

Národní dialog o vodě

Vodní hospodářství a veřejné zájmy



Historický, sociologický, politologický a právní rozbor pojmu „veřejný zájem“

Arnošt Kult

Hotel Skalský dvůr, 18. – 19.9. 2018

VÝZKUMNÝ ÚSTAV
VODOHOSPODÁŘSKÝ
T.G. MASARYKA

Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, v.v.i. | Podbabská 30/ 2582, 160 00 Praha 6 | +420 220 197 111
info@vuv.cz, www.vuv.cz, **Pobočka Brno** | Mojžírovo náměstí 16, 612 00 Brno-Královo Pole | +420 541 126 311, info_brno@vuv.cz, **Pobočka Ostrava** | Macharova 5, 702 00
Ostrava | +420 596 134 181 | info_ostrava@vuv.cz

Stávající právní, sociologické, politologické a ekonomické pojetí „veřejného zájmu“ v České republice

Veřejný zájem je zahrnován mezi tzv. *neurčité právní pojmy*. Jeho působnost není výslovně vymezena a dle S. Havelkové (*Veřejný zájem – aplikace pojmu v ochraně přírody*, 2008) zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze obecně definovat. Obsah tohoto pojmu musí případ od případu posuzovat sám správní orgán a pojem *veřejný zájem* závisí na **odborném posouzení správního orgánu v každém jednotlivém případě. Neexistuje žádný seznam možných veřejných zájmů.** Dle nálezu Ústavního soudu (28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04) by měl být *veřejný zájem* v konkrétní věci zjišťován v průběhu správního řízení. Příslušný správní úřad by měl poměřovat nejrůznější *partikulární zájmy* a pečlivě vážit všechny připomínky, pro a proti. Je též nezbytné v každém rozhodnutí důsledně odůvodnit, proč *veřejný zájem* převážil nad řadou, mnohdy zcela odlišných, *soukromých zájmů*.

Tento velmi obtížně definovatelný pojem je často používán nejen ve veřejnoprávní oblasti, ale i v politice, ekonomii či právní etice (s ohledem na tzv. **obecné dobro** či „*společenský blahobyť*“). V určitých ekonomicko-sociologických konceptech je dokonce tento pojem zcela striktně odmítán (připouští se zde pouze „suma“ zájmů individuálních /viz především radikální neoliberalní pojetí/). *Veřejný zájem* tedy není jen pojmem úzce právním – mohli bychom jej spíše označit za pojem *společenskovední*. V tomto širším pojetí se mnohdy hovoří i o tzv. *společenském* či *celospolečenském zájmu* (případně v EU používaném *obecném zájmu*).

Veřejný zájem – stručná etymologická analýza

České adjektivum *veřejný* je možné na základě etymologického rozboru označit za spíše „užší“ (též za jazykovědně výrazně „mladší“) výraz. Dle Rejzkova *Etymologického slovníku* pochází ze staročeského *veřejní* (hlavní, stěžejní, obecně známý, určený všem) – pravděpodobně na základě toho, že informace dávané lidu ve známost byly přibíjeny na veřejě (většinou kostelních) vrat (veřej /křídlo dveří, zárubeň/pak má svůj původ v staroslovanském tvaru *verěja* /závora/). S ohledem na výše analyzované adjektivum si dovolíme uvést krátkou historickou paralelu – Martin Luther uveřejnil svých 95 tezí tak, že je 31. října 1517 přibil vrata kostela ve Wittenbergu (i když dle nejnovějších historických zjištění možná vše proběhlo zcela jinak).

Pokud jde o substantivum *zájem* – tam je zřejmé (opět dle Rejzkova *Etymologického slovníku*), že popisovaný výraz původně znamenal pouze *půjčku, závazek* či *zajetí* (pochází od staročeského slovesa *zajieti* /zajmout, vzít, vypůjčit si/). Rozšíření významu tohoto slova na prospěch, účast či zálibu je poměrně nedávného data – dokonce i v Jungmannově pětidílném slovníku (1834–1839) jej ještě nenalezneme. Jungmann uvádí:

„... ZAUGJMATI ducha, srdce ... to děwče musj pěkné býti, an w tom šeredném krogi mne zaugalo.“

V anglofonní oblasti je běžně používán výraz *public interest*. Adjektivum má původ v latině (přes středověkou francouzštinu) – substantivum pochází též z latiny.

Nejprve se věnujme latinskému adjektivu *publicus*. Latinské *publicus* – lze etymologicky odvodit od *pubes* (v českém překladu jde o již dospělého muže /po „pubertě“/ – ženy do toho zahrnovány nebyly /někdy se uvádí možnost odvození přes *populicus* od *populus* – lid/). Stručně shrnuto – šlo o věci, které byly zahrnuty do oblasti, o které mohli rozhodovat všichni dospělí a svobodní římscí občané a o majetek, jenž titíž občané mohli užívat.

Pokud jde o anglický výraz *interest*, lze konstatovat opět latinský původ (nejpravděpodobněji přes francouzštinu) – je odvozen původně od slovesa *interesse* (jde o třetí osobu singuláru – podle Kábrta /*Latinsko-český slovník*/ je možné přiřadit následující české ekvivalenty: být mezi něčím, být přítomen, účastnit se /tj. *inter* + *esse*/). Předložka „inter“ místně označuje věci nalézající se „mezi“ či „uprostřed“ (viz též internetový Köblerův slovník – v praindoevropštině by šlo o *enter*, *nter* – srov. řecké *ἐντερον* /vnitřek, střevo, vnitřnosti/). Předložka *inter* je tedy odvozena z velmi starého, praindoevropského tvaru (existujícího již v době před cca 5 000 lety /viz v sanskrtu *antara*, ve staré perštině *antar*, *unter* – též „mezi“, *under* – též „do“ a „v“/). Navíc se domníváme, že existuje i určitý vliv středověké latiny (účastnit se mše) – viz Niermeyer (*Mediae latinitatis lexicon minus*).

Dovolíme si provést určité shrnutí – jde o „zájem“ či spíše o významnou „záležitost“, která se dotýká všech zúčastněných (např. i jen zcela duchovně – v chrámu).

V německé jazykové oblasti se můžeme setkat s poměrně frekventovaným výrazem *öffentliches Interesse* – který je (obdobně jako u nás) označován jako *unbestimmter Rechtsbegriff*. Adjektivum *öffentlich* je překládáno nejen jako *veřejný* – též i jako *obecný* (pro překlad do angličtiny se běžně používá *public*, *open* a *common*). Lze říci, že působnost tohoto výrazu (obdobně jako v angličtině) je „širší“ než v češtině (internetově dostupné německé etymologické slovníky vysvětlují vznik tohoto adjektiva z *offen* /nechráněný, otevřený, volný, všem přístupný – tj. nejen jako „informaci“ nalézající se na „veřejích“/ touto posloupností: *offen*, *offenlich*, *offentlich*, *öffentlich*). *Interesse* pochází z latiny (viz výše etymologický rozbor anglického výrazu *interest*).

S ohledem na porovnání všech tří výše uvedených etymologií (české, anglické a německé) lze konstatovat, že český pojem *veřejný zájem* je výrazem poměrně nedávným.

Novočeské substantivum *zájem* etymologicky navíc souvisí se staročeským slovesem *zajieti* (viz výše), které mj. znamenalo též někoho *zajmout* (tedy se jej „zmocnit“). Pravděpodobně je z tohoto důvodu též český výraz *veřejný zájem* (byť možná jen podvědomě) chápán v českém jazykovém prostoru spíše negativně.

Veřejnost

Podle *Velkého sociologického slovníku* (Petrušek a kol., s. 1382) se pod pojmem *veřejnost* chápe větší část společnosti, resp. národa či lidu, která je zainteresována na výsledcích ekonomických či společenských aktivit s obecnějším dopadem. Rovněž se podílí na řešení určitého společenského problému, resp. na společenském dění jako takovém. Je to skupina, o jejíž přízeň se uchází decizní sféra, politické strany, masmédiá a jiné instituce, příp. soukromé korporace. Na *veřejnost* jsou též orientovány i různé propagační akce. *Veřejnost* se projevuje především prostřednictvím *veřejného mínění*, které plní funkci sociální kontroly politického veřejného prostoru.

Podle téhož slovníku je v běžném smyslu *veřejnost* rovněž chápána jako část společnosti spojená v určitý celek tím, že není identická se sférou vlády či decize (uchovává si právo kontroly vůči moci a řídicím strukturám). Tuto roli zastává např. *odborná veřejnost* (v širším smyslu – tj. vědečtí a úzce odborně orientovaní pracovníci spolu s dalšími zainteresovanými účastníky).

Žádná *veřejnost* není homogenním celkem, uvnitř vždy existují skupiny aktivnější a pasivnější – působí v ní různé ideové proudy apod. V totalitních státech je funkce veřejnosti většinou potlačována. Dochází k redukci její role na pouhý formální doplněk politické aktivity vůdců či monopolně vládnoucích politických stran.

Veřejnost a veřejné záležitosti v antice – pojem „πολις“ (obec)

Aristotelés ve své *Politice* (v knize první) uvádí (překlad M. Mráz /částečně upraveno/):

„Konečným společenstvím (κοινωνία), utvořeným z většího počtu dědin (κώμη), je obec (πολις). Toto společenství již dosahuje – dá-li se to tak říci – hranice plné soběstačnosti, a ačkoliv vzniklo pro přežití, trvá pro život dobrý. Proto každá obec existuje na základě přirozenosti (φύσει), platí-li to i o prvních společenstvích. Obec je totiž jejich konečným cílem a přirozenost je konečný cíl... Z toho je tedy zřejmé, že obec existuje na základě přirozenosti a že člověk je určen k životu v obci... Je také zjevné, že člověk je určen pro život v obci ve větší míře než včela či stádní živočich.“

„...Obec je na základě přirozenosti původnější než domácnost a než každý z nás – neboť celek je nutně původnější než jeho části; zruší-li se totiž celek, nebude už ani noha, ani ruka... je tedy zjevné, že obec existuje na základě přirozenosti a že je původnější než jednotlivec... Ve všech lidech je tedy na základě přirozenosti pud k takovému společenství a ten, který je založil jako první, je původcem největšího dobra.“

Thúkididés – *Dějiny peloponéské války* (Periklova řeč nad padlými v r. 431 př. Kr.):

„My jediní totiž člověka, který se nezajímá o politiku, považujeme ne za člověka držícího se stranou, ale přímo za neužitečného...“

(„Neexistuje nic takového jako společnost. Existují jednotliví muži a ženy a existují rodiny.“ /výrok z 20. stol./)

Veřejnost ve středověku a novověku – její historické proměny

Podle Habermase (*Strukturální přeměna veřejnosti*) nebyl v období středověku římským právem formulovaný protiklad mezi *publicus* (veřejný) a *privatus* (soukromý) nikterak závazný – spíše lze hovořit o tom, že protiklad mezi *veřejností* a *soukromou sférou* (podle antického modelu – případně až novodobého) v podstatě neexistoval. O popisované době je možné spíše hovořit jako o období tzv. *reprezentativní veřejnosti*. S ohledem na oblast vrchnostenské správy je možné poznamenat, že soukromé a vrchnostenské pravomoci v té době „*splývaly v neoddělitelnou jednotu*“. Na základě provedené analýzy v mnoha historických a sociologických studiích je rovněž možné doložit, že *veřejnost* (pojímaná v novodobém smyslu coby svébytná oblast, která je oddělena od soukromé sféry) v pozdním středověku v podstatě ještě neexistovala. Postupem doby docházelo k tomu, že nezávislá zemská šlechta přestávala být suverénním reprezentantem – reprezentativní veřejnost se v raném novověku (v období *absolutismu*) postupně soustřeďovala pouze na dvoře panovníka.

K radikální změně dochází až v souvislosti se vznikem politické ekonomie – ta se totiž stává především „*vědou o obchodu*“ (již nejde o nauku, která se zaměřuje jen na úzce pojímaný *oἶκος* /dům – „užší“ a převážně zemědělské hospodářství velkorodiny/). V souladu s tímto pojetím byla postupně založena novodobá soukromá „privatizovaná“ *hospodářská sféra*, vůči které se návazně vymezila (jako jakýsi „protiklad“) *sféra veřejná*.

Důležitou úlohu plnil v rámci veřejné sféry již v raném kapitalismu tisk (dokonce se s postupem času stávají „zbožím“ i příslušné novinové zprávy). Za první *veřejnost* v novodobém pojetí lze zpočátku označit především vzdělané měšťanstvo, které prvotně směřovalo svůj zájem na literaturu a kulturu – postupem času též na záležitosti politické.

Veřejným prostorem v Anglii a Francii se v 18. století stávají především tzv. salony či kavárny, ve kterých je k dispozici i tehdejší tisk (když bylo např. v roce 1709 vydáno první číslo časopisu *Tatler*, byly již kavárny tak početné, že soudržnost této společnosti čítající tisíce členů mohly zajistit pouze noviny).

Poněkud méně „veřejné“ byly v té době poměrně početné zednářské lóže (i v nich se často prodiskutovaly záležitosti veřejného charakteru /avšak neverejně/). Dokonce již v 17. století John Locke zastával názor, že publicita má sloužit k prosazení zákonů založených na rozumu (princip veřejného vyhlášení všech nově schválených zákonů). Po roce 1771 došlo v Anglii k tomu, že bylo zrušeno *vyloučení veřejnosti* z parlamentních jednání.

Těsně před Francouzskou revolucí pak Necker „zveřejňuje“ (do té doby tajnou) bilanci francouzského státního rozpočtu (což svým způsobem bylo možná též „signálem“ k dobytí Bastily). Francouzská ústava z roku 1793 následně stanovila: „*Právu zveřejňovat své myšlenky a názory, ať už prostřednictvím tisku nebo jakýmkoliv jiným způsobem, právu pokojně se shromažďovat... nesmí být bráněno.*“

Slovy Habermase: „*Tehdejší občanská společnost byla založena na fiktivní identitě soukromých osob shromážděných v publikum v roli jak vlastníků, tak lidí.*“

Veřejné mínění

S pojmem *veřejný zájem* a *veřejnost* bezprostředně souvisí též *veřejné mínění* (*public opinion, opinion publique, öffentliche Meinung*). Anglický i francouzský výraz *opinion* (v italštině a pravděpodobně též v raně středověké hovorové vulgární latině *opinione* /z lat. ablativu/) plně etymologicky vychází z latinského *opinio* (domněnka, mínění, názor, tušení, očekávání, předsudek, veřejné mínění). U českého „*mínění*“ Rejzek (Etymologický slovník) uvádí: „*mínit, mínění, zmínit... praslovanské měniti má nejblíže k německému meinen a anglickému mean...*“ S ohledem na německé *Meinung* pak lze rovněž poznamenat, že jej Hegel víceméně chápe obdobně jako Platón řecké *δόξα* (zdání, mínění, představa, plán, usnesení, pověst). Z uvedeného etymologického rozboru tak mj. vyplývá, že *veřejné mínění* lze označit za výrazně neurčitý jak sociologický, tak i politologický pojem. Anglické *opinion* bylo ještě v 17. století pojímáno spíše jen jako *reputation* (pověst vážnost).

Cesta k pojmu *public opinion* nebyla zcela „*přímá*“ – běžněji se v 18. století používal *public spirit* (pojímáný jako „*duše národa*“ /tj. všech – i těch nejchudších/; do určité míry svým způsobem nešlo o nevýstižné označení – předpokládalo se, že lid má svůj přirozený „*zdravý selský rozum*“ /*common sence*/).

Za důležitý předěl je možné označit až pojetí Jeremy Benthama (vzájemné propojení *veřejného mínění* a principu *veřejnosti*). Německý výraz *öffentliche Meinung* lze zaznamenat (oproti Anglii a Francii značně opožděně) teprve až ke sklonku 18. století.

Ještě před běžným užíváním *öffentliche Meinung* v Německu se problematice občanské veřejnosti věnoval velmi podrobně Kant. Jeho *zásadu publicity* lze bezesporu označit za důsledný princip zajišťující shodu politiky s morálkou. *Veřejnost* a *právní řád* nelze dle něj oddělit. Např. ke všem „tajným společnostem“ zastával tento královecký filosof velmi kritický postoj právě z důvodu předem daného vyloučení jakékoliv *širší veřejnosti*. Kant zcela jednoznačně sdílel (svým způsobem „naivní“) důvěru v systém společnosti svobodně si konkurujících soukromých vlastníků. To, co tento myslitel označoval spíše jako *veřejný souhlas* označoval Hegel jako *veřejné mínění*. Kant dovodil z veřejné povahy rozvažování nutný zdroj racionální pravdy – k tomu Hegel ironicky poznamenal: „*Je něco jiného, co si někdo namlouvá doma u své ženy nebo přátel, a zase něco jiného ve velkém shromáždění, kde jedna chytrost požívá druhou.*“ Na rozdíl od Kanta Hegel zastával názor, že „*věda do oblasti veřejného mínění nepatří*“. Ve zkratce řečeno: *veřejné mínění je vždy iracionální*. V raném novověku částečně ještě „dozníval“ *public spirit* (v předindustriální společnosti s přirozeným „zdravým selským rozumem“ – *common sence*) – s tou však již Hegel logicky nepočítal (s ohledem na plné převzetí konceptu svobodného trhu /tj. „kupodivu“ plné převzetí názorů Smithe a Ricarda – již v předmluvě k *Fenomenologii Ducha/* – jehož principy byly navíc chápány jako „přirozené“).

„Lidově řečeno“ – rovnice v pozdější industriální (natož v postindustriální či postfaktické) společnosti již „nemá řešení“ (viz též Habermas a Hannah Arendt).

Též si dovolíme se krátce zmínit o řešení, které (přes svou zdánlivou „úplnost“) v toku dějin neobstálo – jde o marxismus. Marx rovněž neuznával „Kantovsko-lineárně-geometricko-matematicko-karteziánskou“ racionalitu veřejného vědomí (obdobně jako Hegel) – navíc (velmi výstižně) k tomu dodal, že *„veřejné mínění je (dokonce) falešné vědomí, které samo před sebou tají svou pravou povahu masky buržoazního třídního zájmu“*.

Je možné shrnout, že výměna „falešného vědomí“ za „pravdivé vědomí“ se bohužel příliš „nepovedla“ (asi též proto, že následně běžně aplikovaná marxistická ideologie /nikoliv filosofie/ při svém zjednodušeném mechanisticko-materialistickém pojetí jakékoliv skutečné „vědomí“ lidského autentického celku /to je jen „užším“ pojmem – jde samozřejmě spíše o jakousi „skupinovou sociální Duši“, nikoliv jen o Jungovo „předem dané“ archetypální *kolektivní nevědomí*/ již předem zcela zavrhla).

Vedle veřejného mínění je zapotřebí se krátce zmínit též o pojmu *veřejný statek*.

Veřejný statek – pojetí ekonomů

Samuelson ve své rozsáhlé *Ekonomii* uvádí: „*Veřejné statky jsou statky, jejichž přínos je nedílně rozptýlen po celé společnosti bez ohledu na to, zda jednotlivci chtějí tento veřejný statek koupit. Naproti tomu soukromé statky jsou statky, které lze dělit a poskytovat odděleně různým jednotlivcům, aniž vznikají jiným jednotlivcům vnější přínosy nebo náklady. Pro efektivní poskytování veřejných statků je často nutná aktivní účast vlády, zatímco soukromé statky mohou být efektivně alokovány prostřednictvím trhu.*“

Za poněkud „užší“ pojem než *veřejný statek* (do něj je Samuelsonem zahrnována např. veřejná bezpečnost i vnější obrana státu) můžeme označit český pouze právní pojem *veřejné vlastnictví* (viz podrobně např. Havlan, P., *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*).

Kromě *národních veřejných statků* (s ohledem na vodu je Samuelsonově *Ekonomii* zmiňována pouze přehradní nádrž) dle Samuelsona existují i tzv. *globální veřejné statky* (např. ovzduší).

Obecné dobro (Bonum commune)

Nelze je definovat. „*Dobro se stává okamžitě srozumitelným ve chvíli, kdy je porušováno*“ (Daniel Kroupa). „*Obecné dobro není výslednicí přání jednotlivců*“ (Vojtěch Belling). Viz též Roman Joch (*Bonum Commune: tři úvahy o obecném dobru*).

Veřejný zájem – souhrnné zhodnocení

I bezprostřednímu „zdravému selskému rozumu“ (*common sense*) je zcela zřejmé, že každý dílčí veřejný zájem lze „rozdělit“ na složku ryze „racionální“ (např. akutní nezbytnost vybudovat přechod pro děti mezi školou a autobusovou zastávkou, protože v minulém roce zde byl zabit osmiletý školák – rovněž tak např. provést protipovodňová opatření v lokalitě, kde v nedávné době utonuli tři důchodci) a spíše „iracionální“, která je většinou určována velmi těžce „uchopitelným“ a neustále se měnícím (rovněž v návaznosti na v dané době převažující politické „tendence“) *veřejným míněním* (*public opinion, öffentliche Meinung*). To je svým způsobem „iracionální“ (ne však zcela, jak se domníval Hegel, též není bezezbytku marxisticky „*maskou buržoazního zájmu*“ /do určité míry samozřejmě ano – většinou jde např. o různé lobbystické skupiny/ – je též /byť jen částečně/ Kantovsky „racionální“ /ovšem pouze za předpokladu vyšší mravní úrovně společnosti/).

Menší míru „iracionality“ vykazuje spíše jen tehdy, pokud má „rysy“ předindustriálního *public/common spirit* ve společenství s vysokou mírou přirozeného pojmání světa (existujícího v úzkém sepětí se skutečnou a pravou přírodou – nikoliv s fenoménem neoliberalně ekonomického tzv. „přirozeného“ trhu) – v návaznosti na v tradici ukotvený, „zdravý selský rozum“ (*common sense*).

V postfaktické době vzniklé z „rozumnosti“ industriální Spencеровské společnosti však uvedená možnost může být uplatněna už asi jen v globalizací nedotčených regionech.

Μηδέν άγαν

(Ničeho příliš)

Děkuji za pozornost

Arnošt Kult

(Οἶδα οὐδέν εἰδώς – Scio me nihil scire)