



Združenie Slatinka

KTO A AKO ROZHODUJE O VEREJNOM ZÁUJME NA SLOVENSKU



ANALÝZA SÚČASNÉHO STAVU PRESADZOVANIA
STAVIEB A ČINNOSTÍ VO VEREJNOM ZÁUJME

Táto publikácia vznikla v rámci projektu "Verejný záujem a záujem verejnosti", ktorý je podporený sumou 33 975 € z Fondu pre mimovládne organizácie financovaného z Finančného mechanizmu EHP 2009-2014. Správcom Fondu je Nadácia otvorenej spoločnosti - Open Society Foundation. Cieľom projektu je zvýšenie zapojenia MVO do tvorby politik a rozhodovacích procesov na miestnej, regionálnej a národnej úrovni. Projekt realizuje Združenie Slatinka.



Združenie Slatinka



**NADÁCIA
OTVORENEJ
SPOLOČNOSTI**



ICELAND
LIECHTENSTEIN
NORWAY

**eea
grants**

Vydalo: Združenie Slatinka, Zvolen, jún 2015

Náklad: 250 ks

Analýzy, podklady a texty: I. Vozár, V. Pirošík, M. B. Paulíková, J. Pavlíková,
V. Minarovičová

Grafická úprava: V. Minarovičová

OBSAH:

1. kapitola	Úvod	4
2. kapitola	Analýza súčasného stavu rozhodovania o verejnom záujme v SR	6
3. kapitola	Verejný záujem v legislatíve	8
3.1.	Verejný záujem v Ústave SR a v ústavných zákonoch	8
3.2.	Verejný záujem vo vybraných zákonoch Slovenskej republiky	10
3.2.1.	Stavebný zákon	10
3.2.2.	Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (SEA/EIA)	12
3.2.3.	Zákon o ochrane prírody a krajiny	13
3.2.4.	Banský zákon	14
3.2.5.	Zákon o vodách	15
3.2.6.	Zákon o lesoch	16
3.2.7.	Zákon o ochrane a využívaní pôdy	18
3.2.8.	Cestný zákon	18
3.2.9.	Zákon o pozemkových úpravách	19
3.2.10.	Zákon o prírodných liečivých vodách	20
3.2.11.	Zákon o výkone práce vo verejnom záujme	20
3.2.12.	Správny poriadok	21
3.2.13.	Zákon o verejnom obstarávaní	22
4. kapitola	Verejný záujem v rozhodnutiach súdov	24
4.1.	Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu SR	24
4.2.	Rozhodovacia činnosť Najvyššieho súdu SR	31
4.3.	Vybrané rozhodnutia Ústavného súdu ČR	35
4.4.	Princípy posudzovania verejného záujmu - Európsky súd pre ľudské práva	39
5. kapitola	Prieskum rozhodovania o verejnom záujme v miestnych komunitách	42
5.1.	Analýza územných plánov regiónov a miest	42
5.2.	Prieskum subjektívneho vnímania „verejného záujmu“ u mladých ľudí	45
6. kapitola	Záver a zovšeobecnenia	50
7. kapitola	Literatúra a zdroje informácií	53

1. ÚVOD

Čo to znamená „verejný záujem“? Táto otázka na Slovensku netrápi veľa ľudí – politici tieto slová používajú väčšinu vtedy, ak im dôjdu argumenty pri vysvetľovaní postojov. V médiách sa mihnú pri reportážach o dialnicach či vyvlastňovaní. Bežný človek sa s nimi stretne iba málokedy. Ak už áno, väčšinou je to tvrdé precitnutie. Ako je to však pri strete dvoch či dokonca viacerých verejných záujmov? Vyhráva niekedy napríklad záujem na ochrane životného prostredia? A je na to vôbec „objednávka“ spoločnosti?

Posledné týždne sa diskutuje o verejnom záujme viac aj na národnej úrovni. Dôvodom je vládnou stranou pripravený návrh zákona o vyvlastňovaní, ktorý by mal nahradiť doteraz platný a pomerne „starý“ predpis v tejto oblasti. Ako príspevok do tejto diskusie predkladáme vlastný prieskum, na základe čoho a ako sa dnes rozhoduje o verejnom záujme na Slovensku.

A PREČO PRÁVE MY A VEREJNÝ ZÁUJEM?

Združenie Slatinka vzniklo pred viac ako 20 rokmi s cieľom zapojiť sa do rozhodovania o kontroverznom vodnom diele Slatinka. V tom čase bola obnovená príprava priehrady plánovanej od r. 1954 a miestni sa začali seabavedomejšie pýtať, aký účel by mala

táto stavba plniť, prečo chce štát zničiť mimoriadne cenné údolie rieky Slatina a či neexistujú environmentálne, sociálne aj ekonomicky výhodnejšie riešenia.

V priebehu rokov sme absolvovali množstvo stretnutí, prerokovaní, zasadnutí. Diskutovali sme s užívateľmi a vlastníkmi pozemkov v navrhovanej záplavovanej oblasti a dosiahli zrušenie prísnej stavebnej uzávery brániacej nielen budovaniu nových objektov, ale aj oprave existujúcich. Spolu s vedcami a študentmi sme niekoľkokrát zmapovali údolie ohrozené priehradou a navrhli vyhlásenie najcennejších častí za chránené. Trikrát bolo navrhnuté a tri krát vylúčené zo zoznamu navrhovaných území európskeho významu, jeden krát začal proces vyhlasovania maloplošného chráneného územia Meandre Slatiny. Podarilo sa aspoň vyhlásenie prírodnej rezervácie Prosisko a prírodnej pamiatky Pyramída, obe však začínajú až nad plánovanou priehradou. Pripomienkovali sme územné plány a rôzne stratégie, avšak nami navrhované pravidlá na trvalo udržateľné využitie územia boli odmietané z dôvodu čiar na mape – navrhovaného vodného diela. Bohužiaľ, riadne užívanie nehnuteľností nie je možné ani dnes.

Dôvodom je definovanie vodného dieľa Slatinka ako verejnoprospešnej stavby v územných plánoch. Stalo sa tak v roku 1998 pri tvorbe nových územných plánov regiónov. Tie schvaľovala vláda vtedajšieho premiéra Vladimíra Mečiara, pričom pri ich tvorbe iba „preklopila“ často zastarané štátne koncepcie do nových územných plánov. Tak sa do územného plánu Veľkého územného celku Banskobystrický kraj dostala aj priehrada Slatinka a to bez akéhokoľvek skúmania či zdôvodnenia verejnoprospešnosti. Odtiaľ ju museli prebrať povinne do svojich územných plánov aj obec Zvolenská Slatina a mesto Zvolen, napriek tomu, že s tým mnohé zvolenské poslankyne a poslanci nesúhlasili.

„Verejnoprospešnosť“ sa ukázala byť ako fakt, o ktorom sa zo strany samospráv a občanov nesmie pochybovať a skúšať ho skúmať. Počas dlhých rokov našej aktivity sme nielen pri kauze VD Slatinka postupne zisťovali, čo to znamená definovanie „verejnoprospešnosti“ a aký silný nástroj má v rukách štátna moc. Videli sme, že takýchto problémov je na Slovensku prekvapivo veľa. A preto sme sa rozhodli, že tento fenomén skúsime s pomocou odborníkov preskúmať a nájsť odpoveď na otázku, prečo tak často dochádza k protestom „verejnosti“ pri presadzovaní „verejného“ záujmu. Brožúra, ktorú držíte v ruke, je prvým uceleným prieskumom, aká je súčasná prax pri rozhodovaní o verejnom záujme na Slovensku.

2. ANALÝZA SÚČASNÉHO STAVU ROZHODOVANIA O VEREJNOM ZÁUJME V SR

Vo všeobecnosti väčšina ľudí definuje verejný záujem ako niečo, čo potrebuje spoločnosť, kolektív. Na druhej strane spektra je potom vnímaný individuálny záujem, ktorý by mal byť kolektívnemu záujmu podľa mnohých „podriadený“. V skutočnosti sa však ukazuje, že uspokojovanie kolektívnych záujmov je veľakrát nie v rozpore s individuálnymi záujmami, ale v rozpore so záujmami komún, ktorých sa dopady „verejnoprospešných“ stavieb najviac týkajú. Ťažba zlata v Podpolaní a Kremnici, budovanie malých vodných elektrární na Hrone, megakasíno pri Bratislave, priehrada Slatinka pri Zvolene, spaľovne odpadu v Zlatých Moravciach a iné kauzy sú konflikty medzi tým, čo je definované ako verejný záujem v niektorom zo štátnych strategických materiálov a tým, čo považuje za verejný záujem miestna verejnosť. Čoraz viac samospráv začína spolupracovať s mimovládnyimi organizáciami s cieľom vstúpiť do rozhodovania o realizácii stavieb či činností vo verejnom záujme, čím sa dostávajú do konfliktu so štátnymi úradmi.

Vo verejnosti, a nielen odbornej začínajú čoraz viac rezonovať otázky: Kto by mal rozhodovať čo je a čo nie je verejným záujmom? Na koľko by mala verejnosť do týchto rozhodnutí vstupovať? Má mať túto kompetenciu vláda, ktorá dnes môže schváliť investíciu ako výz-

namnú s odôvodnením, že vzniknú pracovné miesta, pretože znižovanie nezamestnanosti je vo verejnom záujme? Môže miestna komunita kvalifikovane posúdiť, či je pre ňu väčším verejným záujmom udržanie priaznivého životného prostredia alebo budovanie veľkej priehrady? Ako môžu miestne samosprávy účinne zabezpečovať starostlivosť o všestranný rozvoj svojho územia, ak musia z územného plánu kraja povinne prebrať všetky verejnoprospešné stavby, aj keď sú v rozpore s potrebami miestnej komunity?

Pred rokom 1989 bola diskusia o pojme verejný záujem nemožná. Štátne koncepcie a rozhodnutia o veľkých stavbách vo „verejnom“ záujme boli prijímané bez prerokovania s tými, ktorých sa týkali a mnohokrát boli pred verejnosťou utajované. Desaťročia platilo, že všetko, čo označil štát za verejný záujem, bolo nespochybniteľné, nadradené iným záujmom a bez pochyb v záujme verejnosti. Miestnym ľuďom sa až v záverečnej etape tesne pred realizáciou stavby (šťasti) kompenzovali zásahy do individuálnych vlastníckych práv.

Aj napriek zmene spoločenského a ekonomického zriadenia väčšina štátnych stratégií platila ďalej a ak sa zmenili, tak iba málo a zaužívaným spôsobom - prakticky bez

účasti alebo iba s formálnym zapojením verejnosti. Napríklad v roku 1998 schválila vtedajšia vláda V. Mečiara prvé územné plány veľkých územných celkov, do ktorých „preklopila“ bez akejkoľvek diskusie všetky veľké štátne projekty a stavby ako verejnoprospešné. Aj keď sa krajské územné plány formálne preskúmavajú každé štyri roky, štátne orgány svojimi stanoviskami ich zmenu, najmä čo sa týka verejnoprospešných stavieb, naďalej bránia. Po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie, prijatí Aarhuského dohovoru resp. smerníc EÚ a viacerých súdnych sporoch a podnetoch MVO na Európsku komisiu, museli postupne štátne orgány začať poskytovať zainteresovanej verejnosti priestor na pripomienkovanie strategických dokumentov či ich posúdenie z hľadiska vplyvov na životné prostredie. Princíp partnerstva je však stále veľmi formálny, vynútený skôr tlakom zvonku zo strany MVO či Európskej komisie, než o dobrovoľne uplatňovaný prístup štátnych orgánov. Väčšina štátnych a bohužiaľ aj samosprávnych úradníkov presadzuje princíp, že čokoľvek naplánuje „štát“, je automaticky verejným záujmom a automaticky považujú pripomienky samospráv a občanov za menej silné a dôležité, ako pripomienky od štátnych orgánov.

Je samozrejmé, že štát musí mať nástroje na presadenie záujmu verejnosti nad záujmami úzkej skupiny ľudí, ak sa preukáže takáto potreba. V súčasnosti nie je však takáto kompetencia orgánov štátnej správy ničím vyvažovaná, teda nie je priestor na hodnotenie či aspoň diskusiu o verejnom záujme v prípade konkrétnych stavieb ani strategických koncepcií. Štátne koncepcie sa nespracúvajú na základe prieskumu potrieb občanov, ale na základe rozhodnutí ministerstiev, úradov a štátnych podnikov. Ak aj miestna samospráva, občianske združenia a verejnosť nesú-

„DEFINOVANIE VEREJNOPROSPEŠNÝCH STAVIEB V ÚZEMNO-PLÁNOVACEJ DOKUMENTÁCII MÁ ĎALEKOSIAHLE PRÁVNE, SOCIO-EKONOMICKÉ A ENVIRONMENTÁLNE DÔSLEDKY. PRETO MUSIA BYŤ VEREJNOPROSPEŠNÉ STAVBY JASNE DEFINOVANÉ A ZDÔVODNITELNÉ. NIE JE MOŽNÉ AKO VEREJNOPROSPEŠNÚ STAVBU DEFINOVAŤ „VÝSTAVBU PARKOVÍSK A OSTATNÝCH PLÔCH“ ALEBO „VÝSTAVBU PARKOVACÍCH A ODSTAVNÝCH GARÁŽÍ“, V KTORÝCH MÔŽE (NAPR. V NIEKTORÝCH LOKALITÁCH) OVEĽA VIAC AKO VEREJNÝ ZÁUJEM REZONOVAŤ INDIVIDUÁLNY VLASTNÍCKY A PODNIKATEĽSKÝ ZÁUJEM.“

ZO STANOVISKA MINISTERSTVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR ZO DŇA 20. 1. 2002 V RÁMCI SEA NA ÚZEMNÝ PLÁN MESTA ZVOLEN

hlasia napríklad s umiestnením spalovne či priehrady v svojom bydlisku, prakticky neexistuje nástroj či inštitúcia, ktorá by zvažila protichodné (verejné) záujmy a rozhodla o nich.

V rámci analýzy súčasného stavu rozhodovania sme sa zamerali na niekoľko oblastí:

- analýza legislatívy z hľadiska definovania pojmu „verejný záujem“ – zamerali sme sa na oblasť rozhodovania o verejnom záujme v životnom prostredí, ale pri analýze sme sa dostali mierne aj mimo túto vymedzenú oblasť;
- analýza rozhodnutí (súdov) týkajúcich sa definovania verejného záujmu, stretov a rozhodovania o verejnom záujme;
- analýza územných plánov ôsmich regiónov Slovenska z hľadiska časových a obsahových zmien v zozname verejnoprospešných stavieb;
- prieskum subjektívneho vnímania „verejného záujmu“ u mladých ľudí a u ľudí, ktorí sa zúčastnili rozhodovania o konkrétnych kauzách spojených s „verejnoprospešnými“ stavbami (aktívni občania, zástupcovia samospráv, úradov a pod.).

3. VEREJNÝ ZÁUJEM V LEGISLATÍVE

VLADIMÍR PIROŠÍK, 2015

Verejný záujem je druhom záujmu, ktorý je všeobecne prospešný. Je opakom čisto súkromného záujmu. Uplatňuje sa pri tvorbe, interpretácii aj pri aplikácii práva¹.

Z právneho pohľadu je „verejný záujem“ tzv. neurčitým pojmom, resp. pojmom s „neostrým významom“ (J. Machajová, 2012). Ide teda o slová, resp. slovné spojenia použité v textoch právnych predpisov na formálne vyjadrenie všeobecnejších, bližšie nešpecifikovaných javov, ktoré však v právnej norme nemajú definovaný explicitný obsah. Niekedy právny predpis ustanovuje kritériá na ich interpretáciu, nezriedka však nie. V tomto zmysle sa preto neurčité pojmy nepovažujú za právne pojmy *an sich*² a podľa niektorých názorov (B. Repík, 2002) ich nemožno - v izolovanej forme - ani súdne preskúmať.

Okrem verejného záujmu patrí medzi najčastejšie neurčité pojmy: verejný poriadok, občianske spolunažívanie, všeobecný záujem, za zníženej viditeľnosti, bez zbytočného odkladu (bezodkladne), primerane, hrubá neslušnosť, prispôsobenie rýchlosti stavu a povahy vozovky a pod. V odbornej obci panuje dlhoročný konsenzus, že pojmy s neostrým významom musia byť bližšie špecifikované, resp. definované v osobitných zákonoch³. Samotný „verejný záujem“ musí byť navyše objektívne určiteľný vo vzťahu ku

konkrétnym činnostiam alebo skutočnostiam (PL. ÚS 33/95), resp. ku konkrétnemu základnému právu alebo slobode (PL. ÚS 11/95). V legislatívnej praxi sa to však často nedeje - zákony pojem „verejný záujem“ nedefinujú, resp. neprecizujú dostatočne. Prípadne ak aj definujú, neinštitucionalizujú nástroje na jeho vynucovanie. Uvedené následne vytvára tlak na aplikačnú prax exekutívy a rozhodovaciu činnosť súdnej moci.

3.1. VEREJNÝ ZÁUJEM V ÚSTAVE SRA V ÚSTAVNÝCH ZÁKONOCH

Najvyšší zákon štátu, Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“), zmieňuje pojem „verejný záujem“ výslovne iba dvakrát - v čl. 20 ods. 2 a ods. 4 a v čl. 60 ods. 1.

¹ Machajová, J. et al.: *Všeobecné správne právo*. Bratislava, Eurokodex, 2012, s. 18.

² Porovnaj aj Škultéty, P. et al.: *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. Bratislava, PF UK, 1997, s. 41 - 42.

³ Napr. Hoetzel, J.: *Zájmy veřejné. Slovník veřejného práva československého, Svazek 5. Brno, Rovnost, 1948, s. 577 - 578.*

V zmysle čl. 20 ods. 2 Ústavy SR, t.j. ústavného článku zaručujúce vlastnícke právo, „...zákon ustanoví, ktorý ... majetok nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb.“. V danom prípade teda ide o zmocňovacie ustanovenie, na základe ktorého môžu osobitné právne normy určiť tzv. prikázané verejné vlastníctvo. Napr. nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú výhradne vo vlastníctve štátu⁴.

Podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy SR „*Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.*“. Analýze „verejného záujmu“, ako jedného zo štyroch kumulatívnych obligatórnych kritérií na možnosť obmedzenia vlastníckeho práva sa podrobne venujeme v časti 4. Verejný záujem v rozhodnutiach súdov.

V zmysle čl. 60 ods. 1 písm. e) Ústavy SR je Najvyšší kontrolný úrad SR nezávislým orgánom kontroly hospodárenia s (...) majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami právnických osôb vykonávajúcich činnosti vo verejnom záujme. Podrobnosti o kompetenciách NKÚ SR ustanovuje osobitný zákon⁵. Ten však pojem „verejný záujem“ v súvislosti s výkonom činnosti (kontrolovaných) právnických osôb vo verejnom záujme, a ani v inej súvislosti, nijako nedefinuje.

Jedným z najkomplexnejších právnych predpisov upravujúcich pojem „verejný záujem“ je ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „zákon o konflikte záujmov“). Tento zákon zároveň - na slovenské pomery ojedinele - koncipuje aj mechanizmus právneho vynucovania verejného záujmu.

V zmysle čl. 3 ods. 2 je pre účely tohto zákona verejným záujmom „*taký záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo mnohým občanom*“. V kontradikcii k nemu stojí „*osobný záujem*“, t.j. záujem prinášajúci majetkový alebo iný prospech verejnému funkcionárovi alebo jemu blízkym osobám (čl. 3 ods. 3 zákona o konflikte záujmov). „*Rozporom záujmov*“ je potom skutočnosť, keď verejný funkcionár pri výkone svojej funkcie uprednostní osobný záujem pred verejným záujmom (čl. 3 ods. 4).

Zákon o konflikte záujmov stanovuje všeobecné pravidlo, v zmysle ktorého verejný funkcionár je povinný pri výkone svojej funkcie presadzovať a chrániť verejný záujem a nesmie uprednostniť osobný záujem (čl. 4 ods. 1). Na tento generálny princíp sa nabaľuje rad povinností, obmedzení (čl. 4, čl. 6, čl. 7, čl. 8) a inkompatibilití (čl. 5). Porušenie povinností je dôvodom na sankciu, ktorá môže byť: i) príkaz na zanechanie „nezlučiteľnej“ funkcie, ii) pokuta vo výške jedno až dvanásť - násobku mesačného platu, iii) zánik verejnej funkcie, resp. mandátu. V aplikačnej praxi však často príslušné orgány sankcie neukladajú, nakoľko sú zložené z verejných funkcionárov a teda de facto kontrolujú samých seba.

Napr. poslancov NR SR kontroluje Výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií, poslancov obecných/mestských alebo krajských zastupiteľstiev komisie obecných/mestských/krajských zastupiteľstiev a akademických činiteľov senáty príslušnej verejnej vysokej školy.

V každom prípade, voči rozhodnutiu o sankcii je možné odvolanie - príslušným na rozhodovanie je Ústavný súd SR. Rozhodnutia ústavného súdu v tejto veci sú verejne dostupné⁶.

⁴ Porovnaj aj čl. 4 ods. 1 a ods. 2 Ústavy SR.

⁵ Zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky

⁶ www.concourt.sk

3.2. VEREJNÝ ZÁUJEM VO VYBRANÝCH ZÁKONCH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Pojem „verejný záujem“ sa zavádza do slovenského právneho poriadku najmä po spoločenských zmenách v roku 1989 a preto staršie právne predpisy používajú skôr približné ekvivalenty tohto termínu, ako napr. „všeobecný záujem“, „komunálny záujem“, „dôležitý záujem“, „záujem spoločnosti“ a pod., pričom z gramatického pohľadu sú nezriedka uvádzané aj v množnom čísle („všeobecné záujmy“, „dôležité záujmy“ a pod.)⁷. „Verejný záujem“ sa v slovenskom právnom poriadku spomína v desiatkach rôznych zákonov. Na účely tejto brožúry sa zameriavame najmä na právo životného prostredia.

3.2.1. STAVEBNÝ ZÁKON

Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len „stavebný zákon“ resp. SZ) bol prijatý ešte v 70-tych rokoch, a preto okrem „verejného záujmu“ používa často aj ďalšie súvisiace termíny.

Čo sa týka územného plánovania, v zmysle § 4 ods. 3 stavebného zákona urbanistická štúdia, ktorá rieši čiastkové problémy v území, resp. spodrobňuje alebo overuje územný plán, musí po obsahovej a rozsahovej stránke vychádzať zo zadania, na ktoré dáva súhlas orgán územného plánovania garantujúci štátne, regionálne a **komunálne záujmy**. Samotná územnoplánovacia dokumentácia má pritom nielen komplexne riešiť priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, ale aj zosúladiť záujmy a činnosti ovplyvňujúce územný rozvoj, životné prostredie a ekologickú stabilitu a ustanovovať regulatívy priestorového usporiadania a funkčného využívania územia (§ 8 ods. 1 stavebného zákona).

V časti stavebného zákona upravujúceho územné konanie, sa s „verejným záujmom“, teda jeho ekvivalentmi, stretávame dvakrát – v § 32 a § 39. Ani v jednom prípade však

nie je presne vymedzený. V zmysle § 32 SZ umiestňovať stavby, meniť využitie územia a chrániť **dôležité záujmy v území** možno len na základe územného rozhodnutia, ktorým je i) rozhodnutie o umiestnení stavby, ii) rozhodnutie o využití územia, iii) rozhodnutie o chránenom území alebo o ochrannom pásme, resp. iv) rozhodnutie o stavebnej uzávere. Podľa § 39 ods. 1 stavebný úrad vymedzí v územnom rozhodnutí územie na navrhovaný účel a určí podmienky, ktorými sa zabezpečia **záujmy spoločnosti** v území, najmä súlad s cieľmi a zámermi územného plánovania, vecná a časová koordinácia jednotlivých stavieb a iných opatrení v území a predovšetkým starostlivosť o životné prostredie vrátane architektonických a urbanistických hodnôt v území a rozhodne o námietkach účastníkov konania. Za „ciele územného plánovania“ sa pritom považuje sústavné a komplexné riešenie priestorového usporiadania a funkčného využívania územia a koordinácia činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja (§ 1 ods. 1 stavebného zákona).

V rámci stavebného poriadku je dôležitý § 45, § 55 a najmä § 62 stavebného zákona. Podľa § 45 ods. 4 stavebného zákona vybrané činnosti vo výstavbe môžu vykonávať len tzv. oprávnené osoby, pričom sú povinné pri tejto činnosti **chrániť verejné záujmy**. V zmysle § 55 ods. 2 stavebného zákona sa nevyžaduje stavebné povolenie, ale postačuje len ohlásenie stavebnému úradu, ak - okrem iného - ide o stavebné úpravy, ktorými sa podstatne nemení vzhľad stavby, nezasahuje sa do nosných konštrukcií stavby, nemení sa spôsob užívania stavby a neohrozujú sa **záujmy spoločnosti**.

⁶ Za legislatívny ekvivalent „verejného záujmu“ do roku 1989 však nepovažujeme pojem „štátny záujem“.

V zmysle § 62 ods. 1 v stavebnom konaní stavebný úrad preskúma najmä či dokumentácia spĺňa zastavovacie podmienky určené územným plánom zóny alebo podmienky územného rozhodnutia, a tiež, či dokumentácia spĺňa požiadavky týkajúce sa verejných záujmov, predovšetkým ochrany životného prostredia, ochrany zdravia a života ľudí, a či zodpovedá všeobecným technickým požiadavkám na výstavbu. Zároveň platí, že ak by sa uskutočnením alebo užívaním stavby mohli ohroziť verejné záujmy chránené týmto zákonom a osobitnými predpismi alebo neprimerane obmedziť či ohroziť práva a oprávnené záujmy účastníkov vo väčšom rozsahu, než sa počítalo v územnom rozhodnutí, stavebný úrad žiadosť o stavebné povolenie zamietne (§ 62 ods. 4 stavebného zákona).

V kolaudačnom konaní stavebný úrad najmä skúma, či sa stavba uskutočnila podľa dokumentácie overenej stavebným úradom v stavebnom konaní a či sa dodržali zastavovacie podmienky určené územným plánom zóny alebo podmienky určené v územnom rozhodnutí a v stavebnom povolení. Ďalej úrad skúma, či skutočné realizovanie stavby alebo jej užívanie nebude ohrozovať **verejný záujem**, predovšetkým z hľadiska ochrany života a zdravia osôb, životného prostredia, bezpečnosti práce a technických zariadení. Ak stavebný úrad pri kolaudačnom konaní zistí na stavbe závady brániace jej užívaniu, určí

„LEN MI OZNÁMILI, ŽE AK NEPREDÁM, TAK MI POZEMKY V ZMYSLE ZÁKONA VYVLASTNIA. NEVIEM O TOM, ŽE BY TO NIEKTO SKÚMAL, ČI JE TO VO VEREJNOM ZÁUJME.“

ÚČASTNÍK PRIESKUMU ZDRUŽENIA SLATINKA O TOM, AKO SA ROZHODUJE O VEREJNOM ZÁUJME NA SLOVENSKU V SÚČASNOSTI, 2015

lehotu na ich odstránenie a preruší konanie (§ 81 ods. 1 a ods. 3 stavebného zákona).

V súvislosti s vyvlastňovaním stavebný zákon určuje, že vymedzené pozemky, stavby a práva k nim⁸, potrebné na uskutočnenie stavieb alebo opatrení vo **verejnom záujme** možno vyvlastniť len rozhodnutím stavebného úradu (§ 108 ods. 1 a 2 SZ).

Verejný záujem na vyvlastnení sa pritom musí preukázať vo vyvlastňovacom konaní, pričom za verejnoprospešné stavby (§ 108 ods. 2 písm. a) SZ) sa považujú stavby určené na verejnoprospešné služby a pre verejné technické vybavenie územia podporujúce jeho rozvoj a ochranu životného prostredia, ktoré vymedzí schvaľujúci orgán v záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie. **Verejným záujmom** sa teda v tejto súvislosti rozumejú záujmy chránené osobitnými zákonmi, všeobecne záväznými vyhláškami, nariadeniami, záväznými časťami slovenských technických noriem a pod.

⁸ Podľa § 108 ods. 2 stavebného zákona: „Vyvlastniť možno len vo verejnom záujme pre a) verejnoprospešné stavby podľa schválenej územnoplánovacej dokumentácie, b) vytvorenie hygienických, bezpečnostných a iných ochranných pásiem a chránených území a pre zabezpečenie podmienok ich ochrany, c) vykonanie asanačie sídelného útvaru alebo jeho asanačných úprav podľa schválenej územnoplánovacej dokumentácie, d) vytvorenie podmienok pre nevyhnutný prístup k pozemku a stavbe, e) vytvorenie podmienok pre umiestnenie alebo riadnu prevádzku zariadenia štátnej pozorovacej siete, ktorou sa zisťuje stav životného prostredia, f) výstavbu a správu diaľnic, ciest a miestnych komunikácií vrátane zriadenia ich ochranných pásiem a pre vybudovanie súvisiacich vyvolaných úprav podľa osobitných predpisov, g) výstavbu energetického diela na výrobu alebo rozvod elektriny podľa osobitných predpisov, h) výstavbu plynárenských zariadení podľa osobitných predpisov, i) výstavbu vojenských objektov a vojenských priestorov osobitného určenia podľa osobitných predpisov, j) účely dobývania ložísk nerastov podľa osobitných predpisov, k) výstavbu alebo prevádzkovanie vodohospodárskych diel podľa osobitných predpisov, l) stavby dráhy a jej súčastí a stavby v ochrannom pásme dráhy, ktoré slúžia prevádzke dráhy alebo doprave na dráhe, na účely prístupu k dráhe alebo k jej súčasti alebo na účel zabezpečenia prevádzky dráhy alebo dopravy na dráhe, m) zachovanie a riadne užívanie kultúrnej pamiatky podľa osobitných predpisov, n) výstavbu potrubí pre pohonné látky a ropu podľa osobitných predpisov, o) uskutočnenie stavieb, ktoré sú významnou investíciou podľa osobitných predpisov, p) zriadenie alebo prevádzkovanie verejných letísk a leteckých pozemných zariadení vrátane ich ochranných pásiem podľa osobitných predpisov.“

Posúdenie súladu s nimi vykonáva príslušný prvostupňový štátnej správy. Musí posúdiť najmä súlad s platnou územnoplánovacou dokumentáciou z hľadiska súladu s funkčným využitím, určené záväzné limity a regulatívy, ktoré vykonáva obec. Rozsah požadovaných dokladov nie je taxatívne vymedzený, ale stavebný úrad pri ich určení vychádza predovšetkým z ustanovenia § 126 stavebného poriadku, ktoré sa týka ochrany zložiek životného prostredia a iných osobitných záujmov podľa toho, o aký druh stavby ide, na aký účel sa má stavba užívať, ktoré záujmy budú stavbou dotknuté, kde je stavba umiestnená, či sú v predmetnom území vyhlásené ochranné pásma a pod. (Merešová, 2008). Ďalšie podrobnosti k vyvlastneniu sú rozpracované v časti 4. Verejný záujem v rozhodnutiach súdov.

Ako vyplýva aj z vyššie uvedeného prehľadu, stavebný zákon upravuje pojem „verejný záujem“ po terminologickej aj obsahovej stránke nejednotne a nezriedka nedostatočne. Vecná interpretácia tohto pojmu tak v praxi pripadá príslušným orgánom územného plánovania a stavebným úradom, resp. v rámci revízných konaní aj súdnej sústave.

3.2.2. ZÁKON O POSUDZOVANÍ VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE (SEA/EIA)

Účelom zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ďalej len „zákon o EIA“) je najmä včasne a účinne zabezpečovať vysokú úroveň ochrany životného prostredia a prispievať k integrácii environmentálnych aspektov do prípravy a schvaľovania strategických dokumentov so zreteľom na podporu trvalo udržateľného rozvoja (§ 2 cit. zák.). Napriek uvedenému účelu a tiež napriek faktu, že ide o relatívne moderný zákon spĺňajúci environmentálne štandard legislatívy EÚ, pojem „verejný záujem“ vôbec nepozná a teda ani neprecizuje.

„VŠEOBECNE SME TO VEDELI, ROKY SA VEDELO, ŽE OBCHVAT BUDE – ZAČALI SA O TO ZAUJÍMAŤ NA ZÁKLADE INFORMÁCIÍ Z MÉDIÍ, DOSTALI SME SA KU DOKUMENTÁCII PRE ÚZEMNÉ ROZHODNUTIE, V KTOREJ BOLA HLUKOVÁ ŠTÚDIA, KTORÁ TVRDILA, ŽE HLUK BUDE NADMERNÝ. ALE NIKTO TO S NAMI NIKDY NEKONZULTOVAL. V RÁMCI ÚZEMNÉHO KONANIA SME ŽIADALI PREHODNOTENIE, NÁMIETKY NEBOLI AKCEPTOVANÉ, NEBOLI BRANÉ DO ÚVAHY, NIKTO NA NICH NEREAGOVAL. ANI NA ÚRADNEJ TABULI SME SA K NIČOMU NEDOPÁTRALI. EIA SA ROBILA KEDYSI DÁVNO, ANI SME O NEJ NEVEDELI.“

ÚČASTNÍK PRIESKUMU ZDRUŽENIA SLATINKA O TOM, AKO SA ROZHODUJE O VEREJNOM ZÁUJME NA SLOVENSKU V SÚČASNOSTI, 2015)

Zákon o EIA však dáva priestor na participáciu i rad konkrétnych práv v rámci procesu posudzovania tzv. „verejnosti“, resp. aj „dotknutej verejnosti“, príp. „mimovládnej organizácii“, teda aktérom, ktorí - hoci len implicitne - reprezentujú istú formu verejného záujmu. Pod „verejnosťou“ sa pritom v zmysle zákona rozumie jedna alebo viac fyzických alebo právnických osôb, ich organizácie alebo skupiny, pod „dotknutou verejnosťou“ taká verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá konaním týkajúcim sa životného prostredia, alebo má záujem na takomto konaní (pričom zároveň automaticky platí, že mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia a spĺňajúca požiadavky ustanovené v tomto zákone má záujem na takom konaní) a pod „mimovládnu organizáciu podporujúcou ochranu životného prostredia“ sa chápe občianske združenie, neinvestičný fond, nezisková organizácia poskytujúca verejno-

⁹ Z pohľadu systematiky umožňuje zákon o EIA účasť nie-len pre i) verejnosť, ii) dotknutú verejnosť a iii) mimovládnu organizáciu, ale aj pre štvrtú špecifickú formu zainteresovanej verejnosti, iv) občiansku iniciatívu, t.j. skupinu najmenej troch fyzických osôb starších ako 18 rokov, ktoré podpíšu spoločné stanovisko k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ktorá je predmetom posudzovania vplyvov alebo zisťovacieho konania podľa zákona (§ 24 ods. 6 zákona o EIA).

prospešné služby okrem tej, ktorú založil štát, alebo nadácia založená na účel tvorby alebo ochrany životného prostredia alebo zachovania prírodných hodnôt (§ 3 cit. zák.). Títo aktéri disponujú napr. rozsiahlym právom na informácie (viď aj § 24 ods. 1), dotknutá verejnosť aj právom na postavenie účastníka vo vybraných konaniach (§ 24 ods. 2), právom na vyjadrenie a podanie odvolania (§ 24 ods. 3 a 4) a pod.¹⁰

Opakujeme však – možnosť účasti verejnosti v procese EIA nemožno automaticky stotožniť s výlučným „monopolom“ takýchto aktérov na formulovanie verejného záujmu, ale skôr o pokus zákonodarcu hľadať touto formou záujmové ekvilibrium v rámci decízneho konania týkajúceho sa vplyvov na životné prostredie.

3.2.3. ZÁKON O OCHRANE PRÍRODY A KRAJINY

Cieľom zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny (ďalej len „ZOPK“) je dlhodobou zabezpečiť zachovanie prírodnej rovnováhy a ochranu rozmanitosti podmienok a foriem života, prírodných hodnôt a krás a utvárať podmienky na trvalo udržateľné využívanie prírodných zdrojov a na poskytovanie ekosystémových služieb. Za týmto účelom ZOPK zároveň upravuje pôsobnosť orgánov štátnej správy a obcí, ako aj práva a povinnosti právnických a fyzických osôb pri ochrane prírody a krajiny (§ 1 ods. 1 cit. zák.). O pojme „verejný záujem“, resp. „vyšší verejný záujem“ v ZOPK platí do veľkej miery to, čo bolo uvedené aj o stavebnom zákone (3.2.1.) – až na výnimky je v texte zákona upravený len okrajovo, na vybrané účely, a to väčšinou nekonkrétne a bez jasného mechanizmu vypracovania.

Jednou zo základných povinností pri všeobecnej ochrane prírody a krajiny je, že „každý je povinný chrániť prírodu a krajinu pred ohrožovaním, poškodzovaním a ničením a starať sa podľa svojich možností o jej zložky a prvky na účel ich zachovania a ochrany, zlepšovania stavu životného prostredia a

vytvárania a udržiavania územného systému ekologickej stability (...). Vytváranie a udržiavanie územného systému ekologickej stability je **verejným záujmom** (§ 3 ods. 1 a 3 ZOPK).

Detailnejšie je verejný záujem inštitucionalizovaný pri tzv. európskej sústave chránených území (§ 28). Ide najmä o princíp, že plán alebo projekt, ktorý môže mať nepriaznivý vplyv na integritu územia, možno schváliť alebo povoliť, len ak sa preukáže, že neexistujú iné alternatívne riešenia a musí sa realizovať z naliehavých dôvodov vyššieho verejného záujmu vrátane záujmov sociálnej a ekonomickej povahy. V tomto prípade sa musia zároveň prijať kompenzačné opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, že celková koherencia európskej sústavy chránených území bude ochránená (§ 28 ods. 6 ZOPK). Ak sa na území sústavy chránených území vyskytujú prioritné biotopy alebo prioritné druhy, plán alebo projekt, ktorý môže mať nepriaznivý vplyv na integritu územia, sa môže schváliť alebo povoliť len z takých naliehavých dôvodov vyššieho verejného záujmu, ktoré sa týkajú verejného zdravia a verejnej bezpečnosti ľudí alebo priaznivých dôsledkov zásadného významu na životné prostredie a pri ďalších naliehavých dôvodoch vyššieho verejného záujmu na základe stanoviska Európskej komisie (§ 28 ods. 7 ZOPK). O tom, či schválenie plánu, alebo povolenie projektu s nepriaznivým vplyvom na integritu územia predstavuje naliehavý vyšší verejný záujem, rozhoduje vláda Slovenskej republiky na základe návrhu, ktorý predkladá ministerstvo životného prostredia SR na základe žiadosti ústredného orgánu štátnej správy, do pôsobnosti ktorého schvaľovaný plán alebo povoľovaný projekt patrí (§ 28 ods. 8 ZOPK).

¹⁰ Presný popis procesných práv reprezentantov verejnosti v jednotlivých fázach procesu EIA je nad rámec účelu tohto textu.

S (vyšším) verejným záujmom sa zároveň stretávame aj pri výnimkách z podmienok ochrany chránených druhov rastlín a živočíchov (§ 40 ods. 2 a 3 ZOPK): orgán ochrany prírody totiž môže povoliť výnimku z podmienok ochrany, avšak len vtedy ak „neexistuje iná ekonomicky a technicky realizovateľná alternatíva a výnimka neohrozí zabezpečenie priaznivého stavu ochrany populácie dotknutého druhu v jeho prirodzenom areáli“. Ide napr. o predchádzanie závažných škôd na úrode či hospodárskych zvieratách, v záujme verejného zdravia, verejnej bezpečnosti ľudí, na účely výskumu a vzdelávania a obnovy populácie dotknutých druhov a ich navrátenia do biotopov, na odber, odchyt alebo držbu jedincov v malom počte za prísne kontrolovaných podmienok, a tiež aj „v záujme iných nevyhnutných dôvodov vyššieho verejného záujmu vrátane tých, ktoré majú sociálny alebo hospodársky charakter a tých ktoré majú priaznivé dôsledky zásadného významu na životné prostredie“.

Verejný záujem je čiastočne upravený aj v rámci časti zákona týkajúceho sa správnych deliktov a sankcií: ak napr. nebola za tzv. iný správny delikt uložená sankcia prepadnutia veci, orgán ochrany prírody môže rozhodnúť o zhabaní veci, ak nepatrí porušovateľovi alebo ak porušovateľ je neznámy a ak to vyžaduje bezpečnosť osôb alebo majetku alebo iný verejný záujem (§ 90 ods. 5 ZOPK).

V neposlednom rade, tak ako aj v prípade zákona o EIA (3.2.2.), ZOPK umožňuje formulovať istú podobu verejného záujmu aj zainteresovanej verejnosti. V zmysle § 82 ods. 3 zákona totiž účastníkom konaní podľa tohto zákona môže byť aj fyzická osoba, občianska iniciatíva alebo právnická osoba, ktorej toto postavenie vyplýva zo zákona o EIA, resp. aj združenie s právnou subjektivitou, ktorého predmetom činnosti najmenej po dobu jedného roka je ochrana prírody a krajiny a ktoré podalo predbežnú žiadosť o účastníctvo. Takéto občianske združenie zároveň môže formou predbežnej žiadosti písomne

požiadať orgán ochrany prírody o účasť v bližšie nešpecifikovaných správnych konaniach, ktoré tento orgán v budúcnosti začne alebo v súčasnosti vedie, a v ktorých môžu byť dotknuté záujmy ochrany prírody a krajiny (§ 82 ods. 6 ZOPK). Aj v tom prípade však platí záver uvedený v časti 3.2.2. – t.j. že záujmy zainteresovanej verejnosti v jednotlivých konaniach podľa ZOPK nemožno automaticky a bez ďalšieho stotožňovať s obhajobou verejného záujmu.

3.2.4. BANSKÝ ZÁKON

S pojmom „verejný záujem“ dosť často operuje aj „predrevolučný“ zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (ďalej len „banský zákon“). Jeho účelom je ustanoviť zásady ochrany a racionálneho využívania nerastného bohatstva, najmä pri geologickom prieskume, otváraní, príprave a dobývaní ložísk nerastov, úprave a zušľachtovaní nerastov vykonávanom v súvislosti s ich dobývaním, ako aj bezpečnosti prevádzky a ochrany životného prostredia pri týchto činnostiach (§ 1 banského zákona).

Pri banskej činnosti sú organizácie a orgány povinné zaisťovať bezpečnosť prevádzky, včítane havarijnej prevencie a plnenie úloh banskej záchranej služby, bezodkladne odstraňovať nebezpečné stavy ohrozujúce **verejný záujem**, najmä bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci a urobiť včas potrebné preventívne a zabezpečovacie opatrenia (§ 38 banského zákona).

Jednou z povinností podnikateľských organizácií vykonávajúcich geologický prieskum alebo dobývanie výhradných ložísk (§ 7a) je nielen navrhovanie určenia, zmeny a zrušenia chráneného ložiskového územia, vedenie banskomeračskej a geologickej dokumentácie či evidovanie stavu zásob ložiska, ale aj „včasné riešenie **stretnutých záujmov** pri určení dobývacieho priestoru a pri plánovanej otváraní, príprave a dobývaní výhradného ložiska, predovšetkým s cieľom obmedziť nepriaznivé vplyvy na životné prostredie“ (§ 10 ods. 1 písm.

d) banského zákona). V tomto (špecifickom) prípade má teda riešenie konfliktu záujmov v gescii priamo podnikateľský subjekt, a nie orgán štátnej moci.

Odpis zásob výhradného ložiska, t.j. vyňatie zásob z evidencie alebo ich prevod, môže obvodný banský úrad uskutočniť, okrem iného, z dôvodov osobitne zložitých banskotechnických, bezpečnostných alebo geologických pomerov, ďalej vtedy, ak nevyhovujú podmienkam využiteľnosti zásob, ale aj vtedy, ak „*ide o zásoby, ktorých dobývanie by ohrozilo dôležité verejné záujmy, najmä ochranu životného prostredia, a význam ochrany prevyšuje záujem na vydobytí týchto zásob*“. Význam ochrany prevyšujúcej záujem na vydobytí týchto zásob musí v takom prípade preukázať príslušné ministerstvo (§ 14a ods. 2 písm. c) banského zákona).

Obvodný banský úrad môže tiež (na návrh podnikateľskej organizácie, príslušnej obce, orgánu územného plánovania, z vlastného podnetu, ...) zmeniť alebo zrušiť dobývací priestor, ak sú na to z hľadiska **verejného záujmu** závažné dôvody a bola ukončená likvidácia hlavných banských diel a lomov a vykonaný odpis zásob (§ 27 ods. 4).

Dobývanie výhradného ložiska sa nesmie zastaviť, kým sa nezabezpečilo, že jeho neskoršie dobývanie bude technicky možné a hospodársky účelné a bezpečné, ibaže by zastavenie dobývania vyžadoval dôležitý **verejný záujem**, predovšetkým bezpečnosť života alebo ochrana zdravia ľudí (§ 30 ods. 10 banského zákona).

Banský zákon je - aj v porovnaní s predchádzajúcimi zákonmi (3.2.1. až 3.2.3.) - špecifický tým, že definuje presný mechanizmus tzv. „**riešenia stretov záujmov**“ (§ 33), hoci s dovetkom, že v konečnom dôsledku o ňom rozhoduje príslušné ministerstvo. Konkrétne: ak sú využitím výhradného ložiska ohrozené objekty a záujmy chránené podľa osobitných predpisov¹¹, objekty a záujmy fyzických alebo právnických osôb, sú organizácie, orgány

a fyzické a právnické osoby, ktorým prislúcha ochrana týchto objektov a záujmov, povinní vo vzájomnej súčinnosti **riešiť tieto strety záujmov** a navrhnúť postup, ktorý umožní využitie výhradného ložiska pri zabezpečení nevyhnutnej ochrany uvedených objektov a záujmov (§ 33 ods. 1). Primárne sa má stret záujmov riešiť dohodou (§ 33 ods. 2 banského zákona). Ak však nedošlo k dohode, „*rozhodne o riešení stretov záujmov ministerstvo príslušné podľa druhu nerastu v súčinnosti s dotknutými ústrednými orgánmi štátnej správy a zároveň vydá záväzné stanovisko o tom, či pri riešení stretov záujmov prevažuje všeobecný hospodársky záujem na využití výhradného ložiska nad oprávneným záujmom vlastníka pozemkov a iných nehnuteľností, ktorého obmedzenie prinesie v budúcnosti zvýšenie verejného blaha alebo sa predídze verejnej núdzi z hľadiska surovínovej politiky štátu*“ (§ 33 ods. 4 banského zákona).

3.2.5. ZÁKON O VODÁCH

Úpravu „verejného záujmu“ možno nájsť aj v zákone č. 364/2004 Z. z. o vodách (ďalej len „zákon o vodách“), ktorého primárnym cieľom je vytvoriť podmienky na všestrannú

¹¹ Presný odkaz pod čiarou k tomuto ustanoveniu banského zákona znie: Napríklad zákon č. 138/1973 Zb. o vodách (vodný zákon) v znení neskorších predpisov, zákon č. 61/1977 Zb. o lesoch v znení neskorších predpisov, zákon Slovenskej národnej rady č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti, zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, zákon Slovenskej národnej rady č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu v znení neskorších predpisov, zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 277/1994 Z. z. o zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov, zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 164/1996 Z. z. o dráhach a o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov, zákon č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení zákona č. 308/2000 Z. z., vyhláška Ministerstva dopravy a Ústredného banského úradu č. 28/1967 Zb., ktorou sa ustanovujú pravidlá pre styk dráh s banskou činnosťou.

ochranu vôd vrátane vodných ekosystémov a od vôd priamo závislých ekosystémov v krajine, zachovanie alebo zlepšovanie stavu vôd, účelné, hospodárne a trvalo udržateľné využívanie vôd, manažment povodí a zlepšenie kvality životného prostredia a jeho zložiek, znižovanie nepriaznivých účinkov povodní a sucha, zabezpečenie funkcií vodných tokov a bezpečnosť vodných stavieb (§ 1 ods. 1 zákon o vodách).

Zákon o vodách sa „verejnému záujmu“ venuje najmä v súvislosti s možnosťami vyvlastnenia, resp. obmedzenia vlastníckeho práva (napr. pri zriaďovaní objektov monitorovacích miest kvantít povrchových vôd a pod.), t.j. ako jednej zo štyroch obligatórnych ústavnoprávnych podmienok (i) zákonný základ, ii) nevyhnutná miera, iii) verejný záujem, iv) primeraná náhrada) zmienených aj v časti 1. tejto kapitoly, týkajúcej sa (aj) čl. 20 ods. 4 Ústavy SR, a podrobnejšie analyzovaných v časti 4. Verejný záujem v rozhodnutiach súdov.

Verejný záujem je rámcovo upravený aj pri platbách za užívanie vôd, t.j. pri povinných finančných náhradách nákladov, ktoré musí platiť ten, kto užíva povrchové vody (resp. štát) za poskytnuté výrobky, vodohospodárske služby, využívanie hydroenergetického potenciálu a za využívanie energetickej vody (§ 78 zákona o vodách). Platby sa platia za nielen za odbery povrchových vôd z vodných tokov nad určité množstvo (napr. nad 15 000 m³ ročne), príp. za využívanie hydroenergetického potenciálu vodných tokov na vodných stavbách v správe správcu vodného toku od určitého výkonu (napr. od 100 kW), ale aj za používanie vôd na plavbu na vodných cestách a za poskytovanie ďalších služieb vo **verejnom záujme** (§ 78 ods. 3 písm. e) zákona o vodách).

Balans záujmov sa v rámci zákona o vodách spomína aj v § 31, upravujúcom chránenú vodohospodársku oblasť: územie, ktoré svojimi prírodnými podmienkami tvorí významnú prirodzenú akumuláciu vôd, môže vlá-

da SR vyhlásiť za chránenú vodohospodársku oblasť. V nej sa potom môže plánovať a vykonávať činnosť, len ak sa zabezpečí všestranná ochrana povrchových vôd a podzemných vôd a ochrana podmienok ich tvorby, výskytu, prirodzenej akumulácie vôd a obnovy ich zásob. Výrobné záujmy, dopravné záujmy a **iné záujmy** musia byť zosúladené s vyššie uvedenými požiadavkami už pri spracúvaní koncepcií rozvoja územia a územnoplánovacej dokumentácie.

V novele vodného zákona nájdeme od 15.1. 2015 aj nový § 16 ods. 6, ktorý v písm. b) zavádza povinnosť preukázať nadradený verejný záujem pri realizácii nových infraštruktúrnych projektov, ktoré majú vplyv na stav vôd. Mechanizmus je podobný ako pri ZOPK, avšak zatiaľ zákon ani vykonávacie predpisy presne nestanovujú definovanie nadradeného verejného záujmu alebo mechanizmy rozhodovania o ňom.

3.2.6. ZÁKON O LESOCH

Účelom zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch (ďalej len „zákon o lesoch“) je nielen zachovanie, zveľaďovanie a ochrana lesov ako zložky životného prostredia a prírodného bohatstva krajiny, ale aj zabezpečenie diferencovaného, odborného a trvalo udržateľného hospodárenia v lesoch a tiež zosúladenie **záujmov spoločnosti** a vlastníkov lesov (§ 1 ods. 2 cit. zák.).

O verejnom záujme v rámci zákona o lesoch hovoríme vo viacerých súvislostiach. V prvom rade ide o vyhlasovanie tzv. lesov osobitného určenia, t.j. lesov, ktorých účelom je zabezpečovanie špecifických potrieb. Ide najmä o chránené územia a lesné pozemky s výskytom biotopov európskeho významu alebo chránených druhov, ale aj o vybrané vojenské lesy, génové základne lesných drevín, ochranné pásma vodárenských a prírodných liečivých zdrojov, prímestské lesy, zvernice a pod. Lesy osobitného určenia vyhlasuje rozhodnutím orgán štátnej správy lesného hospodárstva, a to na návrh žia-

dateľa (i) vlastník alebo správca, ii) príslušný orgán štátnej správy, iii) iná právnická alebo fyzická osoba). Ak sa takéto lesy, ktorú sú chránenými územiami, resp. lesnými pozemkami s výskytom biotopov veľkého významu, vyhlasujú vo **verejnom záujme**, návrh osobitného režimu hospodárenia vyhotovuje v rámci komplexného zisťovania stavu lesa príslušná odborná organizácia Ministerstva životného prostredia SR (§ 38 ods. 2 zákona) v súčinnosti so žiadateľom (§ 14 ods. 3 zákona o lesoch). Žiadateľ zároveň uhradza všetky s tým súvisiace náklady (§ 16 ods. 5 zákona o lesoch).

Verejný záujem sa dotýka aj zahrádzania bystrín v lesoch, t.j. súboru biologických, technických a organizačných opatrení v povodiach drobných vodných tokov zameraných na ochranu pred povodňami, zmiernenie erózných procesov a akumuláciu vody najmä na účely ochrany pred požiarimi. Zahrádzanie bystrín v lesoch **vo verejnom záujme** zabezpečuje správca vodného toku (§ 27 zákona o lesoch).¹²

Čo sa týka využívania lesov verejnosťou – v Slovenskej republike platí pravidlo, že každý má právo na vlastnú zodpovednosť a nebezpečenstvo vstupovať na lesné pozemky (§ 30 ods. 1 o lesoch), avšak orgán štátnej správy lesného hospodárstva môže na žiadosť (vlastníka, správcu, obhospodarovateľa lesa) alebo z vlastného podnetu zakázať alebo obmedziť využívanie lesov verejnosťou na dobu nevyhnutne potrebnú, ak to vyžaduje ochrana práv a oprávnených záujmov vlastníka, správcu a obhospodarovateľa lesa, ochrana lesa alebo **iný verejný záujem**. Na takéto konanie o vydávaní/odvolávaní zákazov alebo obmedzení využívania lesov verejnosťou sa pritom nevzťahuje zákon o správnom konaní (§ 30 ods. 4 cit. zák.). Podobný princíp sa up-

„PRÍDE INVESTOR, ZAMESTNÁ ĽUDÍ – BEŽNE TO ĽUDIA POVAŽUJÚ ZA VEREJNÝ ZÁUJEM. JA DONEDÁVNA TIEŽ, ALE TERAZ, KEĎ SME SA MUSELI BRÁNIŤ PRED PODOBNÝM INVESTOROM, TAK TO UŽ VNÍMAM INAK. PENIAZE PODNIKATEĽ PREDSA ZARÁBA PRIORITYNE PRE SEBA, ZAMESTNANCI SÚ NÁSTROJE NA DOSIAHNUTIE ZISKU. AK BY SA VŠAK JEDNALO O VYSOKO SOFISTIKOVANÉ ZÁLEŽITOSTI ALEBO VEDECKÉ PROJEKTY, MOŽNO BY BOL SCHOPNÝ SI MYSLEŤ, ŽE BY TO MOHOL BYŤ VEREJNÝ ZÁUJEM. PROBLÉM BY BOL, AK BY TAM BOL NEJAKÝ ROZPOR S MAJETKOM MIESTNYCH ĽUDÍ, PRESADZOVALO BY SA TO NASILU. PRETOŽE, POKIAĽ SA TO SLUŠNE A KOREKTNE VYKÚPI, SLUŠNE A KOREKTNE POSÚDI, JE TO OTÁZKA OBCHODU A DOHODY.“

ÚČASTNÍK PRIESKUMU ZDRUŽENIA SLATINKA O TOM, AKO SA ROZHODUJE O VEREJNOM ZÁUJME NA SLOVENSKU V SÚČASNOSTI, 2015

latňuje aj pri tzv. inom využívaní lesov (§ 32 o lesoch), t.j. pri činnostiach vykonávaných v lesoch podľa „osobitných predpisov“¹³. Orgán štátnej správy lesného hospodárstva môže obmedziť, prípadne inak upraviť vykonávanie takýchto činností ak to vyžaduje ochrana práv a oprávnených záujmov vlastníka, správcu a obhospodarovateľa lesa, ochrana lesa alebo **iný verejný záujem**, pričom ani v tomto prípade sa na konanie sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní (§ 32 ods. 3 zákona o lesoch.)¹⁴.

¹² Príslušnosť jednotlivých správcov vodných tokov je upravená v § 48 zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách.

¹³ Uvedenými „osobitnými predpismi“ sú napr. § 54 až 57 zákona č. 50/1976 Zb. v znení neskorších predpisov, zákon č. 44/1988 Zb. v znení neskorších predpisov, zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 215/1995 Z. z. o geodézii a kartografii v znení zákona č. 423/2003 Z. z., zákon č. 656/2004 Z. z. o energetike a o zmene niektorých zákonov, zákon č. 610/2003 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov, zákon č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 281/1997 Z. z. v znení zákona č. 172/2003 Z. z.

¹⁴ V tomto prípade je na diskusiu, či vylúčenie pôsobnosti zákona o správnom konaní je v súlade s Ústavou SR, nakoľko v zmysle judikatúry Ústavného súdu skúmanie, či skutočnej ide o verejný záujem, musí prebiehať v správnom konaní a musí byť o ňom rozhodnuté individuálnym správnym rozhodnutím (pozri napr. PL. ÚS 19/09).

Záverom je „verejný záujem“ okrajovo zmienený aj v rámci úpravy právomocí členov lesnej stráže (§ 53 o lesoch). Člen lesnej stráže je oprávnený - okrem iného - kontrolovať doklady o pôvode dreva, zisťovať totožnosť podozrivých osôb, odňať vec získanú konaním poškodzujúcim alebo ohrozujúcim lesný majetok, nosiť zbraň, ale aj „použiť varovný výstrel na odvrátenie škody veľkého rozsahu, ktorá bezprostredne ohrozuje lesný majetok, bezpečnosť prevádzky lesného hospodárstva alebo iný verejný záujem“ (§ 53 ods. 2 písm. o) zákona o lesoch).

3.2.7. ZÁKON O OCHRANE A VYUŽÍVANÍ PÔDY

S „verejným záujmom“ sa stretávame - hoci len vo forme odkazu na iné právne predpisy - aj v zákone č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy. Tento zákon upravuje pravidlá ochrany vlastností a funkcií poľnohospodárskej pôdy a zabezpečenie jej trvalo udržateľného obhospodarovania, ale aj postup pri zmene druhu pozemku a pri odňatí pôdy na nepoľnohospodársky účel.

Pri samotnej zmene druhu pozemku, orgán ochrany poľnohospodárskej pôdy (t.j. príslušný okresný úrad, pozemkový a lesný odbor) na základe žiadosti vlastníka alebo užívateľa poľnohospodárskej pôdy vydáva rozhodnutie o zmene poľnohospodárskeho druhu pozemku na lesný pozemok, pričom na takéto rozhodnutia je potrebné nielen stanovisko vlastníka údaje o pozemku podľa katastra, ale aj vyjadrenia *dotknutých orgánov štátnej správy, ktoré chránia verejné záujmy podľa osobitných predpisov*¹⁵.

Podobný princíp sa uplatňuje aj pri ochrane poľnohospodárskej pôdy pri územnoplánovacej činnosti: Pri každom obstarávaní a spracúvaní územnoplánovacej dokumentácie a projektov pozemkových úprav sa musí dbať na ochranu poľnohospodárskej pôdy. Orgán ochrany poľnohospodárskej pôdy môže udeliť súhlas k individuálnemu návrhu

nepoľnohospodárskeho použitia poľnohospodárskej pôdy na konkrétny stavebný zámer, avšak jedine vtedy, ak v rámci podkladov na posúdenie individuálneho návrhu sú obstarané aj súhlasné stanoviská dotknutých orgánov štátnej správy, ktoré chránia **verejné záujmy podľa osobitných predpisov**. Ide pritom o tie isté osobitné predpisy, ktoré sú uvedené vyššie (porovnaj aj pozn. pod čiarou č. 18).

3.2.8. CESTNÝ ZÁKON

Zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (ďalej len „cestný zákon“) primárne upravuje výstavbu, užívanie a ochranu pozemných komunikácií a s tým súvisiace práva a povinnosti vlastníkov a správcov pozemných komunikácií. Napriek faktu, že tento zákon je ešte zo šesťdesiatych rokov, pozná aj pojem „verejný záujem“. Ten však bol do neho inkorporovaný najmä novelizáciami po roku 1989.

Ide najmä ustanovenie, v zmysle ktorého premávka na diaľniciach, cestách a miestnych komunikáciách sa môže na určitý čas čiastočne alebo úplne uzatvoriť, prípadne sa môže nariadiť obchádzka alebo odklon, ak to vyžadujú **nevyhnutné verejné záujmy**, najmä záujmy *bezpečnosti dopravy alebo záujmy stavby, údržby alebo ochrany diaľnice, cesty*

¹⁵ Ide najmä o vyjadrenia príslušných orgánov podľa zákona č. 543/2002 Z. z., zákona č. 313/2009 Z. z., zákona č. 326/2005 Z. z., zákona č. 330/1991 Zb. a zákona č. 50/1976 Zb.

¹⁶ Podobné verejné záujmy zohľadňuje cestný správny orgán aj pri vyhlásení tzv. cestných ochranných pásiem - výnimky možno povoliť len v odôvodnených prípadoch, ak tým nebudú dotknuté verejné záujmy, najmä dopravné záujmy a záujmy správy dotknutej komunikácie. Povolením výnimiek zároveň nesmie dôjsť k rozšíreniu súvislej zástavby obcí obstavovaním komunikácie. Povolenie výnimky možno viazať na podmienky. Na povolenie výnimky sa pritom nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní (§ 11 ods. 5 cestného zákona).

alebo miestnej komunikácie. O uzávierke, obchádzke a odklone rozhoduje cestný správny orgán po dohode s dopravným inšpektorátom (§ 7 ods. 1 cestného zákona)¹⁶.

Rovnako relevantným je aj ustanovenie, podľa ktorého na účely organizovania dopravy na území obce môže obec ustanoviť všeobecne záväzným nariadením parkovacie miesta, ak sa tým neohrozí *bezpečnosť a plynulosť cestnej premávky* alebo **iný verejný záujem**“ (§ 6a ods. 1 cit. zák.).

Zákon upravuje aj tzv. kríženia: ak je to z technických dôvodov potrebné alebo ak to vyžaduje **verejný záujem**, môže diaľnica, cesta a miestna komunikácia križovať iné komunikácie, vody, vodohospodárske a iné diela, ako aj územie, v ktorom sa dobývajú nerasty, alebo sa ich inak dotknúť alebo môžu byť nimi krížené či inak dotknuté, a to spôsobom primeraným hospodárskym potrebám a miestnym pomerom tak, aby boli čo najmenej dotknuté záujmy zúčastnených organizácií a orgánov (§ 18 ods. 1 cestného zákona).

3.2.9. ZÁKON O POZEMKOVÝCH ÚPRAVÁCH

Obsahom zákona č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách (ďalej len „zákon o PÚ“) je racionálne priestorové usporiadanie pozemkového vlastníctva v určitom území a ostatného nehnuteľného poľnohospodárskeho a lesného majetku s ním spojeného vykonávané vo **verejnom záujme** v súlade s *požiadavkami a podmienkami ochrany životného prostredia a tvorby územného systému ekologickej stability, funkciami poľnohospodárskej krajiny a prevádzkovo-ekonomickými hľadiskami moderného poľnohospodárstva a lesného hospodárstva a podpory rozvoja vidieka* (§ 1 ods. 1 zákona o PÚ).

Zákomom o PÚ bol zriadený Slovenský pozemkový fond (ďalej len “fond”), ktorý

svoju činnosť vykonáva podľa tohto zákona a osobitného zákona¹⁷ **vo verejnom záujme** a z tejto činnosti mu vznikajú práva a záväzky. Ďalšie podrobnosti o verejnom záujme v činnosti fondu však zákon o PÚ ani zákon č. 229/1991 Zb. neuvádzajú.

Čo sa týka samotných pozemkových úprav, pokiaľ sú potrebné na riešenie dôsledkov živelných pohrôm, schvaľuje všeobecné zásady funkčného usporiadania územia v obvode pozemkových úprav okresný úrad na základe odporúčania komisie, ktorú zriaďuje vláda SR na návrh ministra, pričom schválením takýchto zásad vzniká štátu, obci alebo inej osobe, ktorá spravuje verejný majetok, právo uskutočňovať **vo verejnom záujme** výstavbu v projekte pozemkových úprav navrhnutých spoločných zariadení a opatrení.

¹⁷ Zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku

¹⁸ *Pozemkové úpravy sa vykonávajú najmä, ak: a) je to potrebné na usporiadanie vlastníckych a užívateľských pomerov a odstránenie prekážok ich výkonu vyvolaných historickým vývojom pred účinnosťou tohto zákona, b) došlo k podstatným zmenám vo vlastníckych a užívateľských pomeroch v obvode pozemkových úprav, c) došlo alebo má dôjsť k investičnej výstavbe, ktorá podstatne ovplyvní hospodárenie na pôde alebo životné podmienky v obvode pozemkových úprav alebo v jeho ucelenej časti tým, že rozdelí pozemky vlastníkov, obmedzí prístup k pozemkom alebo sťaží ich užívanie, d) je to potrebné v záujme obnovenia alebo zlepšenia funkcií ekologickej stability v územnom systéme a celkového rázu poľnohospodárskej krajiny, e) má dôjsť k obmedzeniu poľnohospodárskej alebo lesnej výroby z dôvodu vyhlásenia ochranných pásiem, chránených území alebo z iných dôvodov, f) sa v katastrálnom území vyčlenilo do bezplatného dočasného náhradného užívania viac ako 25 percent výmery poľnohospodárskej pôdy, g) je potrebné riešiť dôsledky živelných pohrôm, h) je potrebné usporiadať pozemky vzhľadom na ich budúce použitie na iné účely, ako je hospodárenie na pôde* (§ 2 ods. 1 zákona č. 330/1991 Zb.).

Pred schválením vykonania projektu pozemkových úprav určí okresný úrad termín, ku ktorému sa aktualizuje register pôvodného stavu na právny stav spolu s rozdeľovacím plánom vo forme umiestňovacieho a vytyčovacieho plánu. Ak to vyžaduje **verejný záujem** a nezmarí sa tým účel *pozemkových úprav*¹⁸, môže okresný úrad po schválení projektu pozemkových úprav meniť alebo dopĺňať rozdeľovací plán vo forme umiestňovacieho a vytyčovacieho plánu. Zmeny sa prerokávajú s účastníkmi, ktorých sa zmena týka (§ 14 ods. 2 a 3 zákona o PÚ).

Zákon o PÚ okrem toho obsahuje aj niekoľko odkazov na verejný záujem pri obmedzovaní vlastníckych práv upravených v § 108 ods. 2 stavebného zákona. Tomuto aspektu je venovaná časť 3.2.1. analýzy.

3.2.10. ZÁKON O PRÍRODNÝCH LIEČIVÝCH VODÁCH

Za zmienku stojí aj zákon č. 538/2005 Z. z. o prírodných liečivých vodách, prírodných liečebných kúpeľoch, kúpeľných miestach a prírodných minerálnych vodách (ďalej len „zákon o liečivých vodách“), ktorý upravuje hlavne využívanie a ochranu prírodných liečivých a minerálnych zdrojov.

V súvislosti s možnosťami obmedzenia vlastníckych práv k nehnuteľnostiam je v zákone o liečivých vodách viackrát spomenutý princíp spomínaný priamo v Ústave SR, t.j. že vlastníctvo možno obmedziť alebo nehnuteľnosť možno vyvlastniť len vo **verejnom záujme**, pričom za verejný záujem sa na účely tohto zákona chápe „záujem na vyhľadávaní a využívaní prírodného liečivého zdroja na liečebné účely, ako aj záujem na ochrane prírodných liečivých zdrojov a prírodných minerálnych zdrojov na účel zachovania ich kvalitatívnych a kvantitatívnych vlastností a zdravotnej bezchybnosti“. Tento zákon teda, ako jeden z mála, verejný záujem aj priamo definuje.

3.2.11. ZÁKON O VÝKONE PRÁCE VO VEREJNOM ZÁUJME

Špecifické postavenie v rámci legislatívy reglementujúcej „verejný záujem“ má zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme (ďalej len „zákon o výkone prác“), ktorý svojimi princípmi voľne nadväzuje na zákon o konflikte záujmov (porovnaj v časti 3.1.).

Zákon upravuje práva a povinnosti zamestnancov pri výkone práce k zamestnávateľom, ktorými sú i) štátne orgány, obce, vyššie územné celky (ďalej len „VÚC“) a právnické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, ii) právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby zriadené štátnym orgánom, obcou alebo VÚC podľa osobitného zákona, iii) právnické osoby založené štátnym orgánom, Fondom národného majetku SR, obcou alebo VÚC, ak majetková účasť týchto inštitúcií je viac ako 67 %, iv) iné právnické osoby založené štátnym orgánom, obcou alebo VÚC, u ktorých väčšinu členov riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov navrhuje štátny orgán, obec alebo VÚC (§ 1 ods. 2 zákona).

Verejný záujem podľa tohto zákona je „záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo väčšine občanov“. U zamestnancov zamestnávateľa, ktorými sú právnické osoby podľa vyššie uvedeného bodu iii), výkon práce vo verejnom záujme je aj plnenie povinností zamestnancov v záujme týchto osôb podľa Obchod-

¹⁹ Blízkou osobou je príbuzný v priamom rade, súrodenec a manžel. Iné osoby v pomere rodinnom alebo obdobnom sa pokladajú za osoby sebe navzájom blízke, ak by ujmu, ktorú utrpela jedna z nich, druhá dôvodne pociťovala ako vlastnú ujmu (§ 116 obč. zák.).

²⁰ Definície „verejného záujmu“, „osobného záujmu“ a „rozporu záujmov“ v zmysle zákona o výkone prác vo verejnom záujme sú teda takmer identické ako v prípade zákona o konflikte záujmov.

ného zákonníka (§ 2 ods. 2 zákona o výkone prác). Osobný záujem podľa tohto zákona je záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech zamestnancovi alebo jemu blízkym osobám¹⁹ a rozporom záujmov je skutočnosť, ak zamestnanec uprednostní osobný záujem pred verejným záujmom (§ 2 ods. 3 a 4 cit. zákona)²⁰.

Predpis tiež upravuje predpoklady výkonu práce vo verejnom záujme, ako napr. spôsobilosť na právne úkony, bezúhonnosť, príslušná kvalifikácia, zdravotná spôsobilosť, ... (§ 3), ďalej možnosti podnikania a výkonu inej zárobkovej činnosti popri práci vo verejnom záujme (§ 9), pravidlá na výberové konania na miesto vedúceho zamestnanca (§ 5), ale najmä povinnosti a obmedzenia zamestnanca pri práci vo verejnom záujme (§ 8).

Zamestnanec je povinný nielen dodržiavať ústavu a zákony a uplatňovať ich podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia, rešpektovať a chrániť ľudskú dôstojnosť a ľudské práva, konať a rozhodovať nestranné a zdržať sa pri výkone práce vo verejnom záujme všetkého, čo by mohlo ohroziť dôveru v nestrannosť a objektívnosť konania a rozhodovania, ale aj „zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k rozporu záujmov“ (§ 8 ods. 1 písm. d) zákona). Okrem toho, tzv. vedúci zamestnanec je povinný deklarovať aj svoje majetkové pomery, a to do 30 dní od ustanovenia na miesto vedúceho zamestnanca, potom vždy 31. marca každého kalendárneho roka (§ 10 ods. 1 cit. zák.)²¹.

3.2.12. SPRÁVNY PORIADOK

Osobitné postavenie v rámci rozhodovacej činnosti vo verejnej správe má zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“). O správnom poriadku v plnej miere platí čo už bolo uvedené aj o stavebnom zákone (3.2.1.) – právne predpisy pochádzajúce pred rokom 1989 pojem „verejný záujem“ používajú veľmi zriedka, poznajú však jeho „dobové ekvivalenty“, ako napr. „záujem spoločnosti“, resp. „všeobecný

záujem“. Aj preto správny poriadok zaradujeme do tohto prehľadu.

Signifikantným je napr. ustanovenie § 3 ods. 1 správneho poriadku, v zmysle ktorého: „*Správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť **záujmy štátu a spoločnosti**, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností.*“

Podľa § 3 ods. 6 prvá veta správneho poriadku: „*Správne orgány sú povinné na úradnej tabuli správneho orgánu, na internete, ak majú k nemu prístup, prípadne aj iným vhodným spôsobom zrozumiteľne a včas informovať verejnosť o začatí, uskutočňovaní a o skončení konania vo veciach, ktoré sú **predmetom záujmu verejnosti** alebo o ktorých to ustanovuje osobitný zákon.*“²² Za konania, ktoré sú „predmetom záujmu verejnosti“ sa v zmysle výkladu tohto ustanovenia považujú napr. konania, v ktorých verejnosť aktívne využije zákonný prostriedok (napr. petičné právo). V praxi však ide aj o všetky prípady, keď z platnej úpravy vyplýva pre verejnosť a záujmové združenia zákonné právo vystupovať na ochranu právom chráneného záujmu v súvislosti so správnym konaním. Zásada informovanosti verejnosti sa „automaticky“ uplatňuje v správnom konaní, v ktorom má záujmové združenie postavenie účastníka konania (§ 14 ods. 2 správneho poriadku) alebo zúčastnenej osoby (§ 15a) a tiež v prípade, keď také právo vyplýva z osobitného zákona,

²¹ Čo sa týka povinností zamestnancov, na podobnom princípe ako zákon o výkone prác vo verejnom záujme stojí aj zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe: ten však vôbec nepracuje s pojmom „verejný záujem“ ani so žiadnym jeho relevantným ekvivalentom.

²² Tzv. zásada informovanosti verejnosti, ako jedno zo základných pravidiel správneho konania (§ 3 ods. 6 správneho poriadku), bola vložená do zákona až po roku 1989, konkrétne zákonom č. 527/2003 Z. z.

napr. zo zákona o EIA (Košíčiarová, 2004). Je pritom právne irelevantné, či verejnosť tieto svoje zákonné práva v konkrétnom prípade aj využije alebo nie.²³

Čo sa týka úpravy ekvivalentného pojmu „všeobecného záujmu“, je v správnom poriadku na niekoľkých miestach – pri čestnom prehlásení (§ 38), zmieri (§ 48), odvolaní (§ 55) a obnove konania (§ 62). Konkrétne: i) správny orgán môže namiesto dôkazu pripustiť čestné vyhlásenie. Nepripustí ho však, ak tomu bráni **všeobecný záujem** alebo ak by tým bola porušená rovnosť medzi účastníkmi konania (§ 39 ods. 2). ii) Ak to pripúšťa povaha veci, môžu účastníci konania medzi sebou so schválením správneho orgánu uzavrieť zmier. Správny orgán zmier neschváli, ak odporuje

právnym predpisom alebo **všeobecnému záujmu** (§ 48 ods. 1). iii) Pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak, včas podané odvolanie má odkladný účinok. Ak to vyžaduje **naliehavý všeobecný záujem** alebo ak je nebezpečenstvo, že odkladom výkonu rozhodnutia utrpí účastník konania alebo niekto iný nenahraditeľnú ujmu, môže správny orgán odkladný účinok vylúčiť; naliehavosť treba riadne odôvodniť (§ 55 ods. 2). iv). Konanie pred správnym orgánom ukončené rozhodnutím, ktoré je právoplatné, sa na návrh účastníka konania obnoví, ak a) vyšli najavo nové skutočnosti alebo dôkazy, ktoré mohli mať podstatný vplyv na rozhodnutie a nemohli sa v konaní uplatniť bez zavinenia účastníka konania; b) rozhodnutie záviselo od posúdenia predbežnej otázky, o ktorej príslušný orgán rozhodol inak; c) nesprávnym postupom správneho orgánu sa účastníkovi konania odňala možnosť zúčastniť sa na konaní, ak to mohlo mať podstatný vplyv na rozhodnutie a ak sa náprava nemohla

urobiť v odvolacom konaní; d) rozhodnutie vydal vylúčený orgán, ak to mohlo mať podstatný vplyv na rozhodnutie a ak sa náprava nemohla urobiť v odvolacom konaní; e) rozhodnutie sa opiera o dôkazy, ktoré sa ukázali ako nepravdivé, alebo rozhodnutie sa dosiahlo trestným činom. Správny orgán nariadi obnovu konania z týchto dôvodov, ak je na preskúmaní rozhodnutia **všeobecný záujem**.

3.2.13. ZÁKON O VEREJNOM OBSTARÁVANÍ

Na záver prehľadu zákonov zaraďujeme aj „neenvironmentálny“, ale verejným sektorom veľmi často využívaný zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní, ktorý upravuje zadávanie zákaziek na dodanie tovaru, na uskutočnenie stavebných prác, na poskytnutie služieb, súťaž návrhov a správu vo verejnom obstarávaní.

„ŠTÁT MUSÍ MAŤ MOŽNOSŤ POVEDAŤ SAMOSPRÁVAM, ČO SI MYSLÍ O ZÁUJME SPOLOČNOSTI, ČO JE V ZÁUJME NÁS VŠETKÝCH. NA TO BY MALI BYŤ SPOLOČNÉ STRATÉGIE, ABY SME VEDELI, ODKIAL A KAM SA POSÚVAME, A TIEŽ PREČO. AK SÚ VŠAK POLITIKY A STRATÉGIE SPRACÚVANÉ DO ŠUFLÍKA, LEN ABY BOLI A LEN MINISTERSTVAMI, JE PRIRODZENÉ, ŽE ICH VEREJNOSŤ NIELENŽE NEPOZNÁ, ALE ANI NEPRIJÍMA A NEAKCEPTUJE.“

ÚČASTNÍK PRIESKUMU ZDRUŽENIA SLATINKA O TOM, AKO SA ROZHODUJE O VEREJNOM ZÁUJME NA SLOVENSKU V SÚČASNOSTI, 2015).

Zákon o verejnom obstarávaní sa venuje „verejnému záujmu“ len na dvoch miestach (§ 9, § 135) a to bez akejkoľvek ďalšej precizácie.

Medzi základné povinnosti verejného obstarávateľa a obstarávateľa patrí nielen uplatňovanie princípov rovnakého zaobchádzania, nediskriminácie, transparentnosti, hospodárnosti a efektívnosti, ale aj princíp, v zmysle ktorého „*ak verejný obstarávateľ udelí inej osobe, ktorá podľa tohto zákona nie je verejným obstarávateľom, osobitné právo alebo výlučné právo na poskytovanie služieb vykonávaných vo verejnom záujme, v zmluve alebo v inom dokumente si musí vyhradiť, že táto osoba dodrží princíp nediskriminácie z hľadiska štátnej príslušnosti, ak zadáva zákazku na dodanie tovaru tretej osobe*“ (§ 9 ods. 5 zákona o verejnom obstarávaní).

²³ Košíčiarová, S.: *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava, Heuréka, 2004, s. 27.

Dohľad nad verejným obstarávaním vykonávajú zamestnanci Úradu pre verejné obstarávanie (ďalej len „ÚVO“), ktorí rozhodujú o námietkach účastníkov, ktorých práva alebo právom chránené záujmy boli alebo mohli byť dotknuté postupom kontrolovaného, ďalej rozhodujú o námietkach orgánu štátnej správy, ktorý osvedčí právny záujem v danej veci, ak boli kontrolovanému poskytnuté finančné prostriedky na dodanie tovaru, uskutočnenie stavebných prác alebo poskytnutie služieb z Európskej únie, vykonávajú kontrolu postupu zadávania zákaziek a kontrolu súťaže návrhov organizovaných kontrolovaným, ukladajú pokuty za správne delikty, atď., pričom zároveň sú povinné pri výkone dohľadu zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedeli pri výkone funkcie, aj po vydaní rozhodnutia vo veci, ak ich od tejto povinnosti vo verejnom záujme, na účely informovania verejnosti písomne neoslobodí predseda ÚVO. Porušením povinnosti mlčanlivosti zamestnancov ÚVO však nie je využitie takýchto informácií na účely dohľadu a ani sprístupnenie takýchto informácií súdu na účely súdneho konania (§ 137 ods. 3 zákona o VO).

„VIEM SI PRESTAVIŤ AKO VEREJNOPROSPEŠNÚ STAVBU ČOKOLVEK – ŠKOLU ALEBO NEMOCNICU. ŤAŽKO MOŽNO NIEČOMU PRIZNAŤ VEREJNÝ ZÁUJEM, AK JE ÚČEL SPOCHYBNITEĽNÝ - POTOM BY TO ASI NEMAL BYŤ VEREJNÝ ZÁUJEM. AK BY SME MALI HOVORIŤ O VEREJNOM ZÁUJME, ROZHODOVANIA BY SA MALA ZÚČASTŇOVAŤ VEREJNOSŤ PROSTREDNÍCTVOM POLITIKOV, HLASOVANIA ALEBO REFERENDA.

INÝ JE ŠTÁTNY ZÁUJEM. KEĎ SA EŠTE HOVORILO O ŠTÁTNOM ZÁUJME, TAK PRIEHRADY BOLI ŠTÁTNY ZÁUJEM. O TOM, ŽE VODNÉ DIELO SLATINKA SA BUDE STAVAŤ ROZHODLI ORGÁNY ŠTÁTU, ŠTÁTNE INŠTITÚCIE, NO NEVIEM KTO KONKRÉTNE AKO OSOBA STOJÍ ZA TÝM NÁPADOM. V TOM ČASE TO BOLO TAK - NESKÚMAL SA ZÁUJEM JEDNOTLIVCA. Z HORA SA DIKTOVALO A BOLO TREBA POSLÚCHAŤ. ROKY V NÁS PESTOVALI TAKÚ MENTALITU.“

JÁN BEŇO, SPISOVATEĽ A RODÁK ZO SLATINKY, KTORÉMU ZBÚRALI RODNÝ DOM KVÔLI NEEXISTUJÚCEJ PRIEHRADE VO (VRAJ) VEREJNOM ZÁUJME.

4. VEREJNÝ ZÁUJEM V ROZHODNUTIACH SÚDOV

IMRICH VOZÁR, 2015

Táto časť analýzy sa venuje rozhodovacej praxi súdov ohľadom vymedzenia pojmu verejný záujem a rozhodovaniu o ňom, príp. rozhodovaniu o činnostiach vykonávaných vo verejnom záujme²⁴. Dôraz je kladený najmä na rozhodovacie prax vrcholových súdov Slovenskej republiky (Ústavný súd SR a Najvyšší súd SR), avšak časť analýzy je venovaná aj princípom zakotveným v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva. Jedna časť analýzy je venovaná aj rozhodnutiam Ústavného súdu ČR, kde bolo rozhodované o takých aspektoch týkajúcich sa vymedzenia pojmu verejný záujem, ktoré v judikatúre slovenských súdov chýbajú. Podstatná je v tomto aj skutočnosť, že slovenské súdy sú povinné aplikovať judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva aj na slovenské pomery a zároveň sa často odvolávajú aj na rozhodnutia českého ústavného súdu (a to nielen vzhľadom k pomerne nedávnej spoločnej histórii)²⁵.

4.1. ROZHODOVACIA ČINNOSŤ ÚSTAVNÉHO SÚDU SR

Vzhľadom k tomu, že ústavný súd rieši primárne otázky ústavnosti, väčšina rozhodnutí sa týka stretov verejného záujmu

s ústavným vlastníckym právom v zmysle čl. 20 ústavy a to vzhľadom k tomu, že ústava výslovne stanovuje, že verejný záujem je jednou z podmienok, ktoré umožňujú vlastnícke právo obmedziť (viac v časti 3. Verejný záujem v legislatíve).

Vo veci PL. US 33/95 ústavný súd v rozhodnutí uviedol: „**Pojem verejného záujmu je právne vymedziteľný len vo vzťahu ku konkrétnemu základnému právu či slobode. Ak účel zamýšľaný obmedzením práva vlastníť majetok nie je možné dosiahnuť prostriedkami, ktoré zasahujú miernejšie do ústavou chráneného vlastníckeho práva a ak verejný záujem je nadradený a objektivizovaný voči záujmom vlastníka, podmienku verejného záujmu možno pokladať za splnenú.**“

²⁴ Celá analýza je dostupná na <http://www.slatinka.sk/projekty/verejny-zaujem/aktivity-projektu/>

²⁵ Rozhodnutia citované v tejto brožúre, ako aj viaceré ďalšie nájdete v databáze rozhodnutí prístupnej na www.slatinka.sk

Ide o jeden z prvých názorov ústavného súdu k pojmu verejný záujem a k spôsobu jeho posudzovania, ktorý sa v jeho následnej rozhodovacej činnosti viackrát opakuje, napriek tomu, že neprináša veľa svetla do toho, akým spôsobom sa rozhoduje o tom, že konkrétny verejný záujem je nadradený záujmom vlastníka a môže teda dôjsť k zásahu do jeho vlastníckeho práva. Dá sa z neho vyvodiť, že verejný záujem je možné nejakým spôsobom uchopiť len v súvislosti so základným právom alebo slobodou. Konkrétne, ak ide o základné právo vlastníť majetok, musí dôjsť k posúdeniu, že verejný záujem prevažuje nad záujmom na nerušenom výkone vlastníckeho práva, pričom tento verejný záujem musí byť jednoznačne objektívne určiteľný.

Ústavný súd sa venoval otázke verejného záujmu opätovne vo vzťahu k vlastníckemu právu vo veci PL. ÚS 11/96, kde sa pomerne podrobne vyjadril k otázke využívania majetku vo verejnom záujme a prípadným obmedzeniam z toho plynúcich. Konkrétne ústavný súd uviedol: „...ústavný súd predovšetkým zisťoval, či Ústava Slovenskej republiky pozná (rozoznáva) taký majetok, ktorý **slúži potrebám verejného záujmu**, a v prípade, že tomu tak je, či opatrenia, ktorými sa zabezpečuje jeho využívanie pre potreby verejného záujmu, môžu slúžiť ako dôvod pre obmedzenie základných práv alebo slobôd fyzických alebo právnických osôb. Podľa čl. 20

ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva možno siahnuť vtedy, ak je to vo verejnom záujme. **Verejný záujem, t. j. využívanie majetku na verejnoprospešné ciele**, je podľa uvedeného ustanovenia dôvodom pre obmedzenie vlastníckeho práva (ako jedného zo základných práv) prostredníctvom jeho vyvlastnenia alebo núteného obmedzenia.

Verejný záujem zákonodarca definuje dvojakým spôsobom. Raz je to prostredníctvom stavebného zákona (§ 108 ods. 2 písm. a) a n)), kedy uvádza, že ak sa takýto verejný záujem na vyvlastnení preukáže vo vyvlastňovacom konaní, tak: pozemky, stavby a práva k nim potrebné na uskutočnenie stavieb alebo opatrení vo verejnom záujme... možno vyvlastniť alebo vlastnícke práva k pozemkom a stavbám možno obmedziť... . V tomto prípade závisí od takto zisteného rozsahu verejného záujmu, koľko a aké pozemky, stavby, prípadne ktoré práva k nim bude potrebné vyvlastniť alebo vlastnícke práva k nim obmedziť. Druhý typ právnej úpravy predpokladá čl. 20 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky určujúci, že zákon konkrétne ustanoví, ktorý ďalší majetok, okrem majetku uvedeného v čl. 4 ústavy nevyhnutný na zabezpečovanie ... verejného záujmu môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb. Verejný záujem (buď zistený vo vyvlastňovacom konaní, alebo priamo deklarovaný zákonom) je podľa Ústavy Slovenskej republiky dôvodom pre

“PRE MŇA BOL NAJSMUTNEJŠÍ ROK 1948 – VTEDY SA ROZHODLO, ŽE SME NEPRIATELIA ŠTÁTU. NEVSTÚPILI SME DO DRUŽSTVA A BOLI SME KULACI – NEPRIATELIA. V ROKU 1973 ZA HUSÁKA NÁM SKONFIŠKOVALI MAJETOK – TO BOL ŠTÁTNY ZÁUJEM. NAŠE ROLE IM PREKÁŽALI V OBRÁBANÍ VEĽKÝCH LÁNOV. VTEDY SA ROZHODLO O KONFIŠKÁCII A UŽ SA NEDALO NIČ ROBIŤ. Z OTCA – JEDNÉHO Z NAJVÄČŠÍCH GAZDOV UROBILI PASTIERA – VIETE SI PREDSTAVIŤ TÚ POTUPU – A NEBOL NAJMLADŠÍ, NO MUSEL CHODIŤ ZA ZVIERATAMI. A JA SOM SA STAL HROBÁROM. ALE UŽ SOM BOL ROBOTNÍK – UŽ NÁS NEMOHLI TRÁPIŤ. VTEDY SOM MAL 42 ROKOV.

NAJLEPŠÍ ROK V MOJOM ŽIVOTE BOL POTOM 1989. DVA TÝŽDNE SOM PLAKAL OD ŠŤASTIA, PRESTAL SOM AJ JESŤ, TAKÝ SOM BOL ŠŤASTNÝ, ŽE SME TÚ LÚZU PREŽILI. BOL BY SOM ZOMREL, KEBY MA MANŽELKA NEZAČALA KRMIŤ.“

ŠTEFAN WOLF SLAMENÍKOV, GAZDA Z NOVOBANSKÝCH ŠTÁLOV, KDE SA NARODIL AJ PREŽIL CELÝ SVOJ ŽIVOT. PO KONFIŠKÁCII MAJETKU RODINY AJ SUSEDOV V OBLASTI ŠTÁT VYRÚBAL TISÍCKY OVOCNÝCH STROMOV. ĽUDIA, KTORÝCH DOVTEDY ŽIVILA KRAJINA, SA MUSELI STAŤ ROBOTNÍKMI – PÁN WOLF HROBÁROM A NESKÔR KAMENÁROM. V 80TYCH ROKOCH VYROBIL KAMENNÝ VÝKRIČNÍK – POMNÍK ĽUDSKEJ HLÚPOSTI, KTORÝ UPOZORŇUJE NA MYLNOSŤ ĽUDÍ, ČO SÚ PRI MOCI. PÁN WOLF ŠTÁLE ŽIJE NA ŠTÁLOCH, STARÁ SA O GAZDOVSTVO A PÍŠE KNIHY

obmedzenie základného práva vlastníť majetok podľa jej čl. 20 ods. 1. V rozsahu, v akom je verejný záujem definovaný, a v dobe, počas ktorej sa verejný záujem pri využívaní majetku uplatňuje, slúži ako ústavou predpokladaný dôvod obmedzenia základného práva podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky“.

Podľa právneho názoru ústavného súdu môže byť využívanie majetku pre potreby verejného záujmu dôvodom na obmedzenie nielen vlastníckeho práva, ale aj tých ďalších základných práv alebo slobôd, uplatňovaním ktorých by takýto majetok prestal slúžiť (buď úplne alebo čiastočne) potrebám verejného záujmu. Ak je totiž **verejný záujem** ústavným dôvodom pre obmedzenie jedného zo základných práv (t. j. základné právo ako právo individuálneho subjektu sa podrobilo celospoločenskému záujmu) v situácii, keď sa celospoločenský záujem uplatnil, nie je už možné, aby nad ním už prevládol iný individuálny záujem predstavovaný uplatnením niektorého z ďalších základných práv alebo slobôd. Verejný záujem na využívaní majetku nemôže na jednej strane slúžiť ako dôvod na obmedzenie základného práva vlastníť majetok a súčasne byť podriadený ďalším základným právam alebo slobodám.

V súvislosti s týmto rozhodnutím je potrebné poukázať na to, že na rozdiel od režimu využívania majetku vo verejnom záujme v zmysle čl. 20 ods. 2 ústavy²⁶, kde už zákonodarca má právo definovať, ktorý majetok je možné využívať vo verejnom záujme²⁷, tak v prípade režimu podľa čl. 20 ods. 4 sa verejný záujem určuje individuálne v samostatnom vyvlastňovacom konaní podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v platnom a účinnom znení, ktorého výsledkom je individuálne rozhodnutie. Dôležitý je aj názor ústavného súdu, že aj **samotné využívanie majetku pre potreby verejného záujmu je dôvodom na obmedzenie vlastníckeho práva**. Ústavný súd tiež definoval, že ak verejný záujem „preváži“ individuálny záujem

na výkone vlastníckeho práva ako základného práva, preváži potom aj ostatné individuálne ústavné práva, ak by hrozila kolízia s daným verejným záujmom.

Vo veci PL. ÚS 17/00 ústavný súd rozhodoval o ústavnosti zákona, ktorým bolo obmedzené vlastnícke právo k pozemkom v záhradkárskych osadách v prospech užívateľov jednotlivých pozemkov v záhradkárskych osadách. Napadnutý zákon stanovoval, že k pozemkom v záhradkárskych osadách vzniká zo zákona nájomný vzťah medzi vlastníkom pozemku a jeho užívateľom. Vlastník mal zároveň veľmi obmedzené možnosti, ako sa k svojmu pozemku dostať. Ústavný súd v tomto rozhodnutí uviedol:

*„Druhý odsek čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru priznáva svojim zmluvným stranám právo prijímať zákony, ktorými môžu upraviť užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom. Povedané inými slovami, uvedené ustanovenie Dodatkového protokolu k Dohovoru umožňuje zákonodarnému orgánu každej zmluvnej strane prijať zákon, ktorým upraví spôsob využívania majetku jeho vlastníckmi, a to aj spôsobom odlišným od jeho doterajšieho užívania, ak to vyžaduje všeobecný záujem. **Všeobecný záujem (general interest)** je tým dôvodom, ktorý zákonodarný orgán oprávňuje na prijatie takejto právnej úpravy. Ako potvrdzuje judikatúra Európskeho súdu pre ľud-*

²⁶ Čl. 20 ods. 2 ústavy znie: „Zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok okrem majetku uvedeného v čl. 4 tejto ústavy, nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb. Zákon tiež môže ustanoviť, že určité veci môžu byť iba vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike.“

²⁷ Pozri napr. ustanovenie § 62 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v platnom znení, ktorého prvá veta znie: „Vlastníctvo štátu k pozemkom a vodným plochám v územiach s tretím, štvrtým alebo piatym stupňom ochrany je zakázané previesť na iné osoby.“

ské práva (ďalej len „Európsky súd“), takéto zákony zmluvných strán môžu upravovať nielen užívanie majetku priamo jeho vlastníckmi, ale aj inými osobami, ktorým vlastníci svoj majetok napríklad prenajali. V prípade *Mellacher a iní*²⁸. Európsky súd uviedol: „legislatíve musí byť daná možnosť, aby prijala opatrenia, ktorými sa zasiahne do ďalšieho vykonávania predtým uzavretých zmlúv (v danom prípade nájomných zmlúv), aby sa dosiahol požadovaný cieľ. V dôsledku zákonov, ktorými sa upravuje užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom, dochádza súčasne k obmedzeniu výkonu vlastníckeho práva jednotlivých vlastníkov v rozsahu a spôsobe, ktorý si vyžaduje verejný záujem. ... V uvedenom zmysle možno obmedzenie vlastníckeho práva považovať za logický dôsledok zákonov, ktorými zmluvné strany Dodatkového protokolu k Dohovoru upravujú užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom.

Aj pri uznanej širokej možnosti úvahy, ktorou disponujú zmluvné strany ... pri prijímaní zákonov upravujúcich užívanie majetku vo všeobecnom záujme, však „sprievodné“ účinky takýchto zákonov (prejavujúce sa v obmedzení vlastníckeho práva) nesmú dosiahnuť intenzitu a rozsah de facto vyvlastnenia, t. j. celkového znemožnenia využívania oprávnení vyplývajúcich z vlastníckeho práva, a to dokonca trvale, prípadne na mimoriadne dlhé obdobia. Takýto stav je totiž možné dosiahnuť len za podmienok uvedených v prvom odseku čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru, t. j. jedine v dôsledku zbavenia majetku, za podmienok stanovených zákonom a všeobecnými zásadami medzinárodného práva a len vo verejnom záujme.

Takéto opatrenia (spojené aj s obmedzením, resp. zánikom vlastníckeho práva pôvodných vlastníkov) uznala za legitímne dôvody verejného záujmu aj Komisia pre ľudské práva napríklad v prípadoch sťažností *Erkner a Hofauer v. Rakúsko* – sťažnosť č. 9616/81 (názor Komisie z 24. januára 1986, ods. 121-126), resp. sťažnosti *Poiss v. Rakúsko*, sťažnosť č. 9816/82 (názor Komisie z 24. januára 1986, s. 119-120).

...

V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že **verejný záujem**, ktorý sa sleduje pozemkovými úpravami, je definovaný v § 1 ods. 1, § 2 zákona o pozemkových úpravách, resp. § 19 ods. 1 zákona o pôde, pričom tento je spoločný pre všetky druhy pozemkových úprav. Na tento verejný záujem je potom možné odkázať aj pri obmedzení (či dokonca zániku) vlastníckeho práva, ku ktorému dochádza (môže dôjsť) v jednotlivých konaniach o pozemkových úpravách proti vôli vlastníka. Na túto skutočnosť ostatne pamätá aj § 19 ods. 2 zákona o pôde, v súlade s ktorým pozemkový úrad rozhoduje o vykonaní pozemkových úprav a v súvislosti s tým o výmene alebo prechode vlastníckych práv, o určení hraníc pozemkov alebo o zriadení, prípadne zrušení vecného bremena k dotknutým pozemkom. Na základe uvedeného považuje ústavný súd za potrebné zdôrazniť, že samotný zákon o záhradkových osadách sa žiadnym spôsobom a v žiadnom rozsahu nedotkol takto zákonom definovaného verejného záujmu na pozemkových úpravách, nakoľko vo svojom § 7 a nasl. len bližšie upravuje jedno z konaní o pozemkových úpravách (ktoré spomína už § 29 ods. 1 zákona o pozemkových úpravách).

Hoci dôvody verejného záujmu treba v zmysle citovanej judikatúry Európskeho súdu považovať za legitímne na to, aby sa za vyvlastnený majetok nepriznala náhrada v plnej trhovej hodnote vyvlastneného majetku, na druhej strane je pravdou, že náhrada by mala byť stanovená vo výške rozumne zodpovedajúcej hodnote vyvlastňovaných vecí, ktorá by mala „rešpektovať spravodlivú rovnováhu medzi rôznymi záujmami prichádzajúcimi do úvahy a neklásť neprimeranú záťaž na sťažovateľov“.

²⁸ *Mellacher a iní v. Austria*, rozsudok z 19. decembra 1989, séria A, č. 169, ods. 51

Ústavný súd teda definoval, vychádzajúc z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, pomerne jasné podmienky, ktoré sa kladú na zákonodarcu, ak chce zákonom upraviť iné využívanie majetku v neprospech vlastníckeho práva, pričom jedna z podmienok je aj preukázanie verejného záujmu. Táto podmienka však nie je stanovená sama o sebe, ale v spojitosti s ostatnými podmienkami kladenými na legislatívu takéhoto typu. Ústavný súd ďalej uviedol, že zákonný nájom nepredstavuje v daných súvislostiach neústavný zásah do základného práva vlastníť majetok.

Vo veľmi zaujímavom rozhodnutí PL. ÚS 14/01 rozhodoval ústavný súd o tom, či je v súlade s ústavou vynechanie vlastníka pozemku z okruhu účastníkov kolaudačného konania, ak nie je zároveň stavebníkom. Ústavný súd rozhodol, že takýto stav nie je v súlade s ústavou, pričom okrem iného uviedol: „*Snaha o urýchlenie konania vynechaním (vlastníka pozemku) môže byť motivovaná verejným záujmom na urýchlení začatia využívania hotových stavieb, ale tento nie je dostatočný na to, aby úplne zbavil vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, účasti na kolaudačnom konaní, ak jeho predmetom sú aj práva, oprávnenia a právom chránené záujmy takého vlastníka. ... Zníženie počtu účastníkov kolaudačného konania skutočne môže viesť k jeho zjednodušeniu a zrýchleniu, hlavne v prípadoch, keď sa stavba nachádza na pozemkoch viacerých vlastníkov, ktorí nie sú stavebníkmi. Zjednodušenie a zrýchlenie kolaudačného konania však nepredstavuje taký silný a významný dôvod, aby vyvážil obmedzenie práva podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy vlastníkov pozemkov, ktorí nie sú stavebníkmi.*

Ústavný súd sa zaoberal otázkou, či vôbec možno z dôvodu **verejného záujmu** nepriznať niekomu právo byť účastníkom konania, v ktorom sa môže rozhodovať aj o jeho právach. S výhradou extrémnych situácií živelnej pohromy, vojny etc., keď nie je možné uskutočniť "normálne" konanie, a iných prípadov vyžadujúcich skoro okamžitý

zásah a konaní, kde by účasť subjektu zmari-la dosiahnutie legitímneho účelu konania, na túto otázku treba podľa súdu odpovedať záporne. Verejný záujem môže v konaní prevážiť nad vlastníckym právom, ale okrem extrémnych situácií nemôže odôvodniť to, aby sa niekomu odobrala možnosť priamo presadzovať svoje práva v konaní, v ktorom sa o nich rozhoduje.

V rozhodovaní vo veci PL. ÚS 15/06 rozhodoval ústavný súd o ústavnosti zákona, ktorým sa sprísnilo držanie a vlastníctvo strelných zbraní. V tomto rozhodnutí sa ústavný súd uviedol ďalšiu významnú zásadu, ktorá nie je možné porušiť ani z dôvodu aplikácie verejného záujmu. Konkrétne ústavný súd uviedol: „*Žiadny **verejný záujem** nemôže ospravedlniť, že o právach fyzickej osoby alebo právnickej osoby rozhoduje orgán, s ktorým vôbec nepríde do kontaktu, je mu neznáme rozhodnutie tejto komisie, jej zloženie a spôsob konania pred ňou. Dôvodová správa k zákonu o strelných zbraniach k § 19 neuvádza zriadenie komisie ani nedeklaruje verejný záujem na jej činnosti a rozhodnutí. Konanie komisie samo osebe znamená neurčitú formuláciu, či osobe dáva záruky, že zbraň „nezneužije“, ktorá sama osebe sťažuje predvídateľnosť výsledku konania.*

Vo veci PL. ÚS 22/06 ústavný súd posudzoval **stret dvoch verejných záujmov** a to verejného záujmu na ochrane vlastníckeho práva s verejným záujmom na ochrane životného prostredia. Konkrétne ústavný súd posudzoval ústavnosť niektorých ustanovení zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v tom čase platnom znení. Ústavný súd k tomuto „konfliktu“ uviedol: „*Význam slovného spojenia „zákonný obsah“ v čl. 20 ods. 1 ústavy treba interpretovať tak, že obsah vlastníckeho práva (a tým aj jeho medze) určí zákon. Týmto zákonom je primárne (ratione merita) Občiansky zákonník, osobitne jeho ustanovenie § 123, podľa ktorého vlastník je v medziach zákona oprávnený predmet svojho vlastníctva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním. ... Podľa čl. 20 ods. 3 ústavy vlast-*

níctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom. ...

Zákon ustanovujúci mieru poškodzovania chráneného záujmu nemusí byť prijatý, ale ak sa zákon prijme, nemožno vlastníka oslobodiť od povinnosti nepoškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie (a to ani zákonom). Vylúčenie bezohľadnej dispozície majetkom podľa čl. 20 ods. 3 ústavy nemožno stotožniť s nútenými obmedzeniami vlastníka podľa čl. 20 ods. 4 ústavy. ...

Výkon vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 3 ústavy je v záujme zachovania práv iných osôb limitovaný; ústavou určené medze vlastníckeho práva sa vzťahujú na taxatívne ustanovené hodnoty, ktoré podliehajú ochrane pri výkone vlastníckeho práva. Predmetom ochrany je:

- a) ľudské zdravie,
- b) príroda,
- c) kultúrne pamiatky,
- d) životné prostredie.

Každá z týchto hodnôt podlieha ochrane, ktorá nie je nadradená nad vlastnícke právo, lebo nie je absolútna. Chránené hodnoty vlastníka môže poškodzovať v rozsahu zákona, lebo výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať tieto hodnoty „nad mieru ustanovenú zákonom“.

Podľa čl. 44 ods. 3 ústavy nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky. Z hľadiska čl. 20 ods. 3 ústavy sa toto ustanovenie môže zdať nadbytočné, avšak ustanovenie čl. 44 ods. 3 má všeobecný význam. Nezakladá povinnosť iba vo vzťahu k výkonu vlastníckeho práva. Ustanovuje povinnosť neohrozovať a nepoškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky nad mieru ustanovenú zákonom pri výkone každého základného práva a slobody.

Vo vzťahu k životnému prostrediu ústava formuláciou čl. 44 ods. 3 rozširuje jeho ochranu aj do sféry prevencie tým, že zakazuje nielen poškodzovať životné prostredie, ale zakazuje životné prostredie aj ohrozovať. Uvedené zákazy sú zároveň komplementárnym vyjadrením povinnosti chrániť a zveľaďovať životné prostredie, ktorá je ustanovená v čl. 44 ods. 2 ústavy.“

Ústavný súd tak uviedol, že z ústavy vyplýva istá **hierarchia vzťahov** medzi niektorými základnými právami (ktorých ochrana zároveň predstavuje verejný záujem). Ak by takáto hierarchia nebola nastolená, dochádzalo by k tomu, že absolútne a neobmedzené využívanie jedného z práv (vlastníckeho práva) by mohlo poprieť zmysel druhého (práva na priaznivé životné prostredie). Ústavný súd zároveň jednoznačne vymedzil, že zákonné obmedzenie výkonu vlastníckeho práva z titulu ochrany životného prostredia nie je jeho nútením obmedzením, ale jeho súčasťou. Takýmto spôsobom je znemožnené bezohľadné využívanie vlastníckeho práva na úkor iných verejných záujmov vymenovaných v čl. 20 ods. 3 ústavy²⁹. Nie je teda možné si takéto obmedzenie zamieňať s individuálnym obmedzením výkonu vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy.

Vo veľmi významnom rozhodnutí, týkajúcom sa vymedzenia verejného záujmu vo vzťahu k vyvlastňovaniu vo veci PL. ÚS 19/09, kde ústavný súd rozhodol o neústavnosti niektorých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá, je vo vzťahu k posudzovaniu verejného záujmu okrem iného uvedené, že:

²⁹ Čl. 20 ods. 3 Ústavy SR znie: „Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.“

„Právny poriadok pozná a poznal aj pred prijatím zákona č. 669/2007 Z. z. inštitút vyvlastnenia **vo verejnom záujme** pre výstavbu diaľnic. Stavebný zákon v ustanovení § 108 ods. 2 písm. f) uvádza, že vyvlastniť možno len vo verejnom záujme pre výstavbu a správu diaľnic. Uvedená formulácia v spojení s odsekom 3 tohto ustanovenia vyjadruje, že ak je daný expropriačný titul (dôvod) – výstavba diaľnice, musí sa ešte preukázať, že táto výstavba je vo verejnom záujme, pričom toto ustanovenie však nemožno vykladať tak, že verejný záujem je už zákonom (ustanovenie § 108 ods. 2 stavebného zákona) daný a teda, že ho už v rámci vyvlastňovacieho konania preukazovať netreba; naopak § 108 ods. 3 stavebného zákona výslovne ustanovuje, že „Verejný záujem... sa musí preukázať vo vyvlastňovacom konaní.“

Verejný záujem tu nemožno chápať ani aritmeticky (je to v záujme väčšieho počtu obyvateľov), ani automaticky (každá diaľnica je vo verejnom záujme, a teda pozemky môžu byť automaticky vyvlastnené). Ako vyjadril vo svojom rozhodnutí český ústavný súd (I. ÚS 198/95, PL. ÚS 24/04), verejný záujem nie je vždy totožný so záujmom kolektívnym (uspokojovanie kolektívnych záujmov určitých skupín môže byť dokonca v rozpore so všeobecnými záujmami spoločnosti). Verejný záujem je potrebné chápať ako záujem, ktorý možno označiť ako všeobecne prospešný záujem.

Verejný záujem, ktorý je predmetom posudzovania v rámci vyvlastňovacieho konania, je podľa aktuálnej koncepcie vyvlastnenia predmetom správnej úvahy a zisťuje sa v priebehu konania na základe zvažovania najrôznejších partikulárnych záujmov, po zvážení všetkých rozporov a pripomienok. Z odôvodnenia rozhodnutia, ktorého podstatou je otázka existencie verejného záujmu, potom musí jednoznačne vyplynúť, prečo verejný záujem prevážil nad inými či už súkromnými, alebo aj verejnými záujmami (napr. výstavba diaľnice na pozemku, kde sa nachádza škola).

Verejný záujem je predmetom dokazovania v rámci rozhodovania o určitej otázke, napr. vyvlastnení, a nie je možné ho vopred a priori stanoviť. Z tohto dôvodu spadá zisťovanie verejného záujmu do právomoci moci výkonnej, a nie zákonodarnej. Nie je tiež možné zjednodušiť vec tak, že existencia akéhosi vyššieho – nadradeného verejného záujmu (v zmysle ústavnoprávneho verejného záujmu) na výstavbe diaľnic umožňuje radikálny, nezvratný zásah do vlastníckeho práva cudzieho vlastníka pozemku ešte pred rokovaním s vlastníkom či pred prípadným vyvlastnením. Naopak, takýto „ústavný“ verejný záujem nemôže a priori vyvážiť právo na pokojné užívanie majetku.

„ZADFINOVAŤ VEREJNÝ ZÁUJEM JE ŤAŽKÉ. JE TO PÄŤ ĽUDÍ, PÄŤDESIAT ĽUDÍ, MESTO? JE TO VÄČŠIE DOBRO? MÁ VÄČŠINA PRAVDU? TIETO OTÁZKY SI ALE KLÁŠŤ MUSÍME, NEMÔŽE SI TO ROZHODNÚŤ JEDEN ČI STOPÄŤDESIAT POLITIKOV.“

ÚČASTNÍK PRIESKUMU ZDRUŽENIA SLATINKA O TOM, AKO SA ROZHODUJE O VEREJNOM ZÁUJME NA SLOVENSKU V SÚČASNOSTI, 2015

Ústavná akceptácia takéhoto ďalšieho, všeobecnejšieho – nadradeného **vyššieho verejného záujmu** by znamenala dať štátnej moci licenciu na výstavbu diaľnic, kde si zmyslí a kedy

si zmyslí, pričom vyvlastňovacie konanie by sa zúžilo len na otázky výšky odškodnenia. Súčasná právna úprava, ústavná ochrana vlastníckeho práva konkretizovaná stavebnými predpismi, však nie je kompatibilná s týmto modelom. Z hľadiska štandardov ochrany ústavnosti uplatňovaných v doterajšej judikatúre ústavného súdu by akceptácia spôsobu vyvlastnenia ustanovená v zákone o jednorazových mimoriadnych opatreniach v súvislosti s výstavbou diaľnic vytvorila neprijateľný precedens pre ďalší vývoj stavebného konania aj vo vzťahu k iným druhom verejnoprospešných stavieb. ...

Výstavba diaľnic je nepochybne činnosťou vo verejnom záujme. To je explicitne ustanovené v stavebnom zákone, vyplýva to zo zákona o NDS i zo zákona č. 129/1996 Z. z. a tiež zo zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov. Ako už bolo uvedené, verejný záujem, ktorý je predmetom posudzovania v rámci vyvlastňovacieho konania, je predmetom správnej úvahy

a zistúje sa v priebehu konania na základe zvažovania najrôznejších partikulárnych záujmov, po zvážení všetkých rozporov a pripomienok. Nie je teda prípustné dôvodiť existenciou akéhosi vyššieho – nadradeného verejného záujmu (v zmysle „ústavného“ verejného záujmu) na výstavbe diaľnic, ktorý by bez ďalšieho ústavne legitimizoval vyvlastnenie de facto. Tým by sa následné vyvlastňovacie konanie stalo už len slúžkou stavebného konania. Zákon nemôže takto triviálnym spôsobom, ako sa to deje napadnutými ustanoveniami zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, skonštruovať novú koncepciu vyvlastňovania, ktorá by znamenala, že výstavba ktorejkoľvek diaľnice je takým verejným záujmom, že vyvlastňovacie konanie sa redukuje na konanie o náhradu za vlastníctvo a samotné stavebné konanie je už de facto vyvlastnením.“

Vo veci PL. ÚS 111/2011 ústavný súd posudzoval ústavnosť zákona, ktorý stanovil všeobecnú exekučnú imunitu štátu. V tomto rozhodnutí ústavný súd v jednom zo svojich záverov uviedol, že: „**Verejný záujem** na zachovaní určenia majetku štátu na plnenie jedinečných a nezastupiteľných verejných úloh štátu je nespochybniteľný, ústavne neudržateľným sa však stáva vo chvíli, keď charakter a spôsob jeho normatívneho ukotvenia obmedzuje základné práva fyzických osôb alebo právnických osôb vystupujúcich v právnych vzťahoch so štátom do tej miery, že tieto základné práva a slobody nemožno primerane užívať, takže sa stávajú iluzórnymi.“

Toto rozhodnutie tak predstavuje základné medze uplatňovania verejného záujmu – nie je možné ani z dôvodu verejného záujmu spôsobiť do výkonu základných práv taký zásah, ktorý by spôsobil nemožnosť ich uplatňovania (ak to samozrejme, samotná ústava nepredvída, ako v prípade zásahu do výkonu vlastníckeho práva).

4.2. ROZHODOVACIA ČINNOSŤ NAJvyššieho SÚDU SR

Aj Najvyšší súd sa otázkami týkajúcimi sa verejného záujmu zaoberal vo viacerých svojich rozhodnutiach. V rozhodnutí sp.zn. 6 Sžo 395/2009 sa najvyšší súd pomerne rozsiahlo vyslovil k pojmu verejný záujem a k spôsobu jeho posudzovania v konaní o dodatočnom povolení stavby podľa § 88a stavebného zákona. V tomto konaní sa stavebný úrad výslovne musí zaoberať otázkou verejného záujmu, lebo základnou podmienkou dodatočného povolenia „čiernej“ stavby je jej súlad s verejným záujmom³⁰.

Najvyšší súd SR v tomto rozhodnutí uviedol: „Verejný záujem je pojem neurčitý. Stavebný zákon ani žiaden iný zákon neobsahuje jeho legálnu definíciu. I keď ním všeobecne možno chápať záujem prospešný väčšiemu počtu osôb a nie iba jedincovi, nemožno ho chápať ako bezpodmienečný záujem obce. Nie je možné **v mene verejného záujmu** ohrozovať zdravie osôb, či životné prostredie. V danom prípade sa však z postupu správnych orgánov skôr javí, že vydaním predmetných správnych rozhodnutí boli naplnené práve súkromné záujmy. V tejto súvislosti sa verejným záujmom rozumejú záujmy chránené osobitnými zákonmi, všeobecne záväznými vyhláškami, nariadeniami, záväznými časťami slovenských technických noriem a pod. Posúdenie súladu s nimi vykonáva príslušný prvostupňový orgán štátnej správy.

³⁰ § 88a ods. 1 stavebného zákona znie: „Ak stavebný úrad zistí, že stavba bola postavená bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním, začne z vlastného podnetu konanie a vyzve vlastníka stavby, aby v určenej lehote predložil doklady o tom, že dodatočné povolenie nie je v rozpore s verejnými záujmami chránenými týmto zákonom, najmä s cieľmi a zámermi územného plánovania, a osobitnými predpismi. Ak bola stavba začatá bez právoplatného stavebného povolenia, ktoré už bolo vydané, stavebný úrad posúdi súlad stavby s verejnými záujmami na základe záväzných stanovísk podľa § 140b a podkladov predložených v stavebnom konaní.“

Musí posúdiť najmä súlad s platnou územno-plánovacou dokumentáciou z hľadiska súladu s funkčným využitím, určené záväzné limity a regulatívy, ktoré vykonáva obec. ...

*Pri stavbách postavených bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním je stavebný úrad povinný vždy najskôr skúmať, či takúto stavbu nemožno dodatočne povoliť. Vyhodnocuje pritom jej vplyv na životné prostredie, súlad s platnou územno-plánovacou dokumentáciou, resp. s funkčným využitím územia, so všeobecnými technickými požiadavkami vymedzenými príslušnými právnymi predpismi a technickými normami, pričom prihliadne na stanoviská a vyjadrenia dotknutých orgánov, a napokon skúma aj vlastnícke vzťahy k pozemku, na ktorom je stavba umiestnená. Pokiaľ zistí **súlad s verejnými záujmami**, stavbu môže dodatočne povoliť, pričom vo výroku o dodatočnom povolení zároveň vysloví súhlas s užívaním stavby na daný účel.*

Tým, že prvostupňový správny orgán v danom prípade preniesol dôkazné bremeno preukázania súladu existujúcich stavieb s verejnými záujmami na seba, porušil tak nielen procesný postup predpísaný stavebným zákonom, ale zároveň upustil od požadovania preukázania uvedeného súladu existencie stavieb s verejným záujmom, čím opätovne porušil zákon.“

Najvyšší súd pomerne inštruktážne objasnil, ako má v tomto konkrétnom konaní postupovať stavebný úrad pri skúmaní toho, či je dodatočne povolovaná stavba v súlade s verejným záujmom. Z posledného citovaného odseku je zároveň zjavné, že stavebný úrad musí svoje úvahy rozviesť v odôvodnení rozhodnutia a musí tak urobiť presvedčivým spôsobom, aby nebolo pochyb o tom, že skutočne postupoval v súlade so zákonnými ustanoveniami.

Obdobne aj vo veci sp.zn. 5 Sžp 28/2011 sa Najvyšší súd SR vyjadroval ku konaniu podľa § 88a stavebného zákona a posudzovaniu verejného záujmu v tomto konkrétnom prípade, pričom vyslovil obdobné závery, ako

v predchádzajúcom prípade. Upozornil, že ak sa jedná o dodatočnom povolení stavby a tá je v rozpore s platným územným plánom, nie je možné hovoriť o súlade s verejným záujmom v území.

Vo veci sp.zn. 3 Sžp 2/2008 riešil Najvyšší súd stret dvoch verejných záujmov – ochrany životného prostredia s ochranou vlastníckeho práva, z ktorých obe majú svoje vyjadrenie vo forme konkrétnych ústavných práv.

Najvyšší súd v tomto rozhodnutí uviedol: „S prihliadnutím na čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky a §17 ods. 1 zák. č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí pre Najvyšší súd vyplýva záver, že **verejný záujem na ochrane životného prostredia** ako základného predpokladu existencie ľudskej bytosti je mimoriadny a preto právny poriadok Slovenskej republiky mu venuje zvýšenú pozornosť a v prípade stretu tohto verejného záujmu s výkonom niektorých práv jednotlivcom je na základe uvedeného prípustné výkon týchto práv obmedziť. Toto je najmä evidentné v prípade stretu verejného záujmu na ochrane životného prostredia a súkromných práv, ktorým je napríklad vlastnícke právo, ktorého obsah (čl. 20) a zvýšená ochrana v správnom súdnom procese (čl. 46 ods. 2 veta druhá) sú zakotvené priamo v Ústave Slovenskej republiky.

Potom je celkom prirodzené, že zákonodarca prostredníctvom ... zákona o ochrane prírody zakotvil všeobecnú prevenčnú povinnosť nielen štátu ale aj jednotlivcom, aby vzhľadom na zachovanie zdravého životného prostredia prispôsobili vykonávanie svojich činností tak, aby nedošlo k poškodeniu životného prostredia alebo jeho zložiek ...

Za týchto okolností už potom samotné rozoranie trávnych porastov na dotknutých pozemkoch, ktoré boli na základe viacerých na sebe nezávislých odborných vyjadrení označené ako významná časť biotopu drozda fúzatého a sokola červenonohého, a súčasne boli označené ako územie mimoriadneho významu pre ich existenciu, je nutné vyhodnotiť ako konanie jednotlivca proti verejnemu záujmu obsiahnutom v cit.

ustanoveniach zák. č. 543/2002 Z.z. Činnosť žalobcu však mala závažnejšie následky, lebo rozoraním dotknutých pozemkov nielenže poškodil biotop, ale vysiatím kukurice úplne znemožnil chráneným živočíchom existenciu v tejto lokalite. Pritom vo vzťahu k postaveniu žalobcu ako odborníka na poľnohospodársku výrobu (podľa § 3 ods. 1 písm. c/ zák. č. 220/2004 Z.z. sa mu pripisuje zvýšená znalosť ekosystémov) je neprípustná jeho argumentácia, že ako laická osoba v oblasti ochrany prírody a krajiny nemohol vedieť, že svojim konaním je spôsobilý poškodiť biotop dropa a sokola.

Pri posudzovaní **stretu dvoch verejných záujmov** – ochrany životného prostredia a nerušeného využívania vlastníckeho práva za situácie, keď tým druhým došlo k poškodeniu životného prostredia postupom odporujúcim zákonu sa teda Najvyšší súd jednoznačne priklonil k tomu, že využívaním vlastníctva nemôže dôjsť k nezákonnému poškodeniu životného prostredia, pričom zdôraznil najmä preventívnu funkciu ochrany životného prostredia.

V rozhodnutí sp.zn. 5 Sžp 10/2009 zrušil Najvyšší súd SR vydané územné rozhodnutie podľa stavebného zákona z dôvodu, že jeho vydaniu nepredchádzalo vydanie súhlasu na výrub drevín, ktoré sa na danom pozemku nachádzali³¹. Rovnako ako v predchádzajúcom prípade, aj v tomto prípade Najvyšší súd riešil **stret výkonu vlastníckeho práva a verejným záujmom na ochrane životného prostredia**.

„S prihliadnutím na čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky a § 17 ods. 1 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí pre Najvyšší súd vyplýva záver, že verejný záujem na ochrane životného prostredia ako základného predpokladu existencie ľudskej bytosti je mimoriadny a preto právny poriadok Slovenskej republiky jej venuje zvýšenú pozornosť a na základe uvedeného je prípustný výkon niektorých práv jednotlivca obmedziť. Najmä toto je markantné v prípade stretu verejného záujmu na ochrane životného prostredia a súkromných práv, ktorým je napríklad

vlastnícke právo, ktorých obsah (pre vlastníctvo je to čl. 20) a zvýšená ochrana v správnom súdnictve (čl. 46 ods. 2 veta druhá) sú zakotvené priamo v Ústave Slovenskej republiky. Pritom k obsahu vlastníckeho práva k pozemkom jednoznačne prislúcha právo na realizáciu stavby.

Potom je celkom prirodzené, že zákonodarca prostredníctvom ust. § 4 ods. 1 zák. č. 543/2002 Z.z. zakotvil všeobecnú prevenčnú povinnosť nielen štátu ale aj jednotlivcov, aby vzhľadom na zachovanie zdravého životného prostredia prispôsobili vykonávanie svojich činností tak, aby nedošlo k poškodeniu životného prostredia alebo jeho, pre existenciu jednotlivca nenahraditeľných zložiek, a ďalej v špeciálnych ustanoveniach, ktorým je napríklad § 9 ods. 1 a 2 zák. č. 543/2002 Z.z. ako aj ust. § 39a Stavebného zákona, túto prevenčnú povinnosť bližšie rozvil pre podmienky výkonu vlastníckeho práva v územnom plánovaní.

Podľa § 4 ods. 1 zák. č. 543/2002 Z.z. každý je pri vykonávaní činnosti, ktorou môže ohroziť, poškodiť alebo zničiť rastliny alebo živočíchy, alebo ich biotopy, povinný postupovať tak, aby nedochádzalo k ich zbytočnému úhynu alebo k poškodzovaniu a ničeniu. ...Najvyšší súd nemôže akceptovať právnu situáciu, kedy s vedomím, že na dotknutom území, kde sa v čase rozhodovania nachádzajú rastúce stromy a kríky, stavebný úrad rozhodne o umiestnení stavby, tzn. že za tejto situácie nie je možné

³¹ Vyplýva to z ustanovenia § 103 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z.z. platí, že „Orgán štátnej správy, ktorý vedie konanie o veci, ktorou môžu byť dotknuté záujmy ochrany prírody a krajiny, môže o veci rozhodnúť najskôr po tom, ako mu bolo doručené rozhodnutie orgánu ochrany prírody o vydaní alebo nevydaní súhlasu alebo povolení alebo nepovolení výnimky zo zákazu, odborné stanovisko alebo vyjadrenie, ak sa podľa tohto zákona vyžadujú. Ak orgán ochrany prírody nevydá vyjadrenie podľa § 9 ods. 1 písm. m) v lehote podľa osobitného predpisu, predpokladá sa, že súhlasí.“

vylúčiť budúci stav, kedy určitá plocha bude zastavaná stavbou, v dôsledku čoho budú musieť byť logicky zlikvidované, resp. odstránené všetky prekážky dotknuté vrátane tam existujúcich porastov (a to aj v budúcnosti) touto stavbou. Z tohto dôvodu je potom irelevantné tvrdenie, že toto rozhodnutie ešte nezakladá právo na uskutočnenie stavby.“

V rozhodnutí sp.zn. 5Sžp/41/2009 Najvyšší súd veľmi obsiahlo definoval a vymedzil **verejný záujem** na ochrane životného prostredia a spojil s ním výkon práva na priaznivé životné prostredie v podobe účasti v konaniach, kde sa o zásahoch do životného prostredia rozhoduje. V rozhodnutí uviedol, že: „*Pokiaľ hovoríme o životnom prostredí, potom máme na mysli všetko, čo na Zemi obklopuje človeka a najmä po stránke biologickej stability ovplyvňuje prirodzené podmienky života spolu s existenciou rozmanitých druhov organizmov. Je nepochybné, že predovšetkým pod pojmom životné prostredie je nutné mať na pamäti jeho zložkovú definíciu (§ 2 zák. č. 17/1992 Zb.), tzn. že zložkami životného prostredia sú najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy. Samotný citovaný zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí bol zákonodarcom prijatý pri zdôraznení práva na priaznivé životné prostredie ako jedného zo základných práv človeka. Avšak, ak hovoríme o životnom prostredí, nehovoríme o podmienkach, ktoré robia život jednotlivca alebo spoločnosti znesiteľnejším, lepším alebo technicky komfortnejším, ale hovoríme o neopakovateľnom a nenahraditeľnom stave, bez ktorého by život jednotlivca nebol možný takmer alebo vôbec.*

Potom na právo na priaznivé životné prostredie nie je možné nazerať ako na typické subjektívne právo jednotlivca, ktorého sa môže človek v rámci svojej právnej subjektivity dovoľávať a na jeho základe si niečo, tzn. samotné životné prostredie nárokovať, prisvojovať alebo požadovať. Vzhľadom na bezprostrednú odzvu dopadu negatívnych ľudských činností na životné prostredie ako celok, ktoré neakceptuje ani štátnu suverenitu, ani hranice štátov ani

normatívne zákazy a príkazy – je to trvalé benefícium, resp. trvalý kolektívny záujem, ktorý, najmä vo vzťahu k občanom v zmysle právno-filozofickej teórie spoločenskej zmluvy z konca 18. storočia priamo zaťažuje štát - v prenesenom zmysle obdobne ako právo na život bez vojnového nebezpečenstva alebo životu nebezpečných chorôb, a ktoré musí existovať bez toho, aby jednotlivec chcel, mohol alebo s jeho existenciou spojenú vôľu právne prejavil mal,

- lebo bez jeho existencie už svoju vôľu neprejaví,

- lebo bez jeho existencie nie je možné blahobyt ľudstva dosiahnuť vôbec a zabezpečenie základných ľudských práv vrátane ústavou garantovaného práva na život je nemysliteľné.

Vzhľadom na prirodzenú vzájomnú závislosť človeka a ostatných organizmov nachádzajúcich sa v prírode, a to najmä v krajine, a s uvedomením si povinnosť vyvažovať právo človeka pretvárať prírodu v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja, Najvyšší súd nemôže prehliadnuť základné smerovanie združenia jednotlivcov združených za účelom naplnenia svojho základného práva na priaznivé životné prostredie. Tým, že toto právo žalobca dal za základ existencie svojho združenia a v tomto konaní od neho odvodzuje svoje postavenie účastníka, naplnil žalobca podľa Najvyššieho súdu záver vyslovený v hore citovanom ústavnom náleze č. k. II. ÚS 197/2010-52. Za tohto stavu by potom v prejednávanej veci bolo v rozpore s ústavným imperatívom „každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie“ (článok 44 ods. 2 ústavy) brániť hore uvedenému združeniu v ich výslovne prejavenej snahe, aby prostredníctvom legálne dostupných mechanizmov vnútroštátnej právnej ochrany, medzi ktoré nepochybne patrí aj súdny prieskum rozhodnutí správnych orgánov týkajúcich sa životného prostredia, naplňovalo svoj cieľ.“

Aj v rozhodnutí sp.zn. 5 Sžp 103/2009 sa Najvyšší súd SR zaoberal otázkou účasti osôb

v konaniach, kde sa rozhoduje o životnom prostredí, pričom v účasti takýchto osôb vidí potrebné vyváženie súkromných (komerčných) záujmov, ktoré často sledujú subjekty, ktoré sa naopak usilujú získať povolenie na zásah do prírody. Subjekty, ktoré vstupujú do týchto konaní z dôvodu, že chcú takto životné prostredie chrániť, chránia, podľa názoru Najvyššieho súdu zároveň aj **verejný záujem** a vyvažujú záujem súkromný.

Krajský súd v Žiline v rozhodnutí sp.zn. 21S/95/2011 KSZA posudzoval otázku stretu verejného záujmu na ochrane prírody a jej nerušenom vývoji v územiach chránených na základe zákona o ochrane prírody a krajiny s verejným záujmom na hospodárskom využívaní lesov a ich ochrane pred podkôrnym hmyzom. Pri posudzovaní tejto otázky sa Krajský súd v Žiline oprel o právnu zásadu „Lex specialis derogat legi generali“:

„Vo vzťahu k námietke žalobcu, že správny orgán nerešpektoval ust. § 23 ods. 5 Zákona o lesoch (zákon č. 326/2005 Z.z.), podľa ktorého obhospodarovateľ lesa je povinný v záujme ochrany lesa prednostne vykonať náhodnú ťažbu tak, aby nedošlo k vývinu, k šíreniu a premnoženiu škodcov. V prípade chránených územím s 5. stupňom ochrany táto povinnosť platí len po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia orgánov štátnej správy, ochrany prírody a krajiny o povolení výnimky. Vo vzťahu k zákonu o lesoch a vo vzťahu k ochrane prírody je potrebné poukázať na to, že Zákon o ochrane prírody a krajiny č. 543/2002 Z.z. je vo vzťahu k ochrane prírody a krajiny, do ktorej jednoznačne patria aj lesy, je zákonom osobitným k Zákonu o lesoch č. 326/2005 Z.z. a preto bolo potrebné v danom prípade zo strany orgánu ochrany prírody v prípade zistení činnosti žalobcu postupovať podľa Zákona o ochrane prírody a krajiny č. 543/2002 Z.z.“.

Ako vyplýva z rozhodnutia, v prípade stretu uvedených dvoch verejných záujmov je ich potenciálna kolízia riešená priamo v zákone³².

4.3. VYBRANÉ ROZHODNUTIA ÚSTAVNÉHO SÚDU ČR

Aj Ústavný súd ČR sa zaoberal skúmaním ústavnosti zákonov, ktoré priamo zadefinovali konkrétne stavby vykonávané vo verejnom záujme. V náleze I. ÚS 198/95 zo dňa 28. marca 1996 posudzoval český ústavný súd naplnenie podmienky verejného záujmu vo veci vyvlastnenia súkromného pozemku z dôvodu výstavby parkoviska. V tomto rozhodnutí Ústavný súd ČR, okrem iného, uviedol:

*„V této souvislosti je nutno vycházet zejména z článku 11 odst. 4 Listiny, který stanoví, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Rovněž tak článek 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod stanoví, že každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. V konkrétním případě se však soud dostatečně nevypořádal s otázkou, zda lze využívání stavby, zčásti jako parkoviště v letních měsících a zčásti jako autobazar (viz čl. 58 p.v. spisu č.j. 4 C 343/93-69), považovat za **veřejný zájem**. Pokud jde o zřízení autobazaru, je nepochybné, že se jedná o soukromý podnikatelský zájem jeho provozovatele. Ohledně využívání části stavby jako parkoviště však obecný soud sám vůbec nezjišťoval, k jakému účelu bylo parkoviště budováno.“*

³² Ako vyplýva u ustanovenia § 1 ods. 2 zákona o ochrane prírody „Ak tento zákon neustanovuje inak, vzťahujú sa na ochranu zložiek životného prostredia osobitné predpisy.“

... Nelze totiž přehlédnout, že ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti na zachování neoprávněné stavby. V této souvislosti je možno dovodit, že pojem "veřejný zájem" je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem. Otázkou obecného zájmu se zabývá např. F. A. Hayek v publikaci "Právo, zákonodárství a svoboda", II. díl, (vydala ACADEMIA Praha 1991), na straně 14. Autor uvádí, že "často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin." Je proto nutné, aby k omezení vlastnických práv docházelo jen po pečlivém zvážení základní podmínky, zda je omezení nutné ve veřejném zájmu.

Jestliže se obecné soudy v napadených rozhodnutích zabývaly pouze účelovým hlediskem, aniž by zkoumaly, zda jsou dány podmínky pro nucené omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, lze dovodit, že nejednaly v souladu s článkem 11 odst. 4 Listiny, kterého se stěžovatelka dovolává. Tento článek - jak již bylo uvedeno - stanoví, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné jen na základě zákona, za náhradu a ve veřejném zájmu. Zatím co první dvě podmínky splněny byly, dodržení třetí podmínky je pochybné, neboť její existence není dostatečně a přesvědčivě prokázána. Pochybnost v tomto směru vzbuzuje již sama skutečnost, že na pozemku je zřízen též autobazar (tedy čistě komerční instituce); bez významu zřejmě není ani otázka, v jakém rozsahu slouží pozemek stěžovatelky jako autobazar a v jakém rozsahu jako asfaltované parkoviště, byť - jak již Ústavní soud uvedl - ani parkoviště nemusí být vždy stavbou, která byla zřízena ve veřejném zájmu. Tím se zejména krajský soud náležitě nezabýval a v podstatě odkázal na odůvodnění rozsudku okresního soudu a akcentoval zejména ekonomickou nevhodnost odstranění stavby, což je podle

„AK IDETE NA BICYKLI A STOČÍTE KOLESO, STE V JARKU. JE TO VAŠE ZLÉ ROZHODNUTIE A VAŠE NÁSLEDKY. AK UROBÍTE CHYBNÉ ROZHODNUTIE O TOM, ČO JE VO VEREJNOM ZÁUJME, MÁ TO NÁSLEDKY EŠTE ĎALŠÍCH 100 ROKOV PRE VEĽA ĽUDÍ. PRETO BY VEREJNÁ DISKUSIA O VEREJNOM ZÁUJME MALA MAŤ DOSTATOČNÝ PRIESTOR A ČAS.“

ÚČASTNÍK PRIESKUMU ZDRUŽENIA SLATINKA O TOM, AKO SA ROZHODUJE O VEREJNOM ZÁUJME NA SLOVENSKU V SÚČASNOSTI, 2015

názoru Ústavního soudu z hlediska posouzení veřejného zájmu samo o sobě jako důvod nepostačující. Nelze přehlédnout ani to, že stavební povolení bylo vydáno bez souhlasu vlastníků, takže sám původ celého dalšího správního řízení byl protiprávní a vlastníky pozemku diskriminující.“

V náleze je velmi inštruktážne vysvetlené, akým spôsobom by sa mali príslušné štátne orgány vysporiadať s pojmom „verejný záujem“, stanovuje dokonca istú mieru toho, kedy už o verejný záujem v žiadnom prípade nemôže ísť (ak ide o komerčnú aktivitu na súkromné účely). Z nálezu tiež nepochybne vyplýva nutnosť zobrať do úvahy všetky okolnosti, pri posudzovaní toho, či skutočne ide o verejný záujem, alebo nie. Dôležité je tiež konštatovanie, že nie každý kolektívny záujem je možné automaticky brať ako verejný záujem.

V náleze [PL. ÚS 24/04](#) zo dňa 28. 6. 2005 posudzoval český ústavný súd otázku ústavnosti zákonného ustanovenia, ktorým bola konkrétna stavba (vodná cesta a priehrady na Labe) prehlásená ako stavba vo verejnom záujme. Súd v rozhodnutí pomenúva niektoré základné princípy, ako pristupovať k pojmu verejný záujem v súvislosti s možnosťou vyvlastnenia, pre ktoré predstavuje jednu z ústavných podmienok. Vymedzenie konkrétneho verejného zájmu si nemôže uzurpovať zákonodarná moc, pretože toto vymedzenie prináleží výkonnej moci v individuálnom správnom konaní. Avšak ani toto

konanie nesmie byť svojvoľné, ale musí sa v odôvodnení vysporiadať s tým, prečo je v daných súvislostiach konkrétny záujem pomenovaný ako záujem verejný, musí sa vyrovnáť s inými protichodnými záujmami, musí pomenovať čo všetko vzal pri svojom rozhodovaní do úvahy a prečo atď. V tejto súvislosti je veľmi podstatné aj to, že v prípade ak je verejný záujem, v zmysle ktorého sa konkrétna stavba bude realizovať, definovaný priamo v zákone, dochádza aj k (z hľadiska ústavy) neprípustnému obmedzeniu súdneho prieskumu daného rozhodnutia.

Konkrétne Ústavný súd ČR označil predpis za protiústavný: „... pretože jím došlo k porušení principu dělby moci zakotveného v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Tím, že Parlament v zákoně označil rozvoj a modernizaci konkrétní vodní cesty za **veřejný zájem**, nedodržel požadavek obecnosti právního předpisu, aplikoval neurčitý právní pojem v konkrétním případě, a zasáhl tak do pravomoci svěřené moci výkonné.

... Ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě stanoví, že rozvoj a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty je ve veřejném zájmu. Nepochybně tedy upravuje jedinečný případ, a schází mu tak podstatný materiální znak právní normy, jímž je obecnost. Materiálně se proto nejedná o právní předpis, ale napadené ustanovení je de facto individuálním právním aktem (srov. V. Knapp, Teorie práva, Praha, 1995, str. 149 - 150). Ústavnímu soudu náleží posoudit, zda tato skutečnost zakládá protiústavnost napadeného ustanovení.

.... Je nicméně zjevné, že napadené ustanovení sleduje ulehčení rozvoje a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty. **Prokázání veřejného zájmu** je přitom nezbytné v případě vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického

„MY S MOJÍM MANŽELOM SME VEDELI, ŽE TÁ PRIEHRADA JE ZBYTOČNÁ. OD SAMÉHO ZAČIATKU SME VEDELI, ŽE VODA Z RIEKY, V TAKOMTO STAVE AKO TEČIE V HRONE, NIE JE DOBRÁ NA ZÁVLAHY A VODNÉ DIELO NIE JE K NIJAKÉMU PROSPECHU. PAMÄTÁM SI PRVÚ SCHÔDZU V JEDNOTE, V SÁLE ZA OBCHODOM. NIEKTO TAM PREDSTAVOVAL PROJEKT PRIEHRADY A MAL PEKNÉ SĽUBY – SĽUBOVALI ĽUDOM OCENENIE MAJETKU A FINANČNÉ ODŠKODNENIE. MÔJ MUŽ SA PÝTAL – „NAČO?“ A POVEDAL, ŽE NECHCEME ODÍŠŤ A NA TEJ SCHÔDZI SA ROZPLAKAL. NO TO BOL LEN ÚVOD, ĎALŠIE SCHÔDZE BOLI V ŠKOLE, ĽUDIA UVERILI, ŽE TO CELÉ BUDE RÝCHLE, A ŽE DOSTANÚ PENIAZE. BOLI AJ TAKÍ, ČO DÔVEROVALI TOMU, ŽE IM POSTAVIA NÁHRADNÉ DOMY. NO TO, ČO SA POTOM STALO PRI VÝKUPE DOMOV A SŤAHOVANÍ ĽUDÍ UKÁZALO, ŽE TO BOLI KLAMSTVÁ.“

Lýdia Beňová, rodáčka z obce Málinec, ktorá bola zaplavené priehradou, sa vydala do Slatinky. Ich dom v Slatinke bol ako jeden z mála vyvlastnený a v rámci reštitúcií, po vrátení peňazí, sa opäť vrátil do rúk rodiny.

práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny a na ně navazujícího ustanovení § 108 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. S ohledem na původní znění napadeného ustanovení je rovněž dále vhodné citovat ustanovení § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů: „Výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a 45i v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povoluje v každém jednotlivém případě svým rozhodnutím vláda.“

.... Napadené ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě tedy vylučuje, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem na rozvoji a modernizaci předmětné vodní cesty, neboť ten je již určen samotným zákonem. Takovéto řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní. Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek.

Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je **otázka existence veřejného zájmu**,

pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.

Z napadeného ustanovení zákona nelze zjistit, z jakých důvodů zákonodárce přiznal rozvoji a modernizaci konkrétně vymezené vodní cesty status veřejného zájmu, zda zjišťoval případné protichůdné zájmy a jak se s jejich existencí vyrovnal. Je ostatně zřejmé, že tyto okolnosti ani zjistit nelze, neboť zákonodárny proces není vybaven prostředky pro posuzování individuálních případů se všemi jejich souvislostmi a důsledky. ... Napadeným ustanovením došlo nejen k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, ale bylo jí omezeno rovněž právo na soudní přezkum. Případná správní rozhodnutí (např. o vyvlastnění), učiněná v souvislosti s výstavbou a modernizací předmětné vodní cesty, budou sice přezkoumatelná soudem v rámci správního soudnictví, ale z tohoto přezkumu bude vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten je již stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázány. V případě neexistence napadeného ustanovení by obecné soudy mohly přezkoumávat, zda správní orgány při aplikaci neurčitého právního pojmu "veřejný zájem" v konkrétní situaci nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení (srov. § 78 odst. 1 soudního řádu správního); to však napadená právní úprava de facto vylučuje."

V rozhodnutí PL. ÚS 24/08 zo dňa 17. 3. 2009 rozhodoval ústavný súd ČR v obdobnej veci (zákonom bolo dané, že vzletová dráha pre letisko v Prahe je stavba vykonaná vo verejnom záujme). Ústavný súd sa v plnej miere odvolal na vyššie uvedené rozhodnutie Pl. ÚS 24/04 a predmetný zákon označil ako protiústavný. V plnej miere sa odvolal aj na tam uvedenú argumentáciu. Je teda možné uviesť, že názory Ústavného súdu ČR sa v tomto smere dajú pokladať za ustálené.

Ústavný súd ČR sa v tomto rozhodnutí vyjadril aj k tomu, že zrušený zákon obsahoval odlišné procesné inštitúty v porovnaní so všeobecnou úpravou uvedenou v správnom poriadku, pričom deklarovaným dôvodom na prijatie odlišnej úpravy bol verejný záujem na urýchlenie výstavby predmetnej stavby. Ústavný súd sa vyjadril nasledovne: „*Pokud měl zákonodárce na mysli jako důvod pro odlišnou regulaci shora zkoumaného jedinečného případu veřejný zájem na urychlení realizace předmětné stavby prostřednictvím zkrácení správního řízení, stejně by mohlo být argumentováno ve vztahu k jiné stavbě, včetně "běžných" dopravních staveb, tedy i stejného druhu (letišť) či jiných staveb veřejné infrastruktury, kde by bylo ale postupováno podle obecných předpisů.*

*I v takových případech by bylo možné v rámci konkrétního řízení shledat veřejný zájem na jejich realizaci, pročež by mohl být v důsledku deklarovaného zájmu na urychlení jejich realizace. Nadto platí shora uvedený závěr o protiústavnosti **deklarování veřejného zájmu** napadeným zákonem regulované stavby, ten může být ústavně souladně zjišťován až ve správním řízení, čehož logickým důsledkem je, že nelze akceptovat ani veřejný zájem na urychlení realizace tohoto veřejného zájmu (srov. důvodovou zprávu: "To znamená, že nejen samotná výstavba VPD je ve veřejném zájmu, ale ve veřejném zájmu je i značné urychlení její realizace.")"*

4.4. PRINCÍPY POSUDZOVANIA VEREJNÉHO ZÁUJMU - EURÓPSKY SÚD PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

Európsky súd pre ľudské práva vo svojej judikatúre zakotvil viaceré princípy, ako pristupovať k pojmu verejný záujem a ako ho posudzovať vo vzťahu k využívaniu vlastníctva, ak má na jeho základe dôjsť k zásahu do vlastníckeho práva. Vo viacerých svojich rozhodnutiach definoval, že legitímny zásah do práva pokojne užívať svoj majetok v zmysle čl. 1 dodatkového protokolu obsahuje tri pravidlá.

Prvé pravidlo ustanovené v prvej vete prvého odseku má všeobecnú povahu a formuluje princíp pokojného užívania majetku; druhé pravidlo obsiahnuté v druhej vete prvého odseku zahŕňa zbavenie majetku a podmieňuje ho istými podmienkami; tretie pravidlo uvedené v druhom odseku uznáva, že zmluvné štáty sú oprávnené okrem iných vecí upravovať užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom. Tieto tri pravidlá však nie sú „rôzne“ v zmysle, že by navzájom nesúviseli. Druhé a tretie pravidlo sa týka osobitných prípadov zásahu do práva na pokojné užívanie majetku. Tieto pravidlá by mali byť konštruované z hľadiska všeobecného princípu uvedeného v prvom pravidle³³. Tieto princípy boli po prvýkrát definované v prípade Sporrong a Lonroth proti Švédsku Séria A, č. 52, s. 26, § 61 (obdobne boli následne uvedené v napr. v prípadoch James a ostatní proti Spojenému kráľovstvu, 21. február 1986, § 37, séria A, č. 98; Bývalý grécky kráľ a ostatní proti Grécku, č. 25701/94, 23. november 2000, § 50, Hutten-Czapska proti Poľsku (Veľká komora) č. 35014/97, § 157).

V prípade Sporrong a Lonroth je uvedený aj ďalší princíp, ako posudzovať pojem verejný záujem, ak sa dostáva do konfliktu s právom na pokojné využívanie majetku. Ide o požiadavku naplnenia tzv. spravodlivej rovnováhy medzi všeobecným záujmom v prospech spoločnosti a ochrany individuálnych práv jednotlivca (Sporrong a Lonroth, § 69)³⁴. Obdobne aj v prípade James a ostatní proti

Spojenému kráľovstvu bola táto požiadavka definovaná a to ako úloha zistiť rozumnú mieru proporcionality, medzi použitými prostriedkami a zamýšľaným zámerom. (James a ostatní proti Spojenému kráľovstvu, § 50)³⁵.

Obdobne aj v prípade Allan Jacobsson proti Švédsku, 25. október 1989, séria A, č. 163, § 55) Európsky súd pre ľudské práva definoval, že medzi verejným záujmom a právom na využívanie majetku musí existovať rovnováha. Zároveň však priznal veľkú mieru voľnosti vnútroštátnym orgánom, pri určovaní toho, aké prostriedky sa použijú pre naplnenie účelu verejného záujmu spoločnosti: „Podľa druhého odseku čl. 1 Protokolu č. 1 sú zmluvné strany o. i. oprávnené kontrolovať užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom prijímaním takých zákonov, ktoré na tento účel považujú za nevyhnutné. Nakoľko aj toto ustanovenie treba vykladať vo svetle všeobecnej zásady uvedenej v prvom odseku čl. 1, musí pri jeho prijímaní existovať rozumný vzťah primeranosti

³³ *The first rule, which is of a general nature, enounces the principle of peaceful enjoyment of property; it is set out in the first sentence of the first paragraph. The second rule covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions; it appears in the second sentence of the same paragraph. The third rule recognises that the States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest, by enforcing such laws as they deem necessary for the purpose; it is contained in the second paragraph.*

³⁴ *„For the purposes of the latter provision, the Court must determine whether a fair balance was struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights...“.*

³⁵ *Not only must a measure depriving a person of his property pursue, on the facts as well as in principle, a legitimate aim “in the public interest”, but there must also be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised...*

*(proporcionality) medzi použitými prostriedkami a cieľom, ktorý sa ich prijatím sledoval. Pri udržiavaní takto požadovanej rovnováhy medzi všeobecným záujmom komunity a požiadavkami ochrany individuálnych práv však vnútroštátne orgány disponujú širokou možnosťou úvahy*³⁶.

V už uvedenom rozsudku James a ostatní proti Spojenému kráľovstvu Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že súčasťou pojmu verejného záujmu môžu byť aj opatrenia sociálnej a ekonomickej povahy, ktoré navyše môžu znamenať, že „spravodlivá rovnováha“ medzi individuálnym záujmom na pokojné užívanie a majetku a verejným záujmom nebude úplne v rovnováhe. „Legitímne ciele verejného záujmu, ktoré sa prejavujú v opatreniach ekonomickej reformy alebo opatreniach určených na dosiahnutie väčšej sociálnej spravodlivosti, môžu mať za následok, že odškodnenie bude nižšie ako plná trhová hodnota vecí“. (James a iní proti Spojenému Kráľovstvu § 54).

V tom istom rozsudku Európsky súd pre ľudské práva zároveň vyslovil, že miera voľnosti štátov pri určovaní verejného záujmu je výrazne autonómna: „Pojem verejný záujem je nevyhnutne rozsiahly ... Súd považuje za prirodzené, že rámec voľnej úvahy ponechaný zákonodarcovi pri uskutočňovaní sociálnej a hospodárskej politiky by mal byť dostatočne široký, preto Súd bude rešpektovať zákonodarcu v jeho predstave, čo je verejný záujem, ledaže by jeho úsudku zjavne chýbal rozumný základ. Inými slovami, Európsky súd pre ľudské práva nemôže nahrádzať posudzovanie tejto otázky vnútroštátnymi orgánmi, ktorých činnosť je ohraničená len už uvedenými tromi princípmi vyplývajúcimi z čl. 1 ods. 1 dodatkového Protokolu, avšak inak je ponechaná na ich úvahu.“ (James a iní proti Spojenému Kráľovstvu, § 46)³⁷.

V už uvedenom rozsudku Hutten-Czapska proti Poľsku Európsky súd pre ľudské práva zhrnul, ako sa požiadavky na „spravodlivú rovnováhu“ medzi individuálnym záujmom na pokojné užívanie a majetku a verejným

záujmom preniesli do vymedzenia zásahu, ktorý je v súlade s týmito požiadavkami. „Zásah do vlastníckeho práva musí nielen sledovať „legitímny cieľ“ vo „všeobecnom záujme“ (na základe skutkových okolností, ako aj v zásade), ale medzi použitými prostriedkami a cieľom, ktorý sa má dosiahnuť prostredníctvom akýchkoľvek opatrení uplatňovaných štátom vrátane opatrení navrhnutých na úpravu užívania majetku jednotlivca, musí navyše existovať primeraný vzťah proporcionality. Táto požiadavka je vyjadrená pojmom „spravodlivá rovnováha“, ktorá musí byť dosiahnutá medzi potrebami všeobecného záujmu spoločnosti a požiadavkami ochrany základných práv jednotlivca. Záujem na dosiahnutí tejto rovnováhy sa odráža

³⁶ Under the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1), the Contracting States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest, by enforcing such laws as they deem necessary for the purpose. However, as this provision is to be construed in the light of the general principle enunciated in the first sentence of the first paragraph, there must exist a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised (see, as the most recent authority, the above-mentioned *Tre Traktörer AB* judgment, Series A no. 159, p. 23, para. 59). In striking the fair balance thereby required between the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights, the authorities enjoy a wide margin of appreciation (see the *AGOSI* judgment of 24 October 1986, Series A no. 108, p. 18, para. 52).

³⁷ Furthermore, the notion of “public interest” is necessarily extensive. In particular, as the Commission noted, the decision to enact laws expropriating property will commonly involve consideration of political, economic and social issues on which opinions within a democratic society may reasonably differ widely. The Court, finding it natural that the margin of appreciation available to the legislature in implementing social and economic policies should be a wide one, will respect the legislature's judgment as to what is “in the public interest” unless that judgment be manifestly without reasonable foundation. In other words, although the Court cannot substitute its own assessment for that of the national authorities, it is bound to review the contested measures under Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1) and, in so doing, to make an inquiry into the facts with reference to which the national authorities acted.

v štruktúre čl. 1 dodatkového protokolu ako celku. EŠLP preto musí v každom prípade týkať sa údajného porušenia uvedeného článku overiť, či dotknutá osoba musela z dôvodu štátneho zásahu znášať neprimerané a nadmerné bremeno (pozri *James and Others*, už uvedený, § 50; *Mellacher and Others*, už uvedený, § 48; a *Spadea and Scalabrino v. Italy*, 28. september 1995, § 33, séria A, č. 315-B).“^{38,39}

³⁸ Not only must an interference with the right of property pursue, on the facts as well as in principle, a “legitimate aim” in the “general interest”, but there must also be a reasonable relation of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised by any measures applied by the State, including measures designed to control the use of the individual’s property. That requirement is expressed by the notion of a “fair balance” that must be struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual’s fundamental rights. The concern to achieve this balance is reflected in the structure of Article 1 of Protocol No. 1 as a whole. In each case involving an alleged violation of that Article the Court must therefore ascertain whether by reason of the State’s interference the person concerned had to bear a disproportionate and excessive burden (see *James and Others*, cited above, § 50; *Mellacher and Others*, cited above, § 48; and *Spadea and Scalabrino v. Italy*, 28 September 1995, § 33, Series A no. 315-B).

³⁹ Preklad použitý z internetovej stránky Ústavného súdu SR www.concourt.sk, v časti Analytické prehľady rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva za rok 2012, Rozsudok Komory z 12. júna 2012 vo veci: *Lindheim a ďalší proti Nórsku* sťažnosť č. 13221/08 a č. 2139/10.

5. PRIESKUM ROZHODOVANIA O VEREJNOM ZÁUJME V MIESTNYCH KOMUNITÁCH

MARTINA PAULÍKOVÁ, VIERA MINAROVÍČOVÁ

5.1. ANALÝZA ÚZEMNÝCH PLÁNOV REGIÓNOV A MIEST

Územný plán je v našich podmienkach vnímaný ako „spoločenská dohoda“ na využití konkrétneho územia. Aj v diskusii o verejnoprospešných stavbách a činnostiach je práve územný plán považovaný za prejav „dohody“ a dosiahnutého konsenzu na definovaní „verejného záujmu“ pre dané územie. Na dosiahnutie tejto dohody legislatíva⁴⁰ definuje proces prerokovania s dotknutými subjektmi a to dokonca opakovane (zadanie, koncept, návrh). Tento postup by teoreticky mal byť zárukou, že všetci zainteresovaní hráči v území si v predstihu zistia možnosti využitia územia, vrátane predstáv miestnych ľudí a závažné pripomienky, komunikované záujmy a skutočnosti budú do výsledných plánov zapracované. Prax sa však ukazuje byť v mnohých prípadoch iná.

Koncepcia územného rozvoja Slovenska (ako územný plán na úrovni Slovenska) neobsahuje zoznam verejnoprospešných stavieb – tie sú prvý krát definované až na úrovni regiónov (samosprávnych krajov resp. veľkých územných celkov). Podľa platnej

legislatívy musia obce a mestá do svojich miestnych územných plánov prebrať všetky **stavby vo verejnom záujme zo záväznej časti regionálnych plánov**⁴¹. Tu vznikajú často problémy, keďže miestni poslanci a poslankyne nemajú na výber a nemôžu spochybňovať, či stavby definované ako „vo verejnom“ záujme skutočne verejnoprospešné sú, aký verejný záujem naplňajú a či neexistuje iné riešenie v prospech verejnosti, ktorá bude znášať následky realizovanej stavby. V praxi teda miestne poslankyne a poslanci nezriedka schvaľujú územné plány, o ktorých vedia, že sú v rozpore so záujmami verejnosti, ktorú zastupujú.

⁴⁰ Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku a nadväzujúce predpisy

⁴¹ V zmysle zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkoch je správne označenie územný plán vyššieho územného celku, avšak v rôznych predpisoch vrátane stavebného zákona sa používa označenie samosprávny kraj aj región. Preto aj v rámci tejto analýzy sú používané aj označenia ako regionálny plán, územný plán kraja resp. územný plán samosprávneho kraja ako synonymá označenia územný plán vyššieho územného celku.

Samozrejme, každá samospráva sa môže zúčastniť tvorby resp. aktualizácie územného plánu regiónu, z ktorého neskôr preberajú mestá a obce záväzné časti do svojich miestnych plánov. Tu však prichádzame k tomu, ako boli (a sú) spracovávané územné plány regiónov a aký bol (a je) reálny dosah miestnych samospráv a verejnosti na ich obsah.

Prvé **územné plány veľkých územných celkov** schvaľovali v r. 1998 nie samosprávy týchto samosprávnych oblastí⁴², ale centrálna vláda vtedajšieho premiéra V. Mečiara.

Tieto územné plány vychádzali zo zadaní spracovaných nezriedka v r. 1995 resp. aj skôr. Aj keď sa v zmysle stavebného zákona musia územné plány min. každé štyri roky aktualizovať, doplnky a aktualizácie nesmú byť v rozpore so zadaním územného plánu. Rozvoj viac ako polovice samosprávnych krajov (a teda aj miest a obcí, ktoré sa v nich nachádzajú)⁴³ sa teda v skutočnosti riadi dokumentmi, ktorých základy vznikli pred takmer 20 rokmi, v úplne iných spoločenských, environmentálnych, ekonomických aj sociálnych podmienkach.

SPRACOVANIE PRVÝCH ÚZEMNÝCH PLÁNOV REGIÓNOV – PRÍKLAD BANSKOBYSTRICKÉHO A NITRIANSKEHO SAMOSPRAVNÉHO KRAJA

Pôvodný územný plán (ďalej len ÚPN) stredoslovenského regiónu sa týkal okresu Zvolen a Banská Bystrica, ostatné okresy boli spracúvané samostatne v rámci iných dokumentácií. Spracovanie ÚPN okresov Banská Bystrica a Zvolen zabezpečoval na základe uznesenia vlády SR č. 287/1995 Okresný úrad životného prostredia v Banskej Bystrici. Na konci roka 1995 boli prerokované urbanistické štúdie pre oba okresy a v tejto etape bol ÚPN aj posúdený v zmysle vtedajšieho zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Po opätovnom prerokovaní urbanistickej súťaže poveril Okresný úrad životného prostredia v Banskej Bystrici vypracovaním Územnohospodárskych zásad⁴⁵ pre územný plán veľkého územného celku okresov Banská Bystrica a Zvolen projekčné združenie Urbania. Zásady schválila vláda SR uznesením č. 709/1996. V prvej polovici roku 1997 sa však na základe uznesenia vlády z 1. 4. 1997 rozpracovaný ÚPN zlúčil s piatimi inými dokumentáciami, ktoré spracovávali iné autorské kolektívy, ktoré boli v rôznom štádiu rozpracovania a prerokovania a ktoré sa týkali rôznych častí rôznych okresov. Šesť rôznorodých dokumentácií dostal za úlohu dať „dokopy“ Krajský úrad v Banskej Bystrici. V tomto procese nemali možnosť zúčastniť sa nielen občania a mimovládne organizácie, ale ani samosprávy. Napriek sťažnostiam a pripomienkam na neprehľadnosť procesu, nesprávnosť zlučovania ÚPN do jedného a neriešenie významných stretov v území, schválila dňa 9. 6. 1998 Vláda SR uznesením č. 364 výsledný „zlepený“ územný plán Veľkého územného celku Banskobystrický kraj. Záväzné časti ÚPN boli vyhlásené nariadením vlády SR č. 263/1998.

cit. z ÚPN schválenej v r. 1998: „Pri zabezpečovaní územnoplánovacej dokumentácie veľkých územných celkov krajov bol zvolený netradičný spôsob spracovania. ... Stanovenie zásad riešenia územného rozvoja kraja v zmysle schválených ÚHZ okresov a riešenie rozporov v týchto dokumentoch bolo obsahom pracovných porád a kontrolných dní, ktoré sa konali v zmysle ustanovení zmluvy o dielo medzi objednávatelom a zhotoviteľom ÚPN VÚC Banskobystrický kraj. ... Požiadavky konkretizácie investičných akcií boli akceptované premietnutím koncepcie infraštruktúrnych projektov Slovenskej republiky do verejnoprospešných stavieb v ÚPN VÚC. ...

V prípade NSK bol použitý ešte iný spôsob, cit z ÚPN schválenej v r. 1998: „Územný plán veľkého územného celku Nitrianskeho kraja vychádza z prác na ÚPN ... bývalých okresov, ktoré boli dovtedy uskutočnené. Dotknuté bývalé okresy sa riešili tzv. zrýchleným spôsobom, čo znamenalo, že najprv boli vypracované urbanistické štúdie a následne územné a hospodárske zásady, ktoré boli schválené uzneseniami vlády Slovenskej republiky. Klasický postup riešenia bol zvolený iba v prípade bývalého okresu Komárno, kde boli najprv schválené územné a hospodárske zásady a následne sa vypracoval koncept riešenia. ...“

analýza územných plánov regiónov, Martina Paulíková a Viera Minarovičová, 2015

Schvaľovaniu prvých územných plánov predchádzal pomerne neprehľadný proces ich spracovania: menili sa nielen poverené subjekty pre spracovanie plánov, pravidlá na pripomienkovanie, ale aj hranice riešených území. Nezriedka bol v celom okrese na pripomienkovanie jediný exemplár dokumentu, ku ktorému sa takto nedostali nielen občania, ale ani samosprávy a odborníci. Do zoznamu verejnoprospešných stavieb boli premietnuté bez zdôvodnenia a bez skúmania stavby zo štátnych koncepcií⁴⁴. Koncepcie boli spracované bohužiaľ tiež bez účasti verejnosti a samospráv ako rezortné koncepcie či stratégie.

Pri skúmaní zmien územných plánov regiónov boli analyzované všetky dostupné územné plány všetkých ôsmich samosprávnych krajov. Skúmané boli pôvodné územné plány schválené v r. 1998, ako aj následné zmeny a doplnky, aktualizácia resp. v troch prípadoch aj úplne nové územné plány. Celkom teda analýza vychádza z 38 územnoplánovacích dokumentácií (ÚPN krajov a ich aktualizácií resp. doplnkov). Dôraz bol kladený na analýzu záväzných častí územných plánov, osobitne zoznamov verejnoprospešných stavieb, pričom boli vyhodnocované zmeny v týchto zoznamoch – vyradenie alebo naopak pridávanie verejnoprospešných stavieb. Cieľom bolo zistiť nielen to, ako (a či vôbec) sa menili zoznamy verejnoprospešných stavieb, ale aj to, na základe akých požiadaviek ku zmenám dochádzalo, ako boli zmeny odôvodnené a ktoré požiadavky na zmeny boli naopak odmietnuté. Na základe žiadostí o informácie boli získané súborné stanoviská a ďalšie dokumenty, z ktorých bolo možné zistiť obsah vznesených pripomienok aj spôsob ich vybavenia (či boli akceptované a ak nie, tak z akého dôvodu).

Zaujímavým faktom je to, že kým prvé územné plány krajov boli schvaľované uzneseniami vlády, ich aktualizácie a doplnky po vzniku regionálnych samospráv k 1. 1. 2002 schvaľova-

li tak zastupiteľstvá veľkých územných celkov, ale v niektorých prípadoch stále vláda SR. Pritom kompetenciu v oblasti územného plánovania získali samosprávne kraje zákonom⁴⁵ účinným k 1. 1. 2002, a stavebný zákon pozná samosprávy regiónov ako orgány územného plánovania od 1. 1. 2003. Napríklad zmeny a doplnky ÚPN Prešovského samosprávneho kraja schvaľovala vláda SR aj v novembri 2002⁴⁶ a marci 2003⁴⁷, v júni 2004 schválilo zastupiteľstvo zmeny a doplnky, ktorých obstaranie začalo na základe uznesenia vlády SR⁴⁸. Obdobne sa menil aj ÚPN Trnavského kraja, kde bola v r. 2002 spracovaná zmena ÚPN rovnako na základe uznesenia vlády SR⁴⁹.

Dôvodom pre **zmeny a doplnky územných plánov regiónov** bola väčšinou kombinácia podnetov a dôvodov, pretože orgány územného plánovania sa prirodzene snažia neotvárať územné plány príliš často. Každý proces zmien a doplnkov je finančne, časo-

⁴² Tie vznikli až k 1. 1. 2002, voľby do zastupiteľstiev sa uskutočnili 1. 12. 2001.

⁴³ *Nové územné plány (na základe nových zadaní schválených zastupiteľstvami samosprávnych krajov) majú: Trnavský samosprávny kraj (2014), Bratislavský samosprávny kraj (2013), Nitriansky samosprávny kraj (2012).*

⁴⁴ *Viac pozri v rámciku „Spracovanie prvých územných plánov regiónov – príklad Banskobystrického a Nitrianskeho samosprávneho kraja“*

⁴⁵ *Územno hospodárske zásady boli záväzným podkladom pre spracovanie konečného návrhu ÚPN a preto museli byť spracované jednoznačne, v zásade ako nevariantné požiadavky na spracovanie ÚPN.*

⁴⁶ *Nariadenie vlády SR č. 679/2002 z 27. 11. 2002, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie vlády 216/1998, ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu veľkého územného celku Prešovský kraj*

⁴⁷ *Nariadenie vlády SR č. 111/2003 z 12. 3. 2003, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie vlády 216/1998, ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu veľkého územného celku Prešovský kraj*

⁴⁸ *Uznesenie vlády SR č. 473 z 9. 5. 2002*

⁴⁹ *Uznesenie vlády SR č. 566/2000 zo dňa 29. 5. 2002 k materiálu „Podpora a realizácia strategickkej investície do automobilového priemyslu“*

vo aj personálne pomerne náročný. Napriek tomu analýza ukázala, že dôvodom na zmeny bola buď čisto povinnosť⁵⁰ minimálne raz za štyri roky preskúmať územný plán a zosúladiť územný plán regiónu s nadradenou koncepciou územného rozvoja Slovenska (10 prípadov), ale často bola povinnosť preskúmania časovo zosúladená aj s požiadavkami na zmeny od štátnej správy (ďalších 10 prípadov). Napríklad v r. 2002 sa menili ÚPN veľkých územných celkov na základe plánov na umiestňovanie priemyselných parkov⁵¹ a neskôr okolo r. 2010 zasa na základe „požiadaviek“ ministerstva dopravy ku trasovaniu rýchlostných ciest a diaľnic.

Dvakrát bol menený územný plán samosprávnych krajov čisto na základe potreby regiónu – šlo o označenie stavby kanalizácie pre viac obcí a miest za verejnoprospešnú a jej presnejšie umiestnenie kvôli pravidlám financovania z EÚ fondov a riešenie konfliktov medzi ochranou prírody a rekreáciou. Pri prieskume nebol nájdený ani jeden prípad, kedy by zmena ÚPN regiónu vyplývala z požiadavky občanov či MVO, a to ani v kombinácii s inými dôvodmi a podnetmi. To však nevyklučuje, že samospráva vyššieho územného celku nereagovala na podnety a petície občanov tým, že ich zapracovala do návrhov zmien a doplnkov bez formálneho komunikovania, že sú dôvodom aktualizácie (napr. ťažba zlata pri Detve a v okolí, ťažba uránu pri Košiciach a pod.).

Konkrétne **zmeny v zoznamoch verejnoprospešných stavieb** v ÚPN regiónov sa týkajú tak zmien názvov (spresňovanie, ale zároveň aj zovšeobecňovanie názvov stavieb), ďalej zlučovania menších stavieb do jednej väčšej, vyradovania „rezerv“ území pre výstavbu a ich nahradzovanie priamo stavbami, menej však vyradovania stavieb ako takých. V prípade stavieb technickej infraštruktúry vodovodov a kanalizácií dochádzalo k zlučovaniu menších častí a ČOV do tzv. aglomerácií, čo bolo vyvolané pravidlami financovania takýchto stavieb z predvstupovaných resp. štrukturálnych fondov EÚ po vstupe SR do

Európskej únie. Označenie takýchto stavieb za verejnoprospešné boli aj dôvodom pre aktualizáciu celého ÚPN regiónu – príkladom je Žilinský samosprávny kraj, kde sa takto menil územný plán v r. 2006, pretože bolo nutné zosúladiť územnoplánovaciú dokumentáciu s projektovou dokumentáciou pre stavebné povolenie stavby „Verejná kanalizácia Rajec – rekonštrukcia stokovej siete a ČOV“.

Postupne sa z územných plánov vypúšťali terminály kombinovanej dopravy (napr. v Trenčianskej Teplej, Medvedove a pod.) a vo výraznej miere pribúdali rýchlostné cesty a diaľnice, v ktorých koridoroch boli mnohokrát v prvých územných plánoch krajov plánované rekonštrukcie ciest I. triedy. Zreálňovali sa zámery infraštruktúry hromadnej dopravy (napr. vybudovanie trolejbusov v Dubnici nad Váhom) či Vážskej vodnej cesty, z ÚPN Trenčianskeho kraja bol vypustený napr. prístav v Trenčíne, prístavy však zostali naplánované v Púchove či Považskej Bystrici. Postupne pribúda medzi verejnoprospešnými stavbami infraštruktúra cyklistickej dopravy, aj keď na rozdiel od inej infraštruktúry sú tieto stavby definované iba všeobecne, bez ich orientačného umiestnenia či presnejšieho názvu. Vypúšťané zo záväznej časti ÚPN boli samozrejme stavby, ktoré sa už podarilo zrealizovať.

Aj po všetkých aktualizáciách a zmenách, resp. spracovaní nových územných plánov sa však ukazuje, že hoci sú konkrétne typy stavieb definované ako verejnoprospešné priamo zo stavebného zákona⁵², všetky platné územné plány regiónov ich nanovo menovito

⁵⁰ § 30 ods. 4 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku

⁵¹ Napr. Štúdia pre umiestnenie priemyselných parkov vo vybraných oblastiach Slovenskej republiky (SAŽP Bratislava, 2001 – 2003) a uznesenie Vlády SR č. 473 z 9. 5. 2002 k správe o zabezpečení vypracovanie štúdie

⁵² Napr. rýchlostné cesty, diaľnice, priehrady a pod. - viac v časti 3.3.1

vymenúvajú v zoznamoch stavieb vo verejnom záujme. Územné plány samosprávnych krajov teda vo všeobecnosti neobsahujú stavby, na ktorých má záujem a z ktorých realizácie by profitovala „verejnosť“ daného kraja (zdola nahor postup) – súčasný **stav je stále skôr mechanickým preklápaním štátnych koncepcií a stratégií do samosprávnych dokumentov** (zhora nadol postup).

Analýza zmien v zoznamoch verejnoprospešných stavieb bola doplnená prieskumom toho, na základe akých pripomienok sa zoznamy menili. Analyzované boli viaceré procesy spracovania a pripomienkovania územných plánov krajov, pričom limitujúcim faktorom bol prístup k materiálom, zápisniciam či oznamom o termínoch pripomienkovania, spôsoboch vyhodnotenia pripomienok a pod. Pripomienky k zoznamom verejnoprospešných stavieb v územných plánoch uplatňujú tak dotknuté orgány štátnej správy, ako aj samosprávy (miestne aj regionálne) a občania. Vo všeobecnosti sú však takéto pripomienky doménou občanov, MVO a miestnych samospráv, pravdepodobne z dôvodu, že dotknuté orgány štátnej správy a štátne inštitúcie si zabezpečia postupom zhora nadol zapracovanie svojich požiadaviek už pred etapou pripomienkovania, napr. v rámci zberu podnetov resp. spracovania návrhu ÚPN. V niektorých prípadoch boli pripomienky k zoznamu verejnoprospešných stavieb uplatnené aj v rámci strategického posudzovania vplyvov ÚPN na životné prostredie.

Vo všeobecnosti boli pripomienky ku verejnoprospešným stavbám dvojakého druhu:

1) požiadavky detailizovať a presnejšie určiť stavby vo verejnom záujme - napr. v prípade ÚPN Trnavského samosprávneho kraja upozornil Obvodný úrad Trnava, odbor výstavby a bytovej politiky, že „je potrebné zvážiť zaradenie stavieb a zariadení na zber, zneškodňovanie, recykláciu, dotriedňovanie a kompostovanie odpadov a plochy pre zariadenia skládok odpadov medzi verejnoprospešné stavby bez stanovenia bližších podmienok.“⁵³ Napriek tomu v územných plánoch regiónov

sú stále stavby bez určenia ich lokalizácie, názvu a pod.

2) požiadavky na vyradenie alebo zaradenie konkrétnej verejnoprospešnej stavby. V analyzovaných súborných stanoviskách a podkladoch boli nájdené prakticky iba požiadavky na vyradenie stavieb vo verejnom záujme zo zoznamu, čo je opäť dôsledok zaužívaného postupu zhora nadol, kedy sa miestne komunity väčšinou bránia už niečomu, čo je „zvrchu“ do ÚPN doplnené ešte pred etapou verejného prerokovania.

5.2. PRIESKUM SUBJEKTÍVNEHO VNÍMANIA „VEREJNÉHO ZÁJMU“ U MLADÝCH ĽUDÍ

Najmladší obyvatelia miest a obcí budú v budúcnosti znášať dôsledky dnešných rozhodnutí dospelých, osobitne v oblasti životného prostredia. Napriek tomu nemajú veľa reálnych možností tieto rozhodnutia ovplyvniť. Je zodpovednosťou formálnych autorít, aby sa minimálne snažili spoznať názory na problémy, ktoré budú výrazne limitovať kvalitu života budúcich generácií.

V rámci skúmania témy „verejný záujem“ prebehol prieskum⁵⁴ s cieľom zistiť, či mladí ľudia vo veku 15 – 25 rokov vnímajú pojem „verejný záujem“, či vôbec vedia, že takéto dačo existuje, a ak áno, čo si myslia o tom, kto rozhoduje o tom, že niečo je „verejnoprospešné“. Anonymný prieskum prebehol v novembri a decembri 2014 na vzorke 134 študentov univerzity a stredných škôl vo Zvolene, ktorých vedenie pozitívne zareagovalo na účasť v ankete.

⁵³ Stanovisko Obvodného úradu v Trnave č. C/ObU-TT-OVBPI- 2013/00261/Tr zo dňa 12. 03. 2013

⁵⁴ Viac informácií o metodike a priebehu prieskumu nájdete v samostatnom vyhodnotení zverejnenom na <http://www.slatinka.sk/projekty/verejny-zaujem/aktivity-projektu/>

Prieskum prebiehal rozdáním ankety s desiatimi otázkami priamo počas vyučovania, žiaci ju hneď po rozdání vyplnili a vrátili. Počas vypĺňania ankety mohli respondenti konzultovať nejasnosti s prítomným členom Združenia Slatinka, čo aj mladší účastníci hojne využívali.

Najviac účastníkov ankety bolo vo veku 15 – 16 rokov (70,1 %), ostatní boli starší. Okrem dvoch respondentov šlo čisto o študentov, teda ani vysokoškooláci nepracujú popri štúdiu.

Väčšina mladých ľudí tvrdila, že už pojmy „**verejný záujem**“, „verejnoprospešná stavba“ alebo „stavba vo verejnom záujme“ počula, pričom viac ako tretina (26,9 %) sa subjektívne ohodnotila, že by celkom presne vedeli definovať alebo opísať, čo to je. Takmer polovica síce už tieto pojmy počula, ale nevie presne celkom povedať, o čo šlo.

Z ďalších odpovedí však vyplynulo, že v skutočnosti **mladí ľudia berú tieto pojmy doslovne**, bez hlbšieho poznania problematiky. Toto sa týka dokonca aj skupiny študentov univerzity, ktorí síce majú predmety

ako právo v životnom prostredí, či využívanie krajiny, ale ako sme sa po spoločnom stretnutí dozvedeli, o pojme „verejný záujem“ nič nevedia, a to ani o verejnom záujme súvisiacim s ochranou prírody.

V prieskume mali mladí ľudia odpovedať na otázku, či je pravda, že verejnoprospešnou sa môže stať iba stavba, s ktorou vyjadrí súhlas verejnosť. Iba 12,6 % respondentov odpovedalo správne, že to, či je konkrétna stavba alebo činnosť označená za verejnoprospešnú, nesúvisí s tým, čo si myslia ľudia, ktorí žijú v danom území, alebo ich zástupcovia. Takmer polovica mladých ľudí (45,2 %) si naopak myslí, že stavať vo verejnom záujme sa môže iba vtedy, ak s tým súhlasia všetci tí, čo žijú v dotknutom území.

Pri otázke o tom, kto rozhoduje o verejnom záujme mohli mladí ľudia označiť ľubovoľný počet preddefinovaných možností a mohli dopísať aj „iné“. Preddefinované boli tieto odpovede: primátor mesta alebo dediny, kde by mala stavba stáť; prezident; poslanci mesta alebo dediny, kde by mala stavba stáť; vláda Slovenskej republiky; premiér (predseda vlády); poslanci Národnej rady SR; ľudia,

DESIATKY ROKOV ZÁPASU VEREJNOSTI S VEREJNOPROSPEŠNOU STAVBOU VODNÉHO DIELA SLATINKA

Miestna samospráva, občania a MVO sa neúspešne snažia o vyradenie vodného diela Slatinka z územného plánu Banskobystrického samosprávneho kraja od roku 1998 doteraz. Na začiatku upozorňovali listami na rozpor, keď v území s cennými biotopmi a prvkami územného systému ekologickej stability (ktoré sa majú podľa ÚPN rešpektovať) je zároveň aj rezerva pre vodné dielo (VD) Slatinka. To je zároveň označené za verejnoprospešnú stavbu. Pri prvej aktualizácii v r. 2003 neúspešne požadovalo vyradenie VD Slatinka zo zoznamu verejnoprospešných stavieb 83 občanov, urbárske spoločenstvo, poľovné združenie a Združenie Slatinka. V roku 2009 bolo občanov už 550 a k mimovládny organizáciám sa pridalo aj Mesto Zvolen. Zastupiteľstvo BBSK ako reakciu na tieto požiadavky prijalo uznesenie č. 695/2009 z 8. 10. 2009, v ktorom väčšina poslankyň a poslancov súhlasila s vyradením VD Slatinka zo zoznamu verejnoprospešných stavieb. Vtedajší župan však túto časť uznesenia nepodpísal a zastupiteľstvo veto už nestihlo prelomiť, pretože sa konali voľby. Nový predseda BBSK sa uznesením, petíciou občanov ani požiadavkami Mesta Zvolen už nezaoberal. V roku 2014 pri ďalšej aktualizácii ÚPN o vyradenie VD Slatinka zo zoznamu verejnoprospešných stavieb požiadalo 1290 občanov – tentoraz sa väčšina poslancov a poslankyň pri hlasovaní o vyradení zdržala. Najdôležitejším argumentom pri tom bol list z Ministerstva životného prostredia SR zo sekcie vôd, ktorému dal Úrad BBSK žiadosť o preskúmanie občianskej petície a v ktorom ministerstvo nesúhlasí s vyradením VD Slatinka z dôvodu, že sa pripravuje už 60 rokov.

ktorí bývajú v meste alebo dedine, kde by mala tá stavba stáť; špeciálni úradníci. Možnosť dopísať inú ako predvolené možnosti využili iba štyria respondenti. Priemerne označil každý účastník prieskumu 2 – 3 možnosti z tých, ktoré sme im ponúkli na výber.

Táto otázka nemá jednoznačne „správnu“ odpoveď, pretože rozhodnutie väčšinou nemá v rukách jeden subjekt. Získať správne odpovede ale nebolo cieľom tohto prieskumu – tým bolo získať informácie o tom, ako vnímajú mladí ľudia pojem „verejný záujem“, čo je subjektívne.

Podobne ako pri predchádzajúcej otázke, pomerne veľa mladých ľudí je presvedčených o tom, že o verejnom záujme rozhodujú ľudia, ktorí bývajú v meste alebo dedine, ktorej sa rozhodovanie týka. Teoreticky by sa mohli obyvatelia zapojiť napr. formou petície alebo miestneho referenda, ako však ukazujú praktické skúsenosti na Slovensku, tieto nástroje nie sú účinné a skutočné rozhodnutie majú skôr v rukách špeciálni úradníci (na stavebných úradoch), vláda (pri schvaľovaní významných investícií a projektov nadradeného verejného záujmu), poslanci NR SR (pri schvaľovaní zákonov). Zaujímavý je však celkový dôraz v odpovediach mladých ľudí na to, že o verejnom záujme rozhodujú „miestni hráči“ v komunite (poslanci, primátor, obyvatelia). Podobne ako pri predchádzajúcej odpovedi, ani tu sa podstatne nelíšili predstavy stredoškôľakov od ich starších kolegov na univerzite.

Dôsledky označenia stavby alebo činnosti za verejnoprospešné sú neznáme aj mnohým aktívnym občanom, poslancom zastupiteľstiev a podobne. Mladí ľudia si mohli pri odpovedi na takúto otázku vyberať z viacerých preddefinovaných možností. Najviac mladých ľudí (viac ako 76 % respondentov) si myslí, že ak je o niečom rozhodnuté, že je to verejnoprospešné, takáto stavba musí slúžiť všetkým. Doslovný výklad tohto pojmu tomu nasvedčuje, čo opäť vracia späť otázku, či mladí respondenti majú informácie o tejto

problematike aspoň tak, ako si subjektívne myslia, alebo pojem vykladajú skôr sémanticky.

V skutočnosti má totiž prospech z verejnoprospešných stavieb prekvapivo úzka skupina ľudí (vlastníci áut v prípade diaľnic), v prípade ďalších je ich využívanie viazané na určité (často malé) územie alebo ich prevádzkuje špecifická spoločnosť na základe veľmi prísnych pravidiel, ktoré neumožňujú využívanie stavby „všetkými“ (priehrady a vodné diela s manipulačnými poriadkami pre odberateľov vody).

V ďalšej otázke mali mladí ľudia označiť niektoré z 18 možností, čo všetko je možné označiť za verejnoprospešnú stavbu/činnosť. Na výber boli tieto možnosti: diaľnice a cesty; ropovody; parkoviská; cyklotrasy a trasy na korčuľovanie; ťažiť zlato alebo iné kovy; elektrárne; parky a záhrady; vojenské objekty; školy; vyhlásenie národného parku/rezervácie; štadióny a športoviská; letiská; všetko, čo povie vláda a premiér; opravy starých hradov; rybníky; zabíjať alebo chytať chránené živočíchy; sledovacie objekty; rúbať les.

Každý respondent vybral priemerne viac ako 6 možností. Najviac (102) získala možnosť, že vo verejnom záujme sa môžu stavať alebo robiť parky a záhrady, iba o niekoľko menej hlasov získali cyklotrasy a trasy na korčuľovanie (96). Tretie miesto v počte bodov získali opravy starých hradov (82). Keďže v skutočnosti sa na Slovensku realizovalo minimum týchto „stavieb“ vo verejnom záujme, mladí ľudia asi skôr označovali to, čo by „malo“ byť vo verejnom záujme. Tu sa opäť stretávame s tým, že odpovede na anketové otázky je potrebné vnímať nielen ako subjektívne, ale do určitej miery zamerané na to, ako by „to malo byť“ podľa mladých ľudí, keďže nedisponujú reálnymi informáciami a skúsenosťami, ako „to je“.

Posledná uzatvorená otázka sa týkala toho, či mladí ľudia už počuli o nejakej kauze a jej predstaviteľoch, kde sa miestna komu-

nita snažila diskutovať o verejnoprospešných stavbách alebo činnostiach vo verejnom záujme. Väčšina mladých ľudí (viac ako 82 %) tvrdí, že o takýchto ľuďoch už počuli, časť si dokonca myslí, že pôsobia aj v jeho meste alebo dedine.

Z celkového vyhodnotenia odpovedí 134 účastníkov ankety vyplýva, že väčšina z mladých ľudí nemá žiadne vedomosti ani skúsenosti o tom, čo je to „verejný záujem“ a ako resp. kto o ňom na Slovensku rozhoduje. To platí aj o študentoch ekológie, ktorí síce majú predmety ako napr. právo v životnom prostredí či využívanie krajiny, ale s pojmom „verejný záujem“ evidentne nepracujú. Napriek tomu, že mnohí z nich budú po skončení štúdia pracovať na úradoch a rozhodovať o životnom prostredí, ochrane prírody a využití krajiny, v škole nedozvedia nič o tom, že by mali „brániť“ verejný záujem ochrany prvkov ekologickej stability (zákon o ochrane prírody a krajiny).

Zaujímavé a povzbudzujúce však je, že mladí ľudia si aj na základe niekoľkých otázok (s predvolenými odpoveďami) dokážu rýchlo urobiť obraz a vymyslieť definíciu verejného záujmu. Je prirodzené, že majú určité „naivné“ predstavy o tom, kto rozhoduje o verejnoprospešných stavbách (obyvatelia), čo súvisí s vekom, nedostatkom reálnych skúseností a vedomostí. Presne z toho istého dôvodu aj mnohé z ich odpovedí v ankete je možné chápať ako „morálne správne“, teda ako niečo, o čom si mladí ľudia myslia, že by „to tak malo byť“. Tieto „morálne správne“ odpovede sú samozrejme často iné, ako „formálne správne“.

Podobnú anketu by preto stálo za to zrealizovať aj v skupine tých, ktorí o verejnom záujme skutočne rozhodujú (napr. poslankyne a poslanci NR SR). Či by ich odpovede boli rovnako úprimné nie je možné dopredu odhadnúť, ale porovnanie by mohlo byť zaujímavé.

6. ZÁVERY A ZOVŠEOBECNENIA

Ako vyplýva z predchádzajúceho textu, termín „verejný záujem“ sa síce vyskytuje v množstve právnych predpisov, často však nie je vôbec definovaný, a to nielen v zákonoch prijatých pred rokom 1989. Uvedené spôsobuje v praxi nezriedka nejasnosti, o to viac, že ide o tzv. „neurčitý pojem“⁵⁵. Zároveň to kladie zvýšené nároky na orgány výkonnej a súdnej moci, ktoré tieto zákony aplikujú a interpretujú.

Ak však pojem „verejný záujem“⁵⁶ v zákonoch definovaný je, jeho úprava býva veľmi rôznorodá a niekedy aj vzájomne si odporujúca: raz je verejný záujem stotožnený s ochranou životného prostredia a jeho jednotlivých zložiek (envirolegislatíva), inokedy zasa s bezpečnosťou a ochranou zdravia pri práci (banský zákon), v ďalšom prípade so záujmami stavby, údržby alebo ochrany diaľnic a ciest (cestný zákon), inokedy zasa so záujmom, prinášajúcim majetkový alebo iný prospech všetkým alebo väčšine občanov (zákon o konflikte záujmov), v inom prípade so záujmom na vyhľadávaní a využívaní prírodného liečivého zdroja (zákon o prírodných liečivých vodách) či nezriedka priamo so záujmom na ochrane vlastníckych práv (napr. zákon o lesoch). Navyše, väčšina zákonov, ktorá aj obsahuje definíciu „verejného záujmu“, nemá inštitucionalizovaný presný a účinný mechanizmus vynucovania tohto záujmu ani

rozhodovania o situáciách, ak dôjde ku stretom medzi rôzne definovanými verejnými záujmami.

Zo súdne praxe vyplýva, že štátne orgány majú pomerne široké pole úvahy, v rámci ktorej sa môže pohybovať pri určovaní konkrétneho verejného záujmu⁵⁷. Verejný záujem je možné vo všeobecnej rovine vymedziť v zákone⁵⁸, čo však nie je nevyhnutné, ak je možné verejný záujem vyvodiť aj z cieľa, resp. z účelu zákonnej normy⁵⁹. Niektoré verejné záujmy je možné dovodiť priamo z ústavy⁶⁰.

⁵⁵ K „neurčitým pojmom“ porovnaj aj úvodnú časť tejto legislatívnej analýzy.

⁵⁶ To isté platí aj o ekvivalentoch pojmu verejný záujem, ktorými sú napr. všeobecný záujem, vyšší záujem, naliehavý záujem, záujem verejnosti, záujem, spoločnosti, komunálny záujem, verejnú dobro, verejnú blaho a pod.

⁵⁷ Pozri rozhodovaciu činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva v kapitole 4.4.

⁵⁸ V náleze Ústavného súdu SR PL. ÚS 17/00 z 30. mája 2001. Napr. podľa ustanovenia § 3 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny platí, že „Vytváranie a udržiavanie územného systému ekologickej stability je verejným záujmom.“

⁵⁹ V náleze Ústavného súdu SR PL. ÚS 36/1995 z 3. apríla 1996

Ani zákon však nemôže ako verejný záujem ustanoviť taký záujem, ktorý z rozumných hľadísk verejným záujmom byť nemôže⁶¹; ústavný súd to posudzuje tzv. testom proporcionality, kde posudzuje právnu normu z hľadiska možného naplnenia sledovaného účelu. Následne posudzuje, či preskúmaná norma je racionálne previazaná s cieľom právnej normy. Následne je vykonaný tzv. test nevyhnutnosti v ktorom sa má preveriť, či zákonné obmedzenie danej preskúmanej úrovne je naozaj nevyhnutné, teda či na dosiahnutie legitímneho cieľa nie je k dispozícii menej obmedzujúci prostriedok, pričom do úvahy berie aj istý priestor na uváženie parlamentu. Posledný krok spočíva vo „vážení“, či má v konkrétnom prípade prevážiť samotné individuálne právo alebo záujem na verejnom statku⁶².

V každom individuálnom prípade je potrebné skúmať, či skutočne ide o definovaný verejný záujem⁶³. V zmysle ústavy náleží toto skúmanie orgánom výkonnej moci a nie moci zákonodarnej⁶⁴. Toto skúmanie musí teda prebiehať v správnom konaní a musí byť o ňom rozhodnuté individuálnym správnym rozhodnutím. Ak sa v konaní zároveň z dôvodu verejného záujmu rozhoduje o obmedzení práv jednotlivca, tento musí mať možnosť svoje práva v konaní hájiť ako účastník tohto konania⁶⁵; zároveň musí byť jasné a jednoznačné, ktorý štátny orgán je príslušný na rozhodnutie⁶⁶.

Ak existuje nejaký verejný záujem, tak aj využívanie majetku v súlade s týmto záujmom sa deje vo verejnom záujme. Využívanie majetku pre potreby verejného záujmu je dôvodom na obmedzenie nielen vlastníckeho práva, ale aj tých ďalších základných práv alebo slobôd, uplatňovaním ktorých by takýto majetok prestal slúžiť (buď úplne alebo čiastočne) potrebám verejného záujmu. Ak je verejný záujem ústavným dôvodom pre obmedzenie jedného zo základných práv v situácii, keď sa celospoločenský záujem uplatnil, nie je už možné, aby nad ním už prevládol iný individuálny záujem predstavo-

vaný uplatnením niektorého z ďalších základných práv alebo slobôd. Verejný záujem na využívaní majetku nemôže na jednej strane slúžiť ako dôvod na obmedzenie základného práva vlastníť majetok, avšak a súčasne byť podriadený ďalším základným právam alebo slobodám⁶⁷. Ani využívaním majetku pre účely verejného záujmu však nesmie dôjsť k tomu, že tieto individuálne práva nie je možné primerane využívať a ich výkon sa stane iluzórnym⁶⁸.

Verejný záujem musí byť objektívne určiteľný vo vzťahu ku konkrétnym činnostiam⁶⁹, resp. skutočnostiam. Platí, že nie každý kolektívny záujem musí byť nevyhnutne aj verejným záujmom a zároveň, že súkromný komerčný záujem spravidla nemôže byť definovaný ako

⁶⁰ Z nálezu Ústavného súdu SR PL. ÚS 11/1996 zo 4. marca 1998. Podľa čl. 20 ods. 2 ústavy platí, že „Zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok okrem majetku uvedeného v čl. 4 tejto ústavy, nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb.“. Podľa čl. 4 ods. 1 ústavy „Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Slovenská republika chráni a zveľaďuje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií.“.

⁶¹ V nálezoch Ústavného súdu SR PL. ÚS 17/00 z 30. mája 2001

⁶² V nálezoch Ústavného súdu SR PL. ÚS 23/06 z 2. júna 2010

⁶³ V nálezoch Ústavného súdu SR PL. ÚS 19/09 z 26. januára 2011

⁶⁴ Pozri citované rozhodnutia Ústavného súdu ČR.

⁶⁵ V nálezoch Ústavného súdu SR PL. ÚS 14/01 zo 7. marca 2002

⁶⁶ V nálezoch Ústavného súdu SR PL. ÚS 15/06 z 20. mája 2009

⁶⁷ V nálezoch Ústavného súdu SR PL. ÚS 11/1996 zo 4. marca 1998

⁶⁸ V nálezoch Ústavného súdu SR PL. ÚS 111/2011 zo 4. júla 2012

⁶⁹ V nálezoch Ústavného súdu SR PL. ÚS 33/1995 z 20. decembra 1995

verejný záujem. Verejný záujem nemožno chápať aritmeticky (časté tvrdenie, že „je to v záujme väčšieho počtu obyvateľov“), ani automaticky (časté tvrdenie, že „každá diaľnica je budovaná vo verejnom záujme“)⁵¹. Zároveň platí, že v konkrétnom zákone je často uvedené, aká konkrétna skutočnosť nemôže byť verejným záujmom v žiadnom prípade (napr. zo stavebného zákona sa dá vyvodiť, že stavba postavená v rozpore s územným plánom nemôže byť charakterizovaná ako stavba v súlade s verejným záujmom)⁷⁰. Pri rozhodovaní o otázkach týkajúcich sa verejného záujmu, môžu byť vzaté do úvahy aj otázky sociálneho či ekonomického charakteru⁷¹. V rozhodovaní, v ktorom sa z dôvodu verejného záujmu zasahuje do individuálnych práv musí byť nájdená spravodlivá rovnováha medzi týmito dvoma záujmami⁷² (PL. ÚS 17/00). To, ako boli všetky súvislosti a uvedené princípy v konkrétnom prípade, za konkrétnych okolností zvažované, musí byť jasne, zrozumiteľne a logicky prenesené do odôvodnenia daného rozhodnutia^{51, 58}.

Verejný záujem na ochrane niektorých hodnôt má z ústavného hľadiska osobitné postavenie. Ide o ochranu ľudského zdravia, kultúrnych pamiatok, prírody a životného prostredia. Tieto verejné záujmy sú často v zdanlivom protiklade napr. s výkonom vlastníckeho práva, avšak súčasťou výkonu vlastníckeho práva je aj to, aby sa jeho výkonom nepoškodzovali dané hodnoty nad rámec stanovený zákonom. Ak sa tak deje, nedochádza k neústavnému obmedzovaniu vlastníckeho práva, ale naopak k zásahu do uvedených verejných záujmov, ktorým dochádza k zneužitiu výkonu vlastníckeho práva v rozpore s ústavou⁷³. V prípade stretu dvoch verejných záujmov určených rôznymi zákonmi je potrebné určiť, ktorý zo zákonov má v danom prípade prednosť⁷⁴.

Vzhľadom k zdanlivému rozporu medzi záujmom na neobmedzené využívanie vlastníckeho práva a ochrane životného prostredia, je na ochranu tohto verejného záujmu potrebné, aby v konaniach, kde sa o týchto

zásahoch rozhoduje, bol aj subjekt, ktorého záujmy sú totožné s verejným záujmom na ochrane prírody a krajiny. Iba tak je možné toto rozhodovanie považovať za vyvážené⁷⁵.

Definovanie stavieb ako verejnoprospešných má ďalekosiahle dôsledky, ktoré si však samosprávy vyšších územných celkov niekedy neuvedomujú. Preklápanie štátnych koncepcií do územnoplánovacej dokumentácie by malo byť sprevádzané spoločenskou diskusiou o záujmoch miestnych komunít a záujmoch štátu, resp. záujmoch iných subjektov. Súčasťou by malo byť dôsledné porovnávanie a váženie týchto záujmov. Rovnako dôležité ako stavby vo verejnom záujme sú totiž aj iné verejné záujmy definované legislatívou. Je na škodu, že územné plány sa doposiaľ stále sústreďujú na plánovanie „stavieb“ a menej na plánovanie využitia krajiny, v ktorých sú stavby vsadené. Bohužiaľ, tento prístup sa pravdepodobne nezmení ani po prijatí úplne novej legislatívy v oblasti územného plánovania a stavebného poriadku. Naopak – zatiaľ predstavené a diskutované návrhy predpisov sú v tomto ohľade ešte horšie a rozhodovaniu o využití krajiny, resp. dosiahnutí spoločenskej dohody medzi potrebami štátu a potrebami miestnych komunít sa nevenujú ani toľko, čo doteraz platná legislatíva.

⁷⁰ V rozsudku Najvyššieho súdu SR č. 5 Sžp 28/2011 z 19. júla 2012

⁷¹ V náleze Ústavného súdu SR PL. ÚS 26/00 zo 4. apríla 2002

⁷² V náleze Ústavného súdu SR PL. ÚS 17/00 z 30. mája 2001.

⁷³ v náleze Ústavného súdu SR PL. ÚS 22/06 z 1. októbra 2008, v rozsudku Najvyššieho súdu SR č. 3 Sžp 2/2008 zo 4 decembra 2008 a rozsudku Najvyššieho súdu SR č. 5 Sžp 10/2009 z 12. januára 2010

⁷⁴ v rozsudku Krajského súdu v Žiline č. 21S/95/2011 z 23. mája 2012

⁷⁵ v rozsudku Najvyššieho súdu SR č. 5 Sžp 41/2009 z 12. apríla 2011 a rozsudku Najvyššieho súdu SR č. 5 Sžp 103/2009 z 21. júna 2011

7. LITERATÚRA A ZDROJE INFORMÁCIÍ

Grman, J.: Verejný záujem ako ústavnoprávny a zákonný predpoklad vyvlastnenia; Justičná revue, 63,

Hoetzel, J.: Zájmy veřejné. Slovník veřejného práva československého, Svazek 5. Brno, Rovnost, 1948.

Hornat, E.: Pojem veřejný zájem v judikatuře Európskeho súdneho dvora, 1999

Machajová, J. et al.: Všeobecné správne právo. Bratislava, Eurokodex, 2012

Merešová, S.: Verejný záujem – členské štáty Európskej únie, 2008. In: Verejnoprospešné stavby nie sú zadarmo. Zvolen, Spoločnosť priateľov Slatinky, 2008

Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. Bratislava, Heuréka, 2004

Repík, B.: Európska úmluva o ľudských právach a trestní právo, Praha, Orac, 2002

Škultéty, P. et al.: Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť. Bratislava, PF UK, 1997
územné plány a ich aktualizácie od r. 1998 do r. 2015 (ÚPN Banskobystrický samosprávny kraj, Bratislavský samosprávny kraj, Košický samosprávny kraj, Nitriansky samosprávny kraj, Prešovský samosprávny kraj, Trenčiansky samosprávny kraj, Trnavský samosprávny kraj, Žilinský samosprávny kraj)

webové sídlo Ústavného súdu SR - www.concourt.sk

webové sídlo Banskobystrického samosprávneho kraja - www.bbsk.sk

webové sídlo Bratislavského samosprávneho kraja - www.region-bsk.sk

webové sídlo Košického samosprávneho kraja - web.vucke.sk

webové sídlo Nitrianskeho samosprávneho kraja - www.unsk.sk

webové sídlo Prešovského samosprávneho kraja - www.po-kraj.sk

webové sídlo Trenčianskeho samosprávneho kraja - www.tsk.sk

webové sídlo Trnavského samosprávneho kraja - www.trnava-vuc.sk

webové sídlo Žilinského samosprávneho kraja - <http://www.zask.sk/>

Citované právne predpisy

Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 33/1995 z 20. decembra 1995

Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 36/1995 z 3. apríla 1996

Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 7/96 z 27. februára 1997

Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 11/1996 zo 4. marca 1998

Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 17/00 z 30. mája 2001

Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 26/00 zo 4. apríla 2002

Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 14/01 zo 7. marca 2002

Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 15/06 z 20. mája 2009

Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 22/06 z 1. októbra 2008

Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 23/06 z 2. júna 2010

Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 19/09 z 26. januára 2011

Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 111/2011 zo 4 júla 2012

Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 6 Sžo/395/2009 z 28. septembra 2010

Rozsudok Najvyššieho súdu SR 6Sžp/17/2011 z 10. februára 2011

Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 5 Sžp 28/2011 z 19. júla 2012

Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 1 Sža 2/2009 z 21. apríla 2009

Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 3 Sžp 2/2008 zo 4 decembra 2008

Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 5 Sžp 10/2009 z 12. januára 2010

Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 5 Sžp 41/2009 z 12. apríla 2011

Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 5 Sžp 103/2009 z 21. júna 2011

Rozsudok Krajského súdu v Žiline č. 21S/95/2011 z 23. mája 2012

Kto a ako rozhoduje o verejnom záujme na Slovensku

Nález Ústavného súdu ČR I. ÚS 198/95 z 28. marca 1996

Nález Ústavného súdu ČR PL. ÚS 24/04 zo dňa 28. júna 2005

Nález Ústavného súdu ČR PL. ÚS 24/08 zo dňa 17. marca 2009

Rozhodnutie ESĽP Sporrang a Lonroth proti Švédsku z 23. septembra 1982

Rozhodnutie ESĽP James a ostatní proti Spojenému kráľovstvu z 21. februára 1986

Rozhodnutie ESĽP Allan Jacobsson proti Švédsku z 25. októbra 1989

Rozhodnutie ESĽP Hutten-Czapska proti Poľsku z 19. júna 2006

Rozhodnutie ESĽP Agosi proti Spojenému kráľovstvu Veľká Británia a Severné Írsko z 24. októbra 1986

Rozhodnutie ESĽP Beneficion Cappella Paolini proti San Marino z 13. októbra 2014

Združenie Slatinka je občianske združenie, ktoré vzniklo v roku 1993 ako reakcia občanov na znovuobnovenie projektu kontroverzného vodného diela Slatinka. Poslaním organizácie je ochrana životného prostredia a prírodných hodnôt, najmä v povodí rieky Slatina, účasť na hodnotení projektov a dokumentov s vplyvom na životné prostredie a environmentálna výchova a vzdelávanie.

Združenie Slatinka pôsobí predovšetkým v regióne Zvolena a okolia, časť jeho aktivít má celoštátny dosah. Je členom združenia environmentálnych organizácií Zelená koalícia, Ekofórum a miestnej neformálnej Platformy MVO Zvolena. Organizácia pôsobí ako vysielajú aj prijímajúca organizácia pre dobrovoľníkov v rámci Európskej dobrovoľníckej služby.

Združenie Slatinka
ul. A. Sládkoviča 2, P. O. Box 67, 960 01 Zvolen
tel.: 045 5335 701, E - mail: slatinka@changenet.sk
www.slatinka.sk