

**Univerzita Karlova v Praze, Fakulta humanitních studií
Katedra sociální a kulturní ekologie**

Veřejný zájem v rozhodovacích procesech

**Diplomová práce
Bc. Ondřej Rut
Praha 2008**

Vedoucí: Doc. PhDr. Ing. Milan Znoj, Csc.

Poděkování:

Rád bych poděkoval vedoucímu této práce Doc. PhDr. Ing. Milanu Znojovi Csc. za jeho podnětné rady, které pomohly obecné téma mé práce lépe uchopit a strukturovat. Dík patří také PhDr. Ivanu Ryndovi, který mi v počátcích dodal odvalu se takto širokému tématu věnovat a velmi tím napomohl ke zrodu této práce. Děkuji také RNDr. Miroslavu Patrikovi za jeho ochotu při konzultacích a svým blízkým za pochopení a podporu.

Prohlášení:

Prohlašuji, že tuto diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a použil jsem pouze prameny uvedené v seznamu literatury.

V Praze 30.4.2008

Bc.Ondřej Rut

.....

Obsah:

<u>Úvod</u>	1
1. <u>Veřejný zájem</u>	3
1.1. Státně právní přístup k veřejnému zájmu	4
1.1.1. Přehled historického vývoje pojmu veřejný zájem v právní teorii a praxi	4
1.1.2. Pojem veřejný zájem	8
1.1.3. Vyvlastnění ve veřejném zájmu	12
1.1.4. Soudní ochrana veřejného zájmu	13
1.2. Ekonomický přístup	16
1.2.1. Kořeny ekonomických přístupů k tvorbě politiky a posuzování veřejného zájmu	16
1.2.2. Ekonomické teorie a jejich implikace pro tvorbu politiky	23
1.2.3. Politika jako trh?	33
1.2.4. Selhání logiky trhu a tržního chování	34
1.3. Veřejná politika	39
2. <u>Veřejný zájem v rozhodovacích procesech</u>	51
2.1. Vědecký přístup v rozhodovacích procesech	52
2.1.1. Napětí mezi vědeckým determinismem a svobodou jedince	52
2.2. Konflikt expertního přístupu a participativní demokracie, faktů a zájmů	57
2.3. Rozhodování jako proces	62
3. <u>Případová studie - Veřejný zájem při schvalování a výstavbě dálnice D8 přes CHKO České středohoří</u>	65
3.1. Vývoj schvalovacího procesu stavby dálnice D8 přes CHKO České středohoří	65
3.1.1. Proces rozhodování o výjimce k průchodu D8 CHKO a posuzování této trasy z hlediska vlivů na životní prostředí	66
3.1.2. Kampaně a zapojení nevládních organizací	72
3.2. Používané taktiky, argumenty a strategie	77
<u>Závěry</u>	84

Abstrakt:

Veřejný zájem je ústředním tématem takřka všech významnějších schvalovacích procesů. Přitom jde o pojem, jehož obsah je obecný a nejasný, často zatížený ideologickými kontexty. Tato práce se věnuje veřejnému zájmu v teoretické i praktické rovině. Hledá jeho genezi a využívání v kontextu právních a ekonomických věd, politologie a v kontextu současných sociologických teorií modernity. Při konstrukci pojmu veřejný zájem a jeho obsahu si všímá také vlivu expertizy a jejího vztahu k obecné debatě ve veřejném prostoru o veřejné prospěšnosti daných projektů. Praktická část popisuje komplikovaný schvalovací proces výstavby dálnice D8 před CHKO České středohoří a všímá si i dalších případů; analyzuje názory, přístupy, taktiky a strategie jednotlivých aktérů a hledá jejich paralely v teoretických konceptech.

Abstract:

Public interest is the key issue in almost every major decision making process. Actual meaning of the concept of public interest is vague and general, often influenced by ideological contexts. This paper deals with the concept of public interest both in practical and theoretical level. It investigates its origination and usage in law, economic and political science and in the context of contemporary sociological theories of modernity. The paper also notices the influence of expertise on constituting of public interests in public debates on certain construction projects. Practical part of this paper describes complicated decision making process of construction of highway D8 through protected area České středohoří and some aspects of other cases; it analyses opinions, approaches and tactics of stakeholders and finds parallels in theoretical ground.

Projekt diplomové práce (leden 2007):

Obecný kontext

S pojmem veřejný zájem se v současnosti operuje v mnoha kontextech. V teoretické rovině ho zná ekonomie, politologie a právní věda. V praxi jde o užívaný právní termín, dobře znám je i v oblasti politiky. Zde je koncept veřejného zájmu často používán jako legitimizace nebo dokonce legalizace činností, které mají nebo mohou mít negativní účinky na přírodu či společnost. To vše ve specifické situaci, kterou různí autoři popisují jako postmodernu či reflexivní nebo „tekutou“ modernitu.

Předmět zkoumání

Jak se v dnešní české, potažmo evropské společnosti ustavuje vlastní obsah pojmu veřejný zájem? Jaké oblasti jsou pro konstrukci veřejného zájmu relevantní? Oblast práva, právní vědy či vědy obecně, nebo oblast politiky, či oblast veřejného prostoru v nejširším slova smyslu – občanské společnosti? Dá se přesně definovat, co se za veřejný zájem dá považovat a co naopak nedá? Mění se veřejný zájem případ od případu, v prostoru, v čase?

Výzkumné otázky a hypotézy:

- I. Veřejný zájem lze pravděpodobně definovat pouze ve velmi obecné rovině. Jsou tyto definice pro rozhodovací procesy dostatečné? Má smysl se v různosti případů pokoušet o jednotnou definici veřejného zájmu?
- II. Existuje společenský konsensus o tom, zda má být vlastní obsah veřejného zájmu konstruován na vědeckých základech, nebo zda má být veřejný zájem záležitostí spíše (výhradně) veřejné (tedy politické, politické laické nebo laické) volby?
- III. Politická reprezentace často využívá expertízu účelově jako legitimizaci prosazování svých specifických záměrů, a to v situaci, kdy expertíza pozbyla svůj nárok na stanovení objektivní pravdy.

Metodologický postup

I. Rešerše literatury věnující se veřejnému zájmu nebo veřejnému statku z oblasti práva a právní vědy, politologie, ekonomické teorie a sociálních věd

II. Případové studie několika českých schvalovacích procesů, v nichž se operuje s konceptem veřejného zájmu.

Cíl DP

Kromě teoretického rozboru konceptu veřejného zájmu by se práce měla pokusit o propojení teoretické roviny uvažování o veřejném zájmu a statku s praktickou rovinou. Může pak sloužit jako rádce pro orientaci v rozhodovacích procesech, ke zvýšení teoretických kompetencí a připravenosti aktérů účastnících se schvalovacích procesů, ve kterých se s pojmem veřejný zájem operuje.

Veřejný zájem je dosud nepříliš rozpracované téma, přestože se pojem veřejného zájmu v praxi velmi často používá. Práce tedy může být užitečným teoretickým východiskem pro další zkoumání. Může se stát východiskem nebo se přímo pokusit o vytvoření modelu rozhodovacího procesu pro komplikované případy, kdy hraje veřejný zájem významnou roli.

S pojmem veřejný zájem se v praxi nakládá velice volně a často dochází k jeho zneužívání. Tato práce může přispět k upřesnění pojmu veřejný zájem v odborném diskursu.

Úvod

Po sametové revoluci roku 1989 začala být v České republice zpočátku překotně, ale v posledku nakonec úspěšně rozvíjena demokracie. Porevoluční vývoj byl charakteristický jednak důrazem na zlepšování životního prostředí a jednak na ekonomickou transformaci orientovanou na ekonomický růst a kulturu spotřebitelství, která v posledních letech začala klást meze dalšímu zlepšování stavu životního prostředí a kvality života obyvatel České republiky. Právě na pozadí konfliktů mezi ekonomickým rozvojem a ochranou životního prostředí se snad nejčastěji vedou diskuse o tom, co znamená veřejný zájem. V průběhu těchto sporů vyvstávají často otázky, které by se snad v období „klidu zbraní“ jevily jako banální či nedůležité, ve schvalovacích procesech se však ukazuje, že jsou pro řešení sporů zásadní, nebo že jejich nepochopení bývá často neřešitelnou překážkou uspokojivého a obecně přijatelného řešení.

Je veřejný zájem předem obecně definovatelný pojem, nebo jde o proces neustálého redefinování a nalézání nových významů v příslušných kontextech? Kde se nalézá prostor pro ustavování veřejného zájmu a kde by se nalézat měl? Je tímto prostorem oblast práva a soudnictví, nebo oblast vědy, či politika nebo veřejný prostor v nejširším slova smyslu? To jsou základní otázky této práce.

V první kapitole rozebírám tři základní přístupy k veřejnému zájmu. Či lépe řečeno, věnuji se třem oblastem věd, které se konceptem veřejného zájmu zabývají svým specifickým způsobem. Jsou to právní věda, ekonomie a politologie (veřejná politika).

Ve druhé kapitole se věnuji zvláštním konfliktům, které vznikají z odlišného chápání rozhodovacích procesů, které si na jednu stranu vyžadují vědecký přístup – silné zásahy, vedení a účast expertů a na stranu druhou vedení politické a účast široké osobně zainteresované a povětšinou laické veřejnosti. Tyto konflikty jsem nazval pracovně jako konflikty faktů a zájmů.

Třetí část je věnována rozboru schvalovacího procesu stavby dálnice D8 přes chráněnou krajinnou oblast České středohoří a dotýká se i dalších případů, ve kterých hrál významnou roli právě koncept veřejného zájmu.

Metodika: Na pozadí a s využitím teoretických přístupů a kontextů užívání pojmu veřejný zájem z oblasti práva, ekonomie a společenských věd budu analyzovat schvalovací proces stavby dálnice D8 přes CHKO České středohoří a dalších staveb. Na základě studia dokumentů a rozhovorů s aktéry schvalovacích procesů se pokouším nacházet paralely jednání aktérů v teoretických zakotveních a poznacích popsaných v teoretické části této práce.

1. Veřejný zájem

Veřejný zájem lze chápat ve dvojitým smyslu, za prvé ve smyslu veřejného statku a za druhé v jeho propojení s veřejným subjektivním právem, respektive ve vztahu k uplatňování základních práv a svobod.¹ V následující kapitole se budu věnovat především druhému pojetí veřejného zájmu, jak se ho chápe právní teorie. Veřejný zájem ve spojení s veřejným statkem je příznačný pro ekonomické přístupy a věnuji se mu podrobněji v kapitole 1.2. V kapitole 1.3. se věnuji veřejnému zájmu z širšího hlediska společenskovedních teorií.

¹ Stejně rozděluje chápání veřejného zájmu i Franc [2004:40-43]

1.1. Státně právní přístup k veřejnému zájmu

Pokud zkoumáme veřejný zájem jako právní pojem, dojdeme k možná překvapivému závěru. Přestože jde o pojem v právní praxi velmi používaný, typicky v právu životního prostředí, právní teorie se mu věnuje velmi sporadicky. Platná česká legislativa, zejména v oblasti životního prostředí, často výslovně hovoří o veřejném zájmu. S pojmem veřejný zájem operují zákony, podzákonná nařízení i mezinárodní smlouvy.

Nejasnost pojmu veřejný zájem zavdává možnost nakládat s ním poměrně volně. To je významné zejména pro státní správu a samosprávu, jejichž posláním je veřejný či obecní zájem naplňovat. Právní teorie nestanovuje jakákoli pomocná pravidla, která by státní správě a samosprávě pomáhala stanovovat a chránit veřejné zájmy. K bezradnosti může docházet zejména v případech střetu různých veřejných zájmů, které jsou opřeny o zákonnou úpravu. Při výkonu své moci nejsou orgány veřejné správy v praxi schopny jednotlivé zájmy podle jednotné metodiky předvídatelně poměřovat a lehce podléhají tlaku ekonomicky silných zájmových skupin. [Franc 2004:31]

Otázku, zda by bylo možné taková pravidla pro vzájemné poměřování a hodnocení různých veřejných zájmů formulovat tak, aby byla obecně aplikovatelná v rozmanitých případech, nechávám prozatím otevřenou. Z hlediska vhodné aplikace práva a právní vědy, která je založena na pojmové přesnosti a jednoznačnosti právních pojmů, však zůstává tato pojmová volnost velkým deficitem.

1.1.1. Přehled historického vývoje pojmu veřejný zájem v právní teorii a praxi²

Používání pojmu veřejný zájem je spojeno s postupným naplňováním osvícenské ideje právního státu, kde nejvyšší autoritou není panovnická či výkonná moc, ale moc zákona.³ V intencích právního státu již není veřejný zájem chápán jako zájem státní či panovnický, jak

² Při zpracování této kapitoly vycházím zejména z práce Pavla France *Soudní ochrana veřejného zájmu* [2004]

³ Náznaky používání pojmu veřejného zájmu můžeme najít již v římském právu vzniklém v době republiky (tzv. zájmová teorie a ochrana „dominia publica“), kdy obecné či veřejné zájmy nebyly ztotožňovány s osobou panovníka tak, jak je tomu v absolutisticky řízených či totalitárních společnostech, kde státní zájem je ztotožňován s veřejným. [Franc 2004:31]

tomu je v absolutistickém státním zřízení, nýbrž jako zájem obecný, kterému je zájem státní podřízen. Samotným smyslem státu je pak pečovat o tento obecný – veřejný zájem. V právním státu tak nelze ztotožňovat veřejný zájem se zájmem státu a jeho nároky vůči jedinci.

Veřejný zájem je tedy ve svých kořenech spojen se vznikem veřejného práva, jehož smyslem bylo zajištění svobodného prostoru pro jedince a jeho ochrana před státní zvlášť – tedy zajištění fungování právního státu. V českých zemích toto poprvé učinil říjnový ústavní zákon z roku 1867, který vymezil základní občanská práva. Z hlediska ochrany individuálních práv před státní mocí bylo významným krokem zřízení správního soudnictví.

V druhé polovině 19. století byly velice vlivné a živé myšlenky liberalismu. Prostor jednotlivce byl vnímán jako striktně oddělený od prostoru společného či obecního. Determinace prostoru jednotlivce přírodními mimospolečenskými vlivy, jako jsou dostupnost přírodních zdrojů a propadů či klimatické podmínky, se v této historické periodě nebraly do úvahy.

Prvorepublikový právní systém již užíval veřejný zájem daleko širěji než pouze ve spojitosti s vyvlastňováním (viz níže) a přiblížil se tak velmi tomu, jak je pojem veřejný zájem vnímán dnes. Např. § 60 odst. 1 zákona č. 45/1930 o stavebním ruchu ukládá stavebním úřadům, aby hájily veřejné zájmy.

Na definitivní odpoutání veřejného zájmu od zájmu státního měl podle Pavla France významný vliv Norimberský proces po druhé světové válce, u něž se obžalovaní hájili tím, že nejednali v rozporu se zákonem. *„Za takové situace si celý svět uvědomil, že samotné kritérium právního státu bez propojení s demokratickými hodnotami a nezadatelnými lidskými právy nemá smysl.“* [2004:32]

Pojem veřejný zájem byl v české legislativě používán hojně i po roce 1948. Zde však došlo k opačnému trendu a v souladu s totalitárním charakterem tehdejšího zřízení byl veřejný zájem opět ztotožňován se zájmem státním, který byl ideologicky definován jako zájem proletariátu vedeného komunistickou stranou.

Významným faktorem pro vývoj chápání pojmu veřejného zájmu bylo od 70. let⁴ postupné uvědomění, že existují vnější limity využívání přírodních zdrojů, vypouštění a

⁴ V roce 1972 se ve Stockholmu konala první významná konference OSN o lidském životním prostředí, která založila tradici velkých konferencí o životním prostředí a udržitelném rozvoji konaných každých deset let. Mottem první konference v roce 1972 bylo heslo „Je jen jedna Zem“. V roce 1972 vyšla také vlivná kniha manželů Meadowsových *Meze růstu*, která vyjadřovala vážné obavy nad problémy, které lidstvu v budoucnosti způsobí nadměrné čerpání přírodních zdrojů.

produkce odpadů, jejichž překročení může významně ohrozit existenci člověka na Zemi. Problematika ochrany životního prostředí se tak postupem času stávala fenoménem úzce souvisejícím s konceptem veřejného zájmu.

Veřejný zájem je chápán odlišně v právu českém, resp. kontinentálním a právu anglosaském. Středoevropské právní prostředí má tendence k úzce chápanému právnímu pozitivismu a veřejný zájem často spojuje s výkonem veřejné státní moci. Stát je zde chápán jako výsostný správce veřejného zájmu a role ochránce veřejného zájmu je přiřítána tradičně jemu. V anglosaském právu je zřejmá tendence opačná, za veřejný zájem (*public interest*) je pokládáno jakékoli jednání, které nemá za cíl uspokojení zájmu soukromého, nýbrž je jeho cílem veřejné blaho. Veřejný zájem tedy není chápán jako úzce spjatý s výkonem veřejné správy, ale je více záležitostí nestátních subjektů. [Hendrych 2001:37] S tím souvisí i sebepojímání nevládních organizací ve Spojených státech a v Evropě. Americké nevládní organizace používají v souvislosti se svojí vlastní činností pojem veřejný zájem častěji, zatímco ty evropské jen velmi zřídka a opatrně. [Franc 2004:33]

Ve vztahu k pojmu veřejný zájem v demokratickém právním státu je důležité rozlišovat mezi jeho stanovováním (hodnocením), mezi jeho prosazováním a uplatňováním v praxi a mezi jeho ochranou. Princip dělby moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní totiž v jednotlivých mocenských sférách vymezuje vůči veřejnému zájmu odlišné úlohy. Přijímání právních norem, v jejichž rámci se vláda musí pohybovat, a tedy stanovování společenských priorit v širším slova smyslu je doménou moci zákonodárné, navrhování konkrétních politik a jejich realizaci má v rukou moc výkonná (vláda a veřejná správa) a ochranou veřejných zájmů je pověřena moc soudní.

V oblasti moci výkonné však v praxi dělba moci nefunguje zcela striktně. Úlohou vlády a ministerstev totiž není jen pečovat o výkon moci a provádět zákony odsouhlasené Parlamentem, ale tyto instituce jsou samy také hlavními iniciátory legislativní činnosti a tvorby zákonů.

V rámci moci výkonné je užitečné rozlišovat ještě mezi vládou a veřejnou správou. Úlohou vlády je v rámci platných zákonů definovat a prosazovat vládní politiku. Veřejná správa (byrokracie) však podle tradičních teorií je a má být politicky neutrální a nestranná a

má být schopna efektivně sloužit kterékoli vládě. Již Thomas Woodrow Wilson zdůrazňoval, že „*správní otázky nejsou otázkami politickými. I když politika stanoví úkoly pro správu, nemělo by se jí dovolit, aby manipulovala s jejím výkonem.*“ [citováno podle Potůček 2005:134] Oddělením politiky od správy, která ji vykonává, by se mělo bránit politické svévolnosti a korupci ve státě. Správní rozhodnutí mají být motivována veřejnými zájmy a jako taková mají být neutrální, a to jak vůči těm, na které jsou mířena, tak i vůči těm, jejichž jménem jsou vykonávána.

Podle Maxe Webera je byrokracie oblastí, v níž se demonstruje dobré vládnutí jakožto forma racionální správy věcí veřejných. Racionálně se chovající byrokracie je podle Webera vynikajícím prostředkem k udržení rozumné rovnováhy mezi ekonomikou a politikou. Dobře fungující byrokracie dokáže správu věcí veřejných vést k efektivitě a organizovanosti, neboť dokáže potlačit vyhraněné osobní či skupinové zájmy. Správný úředník má být loajální nikoli vůči svému nadřízenému (politikovi), který mu umožnil jeho funkci vykonávat, ale pouze vůči platnému právu. Výkon úřadu je chápán jako profesionalismus a úředník je hodnocen čistě na základě svého výkonu (počtu správních úkonů). **Ideální model byrokracie podle Webera** je dán neosobní strukturou moci, obecnými formalizovanými pravidly pro rozhodování, definovanou hierarchií pravomoci a odpovědnosti, přísnou disciplínou a kontrolou výkonu úředních povinností a osobní nezainteresovaností úředníků na majetku, o němž rozhodují. [Hoós a kol. in Potůček 2005:136]

Weberovský koncept ideální byrokracie zde zmiňuji především z důvodu rozlišení „stanovování“ a „výkonu“ veřejného zájmu. Úředník by v tomto pojetí neměl být vykladačem veřejného zájmu a jeho soudy by měly být založeny výhradně na liteře a duchu zákona, nikoli na jeho osobních preferencích, politických názorech či loajalitě k vládnoucím elitám. Výsledky práce úředníků by tak měly vykazovat vysoký stupeň standardizace a předvídatelnosti. Weberův koncept byrokracie i byrokracie jako způsobu správy jako takové měl a má mnohé nevýhody a kritiky, ty však již nejsou tématem této práce.⁵

⁵ Přehled kritiky weberovského konceptu byrokracie podává Potůček [2005:136 a 139]. Významným kritikem dichotomie správy a politiky byl v americkém prostředí Dwight Waldo, který v druhé polovině 20. století propagoval tzv. *New Public Administration*, založenou na principech participace, decentralizace a zastupitelské byrokracie soustředící se na konkrétní potřeby svých klientů. [Potůček 2005:144] Od 70. let 20. století se v USA prosazuje také nový manažerský přístup k veřejné správě nazývaný jako *New Public Management*, který klade důraz na ekonomičnost, efektivitu a účinnost a na vyšší kvalitu poskytovaných služeb; menší pozornost věnuje dodržování formálně předepsaných a standardizovaných postupů. [Potůček 2005:146]

Vzhledem k obecnosti legislativních úprav však veřejná správa a výkonná moc při své činnosti nutně do procesu stanovování a hodnocení veřejného zájmu zasahuje. Potýká se přitom se dvojitým konfliktem. Za prvé jde o konflikt mezi dvěma či více veřejnými zájmy vymezenými zákonem. Za druhé může jít o konflikt veřejného zájmu vymezeného zákonem se zájmy jednotlivce vyplývající ze základních práv a svobod. [Franc 2004:38]

Výkonná moc je do svého úřadu zvolena na základě svého volebního programu, který se snaží naplňovat. Zájmy vládnoucích politických stran a jejich ideologických pozadí přitom nemusí a často nejsou v souladu s veřejným zájmem tak, jak ho definuje zákon. Při definování veřejného zájmu tak dochází také k častému pnutí mezi zákonodárnou a výkonnou mocí. [Franc 2004:37]

1.1.2. Pojem veřejný zájem⁶

Veřejný zájem je pojmem všeobecným, nelze ho však chápat bez vztahu k zájmům individuálním či subjektivním, neboť v praxi je se skupinou takových zájmů vždy spojen. Pokud hájíme zájem veřejný, hájíme vždy zároveň zájem určité skupiny jednotlivců. Naopak zásah proti veřejnému zájmu je zásahem do práv určité skupiny jednotlivců, zřídka kdy však úplně všech občanů státu nebo obyvatel celé planety. Z toho plyne, že veřejný zájem nelze plně odpoutat od ochrany či prosazování subjektivních práv. Jinými slovy, veřejný zájem je na první pohled protikladem individuálních subjektivních zájmů, při bližším zkoumání však zjišťujeme, že je v nich vždy jistým způsobem obsažen. Potůček upozorňuje, že v pojmu veřejný zájem „*existuje stále napětí mezi individualistickou konotací pojmu zájem a k celku vztáženou konotací pojmu veřejný.*“ [2005:12]

Právě tato faktická propojenost zájmů individuálních, skupinových a veřejných otevírá možnost pro zneužívání pojmu veřejného zájmu jako legitimizace činností, které naplňují spíše zájmy soukromé či zájmy úzké skupiny lidí, jejichž veřejná relevance je problematická nebo nejasná. V konkrétních případech na rozmazané hranici mezi prosazováním veřejného

⁶ Pojmu veřejný zájem v právní vědě se věnuje obsáhleji Petr Průcha [1998:355] a Pavel Franc [2004:34-39]. Definice veřejného zájmu uvádí také Zdeněk Madar [1995:1238]

zájmu a zasahováním do individuálních soukromých práv vznikají mnohé kontroverze. Tento problém je jedním z cílů zkoumání této práce.

Právní věda se veřejnému zájmu věnuje pouze omezeně v kontextu správního práva. Subjektem, který má ve státě veřejný zájem prosazovat je podle teorie správního práva veřejná státní správa.⁷

Veřejný zájem je pojmem obecným a neurčitým, avšak v systému právního státu zakotveným a pro jeho správné fungování vlastně nezbytným. **Tím, kdo veřejný zájem definuje, je podle převládající právní teorie zákonodárná moc.** Zákonodárce vymezuje, co je veřejný zájem v obecné rovině, respektive vymezuje v zákonech okruh záležitostí, které mají být považovány za veřejný zájem a veřejná či státní správa pak při své činnosti vůli zákonodárce naplňuje. V rovině zákona je tak veřejný zájem pouze obecnou formulí, jejíž přesný obsah definuje veřejná správa ad hoc při výkonu své moci či při aplikaci dané právní normy. Legislativa přitom definuje veřejný zájem pouze velmi obecně s ohledem na dlouhodobé cíle, zatímco veřejná správa tento obecně definovaný zájem naplňuje v mantinelech svého krátkodobého působení.

Výjimečně dochází ze strany zákonodárné moci k velkému tlaku na přesnější definování veřejného zájmu v souvislosti se zcela konkrétními případy. Zákonodárci k tomuto tlaku přistupují zpravidla ve chvíli, kdy cítí, že výkonná či úřednická moc není schopna efektivně zajistit chod schvalovacích procesů vymezených v platných zákonech nebo ve chvíli, kdy se zákonem vymezený schvalovací proces komplikuje vstupem větší skupiny aktérů, než se původně očekávalo nebo než je obvykle zvykem. Pokusy zákonem definovat konkrétní veřejný zájem tak bývají účelové vzhledem k zájmům, které prosazuje politický proud, který zrovna vládne. Cílem těchto zásahů v rovině zákonodárné je tedy zejména zkrácení, urychlení či okleštění konkrétních schvalovacích procesů.

Jedním z úspěšných pokusů o definování veřejného zájmu speciálním zákonem byl zákon č. 168/2001 Sb. o dálničním obchvatu Plzně. Mezi neúspěšné patřil návrh zákona o stavbě dálnic a rychlostních silnic, který v roce 2004 nakonec zamítla Poslanecká sněmovna ve druhém čtení. Účelem zákona bylo urychlit stavbu tímto zákonem vymezených dálnic a

⁷ V určitých případech je možné podávat žaloby na veřejnou správu a domáhat se tak přezkumu správních rozhodnutí. Tomu se věnuji v jedné z následujících podkapitol.

rychlostních silnic. Zákon měl zkrátit lhůty správních řízení a znevýhodnit vlastníky pozemků a nemovitostí na trasách chystaných staveb oproti stávající právní úpravě. Návrh zákona dále u vyjmenovaných dálnic deklaroval, že se jedná o stavby ve veřejném zájmu a stanovil, kudy mají jejich trasy vést.

Takové snahy jsou podrobovány oprávněné kritice. Hlavním motivem kritik je apel na princip trojí dělby moci, jakožto základního atributu právního státu, který je uveden v čl. 2 Ústavy ČR. Z něho vyplývá, že zákonodárná moc stanovuje pouze obecná pravidla pro rozhodování ve státě, zatímco rozhodování v konkrétních případech je záležitostí moci výkonné na úrovni státní správy či samosprávy, která k tomuto účelu oplývá svými úřednickými aparáty. Schválení takového zákona by tedy bylo prolomením principu trojí dělby moci ve státě, neboť představuje individuální rozhodnutí o konkrétní věci. Je zde ohýbána tradiční osvícenská právní zásada, že zákony mají být návodem k řešení obecně určeného okruhu problémů, nikoli konkrétních případů. Stírá se tak pomalu rozdíl mezi zákonem a opatřením a do prostor zákona se opět dostává možnost uplatnění vůle.

Druhým motivem kritiky je nepřiměřený zásah do vlastnického práva zaručeného Ústavou. Zákon o výstavbě dálnic a rychlostních silnic měl například zavést vyloučení odkladného účinku žalob směřujících proti rozhodnutím o vyvlastnění. Stát by tak dostal do rukou možnost začít stavbu dálnic bez toho, aby musel čekat na rozhodnutí soudu o zákonnosti nebo nezákonnosti vyvlastňovacího rozhodnutí. [Doucha 2004] O stejné se v roce 2007 pokouší návrh novely zákona o vyvlastnění, předložený Občanskou demokratickou stranou, která je paradoxně velmi konzervativní k ochraně vlastnických práv.⁸

Veřejný zájem je opakem zájmů soukromých. Jako mezistupeň však mezi nimi lze ještě rozeznávat zájmy skupinové. Jak jsem již naznačil výše, pojmy soukromý – skupinový – veřejný zájem nelze vnímat jako postupnou škálu, v praxi se totiž mohou prolínat. Ochrana zájmů určité skupiny může být chápána jako veřejný zájem (typicky ochrana menšin), nebo

⁸ K tomuto článek na Aktuálně.cz *Vyvlastnění: poslanci řeší problém, který neexistuje:* <http://aktualne.centrum.cz/ekonomika/zivnostnik/clanek.phtml?id=514588> a reakce Zeleného kruhu, asociace českých ekologických nevládních organizací, *Umožní pravicová vláda zásadní omezení vlastnického práva?:* <http://www.zelenykruh.cz/cz/tiskove-zpravy/umozni-pravicova-vlada-zasadni-omezeni-vlastnickeho-prava/>

porušení subjektivního individuálního práva může být chápáno jako zásah do veřejných zájmů společnosti.

V globalizovaném prostředí velkých soukromých finančních korporací dochází také často k propojování soukromých zájmů se zájmy státními. Typicky v případě, kdy výkonná moc spojuje vstup investora na národní trh se svojí hospodářskou a sociální politikou. Další velmi rozšířenou podobou propojení zájmů státního a soukromého sektoru jsou dnes velmi rozšířená partnerství veřejného a soukromého sektoru při financování nákladných projektů, označované jako PPP (Public Private Partnership). Toto prostředí propojování soukromého a státního sektoru také přispívá k dezinterpretaci pojmu veřejný zájem.

Při realizaci PPP projektů není nikdy samozřejmé, že veřejný zájem skutečně naplňují, ačkoli se v jejich souvislosti tento pojem velice často užívá, nebo je projekt tímto způsobem financování přímo legitimizován. Chápání veřejného zájmu tak je třeba pod vlivem ekonomické globalizace redefinovat a znovu promýšlet.

Nositelem veřejného zájmu v právním státě mohou být rovněž jednotlivci nebo skupiny osob. Může jít o obyvatele jedné obce, profesní skupinu, skupinu vymezenou na základě majetkových či vzdělanostních poměrů nebo může jít o všechny obyvatele státu. **Není to tedy sám stát, kdo je nositelem veřejného zájmu, ale v obecné rovině nespécifikovatelné skupiny osob.**

Jak jsem uvedl výše, ke střetu zájmů dochází s ohledem na veřejný zájem ve dvou oblastech. Jednak může jít o střet více veřejných zájmů mezi sebou a jednak o střet zájmu veřejného se subjektivním individuálním zájmem vycházejícím ze základních práv a svobod, jejichž ochranu lze také považovat za veřejný zájem. Druhý případ je přitom ani ne tak častější jako spíše mediálně atraktivnější. Příčinou proč se v médiích a veřejném prostoru neřeší konkrétní problémy konfliktů více veřejných zájmů je zřejmě to, že nejsou spojeny s konkrétním osudem, který by lákal mediální pozornost.

V případě zásahu do veřejných subjektivních práv z titulu veřejného zájmu nastává veliké dilema. Jde zde o nalezení rovnováhy mezi obecným společenským zájmem a ochranou základních práv jednotlivce. Právní teorii v tomto nezbude než se omezit na obecná konstatování o nutnosti nalézání rozumné rovnováhy ve vztahu mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.

1.1.3. Vyvlastnění ve veřejném zájmu

Vlastnické právo je považováno za jedno ze základních lidských práv. Listina základních lidských práv a svobod uvádí, že „*vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*“⁹ Proces vyvlastňování upravuje také zvláštní zákon č. 184/2006 Sb. o vyvlastnění.

Český právní řád udává, že zásah veřejné moci do soukromého vlastnického práva, tedy vyvlastnění, je možný pouze za podmínky, že *veřejná prospěšnost* stavby, v jejímž jménu je majetek vyvlastňován, je zakotvena v územně plánovací dokumentaci, resp. v zásadách územního rozvoje, což je podle nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb. název pro krajský územní plán. Pokud je tato podmínka veřejné prospěšnosti splněna, pak je možné vyvlastňovat, avšak pouze pro účely, které jsou stanoveny stavebním zákonem, popřípadě některými dalšími zvláštními zákony (např. zákon o pozemních komunikacích, energetický zákon nebo lázeňský zákon). [Černošus 2007]

Stanovování veřejného zájmu v tomto smyslu veřejné prospěšnosti je tedy v rukou krajských zastupitelů, kteří schvalují územní plán. Pokud tedy hovoříme o specifickém problému vyvlastňování, pak sféra, kde se veřejný zájem konstituuje a definuje, je sférou politiky, nikoli práva. Právo zde ustupuje do pozice nároku na definici toho, co veřejný zájem být *může*, nikoli toho, čím *je*.

Vzhledem k vysoké ceně, které se soukromé vlastnictví těší ve společenském hodnotovém žebříčku, existuje v zákonu o vyvlastnění možnost vlastníka odvolat se proti rozhodnutí o vyvlastnění k soudu, který posuzuje oprávněnost vyvlastnění a výši náhrady. Kořenem sporů v současných schvalovacích procesech (zejména v případě stavby dálnic) je pak ustanovení o odkladném účinku žaloby proti vyvlastnění. Jsou to často paradoxně konzervativní pravicoví poslanci ODS, kteří v Poslanecké sněmovně navrhují zrušení tohoto

⁹ čl. 11, odst. 4 Listiny základních lidských práv a svobod

odkladného účinku a tedy omezení vlastnických práv. Veřejný zájem urychlené dostavby dálnic a automobilové a nákladní mobility u konzervativních politiků převládá nad veřejným zájmem ochrany vlastnických práv.¹⁰

Mnohé přitom ukazuje na to, že motivem ke zrušení odkladného účinku žalob proti vyvlastnění je opět několik zcela konkrétních případů. Media mluví o dálnici D3 a D11. Právník Ateliéru pro životní prostředí Pavel Černošus uvedl, že náměstek ministra dopravy Pavel Hodač, pod jehož gesci se změny zákona o vyvlastnění připravují, osobně telefonicky vyhrožoval vlastníkovi pozemků na plánované trase D11 změnou zákona, pokud své pozemky odmítne státu prodat.¹¹

1.1.4. Soudní ochrana veřejného zájmu

Přestože české právní prostředí a česká legislativa nenárokují možnost definovat veřejný zájem, je zde velmi důležitý fakt, že jazyk právních norem mezi veřejným a individuálním právem rozlišuje. To vychází již ze základního rozlišení mezi právem soukromým a veřejným. Soudní ochrana a přístup k soudům (tzv. možnost aktivní legitimace) je přitom tradičně vnímána spíše jako ochrana zájmů individuálních před ohrožením ze strany státu či feudální vrchnosti. (Jde zde tedy o konflikt veřejného zájmu se zásahem do individuálních práv a svobod.)

Toto pojetí práva vychází z velmi silné tradice soukromého práva, která došla svého uplatnění v procesu modernizace při ochraně postupně sílící měšťanské třídy před mocí absolutistických monarchií v 18. a 19. století, respektive během ustavování moderního ústavního či právního státu. [Franc 2004:23] V tomto období sehrávalo právo významnou pozici při vytváření svobodného prostoru pro jednotlivce a jeho obranu před státní monarchickou či byrokratickou mocí.

Středověký stavovský feudální stát byl mocensky velmi roztržštěn, nebyl tak schopen či nepotřeboval rozlišovat mezi právem veřejným a soukromým, mezi zákonem a smlouvou. Od 17. století dochází v Evropě k přerodu starých feudálních stavovských společností v moderní absolutistické státy s nebývalou koncentrací vojenské, byrokratické a ekonomické

¹⁰ Aktuálně.cz 22.11.2007: Vyvlastnění: poslanci řeší problém, který neexistuje: <http://aktualne.centrum.cz/clanek.phtml?id=%20514588>

¹¹ Aktuálně.cz 29.3.2008: Ministerstvo změnilo zákon o vyvlastnění. Kvůli D3: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=600641>

moci. Na druhé straně se formuje stále silnější měšťanská třída jako základ občanské liberální společnosti a také sílicí třída dělnická. Teprve konfrontace panovnické moci a měšťansko-dělnické třídy umožnila rozlišovat mezi zájmem soukromým a veřejným, konfrontovat zájmy dílčí a obecné. V místech těchto střetů se formovalo soukromé právo a hrálo svojí nezastupitelnou roli. [Loewenstein 1995]

Z tohoto historického základu vyšel současný koncept ochrany individuálních práv. Pavel Franc uvádí, že *„žaloby ve veřejném zájmu jsou až na výjimky chápány zejména v kontinentálním právu jako cizorodý prvek, neboť bourají zažitou tradici soudní ochrany poskytované pouze subjektivním veřejným právům (tzv. jurisdikce subjektivní).“* [Franc 2004:13]

Společenské a ekonomické podmínky se však změnily a současný globalizovaný svět klade na právo a právní systém v oblasti ochrany zájmu veřejného daleko větší nároky. Dnešní silné nadnárodní korporace vyrostly během 20. století pod právní ochranou národních států. Dnes tyto společnosti svojí ekonomickou silou přerostly národní státy a vynucují si i změnu právních systémů, nehledě na silný vliv ve sféře politiky. Nadnárodní společnosti si postupně prosadily odstranění hospodářských bariér a založily tak dnešní globální trh, pod jehož vlivem se umenšuje politická moc národních států. [Hertzová 2003]

Přístup k soudní ochraně veřejného zájmu je v posledních desetiletích stejně novým fenoménem, jako je relativně nový a čerstvý problém ochrany životního prostředí. Žaloby ve veřejném zájmu se ve světě uplatňují právě a téměř výhradně v souvislosti s ochranou životního prostředí. Lze tak říci, že žaloby ve veřejném zájmu se uplatňují v té míře, v jaké se uplatňuje právo na ochranu životního prostředí ze strany občanů a občanských sdružení.

Pravděpodobně jediným koncepčním pokusem o definici žaloby ve veřejném zájmu v české právní literatuře je práce S. Pazderky *Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví*. Za charakteristický znak žaloby ve veřejném zájmu považuje domáhání se *„přezkoumání rozhodnutí správního úřadu z důvodu nezákonnosti správního aktu“*. [Pazderka 2001]

Pavel Franc však považuje toto pojetí na zužující, protože se dotýká pouze veřejného práva a správního soudnictví, zatímco žaloby ve veřejném zájmu mohou existovat i v právu soukromém. Žalovat ve veřejném zájmu totiž může být oprávněna i soukromá osoba, která

však nežaluje zásah do svých individuálních subjektivních práv. Základní rys žaloby ve veřejném zájmu je tedy „*aktivní procesní legitimace založená na důvodu, který nespočívá v tvrzeném zásahu do subjektivních práv žalobce.*“ [Franc 2004:19]¹²

Tato možnost aktivní žalobní legitimace byla do českého právního řádu zavedena v rámci správního soudnictví. Motivem k tomuto kroku bylo pravděpodobně uvědomění zákonodárců, že kvůli nedostatečným vnitřním kontrolním mechanismům není veřejná správa při ochraně některých veřejných zájmů příliš efektivní. Aktivní procesní legitimace je tedy zavedena jakožto prvek vnější kontroly veřejné správy, podobně jako je jím veřejný ochránce práv.

¹² Aktivní procesní legitimace „*obsahuje právní podmínky, který musí daný subjekt dožadující se soudního přezkumu splnit, aby byla daná věc podrobena soudnímu přezkumu.*“ Popisu těchto podmínek v různých právních prostředích se zabývá Pavel Franc [2004:23]

1.2. Ekonomický přístup

„Ve velké společnosti mají různí členové prospěch ze vzájemného úsilí nejenom navzdory tomu, že jejich různé záměry jsou odlišné, nýbrž často právě kvůli tomu.“

Friedrich von Hayek [1994:235]

Veřejný statek je pojem, který je v ekonomické teorii daleko podrobněji zpracován a definován, než pojem veřejný zájem, který spadá spíše do kontextu sociálních a politických věd. Přesto mezi těmito dvěma pojmy existují významné vazby a je proto užitečné o nich přemýšlet současně.

Veřejný zájem totiž nemusíme vnímat pouze ve vztahu k subjektivním právům jednotlivce, ale samotný tento pojem lze chápat také jako **veřejný statek**. Tedy jako něco, co společnosti a jejím členům přináší nějaké užitky či služby, co společnost sdílí a o co společně pečuje.

Veřejný statek je spíše pojem z oboru ekonomie, užívá ho však i právo. Podle nálezu Ústavního soudu se veřejným statkem stává „určitý aspekt lidské existence za podmínky, kdy není možno jej pojmově, věcně i právně rozložit na části a tyto přiřadit jednotlivcům jako podíly.“¹³ Podle Ústavního soudu se nemůže člověk jako jednatel právně domáhat ochrany veřejného statku, právě kvůli jeho vlastnosti neindividualizovatelnosti. Dochází zde tedy k poněkud paradoxní situaci, kdy je veřejný zájem či statek často používán jako důvod pro zásah do individuálních práv či svobod, soukromá fyzická ani právnická osoba však není oprávněna žalovat jiný subjekt za to, že zasahuje do veřejného zájmu nebo poškozuje veřejný statek. [Franc 2004:40]

1.2.1. Kořeny ekonomických přístupů k tvorbě politiky a posuzování veřejného zájmu

Tradiční liberální politická filosofie či neoliberální ekonomie pokládá moderní společnost za příliš velkou a neuspořádanou na to, aby se mohla řídit podle společně

¹³ Nález Ústavního soudu č. 25-111/1996 Sb.

stanovených cílů, na kterých by se členové této společnosti dohodli na základě svobodné diskuse. Ve velkých měřítcích, v jakých fungují současné společnosti je tak právě *absence cílů* a rezignace na stanovování veřejných zájmů prostřednictvím zvláštních společenských institucí k tomu určených *zárukou svobody* jednotlivce. Ústředním motivem ekonomického liberalismu je představa, že lidé ve velké společnosti mohou žít v míru a být si vzájemně prospěšní, aniž se jakkoli dohodnou na společných záměrech a cílech. Pro fungování společnosti postačí pouze stanovit abstraktní pravidla, která zaručí dobré fungování směny a tržního mechanismu – jde zde o zajištění *tržního řádu*. [Hayek 1994:233]

Ve směnných vztazích se nepřihlíží k účelu směny. Každý jednotlivec má svobodu sledovat své vlastní účely. Princip směny počítá s tím, že ve velké společnosti je tak velké množství různorodých účelů, že je možné je mezi jednotlivci navzájem uspokojovat tak, aby to vedlo ku prospěchu každého jednotlivce a tím i společnosti jako celku. Dochází tak k rozvíjení svobody, jakožto ústředního motivu myšlení ekonomického liberalismu.

Směnné akty slouží vždy různým a na sobě nezávislým účelům, které sledují směnní partneři. Ve společnosti, která má potřebu stanovovat společné cíle, bude rozdílnost cílů jednotlivců, kteří tuto společnost tvoří, problémem pro dosažení konsensu. V tržní společnosti, fungující na principech tržního řádu (katallaxe) je naopak rozdílnost cílů a potřeb směnných partnerů předpokladem pro jejich zdárné uspokojení. „*Zatímco uvnitř organizace si budou různí členové vzájemně pomáhat v té míře, v jaké jsou přinuceni sledovat tytéž účely, v katallaxi jsou podněcováni přispívat k potřebám jiných, aniž o tyto lidi dbají nebo je dokonce znají.*“ [Hayek 1994:235]

Ústředním předpokladem zde tedy je, že společnost nepotřebuje žádné společné cíle, respektive že stanovování společných cílů či zájmů vede k potlačování svobody jednotlivce i společnosti jako celku. Proto lze z perspektivy tohoto proudu myšlení tvrdit, že veřejný zájem nemůže existovat jako něco, co by bylo *ex ante* definováno či projektováno do budoucnosti. Lidské jednání tak nelze usměrňovat s ohledem na jakýkoli společný či veřejný zájem, neboť ho není možné stanovit.

Snaha státu zaručovat svými zásahy sociální spravedlnost jakožto veřejný zájem tak v Hayekově perspektivě vždy směřuje sama proti sobě. Hayek totiž považoval hodnoty svobody a rovnosti za neslučitelné. „...*dokud bude víra v „sociální spravedlnost“ vládnout politické činnosti, musí tento proces vést stále blíže a blíže k totalitnímu systému.*“ [Hayek 1994]

Pokud se budeme držet těchto ideových východisek a současně uvažovat o veřejném zájmu, pak se musíme smířit pouze s pohledem do zpětného zrcátka. V hayekovském tržním řádu je možné připustit pouze to, že veřejný zájem lze vyčíst a hodnotit ze svobodného lidského jednání až *ex post*, tedy z jeho výsledků. Ty můžeme podrobovat zkoumání, zda slouží nějakému obecnějšímu či veřejnému zájmu. Člověk myslící radikálně v pojetí klasického liberalismu či ekonomického neoliberalismu by však namítl, že pokud chceme hodnotit prospěšnost výsledků nějakého lidského kolektivního jednání, pak vždy pouze s ohledem na to, zda v průběhu tohoto jednání správně fungoval tržní řád.

S odvoláním na svobodu a různost lidských zájmů (a často také na bezmezné možnosti technického pokroku a lidského důvtipu) tak dochází k rezignaci na hodnocení cílů i výsledků kolektivního jednání. Pokud přesto k nějakému hodnocení dochází, pak většinou s tendencí hodnotit úspěchy a neúspěchy prizmatem funkčnosti tržního řádu a konkurenčního prostředí.

Významnou charakteristikou tohoto způsobu myšlení či světónázoru je spoléhání se na přirozený řád věcí a neochota přistupovat při řešení problémů ke společnému vyjednávání a hledání společného koordinovaného řešení.¹⁴ Podle klasického ekonomického liberalismu je představa, že pro fungování společnosti je potřebné a funkční přijmout určitou společnou stupnici hodnot, jejichž sledování povede ke společným cílům omylem, který vychází ze zděděných instinktů kmenové společnosti. „*Velká společnost nemá co dělat se „solidaritou“ v pravém slova smyslu jednotného sledování známých společných cílů, která je s velkou společností ve skutečnosti nesmiřitelná.*“ [Hayek 1994:236] Z těchto premis pak vyplývá i

¹⁴ V klasickém ekonomickém liberalismu se skrývá jakýsi fatalismus – staň se co má se stát, pravidla jsou dána. Je založen na víře, že tržní řád zaručí blaho všech. Podle současných kritiků ekonomického liberalismu však tento předpoklad jednoduše neplatí a jeho sledování vede k ekologické krizi, která pak z pozic neoliberalismu může být vnímána fatalisticky jako nevyhnutelná.

popírání pozitivní role angažovanosti občanské společnosti v rozhodovacích procesech i obecně, jakožto významného regulátoru společenského života, jehož zdrojem je podle Habermase právě solidarita. [Shapiro a Habermas 2002:91]

Nutno však podotknout, že Hayek nepřemýšlí tak ploše, jak se na první pohled zdá a snaží se vypořádávat s klasickou kritikou, která ho obviňuje z redukce zájmů na zájmy ekonomické a z chápání člověka jako tvora prostého altruismu. Hayekovo učení nelze interpretovat jednoduše tak, že lidé jsou ve velké společnosti sobečtí. Uspokojování potřeb prostřednictvím tržního řádu totiž vůbec nezávisí na tom, zda jsou tyto potřeby vedeny altruistickými nebo sobeckými motivy. Člověk v tržním řádu také nesleduje pouze či hlavně své ekonomické zájmy. Ekonomické zájmy ani nestaví nad zájmy či cíle jiné. A to nikoli proto, že cíle ekonomické by byly jakkoli druhotné, nýbrž proto, že „*v posledku žádné ekonomické cíle neexistují. Ekonomická úsilí jednotlivců...sestavují z alokace prostředků k dosažení vzájemně si konkurujících finálních účelů, které jsou vždy mimoekonomické.*“ [Hayek 1994:237]

Ekonomické myšlení bylo ve svých kořenech velmi propojeno s myšlením politickým. Podobně jako Hayek i Adam Smith při analýze tržní směny, institucí a hodnot, nikdy nerozlišoval mezi analýzou politickou a ekonomickou a snažil se o jakýsi celostní pohled na společenskou problematiku. Teprve v 19. století se ekonomie začala soustředit čistě na analýzu ekonomických vztahů a politické vědy na analýzu politiky. Otázkou zůstává, zda byl tento posun, zapadající do kontextu obecného trendu diferenciací vědních disciplín, posunem pozitivním. Martin Potůček poukazuje na to, že „*většina politiky je i ekonomikou a většina ekonomiky je také politikou.*“ [2005:85]

Pokud máme hledat filosofický proud, který je blízký výše uvedeným závěrům či předpokladům ekonomického liberalismu, narazíme nejspíš na **klasický utilitarismus Jeremyho Benthama**. Ten vychází z několika předpokladů, na jejichž základě rozvíjí politicko-filosofický obraz fungování společnosti, který velmi dobře koresponduje s viděním světa vlastním ekonomickému liberalismu.

Výchozím bodem utilitaristického myšlení je vize člověka jako tvora, který je veden motivy vyhledávání požitku a vyhýbání se bolesti. Jedná se o ryze individualistický způsob myšlení, kolektivní hledisko se v utilitaristických úvahách objeví až tehdy, když uvažujeme o agregaci individuálních zájmů. Klasický utilitarismus hodnotí lidské jednání podle principu užitečnosti, tedy podle toho, zda sníží nebo zvýší štěstí strany, jejíž zájem je ve hře. Pokud do logiky tohoto myšlení zahrneme stát a vládu, pak jde utilitaristům o to, „*abychom maximalizovali co největší štěstí co největšího počtu lidí ve společnosti.*“ [Shapiro 2003:21] Za hlavní zdroje užítka však považuje Bentham soukromé skutky jednotlivců. Vláda a zákon mají pouze zajistit, aby užitek vzniklý soukromými činy jednotlivce nebyl zmařen. „*Vláda zákona je sice nezbytná pro pěstování užitečnosti, nicméně zákon sám by se měl omezit na zajištění toho, aby lidé mohli sledovat užitečnost sami.*“ [Shapiro 2003:23] Stejně tak klasický liberalismus přiznává státu roli garanta volného trhu, nikoli poskytovatele dalších služeb.

Slabinou klasického utilitarismu je předpoklad, že užítky a ztráty jsou kvantifikovatelné a navzájem interpersonálně souměřitelné. Utilitarismus tedy nezajímá, kdo a jak zakouší příslušnou užitečnost nebo škodu. To s sebou nese významné etické či morální pochybnosti o tomto způsobu myšlení. Krutá újma na zdraví, významné znečištění životního prostředí či dokonce smrt pak nemusí být hodnoceny jako záporné, pokud čistým účinkem jednání bude, že se maximalizuje celková užitečnost.

Nutno však podotknout, že Bentham uznával „*princip klesající mezní užitečnosti*“ [Shapiro 2003:28], který říká, že se stoupajícím bohatstvím jednotlivce klesá užitek, který mu přináší každá další jednotka bohatství. Bentham byl tedy pro určitou míru redistribuce majetku a zásahy státu ve prospěch nižších vrstev obyvatel. Svoboda a rovnost zde nejsou tak nesmiřitelné hodnoty jako u Hayeka. Stát by měl usilovat o „*praktickou rovnost*“ [Shapiro 2003:29], míra redistribuce majetku by však neměla překročit jistou mez, protože bohatí se mohou začít bouřit a přestávat produkovat bohatství.

Tyto úvahy vzešlé z utilitarismu pak přesahují do liberálně ekonomických teorií o optimální míře zdanění a maximalizaci daňového výtěžku. Ekonomové pak často operují s tzv. Lafferovou křivkou, která ukazuje, že menší míra zdanění může přinášet větší daňový výtěžek. Tyto principy pak v politice v 80. letech úspěšně uplatňovaly ve Velké Británii Margaret Thatcherová a v USA Ronald Regan.

Přestože v ekonomickém liberalismu, ale dokonce i v Benthamově utilitarismu, hraje významnou roli svoboda a svobodné lidské jednání, lze na tyto koncepce pohlížet jako na technicistní a deterministické. Sám Bentham byl považován za mechanistického deterministu.

To bylo dáno především Benthamovou vírou ve vědu, ve schopnost člověka vědecky odhalit postup jak docházet k maximalizaci společenského užitku, a dokonce i v to, že lze vlády přimět k tomu, aby tento užitek vědecky maximalizovaly. Lidé jsou sice podle Benthama deterministicky vedeni hledáním požitků a vyhýbáním se bolesti, proto by měli i v politickém jednání sledovat soukromé zájmy (a třeba tak zneužívat svěřenou veřejnou moc), racionalita a vědecké poznání nás však může pozvednout „ze slepé poslušnosti vůči kalkulaci požitku a bolesti k vědomé kontrole kolektivních pravidel, v jejichž rámci tento kalkul působí. Věda neumožňuje, abychom překonali lidskou přirozenost, ale dává nám schopnost, jak ji zvládat racionálně...Občané hlasující v demokracii, jejich zástupci ve vládě a činitelé v úřadech překonají osobní zájem, když dojde na tvorbu a uplatňování veřejné politiky – tehdy budou jednat podle nutných zásad utilitaristické vědy.“ [Shapiro 2003:33]

Jeden z autorů neoklasické teorie cen Vilfredo Pareto uvedl do logiky utilitarismu učení o individuální autonomii, a sice tím, že popřel možnost interpersonálních komparací užitečnosti a štěstí tak, jak ji prosazoval Bentham. Pareto řešil otázku „*Nakolik můžeme porozumět tomu, jak trh působí, když budeme mít minimum informací o užitečnosti mezi lidmi?*“ [Shapiro 2003:36] Pareto se při své práci vyvaroval rozebírání důvodů, proč lidé chtějí nějaké statky a do jaké míry je skutečně potřebují. „*Jeho zásadou bylo, že když chceme porozumět...úhrnnému systému působení ekonomického systému, nepotřebujeme nic vědět o tom, proč lidé mají právě ty žádosti, co mají, zda jsou to žádosti dobré či špatné.*“ [Shapiro 2003:37]

Podle Pareta není vůbec potřeba posuzovat, zda jsou lidé sobečtí či altruističtí, „*každá osoba je suverénem nad svými preferencemi*“ [Shapiro 2003:39], ať už jsou dobré či špatné, altruistické či sobecké.¹⁵ Užitečnost jednotlivých skutků, tak nelze porovnávat, při jejich hodnocení se můžeme odvolávat jen na úsudek jednotlivce.

¹⁵ Pareto stejně jako Hayek odmítá přemýšlet v kategorii altruismu a sobectví. Tyto kategorie spadají do oblasti etiky a hodnotících soudů a pro hodnocení fungování tržního mechanismu jsou tak neužitečné či dokonce nevhodné.

Ekonomické teorie pak pro alokaci zdrojů na trhu používají termín „paretovské optimum“. K optimální efektivitě alokace zdrojů v Paretově smyslu dochází ve chvíli, kdy jsou uspokojeni všichni účastníci tržních transakcí a kdy jedinec na trhu může zvýšit svůj osobní užitek jedině na úkor užitku druhého. Vždy jde přitom pouze o subjektivní vyjádření pocitu uspokojení. [Potůček 2005:88]

Benthamův objektivistický přístup je velmi odvážný, neboť tvrdí, že užitek a štěstí jednotlivců lze kvantifikovat a porovnávat. Nevěnuje také přílišnou pozornost vládám a úředníkům, kteří svoji moc mohou uplatňovat svévolně právě na základě pokusů o takovou interpersonální komparaci štěstí a užitku. [Shapiro 2003:48] Paretův subjektivistický přístup je naopak co do svého použití velmi slabý, nelze ho totiž jednoduše využít k prosazení tvrzení, že „*stát je natolik legitimní, nakolik distribuci statku ponechává trhu.*“ [Shapiro 2003:49] Na uznání, že užitek lze definovat pouze subjektivně by nebylo nic problematického, kdyby Pareto spolu s tím automaticky nepředpokládal, že optimální alokace statků se dosáhne automaticky na volném trhu. Pareto nepočítá s možným selháním trhu (externality, veřejné statky, monopolizace atd.) a s tím, že trh může dovolovat nedůstojné zacházení či vykořisťování – fungování trhu s těmito atributy zůstává Pareto efektivní. [Shapiro 2003:49] [Potůček 2005:89]

Postoj ekonomického liberalismu vede ke stále větší míře začleňování statků do tržního mechanismu a k omezování role politiky a zásahů státu na minimální úroveň. V ideálním případě by pak měly být veškeré proměny vlastnických vztahů pokryté peněžními transakcemi. Extrémní podoby neoliberalismu tak dokonce existenci veřejných statků, potažmo veřejného zájmu popírají. Co do svého vlivu však tyto ekonomické proudy nejsou marginální a jejich ozvuky se objevují i v projevech současného českého prezidenta a profesora ekonomie Václava Klause.

Jednou z prvních učebnic ekonomie, která byla po pádu železné opony v České republice přeložena a používána jako základní studijní materiál, byla kniha *Ekonomický styl myšlení* Paula Heyneho [1991]. Pod vlivem polistopadové euforie ze ztráty monopolu marxistickoleninských doktrín, byla tato kniha považována za klasické ekonomické myšlení, ačkoli

prezentuje extrémní polohu ekonomického liberalismu. Odmítá existenci veřejných statků a vnímá je pouze jako špatně nastavené vlastnické vztahy. Znečištění životního prostředí chápe zásadně jako subjektivní hodnotící faktor bez jakékoli objektivní fyzikální či chemické podstaty. „Znečištění ve skutečnosti není fyzikální povahy. Je to spíše mínění podporované určitými lidmi.... znečištění tedy představuje nehodu v oblasti vlastnických práv. Znečištění se tedy neodstraňuje tím, že se odstraní poškozené životní prostředí, což je rozhodně nemožné, ale tím, že se vyřeší neshody v oblasti vlastnických práv.“ [Heyne 1991:287]

Znečištění životního prostředí je podle Heyneho vždy zásadně subjektivní kategorie a nepředstavuje pro lidstvo objektivní problém, kterému by bylo záhodno předcházet politickými opatřeními regulujícími tržní prostředí. Znečištění prostředí se neřeší jeho vyčištěním a objektivním zásahem do prostředí, ale vždy pouze lepším nastavením vlastnických vztahů. „Znečištění životního prostředí je odstraněno, když se vyřeší neshody týkající se vlastnických práv.“ [Heyne 1991:291] Například čistý vzduch není veřejným statkem, ale jde pouze o subjektivní kategorii, neexistuje objektivní důvod proč by jakákoli veřejná autorita měla tento statek ochraňovat a zajišťovat jeho dostupnost s odvoláním na veřejný zájem.

Představa, že vláda hájí veřejné zájmy je podle neoliberalních ekonomů lichá. Lidé ve vládě chápání primárně jako racionálně jednající osoby sledující svůj osobní prospěch (znovuzvolení), tak jako každá jiná osoba na trhu. „*Ekonomická teorie se domnívá, že činnost vlády vyplývá z rozhodnutí občanů a vládních úředníků, kteří věnují pozornost mezním nákladům a meznímu prospěchu z alternativních činností.*“ [Heyne 1991:333]

Právě z těchto ideologických kořenů pak vychází i profesor ekonomie Klaus a jeho populární výrok: „*Žádné ničení planety nevidím, nikdy v životě jsem neviděl a nemyslím, že nějaký vážný a rozumný člověk by to mohl říci.*“¹⁶

1.2.2. Ekonomické teorie a jejich implikace pro tvorbu politiky

Kořeny popsaného myšlení spočívají v klasické politické ekonomii Adama Smithe, která v souladu s výše popsaným Hayekovým přístupem tvrdí, že tržní transakce jednotlivců sledujících své osobní zájmy budou paradoxně přispívat k prosazování veřejného blaha

¹⁶ Rozhovor pro Hospodářské noviny 9.2.2007 http://ihned.cz/c4-10073040-23103405-000000_d-zadne-niceni-planety-nevidim-a-nikdy-jsem-ani-nevidel

prostřednictvím neviditelné ruky trhu. Přispívají tak vlastně k přesnému opaku svého původního záměru – maximalizace osobního zisku.

1.2.2.1. Teorie veřejné volby

Premisou tohoto způsobu uvažování je, že chování a jednání jednotlivců je vedeno zásadou racionálně sledovat své vlastní osobní zájmy. Tato logika přitom platí nejen v rámci tržních transakcí, ale je **přenášena i do prostoru politiky**. Političtí aktéři se tak neliší od aktérů ekonomických. Voliči jako racionální skupina osob dávají svůj hlas těm kandidátům, kteří budou hájit jejich zájmy. Politici a politické strany naopak nabízí takové programy, které jim zajistí maximum volební podpory a z ní vyplývající moci, prestiže a příjmů. Občan je vnímán jako spotřebitel veřejných služeb a politik jako prodejce nabízející balíčky služeb za volební hlasy. Tyto principy reprezentuje politicko-ekonomická **teorie veřejné volby** reprezentovaná například Jamesem M. Buchananem. [Gulyás in Potůček 2005:61]¹⁷ Ve prospěch této teorie mluví obvyklá praxe vlád zvyšovat veřejné výdaje před volbami, aby tak uspokojila nároky občanů a zvýšila své šance. Důsledkem této praxe je pak deficit vládního rozpočtu a inflace v povolebním období, jak upozorňuje Nordhaus.¹⁸ [Hendrych a kol. in Potůček 2005:129]

Ve sféře politiky však jen stěží můžeme uplatnit logiku neviditelné ruky a směnných vztahů, které vedou ke vzniku vzájemných výhod a veřejnému blahu. Neexistuje zde mechanismus, který by automaticky zamezoval vykořisťování jednotlivce nebo sociální skupiny jinou. Političtí aktéři, narozdíl od aktérů tržních, „*za svojí motivaci označují veřejný zájem, ale politická směna vede k nerovnosti, protiprávnímu zvýhodňování a ochuzování veřejného blaha... Pokud přijmeme argument, že veřejné blaho je automatickým konečným důsledkem tržních mechanismů, pak je veřejná politika buď zbytečná, anebo – v horším případě – dokonce škodlivá.*“ [Potůček 2005:64]

¹⁷ K tomu také: G.Tullock: *The Vote Motive*, Institute of Economic Affairs, London 1976

¹⁸ W.Nordhaus: *The Political Business Cycle*, *Revue of Economic Studies*, str.42, 1975

Správné fungování tržního řádu tak předpokládá, že účastníci směnných transakcí nebudou přihlížet k účelům, které sledují ostatní směnní partneři. Pokud bude například spotřebitel při koupi produktu přihlížet k tomu, že jeho výroba ničí životní prostředí, nebo se na jeho výrobě účastní v krutých podmínkách děti, pak narušuje naplňování účelu prodávajícího (prodat) i svůj (koupit) a tím současně i fungování principu neviditelné ruky.

Pokud interpretujeme účel kupujícího jako nakoupit potravinu, která neškodí životnímu prostředí, pak může svůj účel uspokojit jinde. Stejně tak prodávající si na trhu najde takového kupujícího, kterému škody na životním prostředí spojené s výrobkem nebudou vadit.

Hlavní slabinou ekonomického liberalismu tedy je, že absencí hodnot a cílů nezaručuje správné fungování společnosti a nezajišťuje pro jednotlivce lidská práva a svobody. Přistoupíme-li na to, že moderní velká (jak říká Hayek) společnost nelze ve své složitosti a komplikovanosti vztahů organizovat na základě společných cílů, ale pouze na základě prostředků – tedy směnných vztahů, povede nás to k tomu, že budeme rezignovat na mezilidské dohody a společné cíle i tam, kde je to potenciálně možné nebo užitečné. Ekonomický liberalismus a teorie veřejné volby zjednodušuje zásady logiky trhu a mechanicky je aplikuje na svět politiky a politického jednání, jehož motivy mohou být daleko komplikovanější (role ideologie, motiv altruismu).

1.2.2.2. Neoinstitucionalismus (transakční náklady a role korporací na trhu)

Řekli jsme, že ekonomický liberalismus stojí za tendencí umenšovat roli státu a minimalizovat jeho zásahy do tržního prostředí. Jakýkoli státní zásah je v podezření, že narušuje svobodné jednání jednotlivce na trhu. Trh se však neskládá jen z jednotlivců, ti své jednání koordinují a vytvářejí organizace a institucionalizované formy jednání – firmy. Vedle komerčních subjektů existují ještě instituce státní (byrokratické), politické a organizace nevládního sektoru, které se v tržním prostředí pohybují a formují ho. Roli organizací a institucí na trhu se věnuje ekonomická teorie **neoinstitucionalismu** (přístup odvozený z tzv. nové institucionální ekonomie). Ačkoli neoinstitucionalismus vychází z klasického liberalismu orientovaného na primární hodnotu maximalizace zisku jednotlivce a patří mezi nové neoliberální ekonomické proudy, zohledňuje oproti radikálním ekonomickým směrům navíc vliv historicky podmíněného souboru morálních a politických pravidel. Ta jsou podle

neoinstitucionalismu zakořeněna v kulturní tradici a ovlivňují a formují hospodářský a politický život společnosti.

Základním východiskem neoinstitucionalismu je uvědomění, že teoretické přístupy k analýze fungování trhu založené na jednotlivci jsou jednostranné. [Gulyás in Potůček 2005:65] Tradiční ekonomické přístupy chápou organizaci jako subjekt, na jehož činnosti se jednotlivec podílí pouze proto, že přínosy spojené s jeho zapojením jsou vyšší než náklady, které do organizované činnosti musí investovat. Neoinstitucionální přístup vychází z Coaseho *teorie transakčních nákladů*. Coase rozumí organizaci nikoli jako tržnímu subjektu, ale jako autonomní alternativě k tržní formě koordinace lidského jednání, která řeší problémy spojené s tržní směnou.

Tržní cena se podle Coase skládá ze dvou komponentů: výrobních nákladů a transakčních nákladů, to jest nákladů spojených se samotným aktem směny. Firmy tedy vznikají proto, aby umožnily výrobcům a poskytovatelům služeb šetřit na transakčních nákladech a zefektivňovat tak tržní mechanismus. Klíčem k efektivitě jsou tak tržní pobídky a motivace k maximalizaci individuálního zisku. Ty však nefungují v oblasti organizací či institucí státních (politických a byrokratických). Jejich existence však podle neoinstitucionálních ekonomů může být legitimní, a sice do té míry v jaké tyto organizace svojí činností řeší obtíže spojené s informacemi a směnou a snižují tak transakční náklady subjektů pohybujících se na trhu. „*Instituce jsou tedy „zajímavé“ z toho pohledu, zda snižují nebo zvyšují transakční náklady.*“ [Gulyás in Potůček 2005:66]

Stejná logika se pak dá použít i na pojetí role státu či jeho funkcí. Coaseho neoinstitucionální pojetí státu se tak blíží klasickému liberálnímu konceptu tří klíčových rolí státu (tedy veřejných statků, které má stát poskytovat), které jsou známy již od Adama Smithe:

- a) zajišťování jedinců vůči útokům zvenčí – tedy vojenská obrana
- b) zajišťování jedinců vůči útokům zevnitř společnosti – tedy policejní ochrana
- c) zajištění institucí, které vynucují pravidla chování mezi jednotlivci – soudy.

Tyto tři instituce jsou podle Coase klíčové k tomu, aby byly při uzavírání obchodních kontaktů transakční náklady ve společnosti minimalizovány. „*Aby vůbec mohly tržní síly fungovat, musí existovat mechanismy zaručující vynutitelnost vlastnických práv a jejich definování.*“ Stát je tak důsledkem existence transakčních nákladů. [Hampl 2001:119]

Z hlediska efektivity fungování organizací (zejména firem) se teorie neoinstitucionalismu musí vyrovnávat s fenoménem *černého pasažéra*. Kolektivní jednání je

totiž vždy spojeno s hrozbou, že individuální aktéři, vedení pohnutkami maximalizace osobního profitu, budou zneužívat práce svých kolegů a využívat užitek, který vyprodukuje ostatní, za současné minimalizace svého úsilí. Pokud neexistuje v rámci organizace důsledná kontrola, pak vede efekt černého pasažéra automaticky k neefektivitě činnosti organizace a jejímu zániku. Podle neoinstitucionalismu tak jednotlivci dobrovolně přijímají instituce hierarchické kontroly a supervize, která efektivitu organizace garantuje. [Gulyás in Potůček 2005:67]

1.2.2.3. Ekonomie blahobytu a veřejné statky

Statky, které figurují na trhu jsou ze své podstaty statky soukromými. Dá se s nimi obchodovat, protože u nich lze snadno rozlišit a tedy i změnit soukromé či osobní vlastnictví. Takovým statkem může být většina běžného zboží nebo také služeb – úkonů. Existuje však další důležitá kategorie statků, které ze své povahy nemohou být vlastněny individuálně (ačkoli to extrémní neoliberální proudy odmítají.) Jde o statky, které ekonomická teorie nazývá *statky veřejnými*. Pojmové vymezení veřejných statků však není zdaleka tak jednoduché, jak uvidíme níže.

Paul Samuelson [1991:770-771, 982], věhlasná postava současné ekonomie hlavního proudu, považuje za veřejné statky takové, (i.) z jejichž spotřeby nelze nikoho vyloučit (princip vylučitelnosti) a (ii.) jejichž spotřebou není ohrožována možnost ostatních tento statek spotřebovat (princip rivality, resp. dělitelnosti). Potůček používá místo této terminologie termíny „exkluzivita“ (jako ekvivalent rivalitnosti) a „vyčerpávající povaha“ (jako ekvivalent vylučitelnosti ze spotřeby). [Potůček 2005:73] Kombinace těchto dvou vlastností nám vytvoří jednoduchou matici, která ukazuje kromě soukromých a veřejných statků ještě další dva typy statků.

	Vylučitelné ze spotřeby	Nevylučitelné ze spotřeby
Rivalitní	Čistě soukromé statky	Úplatné (klubové) statky
Nerivalitní	Společná studnice (<i>common-pool</i>)	Čistě veřejné statky

Tabulka: rozlišení zboží a služeb na škále soukromé – veřejné na základě kritérií vylučitelnosti ze spotřeby a rivality ve spotřebě. Zdroj: [HAMPL 2001:113], [Potůček 2005:73]

Do kategorie **úplatného zboží** spadají kvaziveřejné typy zboží a služeb, tzv. úplatné statky, které se svým používáním nezhodnocují, avšak jedinec při jejich používání konkuruje druhému. V krajním případě může při převisu poptávky po tomto druhu zboží dojít k přečerpání a k zastavení přístupu k užívání všemi uživateli. K regulaci poptávky po úplatném zboží se proto používají různé systémy zpoplatnění. Typickým příkladem je mýtné na silnicích, zpoplatnění veřejné dopravy nebo parkování ve městech. Tyto statky pak může užívat pouze ten, který patří „do klubu“ těch, kteří k jejich užívání mají oprávnění – proto se těmto statkům říká také *klubové statky*.

Právě statky, které naplňují kritérium nevylučitelnosti jsou úzce spojeny s *efektem černého pasažéra*, tedy situace, kdy ze statku profitují i ti, kteří se nijak nepodílejí na jeho poskytování. Jde o tržní selhání a podle Samuelsona je to jeden z důvodů pro zásah veřejného sektoru, který má vhodnými regulačními a rozpočtovými opatřeními zajistit efektivní alokaci a poskytování klubových a veřejných statků. [Samuelson 1991:45] [Hampl 2001:114]

Společné statky (*common-pool resources*) jsou opakem statků úplatných - zahrnují tedy takové zboží a služby, jejichž kvantita se užíváním snižuje, ale uživatelé si navzájem nekonkurují. Příkladem mohou být ryby v oceánech. U **čistě veřejných statků** zvýšení počtu spotřebitelů možnost ostatních tento statek spotřebovat neomezuje.

Paul Samuelson patří do linie vlivného ekonomicko-politického přístupu – tzv. **ekonomie blahobytu** (*welfare economics*). Ten oproti výše popsaným libertariánským přístupům uznává přirozenou existenci tržních selhání. Pro ekonomy blahobytu není tržní selhání způsobeno špatným nastavením mimotržních podmínek, ale je přirozenou součástí tržní logiky samotné. Úloha vlád pak spočívá v promyšlených intervencích do oblastí statků, které trh neumí alokovat či do okruhů problémů, které trh neumí řešit. Tato typologie statků byla vytvořena právě za účelem přesnějšího vymezení rolí státu a trhu.

Podle ekonomie blahobytu by vláda neměla zasahovat do činností a transakcí spojených se soukromými statky, jejichž alokace má být ponechána trhu. Naopak o poskytování veřejných statků a zajištění jejich dostupnosti se má starat vláda, neboť trh toto

zboží není schopen alokovat, protože nenabízí poskytovatelům dostatečný zisk (pouliční osvětlení, obrana země, právní jistota). [Potůček 2005:73]

Ekonomie blahobytu a z ní vycházející kategorizace statků jsou podle Mojžíry Hampla [2001] v odborné veřejnosti dominantní představou, a to z toho důvodu, že vycházejí z průkopnických textů Paula Samuelsona, ze kterých se na vysokých ekonomických školách učí již několik generací ekonomů.¹⁹ Hampl tuto „učebnicovou“ ekonomii podrobuje silné kritice a využívá k ní liberální názory Coase a Buchanana.

Hlavním motivem jeho kritiky je fakt, že z pozitivní kategorizace statků dovozuje nesamozřejmé normativní závěry o zásazích státu do ekonomiky (statek má/nemá být poskytován trhem/státem) a uvádí několik příkladů, kdy jsou statky, které dle charakteristik nerivalitnosti a nevylučitelnosti ze spotřeby splňují podmínky „čistě veřejného statku“, poskytovány soukromým sektorem. Takovými statky jsou například televizní vysílání nebo lékařská péče, která je jak rivalitní, tak vylučitelná ze spotřeby a přesto je ve většině zemí veřejným statkem (alespoň v jistém základním rozsahu). Hampl tím dokládá, že veřejný charakter statku spočívá ještě v něčem jiném, než jsou dvě obecné vlastnosti rivality a vylučitelnosti, nebo také to, že prostá definice statku založená na těchto dvou vlastnostech daný statek nedeterminuje jakožto veřejný nebo soukromý.

Z pozice krajně liberálního přístupu Buchanana kritizuje Hampl ekonomii blahobytu proto, že je založena na představě, že je možné, aby státní regulátor zjistil užítky všech jedinců a skupin a sestavil pro každou ze skupin společenskou funkci blahobytu, která určí optimální množství veřejného statku, který má stát zajišťovat. Jedinci zkrátka nemůžeme vidět do hlavy. (Tato kritika se tak podobá výše popsanému sporu Benthamova objektivismu a Paretova subjektivismu.) Zavádějící je podle Hampla také název „čistě veřejné statky“, který účelově předznamenává, že tyto statky má poskytovat veřejný sektor, což vůbec není samozřejmé.

¹⁹ Jedná se o práce:

Samuelson, P. A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, XXXVI, November 1954, pp. 387-389.

Samuelson, P. A. (1969): Pure Theory of Public Expenditure and Taxation. In: Margolis, J. & Guitton, H. (eds.): *Public Economics: An Analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sector*. London, Macmillan, 1969.

Z těchto prací vychází popsaná kategorizace veřejných statků, která je prezentována v hojně používaných učebnicích ekonomie:

Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D.: *Ekonomie, Svoboda*, Praha 1991

Musgrave, R. A. - Musgraveová, P. B. (1994): *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha, Management Press, 1994

Za pozornost stojí také Hamplovo upozornění na fakt, že problém černého pasažéra může být spojen úplně se všemi druhy statků, tedy i s těmi, které splňují kritérium vylučitelnosti ze spotřeby. „*Pokud investor postaví podnik ve vybrané lokalitě a podnik je úspěšný, pak za jeho černé pasažéry můžeme považovat vlastníky obchodů v dané lokalitě, kteří mají zvýšené tržby díky zvýšené zaměstnanosti nebo díky vyšším příjmům zaměstnanců tohoto podniku.*“ [Hampl 2001:117] Hampl tím upozorňuje na vazbu problému černého pasažéra a konceptu pozitivní externality. O černém pasažérství se však mluví v negativním slova smyslu v případech, kdy jedinec parazituje na cizích službách či statcích. Hamplova výtky je proto poněkud zavádějící či platná pouze v té míře, v jaké ve zmíněném příkladu považujeme investici do soukromé stavby současně za investici do zhodnocení okolních staveb.

Další výtkou vůči ekonomii blahobytu je konstatování, že žádný statek nelze charakterizovat jako bezezbytku a za všech okolností rivalitní nebo vylučitelný. Hampl nicméně uzavírá: „*Fakt, že statek lze na základě definovaných vlastností zařadit do kategorie, která má v jazyce Samuelsonově a Musgraveových název „čistě veřejný statek“, nemá sám o sobě nic společného s tím, zda má být tento statek poskytován trhem, či státem.*“ [Hampl 2001:118]

Buchanan kritizuje kategorizaci statků v rámci ekonomie blahobytu proto, že se soustředí výhradně na poptávkovou stranu po veřejných statcích. Daleko více je podle Buchanana potřeba zkoumat nabídkovou stranu, kterou tvoří státní instituce a političtí reprezentanti. Jakmile se politikům a úředníkům přízná právo poskytovat veřejné statky, mají systémový sklon poskytovat jich čím dál více a více, protože sbírají popularitu z jejich poskytování, aniž by museli platit náklady spojené s jejich poskytováním. To je spojeno s tendencí žít na dluh budoucím generacím a vede to k deficitnímu financování veřejných služeb a zadlužování státu. Do analýzy veřejných statků tak podle Buchanana musíme zároveň zahrnout i analýzu chování státu a jeho složek. Koncept selhání trhu tak podle Buchanana nemá pražádný smysl. Existují pouze tržní výsledky, které neodpovídají představám či záměrům určitého počtu lidí. Pokud tento počet dosáhne většiny, bude statek tržní nahrazen statkem netržním – veřejným. Není proto důvod hledat objektivní znaky, které rozlišují mezi statkem tržním a veřejným. [Hampl 2001:121-123]

To připouští i Lebeda, který ukazuje, že o veřejném poskytování veřejných statků rozhoduje veřejná volba. To, co bude nebo nebude veřejným statkem je podle Lebedy věcí politické volby. „*Politická volba – ať již demokratického nebo autoritativního rázu – může*

velmi rychle ze soukromého statku učinit statek veřejný (např. z řady osobních údajů kvůli národní bezpečnosti) a z veřejných statků soukromý (například privatizací veřejných služeb).“
[Lebeda in Mezřický 2006:184]

Tento přístup je založen na předpokladu, že v demokratické společnosti založené na principu většinové volby neexistuje omezení, které by většině mohlo zabránit přeměně soukromého statku na veřejný. Buchanan však nebere v ohled, že za veřejný zájem může být považován také ochrana zájmů menšin a také fakt, že politické rozhodování není čistě racionální a často mezi politickými hráči dochází ke kompromisům a výměnám „něco za něco“ a politický mechanismus tak nemusí nutně naplňovat ani většinové zájmy.²⁰

1.2.2.4. Pluralismus

Další politicko-ekonomickou teorií, která se zabývá vztahem státu, trhu a společenských zájmů je tzv. **pluralismus**. Ten vychází ze základního předpokladu, že nejvýznamnější roli ve formování politiky hrají zájmové skupiny. Vládní úřady jsou pak arény tvorby politiky, v nichž se na procesu rozhodování spolupodílejí různé společenské skupiny, které vyznávají různé hodnoty a reprezentují různé zájmy. Vláda není mocenskou institucí, která by jednostranně uplatňovala svojí moc, nýbrž hraje roli převodové páky či jakéhosi rozhodčího nebo moderátora tím, že vnímá, usmíruje a uspokojuje požadavky vznesené jednotlivými zájmovými skupinami a tím naplňuje veřejný zájem.

Kritici pluralismu upozorňují na nerovnost přístupu a možností jednotlivých zájmových skupin ovlivňovat vládu v jejím rozhodování a upozorňují na situace, kdy vláda přestává hrát roli moderátora a dostává se do situace zajatce silných zájmových skupin.
[Gulyás in Potůček 2005:74-77]

²⁰ Velmi důležité je zmínit, že uvedené ekonomické teorie nezahrnují do svých analýz tzv. *statky volné*, mezi které může patřit za daných okolností například sluneční záření, vzduch apod. Z hlediska logiky kategorizace statků v rámci ekonomie blahobytu by tyto statky spadaly do kategorie čistě veřejných statků. V tradičně ekonomickém slova smyslu však nejde o statky, neboť je nikdo neposkytuje a nenaplňují ani kritérium vzácnosti. Za určitých okolností a zejména v souvislosti s globální krizí životního prostředí a s jejich stoupající vzácností se však tyto statky stávají statky ekonomickými.

1.2.2.5. Korporativismus

Pluralistická teorie se uplatnila zejména ve Spojených státech. Jakousi evropskou antitezí pluralismu je **korporativismus**. V jeho pojetí nejsou společenské zájmové skupiny spontánně a dobrovolně utvořenými skupinami jednotlivců, ale jakési entity, jejichž existence je podmíněna uznáním jejich legitimacy či legality od státu a vlády. Tyto skupiny zprostředkovávají komunikaci a vztahy mezi jednotlivci a státem a jsou organizovány do funkčně odděleného a hierarchizovaného pořádku. Jednání skupin není autonomní, ale je zprostředkováno a institucionalizováno státem.

Korporativismus je konzervativní přístup k fungování státu, který vychází ze specifické evropské středověké zkušenosti, kdy kromě rodiny hrály ve společnosti důležitou roli skupiny jako byly cechy nebo církve. Oproti liberálním přístupům odmítá korporativismus tvrzení, že hlavním úkolem státu je zajišťovat svobodu a autonomii jednotlivce a naopak klade důraz na odpovědnost a povinnosti jednotlivce vůči společnosti, státu a jeho institucím. Trh, jakožto společenská instituce vyplývající z nároku na svobodu jednotlivce, tak nemůže být považován za samoučelný společenský cíl (veřejný zájem), protože by tím byla popřena role člověka jako společenské bytosti. Cíle konzervativní politiky tak směřují spíše ke kultivaci a posilování institucí a korporací. [Gulyás in Potůček 2005:78]

Morální úlohou státu je neustále připomínat jednotlivcům a společenským skupinám, že jsou pouhou součástí celku a že jejich zájmy nejsou identické se zájmem veřejným. Na druhé straně společenské skupiny tvoří protiváhu státu a zajišťují, aby se ani on sám nezačal chovat autokraticky a nepřestal plnit veřejný zájem. Stát omezuje dominanci společenských skupin nad jednotlivci a společenské skupiny naopak brání, aby stát vyrostl do podoby Leviatana. Korporace zároveň omezují nežádoucí individualismus v občanské společnosti a v tržním prostředí a snižují zranitelnost jednotlivce vůči krutosti civilního života. (Durkheim) [Gulyás in Potůček 2005:80]

Členové společenské skupiny, či korporace (firmy) tak neodvozují své členství z kalkulace osobních zisků a nákladů (Coase) a nekonkurují si, nýbrž se chápou jako společníci. Zásadou jejich jednání je solidarita, nikoli maximalizace osobního zisku. Hegel tvrdil, že „*profesní čest je jedinou konkrétní a validní formou ctnosti v občanské společnosti.*“ [Gulyás in Potůček 2005:81]

1.2.3. Politika jako trh?

Z předchozího textu, který popisoval různé přístupy ke vztahu státu a trhu, vycházejí rozmanité otázky. Máme skutečně důvody domnívat se, že oblasti trhu a politiky jsou řízeny odlišnými kritérii lidského jednání, které rozlišují mezi soukromými a veřejnými zájmy? Striktně ekonomicky přemýšlející myslitelé by odpověděli, že žádné takové důvody neexistují a že distinkce mezi veřejným a soukromým zájmem je ideologickým konstruktem. [Heyne 1991]

Já si přesto troufám tvrdit, že takové důvody máme. Strukturální odlišnost subjektů pohybujících se na trhu a subjektů patřících pod organizaci státu implikují i odlišné subjektivní nahlížení na roli člověka v organizaci, mají vliv na morální zdůvodnění smyslu dané organizace a subjektivní vnímání osobní motivace pro činnost v rámci té které organizace.

Jsem si přitom vědom, že jde o spor ideologický. Podobný spor o odlišnosti prostředí trhu a politiky ukazuje Habermas u amerických liberálů a republikánů (konzervativců či komunitaristů). V liberálním pojetí je politika v podstatě bojem o pozice a stát strážcem hospodářského společenství, lidé aspirující na politické funkce a mandát pro rozhodování se chovají stejně jako subjekty na trhu usilující o maximalizaci svého zisku. Proces utváření kolektivní vůle (veřejného zájmu) je záležitostí kompetice (soutěže). Stejně tak volební rozhodnutí voličů je podobným rozhodnutím jako rozhodnutím v supermarketu. Jak voličům, tak politikům usilujícím o hlas jde o osobní úspěch. Společné stanovisko v politice je v liberálním pojetí kompromisem mezi jasně definovanými zájmy jednotlivých hráčů, které se v procesu vyjednávání nemění. „*Stěžejním bodem liberálního modelu není demokratické seburčení rozumně uvažujících občanů, nýbrž vytvoření právních norem hospodářské společnosti, která má na základě uspokojování soukromých preferencí produktivně činných občanů zaručit nepoliticky chápané obecné blaho.*“ [Shapiro a Habermas 2002:90]

Podle republikánů jde v politickém procesu naopak o utváření společného mínění a vůle ve veřejné sféře, která se vymyká tržním procesům a jejich zákonitostem. Společná vůle (veřejný zájem) je budována na základě komunikace zaměřené na vzájemném dorozumění. „*Pro politiku ve smyslu praxe státoobčanského seburčení není paradigmatickým trh, nýbrž dialog.*“ [Shapiro a Habermas 2002:84-85]

„*V prvním případě (komunitární pojetí) jsou občané chápáni jako kolektivní aktér, který reflektuje celek a jedná v jeho zájmu; ve druhém případě (liberální pojetí) plní jednotliví*

aktéři funkci závislých proměnných v mocenských procesech, které se dějí slepě, protože mimo individuální volební akty nemohou existovat žádná vědomě prováděná kolektivní rozhodnutí.“ [Shapiro a Habermas 2002:90-91]

Významným představitelem liberálního pojetí politiky je Joseph Schumpeter. Ten v knize *Kapitalismus, socialismus a demokracie* [2004] zobrazuje demokracii jako strukturovanou konkurenční soutěž o moc. Moc lze regulovat jejím omezením (ústavnost, oddělení druhů moci), ale hlavně jejím vymezením jako předmětu volebního boje. Moc, o kterou se soutěží ve volbách, funguje podle Schumpetera jako pobídka, která kultivuje výkon politické moci a vytváří zodpovědnou vládu sloužící obecnému blahu. Pokud se strany chovají jako firmy, které se snaží maximalizovat svůj volební zisk, pak je to nutí k tomu, brát ohledy na blaho co nejširšího spektra voličů. [Shapiro 2002:38-40] [Hendrych a kol. in Potůček 2005:129]²¹

Habermas nabízí k těmto vyhraněným proudům kompromisní pojetí - koncept tzv. deliberativní politiky, kdy deliberací myslí postoj ke společenské kooperaci, „*konkrétně otevřeného postoje k argumentům, které odkazují jak na požadavky druhých, tak i na mé vlastní.*“ [Shapiro a Habermas 2002:84-85] Prostředkem dosahování společenské dohody na společné vůli je pak kombinace obou předchozích postojů - tedy dohoda či dialog (transformace názorů) a instrumentální politika hlasování (agregace názorů). K tomu, aby politika správně fungovala a splňovala svůj účel jsou podle Habermase nutné jisté *podmínky komunikace*, [Shapiro a Habermas 2002:87] které se týkají jak institucionalizovaných diskusí v parlamentu, ale i v neformálních sítích politické veřejnosti v nejširším slova smyslu. [k tomu také Znebežánek 1997:56-58].

1.2.4. Selhání logiky trhu a tržního chování

Trh je závislý na správě, politické moci, zdravém právním prostředí: zákony zajišťují osobní svobodu, chrání vlastnické vztahy. Politická moc je tak předpokladem správného a efektivního fungování trhu. Další důležitou podmínkou jsou i společné a neformálně sdílené

²¹ Konkurenční soutěž však vede k monopolizaci a k vládě dvou velkých konkurenčních stran (jako ve Spojených státech, kde je to podpořeno většinovým volebním a prezidentským systémem). Pokud chceme sledovat ideál reprezentativnosti zvolených politických stran, vede to v odmítnutí ideálu schumpeterovské konkurence. (I když poměrný volební systém vede k reprezentativnějšímu zastoupení stran, nemusí vést k reprezentativnější vládě – výrazná moc malých stran, často extremistických, které jsou jazýčkem na vahách).

hodnoty a normy, tedy jakási etická dimenze. [Etzioni 1995] Pokud je trhu dán volný průchod bez jakýchkoli omezení, jak k tomu nabádají radikální neoliberalní proudy, dochází k několika typům tržních selhání, které se zde pokusím popsat.

Předně je třeba říci, že radikálně tržní či neoliberalní teorie vycházejí z toho, že jediným kritériem pro hodnocení obecného (veřejného) blaha je kritérium ekonomické efektivity (Pareto optimální alokace statků) často ještě doplněný úzkým ekonomickým pohledem na vyčíslování lidského blahobytu pomocí ukazatele HDP.²² V životě společnosti a v politické praxi se však uplatňují i další kritéria (spravedlnosti při rozdělování zdrojů, rovnosti příležitostí, ochrana životního prostředí, udržitelný způsob života apod.).

Při posuzování veřejného zájmu bychom proto měli přihlížet k ideologickému zakotvení osoby, která daný zájem obhájí jakožto veřejný. Odvolávání se na efektivitu alokace zdrojů, minimální stát a podobná ekonomická kritéria může být vzhledem k danému problému v praxi neopodstatněné a zavádějící.

Podle Ivana Ryndy existují tři hlavní oblasti, v nichž trh ponechaný sobě samotnému selhává a jsou žádoucí státní zásahy a formování rámců pro fungování tržního mechanismu.²³ Jde o veřejné statky, externality a přirozené monopoly.

První oblastí jsou **veřejné statky**, které jsou podle výše popsané Samuelsonovy kategorizace charakteristické nerivalitní spotřebou a nepřiraditelností určitému vlastníkovi. Trh proto tyto statky nedokáže optimálně alokovat a chránit.

Typickým příkladem selhání trhu v důsledku existence veřejných statků v prostředí konečných zdrojů je slavný příklad Garretta Hardina prezentovaný v práci *The Tragedy of the Commons*. [1968] Popisuje zde případ obecní pastviny, na níž pastevcí vyhání svá stáda. Jejich velikost je po staletí regulována válkami, pytláctvím a nemocemi. V určité vývojové

²² Nebezpečím tohoto úzkého pohledu, kterému podléhá současná západní společnost upozorňuje ekonom Ezra Mishan v knize *Spor o ekonomický růst* (SLON, Praha 1994). V této knize upozorňuje mimo jiné na to, že hranice mezi soukromými a veřejnými statky není stanovena ideálně a jednou provždy a může se v čase měnit v závislosti na nových technologiích, lidských hodnotách a politických rozhodnutích. Ekonomický růst samotný je vnímám jako veřejný zájem a je užíván jako legitimizace politických rozhodnutí. Mishan však ukazuje jak může jednostranná orientace na ekonomický růst a odhlížení o jiných kritériích lidského blahobytu vést lidstvo do záhuby.

²³ [Rynda, Ivan: nepublikované texty a přednášky v rámci kursu Politika a ekonomie trvale udržitelného rozvoje, SKE FHS UK 2005/2006]

fázi se však komunita dostane do situace, kdy velikost stád přestane být regulována vnějšími faktory. Pokud pastevcí sledují tržní logiku maximalizace svého osobního zisku, pak jedinou správnou racionální úvahou je přidat ke svému stádu, které spásá pastviny několik dalších ovcí. „*Každý z pastevců je v zajetí systému, který ho nutí zvětšovat své stádo bez jakýchkoli hranic – a to ve světě jež své hranice má. Všichni se tak řítí do záhuby, každý sledujíc svůj vlastní zájem ve společnosti, která věří ve svobodu při užívání veřejných statků.*“ [Hardin 1968:1246]

Obecní pastviny v Hardinově příkladu sloužily po staletí jako volný statek, pastevcí si v jeho užívání nijak nekonkurovali. To však trvalo pouze do doby než objem jejich stád narazil na nosnou kapacitu prostředí. V té chvíli nabyly pastviny charakteru veřejného statku, který logika tržního chování přivádí k totálnímu vyčerpání a destrukci. Klasickou analogií k tragedii obecní pastviny je například znečištění ovzduší, kde jako veřejný statek figuruje schopnost ovzduší zachytávat a absorbovat určité množství znečištění (v ekologické terminologii jde o tzv. propady – *sinks*). Aby nedošlo ke zničení veřejného statku, musí se o jeho regulovanou alokaci starat stát.

Někteří autoři upozorňují na zvláštní význam tzv. *globálních veřejných statků*. [Nordhaus 2005], [Lebeda in Mezřický 2005:181] Jde o statky, ze kterých čerpají užitek všichni obyvatelé planety a které se v důsledku globalizace dostávají do ohrožení. Může jít o neporušenou zemskou atmosféru, světovou bezpečnost či globální finanční stabilitu, sociální soudržnost. Zajištění či ochrana globálních veřejných statků si vyžaduje kolektivní akci rozhodující většiny států, neboť sólová pozitivní akce ve prospěch zachování veřejných statků vede ke znevýhodnění činitele na globálním trhu. Potřebě kolektivní akce na globální úrovni se věnuje teorie globálního řízení. „*Většina vlád přijímá zodpovědnost za poskytování veřejných statků, jako jsou ochrana a spravedlnost, finanční stabilita nebo ochrana životního prostředí; jednat jinak by znamenalo zřítí se základních funkcí státu.*“ [Komise pro globální řízení 1995:164]

Druhou oblastí tržních selhání jsou **externality**. Externalita je nezamýšleným nebo náhodným vedlejším efektem tržní směny, který není započítán do tržní transakce (není zprostředkován trhem) a může mít jak negativní, tak pozitivní důsledky pro příjemce externality. Změna blahobytu příjemce není přitom nijak kompenzována. V případě existence externalit tak tržní ceny neodrážejí celkové společenské náklady a přínosy. Efektivita tržního mechanismu tak má být z pozice ekonomie blahobytu zajištěna vhodným systémem regulace,

například ve formě daní nebo dotací. Externality jsou považovány za jeden z důvodů vládních zásahů do ekonomiky a existence veřejného sektoru vůbec.

Za zdroj externalit považuje ekonomická literatura absenci dobře definovaných vlastnických práv a neexistenci trhů. Externality nejsou spjaty s trhem, nejsou nabízeny ani kupovány a proto ani trh neumí externality ocenit a regulovat.

Někteří autoři upozorňují také na spjatost konceptu veřejného statku a externality. Externalita má podle nich povahu veřejného statku v důsledku své nevyučitelnosti a nerivality. [Ščasný 2004]

Třetí oblastí tržních selhání jsou **monopoly**. Trh, kterému nejsou kladena žádná omezení či rámce má přirozenou tendenci k monopolizaci a k popření principu konkurence, který stojí v základech logiky tržního mechanismu. Tendence k monopolizaci a k akumulaci kapitálu je tak dalším důvodem pro zásahy státu do volného trhu. Stát tak zřizuje speciální úřady, které se starají o zachování přiměřené soutěže na trhu (v ČR prostřednictvím Úřadu na ochranu hospodářské soutěže).

Existují však také statky či oblasti, u nichž by zajištění konkurenčního prostředí přinášelo nepřekročitelné problémy. Respektive náklady na zajištění konkurence by byly větší než přínosy, které by aktéři na trhu z volné konkurence měly. Rynda takové statky nazývá **přirozené monopoly**. Jedná se typicky o infrastrukturní sítě – nemá cenu, aby každý výrobce elektřiny měl své vlastní přenosové soustavy, každý provozovatel vlaků své vlastní koleje.

Kromě těchto tržních selhání či omezení upozorňuje Potůček ještě na informační asymetrii mezi prodávajícím a kupujícím, na měnící se preference účastníků tržní směny a zanedbávání budoucnosti, kdy maximalizace krátkodobých zisků vede k dlouhodobým ztrátám. [2005:93-95] Kumulativní tržní procesy způsobují, že ti kteří disponují velkými zdroji se stávají ještě bohatšími a chudí přicházejí i o to málo, se kterým na trh vstupují. To se někdy označuje jako *centrifugální efekt* trhu: Bohaté tlačí do středu, zatímco chudí jsou vytlačováni na okraj. [Potůček 2005:89]

V kapitole pojednávající o ekonomických teoriích a jejich implikacích při tvorbě politiky a chápání veřejného zájmu se pro úplnost na závěr sluší popsat **rozdíl mezi tzv.**

environmentální ekonomii a ekonomii ekologickou. Přestože tato dvě pole ekonomického zkoumání mají za cíl zkoumat ekonomický život s ohledem na další cíle (především environmentální, ale i sociální), zauímají odlišné perspektivy.

Velmi zjednodušeně se dají tyto dvě disciplíny rozlišit pomocí nadřazenosti a podřazenosti problémů ekonomických a ekologických. Environmentální ekonomie chápe ohledy na životní prostředí jako jedno z hledisek při rozhodování a ekonomii jako celkový rámec společenského rozhodování. Ekologická ekonomie naopak chápe životní prostředí jako rámec společenských problémů, který klade limity lidskému jednání a chování na trhu a ekologii chápe jako exaktní vědu, která tyto ekologické limity stanovuje.

Environmentální ekonomie je ekonomickým proudem, který vychází z ekonomie blahobytu a k hodnocení ekonomické činnosti používá klasické ekonomické metody hodnocení (porovnávání mezních nákladů a mezních prospěchů určité činnosti). Ekonomie si přitom neví rady s hodnocením problémů, v nichž mají náklady a přínosy dlouhodobý charakter. Klasická ekonomie proto používá pro hodnocení činností metodu diskontování, podle které každému dalšímu roku připadá při rozhodování menší váha. Diskontní faktor redukuje důležitost nákladů v budoucnosti. To znamená, že důsledky naší činnosti za sto let budou mít zanedbatelný vliv na dnešní rozhodnutí.

Ekologická ekonomie pro dlouhodobé hodnocení dopadů činnosti člověka odmítá používat diskontování a zavádí kritérium udržitelnosti. Ekologičtí ekonomové tvrdí, že bychom neměli podnikat žádnou činnost, která je v dlouhodobějším měřítku neudržitelná (podle současného stupně poznání). Ekologická ekonomie by se tak nevyslovila například pro budování jaderných elektráren, protože náklady na skladování jaderného odpadu ponesou ještě stovky dalších generací. Zatímco environmentální ekonom by mohl stanovit horizont ekonomické efektivity řekněme na 50 let, zvolit klesající diskontní faktor a stavbě jaderné elektrárny přitakat. [Kolstad 2000:6]

1.3. Veřejná politika

„Dospělí lidé, chce se věřit, sdílejí shodné veřejné zájmy. Veřejný zájem se však u nich směřuje, a někdy je v rozporu s jejich soukromými a speciálními zájmy. Je-li tomu tak, lze říci, že veřejný zájem je zřejmě tím, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně, racionálně a jednali nezaujatě a benevolentně.“ [Lippman 1995:42 podle Potůčka 2005:12]

Jednou z velkých otázek současné demokratické společnosti je správná míra účasti veřejnosti na rozhodování. Veřejnosti v nejširším slova smyslu, v její dnešní komplexitě, množství aktérů (stakeholderů) a množství individuálních a kolektivních zájmů. Znakem přechodu od komunistického zřízení s centrálně řízenou ekonomikou k demokratické společnosti, která dává široký prostor volnému trhu je **zmnožení zájmů** a jejich faktická legalizace a legitimizace. K tomuto zmnožení přispívá postupující ekonomická globalizace, jejímž projevem je deformace veřejné sféry na národní úrovni novými nadnárodními ekonomickými aktéry [Hertzová 2003], a také politická integrace na mnoha úrovních (nejen té evropské). Diskuse o veřejných zájmech se tak přesunuje z tradičního místa obce, kraje, státu, na úroveň mezinárodních a globálních fór, úmluv a institucí.

Dalším znakem přechodu k demokratické společnosti je **přesun důrazu z roviny ideologie na rovinu mechanismu rozhodování**. Veřejná debata se netočí pouze kolem konkrétních problémů (odpovědí na otázku *co?*), pro demokracii je vlastně důležitější debata o správném nastavení principů, kterými se má veřejná volba řídit (odpovědí na otázku *jak?*). Tedy jak nastavit mechanismy a způsoby veřejné volby tak, aby jejich výsledky naplňovaly nároky správnosti a objektivit rozhodnutí, na zohlednění zájmů všech aktérů (tedy i zájmů menšinových) a v posledku na to, že výsledná rozhodnutí budou naplňovat veřejný zájem. Jde o otázku **pravidel hry**.

Jak mají být dlouhé lhůty (*časová dimenze*) pro podávání a vypořádání připomínek ve správním řízení? Jak široký má být okruh dotčené veřejnosti? V jaké fázi a v jaké míře má být daný záměr konzultován s veřejností? Má být v otázce olympiády v Praze vypsáno krajské nebo celorepublikové referendum? (*prostorová dimenze*) A má být vůbec vypsáno? Nemá být rozhodování o této otázce přesunuto do expertní sféry? To jsou otázky, které jsou v tomto ohledu relevantní.

V oblasti participace subjektů občanské společnosti a dalších aktérů jsou významným omezením jednak tlak na rychlost rozhodování, ale především tlak na ekonomickou efektivitu rozhodování.²⁴ To jsou dnes obecně přijímané hodnoty, které kladou limity míře zapojení veřejnosti do rozhodování.²⁵ Pod jejich tlakem dochází k vylučování některých skupin z účasti v rozhodovacích procesech. Arrow mluví o *redukci legitimacy dotčenosti zájmu*. [1971]

Spor o míru participace veřejnosti na rozhodování, o principy veřejné volby a o nastavení rozhodovacího mechanismu je do velké míry determinován rovinou ideologie a světonázorového zakotvení společenských aktérů této diskuse. Na jedné straně těchto sporů stojí tržní radikálové a zastánci neoliberalismu (tak jak byl popsán v předchozí kapitole) a na straně druhé pak na spektru tradičních ideologií [Heywood 2005b] přesně nevymezený okruh myšlenkových proudů, které zapadají do paradigmatu *sebeřízení společnosti*, které v českém prostředí asi nejvýstižněji reprezentoval Josef Vavroušek. [1990]

Právě druhý zmíněný myšlenkový proud, můžeme-li o něm tak mluvit, reprezentuje názor, že veřejný zájem se konstituuje ve sféře veřejné politiky, v prostředí svobodné diskuse, která dává prostor pro vyvažování jednotlivých zájmů a hledání zájmu veřejného. Nikoli však veřejného zájmu chápaného jako kolektivní nátlak na jednotlivce, ale spíše jako „*příležitost k ustavení shody všech včetně menšin na hodnotách a směru, jímž se má ubírat naše společenství nebo společnost jako celek.*“ [Straka 2005:21]²⁶

²⁴ V tomto ohledu je zde relevantní zmínka o žalobách ze strany veřejné správy na občanská sdružení, kvůli tomu, že se účastní schvalovacích řízení a tím je protahují. Zmiňují se o tom níže v textu. Tyto žaloby dokládají, jak vysoko je na žebříčku priorit při schvalovacích procesech právě ekonomická efektivita. Často ještě výše, než zohlednění zájmů všech účastníků, respekt k platné právní úpravě a demokratická hra podle stanovených pravidel.

²⁵ I když mnohé případy nasvědčují tomu, že pokud je do rozhodovacího procesu zapojena co nejširší veřejnost a jsou zohledněny veškeré připomínky a zájmy, záměr se po své realizaci potýká s menším veřejným odporem nebo lépe slouží svému účelu. Investice do kvality rozhodovacího procesu se vrací. Kritérium ekonomické efektivnosti rozhodování pak je i zde naplněno.

²⁶ Demokracie jakožto (reprezentativní či zastupitelská) vláda lidu je přitakáním vládě zájmu většiny. Zároveň je však vždy snahou o eliminaci dominance. Mezi těmito dvěma hodnotami je přitom neustálý potenciál konfliktu, na jehož pozadí se řeší otázky práv menšin, pozitivní diskriminace apod. [Shapiro 2002:61]

Toto paradigma odmítá princip neviditelné ruky trhu a představu, že sobecké sledování individuálních cílů vede v prostředí volného trhu ke prospěchu společnosti jako celku. Naplňování veřejných zájmů je zde otázkou politického mechanismu (s dobře nastavenými „pravidly hry“) a veřejného prostoru, ve kterém hraje ekonomika omezenou roli. Úloha ekonomiky a trhu spočívá pouze v hledání efektivity v rámci cílů, hodnot a pravidel stanovených (dohodnutých) ve sféře veřejné politiky.

Řešení otázek lidského blahobytu a veřejných zájmů tak nespočívá v omezování či zmenšování státu a uvolnění prostoru pro ruku trhu, ale spíše v hledání způsobů, jak vytvořit stát lépe fungující. Tržní síly by stát měl využívat k naplňování svých cílů. Pokud jim trh neslouží, pak mu klást omezení a mantinely, které budou v neustále se měnících podmínkách tekuté modernity [Bauman 2002] znovu a znovu diskutovány a revidovány.

Liberální ekonomické směry, které jsem mezi jinými popsal ve druhé kapitole, k tvorbě a analýze politiky přistupují s danými apriorními hodnotovými či ideologickými představami o tom, jak má společnost vypadat (svoboda, soukromé vlastnictví, role trhu apod.). Paradigma veřejné politiky a konceptů spadajících pod teorie sebeřízení společnosti však k politice přistupují spíše z procedurálních hledisek a snaží se o demokracii přemýšlet spíše s ohledem na její formu, nikoli na její obsah. Důležitější je pro ně spíše způsob uspořádání demokratických institucí než samotný výkon moci; spíše než o konkrétní úsilí o společné dobro, jde jim o hledání legitimacy pro nastavení mocenských vztahů. Politické teorie demokracie se také rozdělují „na *teorie normativní, které politiku neváhají posuzovat z morálního hlediska a teorie procedurální, které politiku chápou jako systém institucí a pravidel chování.*“ [Shapiro a Habermas 2002:9] Veřejná politika pak bude spadat spíše do teorií procedurálních.

Klasický příklad procedurálního přístupu k demokracii a politice představuje K. R. Popper, který v knize *Otevřená společnost a její nepřátelé* [1994] zpochybňuje klasické politické teorie a představuje odlišný koncept demokracie jako procesu, který má zajistit rozumnou a nenásilnou střídání moci. Demokracie je v jeho pojetí systém rovnováh a brzd, který zajišťuje, že špatní vládci nezůstanou dlouho u moci a jejich legitimita se pravidelně

ověřuje a reviduje v systému demokratických voleb. Podle Poppera tak otázka nezní „Kdo má vládnout?“ (Marx – dělnická třída, lid; Platón – král filosof), nýbrž jak se mají vlády nenásilně a pravidelně střídát.

Toto pojetí demokracie vytvořil Popper na pozadí své teorie vědeckého racionálního poznání – známého jako metoda falzifikacionismu. [1997] Podle ní není úlohou vědy zkoumat co je pravda, nýbrž to, co pravda není. Jinými slovy řečeno, vědecká pravda není to, co je vědecky dokázané, ale to, co je vyvratitelné (falzifikovatelné). Vědecká práce pak nespočívá v hledání důkazů pro stanovenou hypotézu, nýbrž v hledání faktů, které by tuto hypotézu vyvrátily. Dokud se taková fakta nenaleznou, může být hypotéza považována za vědeckou pravdu.²⁷ Kvalita demokracie se pak podle Poppera pozná podle toho, jak umožňuje falzifikovat vládu.

Ani procesuální teorie demokracie se neobejdou bez jistého morálního či hodnotového náboje. I cíle nastavit politickou proceduru tak, aby docházelo ke spravedlivému střídání moci a uplatňování (či reprezentaci) moci lidu, jsou vedeny hodnotami spravedlnosti, rovnosti a svobody. I když v současnosti teorie demokracie zaměřené na demokratické procesy převládají nad teoriemi tradičními, stále zůstává „*rozumné se ptát, jaký morální obsah demokracie má nejen jako politický režim, ale i jako způsob života.*“ [Znoj in Shapiro a Habermas 2002:22]

²⁷ Pohled na historii vědy pak v souladu s tímto procedurálním způsobem myšlení nabízí T. S. Kuhn v knize *Struktura vědeckých revolucí* [1997].

Exkurs: veřejný zájem jako společenská vůle a obecné blaho

Pojem veřejný zájem je z politicko-filosofického hlediska velmi příbuzný pojmem *obecná vůle* či *společenské blaho*. Jean Jacques Rousseau v díle *O společenské smlouvě* [1949] hovoří o tom, že rozhodovací procedury se mají sbíhat v obecné vůli, která je součtem jednotlivých vůlí. Rousseau přitom apeluje na to, že lidé by neměli volit to, čemu dávají přednost jako jednotlivci (klasické liberální ekonomické pojetí), ale to, co vnímají jako dobré pro společnost jako celek. Cílem demokratických rozhodovacích procedur je pak nalezení *funkce společenského blaha* [Shapiro a Habermas 2002:25-26], společného dobra.

Dosahování obecné vůle a shody na tom, co je ono společné blaho se může odehrávat dvěma odlišnými způsoby. Rousseau naznačoval metodu **agregace** jednotlivých vůlí, jakési jejich sčítání a odčítání a přitakání většinovému názoru. Obecné shody na společných cílech se však může dosahovat také **transformací** (deliberativní pojetí) individuálních postojů a názorů vyjednáváním a diskusí. [Shapiro a Habermas 2002:26-27]

Agregační pojetí bude při dosahování společenského konsensu propagovat spíše metodu hlasování. Nevýhodou agregačního pojetí je fakt, že zájmy často nelze redukovat na „ano či ne“, vyvstávají zde proto otázky o čem hlasovat, jak má znít usnesení. Návrh usnesení, o kterém se má hlasovat je totiž možno formulovat tak, aby přihrávalo zájmu určité skupiny lidí. (Nehledě na politické obchody „něco za něco“.)

Deliberativnímu přístupu vládne naopak představa, že zájmy nejsou předem definované, ale že lidé v průběhu diskuze získají větší vhled do problému, mění své

názory a nacházejí společná řešení. Tento přístup bude spíše než vládu většiny (vyjádřenou hlasováním) hledat jednomyslný konsensus; dlouhodobějším veřejným diskusím bude dávat přednost před rozhodnutím úzké skupiny politiků, kteří legitimitu svého rozhodnutí odvozují od mandátu z voleb. Výhody deliberativního pojetí nejsou samozřejmé. Diskuse mohou naopak odhalit ještě více rozporů mezi lidmi. Deliberativní koncepty jsou hnány odporem k politice novinových titulků a k mediálně hnaným politickým kampaním.

Obecná shoda přitom nemusí být nutně žádoucí. Mill a Tocqueville mluvili o tom, že obecná shoda vede k průměrnosti. Rozprava nemusí vést k dohodě a pokud k ní vede, pak to nutně nemusí být k prospěchu věci. Důležitější než rozprava a diskuse může být argumentace a souboj myšlenek. Kritika deliberativismu obviňuje z toho, že samoúčelně hledá podporu shody a sám „*spočívá na přehnaně umírněných předpokladech o povaze moci.*“ [Shapiro 2002:29]

„*Namísto chápání demokracie jako zařízení na odhalování nebo tvorbu společného dobra ji tedy lze nahlížet jako nástroj na řízení mocenských dimenzí aktivit, jimž se lidé věnují při sledování vlastního – jedinečného nebo sdíleného – pojetí dobra.*“ [Shapiro 2002:30-31] Podle Shapira je tedy na demokracii užitečnější pohlížet ne jako na hledání společného dobra (a uplatňovat deliberativní nebo agregační modely), ale zkoumat demokracii jako podobu řízení mocenských vztahů. Což se velmi blíží výše zmíněnému schumpeterovskému pojetí politiky. [Shapiro 2002:38]

Pokud ke slovu politika užívám přídomek veřejná, pak se tím snažím naznačit specifický význam slova politika, jak jej chápu právě v kontextu tohoto třetího pojetí veřejného zájmu, tedy té představy, že veřejný zájem je něčím, co vzniká v oblasti veřejné politiky. Politika totiž může být vnímána ve dvojitým smyslu – jednak jako soupeření různorodých zájmů a jejich nositelů (individuů a skupin) o politickou moc (výše popsané ekonomické přístupy k politice a demokracii), nebo naopak jako úsilí o nalézání veřejného zájmu a společenského blaha v demokratické diskusi ve veřejném prostoru. Veřejné politice, jako pokusu o nové pojetí politiky, je vlastní právě druhý pohled.

Veřejná politika (*public policy*) přitom není jen (*i.*) specifickým výkladem způsobu formování veřejného zájmu ve veřejném prostoru či (*ii.*) vlastním způsobem výkonu politické moci. Martin Potůček ji popisuje i jako (*iii.*) samostatný multidisciplinární vědní obor s daleko širším záběrem zkoumání. Zrodila se v 60. letech 20. století ze sociologie, politologie, ekonomie a dalších vědních disciplín, z potřeby porozumět aktuálnímu politickému dění, na které úzké pohledy klasických vědních disciplín nestačily. Veřejná politika jako vědní obor tak má ambice přispívat k řešení konkrétních sociálně-politických problémů. V její přímé uplatnitelnosti přitom spočívá jak její síla, tak její slabina, z hlediska klasických věd jí totiž schází nezúčastněné vědecké zdůvodnění [2005:11].²⁸

Oproti politologii se veřejná politika nesoustředí na analýzu souboje politických ideologií, politických stran, tedy na výkon politiky jako specializované a profesionalizované lidské činnosti. Veřejná politika se spíše zabývá sociálními a politickými procesy, které vedou (nebo nevedou) k uspokojování konkrétních lidských potřeb.²⁹

Veřejnou politiku je užitečné vnímat ve vztahu k tradičně orientovaným politickým vědám, vůči nimž se veřejná politika snaží vymezovat. K jejímu popisu se proto často užívá tzv. semantický diferenciál jako výkladová metoda pro pochopení určitého problému či

²⁸ Potůček [2005:21] definuje veřejnou politiku jako vědní obor takto: „*Veřejnou politiku vymezujeme jako disciplínu propracovávající a aplikující výkladové rámce sociologie, ekonomie, politických věd, práva, teorie řízení a dalších oborů k analýze a prognóze procesů formování a uplatňování veřejných zájmů vážících se na řešení diferencovaných sociálních problémů. Věnuje se přitom především institucionálnímu zprostředkování těchto procesů veřejným, občanským a do jisté míry i soukromým sektorem v poloze, která je využitelná politickou praxí.*“

²⁹ Při promýšlení pojmu veřejná politika a veřejný zájem bychom neměli ztotožňovat pojmy **veřejná politika** a **veřejná správa**, ačkoli jsou si velmi příbuzné. Veřejná správa se však vztahuje spíše k úřednickému aparátu a jde o zaběhnuté, zákonem regulované a rutinní praktiky naplňování veřejného zájmu (weberovský koncept byrokracie), zatímco veřejná politika tvorbou čehosi nového, co překračuje stávající praxi naplňování veřejného zájmu. [Potůček 2005:18]

fenoménu ve vztahu k fenoménu opačnému prostřednictvím párů vybraných pojmů. Potůček [2005:14] používá pro veřejnou politiku následující semantický diferenciál.

Politická věda	Veřejná politika
ideologie	technologie
konflikt	konsensus
odcizení moci	služba
ovládání	kooperace
reprezentace	uspokojení potřeby
krátkodobý horizont rozhodování	dlouhodobý horizont rozhodování

Je možné rozlišovat mezi **liberální veřejnou politikou**, která zasahuje až tam, kde individuální zájmy ohrožují uznané zájmy veřejné, a **paternalistickou veřejnou politikou**, která prosazuje aktivně uznaný veřejný zájem, často bez ohledu na možnou újmu individuálních zájmů nebo na proměňující se lidské potřeby. V případě uplatňování paternalistické veřejné politiky existuje větší nebezpečí, že půjde o prosazování toho, co se za veřejný zájem pouze vydává. [Potůček 2005:14]

Veřejnou politiku přitom nelze chápat jen jako činnost vlád či státních úředníků, ale je třeba jí rozumět jako produktu širších společenských faktorů, zejména působení státu, korporací a nevládních organizací (viz korporativismus, kap. 1.2.2.5.). Veřejná politika jako vědní obor se také snaží zkoumat konflikt mezi dvěma pojetími politiky – politikou chápanou jako racionální diskusi a volbu při řešení aktuálních společenských problémů a politikou jako aktem výkonu moci a mocenského soupeření (viz kap. 1.2.3. Politika jako trh?).

S ohledem na veřejný zájem se veřejná politika zabývá „*procesy* (jeho) *identifikace, formulace, prezentace, uznávání a uspokojování*.“ [Potůček 2005:13]

V rámci svého rozboru veřejné politiky prosazuje Potůček jakousi metateorii vysvětlující společenský pohyb jako vzájemné působení tří základních a nejvýznamnějších společenských regulátorů – státu, trhu a nevládních organizací občanského sektoru (v souladu s touto teorií nazývaného jako *třetí sektor*.) [Potůček 1997 a 2005:85-120] Podobně mluví i Habermas o třech zdrojích, jejichž čerpáním uspokojuje společnost svojí potřebu integrace a

řízení – jsou jimi peníze (trh), administrativní moc (stát) a solidarita (občanská společnost). [Shapiro a Habermas 2002:91]

Zásadním cílem veřejné politiky je pak neustále nacházet způsoby jak dosahovat **pozitivních synergických efektů mezi působením soukromého, státního a občanského sektoru**. [Potůček 2005:116] „*Jednou z funkcí politiky je hledat proporcionalitu, vyváženost a efektivitu v uplatnění základních regulátorů tak, aby činy, konformní s působením daných regulátorů, směřovaly k cílům, které jsou v dané době považovány za žádoucí, legitimní a obecně prospěšné.*“ [Potůček 1997:6]³⁰

Veřejný zájem se tedy nevyjevuje ex-post pomocí fungování neregulovaného trhu, jak by tvrdili představitelé neoliberalismu popsaného v předchozí kapitole. Veřejný zájem není výsledkem tržních transakcí, nýbrž něco, o čem lze diskutovat, co lze projektovat do budoucnosti, co si společnost může zvolit jako své společné cíle. Potůček mluví o „*volbě společnosti*“. [Potůček 1997:6; 2005:23]

Veřejný zájem ve veřejné politice není ani staticky, právně definovaný pojem, jehož výklad je výhradně výkladem legislativním, jak ukazovala kapitola 1.1. Veřejný zájem je zde spíše neustále živým společenským *procesem* hledání jeho obsahu, artikulace, způsobů jeho prosazování a ochrany. Jde tedy o proces interpretace, která však není založena pouze na výkladu legislativy, ale přiznaně (hlavně) i na individuálních a skupinových hodnotových orientacích, postojích a ideálech či ideologiích.

Každá společnost je přitom založena na odlišné historické zkušenosti, kulturní tradici, systému věr a institucí. V každé společnosti tedy bude představa o tom, co veřejný zájem či veřejné blaho představují, odlišná. V rámci každé společnosti navíc dochází k vnitřním názorovým střetům o směr jejího vývoje, které se pak promítají do podoby práva, veřejné správy i do vývoje společenských hodnot jako takových. Současná společnost je oproti

³⁰ Mnohé kritiky transformace české společnosti po roce 1989 směřují právě k tomu, že se v intencích neoliberální teorie orientovala výhradně na transformaci tržní. Trh byl vnímán jako hlavní, ne-li jediný, cíl společenské transformace. První k čemu se přistoupilo byla privatizace státního majetku prostřednictvím kuponové privatizace, aniž by bylo dostatečně připraveno právní prostředí, které by zamezilo tunelování veřejného majetku.

tradičním společností charakteristická spíše pluralitou názorů na to, co je pro společnost žádoucí a správné. Praktický význam pojmu veřejné blaho či veřejný zájem tak podléhá neustálému znovudefinování, a to nikoli pouze ve sféře profesionální politiky jako řemesla, ale ve veřejném prostoru v nejširším slova smyslu.

Veřejná politika proto nechápe demokracii úzce jako demokracii volební či reprezentativní, v níž občané státu zvolí své zástupce, kteří jsou pak do příštích voleb výhradními subjekty rozhodování a uplatňování moci. Demokracie je v paradigmatu veřejné politiky demokracií participativní či korporativní – tzn., že veřejné zájmy se na základě demokratických voleb vyjevují spíše plošně a povrchně a poté je doplňují další průběžná vyjednávání mezi rozličnými společenskými aktéry (odborníky, nevládní organizace, veřejná správa, profesní a hospodářské komory atd.) Zvolené politické strany tak nejsou ve společnosti jedinými, které mají mandát k výkonu své moci a uplatňování svých zájmů.³¹

Přesto je vhodné mezi jednotlivými společenskými skupinami a jejich zájmy rozlišovat. O veřejném zájmu je užitečné mluvit v případě role veřejné správy a občanského sektoru. Primární motivací soukromého sektoru je naopak vytváření zisku, tyto organizace tedy představují agregaci zájmů soukromých nebo skupinových. Stát a občanská společnost se proto řadí do **veřejného sektoru**, zatímco jednotlivci a firmy představují **sektor soukromý**, v němž jsou sledovány privátní zájmy. Právě ve veřejném sektoru se formuje veřejný zájem, mimo jiné i distribuce a produkce veřejných statků. Občanský sektor si získává svou relevanci a legitimitu na jedné straně svojí nezávislostí na snahách o maximalizaci zisku (soukromém sektoru) a na straně druhé svojí nezávislostí na snahách chopit se moci.

Relevantním pojmem jsou zde také **zájmové skupiny**. Tento pojem je většinou spojován se skupinami, které ve veřejném prostoru vystupují na obhajobu svých specifických zájmů. Typicky jsou to podnikatelské či profesní svazy nebo odbory. Martin Potůček však užívá pojem zájmové skupiny i v případě skupin hájící zájmy veřejné (ochrana životního

³¹ Toto pojetí demokracie vytrvale napadá Václav Klaus. Velké společenské pobouření způsobilo jeho vyjádření na summitu Rady Evropy v roce 2005, kde se vyjádřil, že cílem Rady Evropy by měl být boj proti tzv. postdemokracii, jejímž projevem je nátlak nevládních organizací, které chtějí promlouvat do veřejného života, přestože k tomu nemají mandát vzešlý z demokratických voleb.

prostředí, mírová hnutí, hnutí za lidská práva). Upozorňuje také na rozmazanou hranici mezi zájmovými skupinami a politickými stranami a na to, že politické strany se často vyvíjí právě ze skupin, jejichž původní činnost byla orientována mimo politickou půdu. Veřejná politika je pak výslednicí působení zájmových skupin ve veřejném prostoru. Sřetávání zájmů kultivuje výstupy tvorby politiky a zvyšuje naději na jejich dlouhodobou akceptovatelnost. [Potůček 2005:52]

Současná společnost je charakteristická tendencí k **mísení relevance soukromých a veřejných zájmů**. Firemní dravost se přestává vyplácet. Manažeři soukromých firem pečlivě dbají o dobrý obraz své firmy na veřejnosti. Předmět svého podnikání se tak velmi často snaží prodat jakožto veřejný zájem. Zejména v případě veřejných zakázek, kdy se o prosazování firemních zájmů jedná v rámci politických jednání o uskutečnění či vhodnosti nějakého záměru, pečují aktéři diskuse o „*překlopení svých preferencí do řeči veřejného zájmu*“. [Ptáčková 2006:5]

V posledních letech se v Evropě začíná systematicky rozvíjet oblast **společenské odpovědnosti firem** (tzv. Corporate Social Responsibility) a mnoho korporací přistupuje k rozmanitým kodexům, s nimiž se hlásí k principům ohleduplnosti k životnímu prostředí, sociálním podmínkám zaměstnanců a dopadům výroby a spotřeby zboží či služeb.³² Tato úsilí jsou jistě správná a ušlechtilá, při hodnocení chování firem však nesmíme zapomínat na jejich specifickou roli vyplývající z logiky jejich existence zaměřené na prosperitu a produkci materiálního bohatství.³³

³² např.: <http://new.responsibility.cz/cms/>; <http://www.corporate-accountability.org/eng/>

³³ Se stoupajícím environmentálním vědomím veřejnosti se ohleduplnost k životnímu prostředí stává dobrým prostředkem firemního marketingu. Nevládní organizace se proto v současné době začínají systematicky zabývat konceptem tzv. *greenwashingu*, tedy praxe, kdy firma provádí systematické public relations, v němž zdůrazňuje svoji ohleduplnost k životnímu prostředí, zatímco svojí činností k devastaci životního prostředí naopak přispívá. Greenwashing je tedy jakákoli firemní praxe, která vzbuzuje dojem, že se firma chová odpovědně, ačkoli tomu tak není. Nejčastějším projevem greenwashingu je tzv. zelená klamavá reklama, kdy firma přizpůsobuje svoji image společenské poptávce a orientuje svoji reklamu na šetrnost k životnímu prostředí. Častá je také změna loga a barevné prezentace na zelenou. [Gregor 2007]

Ke greenwashingu a jeho formám také Lebeda [in Mezřický 2006:197]; Greenwashingu je věnováno také č. 1/2008 časopisu Sedmá Generace.

K mísení legitimacy veřejných a soukromých zájmů a způsobů práce však nedochází jen v rámci občanského a komerčního sektoru. „*Ve správních sektorech se začínají prosazovat prvky soutěživosti, tvořivosti a institucionálních inovací, inspirované osvědčenými postupy známými z tržního prostředí. Firmy, především ty větší a velké, často kopírují hierarchickou organizační strukturu státní správy. Občanský sektor se snaží pro cíle sobě vlastní užít to nejlepší, co nabízí trh i stát.*“ [Potůček 2005:117]

Rezignace na nárok sebeřízení společnosti, na spolurozhodování o společných záležitostech a naopak spoléhání se na nadosobní a nadspolečenské zákonitosti či síly při řešení společenských problémů (nejčastěji tržní) je v paradigmatu veřejné politiky příznakem krize. Josef Vavroušek uvádí paralelu společenských a přírodních systémů. U obou je důležité udržování vnitřní integrity a schopnosti pružně reagovat na změny ve vnějším prostředí. Pokud společenský systém tyto schopnosti ztrácí, může to vést skrze ekonomické, politické a sociální procesy k destrukci životního prostředí a druhotně k zániku společnosti jako takové. [Vavroušek 1990]

Toto paradigma sebeřízení společnosti leží v kořenech globálně politických snah o prosazování trvale udržitelného způsobu života a boje proti globálním změnám klimatu na půdě OSN a je součástí úmluv a programů, které jsou realizovány na globální, regionální i lokální úrovni (typicky Agenda 21 a místní Agendy 21³⁴).

³⁴ Agenda 21 je dokument přijatý na Mezinárodní konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Riu de Janeiro (1992) jako strategický plán rozvoje společnosti na prahu třetího tisíciletí. Dokument určil hlavní směry omezení negativních projevů naší civilizace v různých oblastech (sociální rozdíly mezi bohatým a chudým světem, nedostatky ve zdravotní péči, globální ohrožení životního prostředí, expanze lidských sídel, nárůst populace atd.). Místní Agenda 21 představuje praktickou aplikaci globální Agendy 21 na obecní či komunitní úrovni. Evropská unie přijala strategii trvale udržitelného rozvoje jako jeden ze svých hlavních cílů a ukotvila jej v jednom z primárních pramenů práva EU – Amsterdamské smlouvě. Český právní řád jej uvádí v zákoně č. 17/1992 Sb.

Exkurs: Paradox občanské společnosti v kontextu postkomunistického vývoje v České republice

Občanská společnost byla po revoluci v roce 1989 pojmem, který v sobě skrýval mnohé naděje v lepší správu věcí veřejných a v demokratický způsob hledání společného blaha a veřejných zájmů. V pozdějších letech se česká společnost začala dělit na dva proudy – jeden se držel havlovského demokratického přístupu k občanské společnosti, s ekonomickou transformací a novými příležitostmi se však začalo prosazovat i pojetí neoliberální (klausovské). Ostatně dodnes se traduje, že Češi se rozdělují na klausovce a havlovce.

Pojem občanská společnost je stále téměř dvacet let po sametové revoluci pevně zakořeněn v českém slovníku. Právě on byl v revolučních letech jakýmsi protipólem komunistického a apelem k novému demokratickému zřízení. Sloužil jako referenční rámec pro diskuse o tom, jakou demokracii vlastně chceme vybudovat a pro interpretace dalšího vývoje.

V prvních porevolučních letech se občanská společnost zdála být velmi silná, byla to ona, kdo v podobě disidentských hnutí jako byla Charta 77 a další, probudila síly, které postupně rozložily komunistický režim. Do konceptu občanské společnosti byla vkládána naděje na kompletní transformaci nejen v oblasti státní moci, ale i v oblasti společenské, v mezilidských vztazích. Tato očekávání se však v průběhu let změnila v deziluzi. Od druhé poloviny 90.let začala postupně růst nedůvěra občanů v politiku a stát a také neochota účastnit se voleb a občanského života. Zdá se, že transformace proběhla zejména v oblasti trhu a národního hospodářství. Lakmusovým papírkem těchto společenských nálad byly názory Václava Havla, který právě od poloviny devadesátých let začal více a více mluvit o tom, že při transformaci od komunistické k demokratické společnosti jsme se příliš orientovali na privatizaci, rozvoj tržních sil, ale nějak jsme zapomněli na rozvoj občanské společnosti. V roce 1997 se ujal havlovský termín „blbá nálada“, možná ne náhodou v době parlamentní krize, rozpadu vládnoucí ODS po tzv. „sarajevském atentátu.“

Oponentem těchto výkladů polistopadového vývoje byl Václav Klaus, který se dodnes staví proti vměšování občanských sdružení a nevládních iniciativ do veřejného prostoru a rozhodování. Klaus hovoří o „ngoismu“ jako o negativní tendenci, která ohrožuje demokratické rozhodování. Občanská společnost je v jeho chápání prodlouženou rukou lobbistických zájmových skupin. Nevládní organizace nemají politický mandát jako politické strany zvolené ve volbách a nemají proto nárok na uplatňování svého vlivu v rozhodovacích procesech, které mají být výhradní doménou politicko-byrokratického aparátu.³⁵ Tento výklad porevolučního vývoje nekoresponduje s v evropském kontextu vlivnou teorií nových sociálních hnutí od 60. let 20. století, která je charakteristická kritikou orientace západních demokracií na ekonomický růst a prosazováním možností spolurozhodování a občanské participace. [Znebejánek 1997]

Velká očekávání ve společenskou, morální a hodnotovou změnu, která jsou spojena s překonáním komunistického režimu a reálný průběh společenské transformace nazývá Milan Znoj paradoxem občanské společnosti, který si prožily v jisté podobě všechny postkomunistické země bývalého východního bloku.³⁶

³⁵ Klausovi negativní názory na občanskou společnost jsou doprovázeny i despektem k novým sociálním hnutím bojujícím za práva menšin a znevýhodněných společenských skupin a uváděny do kontextu skepse vůči smyslu evropské integrace – příznačně např. v článku *Co je evropeismus* (MF DNES 8.4.2006), kde hovoří o nebezpečných – ismech, jako jsou ngoismus, homosexualismus, feminismus či ekologismus.

³⁶ Nepublikovaný text Milana Znoje: *Democratic Credentials of Civil Society*

2. *Veřejný zájem v rozhodovacích procesech*

„Konstatace rizik jsou dosud nerozpoznanou, nerozvinutou symbiózou přírodních a duchovních věd, racionality každodenního života a racionality expertů, zájmu a faktu.“

Ulrich Beck [2004:37]

Ve všech rozhodovacích procesech, ať již jde o procesy legislativní, o procesy schvalování programů či koncepcí, v územním plánování či v dalších schvalovacích procesech v rámci stavebního práva, jde v posledku o spory a debaty o prosazování veřejných zájmů. Aktéři těchto procesů přitom pojem veřejný zájem chápou často zcela odlišně. Pro jedny má relevanci právního pojmu, pro druhé jde o termín irelevantní, vykonstruovaný, ideologicky zatížený. Jiní ho chápou jako ústřední koncept s morálním nábojem. Chápání pojmu veřejný zájem je skutečně různorodé a pohybuje se v intencích popsanych v první kapitole mé práce. Mnohost interpretací a přístupů k veřejnému zájmu tak výrazným způsobem ovlivňuje jednání aktérů schvalovacích procesů a druhotně i tyto procesy samotné. Patrná je také jistá deziluze z neurčitosti, která umožňuje časté zneužívání tohoto pojmu.

Tuto deziluzi jsem se pokusil v obecné rovině rozptýlit v předchozích kapitolách, kde jsem veřejný zájem popsal ze tří úhlů pohledu, jako právní pojem definovaný zákonem a interpretovaný veřejnou správou (potažmo soudy), jako ideální pojem, jehož náplň se projevuje prostřednictvím souboru individuálních preferencí na trhu a jako představu, že veřejný zájem lze stanovovat prostřednictvím svobodné diskuse ve veřejném prostoru.

Mám však za to, že zde je ještě jedna interpretační osa, která rozhodovací procesy a postoje jejich aktérů s ohledem na veřejný zájem ovlivňuje přinejmenším stejně významně jako tyto tři způsoby chápání veřejného zájmu. Jde o chápání role vědy a politiky a vzájemných vztahů mezi nimi, zasazené do specifických podmínek současné společnosti, kterou Ulrich Beck charakterizuje jako rizikovou. [2004]

Způsobům, jakým do rozhodovacích procesů vstupuje vědecká racionalita s jejím nárokem na objektivní fakta a důsledkům které to má pro nárok na demokratický způsob rozhodování a účast občanů jsem se podrobně věnoval již ve své bakalářské práci. [2005]

Sledoval jsem přitom podrobně schvalovací proces umístění trasování dálnice D3 ve Středočeském kraji. V této kapitole vycházím z poznatků a závěrů této práce a rozšiřuji je o některé další.

2.1. Vědecký přístup v rozhodovacích procesech

2.1.1. Napětí mezi vědeckým determinismem a svobodou jedince

Osvícenská tradice založila zvláštní schizofrenii ve společenském pohledu na způsob spravování společných záležitostí, která v jistých formách přetrvává dodnes. Ústředními motivy osvícenské tradice jsou totiž **rozum a víra ve vědecké objektivní poznání** reality, které umožní člověku ve stále větší míře ovládat přírodu na straně jedné a na straně druhé velký důraz na **svobodu a individuální práva jedince**.

Osvícenské **zaujetí pro vědu** vychází ze snahy založit veškeré poznání na **jistotě** (dědictví, které osvícenství zanechal Descartes). Nárok na jistotu a objektivní povahu poznání si přírodní vědy zachovávají dodnes. Postavení společenských věd však bylo v 17. a 18. století úplně jiné, než je tomu ve století 20. a 21. Výrazný vliv v transformaci tohoto pojetí měl Comtův pozitivismus.

V raném novověku panovalo přesvědčení, že člověk je lépe schopen poznat to, co závisí na jeho vůli. Hobbes spolu s Lockem by řekli, že pokud má být ve vědě identifikováno něco, co má mít status zákona, pak to musí být produkt vůle. [Shapiro 2003:16] S ohledem na jistotu poznání tak byla dána etika a politická filosofie na roveň s matematikou či logikou.

Jak bylo řečeno, vedle víry ve vědu zaujímají v osvícenské tradici ústřední místo **individuální práva a svoboda jedince**. Mezi nimi však dochází k vzájemnému konfliktu, výstižně to charakterizuje Ian Shapiro: „...mezi oběma těmito osvícenskými hodnotami je potenciálně napětí. Věda je deterministický podnik, jenž se zabývá objevováním zákonů, které vládou univerzu. V oblasti společenské a politické, jež zdůrazňuje individuální svobodu, něco takového může odporovat etice: jestliže lidskému jednání vládne zákon, jak může existovat svoboda jednání, která přece dává individuálním právům význam a smysl... Neodstranitelnost tohoto napětí je dána tím, že přitažlivým základem politického smýšlení osvícenství je stejně věda, jako jím je zaujetí pro individuální práva.“ [2003:19]

Mám za to, že toto napětí se v současné době projevuje v prostoru mezi požadavkem na efektivitu a racionalitu rozhodování a požadavkem na demokracii, decentralizaci rozhodování a co možná nejširší participaci občanů v rozhodovacích procesech.

Osvícenské ideje nabádaly, aby lidské záležitosti byly vedeny a spravovány rozumem a univerzální pravdou. Rostoucí poznání člověka mělo zajistit postupnou kontrolu člověka nad přírodou. Hlavním prostředkem k tomuto cíli měl být rozum a vědecké poznání. Zygmunt Bauman popisuje ranou modernitu, nebo jak jí on sám říká "těžkou" a tedy „netekutou“ modernitu, takto: „...*těžká modernost byla dobou utváření reality na způsob architektury nebo zahradnictví; realita přizpůsobená verdiktům rozumu se měla "budovat" za přísné kontroly kvality a podle přísných procedurálních pravidel, a především měla být navržena, dříve než se s jejím budováním začne. Byla to doba rýsovacích prken a detailně propracovaných plánů - ty však nesloužily k mapování sociálního teritoria, ale k pozvedání tohoto teritoria na úroveň přehlednosti a logiky, již se mohou pyšnit nebo si ji nárokovat jen mapy. Byla to doba, která doufala, že lze realitě dodat rozum nařízením zákona.*“ [Bauman 2002:78-79]. Zdá se, že osvícenský projekt moderny byl vlastně projektem nikoli politickým, nýbrž technickým. Projektanty a vůdci společnosti měli být „osvícení“ lidé bez předsudků, kteří měli být schopni orientovat se v totalitě celého projektu a kteří tak mohli za tento projekt nést odpovědnost. Současný pohled na vědu je diametrálně odlišný. Jeho proměnu můžeme sledovat v debatách o nástupu postmoderny v druhé polovině 20. století.

Debatu o vědě, povaze vědeckého vědění a způsobu jeho vývoje rozpoutal v sedmdesátých letech T. S. Kuhn svojí knihou *Struktura vědeckých revolucí* [1997]. Tato kniha byla u zrodu zkoumání vědy jako kulturní oblasti lidské činnosti, která je utvářena psycho-sociálními faktory. Kuhn ukazuje, že věda nepředstavuje lineární vývojový proces postupné kumulace poznatků, který vede ke stále dokonalejšímu vědění a kontrole nad přírodou. Vědecké vědění je podle Kuhna vždy založeno na nereflektovaných paradigmatech a proces vědeckého zkoumání je primárně projevem snahy tato paradigmatata potvrdit. Když se paradigmatata nedaří potvrdit navzdory vzpouzející se realitě, dochází k vědecké revoluci,

při níž se hroubí fungování „normální vědy“ a na základě sociálních mechanismů jsou přijata paradigmatata jiná.³⁷

Významným tématem teorie vědy je odlišná povaha věd přírodních a společenských. Každá z těchto vědních oblastí užívá svébytné metody a přistupuje ke skutečnosti odlišným způsobem. Přírodní vědy se snaží odhalit spíše neměnné univerzální zákony; přírodní vědec tak skutečnost zkoumá jakoby „zvenčí“. V sociálních vědách naopak platí, že vědec a předmět, který zkoumá, patří do téhož světa. To má pro vědeckou epistemologii zajímavé důsledky. Přírodní vědy a z nich se vyvíjející technické poznání se soustředí na získávání *faktů*, jejichž charakteristikami jsou stálost, neměnnost a univerzální platnost. Sociální vědy naopak operují s koncepty *zájmů* a *hodnot*, které charakterizuje nestálost a sociální relativita.

Rozdílům mezi přírodními a sociálními vědami a jejich metodikám se věnuje K. R. Popper v rámci své kritiky historicistických přístupů ke skutečnosti. [2000] Upozorňuje, že předpověď událostí v sociálním světě je v přímé interakci s událostmi, které předpovídá. V krajním případě tak může prognóza dané jevy sama způsobit, nebo naopak odvrátit. Obecně se má za to, že zkoumání sociálních jevů je oproti jevům přírodním složitější zejména z toho důvodu, že sociální jev nelze při jeho zkoumání izolovat od ostatních. Sociální jevy se tak musí zkoumat v systémové propojenosti. (Vylučnost této charakteristiky sociálních věd však Popper následně vyvrací.)

V současných rozhodovacích procesech je v této souvislosti zajímavé pozorovat, jak se jednotlivé stavby legitimizují vědeckými prognózami budoucí poptávky. Typicky se jedná o prognózu budoucího dopravního zatížení dopravní infrastruktury chystané silnice v horizontu až dvaceti let. Matematické modely a postupy přírodních věd se zde užívají pro předpovídání budoucí situace, jejíž podoba je závislá na bezpočtu faktorů dalšího vývoje, které mají bytostně sociální povahu.

Z přijímání metodiky přírodních věd a její aplikace na sociální skutečnost mohou plynout zprvu možná nenápadné avšak zásadní důsledky. Popper [2000: § 27] upozorňuje například na ztotožňování sociálních trendů a neměnných zákonů. Zvyk nerozlišovat dočasné trendy a neměnné zákony inspiroval podle Poppera hlavní učení evolucionismu a historicismu – tedy učení o nevyhnutelných zákonech biologického vývoje a nezvratných zákonech pohybu společnosti. Zdá se, že ještě současné dopravní prognózy mají tendenci ukazovat

³⁷ V rámci anglosaské sociologie vědění se v návaznosti na tuto kuhnovskou tradici vyvinulo více přístupů k sociálnímu zkoumání vědy a techniky. Tyto přístupy se v zásadě snaží přistupovat k vědě a technice jako k sociálně konstruovaným oblastem lidské činnosti a vědění. Přehled této tradice i různé případové studie dokazující oprávněnost tohoto přístupu nalezneme u Pinche a kol. [1989]

budoucí dopravní zatížení jako přírodní zákon a dá se říci, že jsou prováděny v duchu evolucionistické tradice.

K. R. Popper nabádá k přijetí odlišné vědecké perspektivy; rozlišuje mezi tzv. falzifikačním a verifikačním pojetím vědy. Falzifikační teorie vědy (falibilismus nebo také kritický racionalismus) vychází z poznání, že lidské vědění je nedokonalé. Věda je pak (v souladu s kuhnovským postojem) takový druh poznání, který lze každým dalším poznávacím krokem změnit. Falzifikacionismus má tak tendence vědecké teorie spíše vyvracet než je potvrzovat. Úkolem vědy pak není shromažďovat poznatky ani předvídat budoucnost, ale spíše vzbudit kritiku a poučit se z předchozích chyb.

Falzifikační pojetí vědy souvisí podle Poppera s „otevřeností“ společnosti, tedy s vědomým vystavováním svého vědění kritice a pochybnosti. V duchu tohoto pojetí vědy jsou dnes v prostoru politiky přijímány postupy založené na předběžné opatrnosti a principu prevence.

2.1.2. Pojem rizika

Dalším faktorem, který vstupuje do současných rozhodovacích procesů a který je významným způsobem ovlivňuje, je faktor rizika. Ten figuruje jako vždy přítomný kontext rozhodování právě v souvislosti se ztrátou legitimacy vědy v průběhu 20. století, resp. se ztrátou vědeckého monopolu na pravdu a poznání. Vnímání vždy přítomných rizik na straně jedné a vzývání možných kladů a výtobytků, které jsou spojeny s realizací velkých projektů, na straně druhé, je často osa, okolo které se vedou spory o to, zda je ten či onen projekt veřejným zájmem či nikoli.

Ocitáme se v době, kterou Ulrich Beck nazývá dobou rizika. Hlavní starostí institucí a mechanismů *rizikové společnosti* již není distribuce bohatství více či méně rovným a současně legitimním způsobem tak, jak tomu bylo ve společnosti industriální či třídní. V situaci absence materiálního nedostatku se dnes západní společnost daleko více stará o to „*jak je možné zabránit rizikům a ohrožením systematicky spoluprodukovaným v pokročilém procesu modernizace, jak je lze bagatelizovat, dramatizovat či usměrnit*“ a jak se postarat o to, aby tato rizika neohrožovala další proces modernizace (dnes stále ještě vulgárně zosobněné hospodářským růstem). Společnost se od 19. století nachází na cestě od společnosti

rozdělující bohatství ke společnosti rozdělující rizika. Proces modernizace se přitom obrací sám proti sobě a stává se reflexivním, tedy sám sobě tématem a problémem. [Giddens 2003] Úkolem vědy a techniky již přestává být vydobýt z lůna přírody zdroje pro lidskou obživu a přežití a začíná jím být řešení problémů a rizik, které způsobila svým vlastním rozvojem. [Beck 2004:26-27]

Po pádu komunistického režimu v roce 1989 se Česká republika musela vyrovnat s obrovskou mírou znečištění, které produkoval český průmysl. To, co se po roce 1989 začalo v České republice a dalších postkomunistických zemích dít, však nebyla jen restrukturalizace těžkého průmyslu a zavedení novějších čistších technologií. Během 90. let a v prvních letech 21. století byla schválena řada zákonů, které zavádějí procesy garantující *předcházení riziku* vyplývajícího z provozu průmyslových zařízení a realizace dalších stavebních záměrů, nejen v oblasti průmyslu. Jedná se o zákony, které uplatňují zásadu prevence³⁸ a zásadu předběžné opatrnosti³⁹ jako jedny ze základních principů environmentální politiky Evropské unie. Patří mezi ně zejména zákon o posuzování vlivu na životní prostředí (tzv. EIA) a posuzování koncepcí (tzv. SEA), zákon o prevenci závažných havárií, o integrované prevenci a omezování znečištění (tzv. IPPC). Právě tyto zákony jsou uznáním nejistoty a rizik, která jsou do větší či menší míry spojena s každou lidskou činností a která nejsou vědeckými postupy s dostatečnou mírou jistoty predikovatelná.

Rizika charakteristická pro současnou společnost jsou přitom rizika kvalitativně jiná, než byla rizika industriálního období či dokonce období historicky rannějších. Jde o rizika neviditelná, která nejsou přímo vázána na místo svého vzniku a svojí povahou ohrožují život na Zemi jako takový. Jde především o rizika biochemické či nukleární povahy, rizika spojená s dopady změn klimatu či úbytkem biodiverzity. Jde přitom většinou o rizika, která jsou důsledkem většího množství lidských činností, které spolu nutně nemusí souviset, a které vykazují nepředvídatelné kumulativní nebo synergické vedlejší efekty.

³⁸ Zásada prevence je upravena v čl. 174 odst. 2 Smlouvy o Evropském společenství. Je vyjádřena v řadě konkrétních opatření upravených sekundárními právními normami ES. Lze uvést např. opatření k prevenci emisí škodlivých látek do ovzduší, vody a půdy, požadavky na povolování určitých činností, testování výrobků před jejich uvedením na trh apod.

³⁹ Zásada předběžné opatrnosti (*precautionary principle*) se v mezinárodním právu objevila poprvé v Montrealském protokolu o látkách, které narušují ozónovou vrstvu (1987). Byla pak rovněž vyjádřena v dokumentech podepsaných na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji, která se konala v červnu 1992 v Riu de Janeiro (Deklarace o životním prostředí a rozvoji, Rámcová úmluva o změně klimatu). Objevuje se také v Kartagenském protokolu o biologické bezpečnosti (2000) nebo ve stockholmské Úmluvě o persistentních organických polutantech (2001).

Jelikož tato rizika nejsou bezprostředně vnímatelná pro jednotlivce, nabývá na obrovské důležitosti proces vytváření vědění o těchto rizicích. Do něj se zapojuje nejen věda v uzavřených vědeckých laboratořích, ale vstupují do něj i media, prostředky masové komunikace, neformální komunikace mezi lidmi či politická a ekonomická lobby. Beck říká, že jsou tato rizika „*otevřena procesům sociálního definování*.“ [Beck 2004:29] Společenská (rozuměj většinová) definice rizika je výsledkem procesu vzájemného ovlivňování způsobů přemýšlení o těchto rizicích a míst (sociálních kontextů), kde se o těchto rizicích jedná.

2.2. Konflikt expertního přístupu a participativní demokracie, faktů a zájmů

V definování rizik a ohrožení si přesto věda zachovává mimořádný význam (myšleno vědy přírodní a jejich metodické postupy). Interpretace rizik vyžaduje vědecké experimenty, měřící přístroje a také teorie a hypotézy. Boj o distribuci rizik se může odehrávat trojím způsobem – snahou o jejich *odstranění*, o jejich *popření* či o jejich *reinterpretaci*. [Beck 2004:35] Ve všech těchto oblastech může být věda úspěšná. Při její činnosti však zůstává rozhodující, jaký modus vivendi si zvolí, respektive jaké společenské zadání je pro vědu právě aktuální - odstranit, popřít či reinterpretovat.

Základem racionality exaktních věd je hledání přesného, kauzálního důkazu. Přírodní a technické vědy jsou vždy uspokojeny, když najdou přesně měřitelný kauzální vztah mezi dvěma či více jevy. V širších systémových souvislostech však vždy nastává problém a odhaluje se zásadní neschopnost přírodních věd rozpoznat fungování komplexity vztahů mezi jevy, jak upozorňoval K. R. Popper [2000]. Přesto jsou postupy přírodních věd v rozhodovacích procesech, ve kterých se hledá veřejný zájem, velmi významným kritériem. Možná právě nepochopení jejich povahy a jejich metodologického založení je příčinou toho, že se jejich závěrů často užívá jako prostředku k umlčení veřejné debaty o prospěšnosti určitého záměru ve chvíli, kdy je vidno, že nebude lehké dojít společného konsensu. [Rut 2005]

Analýzy dopadu činnosti člověka na životní prostředí a vlivu životního prostředí na život člověka budou vždy trpět schizofrenní rozpolceností. Jde zde totiž o analýzu vztahu dvou oblastí, společnosti a přírody, kterých se vědecké vědění chápe zcela odlišnými

metodami a postupy. Dosud jsem se nenaučili vést debatu o ničivých zásazích do našeho životního prostředí či přírody jinak, než v kategoriích a jazyce přírodních věd. Skupina lidí upozorňující na negativní důsledky vědy a techniky (typicky odborníci z nevládních organizací) si vyměňují své exaktní údaje o obsahu a povaze škodlivých látek se skupinou vědců a techniků zastupující korporace nebo státní vědecké instituce; ze svých sociálně definovaných a hodnotově založených pozic se hádají o přípustném limitu škodlivých látek. V této debatě však pomíjejí jakékoli sociální, politické či kulturní obsahy a rozměry daného problému. Ty jsou pouze nevyřčeným kontextem těchto debat. Aktéři debat se sice shodnou na tom, že například limity znečištění jsou především věcí sociálního konsensu, v debatě o jejich stanovení však platí pouze argumenty a kategorie přírodních věd. Beck mluví v této souvislosti o *ztrátě sociálního myšlení*. [2004:33]

Ulrich Beck dále ukazuje, jak přírodovědecké a technické vědění, ve svém zakotvení v globálním společenském systému a tržních vztazích, slouží primárně ekonomickému růstu a pokroku, který zajišťuje a zároveň ospravedlňuje „zaručenými“ poznatky, zatímco přehlíží všechno to, co pokládá za nejisté a neprozkoumatelné. Tyto tendence jasně dokládá propojení akademického a komerčního sektoru, zejména v oblasti technických a ekonomických věd. Korporace vysílají lovce mozků na univerzity nebo zakládají své vlastní vzdělávací instituce. Beck přímo říká: „*Nejpřednější prioritou vědecko-technické zvědavosti je užitek plynoucí z produktivity a teprve poté, a často ani ne na druhém místě, se uvažuje o tom, jaká ohrožení jsou s tím spojena*“. Přírodovědná technická racionalita je podle Becka postižena „*slepotou vůči riziku*.“ [Beck 2004:79-80] Riziko je něco co vědecko-technická racionalita není s to postihnout, a to díky nepřebornému množství systémových souvislostí a vztahů, v nichž riziko vzniká a působí.

Hlavním nositelem uvědomění modernizačních rizik není racionalita (přírodně) vědecká, nýbrž racionalita sociální, která přijímá *kritérium hodnoty*. Vědecká racionalita se snaží v sobě toto kritérium, ve snaze o objektivitu a přesnost, potlačit nebo skrýt. „*V samotných základech své práce však (vědci – pozn. O.R.) zůstávají odkázáni na sociální, a tudíž jim předem zadaná očekávání a hodnocení*.“ [Beck 2004:38]

Schvalovací procesy, v nichž se hraje o definici veřejného zájmu lze nahlížet ve světle Beckovy koncepce rizikové společnosti, neboť ta je právě prostorem, v němž se střetává vědecká racionalita s racionalitou odlišnou - každodenní, laickou, racionalitou orientovanou spíše na hodnoty a zájmy, než na fakta a exaktní poznatky. Veřejný zájem se ve schvalovacích procesech utváří prostřednictvím stanovování, definování a skrývání společenských rizik. Boje o definice veřejného zájmu (rizika) se odehrávají ve dvou rovinách. Vědecký diskurs se snaží riziko *stanovovat* na základě *faktů* a propočtů, zatímco laický (sociální) diskurs občanské veřejnosti rizika *vnímá*, *pocítuje*. [Beck 2004:73] Obě roviny mají nárok na svou platnost, přestože je laický diskurs v rozhodovacích procesech často odsuzován s odkazy na svoji subjektivitu a iracionalitu. V procesech definování veřejného zájmu se tyto dvě roviny uplatňují velmi obdobným způsobem. Bojují proti sobě, snaží se navzájem zneplatnit, diskvalifikovat.

Ve veřejných diskusích o riziku se přitom zřetelně ukazují přehradu mezi vědeckou a sociální racionalitou. „*Z jedné strany* (ze strany veřejnosti – pozn. O.R.) *se kladou otázky, které nejsou druhou stranou* (expertizou – pozn. O.R.) *vůbec zodpovídány, a z druhé strany jsou na otázky podávány odpovědi, které se jako takové vůbec netýkají podstaty toho, nač se otázky ve skutečnosti tázaly a co vzbuzuje úzkostné pocity.*“ [Beck 2004:39]

Expertní vědění je založeno na předpokladu, že „*je možné specializovanými prostředky a za pomoci odborné autority rizika objektivně a závazně stanovit*“ [Beck 2004:77]. V této perspektivě nároku na objektivitu je zároveň obsažen obraz veřejnosti, který pokládá veřejné mínění za „*neznalé*“. „*V očích technických odborníků si většina obyvatelstva počíná tak, nebo ani ne tak, jako studenti inženýrských oborů v prvním semestru. Nic sice neznají, ale mají dobrou vůli, snaží se, ale nemají o ničem tušení.*“ [Beck 2004:76]

V rozhodovacích procesech pak často dochází ke dvěma závažným záležitostem. Političtí představitelé mají tendenci se zaštiťovat expertizou proti tlaku veřejného mínění a vědecké zkoumání se přitom čím dál více odehrává v prostředí nejen mezioborové, ale i vnitrooborové vědecké konkurence a relativizace vědeckých poznatků. Objevuje se tak stále více případů, kdy dvě vědecké expertizy hodnotí totožný předmět výzkumu zcela odlišně. To

podtrhuje poznatek, že i *fakta* (z jejichž platnosti exaktní vědy odvozují svůj nárok na objektivitu a pravdivost) jsou ve vědě konstruována. Řečeno s Beckem, „*fakty již nejsou vrcholné body skutečnosti, dnes nejsou ničím víc, než odpověďmi na otázky, které mohli být položeny i jinak.*“ [2004:273] Politici, zaštitěni expertizou, se povyšují „*na soudce kárající „iracionalitu“ obyvatelstva, na jehož představu by se ve skutečnosti museli tázat a učinit ji základem své práce.*“ [Beck 2004:77]

Jedna z hranic, která definuje modernitu, je hranice mezi laikem a expertem. V rozhodovacích procesech se mezi sebou střetávají dva diskursivně odlišné přístupy – expertní a politický (či sociální). Nepochopení této diskursivní odlišnosti ztěžuje komunikaci a znemožňuje nalezení politického konsensu. Experti, potažmo politici prezentují svůj názor expertní, prezentují *fakta* a z nich dedukované postoje, zatímco veřejnost prezentuje svůj názor politický či sociální, prezentuje své *zájmy* a hodnoty.

Habermas hovoří o *scientizaci politiky*. V jeho pojetí jde o proces, kdy jsou sociální a environmentální problémy více a více chápány jako problémy nikoli politické, ale technické, vyžadující si technická a expertní řešení. Tento proces je součástí dlouhodobějšího procesu posledních dvou set let, který „*zahrnuje postupný úpadek klasického pojetí politiky, (a kultivaci praktického vědění) a rozvoj specializovaných sociálních věd, které napodobují metodologie věd přírodních.*“ [Eckersley 1990: 744]

Racionální, demokratický konsensus informovaných a kriticky uvažujících občanů je v tomto procesu stále více podvracen technickými diskusemi expertních či byrokratických elit, které uvažují o způsobech spíše než o cílech – ty jsou předem dané. (Může jimi být ekonomický růst, rozvoj byrokratického aparátu či nadvláda nad přírodou.) Dochází k depolitizaci, manipulaci a nepřiznané nadvládě technických a byrokratických elitních menšin nad většinou obyvatel a k postupnému úpadku veřejné sféry. [Eckersley 1990: 744] Pojem racionality ztrácí podle Habermase postupně svoji kritickou sílu a je degradován pouze na instrumentální racionalitu.

Exkurs: Tři postoje k veřejnému mínění podle Habermase

V rozlišení různých přístupů k pojmu veřejného mínění hraje důležitou roli vztah kapitálu a kritického rozvažování, které je v Habermasově pojetí veřejnému mínění vlastní. Následující tři postoje vycházejí ze tří tradic myšlení [2000:165-229]. První tradici je tradice kantovská, která představuje „klasický model občanské veřejnosti“. Kant chápal veřejné mínění jako proces, který utváří vlastní politiku jménem morálky. Jedině veřejné užívání rozumu je svobodné a vede lidi k osvícení. Veřejné mínění se tříbí v racionální veřejné diskusi, v níž se zároveň subjektivní omezené názory zbavují svých nedostatků. Veřejné mínění je tak čímsi jako kompaktním celkem čistého rozumu.

Politicky činná veřejnost je však u Kanta zcela závislá na vztazích volně si konkurujících vlastníků. Jen soukromí vlastníci jsou svými pány a mohou tak být morálně autonomní. Proto jen oni mají právo hlasovat a veřejně užívat rozum.

Další tradici je tradice hegelovská. Hegel a zejména pak Marx naopak pokládají veřejné mínění za vnitřně antagonistické a konfliktní. O veřejném mínění nikdy nelze mluvit jako o nějakém společném či obecném zájmu. Veřejnost v žádném případě není sférou uskutečňujícího se rozumu, naopak je to „falešné vědomí“, které samo před sebou tají svou povahu masky buržoazního třídního zájmu (Marx).

Jakousi kritickou syntézou těchto dvou postojů je teorie liberalismu a jejich představitelů A. Tocquevilla a J.S. Milla. Kantova teorie politické veřejnosti počítala s rovnými šancemi k získání vlastnictví. Uspořádání založené na volné konkurenci se však v 19. století začalo v tomto ohledu jevit jako nedostatečné. O své politické hlasy se začaly hlásit i nemajetné a nevzdělané vrstvy. Při vědomí nerovných šancí v přístupu k vlastnictví měl nátlak na ustavení rovných politických práv dostat principu politické veřejnosti. Kritici rovných politických práv však upozorňovali na to, že se zákony začaly tvořit pod vlivem mas a jen stěží je šlo chápat jako konsensus vzešlý z chladné racionální politické debaty. Toto si velmi dobře uvědomovala i teorie liberalismu. V této teorii

tak má být veřejnost, která je ovládána svými rozpornými vášněmi a předsudky, která názory spíše přejímá, než je sama tvoří, reprezentována volenými představiteli. Politické otázky se mají rozhodovat nikoli na základě názoru masy nevzdělaných lidí, nýbrž podle názorů malého počtu vzdělaných osob. Předmětem usuzování veřejnosti tak má být spíše „charakter a talenty osoby“, která ji má reprezentovat, než politické otázky samotné [Habermas 2000:224]. Veřejné mínění se v teorii liberalismu stává pouze omezením moci, které ji má kontrolovat a zajišťovat její názorovou pluralitu. Soupeřem veřejného mínění již není vrchnost a její politická libovůle, ale samotné síly rozvíjející se uvnitř veřejného mínění a podkopávající jeho schopnost kritického autonomního rozvažování.

Kantova teorie veřejnosti byla utvářena specifickými historickými souvislostmi a z dnešního pohledu se jeho předpoklad, že majetek činí člověka nezávislým a tudíž schopným morálně autonomního rozvažování, jeví jako přinejmenším jednostranný a nedostatečný. Současné teoretické přístupy hodnotí majetek a kapitál v kontextu globalizace spíše jako faktor, který člověka ovládá, vymyká se jeho kontrole, deformuje prostor veřejného rozvažování, oslabuje státní moc. [např. Bauman 2002; Hertzová 2003].

Současná moderní společnost je charakteristická demokratizačními náladami, které tlačí k decentralizaci rozhodování, současně je však vedena prioritami rozvoje a růstu, jejichž sledování může právě princip decentralizace a dělby moci bránit. Povaha projektu, o kterém je třeba rozhodnout je často tak komplexní a má tak daleký dosah, že decentralizované rozhodování s důrazem na demokratické principy může schválení těchto plánů zdržovat nebo dokonce znemožňovat. Zjednodušeně řečeno, pro nerušený pokrok je výhodné centralizované, autoritářské či technokratické rozhodování.

Aby decentralizovaný systém rozhodování efektivně fungoval, musí být v jeho rámci přítomna atmosféra, která je založena právě na přijetí hodnot přírčených veřejnosti jakožto principu kriticky

rozvažujícího, který přispívá ke kvalifikovanému a nezaujatému rozhodovacímu procesu. Přílišný tlak na rychlý a efektivní ekonomický rozvoj a růst veřejnost a veřejné mínění tlačí do pozice narušitelů schvalovacích procesů. Veřejná či politická správa si současně usurpuje nárok na definici veřejného zájmu a expertní stanoviska přitom

využívá zpravidla účelově. Tento scénář je projevem tlaku k centralizaci rozhodování, ke zvědečnění politiky, jak o něm mluví Habermas. Jeho průvodním jevem je pak chápání veřejného mínění jako jevu masového, nekvalifikovaného a tudíž nekompetentního k politickému rozhodování.

2.3. Rozhodování jako proces

Odpovědí na výše popsané problémy jsou pokusy o navržení modelů rozhodovacích procesů na lokální, regionální i globální úrovni. Tyto modely se pokoušejí strukturovat rozhodovací procesy tak, aby v nich byly vyslyšeny hlasy všech relevantních aktérů, včetně nejširší veřejnosti, aby nebyl protěžován technokratický expertní přístup a byla vzata v úvahu všechna potenciální rizika a benefity. Uvádím zde tři základní modely rozhodovacího procesu při řešení společenských či environmentálních problémů na globální a regionální úrovni.

2.3.1. Globální problém

Základní model společenského rozhodovacího cyklu má nejméně pět důležitých fází [Hák 2001]:

1. rozpoznání problému (role expertů)
2. uznání problému (politická sféra a veřejnost)
3. formulace opatření (odborníci a politická sféra)
4. implementace
5. zhodnocení přijatých opatření (případné opakování postupu).

Tento model společenského rozhodovacího cyklu je vhodný zejména pro interpretaci globálních společenských problémů, u nichž nelze dobře rozpoznat konkrétního viníka (změny klimatu, porušení ozonové vrstvy Země). Ve fázi rozpoznávání problému hraje primární roli expertní vědění a odborný výzkum. O jeho výsledcích a naléhavosti řešení

problému pak expertní skupiny musí přesvědčit skupiny reprezentující rozhodovací sféru a veřejnost.

2.3.2. Místní regionální konflikt

Podle Ivana Ryndy by každý projektový záměr, který se dotýká veřejného zájmu, a následný rozhodovací proces měl respektovat následující pravidla a fáze [Ivan Rynda: nepublikované texty]:

1. předem známá pravidla rozhodování včetně konečné a odvolací instituce
2. zpracování projektu ve variantách ve stejné míře podrobností (aby nebyla detailnější verze favorizována)
3. stanovení rozhodovacích kritérií (nákladnost, bezpečnost, dopravní obslužnost, pracovní příležitosti, znečištění složek životního prostředí)
4. předložení projektu co nejširší veřejnosti, rozlišení tzv. nepominutelných a pominutelných účastníků řízení
5. doplnění kritérií a určení vah jednotlivých kritérií (multikriteriální analýza na základě přisouzení vah jednotlivým kritériím co nejširším spektrem zúčastněných stran)
6. vlastní přijímání a zodpovídání připomínek, nejméně ve dvou kolech. Povinností není v principu veškeré připomínky zohlednit (což často pro jejich protichůdnost nelze), ale zodpovědět
7. zhodnocení projektů včetně připomínek podle připravených kritérií a jejich vah
8. zvláštní vyhodnocení negativních dopadů
9. nabídka kompenzací, nejprve v naturální formě (např. náhrada postižené veřejné zeleně výsadbou v určené lokalitě), nelze-li jinak, i ve formě finanční
10. po splnění všech zákonných náležitostí a popsanych principů konečné rozhodnutí (příp. odvolací proces) a ne/realizace zvolené varianty.

2.3.3. Strategické plánování

Výše uvedené modely schvalovacích procesů se zabývaly hodnocením veřejného zájmu spojeného s aktuálním globálním problémem či s regionálním projektovým záměrem. Procesem nalézání obecných řešení pro budoucnost, respektive stanovování veřejných zájmů

v dlouhodobější perspektivě se zabývá strategické plánování. To může být uplatněno jak na mezinárodní, národní, tak i lokální úrovni. Strategických plánů začínají postupně využívat některá česká města či regiony. Východiskem strategického plánu je dlouhodobá vize rozvoje, která je formulována za široké veřejné diskuse a účasti občanů. U konkrétních projektů se pak hodnotí soulad se strategickým plánem. Strategické plánování slouží dlouhodobému definování hodnot a cílů, na kterých má být založen rozvoj lokality a má se tak předejít chaotickým způsobům rozhodování.

3. Případová studie - Veřejný zájem při schvalování a výstavbě dálnice D8 přes CHKO České středohoří

Na počátku listopadu 2007 započala slavnostní ceremonií pro média stavba úseku dálnice D8 přes chráněnou krajinnou oblast České středohoří. Předcházelo tomu více než deset let sporů a hledání vhodných řešení.

3.1. Vývoj schvalovacího procesu stavby dálnice D8 přes CHKO České středohoří

Stavba dálnice D8 se po revoluci 1989 objevila poprvé v koncepčním dokumentu v listopadu 1993, kdy česká vláda přijala novou koncepci rozvoje dálniční sítě,⁴⁰ která nahradila koncepci dálniční sítě z let 1963 a 1987. Tato koncepce počítala s výstavbou dálnice D8 v úseku Úžice – státní hranice za cenu 11.69 miliardy korun s termínem dokončení v roce 2002.

Ministerstvo dopravy jako předkladatel koncepce mělo podle zákona č. 244/1992 Sb. (nyní zákon č. 101/2001 Sb.) nechat tuto koncepci posoudit z hlediska jejího vlivu na životní prostředí.⁴¹ To však Ministerstvo dopravy odmítlo učinit a Ministerstvo životního prostředí proti tomu podalo procesní námitku. Tehdejší vláda se s ní vypořádala tak, že přijala nový dokument, z jehož názvu vypustila slovo „koncepce“, obsah však zůstal velmi podobný.⁴² Praxe uplatňování zákona o posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí byla v té době

⁴⁰ usnesením č. 631 o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v ČR

⁴¹ V zákoně č. 244/1992 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí se v § 14 uvádí: 1) *Koncepcí se rozumí... koncepce předkládaná a schvalovaná na úrovni ústředních orgánů státní správy (...)* a to v oblasti energetiky, dopravy, zemědělství, nakládání s odpady... 4) *Předkladatel zašle návrh koncepce zpracovaný s přihlédnutím k případným připomínkám veřejnosti příslušnému orgánu, který ...vydá stanovisko ...*5) *Schvalující orgán neprojednává koncepci bez stanoviska příslušného orgánu.*

⁴² usnesení č. 651 ze dne 17.11.1993

v plenkách, což mohl být jeden z důvodů, že vládě tento účelový postup, který byl faktickým obejitím zákona, prošel. Vláda tím docílila toho, že konflikt dvou veřejných zájmů nebyl podle platných zákonů dále zkoumán na úrovni precizních expertních posudků v rámci strategického posuzování vlivu na životní prostředí (SEA), ani v rámci společenské diskuse. Vláda si zde vynutila, že o veřejném zájmu se bude rozhodovat v rovině politických rozhodnutí na vládní úrovni, nikoli v rovině expertní za účasti veřejnosti v procesu SEA.

3.1.1. Proces rozhodování o výjimce k průchodu D8 CHKO a posuzování této trasy z hlediska vlivů na životní prostředí

Podle zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny jsou stavby nových dálnic a silnic v chráněných krajinných oblastech (CHKO) (§ 26) a národních parcích (NP) (§16) zakázány. Zákon však myslí i na případy, kdy se veřejný zájem ochrany přírody a krajiny dostane do konfliktu s jiným veřejným zájmem. V případě, že takový jiný veřejný zájem převyšuje zájem ochrany přírody a krajiny, může Ministerstvo životního prostředí udělit výjimku ze zákona č. 114/1992 Sb.

Kvůli kolizi plánované trasy D8 s CHKO podalo Ministerstvo životního prostředí proti koncepci rozvoje dálniční sítě z roku 1993 námitku s upozorněním, že takové trasování je v rozporu se zákonem na ochranu přírody a krajiny č. 114/1992 Sb. a podle právního výkladu také s veřejným zájmem ochrany přírody a krajiny.⁴³ Zákon č. 114/1992 Sb. neukládá, v jaké fázi přípravy musí být výjimka z tohoto zákona udělena, zda ve fázi koncepčních dlouhodobých plánů, nebo až konkrétních územních či stavebních řízeních. Odvolání na tento fakt umožnilo Ministerstvu dopravy a vládě koncepční dokument ponechat v nezměněné podobě.

V roce 1995 začalo řízení posuzování vlivů stavby samotné dálnice D8 na životní prostředí (EIA). Ministerstvo životního prostředí v čele s ministrem Františkem Bendou tehdy doporučilo k rozpracování v rámci EIA pouze jeden koridor D8 přes CHKO s převážně povrchovým vedením dálnice, čímž zcela vyloučilo ostatní tunelové varianty z posuzování. Důvodem pro vyloučení tunelové varianty byla její údajná finanční nákladnost.

⁴³ Viz článek „Kritický pohled na rozvoj dálnic a silnic v ČR“ od Miroslava Patrika z o. s. Děti Země <http://cde.ecn.cz/dokumenty/doprava/dalniccz.htm>

20. listopadu 1998 Ministerstvo životního prostředí oznámilo své rozhodnutí⁴⁴ nepovolit výjimku ze zákona č. 114/1992 Sb. k vedení dálnice D8 přes území CHKO České středohoří. V té době bylo dostavěn z celé 92 kilometrů dlouhé trasy 55 km. Výjimku ze zákona o ochraně přírody a krajiny nedostal patnáctikilometrový úsek D8 0805 Lovosice – Řehlovice. Jedním z argumentů ministerstva byl fakt, že kapacitní silniční spojení s Německem lze vést i koridory, které nezasahují do CHKO. *"Žadatel o udělení výjimky (Ředitelství silnic a dálnic – pozn. O. R.) nebyl ani schopen vyvrátit, že dálniční spojení mezi Prahou a Berlínem nelze realizovat bez průchodu chráněnou krajinnou oblastí České středohoří,"* uvedl Petr Roth z odboru ochrany přírody MŽP, který o výjimce rozhodoval.⁴⁵ Ministerstvo tak shledalo, že veřejný zájem výstavby D8 přes CHKO České středohoří zde nepřevažuje nad veřejným zájmem ochrany přírody. V té době však bylo do tohoto úseku investováno již okolo jedné miliardy korun a vedení dálnice bylo dovedeno až před samotnou hranici CHKO.

19. února 1999 ministr životního prostředí Miloš Kužvart zrušil rozhodnutí o neudělení výjimky ze zákona č. 114/1992 Sb. a vrátil tak celou věc k dalšímu projednání.⁴⁶ S ohledem na skutečnost, že vedení dálnice bylo dovedeno až těsně před hranici CHKO, vyzval současně Miloš Kužvart k tomu, aby orgány ochrany přírody našly v součinnosti s investorem vhodné řešení, které umožní záměr průchodu dálnice přes CHKO realizovat a které bude minimalizovat dopady na životní prostředí a samotnou CHKO. Ke společnému hledání optimální varianty pak směřovala také výzva⁴⁷ vlády ministroví životního prostředí, ministroví dopravy, resp. ministroví pro místní rozvoj ze dne 21. července 1999.

V listopadu 1999 se ministr životního prostředí obrátil⁴⁸ na ministra dopravy a upozornil jej, že Ředitelství silnic a dálnic ČR ani Ministerstvo dopravy nereagovaly na vstřícné kroky Ministerstva životního prostředí v souvislosti se zrušením rozhodnutí o neudělení výjimky k průchodu CHKO a nepředložily návrh nové šetrnější varianty. Ministerstvo dopravy a ŘSD stále trvalo na původní variantě převážně povrchového vedení dálnice s odkazem na to, že již byla

⁴⁴ č. j. 3039/97-OOP/1405/97

⁴⁵ Ekolist 11.11.1999 <http://www.ekolist.cz/zprava.shtml?x=126389>

⁴⁶ č. j. M/20003/99, SRK/100/R-824/99

⁴⁷ obsažená v usnesení vlády č. 741

⁴⁸ Přípisem ze dne 24.11.1999 č. j. M/100652/99

posouzena z hlediska vlivu na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb. Proti tomu se ministr životního prostředí odvolával tvrzením, že procedura EIA neproběhla v souladu se zákonem, protože nebyl naplněn požadavek variantního posouzení, konkrétně nebyla vůbec zpracována tunelová varianta s tunelem Kubačka.

Procedura posuzování vlivů stavby na životní prostředí má zajistit podrobné *expertní* posouzení chystané stavby ve více variantách, které má sloužit jako podklad pro *politická* rozhodnutí v následných řízeních. V tomto případě tedy nebyl smysl a účel procedury EIA naplněn. Potvrzuje to i zpráva o průběhu šetření ombudsmana z 31. července 2003.⁴⁹

Ministr Kužvart tak v již zmiňovaném přípisu z listopadu 1999 konstatuje, že s ohledem na nevstřícný postoj Ministerstva dopravy a ŘSD mu nezbude nic jiného, než žádost o výjimku ze zákona na ochranu přírody a krajiny opětovně zamítnout. Ministr životního prostředí doplňuje, že upřednostňuje variantu s výstavbou tunelu o délce okolo 4 km, který by vedl pod nejcennější částí CHKO. Tunel podle MŽP umožní zachovat celistvost evropské ekologické sítě EECONET, krajinný ráz CHKO a migrační cesty živočichů. Závěrečným požadavkem ministra bylo technické prověření alternativní tunelové trasy nezaujatým subjektem, neboť hodnocení ze strany ŘSD a Ministerstva dopravy považoval za záměrně zkreslující.

V červenci 2000 navzdory výše uvedenému stanovisku Ministerstvo životního prostředí výjimku na vedení povrchové trasy D8 přes CHKO České středohoří vydalo.⁵⁰ V rozhodnutí se uvádí, že důvodem k udělení výjimky je fakt, že koridor pro povrchové vedení dálnice byl posouzen jako součást koncepce v rámci procesu SEA⁵¹ a bylo současně vydáno stanovisko pro další řešení průchodu dálnice D8 přes CHKO ve variantách. Dále se uvádí, že varianty (obě posuzované byly povrchové s krátkým tunelem) byly posouzeny i jako stavby v procesu EIA⁵² a bylo vydáno souhlasné stanovisko na variantu C2. Ministr se ve svém stanovisku odvolával také na to, že předmětný povrchový koridor byl již vymezen jako veřejně prospěšná stavba v územním plánu velkého územního celku okresu Litoměřice v únoru 1996.⁵³

⁴⁹ Sp. zn. : 5046/2002/VOP/JC,
http://aa.ecn.cz/img_upload/3a7e18e1249b899407e75e7f626db792/CHKO4412_Motejl5t.rtf

⁵⁰ rozhodnutím č. j. 100410/00-OOP/4666/00 ze dne 13.7.2000, potvrzeným rozhodnutím ministra č. j. M/100130/01, SRK/813/R-1057/00 ze dne 14.2.2001

⁵¹ Podle § 14 zákona č. 244/1992 Sb.

⁵² Podle § 6 zákona č. 244/1992 Sb.

⁵³ vyhlášena nařízením vlády č. 64/1996 Sb.

Ve zprávě o průběhu šetření z 31.7.2003 uvádí ombudsman, že strategické posouzení (SEA) proběhlo v souladu s právními předpisy až v roce 1999 a že tvrzení, že trasování dálnice D8 bylo právoplatně posouzeno v letech 1995-96 v procesu EIA vyvrací i samo Ministerstvo ve výše zmiňovaném přípisu adresovaném ministerstvu dopravy z 24.11.1999 a dále ve stanovisku legislativní komise ministra životního prostředí ze dne 31.3.1999. Ta dospěla k závěru, že výběr trasy, který měl být proveden v roce 1995 strategickou (koncepční) EIA s odvoláním na § 14 zákona č. 244/1992 Sb., je od samého počátku neplatný, vzhledem k nedostatku formálních a obsahových náležitostí, který nedovoloval pokládat příslušný záměr za koncepci.

Zpochybněn byl v této fázi tedy jak proces SEA z důvodu nedostatku formálních a obsahových náležitostí, tak následný proces EIA, který v roce 1996 navázal na výběr koridoru v rámci SEA a v jehož průběhu byly posuzovány pouze dvě varianty dálnice s převážně povrchovým vedením trasy, nikoli tedy ostatní plnohodnotné varianty včetně tunelových, což samotný proces EIA devaluje. Zpochybněno bylo i vymezení koridoru dálnice D8 v územním plánu velkého územního celku Litoměřice, neboť též vycházelo z předpokladu, že proběhlo řádné posouzení SEA a EIA.

„Je s podivem, že Ministerstvo životního prostředí v roce 1999 na podkladě provedené strategické EIA týkající se rozvoje dopravních sítí, vydá kladné stanovisko k tunelové variantě průchodu CHKO, v následujícím roce však při rozhodování o výjimce tento fakt zcela opomíjí a odvolává se na závěry pět let starého posouzení, přitom v mezidobí (v roce 1999) tím samým Ministerstvem zásadně zpochybněného. Rozhodnutí musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci, řízení je třeba vést tak, aby posilovalo důvěru občanů ve správnost rozhodování a aby přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá (§ 3 odst. 4 správního řádu). Mám za to, že postupy Ministerstva životního prostředí nesvědčí o respektování předmětného ustanovení.“ Tak zní verdikt ombudsmana z 31.7.2003 v šetření, které započal na podnět občanského sdružení Děti Země.

5.6.2003 vydává Krajský úřad Ústeckého kraje územní rozhodnutí k umístění stavby dálnice D8 v úseku 0805 Lovosice – Řehlovice.⁵⁴ S ohledem na téma této práce je zajímavá citace z textu odůvodnění, která odpovídá na námitku jednoho z občanských sdružení, že stavba D8 přes CHKO není veřejným zájmem: *„Veřejný zájem je vyjádřen nejen skutečností, že rozhodnutím vrcholných státních orgánů byla příprava stavby financována s vynaložením nemalých nákladů z veřejných zdrojů, ale i tím, že stavba byla zahrnuta do závazných částí*

⁵⁴ http://aa.ecn.cz/img_upload/3a7e18c1249b899407e75e7f626db792/Uzemko_805_KU.rtf

územních plánů měst a obcí i velkých územních celků. Veřejný zájem je i v nepopiratelném hospodářském přínosu stavby i v eliminaci dopravních rizik, spojených s provozem na stávajících komunikacích. Vzhledem k tomu, že negativní dopad na krajinný ráz se podařilo v průběhu přípravy stavby úpravami projektu minimalizovat a dále je kompenzován opatřeními z výroku tohoto rozhodnutí, považuje odvolací orgán převahu veřejného zájmu na umístění stavby Dálnice D8, 0805, která se buduje jako technické vybavení území a je součástí evropského tahu E55, nad zájmy ochrany přírody a krajiny, za prokázanou. Získání podkladů pro rozhodnutí v tomto směru věnoval správní orgán patřičnou pozornost.“

Výstavba dálnice D8 v povrchové variantě na území CHKO započala 6.11.2007.⁵⁵ Ředitelství silnic a dálnic mělo přitom v té době povolení pouze na dva mosty a chybělo mu povolení na 4 úseky stavby.

Generální ředitel ŘSD Alfred Brunclík k tomu řekl: „V celé řadě případů nesmyslné požadavky ze strany ekologů celou stavbu protáhly až o několik let a prodražily o miliardy korun.“⁵⁶ Nový úsek má podle údajů ŘSD přijít na 8,95 miliardy korun, investice do ekologických opatření se předpokládají ve výši jedné miliardy.

14.2.2008 vydal Nejvyšší správní soud rozsudek, v němž ruší rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem, který 27.4.2005 posvětil rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, který povolil stavbu úseku dálnice D8 mezi Lovosicemi a Řehlovicemi přes CHKO.⁵⁷ Úřad územní rozhodnutí potvrdil, aniž by měl potřebnou výjimku MŽP k zásahu do biotopů zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Tu MŽP pro kritické a silně ohrožené (resp. Správa CHKO České středohoří pro ohrožené druhy) vydalo až po vydání územního rozhodnutí. Pokud o výjimce nebylo pravomocně rozhodnuto, nebylo možné ani v daném území stavbu umístit, rozhodl Nejvyšší správní soud. Krajský soud je tak nyní povinen rozhodnutí o umístění stavby zrušit. Rozsudek přišel v době, kdy již bagry začaly v CHKO České středohoří stavět most Oparno a most Dobkovičky (chybělo stavební povolení pro

⁵⁵ Aktuálně.cz: Zlom po 10 letech. Stavba D8 přes Středohoří začala: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/zivot-v-cesku/clanek.phtml?id=513202>

iDnes.cz: Při zahájení stavby dálnice D8 tančily bagry: http://ekonomika.idnes.cz/pri-zahajeni-dostavby-dalnice-d8-tancily-bagry-fos-ekonomika.asp?c=A071106_134356_ekonomika_spi

⁵⁶ zdroj: www.rsd.cz

⁵⁷ Tisková zpráva Nejvyššího správního soudu ze dne 14.2.2008: <http://www.nssoud.cz/tiskzprava.php?myID=180>

Text rozsudku: http://aa.ecn.cz/img_upload/3a7e18c1249b899407e75e7f626db792/Uzemko_805_kasace_rozh1.pdf

Tisková zpráva Děti Země z 15.4.2008: <http://www.detizeme.cz/zprava.shtml?x=2089602>

Aktuálně.cz: Dálnice D8 má problém. Při povolení byl porušen zákon: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/zivot-v-cesku/clanek.phtml?id=521326>

tunely Prackovice a Radejčín a pro most Vchynice a také pro celou povrchovou trasu). I když je umístění stavby nezákonné, ŘSD nemá důvod práce zastavit, neboť má pravomocná stavební povolení.

Krajský úřad Ústeckého kraje byl podle Nejvyššího správního soudu o tom, že řízení o výjimce probíhá informován Ministerstvem životního prostředí a stejně tak mu bylo známo stanovisko Ministerstva, že do vyřešení otázky výjimky není možné vydat rozhodnutí o umístění stavby.

Chybou Krajského soudu bylo mimo jiné i to, že se odmítl zabývat zákonností nařízení vlády, kterým byl vyhlášen územní plán velkého územního celku Litoměřice, s argumentem, že územně plánovací dokumentace je obecně závazný předpis, který je ze soudního přezkumu vyloučen. Územní plán byl vydán formou nařízení vlády a má tudíž povahu podzákonného právního předpisu. Podle Ústavy ČR je povinností soudu zkoumat, zda podzákonný právní předpis není v rozporu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Pokud by Krajský soud dospěl k závěru o nesouladu zmíněného nařízení se zákonem, musel by zrušit napadené územní rozhodnutí, vycházející z takového nezákonného nařízení vlády.

Vývoj schvalovacího procesu dokládá, že v jeho průběhu docházelo k několikerému porušení či obejití platných zákonů. O motivech pro tyto kroky nelze než spekulovat. Mohla to být momentální politická loajalita, korupce či pouze slepé upřednostňování určitých zájmů. Neblahé zjištění z tohoto vývoje ukazuje, že nastavení schvalovacích procesů je příliš složité, dovoluje mnohost výkladů, což předznamenává procedurální spory. Atmosféra schvalovacího procesu se pak odehrává v neustálých podezřeních z nezákonnosti, podjatosti, skryté loajality a nedůvěry zástupců občanského sektoru v korektnost jednání státních a samosprávních úřadů.

Případ dálnice D8 také ukazuje na nízkou míru vynutitelnosti práva ve správním soudnictví v České republice. Soudní rozhodnutí přicházejí ve chvíli, kdy stavba již stojí. Navíc jsou vyvíjeny tlaky na zrušení odkladného účinku žalob proti vyvlastnění.

3.1.2. Kampaně a zapojení nevládních organizací

V kampani proti stavbě D8 přes CHKO České středohoří a později za výstavbu tunelu Kubačka se angažovala občanská sdružení, která působí v kauzách po celé České republice (od roku 1994 zejména Děti Země, od roku 2001 také Ekologický právní servis) i lokální občanská sdružení. Původním cílem občanských sdružení bylo zpracovat a prosadit trasu vysokokapacitní silnice z Prahy do Berlína, která by se narozdíl od plánovaného vedení dálnice D8 Praha – Ústí nad Labem – Drážďany vyhnula CHKO České středohoří. Taková trasa byla skutečně zpracována na odborné úrovni v letech 1996-1998, šlo o rychlostní silnici R28 přes Mostecko, která by CHKO České středohoří obcházela po západní straně.

Děti Země započaly svojí kampaň v roce 1994. Do roku 1996 realizovaly putovní výstavy, veřejné diskuse, petiční akce, propagační a protestní pochody. V roce 1996 nechaly Děti Země zpracovat odbornou studii na vedení rychlostní silnice R28 a do roku 1998 se celá kampaň zaměřovala na prosazení této alternativy, která by se vyhnula CHKO.

Od roku 2000 se těžiště kampaně změnilo a zaměřilo se na právní a odbornou účast ve správních řízeních pro poslední úseky dálnice. D8 byla v té době dostavěna až ke hranici CHKO a prosazování alternativy tak již nebylo možné. Sdružení se tedy zaměřila na prosazování takové varianty v rámci CHKO, která by co nejméně narušila veřejný zájem ochrany přírody a krajiny. Takovou variantou bylo podle sdružení vedení D8 tunelem s délkou cca 3,5 km nazvaným Kubačka.

V únoru 2001 Ministerstvo životního prostředí udělilo definitivně výjimku ze zákona o ochraně přírody a krajiny a otevřelo tak cestu pro stavbu dálnice přes CHKO České středohoří. Děti Země a další občanská sdružení měla za to, že ministerstvo tuto výjimku neudělilo v souladu se zákonem. Občanská sdružení v této době mění strategii své činnosti, přestávají se soustředit na veřejné akce a začínají nezákonné postupy státních úřadů napadat soudními žalobami a stížnostmi k veřejnému ochránci práv.

17.1.2003 se v Litoměřicích sešlo na společné jednání 10 nevládních organizací a společně podepsaly tzv. Litoměřickou výzvu (hlavními signatáři byli Děti Země, Ekologický právní servis a Hnutí DUHA).⁵⁸ Pod výzvu přidalo poté podpis dalších 50 českých nevládních organizací. Cílem výzvy bylo stanovit podmínky, za kterých jsou ekologické nevládní

⁵⁸ Litoměřická výzva: http://aa.ecn.cz/img_upload/3a7e18c1249b899407e75e7f626db792/Litom_vyzva2.rtf

organizace ochotny tolerovat stavbu dálnice D8 přes CHKO České středohoří. Široká shoda nevládních organizací na těchto podmínkách měla dodat výzvě věrohodnost a legitimitu a formulací jednotného stanoviska zjednodušit proces vyjednávání mezi subjekty občanské společnosti a státními úřady. Z čistě procedurálního hlediska to byl ze strany občanských sdružení vstřícný politický krok.

24.10.2004 vydaly Děti Země materiál *Návrh na kompromisní řešení dostavby dálnice D8* s cílem urychlit její dostavbu a odstranit rozpory mezi nimi, investorem ŘSD ČR, Ministerstvem dopravy a Ústeckým krajem.⁵⁹ Šlo o podrobné rozpracování dřívější Litoměřické výzvy. Návrh byl zpracován jako podklad pro společné jednání občanských sdružení se zástupci MD a ŘSD ČR a hejtmanem Ústeckého kraje. Děti Země zde kladly dva zcela konkrétní požadavky - výstavbu tunelu Kubačka a změnu umístění a úpravu mimoúrovňové křižovatky Bílinka. Za podmínky uskutečnění těchto kroků nabídly Děti Země, že začnou stahovat celkem 6 žalob, pokud současně dojde k mimosoudní garantované dohodě se žalovanou stranou.

27.10.2004 usedly zúčastněné strany k jednacímu stolu a do 20.12.2004 proběhly tři společné schůzky zástupců Ústeckého kraje, Ministerstva dopravy, ŘSD ČR a nevládních organizací. Na poslední schůzce bylo podepsáno „Společné prohlášení ve věci stavby D8-0807 a D8-0805“. V něm se zúčastněné strany zavázaly vést další jednání s cílem dosažení vzájemné dohody v úseku D8-0805 v částí Chotiměř – Radejčín, které se dotýkala výstavba tunelu Kubačka. Aktéři se současně zavázaly k následným krokům. Ústecký kraj přislíbil, že dosaženou dohodu projedná v Radě a Zastupitelstvu Kraje s cílem dosáhnout změny územního plánu potřebné k výstavbě tunelu Kubačka. Ministerstvo dopravy přislíbilo, že na základě změny územního plánu nechá přepracovat příslušnou územní dokumentaci. Děti Země pak prohlásily, že na základě dosažené dohody stáhnou všechny žaloby týkající se dálnice D8. V té době to tedy vypadalo, že se spory vyřeší diskusí a dohodou.

Děti Země v tu dobu aktivně vystupovaly pro dosažení smlouvy ve formě mimosoudního vyrovnání. Zpětvzetí žalob by výrazně zkrátilo dobu schvalování o dobu, po kterou by se případy zabývaly soudy. Za tento profit pro investora požadovaly Děti Země výstavbu tunelu Kubačka. Šlo tedy o skutečně obchodnickou nabídku výměny něco za něco. Nevládní organizace zde přistoupily na zcela nový, pravděpodobně bezprecedentní styl vedení a řešení sporu. Nabídly, že se vzdají svých zákonem daných práv odvolávat se a podávat

⁵⁹ http://aa.ecn.cz/img_upload/3a7e18c1249b899407e75e7f626db792/D8_Sulc2_suma.doc

soudní žaloby a jsou ochotny řešit spory mimosoudním dialogem. ŘSD bylo žalobami tlačeno ke zdi, neboť chtělo stavět co nejdříve a upozorňovalo na ekonomické ztráty spojené se zpožděním stavby.

Spor se měl přesunout z úrovně soudní, tedy z úrovně sporu o to, zda byly nebo nebyly porušeny platné právní předpisy, na úroveň zvažování konkrétních veřejných zájmů a úsilí o dohodu ve veřejném prostoru mezi společenskými aktéry. Děti Země ve spolupráci s Ekologickým právním servisem přitom ve sporu byly ochotny přistoupit na logiku argumentace ekonomických ztrát při zpoždění stavby. Ocitly se v situaci, kdy volba této taktiky byla vzhledem k okolnostem příznivá.

Nevládní organizace měly na své straně silné argumenty. Nezákonost výběru povrchové varianty dokazovalo šetření Nejvyššího kontrolního úřadu z roku 1999, odborný posudek Fakulty architektury ČVUT z roku 2002 o vlivu povrchové varianty na krajinný ráz i závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv z roku 2004. U soudu leželo celkem šest žalob – jedna proti územnímu rozhodnutí, dvě proti vydání souhlasu se zásahem do krajinného rázu, jedna proti povolení výjimky k průchodu dálnice přes CHKO a dvě proti povolení výjimky k zásahu do biotopů zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Podle tehdejších odhadů Děti Země by mohla být stavba D8 za předpokladu dosažené dohody a stažení všech žalob dokončena do roku 2012.⁶⁰

Proces směřující k mimosoudní dohodě tedy odvisel od iniciačního kroku Zastupitelstva Ústeckého kraje, které zasedalo 9.3.2005. Jako podklad pro toto zasedání zpracovaly Děti Země rozsáhlý materiál, ve kterém Zastupitelstvu předestřely možnost dohody a rozpracovaly časové horizonty pro varianty, kdyby k dohodě nedošlo nebo kdyby k ní došlo.⁶¹ Ze strategie přijaté Děti Země vyplývá, že ve sporu o stavbu D8 šlo především o čas.

Děti Země přitom zpochybnily údaje ŘSD⁶² o parametrech a smyslu tunelu Kubačka, týkající se zejména časového horizontu dostavby a ceny, a v podkladech zpracovaných pro Zastupitelstvo přišly se svými vlastními propočty a kalkulacemi. Důvodem zpochybnění dat prezentovaných ŘSD bylo, že na odborné studii se podíleli projektanti povrchové varianty dálnice.

⁶⁰ „Dálnice D8 v CHKO České středohoří: informace o výhodách tunelu délky 3,44 km“ – materiál Děti Země, který sloužil jako podklad pro jednání Zastupitelstva Ústeckého kraje dne 9.3.2005; zdroj: webové stránky DZ: <http://tunelkubacka.ecn.cz/index.php?co=analyza>

⁶¹ <http://tunelkubacka.ecn.cz/index.php?co=analyza>

⁶² Ta vycházela především ze studie Pragoprojektu, a. s. z ledna 2005 „Posouzení alternativního vedení trasy dálnice D8, stavby 0805 tunelem Kubačka“

K mísení rolí zpracovatelů posudků a jejich následných hodnotitelů dochází velmi často v procesech územního plánování a posuzování vlivů na životní prostředí. Typicky zpracovatelé EIA jsou často zároveň autory projektů, na které provádějí posudky. Zpracovatelé dokumentace pro územní plán a posudkáři v rámci EIA či SEA se také často střídají a navzájem dohlíží jeden nad druhým. To přirozeně ubírá na objektivnosti posudků. [Rut 2005]

Řešením, které zde Děti Země navrhovaly bylo odsunutí konečného rozhodnutí tak, aby byl vytvořen čas pro zpracování studie tunelu Kubačka firmou, která nebude spojena ani se zájmy investora, ani se zájmy nevládních organizací a která tak bude moci proveditelnost stavby tunelu Kubačka zkoumat nezáujatě.

4.3.2005 vydala agentura Factum invenio výzkum o názorech občanů Ústeckého kraje a celé České republiky na dostavbu dálnice D8 a stavbu tunelu Kubačka. Z něho vyplývá, že pro obyvatelé Ústeckého kraje je jednoznačnou prioritou při rozhodování o variantách stavby rychlost. Pokud by si obyvatelé Ústeckého kraje měli vybrat ze dvou variant dostavby dálnice D8, tak názory jsou zcela vyrovnané. Přibližně stejný počet dotázaných se přiklání k jednomu dlouhému tunelu a stejně tak stejný počet ke dvěma kratším tunelům. V rámci celé České republiky se poměr názorů o podobě dostavby D8 velmi mění. Pro jeden dlouhý tunel se vyslovilo 3x více dotázaných obyvatel ČR, než pro dva kratší tunely.⁶³ Závěry výzkumu lze zobecnit tak, že pro místní obyvatele je důležitějším kritériem pro rozhodování rychlost výstavby, zatímco pro obyvatelé z jiných krajů je jím hledání nejlepší varianty s ohledem na ochranu přírody. To lze přičíst problémům, které mají místní obyvatelé s tranzitní nákladní dopravou, která ničí jejich životní prostředí v místních obcích a která by se měla přesunout na novou dálnici D8. Vyvrací to také zažitou představu, že o ochranu životního prostředí jde především místním a při prosazování veřejně prospěšných staveb se musí překonávat NIMBY efekt. **Poměr**

Děti Země ještě před hlasováním Zastupitelstva 9.3.2005 iniciovaly petici za výstavbu tunelu Kubačka. Na Krajský úřad Ústeckého kraje bylo 8.3.2005 odevzdáno celkem 6.053 jmen občanů ČR, kteří tuto výzvu podpořili, přičemž 3.726 z nich byli z internetové stránky a

⁶³ Tisková zpráva Factum invenio, která prezentuje základní závěry výzkumu:
<http://www.tunelkubacka.ecn.cz/dokumenty/D8-sociopruzkm.pdf>

dalších 2.327 z petičních archů.⁶⁴ Děti Země však s peticí neuspěly, zastupitelé kraje 9.3.2005 výstavbu tunelu Kubačka neschválili.⁶⁵

V průběhu výstavby D8 Děti Země několikrát upozornily na případy, kdy investor nepostupoval v souladu se zákonem nebo neměl patřičná povolení ke stavbě některých částí či kácení stromů. V říjnu 2003 například na zařízení staveniště Metrostavu pro výstavbu tunelu Panenská, které bylo vybudováno bez stavebního povolení. Stavební úřad v Libouchci tenkrát zahájil řízení o odstranění stavby.⁶⁶ Další případy nelegálního kácení stromů v okolí stavby nasvědčují tomu, že stavbaři v průběhu výstavby příliš nedbali na dodržování zákonů a zajištění platných povolení.

To však byly v celém procesu relativně nevýznamné případy. Daleko větší význam lze přičíst napadání procesů posuzování vlivů na životní prostředí. Podle názorů Děti Země a dalších občanských sdružení byly z posuzování vyloučeny ty varianty, které byly politicky nežádoucí. V rámci procesu SEA to byla nejprve alternativní varianta silnice vedoucí mimo CHKO a v rámci EIA pak tunelová varianta s tunelem Kubačka. Upozorňovaly také na obecnou praxi tzv. salámování staveb, kdy je v procesu EIA znemožněno posouzení více variant silnice, protože její trasování je vymezeno již uskutečněnými úseky. Investoři nejprve předkládají ke schválení méně problematické úseky, které pak determinují stavbu těch problematických. Tím je znemožněn řádný proces EIA a posouzení různých variant v delších liniích a v širších souvislostech. Ekologický právní servis podává v lednu 2008 z tohoto důvodu stížnost k Evropské komisi,⁶⁷ v níž je mezi příklady špatných procesů EIA uvedena i dálnice D8 přes CHKO České středohoří.

⁶⁴ Seznam signatářů petice: http://tunnelkubacka.ecn.cz/index.php?co=pridali_se

⁶⁵ Zápis s usnesením zastupitelstva Ústeckého kraje: <http://www.tunnelkubacka.ecn.cz/dokumenty/Sulc-usnes-zastup-090305.doc>

⁶⁶ Tisková zpráva Děti Země: <http://www.detizeme.cz/zprava.shtml?x=148358>

⁶⁷ http://aktualne.centrum.cz/domaci/soudy-a-pravo/clanek.phtml?id=520013&tro5324_0_0

Příčinou táhlého procesu schvalování (dostavba D8 byla původně plánována na rok 2000, nyní je termín odhadován na prosinec 2010) byla podle Děti Země zvláštní komplikovanost případu, v němž muselo být sladěno mnoho soukromých a veřejných zájmů a fakt, že veřejná správa nepostupovala ve schvalovacím procesu v souladu se zákony.

3.2. Používané taktiky, argumenty a strategie

V této podkapitole bych rád shrnul jednotlivé taktiky a strategie, které státní správa při prosazování staveb dálnic vůči občanským sdružením používá. S vědomím možné jednostrannosti (jedná se o taktiky pouze státní správy směrem k občanskému sektoru a veřejnosti) si dovoluji tvrdit, že významně ovlivňují a zároveň charakterizují způsoby debaty o veřejných zájmech. Občanská sdružení mají vůči státní správě a úřadům také svoje specifické taktiky, o některých z nich jsem se zmínil v textu výše (zejména žaloby proti nezákonnosti správních rozhodnutí, stížnosti k Evropské komisi atp.).

3.2.1. Taktika – žaloby na občanská sdružení za zdržování správních řízení

České úřady přikračují ke hrozbám žalob na občanská sdružení za zdržování schvalovacích procesů, jejichž jsou právoplatnými účastníky. Například Ministerstvo dopravy ČR oznámilo v roce 2007, že uvažuje o podání žalob na občanská sdružení, která při schvalování dopravních staveb podávají námitky, které vedou ke zdržení schvalování nebo dokonce k zastavení stavby. Ministerstvo chtělo na občanských sdruženích soudně vymáhat peníze, o které stát kvůli jejich účasti v řízeních přichází. „*Pokud prokážeme, že ti lidé věděli, že svými kroky nemohli situaci změnit, a přece je podnikli, pak je naše šance uspět veliká,*“ řekl náměstek ministra dopravy Jiří Hodač. Žaloby by se podle MD mohly týkat už dokončeného obchvatu kolem Plzně a plánované stavby dálnice D8 přes České středohoří, kterou komplikuje několik stížností Děti Země (například proti tomu, že neexistuje havarijní plán, že stavbaři nehodlají přerušit práce v době, kdy se tamní chránění živočichové rozmnožují). Podle mluvčí ŘSD ČR Marty Vápeníkové se Děti Země provinily také tím, že

před sedmi lety o tři měsíce zdržely stavbu průzkumné štoly tunelu v kopci Valík u Plzně, protože se domáhaly účasti při posuzování rizika stavby pro okolní přírodu.⁶⁸

Vládní instituce se připravují na soudní spory a postupně přesouvají hledání konsensu do soudní či právní roviny. Příznakem toho je navyšování rozpočtu pro právní služby pro Ministerstvo dopravy a jeho organizační složky, které v roce 2007 uzavřely smlouvy na právní služby pro další tři roky ve výši 450 milionů korun.⁶⁹

Na základě žádosti o informace o uvažovaných žalobách ŘSD ČR na občanská sdružení získaly Děti Země v listopadu 2007 výčet uvažovaných žalob ŘSD. „*Samozřejmě nejzajímavější je to, že se jedná o VYHRANĚNÝ výběr dálničních staveb v ČR jen na tyto 3 stavby a jen na pár NGOs, nikoliv na všechny stavby a všechny ty, co se kdy odvolali... Podle mě jde prostě o klasické zastrasování a ostrakizování,*“ uvedl předseda Děti Země Miroslav Patrik.⁷⁰

V tiskové zprávě Zeleného kruhu a koalice dalších nevládních organizací z října 2007 se v reakci na tyto kroky Ministerstva dopravy uvádí: „*Nevládní organizace mají na své připomínky, odvolání a žaloby právo a také pevně stanovené lhůty. Naproti tomu úřady lhůty zhusta nedodržují. Pan Hodač by se měl tedy spíše zamyslet nad tím, jak pohnat k zodpovědnosti státní úředníky a ne účastníky schvalovacích procesů.*“⁷¹

Nevládní organizace v tomto sporu podpořila i stanoviska akademické sféry. „*Odvolávat se nebo se pokoušet zapojit do správního řízení může každý a nemůže být za to žalován,*“ řekl například Vladimír Vopálka z katedry správního práva právnické fakulty UK pro časopis Respekt.⁷² Ministerstvo dopravy se zde rozhodlo napadnout u soudu samotnou podstatu zákona a právo občanských sdružení a veřejnosti účastnit se správních řízení a schvalovacích procesů.⁷³

⁶⁸ Ševela, Vladimír: Dejte ty ruce pryč – proč české úřady straší ekology likvidačními žalobami, Respekt 13.10.2007, <http://www.respekt.cz/clanek.php?fIDCLANKU=2031&fIDROCNIKU=2007>

⁶⁹ Právníci získají od resortu půl miliardy, Ihned.cz 6.11.2007 <http://hn.ihned.cz/c1-22358890-pravnici-ziskaji-od-resortu-pul-miliardy>

⁷⁰ Mail na rozesílač platformy ekologických organizací Zeleného kruhu z 3.11.2007

⁷¹ <http://www.zelenykruh.cz/cz/tiskove-zpravy/tz-ministerstvo-dopravy-ma-vazne-problemy-se-ziskavanim-penez-z-fondu-eu/>

⁷² Ševela, Vladimír: Dejte ty ruce pryč – proč české úřady straší ekology likvidačními žalobami, Respekt 13.10.2007, <http://www.respekt.cz/clanek.php?fIDCLANKU=2031&fIDROCNIKU=2007>

⁷³ Jazykem žalob na občanská sdružení proti jejich účasti ve správních řízeních a soudních sporech paradoxně vystupují i sama některá občanská sdružení. „*Činnost našeho sdružení není založena na podávání různých žalob*

V posledních letech se také objevily případy účelových založení občanských sdružení. Firma prosazující nějaký svůj soukromý zájem má možnost prostřednictvím svých lidí založit občanské sdružení, které by hájilo její zájmy v příslušných řízeních a bylo přitom protiváhou již existujících sdružení. Nevládní sektor tento trend vnímá jako vážné nebezpečí ohrožení samotné relevance své veřejné prospěšnosti. Nevládní organizace si vypěstovaly několik mechanismů jak budovat a udržovat svoji důvěryhodnost a čelit těmto případům. Základním prostředkem je síťování nevládních organizací a sdružování pod zastřešující organizace, v jejichž rámci navzájem posilují svoji legitimitu s ohledem na veřejný zájem, který chrání. Dalším prostředkem jsou dobrovolné etické kodexy a pravidla transparentnosti fungování nevládních organizací. Jednou ze střešních neziskových organizací, která zajišťuje pro své členy etický kodex a přijímá společná pravidla transparentnosti je například Zelený kruh.⁷⁴

3.2.2. Taktika - změny zákona o vyvlastnění

Další taktikou pro urychlení řízení jsou již zmíněné snahy o zrušení odkladného účinku žaloby proti vyvlastnění. Pokud by toto ustanovení bylo zrušeno, žalobce by se již v případě úspěchu u soudu nemohl domoci svého práva na předmětný vyvlastněný pozemek, neboť by na něm již byla rozhodnutím o vyvlastnění umožněna výstavba.

Pokusů o zrušení tohoto ustanovení bylo několik. Jedním z nich byla například iniciativa skupiny poslanců ODS a ČSSD z října 2007. Ze zákona o vyvlastnění by podle nich mělo zmizet ustanovení, podle kterého má žaloba vyvlastňované osoby odkladný účinek. O odkladném účinku žaloby by nadále mohl rozhodnout soud. *"Vycházíme z toho, že o vyvlastnění je rozhodnuto už v procesu územního plánování. To vyvlastňovací řízení, které se*

a podnětů, ale na poctivé práci," řekl například Daniel Pavlík z občanského sdružení Děčín za dálniční přivaděč. (Týdeník Právník, 1.11.2007) Nutno podotknout, že podobná stanoviska jsou v nevládním sektoru ojedinělá a znějí spíše z řad místních (dobrovolnických) sdružení, která se neorientují na veřejný zájem ochrany přírody a vznikají ad hoc podle vzniklého místního problému.

⁷⁴ <http://www.zelenykruh.cz/cz/transparentnost-mno/>

vede v rámci stavebního řízení, tak je de facto jen spor o peníze," řekl jeden z předkladatelů, jihočeský poslanec ODS František Dědič.⁷⁵ Ten také přiznává, že iniciativa pro napsání novely zákona vnikla ve Sdružení za dostavbu D3. *"Většina pozemků je sice vykoupena, ale tak u desítky lidí to směřuje k vyvlastnění a hrozí, že lidé nebudou s cenou spokojeni. Tušíme, že pak mohou nastat žaloby - a z toho máme velké obavy,"* uvedl Dědič.⁷⁶ To prokazuje, že jde o taktiku změnou zákona dosáhnout urychlení výstavby ve zcela konkrétních případech a nikoli o legitimní snahu o změnu zákona tak, aby byla vhodná obecně pro všechny případy. To lze opět klasifikovat jako zásah do trojí dělby moci ve státě.

Zrušení ustanovení o odkladném účinku žalob proti vyvlastnění nyní chystá samo Ministerstvo dopravy.⁷⁷

3.2.3. Taktika – pokusy o vyloučení občanských sdružení ze správních řízení prostřednictvím změny zákona o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb.

V roce 1992 byl přijat velmi progresivní zákon o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb. Paragraf 70 tohoto zákona zaručuje místně příslušným občanským sdružením účastnit se správních řízení, podávat připomínky, námítky a odvolání. Místní občanská sdružení a místní obyvatelé tak mají ve správních řízeních rovnoprávné postavení s navrhovatelem projektů a investory. Mohou se tak odvolávat k nadřízeným úřadům s žádostí o přezkum rozhodnutí.

V roce 2005 byl v Poslanecké sněmovně například předložen návrh změny § 70 tak, aby občanská sdružení sice měla právo účastnit se správního řízení, avšak neměla by postavení účastníka řízení. Místní obyvatelé by tak byly zbaveni možnosti přezkumu rozhodnutí. Nevládní organizace upozorňovaly na to, že uvedený návrh neodpovídá principu rovnosti před zákonem a jako takový je protiústavní. Součástí novely byl také návrh vyloučit občanská sdružení ze stavebního řízení, pokud již proběhlo řízení územní.⁷⁸

⁷⁵ *Poslanci chtějí změnu zákona o vyvlastnění*, Server Ihned.cz 16.10.2007 (autor: ČTK)

⁷⁶ Aktuálně.cz 22.11.2007: <http://aktualne.centrum.cz/clanek.phtml?id=%20514588>

⁷⁷ Aktuálně.cz 29.3.2008: Ministerstvo změnilo zákon o vyvlastnění. Kvůli D3:

<http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzu/clanek.phtml?id=600641>

Aktuálně.cz 22.11.2007: Vyvlastnění: poslanci řeší problém, který neexistuje:

<http://aktualne.centrum.cz/clanek.phtml?id=%20514588>

⁷⁸ Škrty v zákoně o ochraně přírody a krajiny a v občanských právech – infolist koalice nevládních organizací srpen 2005: <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/114-informacni-list.pdf>

Plak ze strany Ministerstva dopravy na okleštění práv občanů účastnit se správních řízení přitom trvá nadále. Dokládá to například věta ze zápisu z porady náměstka ministra dopravy Jiřího Hodače z 23.7.2007: „Zjistit stav novely stavebního zákona a zákona 114, pokusit se zapracovat do těchto novel, aby MŽP místo stanovisek vydávalo rozhodnutí a připomínky sdružení byly vypořádány a ukončeny v rámci procesu EIA (cíl – sdružení již nebudou v rámci stavebního a územního řízení jeho účastníky), případně zpracovat tyto možnosti jako poslanecký návrh.“

3.2.4. Taktika – prosazování jednovariantního řešení EIA s odvoláním na finanční neproveditelnost variant a průtahy ve schvalování

Důvodem pro pouze jednovariantní posouzení D8 v procesu EIA s krátkými tunely či bez nich byl argument finanční neproveditelnosti varianty s dlouhými (nad 1 km) tunely.

V České republice se obecně velmi často mluví o předražených cenách, které stát, respektive Ředitelství silnic a dálnic investuje do stavby jednoho kilometru dálnic. Zdůvodnění drahých dálnic se však od jednotlivých aktérů liší.

Podle studie společnosti Mott McDonald je stavba dálnic v ČR až o pětinu dražší než v Německu nebo Velké Británii,⁷⁹ navzdory levnější české pracovní síle. Příčin může být několik. Někteří odborníci tvrdí, že drahé dálnice jsou u nás způsobeny tím, že se staví více mimoúrovňových křižovatek a stát financuje i napojování vedlejších komunikací. Tomuto zdůvodnění však vzdorují některá další vysvětlení.

České televize například uvedla, že podle kontroly NKÚ ke hraničnímu mostu na D8 z roku 2006 udělalo ŘSD chyby už ve veřejné zakázce, zdrželo výstavbu a prodražilo most o 200 milionů. Příprava byla podle ředitele NKÚ Vítězslava Dohnala provedena velmi povrchně. Odhady investičních nákladů jsou prováděny bez důkladnějšího propracování stavby, které by dovolilo náklady dostatečně propočítat. Transparency International navíc upozorňuje, že veřejné zakázky na české dálnice obecně jsou zadávány neprůhledným způsobem, který nahrává korupci a klientelismu. Takové prostředí omezuje poctivé hráče na trhu, omezuje konkurenční prostředí a zvyšuje cenu na trhu. Reportáž v pořadu Reportéři ČT uzavírá, že český stát se rozhodl nestavit přes CHKO České středohoří dálnici v tunelu, jak to

⁷⁹ EURO 5.11.2007, článek „Dojení betonu“

udělali Němci (tam stojí tunel dokonce o délce 8 km, což je nejdelší dálniční tunel v Německu). Dálnice tedy přes CHKO České středohoří povede po povrchu se dvěma krátkými tunely (270 m a 620 m), přesto je její cena srovnatelná s německými tunelovými úseky.⁸⁰

Ze strany státu, respektive MD a ŘSD padají častá obvinění, že za průtahy mohou ekologická sdružení, která svými odvoláními protahují a prodražují povolovací řízení. *"V celé řadě případů nesmyslné požadavky ze strany ekologů celou stavbu protáhly až o několik let a prodražily o miliardy korun,"* řekl například generální ředitel ŘSD Alfred Brunclík.⁸¹ Účastenství nevládních organizací je upraveno speciálními zákony a nevládní organizace na něj mají právo. Investoři při svých ekonomických kalkulacích mohou s těmito zákonem stanovenými lhůtami počítat.

Ekologické organizace se podobným obviněním brání: *„Vezměme například dálnici D8 přes České středohoří. Kdyby se ekologické organizace povolování vůbec neúčastnily, územní řízení by namísto šesti let trvalo pět let bez dvou měsíců. První čtyři roky v něm občanská sdružení vůbec nefigurovala. Udělování zvláštní výjimky ze zákona vylučujícího stavbu dálnic v chráněné krajinné oblasti by se z rovněž šesti let zkrátilo na pět let a čtyři měsíce. Jenomže ministerstvo strávilo neuvěřitelné tři a půl roku jenom sbíráním podkladů – samozřejmě v přímém rozporu se zákonnými lhůtami,“* píše se v oficiálním materiálu koalice nevládních organizací.⁸²

Správní řízení schvalování staveb se podle stanoviska nevládních organizací protahují zejména proto, že investoři dodávají na stavební úřady žádosti a dokumentace nekompletní, nedopracované a s chybějícími povinnými stanovisky dotčených orgánů.

Častou příčinou zdržení a prodražování staveb jsou pak také případy, kdy stavbaři začínají stavět ve chvíli, kdy nemají potřebná povolení pro všechny úseky stavby. *„V nejlepším případě je to tak, že u zahajovaných staveb existují stavební povolení jen pro některé objekty a majetkově vypořádaná je jenom část pozemků potřebných ke stavbě. Důsledkem špatné přípravy stavby je, že zhotoviteli není umožněno, aby práce prováděl v souladu s harmonogramem prací, který uvedl ve své nabídce, což mu dává prostor k uplatnění sankcí a k dalšímu zvýšení konečné ceny celé stavby,“* uvedl pro týdeník Euro

⁸⁰ Reportéři ČT – nejdražší dálnice v Evropě 26.6.2007

<http://www.ceskatelevize.cz/vysilani/1142743803-reporteri-ct/207452801240023-25.06.2007-21:30.html>

⁸¹ zdroj: <http://www.rsd.cz/doc/Stavime-pro-vas/Dalnice-aktualne/dalnice-d8--zacala-vystavba-posledniho-useku>

⁸² Škrty v zákoně o ochraně přírody a krajiny a v občanských právech – infolist koalice nevládních organizací srpen 2005: <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/114-informacni-list.pdf>

odborník pracující v oboru, který nechtěl být jmenován.⁸³ Media v této souvislosti upozorňují na propojení politiků a úředníků se stavebními firmami.⁸⁴

⁸³ EURO 5.11.2007, článek „Dojení betonu“

⁸⁴ <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=512445>

Závěry

V závěru diplomové práce zpravidla nebývá zvykem citovat jiné autory. Následující citace však vystihuje závěr mé práce natolik přesně, že si dovoluji ji použít i zde: „*Veřejný zájem je pojem, jehož obsah se v daném konkrétním prostoru a čase musí vždy znovu hledat v procesu komunikace všech, jichž se konkrétní řešený problém dotýká, přímo i nepřímo. Obsah pojmu „veřejný zájem“ tedy vzniká vždy znovu v procesu komunikace mezi těmi, kdo k řešenému problému mají co říci. Právě úplnost a korektnost tohoto procesu je nejdůležitějším atributem oprávněnosti jeho obsahu.*“ [Říha 2006] Moje práce na několika příkladech ukázala, že snahy o statické definování veřejného zájmu legislativní úpravou jsou vedeny zpravidla účelovou snahou prosadit zcela konkrétní zájem a zároveň nástrojem k utlumení veřejné debaty v zájmu rychlosti rozhodnutí v několika konkrétních kauzách.

Rozhodovací procesy definované zákonem (zákonodárny proces, tvorba strategických plánů, územní plánování, EIA, územní a stavební řízení) chápu jako danou strukturu či rámec veřejné diskuse, v níž se k veřejnému zájmu dochází. Mohu konstatovat, že tyto veřejné diskuse v současné české společnosti nefungují tak, aby na veřejném zájmu vznikal široký společenský konsensus. To je dáno jednak složitostí těchto procesů a nízkou informovaností veřejnosti o možnostech se do nich zapojovat, jednak neochotou se jich účastnit danou obecnou atmosférou ve společnosti a nedůvěrou ve sféru politiky. Diskuse o veřejném zájmu jsou často strhávány do diskusí o procesních právech jednotlivých aktérů v těchto diskusích. Diskuse o vhodnosti určitého záměru sklouzávají do obecných diskusí o nároku jednotlivých aktérů účastnit se těchto diskusí, obvinění z podjatosti a hájení skrytých zájmů.

Diskuse o veřejném zájmu se odehrávají na pozadí jakési ideologické války mezi nevládním sektorem a veřejnou správou s relativně silným mediálním ohlasem a zprostředkováním. Média vedou lov na plýtvání ve státní správě a státní správa vede skrze média ideologicky zabarvený lov na občanská sdružení. Vše je zahaleno do slov jako „bitva o České středohoří“ atp. Jen velmi zřídka se objevuje věcná diskuse o tom, jak by měla být daná stavba postavena. Široká veřejnost většinou pouze ví o tom, že se o D8 či jinou stavbu hádají „ekologové“ a stát (v chybném stylu „ano – ne“, nikoliv třeba „ano/ne, ale jinak“), pouze menšina však ví, co je skutečným jádrem problému a sporu o veřejný zájem. Tento fakt ohrožuje

samotný institucionální mechanismus, pomocí kterého se hledá veřejný zájem. Tento mechanismus nefunguje a diskuse mezi aktéry selhává.

Politici, státní úředníci a zástupci ŘSD často napadají občanská sdružení za to, že jejich účast v rozhodovacích procesech (podávání námitek, odvolání a soudních žalob) není založena na legitimních základech a je uplatňována účelově proto, aby byla řízení prodloužena. V médiích je pak veřejnosti zprostředkováno téměř výhradně toto napadání, legitimita a odůvodněnost námitek a odvolání občanských sdružení je problematizována velmi zřídka. Příslušní představitelé státu či investora ostatně spíše než obsahovou stránku jednotlivých námitek a odvolání občanského sektoru napadají samotné právo občanských sdružení účastnit se řízení a odvolávat se k soudu. Spor se z roviny věcných a srozumitelných argumentů o veřejné prospěšnosti stavby přesouvá do roviny diskuse o právních nárocích a legalitě jednotlivých kroků, které jsou bez znalosti institucionálního kontextu a „příběhu“ celé stavby nepochopitelné. To brání zapojení širší veřejnosti do těchto diskusí.

Ve prospěch účasti občanských sdružení mluví to, že bývají ve svých žalobách na nezákonnost kroků investora či státních úřadů úspěšná. Naposledy se to ukázalo v rozsudku Nejvyššího správního soudu z února 2008 o neplatnosti územního rozhodnutí pro stavbu rozhodujícího úseku D8 přes České středohoří. Veřejný zájem urychlené stavby dálnice tak zde převažuje nad veřejným zájmem vynutitelnosti práva, neboť rozhodnutí soudu o nezákonnosti stavby nebylo důvodem pro zastavení prací.

Jádrem sporů ve schvalovacích procesech velkých investičních záměrů je pak v současnosti *ztotožňování zájmu veřejného se zájmem státním*, a tedy ztotožňování státu a veřejnosti. To se dobře ukazuje právě na sporech okolo vedení dálnice D8 přes CHKO České středohoří. Děti Země přišly s návrhem levnějšího a k přírodě šetrnějšího vedení přes Mostecko a poté v široké koalici nevládních organizací s tzv. Litoměřickou výzvou. Jejím cílem bylo nalezením společného stanoviska všech nevládních organizací zjednodušit veřejnou diskusi o veřejném zájmu. Představitelé státní správy však odmítali tyto snahy brát v úvahu a zdůvodňovali přitom svůj odmítavý postoj nikoli na základě faktických nedostatků alternativních variant, nýbrž na snaze odebrat občanským sdružením legitimitu v diskusích o definování veřejného zájmu. Generální ředitel ŘSD Ing. Jaroslav Čipera odpověděl na otázku, jaký veřejný zájem žene dálnici právě přes České středohoří, takto: „*Veřejný zájem*

neprokazují ekologové, veřejný zájem je něco vyššího. Veřejný zájem prokazuje vláda tím, že schválí rozvoj sítě a jednotlivé tahy ve svém usnesení.“⁸⁵

V odpovědích na otázku, zda může usnesení vlády samo o sobě definovat veřejný zájem na určité stavbě se pak střetávají různé přístupy ke konceptu veřejného zájmu i k fungování demokracie jako takové.

Rozporuplné postavení mají ve schvalovacích procesech také experti a expertní posudky. Ve své práci jsem popsal přístup současné společnosti k vědeckému poznání. Zejména prognostické přístupy ve vědě (které se hojně uplatňují ve schvalovacích procesech) nelze považovat za objektivní postupy, jak se o to snažil raně modernistický přístup. Přesto se vědecké vědění dodnes, a v jistém ohledu oprávněně, těší zvláštní úcty. Ve většinovém laickém vidění je to právě objektivita a soustředění na fakta a přesná metoda zkoumání, co vědě a expertize dodává takový kredit. Přesto je ztotožnění expertizy a objektivity mylné. Právě tato mýlka otevírá prostor pro situace, kde se expertní vědění stává prostředkem k ovládnutí a k manipulaci s veřejnou diskusí o veřejných zájmech. Expertní vědění se pak stává prostředkem moci, expertokracie, která potlačuje demokratické mechanismy, jejichž prostřednictvím jsou definovány společenské zájmy a hodnoty.

Pokud je expertnímu diskursu ve schvalovacích procesech poskytován nadměrný prostor, může docházet k omezování veřejné diskuse o tom, zda daný projekt veřejný zájem naplňuje nebo nikoli. Závěry expertních studií mohou sloužit jako užitečné vstupy a výchozí body do veřejné diskuse. Stává se však, že jsou expertní zjištění zneužívána jako prostředek pro umlčování veřejné diskuse a prezentace laických postojů, které mají vzhledem k hodnotám svojí relevanci. Indikátorem těchto tendencí je sklon některých expertních studií prezentovat sebe sama jako exaktně propočítaný veřejný zájem. Při prezentacích expertního posuzování vlivů staveb na životní prostředí se tak můžeme setkat s formulacemi: „*Pokud akceptujeme to, co nám ukazují čísla, vychází v celkovém hodnocení nejlépe varianta (XY).*“ [Rut 2005:42]⁸⁶ Expertní posudky jsou pak prezentovány jako konečný rozhodující argument, který jde nad rámec politické diskuse ve veřejném prostoru.

⁸⁵ pořad Nedej se, vysíláno 6.2.2007, ČT2, natočeno 2000

⁸⁶ Zde se konkrétně jednalo o výrok zpracovatele expertního posouzení vlivů variant trasování dálnice D3 na životní prostředí na veřejném projednání konceptu územního plánu velkého územního celku Benešovska dne 11.11.2003 v Benešově u Prahy

Již v závěrech své bakalářské práce [2005] jsem došel k tomu, že v praxi často dochází k privilegování expertního vědění, založeného na prognostických přístupech, které se následně stávají sebenaplňujícím se proroctvím. Expertní posudky samy jsou založeny na určitých hodnotách a předpřipravených zadáních. Ve veřejných diskusích o veřejných zájmech jsou pak často tyto expertní posudky prezentovány jako objektivní a fakticky nevyvratitelné. Relevance zájmů a hodnot a svobodná diskuse je expertizou „přebita“. Experti se snaží zájmy a hodnoty, na nichž je jejich expertiza postavena, podvědomě upozadit či eliminovat, zatímco laická veřejnost z nedostatku faktů prezentuje pouze hodnoty a zájmy, u nichž je na první pohled zjevná argumentační nouze vůči expertní racionalitě faktů.

Na druhé straně jsou politici často ochotni smést ze stolu odborné posudky, pokud jsou v rozporu s jejich laickými hodnotově založenými názory, aniž by to jakkoli věrohodně zdůvodnili. Například v případě stavby severozápadní části pražského městského okruhu si ministerstvo dopravy nechalo vypracovat nezávislou studii od firmy Mott&MacDonald, která měla porovnat dvě varianty vedení rychlostní silnice R1 (varianta „J“ a „Ss“). Přestože studie prokázala, že jedna z variant bude levnější, ohleduplnější k životnímu prostředí a rychlost její výstavby bude srovnatelná s druhou variantou, pražský magistrát trvá na variantě nevýhodné, a to bez bližšího zdůvodnění.⁸⁷ Veřejná diskuse tak zde přestává být diskusí o důvodech pro stavbu a sklouzává do roviny spekulací o těchto nevyřčených a zamlčovaných důvodech.

V rozhodovacích procesech se také ukazuje častá *ambivalentní role úředníka* rozhodujícího v řízeních o povolování staveb – na jedné straně poslouchá politické zadání, na straně druhé je nucen respektovat platné zákony a nejednat nad jejich rámec.

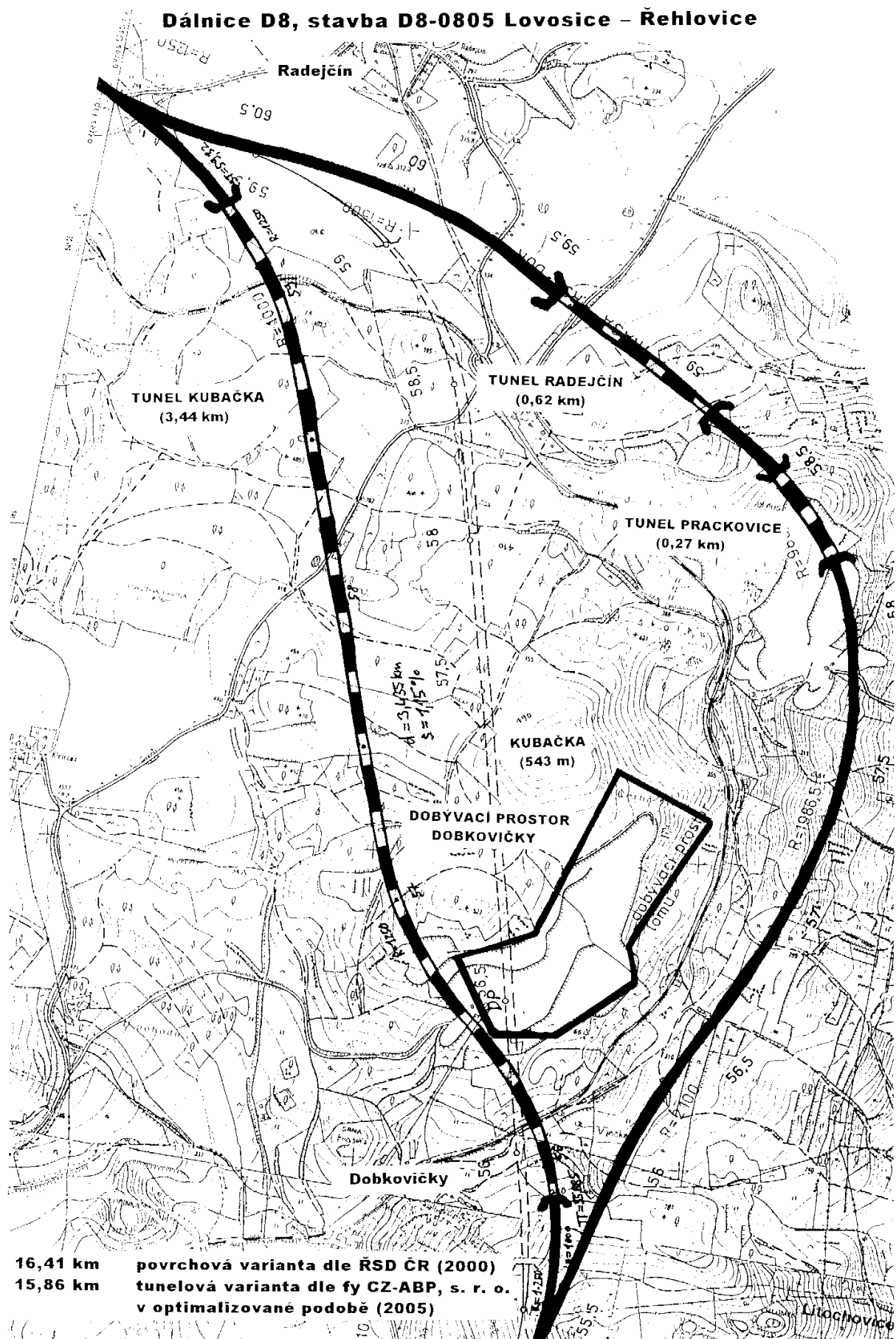
Na příkladu výstavby dálnice D8 a zkušeností z některých dalších staveb velkých infrastrukturních projektů jsem ukázal, že veřejný zájem bývá zneužíván jako legitimizace či dokonce legalizace krátkodobých skupinových zájmů, které prosazují činnosti, které mají nebo mohou mít negativní dopady na přírodu či společnost. V rovině zákonodárné je veřejný zájem také často používán k obhajobě přijímání zákonů a dalších předpisů bez ohledu na to,

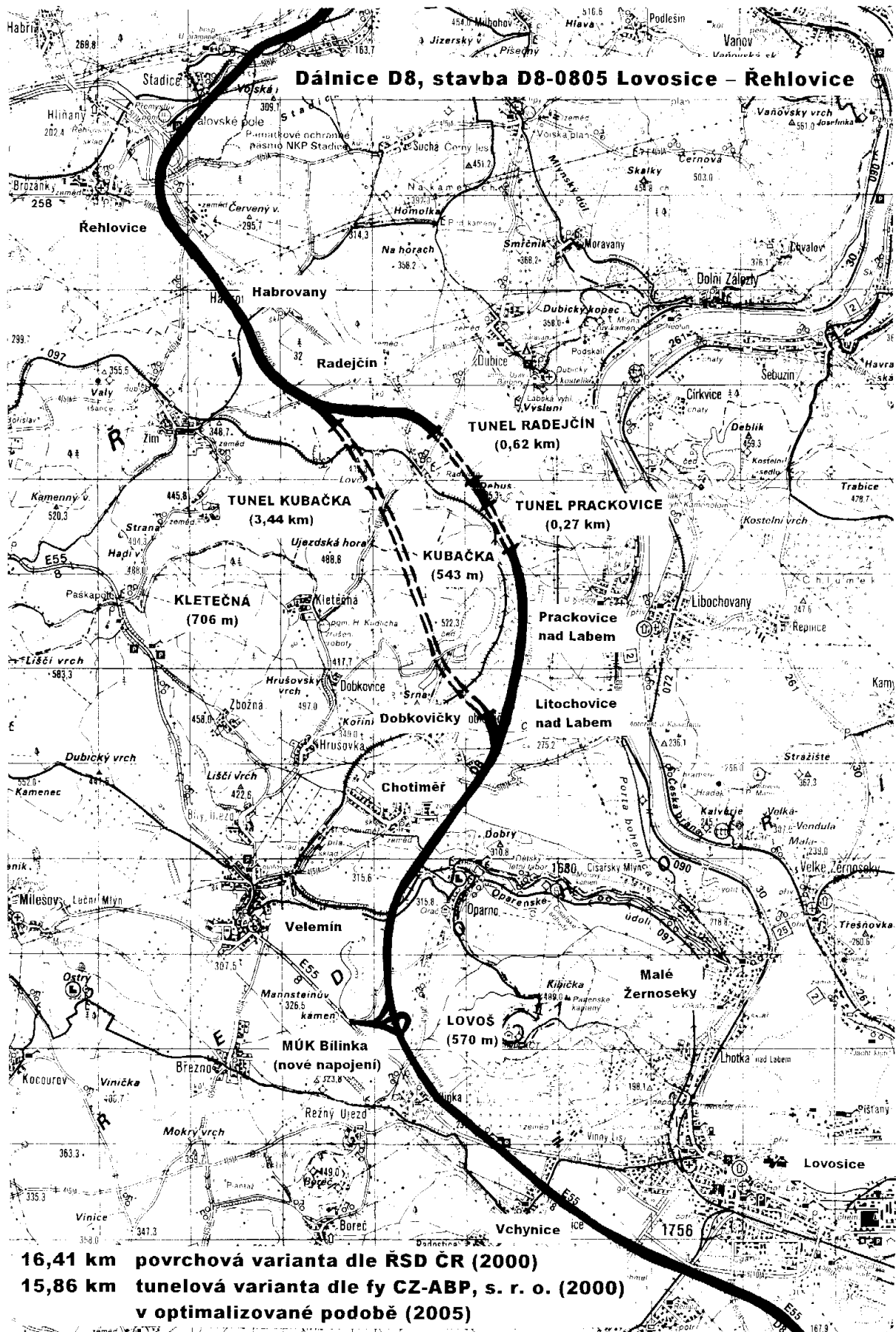
⁸⁷ <http://aktualne.centrum.cz/domaci/zivot-v-cesku/clanek.phtml?id=497181>

že ty často řeší pouze dílčí specializovanou problematiku. Tyto pokusy jsou dále legitimizovány expertními analýzami, které veřejnou diskusi spíše tlumí, než aby ji podněcovaly. Potvrdila se tak má (III.) hypotéza, že politická reprezentace často využívá expertízu účelově jako legitimizaci prosazování svých specifických záměrů, a to v situaci, kdy expertíza pozbyla svůj nárok na stanovení objektivní pravdy, jak jsem popsal ve druhé kapitole této práce. Vztahy expertizy a svobodné veřejné diskuse či politického rozhodování nejsou ve společnosti dostatečně promyšleny. Ze zkušeností prezentovaných v této práci lze dovodit, že neexistuje společenský konsensus o tom, zda má být veřejný zájem vytvářen na vědeckých základech nebo na poli veřejné diskuse (výzkumná otázka II.). Aktéři schvalovacích procesů jsou k napětí mezi expertizou a veřejnou diskusí málo senzitivní a často jej ani nevnímají.

Zneužívání pojmu veřejný zájem je v praxi umožněno tím, že veřejný zájem lze definovat pouze ve velmi obecné rovině a pro rozhodovací procesy zcela nedostatečně. Rozhodovací procesy jsou pak jakýmsi soubojem o stanovení veřejného zájmu a jednotliví aktéři mají v tomto boji různé možnosti, strategie a taktiky (kap.3.2.)

Diskuse o prosazování a ochraně konkrétních veřejných zájmů je ve veřejném prostoru přebírána obecnými ideologickými debatami o samotné legitimitě angažovanosti nevládního sektoru ve schvalovacích procesech.





Použitá literatura:

Arrow, J.K.: Společenský výběr a individuální hodnoty, Svoboda, 1971

Bauman, Zygmunt: Tekutá modernita, Mladá fronta, Praha 2002

Beck, Ulrich: Riziková společnost, SLON, Praha 2004

Černohous, Pavel; Šikola Luděk: Od územního plánování po stavební povolení – kdy a jak se účastnit, Zelený kruh, Praha 2007

Doucha, Pavel: K návrhu zákona o výstavbě dálnic a rychlostních silnic (6.2.2004), webové stránky Českého a Slovenského dopravního klubu:

http://dopravniklub.ecn.cz/texty_doucha_stavbadalnic.shtml (zobrazeno 27.12.2007)

Giddens, Anthony: Důsledky modernity, SLON, Praha 2003

Gregor, Filip: Společenská odpovědnost firem a ochrana životního prostředí – Jak hodnotit odpovědnost korporací?, Zelený kruh/Ekologický právní servis – program GARDE, Praha 2007

Eckersley, Robyn: Habermas and green political thought: two roads diverging, In: Theory and Society, Vol.19, No.6 (Dec.,1990), 739-776

Etzioni, A.: Morální dimenze ekonomiky, Victoria Publishing, Praha 1995

Franc, Pavel: Soudní ochrana veřejného zájmu, PILA, Brno 2004

Habermas, Jurgen: Strukturální přeměna veřejnosti, Filosofia, Praha 2000

Hák, Tomáš a kol.: Identifikace uživatelských skupin Jednotného informačního systému životního prostředí MŽP ČR a charakteristika jejich informačních potřeb, Centrum pro otázky životního prostředí UK, Praha 2001

Hampl, Mojmir: Trojí přístup k veřejným statkům, in: Finance a úvěr, ročník 51, č.2, str. 111-125, 2001

Hardin, Garrett: The Tragedy of the Commons, Science, 162, str.1243-1248, 1968

Hayek, F.A.: Právo zákonodárství a svoboda, nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie, Academia, Praha 1994

Hendrych, Dušan (a kol.): Správní právo – obecná část, Beck, Praha 2001, ISBN 80-7179-470-8

Hertzová, Noreena: Plíživý převrat – globální kapitalismus a smrt demokracie, Dokořán, Praha 2003

- Heyne, Paul: Ekonomický styl myšlení, VŠE, Praha 1991
- Heywood, Andrew: Politická teorie, Eurolex Bohemia, Praha 2005a
Kapitola „Demokracie, reprezentace a veřejný zájem“ (str.191-215)
- Heywood, Andrew: Politické ideologie, Eurolex Bohemia, Praha 2005b
- Kis, János (ed.): Současná politická filosofie: sborník textů anglosaských autorů 20.století, Oikomenh 1997
- Kolstad, Charles D.: Environmental Economics, Oxford University Press, New York 2000
- Komise pro globální řízení: Naše globální sousedství, Rada pro mezinárodní vztahy, Praha 1995
- Kuhn, T.S.: Struktura vědeckých revolucí, Oikoymenh, Praha 1997
- Lippman, W.: Essays in the Public Interest Philosophy, Little, Brown and Co., Boston 1955
- Loewenstein, Bedřich W.: Projekt moderny: o duchu občanské společnosti a civilizace, Oikoymenh, Praha 1995
- Madar Zdeněk a kol.: Slovník českého práva, Linde, Praha 1995
- Marada R.: Kultura protestu a politizace každodennosti, Brno, CDK, 2003
- Mezřický, Václav, Dlouhá J., Dlouhý J.(ed.): Globalizace a globální problémy. Sborník textů k celouniverzitnímu kurzu Globalizace a globální problémy 2005-2007, Univerzita Karlova v Praze, Centrum pro otázky životního prostředí, Praha 2006
- Nordhaus, William D.: Life after Kyoto: Alternative approaches to global warming policies, National Bureau of economic research, Working paper No.11889, prosinec 2005
- Pazderka, S.: Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví, in: Právní rozhledy, č.10, str.475 a následující, 2001
- Pinch T., W.Bijker, T.Hughes (eds.): Social Construction of Technological Systems, Cambridge, MIT Press, 1989
- Ptáčková, Kateřina: Za účasti veřejnosti, analýza veřejné diskuse dopravní politiky Prahy 6, diplomová práce FSV UK, 2006
- Popper, Karl R.: Bída historicismu, OIKOMENH, Praha 2000
- Popper, Karl R.: Logika vědeckého zkoumání, Oikoymenh, Praha 1997
- Popper, Karl R.: Otevřená společnost a její nepřítelé, Oikoymenh, Praha 1994, díl I.
- Potůček, Martin: Veřejná politika, SLON, Praha 2005

Potůček, Martin: Nejen trh, SLON, Praha 1997

Potůček, Martin; Purkrábek, Miroslav; Vavroušek, Josef. Zrod teorie veřejné politiky v České republice. Praha: Vesmír, 1994

Průcha, Petr: Základní pojmy a instituty správního práva, Brno 1998

Rawls, John. Teorie spravedlnosti, Victoria publishing, Praha 1995

Rektořík, Jaroslav: Veřejný zájem a veřejný sektor. In Problémy definování a prosazování veřejného zájmu, MU, Brno, 1999

Roussesu, Jean-Jacques: O společenské smlouvě nebo o zásadách státního práva, Právnické knihkupectví a nakladatelství V.Linharta, Praha 1949

Rut, Ondřej: Potenciál shody a konfliktu při hodnocení sociálního vlivu realizace velkých projektů v oblasti dopravy, bakalářská práce, FHS UK, 2005

Říha, Martin: Veřejný zájem, internetové stránky STUŽ:

<http://www.stuz.cz/view.php?cislocianku=2006031101> (zobrazeno 20.1.2008), vydáno 11.3.2006

Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D.: Ekonomie, Svoboda, Praha 1991

Shapiro, Ian: Morální základy politiky, Karolinum, Praha 2003

Shapiro, Ian: Útěk před realitou v humanitních vědách, Karolinum, Praha 2006

Shapiro I., Habermas J.: Teorie demokracie dnes, Filosofía, Praha 2002

Schumpeter, Joseph Alois: Kapitalismus, socialismus a demokracie, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno 2004

Straka, Karel: Veřejný zájem v rozhodování o ekologických limitech těžby, diplomová práce na Katedře sociální a kulturní ekologie FHS UK, 2005

Ščasný, Milan: Externality – definice a klasifikace (nepublikovaný studijní text ke kursu Environmentální ekonomie na SKE FHS UK, únor 2004

Vavroušek, Josef: Životní prostředí a sebeřízení společnosti, Institut řízení, Praha 1990

Znebejánek F.: Sociální hnutí, Praha, SLON, 1997

Internetové stránky:

Děti Země - <http://www.detizeme.cz/>

Český a Slovenský dopravní klub - <http://dopravniklub.ecn.cz/>

Úřední dokumenty a stanoviska NNO (řazena chronologicky):**29.11.2002**

Podnět Veřejnému ochránci práv k přezkoumání postupu Správy chráněné krajinné oblasti České středohoří a Ministerstva životního prostředí ČR, Ekologický právní servis

http://aa.ecn.cz/img_upload/3a7e18c1249b899407e75e7f626db792/CHKO4412_Motejl1.rtf

17.1.2003

Litoměřická výzva ekologických organizací ze k situaci ve výstavbě dálnice D8 přes CHKO České středohoří

http://aa.ecn.cz/img_upload/3a7e18c1249b899407e75e7f626db792/Litom_vyzva2.rtf

5.6.2003

Krajský úřad Ústeckého kraje – Územní rozhodnutí ve věci umístění stavby úseku D8 0805 Lovosice – Řehlovice http://aa.ecn.cz/img_upload/3a7e18c1249b899407e75e7f626db792/Uzemko_805_KU.rtf

31.7.2003

Zpráva ombudsmana o průběhu šetření ve věci podnětu občanského sdružení Děti Země, týkající se průchodu dálnice D8 CHKO České středohoří

http://aa.ecn.cz/img_upload/3a7e18c1249b899407e75e7f626db792/CHKO4412_Motejl5t.rtf

25.8.2003

Žaloba ze dne proti územnímu rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 5.6.2003 a rozhodnutí stavebního úřadu v Lovosicích ze dne 26.6.2002

http://aa.ecn.cz/img_upload/3a7e18c1249b899407e75e7f626db792/Uzemko_805_zaloba.rtf

26.10.2004

Návrh na kompromisní řešení dostavby dálnice D8 s cílem urychlit její dostavbu, tj. odstranit rozpory u stavby D8-0805 přes CHKO České středohoří, Děti Země

http://aa.ecn.cz/img_upload/3a7e18c1249b899407e75e7f626db792/D8_Sulc2_suma.doc

9.3.2005

Dálnice D8 v CHKO České středohoří: informace o výhodách tunelu délky 3,44 km, podkladový materiál ekologických sdružení pro zastupitele Ústeckého kraje

1.11.2007

Odpověď ŘSD ČR na žádost o informace na základě zákona č. 106/1999 sdružení Děti Země týkající se zvažovaných žalob na občanská sdružení za zdržování stavby dálnic ze dne

14.2.2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu o zrušení rozsudku krajského soudu Ústeckého kraje ze dne 27.4.2005

http://aa.ecn.cz/img_upload/3a7e18c1249b899407e75e7f626db792/Uzemko_805_kasace_rozh1.pdf