

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Zákonodárství: opět „hra bez hranic“?

Kateřina Šimáčková, Pavel Molek*

Na první pohled by bylo lze se domnívat, že prošel-li koncept dělby moci a sebeomezování držitelů jejích částí již zhruba třísetletým vývojem od Montesquiea a Locka, mělo by již být vskutku vrostlé do povědomí jednotlivců a sborů vykonávajících konkretizovaný druh pravomoci, že jim nepřísluší vykonávat pravomoci jiné, a to ani tehdy, pokud by nabyli pocitu, že je k takovému přitáhnutí moci ospravedlňuje větší moudrost¹ či větší blízkost lidu. Následující článek vychází ze zjištění, že tomu tak dosud vždy není a že

dosud zejména v našem Parlamentu přežívají jisté reminiscence na dávné doby, kdy úspěchem fungování demokracie bylo již to, že moc byla vykonávána nejen panovníkem, ale i volenými zástupci lidu; či na méně dávné doby tzv. vlády shromáždění. Díky těmto reminiscencím je občas přijat zákon zabývající se oblastí nespádající vůbec do kompetence moci zákonodárné, či dokonce zákon, jenž vzbuzuje pochybnosti i o své normativní povaze a odkazuje spíše na zásadu o účelu světícím prostředky.

* JUDr. Kateřina Šimáčková, Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno, advokátka
Mgr. Pavel Molek, Katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ V zastoupení žen například v zákonodárném sboru je ČR v rámci světového srovnání stále kdesi v nelichotivé páté desítkce, daleko za Rwandou a Eritreou, takže nepřekvapuje, že i míra přesvědčení našich zákonodárců o vlastních kvalitách je v tomto směru nemalá.

V současnosti nejproblematictější, neboť již platnou, ukázkou těchto jevů je dle našeho názoru § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění zákona č. 118/2004 Sb.² Toto ustanovení zní: „*Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu.*“ Tato norma (byť bude níže zpochybněno, zda se vůbec o normu jedná) je podle nás „zdařilým“ příkladem porušení zmíněného principu dělby moci³.

Jádro tohoto našeho názoru spočívá v tom, že Parlament touto novelou porušuje čl. 2 odst. 3 Ústavy, neboť uplatňuje moc způsobem, který zákon, tím spíše Ústava, neukládá a tedy neumožňuje (jedná tedy *ultra vires*⁴). Pravomoci Parlamentu ČR jsou upraveny v Hlavě druhé Ústavy, z níž vyplývá jednak obecná pravomoc zákonodárná (viz čl. 15 odst. 1) a jednak některé pravomoci speciální (např. čl. 43, čl. 53 atp.), napadené ustanovení zákona ovšem nespádá do žádného z těchto druhů pravomocí, zejména proto, že nemá patrně povahu zákona. Vzhledem k tomu, že je obsaženo v textu zákona a publikováno ve Sbírce zákonů, lze se domnívat, že zákonodárce mínil touto formou naplňovat svou zákonodárnou moc podle čl. 15 odst. 1 Ústavy.

Zákonodárnou moc lze ovšem naplňovat zásadně tvorbou norem, přičemž posuzovaný text nelze podle nás považovat za normu, tím méně za výron zákonodárné moci ze dvou důvodů: Za prvé tento „text“ nespĺňuje základní požadavek kladený na normu, totiž normativnost, tedy schopnost postihovat ve své obecnosti více případů⁵. Jsou-li kritizovány z hlediska legislativní techniky právní předpisy kazuistické, pak předpisy dopadající pouze na jeden případ, který je navíc

konkrétně označen (zde zeměpisným určením), jsou na samé hranici povahy zákona, a pokud zároveň mají způsobit ohrožení práva a zájmy osob (a *contrario* neškodný zákon č. 22/1930 Sb., o zásluhách T. G. Masaryka), pak už jsou dle našeho názoru za touto pomyslnou hranicí. Toto je třeba uvést i při vědomí, že jak bylo vyřčeno v nálezu II. ÚS 157/97⁶ „není neobvyklé, že právní předpis obsahuje vedle právních norem i určité nenormativní části (V. Knapp: *Teorie práva, Praha, C. H. Beck, 1995, str. 131–132*).“ Tyto nenormativní části ovšem musejí mít odůvodněnou vazbu na části normativní a musejí být ospravedlněny tím, že jsou důsledkem legislativních technik „v kraji běžných“ (např. preambule, poznámka pod čarou). V daném případě zde taková vazba není, jedná se o vyřešení jediné právní otázky ad hoc, která nemůže být nijak rozšířena na otázku jinou, aniž by toto vyřešení mělo ospravedlnitelnou funkční vazbu na jinou, skutečnou normu. Nejedná se tedy podle nás vůbec o normu v právně – teoretickém smyslu slova, nýbrž o individuální rozhodnutí výkladového problému, které má povahu předběžného výkladového rozhodnutí o budoucí otázce řešené předpokladatelně správními, tedy exekutivními orgány.

Druhou výtkou podporující tvrzení, že se nejedná o zákon, je, že neřeší otázku, jež by měla být řešena mocí zákonodárnou, nýbrž otázku plně příslušející správním orgánům, není totiž ničím jiným, než závazným výkladem pojmu „veřejný zájem“ pro účely konkrétního případu. Pojem „veřejný zájem“ je neurčitým právním pojmem. Neurčitý právní pojem je spolu se správním uvážením⁷ způsobem, jak zákonodárce⁸ dává správnímu orgánu možnost, aby přizpůsobil své rozhodnutí konkrétní faktické situaci, resp. tomu posouzení této faktické situace, které sám správní orgán provede svým uvážením. Prostor takto jednou správnímu orgánu poskytnutý, mu přitom již nemůže být znovu vzat, a to ani orgány moci soudní (které přezkoumá-

² Jedná se o novelu projednanou na návrh vlády, konkrétně ministra dopravy Milana Šimonovského, která byla projednána jako tisk č. 343, předložena Poslanecké sněmovně dne 6. 6. 2003, následně projednána Hospodářským výborem, zpravodajem Jaromírem Schlingem, a schválena Poslaneckou sněmovnou dne 12. 12. 2003. Senát jí projednal 29. 1. 2004 na své 13. schůzi a následně vrátil s pozměňovacími návrhy Sněmovně, která jí přijala ve znění těchto návrhů dne 20. 2. 2004. Po prezidentově podpisu byla vyhlášena 19. 3. 2004 ve Sbírce zákonů v částce 39 pod číslem 118/2004 Sb.

³ Blíže k tomuto principu viz např. FILIP, J. a kol.: *Základy státovědy*, MU, Brno 1994, str. 75 an.

⁴ Blíže k tomuto konceptu uplatňovanému zejména v britském prostředí např. BEATSON, J. and MATTHEWS, M. H.: *Administrative Law Cases and Materials*, 2nd edition, Clarendon Press, Oxford 1989; či FOULKES, D.: *Administrative law*, 8th edition, Butterworths, London 1995. Kvality britské literatury zde ještě zvyšuje skutečnost, že je opřena o rozsáhlou judikaturu počínaje případem W.J.PHILLPOTTS v. REVEREND ARCHIBALD BOYD, D.D., AND OTHERS (1875). Z české literatury samozřejmě zejména PRŮCHA, P. a kol.: *Správní právo – obecná část, Doplněk MU*, Brno 2000.

⁵ A to alespoň potenciálně; některé zákony pro jediné použití – např. pro referendum o vstupu do EU – jsou nutné, jedná-li se o úpravu otázek upravitelných pouze zákonem nebo ústavním zákonem, zde tomu tak ale není.

⁶ Sb. n. u. US Svazek č. 18 Nález č. 99 str. 363.

⁷ Jedná se o pojmy vzájemně provázané, nikoliv totožné, dokonce – jakkoliv bychom tímto názorem nechtěli i my „zasahovat do kompetencí“ specialistů na správní právo – ani ne pojmy se překrývající, ale spíše pojmy mající povahu dvou nezávislých množin nacházejících se na míjejících se rovinách.

⁸ Zákonodárce, je-li zákonodárcem „racionálním“, si uvědomuje, že norma ze své definice nemůže být vždy aplikována spravedlivě a efektivně, aniž by byl správním orgánům ponechán určitý „manévrovací prostor“ umožňující jim reagovat na konkrétní faktické situace.

vají výklady neurčitých právních pojmů a rozhodnutí učiněná v mezích správního uvážení pouze pohledem otázky, zda tyto meze nebyly překročeny⁹), ani orgány moci zákonodárné. Pokud by tak učinily orgány moci zákonodárné, jednalo by se o porušení zásady dělby moci, nepřípustné jak je vyloženo níže. V daném případě se Parlament dopustil právě takové zakázané zpětné atrakce poskytnutého prostoru pro uvážení dané vodoprávním orgánům tím, že mají v určitých situacích přihlížet k veřejným zájmům. Tím, že Parlament vyložil pro určitý úsek povodí Labe, jaké zájmy jsou veřejným zájmem, sám posoudil výkladový problém aplikace neurčitého právního pojmu, jehož posouzení přísluší vždy pouze a výhradně správnímu orgánu.

Právě z důvodu tohoto pochybení se dopustil Parlament ČR přijetím takovéhoho textu jako zákona porušením dělby moci jako jednoho ze základních principů fungování ústavního a demokratického státu, neboť si usurpoval pravomoc k výkladu neurčitého pojmu, tedy pravomoc příslušející exekutivě, pro niž tvoří součást pravomoci rozhodovací v individuálních případech. Parlament si ovšem nesmí takovouto pravomoc osobovat, neboť by tak mohl činit jedině v systému vlády shromáždění (tedy např. podle modelu Ústavy ČSSR z roku 1960), nebo v systému parlamentní svrchovanosti (tedy teoreticky například v systému britském), nebo by tak konečně mohl činit na základě dotazu o autentický výklad neurčitého právního pojmu, jak to mohlo činit předsednictvo České národní rady¹⁰. Již ze skutečnosti, že vláda shromáždění i možnost poskytovat autentické výklady byly ústavními změnami po roce 1989 odstraněny, je nutno vyvodit, že některá rozhodnutí Parlamentu, byť byla přípustná před těmito změnami¹¹, jsou nyní již nepřípustná. Jinak by se v případě těchto změn jednalo pouze o změnu fasády nezabraňující nadále Parlamentu, aby tyto pravomoci vykonával. Skutečnost těchto změn byla již Ústavním soudem dostatečně reflektována v nálezu Pl. ÚS 1/2000¹², kde bylo vysloveno: „Přijetím Ústavy (ústavní zák. č. 1/1993 Sb.) byl především odstraněn jeden ze základů starého ústavního řádu, jímž byl systém národních výborů budovaný podle sovětského vzoru od místních přes okresní a krajské národní výbory až po Českou národní radu (jakožto „národní výbor nejvyššího stupně“) koncipovaných jako orgány státní správy a státní moci a Česká národní rada dokonce jako „nejvyšší orgán státní moci“ podle čl. 102 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., ve znění dalších

ústavních zákonů, platného do 31. 12. 1992. Tento systém byl nahrazen právním státem, založeným na dělbě státních mocí: zákonodárné, výkonné a soudní, v němž Parlament České republiky, tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem, má jen moc zákonodárnou a jakoukoli výkonnou příp. soudní pravomoc postrádá. Jediná výkonná pravomoc Poslanecké sněmovny spočívá v možnosti disciplinárně stáhat své členy a rozhodovat o souhlasu s jejich trestným stíháním; dále ještě vykonává nezákonnodárné funkce, spočívající v možnosti zřídit vyšetřovací komisi pro vyšetřování věcí veřejného zájmu a možnost interpelovat vládu a její členy. Nesmí tedy Poslanecká sněmovna jakkoli do moci výkonné a do samosprávy zasahovat, s výjimkou podnětu, resp. doporučení apod.“

V posuzovaném případě se podle nás z důvodů vyložených výše o takový zásah do moci výkonné jedná. Parlament zde totiž vytvořil, resp. vsunul do zákona o vnitrozemské plavbě cosi, co není zákonem, ani normou, ale pouze předběžným posouzením výkladového problému, čímž porušil zásadu dělby moci, neboť si jednak přitáhl nedovoleně zpět rozhodovací prostor již jednou nevratně poskytnutý správním orgánům a jednak si usurpoval právo autentického výkladu, odňaté zákonodárným orgánům po roce 1989.

Tím, že zákonodárce odebral správním orgánům právo rozhodnout, co a proč veřejným zájmem je, rovněž odebral soudům možnost takovéto rozhodování přezkoumat, a tedy způsobem nepřímým zasáhl i do kompetence moci soudní, resp. do práva občanů domáhat se soudního přezkumu. Tím se podle nás zákonodárce dostal do rozporu nejen s principem dělby moci, ale také s právem na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

Pokud by totiž k tomuto zásahu nebylo bývalo došlo, rozhodnutí vydané následně v oblasti, jíž se novela dotýká, např. vodoprávními úřady, by bylo plně přezkoumatelné soudy v rámci nové úpravy správního soudnictví¹³, neboť by takové rozhodnutí spadalo plně do rámce § 4 odst. 1 z. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Do rámce tohoto přezkumu by spadalo i to, zda příslušný vodoprávní úřad správně aplikoval neurčitý právní pojem veřejného zájmu na konkrétní situaci. Tím, že tato otázka byla předběžně zodpovězena již zákonodárcem, je zároveň vyloučena z přezkumu prováděného správním soudnictvím, neboť soudy přezkoumávají rozhodnutí orgánů veřejné moci toliko pohledem zákonnosti, tedy souladnosti se zákonem (viz

⁹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 12/2003-38. NSS zde k otázce správního uvážení uvedl: „Správní orgán...rozhoduje na základě správního uvážení; jeho rozhodnutí přezkoumává soud pouze v omezeném rozsahu, a to z hlediska dodržení příslušných procesních předpisů (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).“

¹⁰ Jednalo se přístup inspirovaný § 9 jednacího řádu Poslanecké sněmovny z roku 1920.

¹¹ A bylo-li v počátku tohoto článku odkazováno na fakt, že s některými zásadami dělby moci se mocenské orgány sžívají postupně, není překvapivé, že v krátkém vývoji konstitucionalismu na našem území nebyl ani autentický výklad prováděný zákonodárci za První republiky shledáván v této fázi vývoje ústavnosti v rozporu s touto zásadou.

¹² Sb. n. u. ÚS Svazek č. 18 Nález č. 51 str. 7 – č. 107/2000 Sb.

¹³ K této problematice viz např. BROTHÁNKOVÁ, J., ŽÍŠKOVÁ, M.: Soudní řád správní, Linde, Praha 2003; či VOPÁLKA, V.: Nová úprava správního soudnictví. Soudní řád správní, ASPI, Praha 2003.

např. § 78 odst. 1 soudního řádu správního). Tento soulad je zde přitom zákonodárcem a priori nastolen, tedy vyřešen, byť způsobem perfidním a nemístným, a nemůže být tedy správním soudem při přezkumu rozhodnutí jako celku, již zpochybněn.

Situace, kdy část správního rozhodování je uměle předběžně vyřešena legislativcem, je přitom obdobná, jako kdyby byla přijata norma, že pokud se dopravní nehody zúčastní řidička ženského pohlaví a světých vlasů, je dáno zavinění automaticky na její straně a dopravní orgán se nemusí dále zabývat otázkou, kdo nehodu zavinil skutečně, neboť tato otázka byla předem zodpovězena zákonodárcem majícím stejně jasno v tom, že nehoda, již se zúčastnila taková řidička, byla zaviněna právě jí a nikoliv jiným řidičem; jako v tom, že modernizace vodní cesty je ve veřejném zájmu, i kdyby vyšlo najevo, že důsledkem takové modernizace by byla například likvidace celé české populace určitého živočišného druhu, jehož sídlení v některé z lokalit určených v napadeném zákoně by bylo prokázáno. Stejně tak by byl ovlivněn i následný soudní přezkum, v němž by příkladmo uváděná řidička podala správní žalobu proti rozhodnutí o pokutě za dopravní přestupek: i v tomto případě by správní soud mohl přezkoumávat vše, kromě její viny, která by byla dána již předem dikcí takového „zákona“.

K této otázce se ostatně Ústavní soud již plně vyjádřil v nálezu Pl. ÚS 40/02¹⁴ ze dne 11. 6. 2003, v němž de facto resumoval argumenty uvedené výše, když uvedl: „*Individuální regulaci obsaženou v právním předpisu, zbavující adresáty možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy u konkrétního subjektu, již schází transparentní a akceptovatelné odůvodnění ve vztahu k možnosti regulace obecné, nutno tudíž považovat za rozpornou s principem právního státu (čl. 1 Ústavy), jemuž je imanentní dělba moci a soudní ochrana právům (čl. 81, čl. 90 Ústavy).*“

Nedostí na tom, že zákonodárce vykročil za hranice sobě přiznané¹⁵ a zasáhl do pravomoci orgánů správních a soudních. Tím, že tímto nepřímým způsobem posvětil stavební zásahy potenciálně ohrožující zájmy životního prostředí, se jednak dostal potenciálně do rozporu s čl. 35 Listiny (viz níže) ale také s tzv. Bernskou úmluvou (Úmluvou o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť, č. 107/2001 Sb. m.s.)¹⁶. Přijetím úpravy potenciálně rozporné s touto úmluvou se tak zákonodárce dostal i do přímého rozporu s čl. 1 odst. 2 Ústavy,

neboť nakročil k zakázanému „*porušení závazků vyplývajících z mezinárodního práva*“. Závažnost takových rozporů přitom Ústavní soud již dostatečně rozebral ve svých nálezech Pl. ÚS 2/03 a zejména Pl. ÚS 36/01 (č. 403/2002 Sb.).

Je tak námi komentované ustanovení vhodným příkladem toho, že rozdělení pravomocí mezi jednotlivými orgány veřejné moci, či obecněji mezi nositeli pravomocí navzájem se omezujícími – aby bylo možno zahrnout i mezinárodní společenství jako tvůrce norm mezinárodního práva, je v současnosti již natolik komplexním a natolik složitě odrážejícím koncept dělby moci (nyní mající v jisté míře právě i rozměr mezinárodní), kdysi v embryonální podobě vytvořený Montesquiem, že jakékoliv vykročení z rámce omezení daného jednotlivým orgánům veřejné moci dokáže zcela narušit složitě pletivo mocenských vztahů a ve výsledku tak takový narušitel, byť chtěl patrně původně narušit omezení sobě daná pouze vůči jedinému jinému druhu „moci“ (zde moci výkonné), narušuje i omezení vůči dalším subjektům.

Osvědčuje se zde přitom poznání, že je-li jednání chybné svou formou, lze tušit jakousi nekalost i v úmyslech k takové formální chybě směřujících. Proč vůbec tedy byl quasi zákon o tom, že určitá vodní díla jsou veřejným zájmem, přijat? Odpověď na tuto otázku je možno najít v parlamentní rozpravě, vedené v Poslanecké sněmovně o letošním sněmovním tisku 343. Výjimku ze zákazů stavět silnice či plavební kanály ve zvláště chráněných územích, což je i oblast plánovaných vodních děl, pokud jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, uděluje podle zákona o ochraně přírody a krajiny¹⁷ ministr životního prostředí. A právě ministr životního prostředí Ambrozek odmítl tuto výjimku udělit, a proto za něj tuto práci musel udělat zákonodárce. Poslanci, a to zejména zpravodaj Jaromír Schling, pak celou věc srdceryvně odůvodnili tím, že uvedené ustanovení „*směřuje proti těm, kteří si ze snahy bránit jakýmkoli stavbám, ať na vodě, nebo i jinde, udělali jakýsi sport, jakési hobby a působí našemu hospodářství obrovské škody .. ruínují rejdaře, ruínují loďaře, kteří stavějí lodě, poškozují i mnoho dalších podnikatelů, kteří potřebují své rozměrné výrobky transportovat pomocí lodní dopravy a nikoliv po silnici, kde ta doprava je desetinasobně dražší*“¹⁸. Z citovaného projevu parlamentního zpravodaje Schlinga pak lze přesně pochopit, že lobbisté prosazující tento zákon se budou nacházet v kruzích stavbařů, rejdařů a loďařů a bude dobré sledovat, zda

¹⁴ Sb. n. u. ÚS Svazek č. 30 Nález č. 88 str. 327 – č. 199/2003 Sb.

¹⁵ Navíc přiznané zákony a ústavním pořádkem, jež sám vytvořil, částečná personální diskontinuita od dob, kdy byl současný zákonodárce také „výkonným“ ústavodárcem, na jeho identitě nic nemění.

¹⁶ Není zde dosti místa na rozbor faktické situace, jež hrozí takto vyústit, uvedme jen, že mezi rozebíraným ustanovením zamýšlenou modernizací a rozvoj uvedených vodních cest patří vybudování Vodního díla Prostřední Žleb a Malé Březno a Nový plavební stupeň Přelouč, kde se vyskytují také živočišné druhy chráněné právě Bernskou úmluvou.

¹⁷ § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹⁸ Srovnání bylo sice provedeno bez bližšího objasnění, po jaké silnici, při jaké ceně automobilu, benzínu, silnice a bez zohlednění jiných druhů dopravy, ale o to emotivněji.

a jakým způsobem se tentokrát obejde zákon o zadávání veřejných zakázek.

Kdo jsou pak citovaní škůdci bránící stavbám? Obvykle ochránci životního prostředí (v tomto případě dokonce nejen občanské iniciativy, ale asi i sám zákon o ochraně životního prostředí a krajiny, Bernská úmluva a ministr životního prostředí) a dále lidé, vlastníci v místě předpokládaných staveb pozemky.

Čl. 35 odst. 1 a 3 Listiny stanoví, že každý má právo na příznivé životní prostředí a že při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. V této souvislosti je samozřejmě možno argumentovat ustanovením čl. 41 Listiny, že práv uvedených v čl. 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. A oním zákonem vymezujícím právo na příznivé životní prostředí by dle ochránců stavbařů, rejdařů, loďařů a podnikatelů, potřebujících nové plavební kanály na Labi, přece mohl být i zákon o vnitrozemské plavbě. Snad ano, ale prostým zákonem nemůže být Listinou stanovené právo úplně popřeno či zrušeno, což už konstatoval i Ústavní soud v souvislosti se školským zákonem¹⁹. Ve věci práva na ochranu životního prostředí přitom Ústavní soud ČR ještě nikdy nepublikoval významný judikát, kterým by se meritorně touto problematikou zabýval²⁰.

Vlastníci pozemků v lokalitě výstavby zákonem prosazovaných vodních děl na Labi mohou očekávat, že budou s odkazem na toto ustanovení a případně i čl. 11 odst. 4 Listiny, umožňující vyvlastnění ve veřejném zájmu, zbaveni svého majetku za nízké ceny²¹. K ochraně vlastnického práva je pak vhodné dodat, že se dostává citované ustanovení do rozporu s tou podobou ochrany vlastnického práva a jeho pokojného užívání (tedy vlastnického práva majitelů pozemků sousedících s případnými modernizačními stavbami přirozeně těmito stavbami ohroženého), jež je zakotvena v čl. 1 Dodatkového protokolu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, o ochraně vlastnic-

kého práva. Toto ustanovení bylo interpretováno Evropským soudem pro lidská práva zejména v případě Sporrang a Lonnröth v. Švédsko (1982), kde bylo u konfliktu veřejných zájmů s ochranou vlastnického práva zakotveno, že musejí být řešeny v souladu s principem „správné rovnováhy“ (fair balance)²². Právě tato možnost vyvažování je ale napadeným zákonem a priori vyloučena ještě dříve, než k případnému konfliktu dojde, a je toto vyvažování vyřešeno předem v neprospěch vlastnického práva.

Možná, že existuje eticky, politicky a právně-teoreticky natolik silný státní úředník, který se v rozporu s názorem svých nadřízených, politiky stanoveným účelem zákona i obvyklými postupy státní správy rozhodne shora citované ustanovení zákona o vnitrozemské plavbě aplikovat ústavně konformním způsobem tak, že uvedené ustanovení pouze označuje jeden z mnoha veřejných zájmů a nadále bude veřejný zájem na vybudování vodních děl vyvažovat s veřejným zájmem na ochranu přírody²³ či s právem na majetek a nakonec všechny zájmy a práva vyváží v neprospěch provedení vodních děl. To by se však rovnalo zázraku – a při ochraně právního státu není dobré spoléhat jen na zázrak.

Čtenář si nyní v závěru může klást otázku, zda je takové pochybení ze strany zákonodárce natolik intenzivním, aby si zasluhovalo vůbec odbornou pozornost²⁴. Takové pochybnosti by snad mohly být namíste, pokud by se jednalo o pochybení čistě ojedinelé. Současný vývoj tvořivosti našeho zákonodárce sboru ovšem naznačuje, že se daný postup stává z pohledu některých zákonodárců postupem, který se osvědčil. Pokud tedy v případě novely zákona o vnitrozemské plavbě byly takto „elegantně“ vyřešeny rozpory panující mezi zájmy různých plavebních a stavařských lobby na straně jedné a zájmy životního prostředí na straně druhé a správní orgány hledající od roku 1992 řešení, jež by zohlednilo oba tyto zájmy, byly konečně „vyšachovány“; proč by obdobný postup nemohl být s úspěchem využit i v jiných ob-

¹⁹ Nález pod sp. zn. Pl ÚS 35/93 (Sb. n. u. ÚS Svazek č. 1 Nález č. 7-49/1994 Sb.), kdy Ústavní soud konstatoval, že „právo na bezplatné základní a středoškolské vzdělání, které občanům přiznává čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, má nepodmíněnou povahu. I když podle čl. 41 odst. 1 Listiny také práva uvedeného v článku 33 odst. 2 Listiny, tj. práva na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, je možno se tohoto práva domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů, lze sotva mít za to, že s šetřením mezi základních práv a svobod by ještě byla slučitelná zákonnou výjimkou zpochybněná nepodmíněnost práva na bezplatné základní a středoškolské vzdělání.“

²⁰ Raději opomíjíme zvláštní usnesení o odmítnutí návrhu občanského sdružení Děti země ve věci informací o stavu životního prostředí, z důvodu, že právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí (I. ÚS 282/97, Sb. n. u. ÚS, sv. 10, usn. č. 2, str. 339). Ke spornosti tohoto usnesení viz MOLEK, P.: Role soudů v ochraně svobodného přístupu k informacím in HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.): Děla soudní moci v České republice, Mezinárodní politologický ústav MU v Brně, Brno 2004, str. 219-237.

²¹ Názor autorů na stanovení způsobu oceňování pozemků pro tyto účely se vymyká předmětu tohoto článku.

²² Plné znění rozsudku v angličtině viz <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/ViewRoot.asp?Item=1&Action=HtmI&X=510093910&Notice=0&Noticemode=&RelatedMode=0>.

²³ Viz např. ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, dle kterého je vytváření ochrany systému ekologické stability veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát.

²⁴ Autoři mají samozřejmě na mysli výhradně odbornost periodika tento příspěvek obsahujícího, popř. odbornost publika, jemuž je určen.

dobných případech, kde se legislativa cítí být moudřejší než exekutiva? Nyní se zdá být takovým druhým pokusem návrh zákona o výstavbě dálnic a rychlostních silnic a o změně některých zákonů, který je nyní²⁵ projednáván Poslaneckou sněmovnou v druhém čtení jako sněmovní tisk č. 373. Tento návrh obsahuje již ve svém § 1, díky němuž získává zvolna přezdívku „zákon

šestnácti silnic“, ustanovení zcela obdobně vyhlášující určité zeměpisně určené stavby za veřejný zájem²⁶. Má-li se dle názoru některých zákonodárců stát tento postup určování, co je a co není veřejným zájmem, běžným standardem; věříme, že tento článek je prvním krůčkem k vytvoření odborné opozice, usilující takovému výsledku zabránit.

²⁵ Tedy k 7. 5. 2004.

²⁶ „§ 1:

(1) *Stavby dálnic*

- a) *D1 v úseku mezi Mořicemi, Kroměříží, Přerovem a Lipníkem nad Bečvou,*
- b) *D3 v úseku mezi Prahou a Chotovinami a mezi Tábořem, Soběslaví, Českými Budějovicemi a Dolním Třebonínem,*
- c) *D8 mezi Lovosicemi a Řehlovicemi a mezi Trmicemi, Knúnicemi a státní hranicí se Spolkovou republikou Německo,*
- d) *D11 mezi Poděbrady, Hradcem Králové, Vlčkovcem u Jaroměře, Trutnovem a státní hranicí s Polskou republikou,*
- e) *D47 mezi Lipníkem nad Bečvou, Ostravou, Bohumínem a státní hranicí s Polskou republikou*
jsou veřejně prospěšnými stavbami a jsou stavěny ve veřejném zájmu.

(2) *Stavby rychlostních silnic*

- a) *R1 – silniční okruh kolem hlavního města Prahy mezi Prahou 5, Slivencem, Prahou 5, Lahovicemi, křižovatkou s dálnicí D1 a Prahou 9, Běchovicemi a mezi Prahou 6, Suchdolem, Prahou 8, Březiněvsi a Prahou 9, Satalicemi,*
- b) *R3 mezi Dolním Třebonínem a státní hranicí s Rakouskou republikou,*
- c) *R4 mezi Skalkou, Milínem a křižovatkou se silnicí I/20 u Třebkova,*
- d) *R6 mezi křižovatkou s R1 v Praze a Pavlovem a mezi Novým Strašecím, Lubencem, Karlovými Vary, Sokolovem a Kamenným Dvorem,*
- e) *R7 mezi Slaným, Louny a křižovatkou I/13 v Chomutově,*
- f) *R35 mezi křižovatkou s R10 v Turnově, Úlibicemi a křižovatkou s D11 v Hradci Králové a mezi křižovatkou s D11 v Sedčích, Opatovicemi, Zámrskem, Mohelnici a mezi Křelovem a křižovatkou s R46 ve Slavoníně,*
- g) *R43 mezi křižovatkou s D1 v Troubsku, Kuřimí a křižovatkou s R35 v Linharticích,*
- h) *R48 mezi křižovatkou s D47 v Běloušíně, Novým Jičínem a Frýdkem-Místkem a mezi Dobrou a Českým Těšínem,*
- i) *R49 mezi křižovatkou s D1 v Hulíně, Fryštákem a státní hranicí se Slovenskou republikou,*
- j) *R52 mezi Pohořelicemi, Mikulovem a státní hranicí s Rakouskou republikou,*
- k) *R55 mezi křižovatkou s R35 v Olomouci a Přerovem a mezi křižovatkou s D1 v Hulíně, Otrokovicemi, Starým Městem a křižovatkou s D2 v Břeclavi, jsou veřejně prospěšnými stavbami a jsou stavěny ve veřejném zájmu.“*