



Obsah:

Ústavní soud umožnil vyhlášení referenda...	1
Lhůty v územním plánování	2
Tunely skrz soukromé vlastnictví – 2. díl	4
Kdy je možné usmrtit zvíře	5
Odpovědnost za škody... II. díl	9
Koho žalovat v tzv. sousedských sporech?	12
Domácí násilí v návrhu nového OZ	14
Je příspěvek na úhradu péče výživným?	16
Pronásledování oběti... (stalking)	18
Oxymoron skupinové integrace...	21
Odmítání pracovníků pro... etnický původ	22
Svítá na lepší časy? Nová úmluva OSN...	24
Systémové porušování práv obchodními...	26

POLITICKÁ PRÁVA

Ústavní soud umožnil vyhlášení referenda o územním plánu

Hana Konečná

V následujícím textu se budu zabývat závěry vyplývajícími z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 13. března 2007. V tomto případě řešil Ústavní soud otázku možnosti vyhlášení místního referenda o otázkách týkajících se návrhu územního plánu.

Návrh na vyhlášení místního referenda u Krajského soudu v Praze byl podán v návaznosti na odmítnutí vyhlášení referenda o otázkách týkajících se návrhu územního plánu zastupitelstvem obce. Dne 15. prosince 2004 Krajský soud v Praze usnesením návrh zamítl s odkazem na § 7 písm. d) a e) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“). Proti usnesení Krajského soudu byla podána ústavní stížnost a to s ohledem na skutečnost, že bylo porušeno základní právo podílet se přímo na správě věcí veřejných náležících do samostatné působnosti obce podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Aktivní legitimace

Ústavní soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou stěžovatelé oprávněni podat ústavní stížnost. Tato stížnost byla podána Přípravným výborem pro konání místního referenda a třemi subjekty, které se označily za oprávněné občany obce.

Označení „oprávnění občané obce dle § 3 odst. 1 zákona č. 298/1992 Sb.“ 1) shledal soud jako příliš obecné a potvrdil konstatování Krajského soudu, že subjekty takto označené nelze považovat za účastníky řízení ani za osoby zúčastněné na řízení. Osobami zúčastněnými na řízení by mohly být osoby, které byly na svých právech přímo dotčeny vydáním napadeného rozhodnutí pouze v případě, pokud by nebyly účastníky řízení před soudem, ale výslovně by oznámily, že v řízení budou práva osob zúčastněných uplatňovat.

Přípravný výbor pro konání místního referenda je ze zákona oprávněn ke všem procesním úkonům spojeným s místním referendem. Pokud byly v průběhu soudního přezkumu rozhodnutí o nevyhlášení referenda zastupitelstvem obce porušeny ústavou zaručené práva a svobody, je Přípravný výbor oprávněn k podání ústavní stížnosti.

Předmět referenda

Místní referendum lze uspořádat o věcech patřících do samostatné působnosti obce. Referendum však nelze konat o otázkách vymezených v § 7 zákona o místním referendu, ačkoliv se jedná o otázky spadající do samostatné působnosti obce. Zmiňovaný § 7 písm. e) neumožňuje uspořádat referendum o otázce rozhodované ve zvláštním řízení. Napadené rozhodnutí Krajského soudu zahrnuje schvalování územně plánovací dokumentace pod pojem „zvláštní řízení“ ve smyslu § 7 písm. e) zák. o místním referendu.

Ústavní soud ovšem zdůraznil, že žádná z oblastí, o nichž zastupitelstvo obce rozhoduje, není zvláštním řízením podle § 84 odst. 1 zákona o obcích. Zvláštním řízením není ani schvalování územního plánu obce. Schvalování územního plánu obce probíhá v samostatné působnosti a je výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce. Konání referenda tedy nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti. Konání referenda nebrání ani to, že se položená otázka vztahuje k územnímu plánu ve stadiu návrhu, jak tomu bylo v tomto konkrétním případě, což je poslední stadium pořizování územně plánovací dokumentace následující po zadání a konceptu.

Ústavní soud v nálezu hovoří konkrétně o územním plánu ve stádiu návrhu. Dle mého názoru nelze z nálezu vyvozovat, že by o otázkách spadajících do jiných fází územního plánu nešlo vyhlásit místní referendum. Ústavní soud jasně řekl, že schvalování územního plánu nelze podřadit pod pojem „zvláštní řízení“, čímž formuloval obecné pravidlo o možnosti konání místního referenda v otázkách územního plánování. S ohledem na skutečnost, že návrh je až poslední fáze územního plánu, musíme dojít k závěru, že místní referendum lze konat i v jakémkoliv jiné fázi územního plánu.

Ústavní soud se však vyhnul posouzení konkrétních formulací otázek připravených pro místní referendum. 2) Krajský soud stanovil, že druhá otázka, která měla být v referendu položena, je chybně položena a v rozporu s právním předpisem ve smyslu § 7 písm. d) zákona o místním referendu. Tento rozpor s právním předpisem odůvodnil tím, že závazná část územního plánu podle stavebního zákona neřeší otázku, kdo bude investorem zamýšlených staveb uvedených v územním plánu. Tento názor Ústavní soud ani nepotvrdil, ani nevyvrátil. Ústavní soud zkoumal jen samostatnou přípustnost či nepřípustnost místního referenda ve věci územního plánu. Samotné formulaci položených otázek se zcela vyhnul a odkázal pouze na nové rozhodnutí Krajského soudu.

Nález Ústavního soudu tedy potvrdil možnost konat místní referendum zavazující zastupitelstvo obce o otázkách týkajících se územního plánu.

Autorka je dobrovolnicí sdružení právníků EPS a studentkou PrF MU.

Poznámky:

1) S pojmem „oprávněný občan“ pracoval zákon č. 298/1992 Sb., o místním referendu a změně některých zákonů, který byl zrušen 1. 2. 2004. Jelikož zastupitelstvo obce rozhodlo dne 2. 11. 2004 referendum nevyhlásit, je z výše uvedeného patrné, že subjekt již od počátku zvolil označení podle neplatné právní úpravy. Platný zákon o místním referendu pracuje pouze s pojmem „oprávněná osoba“.

2) Konkrétní znění jednotlivých otázek uvedených v návrhu na vyhlášení referenda:

a) Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce neschválilo nový návrh územního plánu, podle kterého by se zvýšil počet stávajících rodinných domů v obci o dalších cca osm set a z vesnice by se tak stalo maloměsto se všemi z toho plynoucími důsledky?

b) Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce schválilo nový návrh územního plánu obce, kde

v závazné části bude stanoveno, že budoucí investor výstavby (domy, golfový areál) uhradí náklady spojené se stavbou vodovodu a kanalizace (včetně čističky) pro stávající obec a tyto sítě budou vybudovány v první etapě – před zahájením stavby rodinných domů a golfového areálu?

Publikováno: 18. 4. 2007

Lhůty v územním plánování

Mgr. Luděk Šíkola

Běh lhůt je v každém procesu jednou z klíčových právních skutečností. Občas bývá oříškem i pro profesionály a téměř vždy je noční můrou nabývajících na intenzitě s blížícím se koncem aktuální lhůty. Na lhůty jsou totiž vázány procesní práva a povinnosti, na jejichž uplatnění nebo splnění závisí možnost úspěšně se domáhat soukromoprávních i veřejnoprávních nároků.

V tomto textu se zaměříme na výklad lhůt a procesních práv a povinností vázaných na ně podle právní úpravy územního plánování v zákonu č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

Podávání námitek k územně plánovací dokumentaci

Nejdůležitějším právem v procesu územního plánování je právo podat námitku. Okruh osob oprávněných k podání námítky se liší v závislosti na typu územně plánovací dokumentace. Zpravidla to však bude dotčený vlastník, zástupce veřejnosti zmocněný dotčenou veřejností nebo obec. Pořizovatel územně plánovací dokumentace má povinnost těmito námitkami se věcně zabývat a rozhodnout o nich, to však pouze za předpokladu, že byly uplatněny v zákonné lhůtě. Povinností pořizovatele dále je poskytnout námitkujícím osobám, ale i veřejnosti obecně a dotčeným orgánům, dostatečný časový prostor pro seznámení se s dokumentací z důvodu přípravy kvalifikované argumentace v procesu územního plánování.

Za tím účelem stanovuje stavební zákon třiceti denní lhůtu k nahlédnutí do připravované ÚPD. Písemnosti ve věcech územního plánování se zveřejňují formou veřejné vyhlášky, přičemž lhůta k nahlédnutí stanovena stavebním zákonem začíná běžet dnem doručení veřejné vyhlášky. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v ust. § 25 odst. 2 určuje, že patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou. Vzhledem k § 40 odst. 1 písm. a) cit. zákona začíná lhůta k nahlédnutí běžet šestnáctým dnem po vyvěšení. Případne-li

poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek prodlužuje se lhůta až do prvního pracovního dne (§ 40 odst. 1 písm. c) správního řádu). Pořizovatel územního plánu je povinen na veřejné vyhlášce vyznačit den, kdy písemnost vyvěsil, aby mohl každý snadno lhůtu k nahlédnutí určit. 1) Při počítání konkrétní lhůty je třeba vzít také v potaz, že stavební zákon obsahuje speciální úpravu ohledně počátku běhu lhůty pro doručování písemností v případech, kdy se vyvěšuje na více úředních deskách. Na rozdíl od správního řádu totiž stanoví, že za den vyvěšení se považuje den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději. 2)

„Dostatečně dlouhá doba“ k seznámení se s písemnostmi

Veřejnost by podle předchozího výkladu měla mít dostatečně dlouhou dobu k seznámení s písemnostmi ve věcech územního plánování. V případě striktně formálního postupu pořizovatele k věci však může být přístup k dokumentaci velmi zrelativizován. Veřejnou vyhlášku, jíž pořizovatel zpřístupňuje dokumentaci a určuje běh lhůty určený k nahlédnutí do dokumentace, může totiž z úřední desky počátkem šestnáctého dne sejmout. Dokumentace tak bude sice ještě dalších třicet dnů někde na úřadě k dispozici, ovšem ti, kdo nezachytili veřejnou vyhlášku, se o tom již nedozví.

Na druhou stranu platí, že kompletní dokumentace musí být přístupná již od prvního dne vyvěšení veřejné vyhlášky, neboť § 20 odst. 2 stavebního zákona říká, že: „Možnost nahlédnout do písemnosti musí příslušný úřad zajistit po celou dobu vyvěšení písemnosti nebo oznámení a v průběhu lhůt stanovených pro podání stanovisek, námitek a připomínek.“ Bylo by tak jen logické, aby pořizovatel veřejnou vyhlášku nechal na úřední desce nejen po celou dobu běhu patnáctidenní lhůty určující doručení, ale také po dobu lhůty určené k nahlédnutí. Je nutné ještě poznamenat, že písemností se rozumí i výkresy, schémata a jiná zobrazení (§ 20 odst. 3 stavebního zákona). Situaci kolem lhůt a zveřejňování písemnosti v územním plánování pak ještě komplikuje úprava oznamování veřejného projednání připravované územně plánovací dokumentace.

Oznamování veřejného projednání

Obecná úprava správního řádu, která se použije pro oznamování veřejného projednání územních plánů stanoví, že dobu a místo konání veřejného projednání správní orgán

oznámí na úřední desce alespoň patnáct dnů předem (§ 172 odst. 3). Pro oznámení veřejného projednání nestanoví zákon formu doručování veřejnou vyhláškou. Znamená to, že počátek patnácti denní lhůty se počítá ode dne, kdy došlo k vyvěšení oznámení o konání veřejného projednání. V případě současného zveřejnění územně plánovací dokumentace a oznámení veřejného projednání za předpokladu využití minimální lhůty se může proto stát, že veřejné projednání se bude konat v den, kdy teprve dojde k doručení návrhů územně plánovací dokumentace a začne běžet třiceti denní lhůta k nahlížení do ní.

K takové situaci by nepochybně docházet nemělo (přestože čistě z formálně právního hlediska je to možné), neboť je nutné vycházet ze smyslu jednotlivých ustanovení a základních zásad činnosti správních orgánů. Veřejné projednání není totiž jen diskusním klubem, ale také určuje konec lhůty k podání námitek proti územně plánovací dokumentaci. 3) Pokud by se uplatňovala naznačená praxe pořizovatele ÚPD, bylo by to v rozporu s již zmiňovanými základními zásadami činnosti správních orgánů (viz např. § 2 odst. 3 nebo § 4 správního řádu) a proti smyslu úpravy stavebního zákona, který lhůtu ke zveřejňování územních plánů stanovuje pro poskytnutí dostatečného prostoru veřejnosti a dotčeným osobám k seznámení se s návrhy, ale nepochybně i pro kvalifikovanou účast v procesu přípravy územně plánovací dokumentace.

Úprava de lege ferenda

Při úvahách de lege ferenda by bylo vhodné se zabývat změnou současné právní úpravy a den konání veřejného projednání vázat raději na uplynutí lhůty k nahlížení do dokumentace (např. veřejné projednání se koná do pěti dnů po uplynutí lhůty ke zveřejnění návrhů územně plánovací dokumentace).

Předložený výklad malé části stavebního zákona ve spojení s úvahami nad možnou nesprávnou praxí pořizovatelů územních plánů nevycházejí ze snad a priori předpokládaného pohledu autora na výkon státní správy, ale ze zkušenosti, že pokud zákon umožňuje úřadu výklad nepříznivý pro účast veřejnosti, vždy se někde najde úřad, který takový výklad využije. Považuji proto za dobré na záludnosti zákona ukázat ještě předtím, než sama praxe ukáže, jestli obavy byly oprávněné.

Autor je advokát spolupracující se sdružením právníků EPS.

Poznámky:

1) Příklad: Pořizovatel vyvěsil veřejnou vyhlášku s návrhem územního plánu dne 1. března 2007, návrh tak byl doručen 15. března a lhůta 30 dnů k nahlížení do návrhu běží od 16. března. Posledním dnem lhůty by měl být 14. duben. Jelikož jde o sobotu, musí být návrh každému přístupný ještě v pondělí 16. dubna 2007. Celková doba, po kterou se veřejnost mohla dozvědět o připravovaném územním plánu se tak ve skutečnosti prodlouží na 47 dnů.

2) Srov. § 25 odst. 3 správního řádu.

3) Ustanovení § 39 odst. 2, § 52 odst. 3 a § 67 odst. 1 stavebního zákona stanoví, že lhůta pro uplatnění námitek končí veřejným projednáním návrhu ÚPD.

Publikováno: 16. 5. 2007

OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROTRĚDÍ

Tunely skrz soukromé vlastnictví – 2. díl

Mgr. Radek Motzke

V článku „Tunely skrz soukromé vlastnictví“, který byl uveřejněn na portálu Via Iuris dne 21. 9. 2005, jsem upozornil na problematiku povolování staveb po částech. Šlo o situaci, kdy stavební úřady povolovaly rozsáhlou stavbu silničních tunelů pod městskou zástavbou.

„Salámování“ staveb je nezákonné

Z projektů bylo jasné, že se ražba tunelů neobejde bez poklesů této zástavby. Účinky poklesů mělo minimalizovat statické zajištění, které bylo navrženo projektantem. Návrh statického zajištění však narazil na protest majitelů dotčených domů, kteří zajištění považovali za nedostatečné. Stavebník - Ředitelství silnic a dálnic - obešel protesty tím, že požádal o povolení všech částí stavby, které se neměly budovat přímo v domech nesouhlasících majitelů. Požádal tedy o povolení všech objektů kromě statického zajištění. V citovaném článku jsem vysvětlil, že povolování stavby po částech (tzv. „salámování staveb“) je nezákonné, pokud má za následek, že úřady opomenou vzájemné vztahy mezi částmi stavby a dopady stavby jako celku. V daném případě mělo povolování stavby po částech navíc jasný cíl obejít nesouhlas dotčených osob.

Od doby, kdy byl vydán zmíněný článek, uplynul zhruba rok a půl. Co se mezitím stalo? Úřady zamítly všechna odvolání

nespokojených majitelů. V důsledku toho nabyla stavební povolení právní moci a tunely se mohly začít stavět. Majitelé si to ovšem nenechali líbit a podali správní žaloby. Doposud uspěli ve dvou případech, a sice se žalobou proti stavebnímu povolení na přeložky inženýrských sítí před jejich domy a se žalobou proti tunelům samotným. Výstavba tunelů je tedy pozastavena do doby, kdy úřady napraví své chyby a vydají nová rozhodnutí. V dalším textu se pozastavím nad rozsudkem ve věci přeložek sítí. Obsahuje totiž zajímavé právní názory ve vztahu k povolování velkých staveb veřejné infrastruktury.

(Ne)existence systémové podjatosti

V žalobě byla uplatněna námitka tzv. systémové podjatosti stavebního úřadu, který povoloval přeložky sítí. Za systémovou podjatost se označuje situace, kdy úřady územních samosprávných celků vydávají povolení pro územní samosprávné celky, při nichž jsou zřízeny. Může se tak stát, že obecní úřad vydává povolení pro obec, při níž je zřízen. Úředníci, kteří jsou zaměstnanci obce, se tak dostávají do situace, kdy vydávají povolení svému zaměstnavateli. Je nabíledni, že nezávislost jejich rozhodování je ohrožena.

V našem případě vydal magistrát stavební povolení na přeložky sítí, jejichž stavebníkem bylo nejen ŘSD, ale také samotné město. Soud však ve shodě s právním názorem Nejvyššího správního soudu judikoval, že systémová podjatost neexistuje. Uvedl, že podjatý nemůže být celý úřad, ale pouze konkrétní úředník, pokud se navíc prokáží konkrétní okolnosti podjatosti – například, že dostal v dané věci pokyny od volených zástupců města. Je zjevné, že prokázat udělení takového pokynu bude těžké.

Přesto je jasné, že systémová podjatost existuje. Platné právo jí totiž brání alespoň při vyvlastňování. Vyplývá to z ustanovení § 16 zákona č. 184/2006 Sb., zákona o vyvlastnění, které přenáší působnost pro vyvlastňování na jiný úřad, pokud by měla obec prostřednictvím svého obecního úřadu vyvlastňovat sama pro sebe. Obdobná úprava platí, pokud se vyvlastňuje pro kraj. Přitom není třeba prokazovat, že volení zástupci obce nebo kraje ovlivňují nebo by mohli ovlivňovat proces vyvlastňování. Podle mého názoru by bylo vhodné tuto úpravu zobecnit novelou správního řádu a vztáhnout ji na veškeré rozhodování úřadů ve věcech územních samosprávných celků, při nichž jsou zřízeny.

Námitka podjatosti tedy neuspěla. Soud naopak vyhověl námitce, že magistrát porušil požadavek § 62 odst. 1 písm. c) stavebního zákona na zajištění komplexnosti a plynulosti výstavby. V rozsudku konstatoval, že velké stavby obecně lze povolovat po částech. Ovšem v daném případě představovalo povolování po částech porušení zákona. Magistrát totiž v obraně proti žalobě přiznal, že neuskutečnění přeložek sítí by zablokovalo realizaci dalších částí stavby, které jsou předmětem jiných stavebních povolení. Zároveň uplatňoval zcela protichůdný argument, že stavba přeložek je samostatně „povolitelná“ a proveditelná a hlavně nemá žádnou souvislost s dosud nepovoleným statickým zajištěním dotčených domů.

Jeho tvrzení byla nepřesvědčivá, neboť prvostupňový stavební úřad zahrnul do výroku stavebního povolení podmínku, že si stavebník před zahájením stavby ověří stav základů dotčených domů a učiní opatření proti jejich poškození. Zároveň uložil stavebníkovi, aby vzal v potaz návrh statického zajištění dotčených domů. Soud tedy považoval za prokázané, že stavba přeložek sítí souvisí se statickým zajištěním i s ostatními částmi stavby tunelů. V rozsudku dále konstatoval, že Magistrát porušil zákon, když se těmito souvislostmi odmítl zabývat.

K vyhrazení pravomoci nadřízeného orgánu

Soud rovněž vyhověl námitce, že Magistrát porušil ustanovení § 123 stavebního zákona. Citované ustanovení umožňuje, aby si nadřízený správní orgán vyhradil pravomoc pro povolování celé stavby nebo několika jejích souvisejících částí. Ustanovení se uplatní u zvláště obtížných nebo neobvyklých staveb nebo u opatření s většími dopady na životní prostředí. Soud konstatoval, že vyhrazení pravomoci by zajistilo komplexnost povolování a lepší ochranu práv dotčených osob oproti situaci, kdy se stavba povoluje v několika samostatných řízeních. Na závěr uvedl, že si lze těžko představit, v jakých případech by se mělo ustanovení § 123 o vyhrazení pravomoci uplatnit, když jej úřady neuplatnily při povolování tunelů, které jsou prokazatelně velmi obtížnou stavbou s velkými dopady na okolí.

K názoru soudu je třeba doplnit, že v daném případě si mohl vyhradit pravomoc nejlépe krajský úřad. Povoloval totiž klíčové prvky stavby, a sice tunely samotné, a zároveň byl společným nadřízeným orgánem městské části a magistrátu, které povolovaly méně

významné části stavby (přeložky sítí, silniční přivaděče). Krajský úřad mohl vést o celé stavbě jediné řízení, musel by však vydat několik stavebních povolení. Odvolání by totiž projednávaly příslušné nadřízené správní orgány. Například odvolání proti povolení staveb pozemních komunikací (silničních tunelů) by projednávalo Ministerstvo dopravy, odvolání proti vodním dílům (veřejné kanalizaci) Ministerstvo zemědělství a odvolání proti stavbám obecného stavitelství (přeložkám sítí) Ministerstvo pro místní rozvoj.

Je třeba zdůraznit, že ustanovení § 123 je pouze fakultativní. Znamená to, že nadřízený správní orgán si může, ale nemusí, vyhradit pravomoc pro celou stavbu nebo její část. Využije přitom tzv. správního uvážení, tedy možnosti volby v mezích zákona. Krajský úřad své správní uvážení zneužil, když si pravomoc nevyhradil ani v případě, kdy povolování stavby v několika samostatných řízeních prokazatelně vedlo obcházení práv dotčených osob.

Pro úplnost dodávám, že nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. také poskytuje určitou ochranu proti salámování staveb. Činí tak ustanovením § 17 o vyhrazení pravomoci, které přejímá a upřesňuje ustanovení § 123 starého stavebního zákona. Dále je to ustanovení § 115, které ukládá, aby podmínky stavebního povolení zajistily návaznost na podmiňující stavby. Jde tedy o zpřesnění požadavku § 62 odst. 1 písm. c) starého stavebního zákona na zajištění komplexnosti a plynulosti výstavby. Praxe ukáže, do jaké míry budou stavební úřady tato ustanovení využívat.

Autor působí ve sdružení právníků EPS.

Publikováno: 3. 4. 2007

Kdy je možné usmrtit zvíře

Zuzana Smolová

Téměř každý z nás byl někdy konfrontován přímo či nepřímo s případem zranění, usmrcení nebo týrání zvířete, ať už se jednalo například o úmyslné zastřelení, otrávení, zbití, nevhodné podmínky chovu nebo zbavení se nechtěného zvířete.

V tomto článku se zaměřím na podmínky pro oprávněné usmrcení zvířete v rámci soukromého chovu a možnost obrany proti nezákonnému postupu orgánů či fyzických osob. Dále zmíněné informace jsou vztahovány zejména k domácímu chovu psů,

protože právě jich se týkající případy jsou jedněmi z nejčastějších a také nejvíce medializovaných.

Zákon č. 246/1992 Sb., o ochraně zvířat proti týrání v § 5 odst. 1 stanoví, že žádné zvíře nesmí být bezdůvodně usmrceno. Zvířetem se pro účely tohoto zákona (§ 3) rozumí obratlovec kromě člověka, nikoliv však plod. V § 5 odst. 2 cit. zákona je pak výslovně stanoveno, v jakých případech je tuto zásadu možné porušit. Jedná se zejména o případy využití produktů hospodářského zvířete, dále tzv. utracení pro nemoc či stáří zvířete, jednání v nutné obraně či krajní nouzi, výkon práva myslivosti a rybářství, regulování populace zvířat v lidské péči a volně žijících zvířat, jakožto i mimořádné veterinární nebo hygienické opatření nařízené při ochraně před nákazami.

Pro účel tohoto článku považuji za nejvýznamnější tři základní možnosti: oprávnění myslivecké stráže, bezbolestné utracení a jednání v nutné obraně či krajní nouzi.

Oprávnění myslivecké stráže

První možností je podle § 14 odst. 1 písm. e) zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti oprávnění myslivecké stráže usmrcovat v honitbě toulavé psy, kteří pronásledují zvěř mimo vliv svého vedoucího ve vzdálenosti větší než dvě stě metrů od nejbližší nemovitosti sloužící k bydlení.

Toto oprávnění má tedy výhradně myslivecká stráž (nikoliv tedy myslivec či nájemce honitby) ustanovená podle § 12 cit. zákona, a ta je povinna prokázat se průkazem myslivecké stráže a služebním odznakem. Oprávnění se nevztahuje na psy ovčáckých a loveckých plemen, na psy slepecké, zdravotnické, záchranářské a služební. Výcvik těchto psů lze v honitbě provádět jen s předchozím souhlasem jejího uživatele a za podmínek jím stanovených. 1)

Honitbou se podle § 2 cit. zákona rozumí soubor souvislých honebních pozemků jednoho nebo více vlastníků vymezený v rozhodnutí orgánu státní správy myslivosti, v němž lze provádět právo myslivosti, včetně nehonebních pozemků uvnitř honitby (například účelové komunikace). Za trvale obydlený dům se považuje dům celoročně obydlený, nikoliv tedy rekreační chalupa či chata.

Další důležitou podmínkou je, že zvíře musí být mimo vliv svého vedoucího. To znamená, že jeho vedoucí neví přesně, kde jeho pes je a jak se chová, a není tedy schopen ho svými pokyny účinně ovládat a kontrolovat jeho počínání včetně případného přivolání. Pokud jsou slyšet pokyny vedoucího a pes na ně reaguje, je věc zřejmá. Problém nastává, když pes je sice mimo dosah svého vedoucího, ale ten žádný vliv neuplatňuje. Pak se obvykle vysvětluje, že nelze psa usmrtit, pokud je jeho vedoucí vidět, třeba i na větší vzdálenost. 2)

Všechny podmínky musí být splněny kumulativně a podle § 14 odst. 2 cit. zákona je myslivecká stráž, která usmrtila psa nebo kočku, zdivočelé hospodářské zvíře nebo označené zvíře z farmového chovu zvěře, povinna o tom neprodleně informovat jeho vlastníka, pokud je známý, a sdělit mu místo usmrcení zvířete, popřípadě jej na toto místo doprovodit.

Veřejnost často není srozuměna s omezeními volného pohybu zvířat v honitbě ani o oprávněních myslivecké stráže stanovených zákonem. Kupříkladu usmrcení psa v honitbě je často zásahem nejen do majetkové, ale i citové sféry vlastníka. Zákon sice výslovně uvádí, že v případě usmrcení psa může vlastník psa požadovat náhradu škody, ovšem jen tehdy, dokáže-li, že k jeho usmrcení nedošlo za okolností v zákoně uvedených. To znamená, že důkazní břemeno je na vlastníkově psa a v případě překročení pravomocí myslivecké stráže jej lze jen velmi těžko unést. Proto je zvláště významné takovýmto situacím raději předcházet.

Bezbolestné utracení

Druhou možností je podle § 5 odst. 1 zákona o ochraně zvířat proti týrání bezbolestné usmrcení zvířete pro slabost, nevyléčitelnou nemoc, těžké poranění, genetickou nebo vrozenou vadu, celkové vyčerpání nebo stáří zvířete, jsou-li pro další přežívání spojeny s trvalým utrpením.

Na základě odst. 6 cit. zákona smí tzv. utracení provádět pouze osoba odborně způsobilá - veterinární lékař nebo jiná odborně způsobilá osoba. 3) Je tedy vždy na odborném posouzení veterinárního lékaře, zda zvíře nepřekonatelně trpí a není naděje na vyléčení, nicméně v praxi se však stále objevují i případy, kdy majitel žádá utracení zvířete pouze z toho důvodu, že již nemá zájem se o zvíře dále starat a chce se jej zbavit.

Zákon dále výslovně stanoví, že podmínkou tzv. utracení musí být bezbolestnost. V odst. 8 cit. zákona jsou proto taxativně vyjmenovány metody usmrcování zvířat, které jsou zakázány. Jedná se zejména o utopení, ubití, ubodání, použití elektrického proudu, pokud nenastane okamžitá ztráta vědomí atd.

Jednání v nutné obraně či krajní nouzi

Třetí možností je zranění, popřípadě usmrcení zvířete činem, který by jinak byl trestným, ale v důsledku splnění zákonem stanovených podmínek je zcela vyloučena protiprávnost takového jednání. Jedná se o jednání v krajní nouzi, případně i v nutné obraně. K činu v krajní nouzi i nutné obraně je oprávněn zásadně každý, to znamená, že k odvracení nebezpečí nebo útoku je přípustná pomoc nezúčastněné osoby.

Krajní nouze

Podle § 14 trestního zákona (zákona č. 140/1961 Sb., v platném znění) musí být v případě jednání v krajní nouzi splněny tyto objektivní podmínky:

- odvrácení nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému tímto zákonem
- toto nebezpečí nebylo možno za daných okolností odvrátit jinak (tzv. subsidiarita) a
- způsobený následek nesmí být zřejmě stejně závažný nebo ještě závažnější než ten, který hrozil.

Nejvýznamnější podmínkou pro posouzení, zda jednání bylo ještě jednáním v krajní nouzi je, že nebezpečí (v tomto případě představuje velmi pravděpodobné nebezpečí útoku zvířete nebo již útočící zvíře s výjimkou zvířete poštvaného - například divoké lesní zvíře, pes mimo vliv svého majitele aj.) hrozí přímo, bezprostředně. To znamená, že situace, kdy je útočící pes zahnán, a teprve poté je na něj vystřeleno, je jistě excesem z jednání v krajní nouzi a může mít trestněprávní následky.

Další významnou podmínkou je tzv. subsidiarita jednání. To znamená, že nebezpečí nebylo možné odvrátit jinak (například útekem člověka) a že následek takového jednání musí být přiměřený následku, který nebezpečím původně hrozil. Situace, kdy například člověk vytáhne na volně pobíhajícího psa s náhubkem zbraň a zastřelí ho z důvodu, že zvíře vůči němu vykazovalo známky agresivního chování, je tedy jistě jednáním, které z mezí krajní nouze vybočuje.

V praxi však situace většinou tak jednoznačná není a bude vždy záležet na individuálním posouzení konkrétního případu, neboť v úvahu je nutné vzít mimo jiné také to, že se jedná o situaci náročnou na psychiku člověka, jeho zkušenost se zvířaty či krizovými situacemi, i to, že jednání v krajní nouzi se vyznačuje okamžitým rozhodováním doprovázeným stresem.

Nutná obrana

Podle § 13 cit. zákona se vyžadují při jednání v nutné obraně tyto objektivní podmínky:

- odvrací se přímo hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný tímto zákonem (zájmy jak společnosti tak jednotlivců, ohrožení zájmů vlastních i cizích (pomoc) – ohrožení života, zdraví, svobody, majetku, důstojnost)
- obrana nesmí být zcela zjevně nepřiměřená způsobu útoku.

Útokem se rozumí úmyslné protiprávní jednání člověka, za které se v tomto případě považuje i útok zvířete poštvaného člověkem jako tzv. živý nástroj v ruce člověka. Odvrátit útok lze jen v případě, pokud „hrozí“ nebo „trvá“. V opačném případě by šlo obdobně jako u krajní nouze o exces z nutné obrany. Útok může mít i formu opomenutí – v našem případě by se jednalo například o případ, kdy majitel venčí v parku psa, pes napadne dítě a pokouše je, přičemž majitel nijak nezasáhne a nic neučiní pro ochranu dítěte. Jednání majitele lze pak tedy posoudit jako útok ve smyslu § 13 trestního zákona. 4)

V podstatě je nutná obrana specializací krajní nouze, podmínkou není subsidiarita, platí pouze podmínka, že způsob odvracení útoku nesmí být zcela zjevně nepřiměřený tomuto útoku. Možnost obrany proti poštvanému zvířeti je „silnější“. Poštvaní zvířete by navíc bylo možné posuzovat například jako úmyslné ublížení na zdraví apod.

Kam se obrátit, víte-li o týraném zvířeti, a co dělat, když vám někdo neoprávněně usmrtí či zraní zvíře

Dozor nad dodržováním povinností v oblasti ochrany zvířat vykonávají příslušné orgány veterinární správy - krajské veterinární správy. Zjistí-li (třeba na základě vašeho podnětu), že dochází k týrání zvířat, informují obec nebo orgány činné v trestním řízení, aby mohlo být zahájeno řízení o správním deliktu, případně trestní řízení.

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností (v Praze příslušné úřady městských částí) projednávají přestupky a správní delikty na úseku ochrany zvířat a ukládají pokuty chovatelům podle zákona na ochranu zvířat proti týrání. Upozornit příslušné orgány veterinární správy je vhodné také proto, že na návrh krajské veterinární správy může obecní úřad obce s rozšířenou působností správním rozhodnutím nařídit a zajistit umístění týraného zvířete do náhradní péče, vyžaduje-li to jeho zdravotní stav, nebo pokud je opakovaně týráno (§24a a § 28a zákona o ochraně zvířat proti týrání).

Úmyslné usmrcení či zranění zvířete zakládá také podezření ze spáchání trestného činu týrání zvířat podle ustanovení § 203 TZ nebo trestného činu poškozování cizí věci ve smyslu § 257 TZ. 5) Z hlediska trestního práva je trestný čin týrání zvířat úzce spjat s normami správního práva. Jedná se zejména o opakované případy týrání zvířete, bez ohledu na následek, pokud byl pachatel za obdobný přestupek v posledním roce postižen nebo za takový čin v posledních dvou letech odsouzen. Je tedy zapotřebí, aby se pachatel dopustil jednání, které zákon o ochraně zvířat proti týrání za týrání v § 4 zákona č. 246/1992 Sb. označuje. 6) Takového jednání by se pachatel dopustil v případě, kdyby příslušné správní, popř. trestní, řízení skončilo pravomocným rozhodnutím o uložení sankce před uplynutím prekluzivní lhůty. V případě, že je následkem takového úmyslného jednání smrt zvířete, tzn., dojde-li k utýrání zvířete, není nutná předchozí sankce. 7)

Všechny orgány činné v trestním řízení – tedy soudy, státní zastupitelství a orgány Policie ČR – jsou povinny zabývat se podezřením ze spáchání jakéhokoli trestného činu a jsou povinny přijmout každé oznámení o spáchání trestného činu či podezření z jeho spáchání. Pro postup jedince, který odhalí zranění, usmrcení či týrání zvířete je tedy nejdůležitější celou událost co nejdříve nahlásit příslušným orgánům. V případě, že jste byli svědkem události a je šance na zadržení pachatele a zabránění dokonání činu, je nejlepším řešením zavolat na tísňovou linku 112 či 158, popřípadě na tísňovou linku obecní či městské policie, je-li zřízena. Do příjezdu policie je možné také pachatele zadržet.

Pokud zjistíte pouze následky události, je nejlepším řešením návštěva nejbližšího oddělení Policie ČR, kde bude sepsán protokol o události a případně podáno trestní oznámení. To je ovšem možné také zaslat písemně kterémukoli orgánu činnému

v trestním řízení. Orgány činné v trestním řízení mohou podle zákona (141/1961 Sb., trestní řád v platném znění) postupovat v zásadě třemi způsoby – zahájit trestní stíhání pachatele, postoupit věc orgánu obce k projednání správního deliktu nebo celou věc tzv. odložit.

V případě trestního řízení může soud na žádost poškozeného rozhodnout také o náhradě škody. Ve všech ostatních případech bude nutné se domáhat náhrady škody v občanskoprávním řízení.

Autorka je studentkou PF UP Olomouc, spolupracuje s EPS.

Poznámky:

- 1) Výslovné ustanovení v tomto směru má § 10 odst. 3 prováděcí vyhlášky k zák. č. 246/1992 Sb.
- 2) Viz čl. Eva Nohelová: Pohyb psů (a koček) v lese - jak se na to dívá zákon. Dostupný na <http://www.ifauna.cz/clanky/clanek.php?id=1718&oc=13>.
- 3) Viz § 17 odst. 1 cit. zákona: Řídit a kontrolovat pokusy na zvířatech jsou oprávněni lékaři, veterinární lékaři a osoby s jiným vysokoškolským vzděláním biologického směru, pokud se během studia, postgraduálního studia nebo dalšího celoživotního vzdělávání občanů prokazatelně seznámili s metodami chovu a práce na pokusných zvířatech, s jejich ochranou, s vyhledáváním a používáním alternativních metod a kterým bylo uděleno osvědčení příslušným orgánem ochrany zvířat.
- 4) Viz Jiří Jelínek a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. Praha: Linde, 2005, s. 247.
- 5) Viz jud. 27/84: Úmyslné zastřelení psa může být trestným činem poškozování cizí věci podle § 257 trestního zákona.
- 6) Za týrání se považuje například nucení zvířete k výkonům, které neodpovídají jeho fyzickému stavu a biologickým schopnostem a prokazatelně překračují jeho síly, z jiných než zdravotních důvodů omezování výživy zvířete včetně jeho napájení nebo naopak překrmování zvířete, cvičení nebo zkoušení zvířete na jiném živém zvířeti, provádění chirurgických zákroků za účelem změny vzhledu zvířete (zejména kupírování uší), chování zvířat v nevhodných podmínkách, usmrcení zvířete způsobem působícím nepřiměřenou bolest nebo utrpení, opustění zvířete s výjimkou zvířete volně žijícího s úmyslem se ho zbavit nebo zvíře vyhnat atd.
- 7) Viz jud. 6/02: Utýráním zvířete ve smyslu § 203 odst. 2 trest. zákona je každé usmrcení zvířete způsobem, který mu působí nepřiměřenou bolest, popřípadě předchozí vystavení bolestem či šokujícím prožitkům, a to i trvajícím po kratší dobu, pokud toto vystavení bylo mimořádně intenzivní. Je jím například usmrcení psa jeho shozením z velké výšky na zem.

Publikováno: 2. 5. 2007

Odpovědnost za škody na životním prostředí – díl II. 1)

JUDr. Michal Bernard

Už je tomu více než rok, co Ministerstvo životního prostředí začalo zpracovávat návrh zákona, který by do českého právního řádu transponoval směrnici Evropského společenství č. 2004/35/ES, o odpovědnosti za škody na životním prostředí. 2)

Základem celého systému odpovědnosti za škodu na životním prostředí je vcelku jasná a logická myšlenka, že provozovatel, jehož činnost způsobila škodu na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbu takové škody, by měl být finančně odpovědný. Náklady na nápravu škod na životním prostředí včetně preventivních opatření k předcházení takovým škodám, by měly být hrazeny tím, kdo má z činnosti finanční prospěch, nikoliv celou společností.

Do dnešní doby se objevilo celkem šest verzí návrhu zákona o ekologické újmě, což je důkazem komplikovaného projednávání a velmi rozdílných zájmů zainteresovaných subjektů. Tento článek si klade za cíl seznámit čtenáře s tím, jaká je aktuální podoba navrženého předpisu a jakým způsobem jeho projednávání doposud probíhalo.

Nač ten spěch?

Směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí byla po dlouhých letech příprav schválena v dubnu 2004. členské státy měly více než tři roky na přizpůsobení svého právního řádu jejím požadavkům. 3) Vláda na svém jednání dne 25. dubna 2007 návrh zákona neschválila, a ten tak bude muset být znovu dopracován. Těžko v tuto chvíli odhadovat, kdy začne platit. Lze předpokládat, že tento nový nástroj ochrany životního prostředí dostaneme nejdříve letos pod stromeček.

Česká republika se díky pozdní transpozici vystavuje nebezpečí žaloby ze strany Evropské Komise pro porušení Smlouvy. 4) Dle mého názoru lze rovněž uvažovat o bezprostředním účinku směrnice, kterého by se mohly osoby dotčené vzniklou nebo hrozící škodou na životním prostředí dovolávat.

Některá ustanovení směrnice jsou natolik přesná a bezpodmínečná a neukládají povinnost přímo provozovatelům, ale státním orgánům, že je podle mého názoru možné se jich dovolat přímo i bez existence vnitrostátního transpozičního opatření. 5)

Jak se rodí česká odpovědnost

Česká republika se rozhodla obsah směrnice vtělit do nového zákona, který dostal název „zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě“. Kromě přijetí speciálního zákona se nabízely další dvě varianty. Jednak povinnosti ze směrnice vložit do existujících právních předpisů (vodního zákona, zákona o ochraně přírody a krajiny atd.). To by však díky rozříštěnosti ve složkových předpisech ochrany životního prostředí působilo velmi nepřehledně, a proto se od této varianty ustoupilo. Uvažovalo se rovněž o novelizaci zákona o životním prostředí. 6) Ani tato cesta zvolena nebyla, i když by tím podle mého názoru mohlo dojít k resuscitaci této, v současnosti bohužel pouze proklamativní, právní normy.

První verze návrhu zákona byla ze strany MŽP představena v červenci 2006. Na základě velkého množství doručených připomínek ze strany průmyslu, nevládních organizací a úřadů došlo k podstatnému přepracování návrhu a v září 2006 byla zveřejněna jeho druhá verze. Připomínek k návrhu zákona bylo opět početně, a tak MŽP v listopadu 2006 předložilo jeho již třetí verzi. Ta byla v lednu 2007 projednána na schůzi Legislativní rady vlády.

Legislativní rada vlády návrh zákona pro celou řadu jeho problematických pasáží neschválila a vrátila ministerstvu k přepracování. V pořadí již čtvrtá verze návrhu zákona spatřila světlo světa v únoru 2007 a putovala zpět do Legislativní rady vlády. Legislativní rada vlády doporučila vládě zákon schválit s výhradou několika doplňků, které se promítly v páté a posléze šesté verzi návrhu zákona o ekologické újmě, přijaté v březnu 2007. Vláda jej však neschválila, a tak bude muset být znovu přepracován.

Problematické pasáže návrhu zákona

Návrh zákona obsahuje řadu problematických bodů, které mohou podstatným způsobem ohrozit efektivní fungování principů prevence, na kterých celý systém odpovědnosti za škody na životním prostředí stojí.

Zejména jde o příliš úzce vymezené použití zákona (jak věcně tak časově), celou řadu výjimek z povinnosti hradit náklady na odstranění škod a problematiku finančního zajištění provozovatelů pro případné škody.

Rozsah aplikace zákona

Rozsah použití zákona je omezen na škody na chráněných druzích rostlin a živočichů a přírodních stanovištích, na vodě a na půdě. Nevztahuje se však na znečištění ovzduší. Přitom právě ovzduší je ve většině případů škod primární složkou životního prostředí, která je poškozena. Z ovzduší se pak poškození přenáší do půdy, vody, živočichů a lidí.

Ne na všechny škody na vodě, půdě, druzích a stanovištích však budou povinnosti podle zákona dopadat. Škody na druzích a stanovištích musí mít „závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo zachovávání příznivého stavu ochrany“. Podobně škody na vodách musí být takové intenzity, aby měly „závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo kvantitativní stav nebo ekologický potenciál“. Nejkontroverznější je omezení aplikace odpovědnosti za škody na půdě. Podle návrhu zákona musí být škoda na půdě taková, aby představovala „závažné riziko pro lidské zdraví“. V praxi bude velmi složité prokazovat, že škoda na jmenovaných složkách životního prostředí dosáhla výše uvedených intenzit, neboť neexistují žádná kritéria pro takovou kvalifikaci, která je ostatně formulována velmi vágním způsobem.

Rozsah použití zákona je dále omezen podle charakteru provozu, který škodu na životním prostředí způsobil. U provozovatelů činností uvedených v příloze č. 1 k zákonu je konstruována objektivní odpovědnost, a to bez ohledu na zavinění. U ostatních činností je odpovědnost za škodu vázána na zaviněné jednání provozovatele. Co je však ještě horší, u těchto „zbytkových“ činností se zákon použije jen na škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, nikoliv na škody na vodě a půdě. To jsou zcela zásadní omezení, která v podstatě znemožňují aplikaci odpovědnosti u činností, které nejsou vyjmenovány v příloze č. 1 k zákonu.

Zákon se také nevztahuje na ekologickou újmu, k níž došlo před nabytím účinnosti zákona, nebo po nabytí jeho účinnosti, pokud je újma důsledkem provozní činnosti, která byla prokazatelně ukončena před tímto dnem. Bez nápravy tak zůstanou všechny současné škody na životním prostředí a tzv. staré

ekologické zátěže. V lepším případě jejich nápravu uhradí stát z kapes daňových poplatníků.

Výjimky z povinnosti hrazení nákladů

Podle § 12 odst. 4 návrhu zákona se provozovatel vyváže z povinnosti hrazení nákladů, 7) pokud prokáže, že jeho činnost je v souladu s vydaným povolením a nedošlo přitom k porušení dalších předpisů k ochraně životního prostředí (permitted action exemption). 8) Počet případů škod na životním prostředí, které budou moci být pokryty vydaným povolením správního orgánu, bude zcela jistě převažovat.

Návrh zákona se fakticky bude týkat pouze činností nepovolených, činností v rozporu se zákonem a škod způsobených zaviněním provozovatele. Takových případů však bude minimum. Naprostá většina případů nápravy škod na životním prostředí bude hrazena ze strany státu jako doposud, nebo nebude k nápravě docházet vůbec. To může v důsledku znamenat neochotu provozovatelů úředně povolených činností činit všechny nezbytné kroky k předcházení škodám v souladu se zásadou prevence.

Výjimka z hrazení nákladů se vztahuje i na případy škod na životním prostředí, u kterých v době svého vzniku nebylo podle tehdejších vědeckých a technických znalostí považováno za pravděpodobné, že k nim může dojít („state of the art exemption“).

Finanční zajištění provozovatelů

Návrh zákona odkládá povinnost finančního zajištění pro případ vzniku škod na životním prostředí o pět let, do 1. ledna 2012. 9) Ponechává rovněž na vůli provozovatelů jednotlivé formy finančního zajištění. Odložení účinnosti povinnosti finančního zajištění o pět let je neopodstatněné a v rozporu s účelem celého systému odpovědnosti za škody na životní prostředí. Odkladný účinek bude mít zcela jistě velmi negativní vliv na prosazování zásady „znečišťovatel platí“ v České republice.

Pouze obligatorní finanční zajištění s preferencí (či dokonce taxativním vymezením) pojistné smlouvy a bankovní záruky jako dvou klíčových způsobů zajištění může zabezpečit náležitě fungování principů prevence a „znečišťovatel platí“. Náklady na odstranění škod na životním prostředí mohou dosahovat takové výše, že provozovatel bez odpovídajícího finančního zajištění je nebude schopen uhradit, a v důsledku toho může přijít

do konkurzu. Nelze ani vyloučit možnosti, že provozovatel (právnícká osoba) zanikne úmyslně, aby se náhradě nákladů vyhnul. Náklady na odstranění ekologické újmy tak v mnoha případech mohou zůstat jako dosud na státu, tedy daňových poplatnících, anebo ekologická újma nebude napravena vůbec.

Pojistná smlouva má z hlediska ochrany životního prostředí podstatný vedlejší efekt. Pojišťovny budou před uzavřením smluv nutit provozovatele k ekologickým auditům, které povedou ke snížení rizika havárií. Modernější, bezpečnější a čistší technologie se provozovatelům vyplatí, protože díky nižším rizikům vzniku škod na životním prostředí bude nižší i částka pojistného.

Je zcela namístě ponechat nějaký čas, aby pojišťovny a banky byly schopny připravit pro provozovatele odpovídající produkty. Takový systém je nicméně možno nastavit mnohem dříve. Již dnes existují obdobné ekonomické nástroje. 10) Finanční zajištění je nutné navázat na vydání stavebního povolení. Pouze tak bude zajištěno, že tento institut bude fungovat efektivně a donutí provozovatele zabezpečit včas a náležitě finanční zajištění.

Závěr

Aktuální návrh zákona stále obsahuje celou řadu problematických ustanovení, které mohou podstatným způsobem ohrozit jeho efektivní fungování. Cílem průmyslu je samozřejmě to, aby zákon zůstal jen slohovým cvičením bez reálného účinku. Cílem nevládních organizací a širší aktivní veřejnosti by mělo být prosazení takového návrhu, který zajistí náležité fungování principů prevence a znečišťovatel platí. V současné chvíli to znamená v rámci dalších koleček projednávání návrhu prosazení takových změn, které výše uvedené problémy alespoň částečně odstraní. 11)

V důsledku bude mít efektivní fungování zákona i pozitivní ekonomický přínos pro státní rozpočet a celou společnost, neboť na základě tzv. internalizace externalit budou škody na životním prostředí a jejich náprava hrazeny osobami, které je způsobily, nikoliv tedy ze státního rozpočtu (či vůbec) jako doposud.

Autor působí ve sdružení právníků EPS a je doktorandem na PF UK.

Poznámky:

1) Tento článek lze považovat za volné pokračování mého příspěvku, který vyšel ve Via Iuris dne 30. 8.

2006. Pro základní informace o odpovědnosti za škody na životním prostředí jako novém právním nástroji ochrany životního prostředí, který zakotvuje stěžejní principy prevence a „znečišťovatel platí“, odkazují čtenáře na svůj předchozí text dostupný na http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=68#to_p_position. Více informací o problematice odpovědnosti za škody na životním prostředí najdete na www.ekologickaujma.eu.

2) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, ze dne 21. dubna 2004. O.J. L 143, 30.4. 2004.

3) Článek 19 odst. 1 směrnice. Lhůta k přijetí transpozičního opatření uplynula dne 30. dubna 2007.

4) Článek 226 Smlouvy o založení Evropského společenství, ve znění Athénské smlouvy (Celex 12003T).

5) K této problematice více viz Král. R. Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, Praha: C.H. Beck, 2002.

6) Zákon č. 17/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

7) Ustanovení § 12 odst. 4 návrhu zákona zní: „Provozovatel činnosti uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu, který provedl nápravná opatření, nenese náklady, pokud prokáže, že ekologická újma byla způsobena:

a) emisí nebo výsledkem činnosti, jež byly schváleny v rámci povolovacího rozhodnutí a prováděny plně v souladu s podmínkami tohoto rozhodnutí vydaného podle zvláštního právního předpisu k výkonu provozní činnosti uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu, a nebyly porušeny právní předpisy upravující ochranu životního prostředí a právní předpisy upravující provoz této činnosti, nebo

b) emisí nebo provozní činností uvedenou v příloze č. 1 k tomuto zákonu nebo způsobem používání výrobku v průběhu provozní činnosti prováděným v souladu s povolovacím rozhodnutím a právními předpisy upravujícími ochranu životního prostředí, u kterých provozovatel prokáže, že podle stavu vědeckých a technických znalostí v době, kdy došlo k emisím nebo k dané provozní činnosti, nebylo považováno za pravděpodobné, že by způsobily ekologickou újmu.“

8) Například integrované povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., povolení k nakládání s odpady podle zákona č. 185/2001 Sb., povolení zdroje znečišťování ovzduší podle zákona č. 86/2002 Sb. či povolení k vypouštění odpadních vod podle zákona č. 254/2001 Sb.

9) Ustanovení § 30 návrhu zákona.

10) Například povinné pojištění provozovatelů podle § 12 zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií.

11) Některé naše pozměňovací návrhy jsou tyto: V § 2 písm. a) bod 3 navrhujeme vypustit slova „které představuje závažné riziko, že bude nepříznivě ovlivněno lidské zdraví“.

Požadujeme, aby Ministerstvo životního prostředí stanovilo vyhláškou co nejširší počet druhů, kterým zákon o odpovědnosti za ekologickou újmu

poskytne ochranu, minimálně však všem druhům kriticky a silně ohroženým.

Navrhujeme rozšířit objektivní odpovědnost na všechny provozní činnosti, nikoliv jen na provozní činnosti vyjmenované v příloze č. 1 k zákonu.

Navrhujeme vypustit z § 12 odstavec 4 (výjimky z hrazení nákladů na provedení nápravných opatření).

V § 8 navrhujeme na základě inspirace z § 96 Občanského soudního řádu toto znění: "Správní orgán rozhodne, že zpětvzetí není účinné, jestliže ostatní účastníci nesouhlasí nebo by byly dány důvody pro zahájení řízení z úřední povinnosti".

Navrhujeme definovat „dotčenou veřejnost“ v souladu se zněním směrnice 2004/35/ES a směrnice 2003/35/ES.

Navrhujeme odklad účinnosti povinného finančního zajištění (§ 14) maximálně o 2 roky.

Navrhujeme závazně zakotvit pouze tři možné způsoby finančního zajištění – pojistnou smlouvu, bankovní záruku a finanční rezervu.

Navrhujeme do § 14 doplnit odstavec z původního návrhu: „Bez prokázání dostatečné výše finančního zajištění nelze vydat stavební povolení pro zařízení vyžadující integrované povolení podle zákona o integrované prevenci nebo povolení k přepravě nebezpečných chemických látek nebo k přepravě nebezpečných odpadů podle zvláštních právních předpisů.“

Navrhujeme vypustit z § 22 odst. 2 a výslovně stanovit, že zákon se vztahuje i na ekologickou újmu vzniklou přede dnem nabytí účinnosti zákona.

Publikováno: 30. 5. 2007

Koho žalovat v tzv. susedských sporech?

Mgr. Sandra Podskalská

V článku se věnuji kolizním případům vztahů mezi sousedy upraveným v občanském zákoníku a označovaným též jako tzv. susedská práva. Pokud smírné vyřešení rozporů mezi sousedy není možné, obrací se ti, co jsou susedovým bezohledným výkonem vlastnického práva obtěžováni či vážně ohrožováni, s žalobou na soud. Předpokladem úspěchu každé žaloby je mimo jiné i to, že je žalován ten, proti komu žaloba směřovat má, tedy proti tomu, po kom se lze domáhat splnění žalobou navrhovaného petitu. V článku si ukážeme, jak je tomu u žalob susedských.

Na úvod je třeba vymezit, kdo je sused. Z omezení vlastnického práva jednoho vlastnickým právem druhého lze vyvodit, že susedy jsou ti, jejichž vlastnická práva jsou takto vzájemně limitována. Hranice střetů vlastnických práv je různá v každém jednotlivém případě. Širší okruh dotčených vlastníků lze očekávat kolem hlučné diskotéky než u malé hospůdky.

Rušitel v susedských vztazích

Ačkoliv susedem v obecné mluvě míníme obyvatele vedlejší nemovitosti, z generální klauzule ve větě první § 127 odst. 1 občanského zákoníku vyplývá, že se tzv. susedská práva nevztahují pouze na vlastníky nemovitostí, ale i movitých věcí. 1) To se týká jak těch, ke kterým míří zákaz, tak i těch, jimž je prostřednictvím susedských práv poskytována ochrana. Tato koncepce je důležitá v situacích, kdy vlastníkem nemovitosti, odkud vychází imise, je někdo jiný než vlastník movité věci, která je zdrojem imisí (např. sušička zemního plynu emitující plyny do vnějšího okolí umístěná v pronajaté místnosti regulační stanice ve vlastnictví jiného či hlasitá hudba a zvuky z hracích automatů, jejichž majitel je odlišný od majitele baru, přičemž majitel hracího automatu má pronajaté místo, jež hrací automat zabírá). I v těchto případech bude třeba zohlednit konkrétní případy. Nelze činit odpovědnou uměleckou školu, která zapůjčila svému žákovi hudební nástroj, za obtěžování suseda nemelodickými zvuky vyluzovanými pravidelně z nástroje žákem.

Pokud ustanovení § 127 občanského zákoníku výslovně jmenuje vlastníka věci, neznamená to, že by tato úprava nedopadala i na jiné subjekty. Pomocí argumentu a fortiori lze vyvodit, že pokud je zákaz obtěžovat jiného či vážně ohrožovat výkon jeho práv uložen vlastníku, tím spíše se jím musí řídit subjekty, jež mají užívací právo odvozené od vlastníka věci na základě obligačního práva jako např. nájemce či ti, kterým svědčí jen některé z vlastnických oprávnění, např. osoba oprávněná z věcného břemene. V tomto případě lze však doporučit domáhat se ochrany výkonu práva po obou subjektech zároveň – např. tedy jak po nájemci, který imise produkuje, tak i po vlastníku, který nechává nájemce imise z pronajatého pozemku vypouštět.

Praxe však přináší i případy, kdy rušitelem je subjekt, který sám osobně imise neprodukuje, nicméně je v jeho možnostech zabránit tomu, aby se nemovitost v jeho vlastnictví stala zdrojem obtěžování jiných subjektů. V případě řešeném Krajským soudem v Praze byla obec vlastníkem veřejného hřiště s rampou pro skateboarding. Soud nepřistoupil na argumentaci žalovaného, že skateboarding neprovozuje a není tedy tím, kdo obtěžuje hlukem. Rozhodující dle Krajského soudu v Praze je to, že žalovaný je vlastníkem nemovitosti, z níž obtěžování konkrétními imisemi pochází. 2)

Odlišný názor v obdobném případě však vyslovil nedávno Obvodní soud pro Prahu 1, 3) kde se několik žalobců domáhalo po Hlavním městě Praze, aby se město, jakožto vlastník pozemní komunikace, zdrželo hluku z provozu na této komunikaci. Soud žalobu zamítl s odůvodněním, že město je sice vlastník, ale není provozovatel komunikace, resp. nevykonává státní správu ve věcech provozu na pozemních komunikacích. Tato argumentace je však zcela nepřijatelná, neboť nelze zbavit vlastníka odpovědnosti za obtěžování jiného hlukem nad míru přiměřenou poměrům s poukazem na to, že k uskutečnění opatření na snížení hluku je třeba rozhodnutí orgánů státní správy. Soud má rozsudkem rušiteli uložit pouze povinnost zdržet se přesně vymezeného rušení. Jaká opatření žalovaný zvolí k naplnění rozsudku je však zcela na něm.

V případě nájemníků jednotlivých bytů v jednom domě občanský zákoník obsahuje v ustanovení § 690 reversní příkaz vytvořit v domě takové prostředí, aby byl zajištěn ostatním nájemcům výkon jejich práv. Obtěžování jiného nájemce nad míru přiměřenou poměrům je výpovědním důvodem dle ustanovení § 711 odst. 2 písm. a) občanského zákoníku.

Kdo je chráněn v sousedských vztazích

Stejně tak subjekt domáhající se ochrany svého práva prostřednictvím úpravy tzv. sousedských práv nemusí být pouze vlastník. Generální klauzule uvádí „výkon jeho práv“, aniž by specifikovala výkon jakých práv nesmí být vážně ohrožován. Chráněn je tedy jak vlastník při výkonu svého práva vlastnického, tak držitel při výkonu práva držby, tak osoba oprávněná z věcného břemene při výkonu práva odpovídajícího věcnému břemeni, či pouhý nájemce při výkonu práva užívat věc a brát z ní užitky.

Více rušitelů

Judikatura obsahuje též odpověď na otázku, proti komu se domáhat ochrany, pokud je rušitelů více. Nejvyšší soud judikoval, že se lze domáhat ochrany proti kterékoliv z těchto osob. Podstatné je, že každá z těchto osob k závadnému stavu přispívá, nikoliv to, že zřejmě nebude zcela odstraněn závadný stav, pokud se jeden z rušitelů zdrží dalších zásahů. 4) V případě, kde byl vysloven tento právní názor, šlo o vodu vypouštěnou z několika nemovitostí, jakož i vedenou přes několik pozemků, na pozemek žalobkyně, jejíž dům byl touto vodou podmáčen. I když

bezprostřední sused žalobkyně sám vodu nevypouštěl a voda byla jen přes jeho pozemek vedena, přesto je možné domáhat se ochrany jen vůči tomuto bezprostřednímu sousedu.

Od výše uvedeného je třeba odlišit případ obtěžování chovanými zvířaty pronikajícími na pozemek obtěžovaného přes pozemek ve vlastnictví jiného. Rušitel je zde stále jen jeden a je jím ten, kdo rušení způsobil, tedy ten, kdo umožnil, resp. nezabránil, chovaným zvířatům ze svého pozemku pronikat na okolní pozemky. Tento závěr byl konstatován v případě, 5) kde chovaným zvířectvem byla drůbež, a kde bylo fakticky i v silách bezprostředního souseda zabránit drůbeži, aby z jeho pozemku unikala dále, stejně jako u vody, jež byla pouze přes pozemek vedena. Nicméně toto řešení by nebylo po právu. Zatímco chovaná zvířata svého vlastníka mají, volně tekoucí voda nikoliv. Bezpochybné odpovědi se nám dostane, pokud drůbež zaměníme za včely. Rozsudek, kterým by se přikazovalo, aby se bezprostřední sused zdržel pronikání včel na pozemek obtěžovaného, ač na jeho pozemku žádný úl nestojí a přes jehož pozemek včely pouze pronikají na pozemek obtěžovaného, by byl prakticky nevykonatelný.

Cílem článku bylo ukázat šíři subjektů, kterých se úprava sousedských práv týká, a poskytnout stručný návod obtěžovaným sousedům, proti komu se lze ochrany výkonu práva domáhat. Autorka rovněž uvítá, pokud výše nastíněné názory vyvolají diskusi.

Autorka působí ve sdružení právníků EPS

Poznámky:

- 1) Ustanovení § 127 odst. 1 občanského zákoníku: „Vlastník věci se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv.“ Věcí jsou dle ustanovení § 119 odst. 1 občanského zákoníku movité nebo nemovité.
- 2) Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2006, č.j. 30 Co 526/2004-454.
- 3) Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 17. 4. 2007, č.j. 13 C 251/2006-147.
- 4) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 3. 2004, sp. zn. 22 Cdo 1935/2003.
- 5) Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 1. 2001, sp. zn. 22 Cdo 1233/99.

Publikováno: 27. 6. 2007

Domácí násilí v návrhu nového občanského zákoníku

Mgr. Anna Hořínová

Většina nejdůležitějších právních předpisů České republiky vznikla v dobách hlubokého socialismu, tudíž je dodnes poznamenána přístupy sovětské právní teorie. Po roce 1989, kdy došlo ke klíčovým společenským změnám, bylo nezbytné provést celou řadu legislativních opatření tak, aby bylo učiněno zadost nově nastoleným demokratickým a tržně hospodářským poměrům. Nejdůležitější prohřešky minulosti byly tedy postupně odstraněny, mnohdy cestou novelizací stávajících zákonů. Vzhledem k tomu, že byl prakticky celý právní řád tehdejší ČSSR postupně přebudován v duchu zásad socialistické společnosti, jeho nynější změny vyžadují koncepční a systematické řešení.

S vědomím výše uvedeného byly v lednu roku 2000, na podnět tehdejšího ministra spravedlnosti Otakara Motejla, obnoveny práce na přípravě nového občanského zákoníku. Tomuto rozhodnutí již předcházely dva pokusy o revizi platného civilního práva. Dne 18. dubna byl schválen věcný záměr nového občanskoprávního kodexu. V současné době máme k dispozici paragrafované znění návrhu nového občanského zákoníku, a to v podobě zpracované pracovní komisí pod vedením Prof. Karla Eliáše a Doc. JUDr. Michaely Zuklínové, CSc. 1)

Cílem návrhu je vytvoření standardního občanského zákoníku kontinentálního typu. Hlavní přístupová hlediska, o něž se návrh zákoníku opírá, jsou dle obecné části důvodové zprávy, konvence, diskontinuita, integrace. 2) Princip diskontinuity můžeme vnímat jako snahu distancovat se od vlivů a koncepcí sovětské právní teorie, které, jak již bylo řečeno, zásadně poznamenaly podobu československého právního řádu od dob socialismu až po současnost.

Zhodnocení platné právní úpravy

Pokud se pokusíme, samozřejmě bez nároku na zevrubnější analýzu, zhodnotit stávající stav problematiky domácího násilí z hlediska občanského práva, dospějeme k některým neuspokojivým zjištěním. Občanské právo hmotné nijak explicitně nezohledňuje existenci domácího násilí v rámci rodinných či obdobných poměrů. V žádném z jeho

ustanovení nenajdeme opatření specificky zaměřená na ochranu osob ohrožených násilím v rodině. V současné situaci si tedy musíme vystačit se zákonem č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, který umožňuje zohlednit postavení týrané osoby jen velmi málo. V některých sporech, například v rámci bytové problematiky se lze dovolat jeho § 3, tedy tzv. „klauzule dobrých mravů“. Je však na zvážení soudu, zda tuto klauzuli v konkrétním případě aplikuje a vyvodí z toho odpovídající závěry. To je bohužel výsledek s nejistou perspektivou.

Co se týče občanského práva procesního, přikročil zákonodárce v nedávné době k některým zásadním legislativním opatřením v boji proti domácímu násilí. Jedná se o novelizaci systému předběžných opatření, jenž byl s účinností od 1. 1. 2007 doplněn o předběžné opatření, které umožňuje vykázní násilné osoby ze společného obydlí.

Rodinné právo se vrací do občanského zákoníku

„Skutečnost, že rodinné právo bylo od občanského práva odděleno jako „legislativně“ samostatné odvětví, představuje jeden z nehlubších a nejzávažnějších praktických a ideologických rozdílů, jimiž se socialistický systém práva liší od systému práva buržoazního.“ 3)

Vzhledem k tomu, jakým způsobem tvůrci nového občanského zákoníku reflektují, respektive nereflektují socialistickou minulost platného civilního práva, přikročili k některým zásadním systémovým změnám. Důvodem, proč je tato skutečnost zmíněna je, že pokud bude schválen nový občanský zákoník ve své stávající podobě, vrátí se celé rodinné právo zpět do občanskoprávního kodexu tak, jak tomu bylo dle tradičního pojetí civilního práva. V části druhé návrhu občanského zákoníku proto nalezneme právní úpravu rodinněprávních vztahů.

Zda je v současné době žádoucí zaujmout postoj striktní diskontinuity a navracet zpět do občanského zákoníku to, co již víceméně zapustilo samostatné kořeny, však zůstává otázkou.

Navrhovaná opatření

Co se týče návrhu občanského zákoníku, obsahuje několik ustanovení, jež reflektují existenci domácího násilí mezi partnery. Tato ustanovení však nejsou koncentrována v samostatné části, nalezneme je na několika

místech návrhu, zejména v části druhé, o které již byla řeč, a která je pojmenována „Rodinné právo“. §§ 617 až 619 dokonce nesou název explicitně odkazující na domácí násilí, a to: „Zvláštní opatření proti domácímu násilí“. Některé aspekty jsou zohledněny také v legislativní konstrukci institutu výživného mezi manžely a rovněž v rámci ustanovení na ochranu osobnosti.

I. Zvláštní ustanovení proti domácímu násilí

Zahranční právní úpravy přiznávají zvláštní ochranný právní režim bydlení rodiny. 4) Tuto skutečnost reflektovali i tvůrci návrhu nového občanského zákoníku, a to v § 609 a násl., který nazvali „Některá ustanovení o bydlení manželů“. V rámci řešení otázek bydlení manželů a rodinné domácnosti můžeme najít také zvláštní režim pro situace, kdy figuruje v manželském svazku domácí násilí. Jedná se o výše zmíněné §§ 617 až 619. Dle dikce předmětných ustanovení lze usuzovat, že se autoři s největší pravděpodobností nechali inspirovat § 705a občanského zákoníku Slovenské republiky. Navrhované opatření pro řešení problematiky domácího násilí spočívá v omezení, popřípadě vyloučení práva násilného manžela bydlet v domě či bytě, kde se nachází rodinná domácnost, přičemž se může jednat jak o fyzické, tak o psychické násilí nebo o hrozbu takového násilí. Opatření lze aplikovat taktéž v případech, kdy dochází k tělesnému či duševnímu násilí nebo hrozbě takového násilí vůči jiné osobě žijící v rodinné domácnosti manželů.

O omezení či vyloučení práva bydlet v bytě či domě rozhoduje dle § 617 soud na základě svého uvážení. Lze se domnívat, že by bylo na místě užít slov „soud omezí, popřípadě vyloučí“ místo dikce „může soud na návrh dotčeného manžela omezit, popřípadě i vyloučit“, neboť v případě, že vezme za prokázané psychické či fyzické týrání, měl by na takové soudní rozhodnutí existovat právní nárok.

Předmětného opatření lze využít rovněž za situace, kdy se jedná o manžele rozvedené. Právo domáhat se soudní ochrany však náleží dle § 618 také tomu, kdo žije spolu s manžely či rozvedenými manžely.

Omezení, popřípadě vyloučení práva násilného manžela bydlet v bytě či domě stanoví soud nejdéle na dobu šesti měsíců. Jsou-li pro to závažné důvody, může soud dle dikce § 619 rozhodnout znovu.

Navrhovaná úprava vzbuzuje například tyto otázky: Nebylo by užitečné vymezit samotný pojem „domácí násilí“ před tím, než začneme konstruovat konkrétní opatření pro jeho potírání? Neplní již daný účel předběžné opatření na vykázaní? Polemika nad těmito body návrhu však přesahuje možnosti tohoto příspěvku.

II. Sankční výživné a domácí násilí

Nový občanský zákoník zohledňuje situaci domácího násilí mezi manžely rovněž v ustanovení o tzv. „sankčním výživném“. Pro připomenutí: sankční výživné je institut, který umožňuje tomu z manželů, který převážně nezapříčinil rozvrat manželství, anebo s rozvodem nesouhlasí, a byla mu rozvodem způsobena závažná újma, aby prostřednictvím soudu žádal na partnerovi výživné vyplácené po určitou dobu po rozvodu manželství. Co se týče navrhované úpravy, tato určí, že sankční výživné nemůže žádat ten z manželů, který se dopustil vůči druhému manželu jednání, které „naplňuje znaky domácího násilí“. 5) Z důvodové zprávy však vyplývá, že tuto formulaci nelze považovat za konečnou již díky tomu, že neexistuje dostatečně jasně formulovaná definice pojmu „domácí násilí“ a polemiku nad zařazením ustanovení a jeho konečnou podobou ponechávají záměrně na připomínkovém řízení v Parlamentu ČR. Dále se tvůrci v důvodové zprávě zamýšlejí nad tím, zda by na místě navrhovaného § 629 odst. 2 nepostačoval odkaz na dobré mravy, čímž v podstatě předepisují jednu z možných variant osudu daného ustanovení.

Závěr

Celý návrh občanského zákoníku vzbuzuje řadu otázek, o čemž mimo jiné svědčí i plamenná diskusní fóra, jež jsou v rámci dotváření jeho konečné verze pořádána. Jednou z nich by mělo být také zamýšlení nad systematickým zařazením problematiky domácího násilí do nového civilního kodexu. Dotčených ustanovení, která nyní obsahuje, je totiž skutečně poskrovnu a nelze očekávat, že v konečném důsledku budou řešením otázky takového společenského významu a komplexnosti, jakým domácí násilí bezesporu je.

*Autorka působí v Lize lidských práv,
je doktorandkou na PrF MU.*

Poznámky:

- 1) Eliáš, K.; Zuklínová, M. Návrh nového občanského zákoníku (část první až čtvrtá). [citováno dne 1. 4. 2007] Dostupný na <http://portal.justice.cz>.
- 2) Tamtéž.
- 3) Knapp, V. Právo veřejné a soukromé. Právník, 1950, č. 89, s. 99-100.
- 4) Dvořák, J. Majetkové společenství manželů. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 46.
- 5) § 629 odst. 2 návrhu občanského zákoníku.

Publikováno: 11. 4. 2007

Je příspěvek na úhradu péče výživným?

Mgr. David Zábranský

Tento článek se v širším rámci zabývá pojmem „výživné“ tak, jak je tradován v českém právním řádu 1) (a to s ohledem na jeho vágní určení a s přihlédnutím k tomu, že jiné určení fakticky ani možné není a do určité míry ani není žádoucí), v užším rámci zkoumá vztah mezi povinnostním obsahem pojmu „výživné“ a obsahem pojmu „příspěvek na úhradu péče“ (dříve tzv. ošetřovné) dle zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních (dále jen zákon o výkonu ústavní a ochranné výchovy). 2)

Oba výše uvedené pojmy jsou poté zkoumány z hlediska možného naplnění skutkové podstaty trestného činu zanedbání povinné výživy dle ustanovení § 213 trestního zákona. 3)

Skutková podstata trestného činu zanedbání povinné výživy

Logicky vhodným začátkem dalších úvah se zdá být prozkoumání skutkové podstaty výše uvedeného trestného činu. Trestní zákon pod hlavičkou trestného činu uvádí zanedbání povinné výživy pojem „povinnost vyživovat a zaopatřovat“, kterýžto je jazykově i logicky nejbližší pojmu „vyživovací povinnost a výživné“ dle zákona o rodině. 4)

Komentář k trestnímu zákonu uvádí, že objektem trestného činu je nárok na výživu, pokud vyplývá ze zákona o rodině. Mimo jiné je to tedy i vzájemná vyživovací povinnost rodičů a dětí. 5) Podle ustálené judikatury se zanedbáním povinné výživy rozumí nejen neplnění výživného poskytované v penězích,

ale i neplnění povinnosti vyživovat jiného v naturální formě, poskytovat ošacení a stravu apod. Judikatura se taktéž shoduje v tom, že soud při posuzování trestní odpovědnosti ve smyslu § 213 není vázán rozhodnutím, kterým v občanském soudním řízení byla stanovena povinnost vyživovat a její rozsah.

Shrnuto: zákon o rodině stanoví povinnost vyživovat nezaopatřené dítě (blíže tuto povinnost nedefinuje), 6) trestní zákon povinnost vyživovat a zaopatřovat také blíže nespécifikuje. Pouze z logiky právní úpravy a na základě analogie lze dovodit, že odkazuje na nárok na výživu dle zákona o rodině.

Úprava vyživovací povinnosti a stanovisko nejvyššího zástupce

Dle ustanovení § 103 zákona o rodině soud vždy upraví rozsah vyživovací povinnosti rodičů k dítěti, rozhodne-li o umístění dítěte do ústavní nebo ochranné výchovy. Zohlední přitom i předpokládanou výši platby dle zvláštních předpisů, kterými je v tomto případě například právě zákon o výkonu ústavní a ochranné výchovy.

Díky tomuto ustanovení je fakticky provázán příspěvek na úhradu péče (dle zákona č. 109/2002 Sb.) s vyživovací povinností (dle zákona o rodině), z čehož lze následně dovodit i trestní odpovědnost v případě neuhrazení tohoto příspěvku.

To je, doposud patrně nenapadnutý, obecně přijímaný výklad zákona a rozhodovací praxe soudů. Ve stejném smyslu je formulováno také Stanovisko nejvyššího státního zástupce poř. č. 6/2003, jediný právní dokument, který se uvedenou problematikou blíže zabývá.

Stručně řečeno, z tohoto stanoviska ke sjednocení výkladu zákonů vyplývá, že zejména s ohledem na vymezení pojmu výživné je příspěvek na úhradu péče dle zákona č. 109/2002 Sb. 7) ve své podstatě výživným ve smyslu zákona o rodině. Toto stanovisko dále dovozuje, že zákonná vyživovací povinnost nemůže být vyloučena tím, že se dítě umístí do jiného výchovného prostředí, neboť tímto faktem zákonná vyživovací povinnost nezaniká, z čehož lze následně dovodit i trestní odpovědnost.

Stanovisko celou problematiku odbývá stručně a jasně, proti zřejmosti takového výkladu je však třeba uvést několik pádných námitek.

Námítky proti výkladu použitému ve Stanovisku

Zásadní námítkou je poukázání na zásadu nulla poena sine lege a nepřipustnost analogie v trestním právu. Při detailním zkoumání výše naznačených vztahů se nelze vyhnout dojmu, že trestnost nehrzení příspěvku na úhradu péče je skutečně dovozována na základě krkolomných analogií (příspěvek je výživné/ výživné je vyživovací a zaopatřovací povinnost). 8)

Další námítkou je poukázání na doslovné znění ustanovení § 103 zákona o rodině: „Rozhodne-li soud o umístění dítěte do ústavní nebo ochranné výchovy, upraví vždy také rozsah vyživovací povinnosti rodičů k dítěti. Přitom zohlední i předpokládanou výši platby podle zvláštních předpisů.“

Přísným výkladem tohoto ustanovení lze dovodit, že „předpokládaná výše platby“ (tedy „příspěvek“) podle zvláštních předpisů není součástí vyživovací povinnosti. Z citovaného znění lze dovodit, že jde o platbu „jiného druhu“. V případě „stejnorodosti“ platby by formulace ustanovení měla znít: „přitom zohlední i předpokládanou výši vyživovací povinnosti podle zvláštních předpisů“.

Nutné je také zamyšlení nad účelem „příspěvku na úhradu péče“, přičemž je třeba položit otázku, zda se jedná o příspěvek na výživu v úzkém slova smyslu (tj. o vyživovací povinnost) nebo zda se jedná o příspěvek na provoz zařízení, administrativní úkony spojené s provozem apod.

Druhému výkladu napovídají hned dvě okolnosti: jednak skutečnost, že na rozhodování ředitele zařízení se dle uvedeného zákona vztahuje správní řád, ale také skutečnost, že v případě útěku dítěte ze zařízení se výše příspěvku snižuje o 50%. Takto formulovaná zákonná úprava napovídá, že v případě příspěvku na úhradu péče jde buď plně nebo z části o platbu určenou na administrativní provoz zařízení, nikoli o výživné plně určené vyživované osobě.

Samotné užití správního řádu je navíc problematické. Povinnost platit příspěvek nevzniká na základě zákona o rodině a výši stanoví správní orgán – taková úprava výživného zcela vybočuje z obecné koncepce založení a stanovení výše výživného v jiných případech.

Praxe

Je běžnou praxí, že zařízení, v němž se vykonává ochranná nebo ústavní výchova, podává trestní oznámení na rodiče, kteří nehradí příspěvek na péči v těchto zařízeních; policie kvalifikuje toto jednání jako trestný čin dle § 213 trestního zákona, státní zastupitelství v tomto smyslu podává obžalobu a soudy víceméně paušálně v takovémto jednání shledávají naplnění skutkové podstaty trestného činu.

Jako nejen v rozporu s dobrými mravy, ale také s právně závaznou mezinárodní úpravou, se takováto praxe jeví především v případech, kdy k nařízení ústavní výchovy došlo toliko v důsledku sociální situace rodiny. 9)

Závěr

Tento článek v jádru nenamítá proti stanovení povinnosti přispívat na pobyt dítěte v zařízeních, v nichž se vykonává ústavní nebo ochranná výchova (v jistém smyslu přiznává této platbě opodstatnění a chápe ji jako de facto součást rodičovské odpovědnosti), snaží se však poukázat na právní provizornost současného řešení, na nejasnosti a rozpornosti v právní úpravě, které při současném stavu právní úpravy mohou vést k závěru, že neplnění povinnosti hradit příspěvek na péči v zařízeních, v nichž se vykonává ochranná nebo ústavní výchova, nenaplnňuje skutkovou podstatu trestného činu zanedbání povinné výživy dle trestního zákona.

Současná situace vyžaduje buď změnu a zpřehlednění (přínejmenším terminologické sjednocení) právní úpravy nebo změnu rozhodovací praxe soudů. V současné době je samozřejmost souvislosti mezi neplacením příspěvku na péči a páčáním trestného činu méně samozřejmá, než se může zdát.

Autor působí v Lize lidských práv.

Poznámky:

- 1) Samostatný článek by vyžadovalo zohlednění této problematiky s ohledem k mezinárodnímu právu, především k judikatuře ESLP.
- 2) Obdobně je příspěvek na úhradu péče stanoven v zákoně č. 359/1999, o sociálně právní ochraně dětí, v ustanovení § 42b. S ohledem na přehlednost textu se argumentace vztahuje k zákonu o výkonu ústavní a ochranné výchovy, analogicky však platí i pro zákon o sociálně právní ochraně dětí.
- 3) Zákon č. 140/1961 Sb.
- 4) Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině. Pojmem „výživné“ a „vyživovací povinnost“ se zabývá ustanovení § 85 a násl.

5) Jelínek, J., Sovák, Z: Trestní zákon a trestní řád, Poznámkové vydání s judikaturou, 16. vydání, Linde Praha 2001.

6) Zákon o rodině definuje pouze pojem „rodičovskou zodpovědnost“ a důsledky omezení rodičovské zodpovědnosti na „vyživovací povinnost“, a to v tom smyslu, že vyživovací povinnost rozhodnutím soudu o omezení rodičovské zodpovědnosti nezaniká.

7) Dodejme, že lze mluvit o jeho závaznosti pro soustavu státních zastupitelství, tedy pro podávání obžalob, v žádném případě však o závaznosti pro soud jednající ve věci.

8) K čemuž lze dodat možná trochu účelovou, nicméně v zásadě logickou námitku v tom smyslu, že ustanovení § 103 zákona o rodině používá termín „vyživovací povinnost“, nikoli „výživné“, používá tedy v jistém smyslu pojem širší (v důsledku logiky: vyživovací povinnost dle zákona o rodině zahrnuje výživné, a výživné je tak toliko jednou složkou vyživovací povinnosti). Argumentem a contrario je pak možné dovodit, že kdyby termín „vyživovací povinnost“ měl zahrnovat i příspěvek na úhradu péče, v ustanovení § 103 zákona o rodině by bylo uvedeno, že soud stanoví výši „výživného“ (jako jednu ze součástí „vyživovací povinnosti“).

9) Čemuž je - jak podotknuto výše - nutno věnovat samostatnou pozornost.

Publikováno: 23. 5. 2007

Pronásledování oběti domácího násilí expartnerem (stalking)

Mgr. Hana Langhansová

Termín „domácí násilí“ je dnes již široké veřejnosti dobře znám a také většina lidí ví, co si pod ním představit. Oproti tomu termín „pronásledování“ nebo také „slídění“ je doposud znám snad jen v odborných kruzích, a to přesto, že se s tímto jevem setkává značná část veřejnosti. Hlavním znakem pronásledování je „obsesivní fixace známého nebo neznámého pachatele na určitou osobu, kterou pak obtěžuje systematicky a úporně nevyžádanou pozorností“. 1) Přestože zájem o tento jev byl původně vyvolán případy pronásledování veřejně známých osob, následně se zjistilo, že se pronásledování zdaleka netýká pouze celebrit. Četnost výskytu u nás prozatím nebyla zjišťována. Dle studií provedených v USA však 8% žen a 2% mužů přiznávají, že se stali oběťmi nebezpečného pronásledování. 2) Lze tedy předpokládat, že výskyt bude podobný i u nás. Potvrzují to ostatně zkušenosti organizací zabývajících se pomocí obětem domácího násilí. 3)

Samotné pronásledování se projevuje v různé intenzitě, a to především opakovanými pokusy

o telefonický kontakt, o kontakt prostřednictvím SMS zpráv, emailů, dopisů, osobních setkání, o demonstraci moci pronásledovatele prostřednictvím sledování oběti na ulici či postávání před jejím domem, dále prostřednictvím výhrůžek, ničení věcí (například propíchnutí pneumatik auta), ale také prostřednictvím drobných ublížení na zdraví oběti a osob jí blízkých (pokud jsou taková ublížení na zdraví posuzována izolovaně, nedosahují obvykle společenské nebezpečnosti trestného činu). Jedná se o velmi závažné systematické jednání, které oběti způsobuje značné následky na psychice. U obětí se často objevuje nespavost, oběti jsou nuceny měnit svůj životní styl, jsou omezovány ve svých aktivitách. V některých případech jsou oběti nuceny změnit své zaměstnání, přestěhovat se, nebo se dokonce před pachatelem důsledně skrývat. Jednání pachatele se často stupňuje a nezřídkou končí i vraždou oběti.

Typy pronásledování

Kriminologie dělí pronásledování do několika kategorií dle typu pachatele a jeho vztahu k oběti. Od této typologie se pak odvíjí i posouzení nebezpečnosti ze strany policie a zvažuje se následný postup. Ve Velké Británii uplatňuje policie členění do čtyř typů, a to: pronásledování expartnerem, pronásledování umanutým obdivovatelem, fixovaný pronásledovatel s psychickými poruchami a sadistický pronásledovatel. 4) Vzhledem k zaměření tohoto článku nás bude zajímat pouze první z uvedených typů. Pronásledování expartnerem zaujímá 50% všech případů pronásledování. Obvykle zde předchází domácí násilí. 5) Je zde vysoké riziko fyzického násilí, pachatelé vykazují značnou hostilitu. Je proto důležité brát jejich výhrůžky velmi vážně a zamezit jakémukoli kontaktu mezi obětí a pachatelem. 6) Jestliže spolu pronásledovatel a oběť měli děti, což je drtivá většina případů, nastává kolize s rodičovskými právy. O tom bude pojednáno níže.

Právní kvalifikace v ČR: oběť je bez ochrany

Ačkoliv je pronásledování jako psychologický jev odborné veřejnosti známé již dlouhou dobu, teprve v posledních letech se pozornost začíná upírat k ochraně oběti. Je smutným faktem, že v České republice prozatím neexistuje možnost se pronásledování účinně bránit. Policie není s tímto jevem seznámena, a jak již bylo naznačeno výše, orgány činné v trestním řízení nejsou schopny popsané jednání postihnout a oběti účinně poradit.

Většina projevů pronásledování totiž nenaplňuje společenskou nebezpečnost trestného činu, ačkoli po formální stránce by se mohlo jednat o ublížení na zdraví, vydírání či například násilí proti skupině obyvatel a proti jednotlivci. V nejlepším případě pak takové jednání bývá hodnoceno jako přestupek proti občanskému soužití, což však oběti neskýtá naprosto žádnou ochranu. Zároveň je třeba si uvědomit, že se jedná o jednání obtížně prokazatelné, podobně jako domácí násilí, a vyžaduje proto od policistů iniciativní přístup, popřípadě i využití operativně pátracích prostředků. Důležitým psychologickým momentem je sdělení oběti, že na pronásledování nenese vinu. Je zjištěno, že pronásledovatel se tohoto jednání skutečně dopouští bez ohledu na aktivitu oběti. 7)

Policejní postupy v USA

Policií je fenomén pronásledování nejdelší dobu řešen ve Spojených státech, a to zhruba od počátku devadesátých let. Federálním ministerstvem spravedlnosti byl zpracován modelový zákon na ochranu před pronásledováním, který byl s různými úpravami jednotlivými státy přijat. Je zde věnována pozornost nejen trestnosti činu, který je samostatnou skutkovou podstatou, ale rovněž právě ochraně oběti. Zákon umožňuje vydání omezujících příkazů. Jednání pachatele je třeba pečlivě sledovat. Za tímto účelem si oběť například vede denník. S obětí je zpracován bezpečnostní plán, který rovněž zohledňuje i právě probíhající stádium trestního řízení. V případě porušení omezujícího příkazu je pachatel vzat do vazby. V závislosti na vyhodnocení nebezpečnosti může být pachatel samozřejmě zadržen i bez omezujícího příkazu. U všech typů pronásledování se však uplatňuje důsledné vyhýbání se kontaktům s pachatelem. 8)

Střet zájmů ochrany oběti s rodičovskými právy pachatele

Jak již bylo výše zmíněno, ve většině těchto vztahů žijí děti. Ty se pak pro pachatele stávají vítanou záminkou pro navazování kontaktů s obětí. Aniž bychom chtěli jakkoli zpochybňovat fakt, že řada pachatelů domácího násilí i pronásledování má ke svým dětem silnou citovou vazbu, organizace pomáhající obětem domácího násilí mají bohaté zkušenosti s případy, kdy se pachatelé (ze zkušeností většinou otcové) domáhají kontaktů s dítětem přes jeho odpor a tyto kontakty pak využívají k dalšímu napadání matky dítěte. Vzhledem k absenci popsaného jednání jako trestného činu a vzhledem k

naprosté neznalosti problematiky na straně soudců opatrovnických soudů, jakož i u orgánů sociálně právní ochrany dětí, se pak nelze divit, že existenci pronásledování (a ve většině případů ani předcházejícího domácího násilí) není věnována žádná pozornost, jako by se snad dítě netýkalo. A to i přes to, že samo dítě často kontakt s násilným rodičem odmítá.

Řada odborných publikací se zabývá následky násilí v rodině pro psychiku dítěte. Je zjištěno, že dítě, které „pouze“ sleduje domácí násilí, si do dalšího života nese stejné následky, jako by bylo samo týráno. Tento poznatek je rovněž potvrzen Světovou zdravotnickou organizací. I přesto není domácí násilí a pronásledování výše uvedenými orgány nazíráno jako něco, co by se dítěte týkalo. Dokonce i v případech, kdy již probíhá trestní stíhání pachatele, soudy nepřikládají tomuto žádné váhu či dokonce neprovádějí oběti navržené důkazy, někdy s odvoláním na zásadu presumpce neviny. To je naprosto nepochopitelné vzhledem k tomu, že se tato zásada uplatňuje v rámci práva trestního a v řízení péče o nezletilé nemá co dělat. Lze to přirovnat k situaci, kdy by dítě brutálně fyzicky týrané mělo být ponecháno v péči pachatele do doby, než bude pravomocně odsouzen.

Případ klientky Ligy lidských práv

Paní Eva (pozn.: jméno bylo změněno) odešla od manžela počátkem roku 2005 z důvodu domácího násilí. Spolu s ní se odstěhoval tehdy sedmiletý syn z tohoto manželství, a dokonce i syn z prvního manželství manžela. Nejprve nechtěla podat na manžela trestní oznámení, domácí násilí bylo převážně psychické povahy a o napadeních neměla lékařské záznamy. Přála si pouze mít klid. To se jí ovšem nespěnilo. Manžel, který nyní sám obýval rodinný dům v jejím vlastnictví a tento demoloval, jí posílal výhružné SMS zprávy, ve kterých žádal především finanční prostředky. Ze svého rodinného domu si nestihla nic odnést, proto se tam musela vypravit za účasti obecní policie. Bohužel přítomný strážník nebyl vůbec připraven zareagovat a paní Eva a její příbuzní se stali terčem slovního útoku, a dokonce i pokusu o fyzické napadení.

O pár týdnů později se naopak její manžel vypravil za ní do jejího nového bytu, kde ji fyzicky napadl v chodbě domu. Toto se v dalších měsících opakovalo ještě několikrát. Vzhledem k tomu, že jí při tomto napadení způsobil zranění, snažil situaci zachránit tím, že sám podal trestní oznámení, ve kterém

tvrdil, že šel navštívit svého nezletilého syna a manželka jej při té příležitosti fyzicky napadla. Policisté jeho tvrzení neuvěřili a naopak zahájili trestní stíhání proti němu. Po dvou letech tak byl prozatím nepravomocně odsouzen pro trestný čin týrání osoby žijící ve společně obývaném bytě nebo domě, tedy pro jednání, kterého se dopouštěl ještě v době společného soužití. Většina incidentů, které následovaly, byla vyhodnocena jako přestupky, za které nebyl nikdy manžel paní Evy potrestán, jelikož dokázal dostatečně dlouho protahovat řízení, až odpovědnost za přestupek zanikla. Také případ napadení v chodbě domu byl opakovaně orgány činnými v trestním řízení odložen a státní zástupkyně opět vrácen k dalšímu šetření.

Ve věci byly zpracovány tři znalecké posudky. První ohodnotil dobu omezení v obvyklém způsobu života na pět dní, druhý na asi šest týdnů a třetí, revizní, na maximálně sedm dní. Případ byl nakonec předán přestupkové komisi. Ačkoli soudce uznal, že čin byl spáchán tak, jak popisuje poškozená, byly zde pochybnosti ohledně judikaturou stanovené lhůty sedmi dnů omezení v obvyklém způsobu života. Znalci se v posouzení délky omezení rozcházel zřejmě z toho důvodu, že se jednalo o zranění, které nebylo viditelné a projevovalo se závratěmi a bolestmi hlavy, tedy bylo možno vycházet pouze z údajů sdělených paní Evou.

Ani po dvou letech od ukončení násilného vztahu tedy nebyl pachatel žádným způsobem pravomocně potrestán. Sám se k popsání jednání nikdy nepřiznal a neprojevil žádnou lítost, naopak v něm po delší dobu pokračoval. V současné době není již pronásledování natolik intenzivní. Manžel paní Evy soustředil svou aktivitu na vymáhání styku s nezletilým synem. Ten však kontakt s otcem opakovaně odmítl. Při veškerých psychologických vyšetřeních sdělil, že má z otce strach, a trpí dokonce astmatem, které je částečně psychosomatického původu a jeho příčina tkví v chování otce. Přesto byl styk soudem upraven, a to dokonce formou předběžného opatření. Nejprve se měl odehrávat v bytě matky za její přítomnosti. Otec však nebyl schopen tento styk kvalitně realizovat, přiváděl si s sebou svědky, vyžadoval přinesení nemocného dítěte před dům na parkoviště apod. Paní Eva si z obavy z manžela najala ochranku, která byla stále přítomna v předsíni bytu. Na návrh otce pak soud předběžné opatření změnil a nařídil styk v krizovém centru. Mohlo by se to zdát jako ideální řešení, bohužel však není. Syn reaguje psychosomatickými onemocněními ve chvíli,

kdy by se měl s otcem setkat v cizím prostředí bez účasti matky, na kterou je silně citově vázán. Soud při svém rozhodování nezohlednil trvalý pronásledování a nezkoumal ani, zda otec má skutečný zájem o dítě. Je paradoxní, že jednání manžela paní Evy, které nese charakteristické znaky pronásledování, je soudem vykládáno jako skutečný zájem o styk se synem. V současné době je věc v odvolacím řízení.

Závěr

Faktem je, že ani styk v prostředí krizového centra není v případech domácího násilí ideálním řešením. Pro násilníka pronásledujícího oběť je dítě vítaným prostředkem uplatňování moci a kontroly. Většinou mu nejde o udržení vztahu s dítětem. Tomu se během styku často ani nevěnuje. Postačuje mu samotný fakt, že státní moc je schopna na jeho podnět přinutit oběť k nějakému konání, v tomto případě přivedení dítěte do krizového centra. Jindy takto násilníci podávají nesmyslná trestní oznámení, ačkoli předem vědí že budou odložena. Vědí totiž, že oběť bude předvolána k podání vysvětlení. Toto jim k uplatňování kontroly stačí.

Bohužel náš právní řád nejen nechrání oběti před pronásledováním, ale výklad právních norem prováděný soudy a orgány sociálně právní ochrany dětí (v tomto případě práva dítěte na styk s oběma rodiči) naopak pachatelům domácího násilí a pronásledování umožňuje s těmito orgány manipulovat a jejich prostřednictvím pokračovat v uplatňování moci a kontroly nad obětí. Stát se tak stává v podstatě spolupachatelem pronásledování.

Autorka působí v Lize lidských práv, o.s.

Poznámky:

- 1) Čírtková, L.: Psychologické poznatky k nebezpečnosti pronásledování (stalking), Čtvrtletník Kriminálnístika, 4/2004, dostupné na www.mvcr.cz.
- 2) Tamtéž.
- 3) Liga lidských práv prováděla v roce 2006 monitoring případů domácího násilí v Jihomoravském kraji. Ze všech 359 dotazníků vyplněných Ligou a partnerskými organizacemi se k otázce pronásledování vyjádřilo 78 klientů. Z toho pak 49 potvrdilo pronásledování expartnerem po odchodu ze společné domácnosti (tedy 62,8%). „Aby tyto hodnoty dávaly nějaký význam, musíme o nich uvažovat v souvislosti s počtem osob, které řeší problém domácího násilí odchodem z domácnosti. Tuto cestu volí přibližně 40% obětí. Výsledkem tedy je, že o „stalkingu“ z hlediska

výskytu pozitivně vypovídala 1/3 obětí, které odešly ze společné domácnosti.“

Bílá místa v péči o oběti domácího násilí. Analýza systému pomoci obětem domácího násilí s výstupy monitoringu domácího násilí v Jihomoravském kraji. Liga lidských práv 2007, s. 133.

4) Čírtková, L.: Psychologické poznatky k nebezpečnosti pronásledování (stalking), Čtvrtletník Kriminallistika, 4/2004, dostupné na www.mvcr.cz.

5) Dle údajů z USA 81% obětí, které byly partnerkami pachatelů, uvedlo, že byly fyzicky týrány, 31% bylo sexuálně napadeno partnerem a u 76% případů, kde pachatel zavraždil svou partnerku, předcházelo pronásledování.

Thomas Kirkman dostupné na www.domacinasili.info.

6) Čírtková, L.: Psychologické poznatky k nebezpečnosti pronásledování (stalking), Čtvrtletník Kriminallistika, 4/2004, dostupné na www.mvcr.cz.

7) Tamtéž.

8) Thomas Kirkman, dostupné na www.domacinasili.info.

Publikováno: 20. 6. 2007

DISKRIMINACE

Oxymóron skupinové integrace – strhané, segregované struny zvuk

Michal Čermák

Pro čtenáře nebude asi tajemstvím, že v současné době se většina romských žáků vzdělává odděleně od hlavního vzdělávacího proudu. Nový školský zákon (počátek platnosti od 1. 1. 2005) zrušil zvláštní a pomocné školy. Zbyly pouze školy základní. Zainteresovanou veřejnost těší fakt, že se problém vzdělávání romských žáků z velké části vyřešil. Já radost nemám. Současná úprava ve svém důsledku dává ředitelům základních škol lepší možnosti segregovat romské žáky mimo hlavní vzdělávací proud.

Segregace OSN navzdory

Trend vydělování romských žáků z hlavního vzdělávacího proudu je dlouhodobým a tradičním terčem kritiky Česka ze zahraničí. Z posledních výzev zmiňme doporučení orgánu OSN, a to Výboru pro odstranění všech forem rasové diskriminace (CERD), z března 2007, které jasně vyzývá Česko k ukončení trendu segregovaného školství. Romští žáci u nás často bývají uznáváni za žáky zdravotně postižené. Mezi zdravotní postižení se dle § 16 školského zákona řadí mimo jiné i mentální retardace, a právě toto zdravotní postižení bývá u romských dětí školskými poradenskými zařízeními nejčastěji diagnostikováno.

Často se ve své praxi setkávám s argumentem ředitelů základních škol, které navštěvuje vysoké procento romských dětí, že zdravotně postižené děti (rozuměj romské děti) jsou integrovány skupinově. Skupinová integrace nahlížena prizmatem zákonné kategorie je vzdělávání žáka ve třídě, oddělení nebo studijní skupině zřízené pro žáky se zdravotním postižením v běžné škole nebo ve speciální škole určené pro žáky s jiným druhem zdravotního postižení (vyhl. č. 73/2005 Sb., § 3).

Současná legislativní úprava tedy posvěcuje ředitelům základních škol opatření, kterým zřizují pro „zdravotně postižené žáky“ speciální třídy či školy s poukazem na to, že žáci se v nich integrují skupinově. Současně se však rádo zapomíná na to, že § 3 odst. 4 citované vyhlášky upřednostňuje integraci individuální: „Žák se zdravotním postižením se přednostně vzdělává formou individuální integrace v běžné škole, pokud to odpovídá jeho potřebám a možnostem a podmínkám a možnostem školy.“

Odhlédneme-li od současného nastavení legislativního systému: romský žák = zdravotně postižený žák, dospějeme při znalosti situace v současném základním školství k závěru, že vzdělávat romské žáky v běžných školách a třídách je tedy asi mimo možnosti škol a mimo potřeby romského žáka!

Kam se děti integrují?

Při debatě s řediteli se vždy nezapomenu zeptat, kam se tyto děti jako skupina integrují? Samy do sebe? Je reálné a upřímné hovořit o integraci skupiny segregovaných osob, které v české společnosti náleží do tradičně neoblíbeného etnika? Nebo je skupinová integrace pouhou záminkou, jak nadále segregovat romské žáky ve speciálních třídách a školách, a tudíž se s nimi nebude muset paní učitelka nebo pan učitel otravovat v běžné třídě? Romské děti ve své většině skutečně speciální vzdělávací potřeby mají. Do budoucna je však neúnosné i nedůstojné, abychom ve školství pro potřeby integrace (jak individuální, tak skupinové) používali jako synonymum pro žáka romského pojem žák zdravotně postižený. Je třeba změnit myšlenkové paradigma všech zúčastněných skupin, a to včetně Romů samotných.

Současné paradigma nepočítá se skutečnou integrací romských žáků do běžné třídy běžné základní školy. Namísto toho jsou romským žákům vytvořeny třídy speciální, ve kterých se zdravotně postižené děti budou údajně

integrovat lépe. Nechám na čtenáři samotném, aby zodpověděl otázku, jaká forma integrace bude produkovat pokračující sociální vyloučení, které je pro společnost mimo jiné velmi finančně nákladné. Integrace produkuje sociální vyloučení je *contradictio in adiecto*, je oxymóronem. Studie provedená v Bulharsku jasně dokazuje, že romské děti navštěvující smíšené třídy dosahují lepších výsledků. 1) Skupinová integrace jako pojem je dle mého názoru máchovsky řečeno strhané struny zvuk.

Více o problematice segregovaného školství viz systémové doporučení Ligy lidských práv č. 2 dostupné na www.llp.cz.

Autor působí v Lize lidských práv.

Poznámky:

1) Studie byla použita jako důkazní prostředek ve věci ERRC v. Bulgaria ministry of education, kdy Evropské centrum pro práva Romů (ERRC) žalovalo bulharské ministerstvo školství za segregaci a diskriminaci romských žáků v základní škole v Sofii. Odkaz na znění rozsudku bulharského soudu, který obsahuje text studie dostupný na <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2411&archiv=1>.

Publikováno: 9. 5. 2007

Odmítání pracovníků pro jejich etnický původ

Mgr. Petr Kubačka

6. února 2007 byla Soudnímu dvoru Evropských společenství (ESD) doručena žádost belgického soudu (Arbeidshof te Brussel) o rozhodnutí o předběžné otázce, 1) která se významně dotýká výkladu ustanovení antidiskriminačních směrnic Evropských společenství, 2) konkrétně pak Rasové směrnice. Ve věci označované C-54/07 bude Evropský soudní dvůr posuzovat taková ustanovení, jako jsou samotné definice přímé a nepřímé diskriminace či pojem „účinná, přiměřená a odrazující“ sankce.

Zákazníci je nechtějí, tak je nepřijmeme

ESD ve věci rozhoduje na základě sporu belgického Centra pro rovné příležitosti a boj proti rasismu 3) a soukromé společnosti zabývající se obchodem a montáží dveří. Počátek sporu spočívá ve vyjádření zástupce obchodní společnosti v rozhovoru s novinářem, že se k nim na aktuálně prováděný nábor pracovníků na montáže dveří hlásí pouze Maročané, v souvislosti s čímž vyšlo najevo, že

tito nemají šanci práci získat, protože zákazníci, kteří si objednávají montáž dveří, si nepřejí, aby práce v jejich domech prováděly osoby marockého původu. Tato skutečnost následně získala velkou pozornost médií i politiků a záležitostí byla, i ze strany státních institucí, řešena (!).

V jednom z dalších mediálních vystoupení zástupce společnosti dále popisoval, že společnost vysílá pracovníky do domácností zákazníků, přičemž tito jsou samozřejmě opatrní a chtějí mít jistotu, že se v jejich domě nic nestane. Snažil se situaci zmírnit poukazem na to, že to nejsou cizinci (Maročané), kdo se dopouštějí trestných činů apod., ale že stejně tak jednají i Belgičané.

Poukazoval též na případy zákazníků své společnosti, kteří akceptují cizí pracovníky. Ale přesto nakonec shrnul, že zákazníci často říkají: „Cizince ne!“. Proto je také on vůbec nezaměstnává. Na poznámku, že jako zaměstnavatel přece nezachází s cizinci a domácími uchazeči o práci stejným způsobem, reagoval tím, že musí plnit požadavky svých zákazníků, pokud chce vydělávat. Tvrdil, že problém nezpůsobil, že jeho jednání pouze vychází z přístupu veřejnosti k určité skupině lidí, v tomto případě k cizincům. Tvzení, že by byl rasista, odmítal.

Přímá diskriminace dle směrnic ES

Rasistou být nemusí, ale rozhodně je osobou, která se dopouští zakázané diskriminace. Podle ustanovení směrnice 2000/43/ES, kterou měly členské státy ES implementovat do svých vnitrostátních právních řádů, 4) je ať už přímá nebo nepřímá diskriminace na základě rasy nebo etnického původu zakázaná. V tomto případě, kdy jsou z přístupu k zaměstnání vylučovány osoby určitého původu, zatímco ostatní uchazeči o práci jsou pro zaměstnavatele přijatelní, dochází k přímé diskriminaci. Přímou diskriminací se rozumí „případ, kdy je s jednou osobou zacházeno z důvodu rasy nebo etnického původu méně příznivým způsobem, než je, bylo nebo by bylo s jinou osobou ve srovnatelné situaci“ (čl. 2 Rasové směrnice).

ESD bude zodpovídat otázky, které si vyžadují detailnější výklad pojmu přímá diskriminace, a sice v souvislosti s konkrétními aspekty případu. Není však sporu, že jde o zakázané nerovné zacházení, když zaměstnavatel dává přednost všem ostatním, zatímco osoby cizího původu a priori odmítá. A nic na tom nemění skutečnost, že tak jedná, protože si to jeho zákazníci žádají.

Rasová směrnice a následně i vnitrostátní úprava umožňují, aby bylo stanoveno, že rozdílné zacházení s lidmi pro jejich etnický či rasový původ nepředstavuje diskriminaci, pokud z povahy profesní činnosti nebo z podmínek jejího výkonu vyplývá, že charakteristiky související s původem osoby představují podstatný a určující profesní požadavek, je-li jeho cíl legitimní a požadavek přiměřený (čl. 4 Rasové směrnice). Jak ale bylo konstatováno už i belgickým soudem, diskriminační odmítání cizích pracovníků nepředstavuje podstatný a určující profesní požadavek, a tak zde rozlišování mezi zájemci o práci nemůže být odůvodnitelné.

Případ C-54/07 není významný pouze tím, že ESD prostřednictvím odpovědi na předběžnou otázku, de facto otázky, poskytne výklad důležitým ustanovením poměrně nových antidiskriminačních předpisů, ale také svou reflexí reality blízké „obyčejným“ lidem.

Česká zkušenost

Diskriminace v zaměstnávání z důvodu etnického původu je běžnou zkušeností mnoha osob, v České republice především osob romského původu. Časté jsou například případy, kdy zájemce o zaměstnání reaguje telefonicky na inzerát upozorňující na volné pracovní místo. Když se pak dostaví na domluvenou osobní schůzku a zaměstnavatel zjistí, že uchazeč je Rom/ka, je mu sděleno, že místo je již obsazeno. Přitom tomu tak není, což se potvrdí i následným telefonátem, kdy je zaměstnavatel opět tázán na inzerovanou volnou pracovní pozici.

Lze se setkat také s případy velice podobnými výše popsanému. Zaměstnavatel, kterého upozorníte na to, že apriorní odmítání romských uchazečů o práci bez toho, aby jim byla dána příležitost aspoň se představit a byly posouzeny jejich individuální vlastnosti a předpoklady pro práci, je zakázaným nerovným zacházením, sděluje, že tak jedná, protože si romské pracovníky nepřejí jeho zákazníci. Příkladem mohou být společnosti zajišťující úklid v supermarketech, bankách apod., nebo také personální agentury. Tyto subjekty se snaží od „obvinění“ z diskriminace distancovat odvoláváním se na své zákazníky. Jenže ať už se na to díváme jakkoli, a třeba i krátkozrace s pochopením, jedná se o diskriminaci a toto jednání má silný dopad jak na neúspěšné uchazeče o zaměstnání (ponížené, naštvané, ... rezignované, odkázané k setrvání na sociální pomoci), tak na celou společnost.

Osoby, které z určitého předpisem vymezeného důvodu (například pro etnický původ) jednají s jedním člověkem méně příznivě než s jinými ve srovnatelné situaci, se dopouštějí zakázané diskriminace. Porušují právní pravidla. Porušují i morální a etická pravidla. Mohou být za své jednání trestány. Měly by být vedeny k uvědomění a změně svého přístupu. A v první řadě by se asi měly pozastavit samy nad sebou. Takové přizemní jednání (třebaže s ohledem na udržení si zákazníků)? „Normální“ člověk by snad nad sebou samým měl být nešťastný, když se snižuje k něčemu takovému. 5)

Autor působí v IQ Roma servis, o.s.

Poznámky:

1) Soudy členských států ES se mohou na základě ustanovení Smlouvy o založení Evropských společenství obracet na ESD se žádostí o interpretaci komunitárního práva (tj. položit předběžnou otázku).

2) Směrnice Rady 2000/43/ES z 20.6.2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (tzv. Rasová směrnice), směrnice Rady 2000/78/ES z 27.11.2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (označována též jako Rámcová směrnice) a směrnice zakazující diskriminaci na základě pohlaví.

3) Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding je zvláštní instituce s činností v oblasti diskriminace, zřízena v roce 1993 zákonem, spadá pod pravomoc premiéra, má působnost po celé Belgii (viz www.diversiteit.be/CNTR/EN).

4) Česká republika, jak známo, povinnost implementovat antidiskriminační směrnici/e stále řádně nesplnila (a kdo ví, jestli ji, s více než tříletým zpožděním, splní alespoň v roce 2007).

5) A podnikatel si navíc může stýskat, že rezignuje na silné postavení (tygr si určuje pravidla, jež ostatní respektují - zásada rovného zacházení je pravidlem) a spokojí se s podobou hrbící se, pokřivené šelmy.

Publikováno: 13. 6. 2007

Svítá na lepší časy? Nová úmluva OSN a opatrovnictví

Mgr. Ing. Jan Fiala, LL.M.

Po téměř šesti letech napjatého vyjednávání v Ad Hoc Výboru OSN byla 30. března tohoto roku v New Yorku slavnostně otevřena k podpisu Úmluva o právech osob s postižením (dále jen „ÚPOP“ nebo „Úmluva“). 1) Tato první mezinárodní úmluva na ochranu lidských práv v 21. století byla zatím velmi kladně hodnocena představiteli OSN i organizacemi osob s postižením. Odstupující Generální tajemník Kofi Annan ji označil jako „svít nové éry pro osoby s postižením“. 2) Očekávání vůči Úmluvě jsou tedy nesmírně velká.

Nová práva pro lidi s postižením?

Česká republika byla mezi prvními ze zemí, které 30. března Úmluvu podepsaly. Plány vlády k implementaci Úmluvy však zatím nejsou známy. Není tedy zatím jasné, které části domácího právního řádu se budou z důvodu harmonizace s tímto novým mezinárodním závazkem státu měnit. Co vlastně Úmluva přináší pro české občany s postižením?

ÚPOP obsahuje články, které se zatím v závazných lidskoprávních dokumentech neobjevily, ale pro lidi s postižením jsou velmi důležité. Jednotlivá ustanovení upravují například přístupnost (budov, dopravních prostředků, informací aj. – viz čl. 9), právo na osobní mobilitu (čl. 20), právo na rehabilitaci (čl. 26), právo na samostatný život a zařazení do komunity (čl. 19). Rovněž „klasické“ lidskoprávní články, jako zákaz diskriminace (čl. 5), právo na život (čl. 10) a zdraví (čl. 25), ochrana osobní svobody (čl. 14) nebo přístup ke vzdělání (čl. 24) a práci (čl. 27), jsou v Úmluvě formulovány progresivně, obsahují oproti dosud platným mezinárodním smlouvám mnoho nových prvků.

Právní subjektivita na rovnoprávném základě versus rovnost ve způsobilosti k právním úkonům

Jedním z nejdůležitějších ustanovení Úmluvy je nepochybně čl. 12 nazvaný „Rovné postavení před zákonem“ („Equal recognition before the law“). Vyjadřuje změnu paradigmatu v rámci celkového přístupu k lidem s postižením – od objektu pomoci k subjektům s právy – a naplňuje tak jeden ze

základních principů Úmluvy vyjádřený v článku 3, kterým je „respektování neodmyslitelné důstojnosti, osobní autonomie včetně svobody činit vlastní rozhodnutí, a samostatnosti osob“.

Podle prvního bodu článku 12 členské státy ÚPOP „potvrzují, že osoby se zdravotním postižením mají kdekoli právo na uznání své osoby jako subjektu práva“. Respektování tohoto bodu by České republice nemělo dělat potíže, protože způsobilost k právům (a tím „uznání jako osoby před zákonem“) je garantována podle občanského zákoníku (v § 7) pro každého bez rozdílu a bez omezení, tedy včetně lidí s postižením.

Mnohem zajímavější je bod 2 článku 12, podle kterého „členské státy uznávají, že lidé s postižením užívají právní způsobilost na rovnoprávném základě s ostatními ve všech oblastech života“. Jde asi o nejprogresivnější ustanovení celé Úmluvy, protože vyjadřuje rovnost lidí s postižením v oblasti „právní způsobilosti“. K jeho hodnocení se však musíme vypořádat s otázkou, jak „právní způsobilost“ podle ÚPOP interpretovat.

Termín „legal capacity“ použitý v originálu pochází z anglické právní terminologie a pokrývá způsobilost k právům („capacity to have rights“) i způsobilost k právním úkonům („capacity to exercise rights“ nebo „capacity to act“). Většina právních systémů světa (včetně českého) tyto dva pojmy na rozdíl od anglického práva důsledně odlišuje a umožňuje omezit způsobilost k právním úkonům. Kdyby „právní způsobilost“ pokrývala i „způsobilost k právním úkonům“, dostalo by se domácí právo do konfliktu s Úmluvou, která omezení způsobilosti a opatrovnictví na základě postižení (včetně duševní nemoci a mentálního postižení) nepřipouští. Tento problém se objevil již během rokování ve stálém Výboru OSN, kde mnoho státních delegací vyjadřovalo obavy o dopad článku 12 na jejich domácí právní řád, a snažilo se prosadit restriktivní výklad termínu „legal capacity“.

Odpověď, alespoň v českém kontextu, se zdá být jednoduchá. „Legal capacity“ se do češtiny běžně překládá jako „způsobilost k právním úkonům“. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva běžně označují „omezení způsobilosti k právním úkonům“ jako „restricting legal capacity“. 3) Rovněž doporučení Výboru Ministrů Rady Evropy R(1999)4 o zásadách právní ochrany nezpůsobilých dospělých používá legal capacity konzistentně ve významu české „způsobilosti k právním úkonům“. 4) Podobně

je to s dokumenty OSN, například Zásady pro ochranu psychicky nemocných osob a pro zlepšení péče o psychické zdraví. 5) O významu a správném překladu legal capacity do českého jazyka tedy nemůže být pochyb.

K interpretaci legal capacity ve smyslu způsobilost k právním úkonům můžeme dospět také logickým výkladem článku 12 Úmluvy. Pokud by se legal capacity v bodě 12.2 vztahovalo pouze na způsobilost k právům, bod 12.2 by se stal nadbytečným, protože bod 12.1 již přímo způsobilost k právům garantuje. Interpretace článku 12 v kontextu cílů a základních principů Úmluvy také potvrzuje, že legal capacity se vztahuje nejen na způsobilost k právům, ale i k právním úkonům. V opačném případě by bylo sotva respektováno právo lidí s postižením „činit vlastní rozhodnutí“. Zdá se, že anglický text Úmluvy nám nedává na vybranou: článek 12.2 zakotvuje rovnost v právní způsobilosti lidí s postižením a bez postižení.

To byl důvod, proč některé státy během rokovaní v OSN žádaly, aby ÚPOP pojem „právní způsobilost“ v článku 12 omezila jenom na „způsobilost k právům“. Ačkoliv tento návrh do textu Úmluvy neprošel, ke konečnému znění připravenému Výborem OSN byla připojena poznámka pod čarou, podle které „v čínštině, arabštině a ruštině termín ‚právní způsobilost‘ odkazuje na ‚způsobilost k právům‘ místo ‚způsobilosti k právním úkonům‘“. Tento krok (předem nekonzultovaný se všemi státními delegacemi) vyvolal ostrý protest organizací lidí s postižením. Nakonec byl z konečného znění textu přijetého Valným shromážděním vypuštěn.

Cesta od rozhodování „náhradního“ k „podporovanému“

Současné znění článku 12.2 tedy celkem jednoznačně vyjadřuje požadavek, aby si lidé s postižením byli rovni s ostatními lidmi i v otázce způsobilosti k právním úkonům. V tomto smyslu byla zatím Úmluva přeložena do srbštiny, chorvatštiny a němčiny, tedy do jazyků, které podobně jako čeština rozeznávají různé druhy způsobilosti. Státy se samozřejmě mohou rozhodnout, že tato varianta ÚPOP není v souladu s tím, k čemu se chtěly zavázat, a k článku 12 mohou vyslovit výhradu. Této možnosti dosud využila pouze Sýrie. Česká republika zatím žádnou výhradu k Úmluvě nepřipojila.

Jaký je vlastně obsah rovnosti „ve způsobilosti k právním úkonům“ pro lidi s postižením? Celkem jednoznačně to znamená konec známých opatrovnických systémů. V současnosti je v České republice možné omezit způsobilost k právním úkonům a tím ustanovit opatrovníka osobě, jenž „pro duševní poruchu, která není jen přechodná“, není schopna činit právní úkony. Takové osoby po ratifikaci Úmluvy nebudou moci být ve způsobilosti omezeny.

Úmluva samozřejmě nevyžaduje, aby osoby s postižením zůstaly bez jakékoli právní ochrany. Omezení způsobilosti totiž není nutnou podmínkou pomoci. V některých vyspělých zemích jsou už známy systémy podporovaného rozhodování (angl. „supported decision-making“), které spočívají v tom, že osobě s postižením je ustanovena tzv. podpůrná osoba, která jí má pomáhat činit vlastní rozhodnutí. Základním rozdílem mezi podporovaným rozhodováním a zastaralým systémem náhradního rozhodování (ke kterému patří také český opatrovnický systém) je, že podporovaná osoba neztrácí způsobilost, a všechna rozhodnutí činí osobně. Podpůrnice, na rozdíl od opatrovníka, nemá právo činit úkony za podporovanou osobu. To samozřejmě automaticky vede k „učení“ osob s postižením dovednostem potřebným k rozhodnutím v každodenních i méně obvyklých životních situacích, a následně k jejich větší samostatnosti a autonomii.

Přechod od náhradního rozhodování k podporovanému rozhodování osob s postižením je světový trend, který nachází uplatnění ve stále více zemích (například Kanada, Švédsko, Finsko, Německo, Nový Zéland, Spojené státy americké a Velká Británie). Základním způsobem přitom nejen eliminuje typické možnosti zneužití práv pro opatrovnictví, ale také umožňuje novou úroveň kvality života lidí s postižením. Neznamená pouhé „vylepšení“ opatrovnictví, ale zcela nové paradigma v přístupu k rozhodovacím možnostem a k životu lidí s postižením vůbec. Právě z těchto důvodů rozhodli tvůrci Úmluvy pro zakotvení zásadní změny v článku 12. A to je také důvodem, proč je článek 12 jedním z nejzákladnějších ustanovení celé Úmluvy. Bez zákazu opatrovnictví a jeho nahrazení podporovaným rozhodováním totiž základní cíle ÚPOP nemohou být naplněny a některá základní práva vyjádřená v Úmluvě (například právo na začlenění do komunity) ztrácejí jakýkoliv smysluplný obsah.

Česká republika se podpisem Úmluvy přihlásila k tomuto světovému trendu. V současnosti platné zákony, zejména občanský zákoník i jeho navrhovaná nová verze, jsou sice v přímém rozporu s Úmluvou, stále do vstupu ÚPOP v platnost však zůstává dost času k odstranění těchto nedostatků. Lze tedy jen doufat, že se změna paradigmatu odrazí i na životě českých lidí s postižením a že Úmluva neskončí jako cár papíru, jako další podepsaná ale neimplementovaná a nedodržovaná mezinárodní úmluva.

Autor působí v Centru advokacie duševně postižených (MDAC).

Poznámky:

- 1) Convention on the Rights of People with Disabilities, přijata Valným Shromážděním OSN v New Yorku 13. prosince 2006.
- 2) Zpráva Generálního tajemníka k přijetí ÚPOP, <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=2362>.
- 3) Viz rozhodnutí Matter v. Slovensko, stížnost č. 31534/96, rozhodnutí ze dne 5. 7. 1999; Bocsi c/a Maďarsko, stížnost č. 24240/94, rozhodnutí ze dne 21. 5. 1998; Egger c/a Rakousko, stížnost č. 15780/89, rozhodnutí ze dne 11. 10. 1993.
- 4) Recommendation no. R(99)4 on principles concerning the legal protection of incapable adults, Výbor Ministrů Rady Evropy, 23. únor 1999.
- 5) Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and for the Improvement of Mental Health Care, Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 46/119 ze dne 17. prosince 1991, článek 1.6.

Publikováno: 27. 4. 2007

Systemové porušování práv obchodními řetězci a (ne) příslušnost úřadů práce

Mgr. Jana Koukalová

Pokud se zaměstnanec nebo uchazeč o zaměstnání ocitne v situaci, kdy se domnívá, že jeho zaměstnavatel zasahuje do jeho práv, nebo jeho práva přímo porušuje, dává mu český právní řád několik možností, jak situaci řešit. Pokud nechce „natvrdo“ vstoupit do soudního sporu, může se obrátit na státní instituce, v jejichž pravomoci je kontrola dodržování pracovních předpisů a předpisů o zaměstnanosti, to znamená na úřady práce a oblastní inspektoráty práce. O tom, jak složité může někdy být pouhé nalezení příslušného úřadu, který se podnětem bude vůbec zabývat (bez ohledu na kvalitu a rychlost výsledku šetření podnětu) bude pojednáno v následujících odstavcích.

Úřad práce nebo inspekce práce?

Prvním kamenem úrazu se může stát správné určení, zda se s problémem obracet na úřad práce nebo na oblastní inspektorát práce. Věcnou příslušnost úřadů práce v oblasti jejich kontrolní činnosti upravuje § 126 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), který říká, že „úřady práce kontrolují dodržování pracovních předpisů u zaměstnavatelů, právnických a fyzických osob, které vykonávají činnosti podle tohoto zákona, zejména při zprostředkování zaměstnání a rekvalifikaci, fyzických osob, kterým jsou poskytovány služby podle tohoto zákona“. Následující § 127 pak objasňuje, co se rozumí pojmem pracovní předpisy. Jsou jimi „právní předpisy o zaměstnanosti a právní předpisy o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele“.

Působnost inspekce práce je pak vymezena v § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce. Inspekce kontroluje dodržování právních předpisů v oblastech uzavírání, změn a ukončování pracovního poměru, pracovní doby, doby odpočinku, dovolené, překážek v práci, mzdy nebo platu a jejich náhrad, náhrad cestovních výdajů a dále v oblasti bezpečnosti práce.

Ve stručnosti lze říci, že úřady práce se zabývají kontrolou vztahů, které předcházejí pracovnímu poměru a nelegálnímu zaměstnávání, zatímco inspektoráty práce se zabývají porušováním povinností vyplývajících z pracovního poměru.

Od úřadu k úřadu

Pokud překonáme překážku určení věcné příslušnosti, vynoří se vzápětí problém určení příslušnosti místní, jehož vyřešení může být obtížné zejména v případech, kdy po kontrolním orgánu žádáme prošetření porušování pracovních předpisů, které se netýká pouze jedné osoby, ale je jím ohrožen neurčitý počet zaměstnanců nebo uchazečů o zaměstnání u zaměstnavatele, který působí na více místech v rámci České republiky. Do této kategorie typicky spadají obchodní řetězce. Příkladem podezření ze systémového porušování pracovních předpisů obchodním řetězcem může být zjištění, že v některé z prodejen obchodního řetězce je uchazečem o zaměstnání předkládán k vyplnění dotazník, který obsahuje otázky diskriminačního charakteru (zejména otázky týkající se těhotenství, počtu a věku dětí). Vzhledem k tomu, že dotazník je

vytištěn s hlavičkou obchodního řetězce a má standardizovanou formu, lze se domnívat, že stejné dotazníky jsou předkládány uchazečům o zaměstnání i v dalších prodejnách. Pokud v tomto případě po úřadu práce chceme, aby prošetřil, zda jde o systémovou chybu týkající se celého obchodního řetězce, narazíme na problém, a to otázku, který úřad práce je k takovému šetření místně příslušný.

Zákon o zaměstnanosti v § 7 odst. 3 říká, že „místní příslušnost úřadu práce se řídí místem, ve kterém je nebo má být zaměstnání vykonáváno...“. Vzhledem k tomu, že nejde o prošetření zásahu do práv konkrétního uchazeče o zaměstnání, ale o neurčitý počet uchazečů, kterým potencionálně může být dotazník předložen, místo, ve kterém má být zaměstnání vykonáváno, stěží určíme. Takovým místem totiž může být kterékoli místo, ve kterém daný obchodní řetězec působí.

V případě, že se obrátíme na úřad práce místně příslušný podle prodejny, ve které jsme zjistili, že je dotazník předkládán, můžeme se setkat s tím, že úřad práce podnět odmítne jako místně nepřislušný. Jako odůvodnění uvede, že podnět si klade za cíl prověřit, zda nedochází k systémovému porušování práv v rámci celého obchodního řetězce a v místě působnosti úřadu práce neexistuje konkrétní osoba, jejíž práva byla dotazníkem dotčena.

V případě, že se s podnětem ke kontrole obrátíme na úřad práce, který je příslušný podle místa sídla obchodního řetězce, s nadějí, že tento úřad prověří přímo vedení obchodního řetězce a vyžádá si podklady, na základě kterých bude možné ověřit, zda k obdobnému porušení zákona nedochází i v dalších prodejnách, zklamání přichází spolu se sdělením úřadu práce o výsledku šetření. Dočtete se v něm to, že úřad práce provedl šetření v místě centrály společnosti. Vzhledem k tomu, že v centrále pracuje pouze jednatel společnosti a jeho administrativní aparát, úřad práce zjistil, že tyto osoby ve svém spise nemají obdobný dotazník, jehož prošetření žádáte. Ve sdělení úřadu se sice dočtete, že dotazník, který jste mu předložili není z právního hlediska v pořádku, ale k prošetření, zda je uchazečům o zaměstnání předkládán ve více prodejnách, opět namítá svoji místní nepřislušnost.

Jak z toho ven?

Nutno přiznat, že zákonné vymezení místní příslušnosti pro prošetření problematiky podezření ze systémového porušování práv u zaměstnavatelů, kteří působí na více místech, není zrovna nejvhodnější. Zůstává však otázkou, kdo se má s určením místní příslušnosti v nejednoznačných případech poprat, zda podatel podnětu ke kontrole nebo správní úřady přehazující si podnět jako horký brambor.

Pokud úřad práce namítá svoji nepřislušnost, je povinen podnět, který mu byl doručen, bezodkladně usnesením postoupit příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomit toho, kdo podnět podal. Tato povinnost vyplývá z § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který se na kontrolní činnost úřadů práce jakožto správních úřadů vztahuje. Pokud tedy úřad nazná svoji nepřislušnost, musí říct, který úřad příslušný je, a tomu podnět postoupit. Není tedy možné, aby šetření podaného podnětu skončilo závěrem, že úřad, kterému byl podnět ke kontrole doručen, není věcně příslušný.

Pokud úřad, kterému je podnět postoupen, dojde opět k závěru, že je místně nepřislušný, může podle § 12 podnět postoupit dalšímu správnímu úřadu, nebo úřadu, který mu podnět postoupil pouze se souhlasem svého nadřízeného správního orgánu.

Z uvedeného vyplývá, že v případech, kdy je určení místní příslušnosti problematické, je na správních úřadech, aby tento problém vyřešili a podnět byl postoupen na úřad, který se jím bude věcně zabývat. Pokud by otázka řešení místní příslušnosti ležela pouze na podateli podnětu, mohlo by dojít ke kuriózní situaci, kdy podá podnět na všechny úřady práce příslušné podle všech míst, ve kterých daný obchodní řetězec působí, a od všech úřadů obdrží sdělení, že nejsou místně příslušné.

Pokud úřady práce nepostupují, tak jak bylo popsáno výše, má podatel možnost bránit se postupem podle § 175 správního řádu a podat stížnost proti postupu správního orgánu. Stížnost musí být vyřízena do 60 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení, což je v našem případě ten úřad, který naposledy odmítl podnět ke kontrole pro místní nepřislušnost. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel ve stejné (tj. šedesátí denní) lhůtě vyrozuměn.

Pokud ani s vyřízením stížnosti není stěžovatel spokojen, má možnost dle § 175 odst. 7 požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti. Pokud ani ten problematiku stížnosti řádně nevyřeší, zbývá možnost obrátit se v souladu s § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv na ombudsmana, aby celé šetření úřadů práce prošetřil.

Autorka působí ve sdružení právníků EPS.

Publikováno: 6. 6. 2007

VIA IURIS

**Soubor článků z „Via Iuris – Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE“
za období 1. 4. – 30. 6. 2007**

www.viaiuris.cz
viaiuris.pilaw.cz

Připravuje:



Rediguje:

Mgr. David Zahumenský
Mgr. Pavlína Nedomová

Redakční rada:

Mgr. Jiří Kopal, Liga lidských práv
Mgr. Pavel Černý, Ekologický právní servis
Mgr. Ing. Jan Kratochvíl, LL.M, PrF UK
JUDr. Mgr. Martin Škop, Ph.D., PrF MU
Mgr. Vítězslav Dohnal, PILA

Adresa redakce:

Public Interest Lawyers Association (PILA)
Redakce Via Iuris
Bratislavská 31, 602 00 Brno
tel.: 545 210 446
fax: 545 240 012
e-mail: redakce@pilaw.cz
web: www.pilaw.cz

ISSN 1802-4351