

K právnímu rámci navrhovaného usnesení vlády o R52 Pohořelice – Mikulov

Navrhovaným usnesením má vláda schválit vedení rychlostní silnice R52 v trase Pohořelice – Mikulov a uložit ministru dopravy přípravu mezinárodní smlouvy o propojení české rychlostní silnice R52 a rakouské dálnice A5 na česko-rakouských státních hranicích.

Česká republika by se v případě tohoto postupu (tj. schválení usnesení vlády, následné jednání s Rakouskem na jeho základě a uzavření příslušné mezinárodní smlouvy) mohla ocitnout v situaci, kdy bude nucena buď porušovat závazky z mezinárodní smlouvy nebo vnitrostátní a evropské právní předpisy.

Uzavření mezinárodní smlouvy s Rakouskem by znamenalo, že trasa silničního spojení Brno – Vídeň bude fixována přes Mikulov, přestože existují jiné varianty a tyto doposud nebyly posouzeny v souladu s platnými zákony a evropskou legislativou.

Požadavek posouzení variant vyplývá:

- ze zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění,
- ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění,
- ze zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění.

Na evropské úrovni by Česká republika přijetím navrhované mezinárodní smlouvy porušila:

- směrnici č. 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (směrnice SEA),
- směrnici č. 85/337/ES o posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (směrnice EIA),
- směrnici č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků,“
- směrnici č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

Kromě nesplnění zásadního požadavku posouzení variant by byla porušena ustanovení Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhl. pod č. 124/2004 Sb.m.s. („Aarhuská úmluva“) a Úmluvy o hodnocení vlivu na životního prostředí přesahujícího státní hranice, vyhl. pod č. 91/2001 Sb.m.s. („Espoo konvence“).

Porušení všech výše zmíněných předpisů nemusí znamenat jen následné rozhodnutí Evropské komise, že nepodpoří tento projekt z evropských fondů v rámci Operačního programu Doprava (jelikož čerpání těchto peněz je podmíněno striktním dodržením platné národní a evropské legislativy), ale i případnou stížnost na Českou republiku u Evropské komise a následné řízení u Evropského soudního dvora.

Dále by přijetím usnesení vlády v navrhované podobě došlo k nepřijatelnému zásahu do rozhodovací činnosti příslušných orgánů státní správy, zejména

- orgánů ochrany přírody v řízeních podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění,
- stavebních úřadů v řízeních podle zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, v platném znění,
- do působnosti samospráv, v tomto případě Jihomoravského kraje coby pořizovatele Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje.

O trasování dálničního spojení Brna s Vídní má být podle platné právní úpravy rozhodováno v rámci k tomu zákonem stanovených procesů (posuzování vlivů na životní prostředí, územní plánování, územní a stavební řízení), nikoliv usnesením vlády.

Vláda by přijetím tohoto usnesení jednala v rozporu s Ústavou České republiky, která v čl. 2 odst. 3 říká, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Totéž stanoví čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Toto ústavní omezení státní moci se plně vztahuje i na vládu a její jednání. Žádný zákon vládu k projednání a schválení předmětného usnesení, které navíc nerespektuje platnou a účinnou legislativu, neopravňuje.

Příloha: Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73

.....

Poslední argument žalovaného pro neveřejnost Dodatku č. 2 vychází z povinnosti České republiky dodržovat své závazky z mezinárodního práva. Nejvyšší správní soud tento argument posoudil jak z hlediska mezinárodního, tak českého práva.

V prvně jmenované rovině je třeba uvést, že zásada **pacta sunt servanda** je stěžejní zásadou mezinárodního práva, v souladu s níž stát musí dodržovat své závazky vyplývající z mezinárodních smluv, kterých je stranou. Stát se nemůže zprostit mezinárodněprávního závazku ani odvoláním na zásady své ústavy, a nemůže se ospravedlnit před mezinárodním soudem tím, že jeho chování, které odporuje mezinárodnímu právu, mu bylo předepsáno ustanoveními jeho ústavy, ostatními zákony, nebo rozhodnutím jeho soudů.

Ve vztahu k projednávané věci je třeba také zmínit, že uzavírání tajných dohod nemusí být samo o sobě v rozporu s mezinárodním právem, pokud obsah takových smluv je v souladu se základními zásadami obecného mezinárodního práva. Lze oprávněně uzavřít tajnou smlouvu, nebo připojit tajné dodatky k veřejné smlouvě, z důvodů bezpečnostních, vojenských, či ekonomických. Ačkoliv se mezinárodní smlouvou nelze vyvázat z dopadu kogentně mezinárodně normované ochrany lidských práv, je nepřehlédnutelnou skutečností, že tato ochrana je ve srovnání s článkem 17 Listiny základních práv a svobod užší, a vyplývá z ní především právo na svobodu projevu, nikoliv striktně formulované právo na získávání informací o činnosti státní správy. Soud proto uzavírá, že zveřejnění textu smlouvy či jejího dodatku, byť na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, který se bezprostředně opírá o článek 17 Listiny základních práv a svobod, **by bylo porušením mezinárodněprávních závazků České republiky, pokud text smlouvy obsahuje ustanovení o zachování důvěrnosti jejího obsahu a podmíněk.** U vědomí tohoto závěru soud dále posoudil otázku z hlediska vnitrostátního práva, zejm. pak ústavního pořádku.

V době rozhodování správního orgánu vycházela Česká republika z dualistické koncepce vztahu národního a mezinárodního práva, s jedinou výjimkou tvořenou ratifikovanými a vyhlášenými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, kterým byla přiznána bezprostřední závaznost a přednost před zákonem. Za situace, kdy je Česká republika svrchovaným státem, jehož normy ústavního pořádku, jako předpisy nejvyšší právní síly, samy vymezují nejen

hierarchii vnitrostátních právních norem, ale také účinky přiznané normám mezinárodního práva ve vnitrostátním právním řádu, a míru vázanosti jednotlivých orgánů státní moci, včetně moci soudní, předpisy vnitrostátního a mezinárodního práva, je proto nutno uzavřít, že vnitrostátní úprava musí při rozhodování soudu převážet nad konkurenční normou mezinárodního práva, nezávisle na důsledcích, které takové řešení vyvolá z hlediska mezinárodněprávní odpovědnosti České republiky.

Ústavněprávní prostředí ovšem doznalo od okamžiku rozhodování žalovaného nezanedbatelné změny. **Jakkoliv Česká republika neakceptovala důsledně monistickou koncepci vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva (a názor, že vnitrostátní a mezinárodní právo tvoří jednotu s předností mezinárodního práva tak možná odpovídá situaci ve světě, nikoliv však v České republice), učinila významný posun, a článkem 10 Ústavy, ve znění účinném od 1. 6. 2002, přiznala přednostní použití před zákonem všem vyhlášeným mezinárodním smlouvám, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána.**

Specifické postavení v rámci právního řádu pak požívají také mezinárodní smlouvy, kterými v souladu s **článkem 10a** Ústavy Česká republika přenesla některé pravomoci svých orgánů na mezinárodní organizaci nebo instituci (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, a nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04). **Článek 1 odst. 2 Ústavy nyní také obecně deklaruje vůli České republiky dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Od tohoto článku se odvíjí povinnost zákonodárných, výkonných i soudních orgánů dodržovat mezinárodní závazky, jimiž je Česká republika vázána, přičemž zařazení do úvodního článku Ústavy představuje základní výkladové pravidlo, v jehož světle by měla být vykládána i ostatní ustanovení Ústavy.** S přihlédnutím k článku 1 odst. 2 Ústavy se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda na jeho hodnocení v posuzované věci může něco změnit nová právní úprava postavení mezinárodních smluv v českém právním řádu.

Vycházejí z předpokladu, že předmětná smlouva, resp. její Dodatek č. 2 nespĺňují kritéria článku 10 ani článku 10a Ústavy, **Nejvyšší správní soud konstatuje, že jediná možnost poskytnutí ochrany ustanovení o důvěrnosti v předmětné smlouvě vyplývá z článku 1 odst. 2 Ústavy.** Takový postup by ovšem znamenal, že soud přizná přednostní aplikační postavení před zákonem ve prospěch ustanovení mezinárodní smlouvy, která nespĺňuje kritéria článku 10 ani článku 10a Ústavy. Tím by se ovšem stalo zbytečným nejen ustanovení článku 10, ale do značné míry i článku 10a Ústavy, a soud by pouze na základě článku 1 odst. 2 Ústavy, použitého nikoliv jako interpretační vodítka, ale jako přímo aplikovatelné ustanovení relativizující nejen zákonné normy, ale i normy ústavního pořádku, de facto důsledně uplatnil monistickou koncepci vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Takový postup by byl nejen contra legem, ale zjevně protiústavní, a v rozporu se svrchovanou pravomocí České republiky stanovit nezávisle účinky, které ve svém právním řádu přizná normám mezinárodního práva. Soud proto uzavírá, že i za současného znění Ústavy musí ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím převážet konkurující ustanovení Dodatku č. 2 o důvěrnosti tohoto mezinárodněprávního aktu.

Soud si je zajisté vědom, že hrubé porušení mezinárodní smlouvy (odmítnutí plnit smlouvu, nebo porušení podstatných ustanovení smlouvy s ohledem na její předmět a cíl) dává poškozené straně právo dovolávat se ukončení platnosti smlouvy, nebo jejího suspendování zcela nebo částečně, neboť norma mezinárodního práva, jejímž obsahem je dostatečně určité a jednoznačné pravidlo chování a která spĺňuje právní formu podmiňující závaznost pravidla chování, je s to při svém porušení vyvolat právní odpovědnost. Je přitom irelevantní, že se jedná o porušení orgány ústavně nezávislými, jako např. soudy.

Je vhodné připomenout také to, že **orgán sjednávající mezinárodní smlouvu je povinen při jednání respektovat veškerá ustanovení českého právního řádu^[1]**; v opačném případě může vytvoření konkurence obsahu smlouvy s českým právním řádem vést ke vzniku mezinárodněprávní odpovědnosti České republiky. Snaha napravit pochybení při sjednávání smlouvy později, např. v průběhu soudního jednání a za cenu porušení nejen zákonných, ale i ústavních norem pak není v prostředí právního státu akceptovatelná. Již pouze akademicky lze

vznést také otázku, zda po sjednávání smlouvy v režimu utajení nebylo vhodné stejným způsobem zabezpečit za účelem splnění mezinárodněprávního závazku také výsledný dokument. Ostatně, právě takový postup by zřejmě nejlépe zajistil - v souladu s článkem 1 odst. 2 Ústavy - ochranu mezinárodněprávního závazku České republiky (srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 31/03, č. 105/2004 Sb.). Podrobnější úvaha na toto téma by ovšem překročila rámec rozhodovací činnosti soudu.

.....

Rovněž případná existence dodatku ke smlouvě, kterým smluvní strany omezily možnost nahlížení, je z hlediska povinností žalovaného zcela irelevantní. Na prvním místě je třeba vyslovit pochybnosti o existenci takového dokumentu, a i v případě jeho existence o jeho důvěryhodnosti, a to především s ohledem na procesní fázi a okolnosti, za kterých se o něm žalovaný poprvé zmínil. Soud dále doplňuje, že i v případě, kdyby smluvní strany skutečně uzavřely takový dodatek, jednalo by se o skutečnost z hlediska posuzované věci právně nepodstatnou. Obecnou zásadou, řídící právní postavení osob soukromého práva a vztahy mezi nimi, je možnost činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Proto je zásadně přípustné, nestanoví-li zákon jinak, aby si osoby soukromého práva sjednaly při uzavírání smlouvy povinnost zachovávat důvěrnost jejího obsahu. **Oproti tomu obecnou zásadou vymezující činnost veřejné sféry je možnost konat pouze v zákonných mezích (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Stanoví-li proto zákon výjimku z obecné povinnosti správního orgánu poskytovat informace o své činnosti, nemůže správní orgán poskytování informací omezit nad zákonný rámec vlastním úkonem.**^[2] Uzavírá-li osoba soukromého práva smlouvu s Českou republikou, reprezentovanou správním orgánem, musí zásada obecného omezení státní moci převážet nad zásadou obecné volnosti soukromých subjektů. Neznalost zákona neomlouvá, proto si obě smluvní strany musí být vědomy zákonných omezení, byť by se vztahovala pouze na jednu z nich. Za těchto podmínek smluvní ujednání, překračující zákonný rámec pro výkon státní moci, nemůže vést k omezení ústavního a zákonného práva třetích osob (práva na informace) a správní orgán se na takové smluvní ujednání nemůže s úspěchem odvolat.

[1] Povinnost posoudit varianty spojení v souladu s evropskými směnicemi – mezinárodní smlouva o hraničním bodu v případě R52 by vyloučila ze hry variantu druhou (přes Břeclav), resp. znamenalo by to buď dodržet tuto smlouvu a porušit českou a evropskou legislativu trvající na posouzení variant, nebo se řídit těmito předpisy a porušit mezinárodní právo.

[2] Žádný předpis neopravňuje vládu ČR aby ve svém usnesení schválila konkrétní trasu dálnice (a na základě toho vyjednávala mezinárodní smlouvu.) Výběr trasy silnice je dán správním orgánům vedoucím příslušná územní a stavební řízení.

„Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejnska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace rozvoje občanské společnosti.“



