



Obsah:

Umění policejního výslechu a standardy	1
Sociálně znevýhodnění žáci	3
Poznámky k posouzení platnosti...	4
Potřebuji k uspořádání demonstrace...	6
Jak posuzovat klamání spotřebitele...	8
„Pachová“ problematika se dočkala...	10
Nový zákoník práce – v čem je změna...	13
Nařídit či nenařídit – nová otázka...	15
Není stanovisko jako stanovisko	18
Odebrání dítěte ze sociálních důvodů...	21
O soudní ochraně voličů...	24
Noční mūra zvaná přestupkové řízení	27
Ochrana poškozeného v trestním řízení	29
Řekni mi a zapomenu...	32

AD USUM PUBLICUM - - VE VEŘEJNÉM ZÁJMU

Umění policejního výslechu a standardy CPT

Mgr. Jiří Kopal

V tomto roce již po třetí do České republiky zavítal na periodickou návštěvu Evropský výbor proti mučení (CPT). Tento orgán při Radě Evropy navštěvuje ve smluvních stranách Úmluvy o zabránění mučení (č. 9/1996 Sb.) všechna místa, kde se nacházejí osoby zbavené svobody. Vzhledem k tomu, že jeho zprávy bývají většinou zveřejňovány společně s odpověďmi vlád států - včetně České republiky - až s jistým odstupem, si v současnosti můžeme připomenout toliko výtky, které učinil směrem k násilí při provádění výslechů na policejních stanicích a jejich zaznamenávání ve svých prvních dvou zprávách.

Potřeba objasňovat trestnou činnost v. práva vyslychaných

V poslední zatím zveřejněné zprávě po návštěvě CPT, která proběhla v roce 2002, v bodě 10. uvádí, že „během své návštěvy obdržela delegace řadu stížností na údajné špatné zacházení ze strany policie. I když se většina těchto stížností týkala brutálního zacházení v době bezprostředně po zadržení (údajné bití pěstmi, kopance nebo údery různými předměty), značná část z nich se týkala i špatného zacházení při policejních výsleších a zejména při výsleších vedených kriminální policií.“ 1) Tato problematika je o to

zajímavější, protože obdobnou činnost jako CPT provádí na vnitrostátní úrovni činnosti veřejný ochránce práv, který od ledna vedle dalších zařízení navštěvuje rovněž i policejní stanice. V jeho první zevrubné zprávě o návštěvě policejních stanic, kde je jinak policii vytknuta řada věcí, se problematikou provádění výslechů zatím zabývat nezačal. 2)

Je jisté, že policisté musejí být nějak motivováni a odměňováni za činnost, která je pro jejich nadřízené i společnost důležitá. Jedno z důležitých kritérií pro posuzování jejich práce vzhledem k zajišťování bezpečnosti občanů představuje i procento objasněné trestné činnosti. V tomto ohledu hraje významnou roli používání výslechových metod. Na druhé straně z pohledu vyslychané osoby je tato fáze omezení svobody - ve společnosti policistů vyžadujících určité informace - poměrně nebezpečná z hlediska dodržování jí zaručených práv. Rozporu mezi důležitostmi objasnění trestné činnosti a potřebnosti usvědčení jejich pachatelů na straně jedné a právy vyslychaných osob na straně druhé se nevyhýbají ani standardy CPT. Ty nabízejí na evropské úrovni nejzevrubnější vodítko, jak lze k výslechové proceduře přistoupit a zároveň zajistit dostatečnou prevenci před nelidským či ponižujícím zacházením. Oproti klasickým smluvním textům z oblasti lidských práv jsou zajímavé právě tím, že se obracejí především na opatření, která může zavést sama policie.

Co doporučuje CPT

Umění vyslychat osoby podezřelé z trestné činnosti bude vždy do značné míry vycházet ze zkušenosti. 3) Přesto CPT doporučuje, aby smluvní státy přijaly kodexy chování, kterými by se řídily průběhy výslechů a v nichž by byly stanoveny základní náležitosti podle nichž by měl výslech probíhat. Takové kodexy by se měly používat již při výuce budoucích policistů. Protože v mnoha státech neexistují žádné dostatečné ustanovení týkající se provádění výslechů, doporučuje CPT zformulovat instrukce, které by obsahovaly základní údaje pro vyslychané osoby.

Tak ve zprávě o první návštěvě České republiky CPT zjistil, že „Instrukce pro policisty týkající se trestního řízení zahrnují řadu poznámek o právních formalitách, které musí

být dodrženy během policejního vyšetřování, avšak neřeší celou řadu otázek týkajících se přímo prevence špatného zacházení. V důsledku toho CPT doporučuje, aby byly uvedené Instrukce revidovány tak, aby mimo jiné řešily následující: systematické informování zadržených o totožnosti příslušníků přítomných při výslechu (jménu a/nebo číslu; přípustnou délku výslechu; odpočinek mezi výslechy a přestávky při výslechu; místa, kde je možné výslech uskutečnit; zda může být zadržená osoba při výslechu požádána, aby zůstala stát; výslechu osob, které jsou pod vlivem drog, alkoholu či léků, nebo které jsou ve stavu šoku. Mělo by být dále stanoveno, aby byla vedena evidence zahájení a ukončení výslechu, osob přítomných při každém výslechu a veškerých žádostech vznesených zadrženou osobou při výslechu." CPT/Inf (99) 7, § 34, (citováno podle oficiálního českého překladu).

Cíl výslechu by měl spočívat v získání přesných a důvěryhodných informací, aby byla zjištěna pravda o okolnostech, jež jsou předmětem vyšetřování, nikoli v donucení k přiznání něčoho, u něž je již předpokládána vina. 4)

Experti CPT se pozastavovali při své činnosti i nad vyzdobou určitých vyšetřovacích místností v několika zemích, 5) která měla zastrašující povahu. 6) Stejně tak Výbor nabádá státy k výslovnému zakázání metody zavazování očí zadržovaných osob, na níž rovněž narazil při návštěvách vícero států, zejména opět při výsleších. 7)

Při výslechu vazebně stíhané osoby na policejní stanici je potřeba šetřit „trojice základních práv“

Pokud se týká délky výslechu, konstatoval CPT poprvé po své návštěvě Islandu v roce 1993, že zadržovaná osoba smí být vyslýchána šest hodin bez přestávky jen za zcela výjimečných okolností. Zvláštní otázku představuje výslech osob, které jsou již ve vyšetřovací vazbě. Tam doporučuje, že pro zabránění špatnému zacházení v případech dalších výslechů by se tyto měly raději konat přímo ve věznicích, než aby byly opětně převáženy k výslechům na policejní stanice. 8) V případě výjimečné nutnosti předvedení osoby ve vazbě na policii, by takové předvedení mělo být povoleno nadřízenou osobou, zaznamenáno a stejně jako veškerá další opatření provedená během jeho přítomnosti v policejním zařízení. Podle CPT je samozřejmé, že v případě každého takového převozu by měla dotčená osoba požívat trojice základních práv. 9) Tato práva CPT vytyčil již po své první návštěvě v Rakousku v roce 1990.

Jedná se o právo na informování vybrané osoby na svobodě, právo na přístup k právnímu zástupci od počátku omezení svobody a právo na prohlídku lékařem podle vlastní volby (vedle prohlídky provedené případně lékařem policejním).

CPT považuje za další záruku proti špatnému zacházení elektronické zaznamenávání výslechů. 10) Toto opatření představuje ovšem také výhody pro policisty. Kompletní a autentický záznam výslechu může vést k přezkoumání tvrzeného špatného zacházení a případného přiznání viny konkrétnímu pachateli. Roli zde ovšem hraje větší ekonomická nákladnost zavedení takových opatření. 11)

Zvláštní záruky pak Výbor požaduje pro zvláště zranitelné osoby jako jsou mladiství, ženy, či duševně nemocní. Speciální důraz by proto měl být kladen na vzdělávání policistů i policejních lékařů s ohledem na tyto skupiny osob.

Domnívám se, že by stálo za to vést o většině doporučení uvedených ve zprávách a obecných standardech CPT přinejmenším odbornou diskusí a v dohledné době začít uvažovat o jejich implementaci do našeho právního řádu a zejména výslechové praxe české policie.

Autor působí v Lize lidských práv.

Poznámky:

- 1) Pro znění oficiální české verze vyvěšené na stránkách vlády České republiky srovnej: http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/rfp/dokumenty/mezinarodni_umluvy/cpt/CPT2002_Zprava_pro_vladu_CZ_1.pdf.
- 2) <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/ochrana.php&doc=416>.
- 3) CPT/Inf (99) 7, § 34.
- 4) Srov. CPT/Inf (2002) 15, § 34.
- 5) CPT/Inf (99) 2 (Turecko), § 74.
- 6) Např. místnosti vyzdobené celé černou barvou, vybavené bodovými reflektory namířenými na židle používaná k vyslýchání osob. CPT k tomu výslovně uvádí: „Zařízení tohoto druhu nemají v prostorách policejní stanice žádné místo. Vedle přiměřeného osvětlení, teploty a větrání by místnosti sloužící k provádění výslechů měly umožnit všem osobám zúčastněným na výslechu možnost sezení na židlích podobného stylu a stupně komfortu. Vyslýchající policista by neměl být v dominantní pozici (např. výše) vůči podezřelému, ani by od něj neměl být příliš vzdálený. Také barevné ladění místnosti by mělo být neutrální.“ CPT/Inf (2002) 15, § 37.
- 7) Podle zjištění CPT slouží tato praxe k zabránění identifikace konkrétních policistů, které osoby týrají. Ovšem i v případech, kdy není působeno fyzické násilí, považuje zakrývání očí za utiskující a může být pokládáno za psychické týrání, CPT/Inf (2002) 15, § 37.

8) „Převedení vězňů na policii k jakémukoli účelu by mělo být zvažováno a umožněno pouze ve zcela nevyhnutelných případech. V tomto smyslu CPT doporučuje, aby k takovému postupu byl vyžadován expresní souhlas soudního orgánu.“ CPT/Inf (99) 7 (citováno podle českého překladu zprávy pro vládu ČR), § 15.

9) CPT/Inf (2002) 15, § 46.

10) „Další významnou záruku proti špatnému zacházení se zadržovanými osobami představuje pořizování elektronických (tj. zvukových a/nebo obrazových) záznamů výsledku.“ CPT/Inf (2002) 15, § 36.

11) Výbor v tomto případě doporučoval v jednotlivých zprávách přijmout toto opatření za použití velmi jemné formulace „prozkoumat možnost“ (explore the possibility) zavedení takového systému výsledku do běžné praxe. Jak si všímá práce Morgan, R., Evans, M.: Combating Torture in Europe, Council of Europe, 2000, str. 81, tato formulace byla dokonce v posledních zprávách ještě zmírněna na pouhé „inviting the authorities to consider it“, což autoři považovali za degradující. A dovozovali, že není divu, že v některých zprávách tuto možnost CPT vůbec nezmiňuje. Nicméně poté již Výbor, který dříve vyzdvihl existenci elektronického nahrávání výsledků při návštěvách Velké Británie a Dánska, v obecné zprávě za rok 2002 uvádí: „CPT s potěšením uvádí, že zavedení takového systému zvažuje zvyšující se počet zemí.“ CPT/Inf (2002) 15, § 36.

Publikováno: 5. 10. 2006

Sociálně znevýhodnění žáci

Michal Čermák

Školský zákon pamatuje v ustanovení § 16 na žáky se speciálními vzdělávacími potřebami. Těm by ze zákona měla být věnována zvláštní péče v edukačním procesu tak, aby byly naplněny zásady a cíle vzdělávání stanovené ve školském zákoně (např. zohledňování vzdělávacích potřeb jednotlivce, rovný přístup ke vzdělávání každého občana ČR a občana členského státu EU a zákaz jakékoliv diskriminace). Těmto žákům by tedy měla být poskytována zákonem vymezená speciální péče. Žáky se speciálními vzdělávacími potřebami dělí zákon do 3 skupin. Jedná se o:

- zdravotně postižené žáky,
- zdravotně znevýhodněné žáky,
- sociálně znevýhodněné žáky.

Kdo jsou sociálně znevýhodnění žáci

Sociálně znevýhodněné žáky zákon definuje 1) jako žáky pocházející z rodinného prostředí s nízkým sociálně kulturním postavením, ohrožené sociálně patologickými jevy, žáky s nařízenou ústavní nebo uloženou ochranou výchovou nebo žáky azylynty či osoby požívající doplňkové ochrany a účastníka řízení

o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky podle zvláštního právního předpisu. 2) Určení žáka s nařízenou ústavní výchovou či postavením azylynta nepředstavuje větší právní problém. Složitou ovšem zůstává odpověď na otázku, kdo je to žák z rodinného prostředí ohroženého sociálně patologickými jevy. 3)

Vyhláška č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných nám v dalším vymezení pojmu sociálně znevýhodněného žáka mnoho nepomůže, resp. nám nepomůže vůbec. Vyhláška sociálně znevýhodněného žáka zcela opomíjí a věnuje se pouze dětem zdravotně postiženým a zdravotně znevýhodněným. Nabízí se myšlenka, zda se nejednalo ze strany legislativce o záměr. Napomoci v definici nám může Koncept včasné péče o děti ze sociokulturně znevýhodňujícího prostředí v oblasti vzdělávání, dokument vydaný Ministerstvem školství. 4)

Koncept charakterizuje rodiny takovýchto dětí jako méně podnětné pro kognitivní rozvoj jedince, jejich vztah ke vzdělání je vlažný či záporný, nebo je doma používán argot češtiny, romský etnolekt češtiny nebo slovenštiny, rodina je sociálně vyloučená apod. Tato definice je ovšem pomocná, nikoliv právně závazná. Speciální vzdělávací potřeby u žáků, tj. i u žáků sociálně znevýhodněných, jsou zjišťovány školskými poradenskými zařízeními. Otázkou je, jakým způsobem školská poradenská zařízení tyto potřeby zjišťují. Konkrétně, jak pozná paní psychologka z přetížené pedagogicko-psychologické poradny, že je vztah rodiny ke vzdělání záporný? Existují názory, že by více kompetentními byly orgány OSPOD, eventuálně terénní pracovníci. Každá z variant má ovšem svá negativa.

Proč zjišťovat, kdo jsou, když skoro žádné nemáme...

Se speciální péčí, které by se mělo sociálně postiženým žákům ze zákona dostat, sice počítá § 16 školského zákona, nicméně je to jediný takový předpis. Sociálně znevýhodněné žáky nejenže nezmiňují předpisy se školským zákonem související, ale nepočítají s nimi ani ředitelé základních škol. To, že s institutem sociálně znevýhodněného žáka nepracuje žádný jiný předpis související se školským zákonem, má za následek faktické nevyužívání tohoto institutu v praxi. Ředitelé základních škol často vůbec nevědí, že tento institut existuje. Na sociálně znevýhodněného žáka nelze dostat za současného nastavení vyhl. č.

492/2005 Sb., o krajských normativních příplatcích – tj. ředitelé nedostanou na sociálně znevýhodněné žáky žádné peníze navíc, které by obdrželi, pokud by měli ve škole např. žáky zdravotně postižené.

Sociálně znevýhodnění žáci rovněž nemají na rozdíl od žáků zdravotně postižených nárok na bezplatné užívání speciálních didaktických pomůcek. Z ustanovení školského zákona také vyplývá, že žáky se sociálním znevýhodněním nelze integrovat skupinově, ale je třeba je mít ve třídě společně s ostatními dětmi a v prostředí třídy jim věnovat speciální péči pro zdárný výchovný a výukový proces, což naopak vnímám jako klad.

Důstojná zvláštní péče

Institut sociálně znevýhodněného žáka připadá v úvahu často u romských žáků. Za současného právního nastavení systému našeho základního školství, který dává ředitelům základních škol široké pravomoci, a s ohledem na neoblíbenost romského etnika u majoritní společnosti bych si dovilil nastolit k zamyšlení otázku, zda institut sociálního znevýhodnění by nebyl právě onou úspěšnou, nápomocnou rukou ze strany státu, která by pomohla k integraci romských žáků do zcela běžných základních škol. Současná školská legislativa umožňuje, aby se vyskytovaly základní školy, jež mají třídy pro zdravotně postižené děti, do kterých „náhodou“ chodí pouze romští žáci, jelikož byli diagnostikováni jako žáci lehce mentálně retardovaní. 5)

Dovolím si tvrdit, že k zavedení institutu sociálního znevýhodnění do školského zákona došlo právě mimo jiné i z důvodu nápomoci integrace romských žáků do běžného základního vzdělávání. Současné řešení, které nebylo dotaženo do konce – lze se přitom, zda záměrně nebo omylem – vede pouze k vytváření celospolečenského klimatu nepřejícího integraci Romů do společnosti, kdy se systematicky začíná s jejich vyloučením již v procesu základního vzdělávání. Osobně zastávám názor, že využívání institutu sociálně znevýhodněného žáka v případech, kde je jej třeba, by bylo důstojnějším a ve svém důsledku i efektivnějším nástrojem pro skutečnou, nikoli zdánlivou integraci romských žáků do základního vzdělávání.

*Autor je studentem PrF MU,
působí v Lize lidských práv.*

Poznámky:

- 1) Srov.: § 16 odst. 4 zák. č. 561/2004 Sb.
- 2) Zák.č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů.
- 3) V nepravňé rovině byla tato definice promptně vyřčena jedním z terénních pracovníků ve městě Chomutov při účasti autora na tzv. Kulatém stole na téma Zkušenosti se vzděláváním romských žáků v rámci nového školského zákona. Terénní pracovník vyhodnotil sociálně znevýhodněného žáka jako takového, jehož rodiče mají doma špínu, otec prohraje celou výplatu v automatech a doma není stůl, kde by si dítě dělalo úkoly.
- 4) Srov.: <http://www.msmt.cz/Files/PDF/INtextkonceptcevcasnepece.pdf>.
- 5) S takovou základní školou se autor ve své praxi setkal v Jihomoravském kraji.

Publikováno: 13. 12. 2006

OPE ET CONSILIO - - POMOCÍ A RADOU

Poznámky k posouzení platnosti nové nájemní smlouvy

Mgr. Petr Kubačka

Každé uzavírání závazku je snadno zneužitelné, když jedna ze stran bere podpis jako pouhou formalitu a je především vedena svými očekáváními a důvěrou. Situace, kdy pronajímatel bytu využije svého postavení a předloží nájemci novou nájemní smlouvu „na dobu určitou“, když původní byla „na dobu neurčitou“, může být jedním z příkladů. Může k tomu dojít v průběhu doby trvání nájemního vztahu, nebo např. běžně při realizaci výměny bytů. Takové případy jsou nezřídka i předmětem sporu. Podstatou těchto sporů je zjištění (ne)platnosti nové nájemní smlouvy nebo její části. A k tomu vede zkoumání, zda došlo platně k novaci závazku, zda vůle účastníků závazku opravdu směřovala ke změně či zrušení dosavadní úpravy.

Novace

Za trvání stávajícího závazku se mohou jeho účastníci dohodnout, že ve vztahu změní některá vzájemná práva či povinnosti ze závazku jim vyplývající nebo že dokonce dosavadní závazek zruší a nahradí jej jiným. Tyto dvě možnosti se nazývají novace – první, změna obsahu závazku, je novace kumulativní

(§ 516 OZ), druhá je novace privativní (§ 570 OZ). Oba instituty tvoří obecná ustanovení části osmé občanského zákoníku – závazkové právo, u obou přichází v úvahu aplikace i v právních vztazích nájmu bytu. 1) Na rozdíl od kumulativní novace, při které se neruší původní závazek, nýbrž za trvání určitého právního vztahu se pouze mění jeho obsah, dochází při dohodě podle § 570 (při novaci privativní) k zániku původního závazku a jeho nahrazení závazkem novým.

O který typ novace závazkového vztahu jde při uzavírání nové nájemní smlouvy při výměně bytů? Lze jednoznačně obecně shrnout, že při výměně bytů noví nájemci podepisují novou nájemní smlouvu s tím, že ta se stane právním základem nájemního vztahu a to, co bylo předtím, se jich netýká? Snad tomu jejich přístup a snaha o zajištění nájemního vztahu do budoucna nasvědčuje. Ale asi stěží lze takto paušalizovat. Vždyť pro druhou variantu, pro tu, kdy nová nájemní smlouva je pouze změnou obsahu stávajícího závazku, tedy kumulativní novace, zase obecně svědčí fakt, že při výměně bytů jde o to, dostat se na místo původního nájemce bytu, tedy na jeho místo v nájemním vztahu, a že podpis nové nájemní smlouvy je pouze završením celé akce výměny bytů, kdy už jde jen o to, aby na smlouvě bylo jméno nového nájemce. I při tak v praxi opakovaném a běžném úkonu, jako je uzavírání nájemní smlouvy mezi pronajímatelem a novým nájemcem vyměněného bytu, je třeba rozlišovat podle jednotlivých případů. 2)

Nezbytnost zjišťování vůle

§ 516 odst. 1 OZ uvádí obecně k závazkovým vztahům, že účastníci mohou dohodou změnit vzájemná práva a povinnosti. Podle navazujícího ustanovení, nevyplývá-li z dohody nepochybně, že sjednáním nového závazku má dosavadní závazek zaniknout, vzniká nový závazek vedle dosavadního závazku, jsou-li pro jeho vznik splněny zákonem požadované náležitosti. Ujednání o obsahu nové nájemní smlouvy, resp. obsahu nového dílčího závazku vyplývajícího ze smlouvy tedy musí nepochybně vést k závěru, že původní má zaniknout, resp. má být změněn. V opačném případě musí být nový závazek takové povahy, aby obstál vedle dosavadního, jinak je neplatný.

V rozsudku z 20. 12. 2001, sp. zn. 28 Cdo 1352/2001 Nejvyšší soud sice uvedl, že „Uzavřel-li pronajímatel s nájemcem, který byt dosud užíval na základě nájemní smlouvy na dobu neurčitou, novou nájemní smlouvu na

dobu určitou, zaniká tím (automaticky) dosavadní nájemní vztah na dobu neurčitou,“, ale toto rozhodnutí pak do svého pozdějšího posuzování přivzal velký senát občanskoprávního kolegia NS ČR, kdy zdůraznil nezbytnost posuzování platnosti nájemní smlouvy z hlediska vážnosti vůle v ní projevené, bez něhož je jinak závěr o platnosti smlouvy nesprávný.

Konečně je tak v rozsudku 31 Cdo 528/2001 ze dne 20. 11. 2003 uvedeno: „V případě, že nájemce k témuž bytu uzavřel novou nájemní smlouvu (nyní však) na dobu určitou, ačkoliv dosud užíval byt na základě nájemní smlouvy na dobu neurčitou, je nezbytné se zabývat platností „nové“ nájemní smlouvy, a to z hlediska vážnosti vůle v ní projevené, když sama okolnost uzavření „nové“ nájemní smlouvy neznamená, že nájem bytu sjednaný na dobu neurčitou byl změněn na nájem na dobu určitou.“ Pokud jde tedy o kumulativní novaci, kdy uzavření nové dohody primárně vede k úpravě obsahu závazků, je nezbytné, aby z této nové dohody nepochybně vyplývala vůle původní úpravu změnit, resp. zrušit a nahradit novou. Přičemž pouhá změna formulace ustanovení dohody, např. z „na dobu neurčitou“ na „na dobu určitou“, neznamená automaticky změnu obsahu závazku.

Ve svém rozhodnutí 26 Cdo 2628/2000 z 6. 5. 2002 se Nejvyšší soud ČR vyjádřil také ke změně obsahu závazku uzavřením nové nájemní smlouvy na dobu určitou, když posuzoval náležitosti dohody podle § 516 odst. 1 OZ. Přikyvuje, že pronajímatel a nájemce se mohou dohodnout na změně obsahu nájmu tak, že nájem na dobu neurčitou se mění na nájem na dobu určitou. Zároveň ale připomíná, že taková skutečnost musí z obsahu dohody vyplývat. V posuzovaném případě shledává, že z nově uzavřené nájemní smlouvy nevyplývá žádné ujednání účastníků o tom, že by nájemní smlouva měnila stávající nájemní vztah nájemkyně k bytu z nájemního vztahu na dobu neurčitou na nájemní vztah na dobu určitou. K námitce, že nájemkyně věděla, že „uzavírá změnu nájemní smlouvy v tom směru, že se nájem bytu mění na dobu určitou“, poukazuje na to, že „dohoda o změně závazku je dvoustranným právním úkonem a nelze přihlížet toliko k (případně) vůli jedné ze smluvních stran.“

Shrnutí

K tomu, aby nová nájemní smlouva byla považována za dohodu o změně obsahu závazku podle § 516 odst. 1 OZ, tak nestačí

pouhé uvedení úpravy vztahu, která je odlišná od stávající. Respektive stačí, pokud již z tohoto uzavření dohody není pochyb o vůli pronajímatele i nájemce a jejich shodě. Musí být nepochybné, že vůle obou účastníků dohody směřovala ke změně, resp. nahrazení dosavadního závazku. Pokud byla skutečná vůle smluvní strany jiná a při novaci nově dohodnutý závazek neměl dosavadní nahradit, vzniká nový závazek vedle dosavadního. Tedy pokud vedle něj obzůstává. V případě, že ne – např. při současném ujednání trvání právního vztahu na dobu neurčitou i dobu určitou, je nově dohodnutý závazek neplatný a vztah se řídí podle dosavadní úpravy.

Obsah vůle je rozhodný pro zjištění, o který druh změny stávajícího závazku jde a v jakém rozsahu ke změně dochází. Náležitě zjištění vůle je též nutnou podmínkou pro správné posouzení platnosti (nově) uzavřené smlouvy či dílčích závazků v ní obsažených. Při rozhodování o platnosti uzavřeného závazku tak nelze zjišťování vůle pominout. Je potřeba se obrátit i k obecným ustanovením občanského zákoníku o právních úkonech a na základě nich nahlížet na uzavřenou dohodu. 3) Přičemž zjištění vůle účastníků právních vztahů nezávisí jen na striktním posouzení jejich písemného ujednání.

Malá poznámka na závěr

Důležitým při posuzování platnosti závazkového vztahu se může ukázat i ustanovení § 39 OZ a odhalení, že uzavření nové nájemní smlouvy je obcházením zákona či právním úkonem, který se svým obsahem nebo účelem (tím spíše) přičí dobrým mravům. 4)

Autor působí v o.s. IQ Roma servis.

Poznámky:

1) Viz. např. rozsudek NS ČR ze dne 26. 10. 2001, sp. zn. 20 Cdo 2352/99 nebo rozsudek NS ČR ze dne 8. 1. 2002, sp. zn. 26 Cdo 893/2000.

2) A jak uvedl Nejvyšší soud ČR v rozsudku ze dne 8. 1. 2002, sp. zn. 26 Cdo 893/2000: „Pro rozlišení, zda jde o kumulativní či privativní novaci, je rozhodná vůle jeho účastníků. Při zjišťování jejího obsahu se uplatní i výkladové pravidlo vyjádřené v § 35 odst. 2 obč. zák., podle něhož právní úkony vyjádřené slovy je třeba vykládat nejen podle jejich jazykového vyjádření, ale zejména též podle vůle toho, kdo právní úkon učinil, není-li tato vůle v rozporu s jazykovým projevem.“

3) Především § 35 odst. 2 OZ.

4) Viz např. rozsudek NS ČR 28 Cdo 1352/2001 z 20. 12. 2001. Přestože celkově ve svém závěru není zcela správný (proto byl i přehodnocen velkým senátem NS ČR), v dílčím závěru - odhalení

obcházení zákona uzavřením nové nájemní smlouvy v tomto případě - může složit jako příklad.

Publikováno: 25. 10. 2006

Potřebuji k uspořádání demonstrace povolení?

Mgr. Markéta Višinková

Právo shromažďovací je jedním ze základních lidských práv. Jedná se o právo politické, které je zaručené Listinou základních práv a svobod (čl. 19 usnesení ČNR 2/1993 Sb., dále jen Listina). Toto právo je možné omezit jen v případě, kdy se shromáždění koná na veřejném místě a omezení je nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Výkon práva shromažďovacího nesmí být podmíněn povolením orgánu veřejné správy. Tolik hovoří Listina. Bližší podmínky jeho realizace stanovuje zákon č. 84/1990 Sb. o právu shromažďovacím (dále jen „SZ“).

Demonstrace, manifestace nebo happening?

Výrazem práva shromažďovacího může být jednak demonstrace, manifestace, happening, pochod nebo i lampiónový průvod, pokud je jejich účelem využití svobody projevu nebo dalších ústavních práv a svobod, výměna informací a názorů či účast na řešení veřejných a jiných společných záležitostí či vyjádření postojů a stanovisek. 1) Nezáleží tedy na „pojmenování“ shromáždění, nýbrž na tom, k jakému účelu má sloužit. Z předchozího výčtu je zřejmé, že účel je vymezen velmi široce.

Povinnosti svolavatele shromáždění

Svolavatel má povinnost shromáždění oznámit úřadu specifikovaném v ustanovení § 2a SZ. Obsahem oznámení je kromě jiného i uvedení účelu shromáždění. Pokud uvedení účelu chybí, úřad je povinen svolavatele vyzvat, aby oznámení doplnil. Pakliže ho ve stanovené lhůtě nedoplní, neznamená to zákaz shromáždění. 2) Svolavatel se tak vystavuje pouze možnosti udělení pokuty dle § 14 odst. 1 SZ.

Další povinnosti svolavatele stanovuje ustanovení § 6 SZ, které v odst. 5 písm. a) říká, že svolavatel je povinen splnit povinnosti stanovené zvláštními právními předpisy. Takovouto povinností může být například

povinnost zajistit, aby nedošlo k překračování hygienických limitů hlukem 3) nebo povinnost předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí, 4) může jí být i povinnost získat povolení orgánu veřejné správy podle zvláštního předpisu? V následujících řádcích se pokusím tuto otázku demonstrovat na konkrétní situaci.

Konkrétní situace

Představme si, že se rozhodneme uspořádat protestní hudební happening za účelem podpory petice proti umístění americké raketové základny v ČR, spojený s vystoupením různých hudebních skupin, workshopy a výstavou. Jako místo konání shromáždění si vyberme podchod rušné ulice.

Podchod je dle ustanovení § 12 zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích (dále jen „ZPK“) součástí místní komunikace, stejně tak jako krajnice, nadjezd, tunel, chodník, parkoviště apod. Z tohoto důvodu musíme dále zkoumat otázku, zda-li je nutné pro uspořádání happeningu získat povolení k zvláštnímu užívání místní komunikace dle ustanovení § 25 ZPK. 5) Níže se v ustanovení § 25 odst. 6, písm. e) dozvíme, že za zvláštní užívání je mimo jiné považováno i pořádání sportovních, kulturních, náboženských, zábavních a podobných akcí, jestliže by jimi mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu. Tomu, kdo povolení ke zvláštnímu užívání nemá hrozí až pokuta ve výši 500 000 Kč. 6)

Dle mého názoru „náš“ happening splňuje charakteristiku kulturní akce. Na základě logického výkladu se dále domnívám, že by happeningem mohla být ohrožena (ohrožena může být vždy, kdy to nejde zcela jistě vyloučit) bezpečnost nebo plynulost silničního provozu. 7) Z toho vyplývá, že k uspořádání takové akce potřebuji povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace. Zároveň ale účelem happeningu je využití svobody projevu, výměna informací a názorů stejně jako účast na řešení veřejných a jiných společných záležitostí, čímž se happening dostává do režimu shromáždění dle SZ.

Závěr

V tomto konkrétním případě se tedy střetává ZPK s požadavkem povolení ke zvláštnímu užívání místní komunikace a ustanovení SZ, které říká, že ke shromáždění není třeba předchozího povolení státního orgánu (§ 1

odst. 4 ZS). Můžeme však říci, že ke shromáždění samotnému není třeba povolení, povolení je třeba pouze ke zvláštnímu užívání komunikace, takže se jedná pouze o střet zdánlivý. Máme tu ale ještě předpis vyšší právní síly - Listinu, která hovoří širěji a mluví o zákazu podmíněnosti výkonu práva shromažďovacího povolením orgánu státní správy. Domnívám se tedy, že pokud se v případě uskutečnění happeningu vystavujeme hrozbě vysoké pokuty, protože jsme neměli speciální povolení, jde o podmíněnost výkonu shromažďovacího práva povolením orgánu státní správy, což je neslučitelné s ustanovením Listiny.

Na druhou stranu, Listina samotná žádným způsobem nespécifikuje charakter shromáždění. Za shromáždění, která nemohou být podmíněna povolením orgánu státní správy by potom bylo možné považovat i například reklamní akci konanou na náměstí, vánoční trhy, módní přehlídku ... atp. Nicméně takovýto výklad by zřejmě neodpovídal účelu zvláštní úpravy problematiky výkonu práva shromažďovacího. Stejně jako by mu neodpovídal výše vyslovený výklad ustanovení § 1 odst. 4 SZ. Pokud se tedy jedná o shromáždění, jehož účelem je využití svobody projevu nebo dalších ústavních práv a svobod, výměna informací a názorů stejně jako účast na řešení veřejných a jiných společných záležitostí, takovéto shromáždění nemůže být podmíněno povolením orgánu státní správy.

Autorka působí ve sdružení právníků EPS.

Poznámky:

- 1) Ustanovení § 1 odst. 2 SZ.
- 2) Shromáždění může být zakázáno jen z důvodů vymezených v ustanovení § 10 SZ.
- 3) Ustanovení § 30 odst. 1 z. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.
- 4) Ustanovení §17 odst. 1 z. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.
- 5) Ustanovení § 25 ZPK: „k užívání ... místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny (dále jen "zvláštní užívání"), je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace“
- 6) Ustanovení § 42 odst. 3 písm. b) ZPK.
- 7) Dle ustanovení § 2 písm. a z. č. 361/2000 Sb. je za účastníka provozu na pozemních komunikacích považován každý, kdo se přímým způsobem účastní provozu na pozemních komunikacích. S ohledem na skutečnost, že i podchod je považován za součást pozemní komunikace (místní komunikace), domnívám se že účastníkem provozu na pozemní komunikaci je i chodec.

Publikováno: 1. 11. 2006

Jak posuzovat klamání spotřebitele - praktická příručka

Mgr. Filip Gregor

Český právní řád chrání spotřebitele před oklamáním hned dvěma instituty. Z. č. 634/1992 Sb. (o ochraně spotřebitele) v § 8 stanovuje obecný zákaz klamat spotřebitele. Z. č. 531/1991 Sb. (obchodní zákoník) v § 45, v rámci zákazu nekalé soutěže, definuje jednu z jejích skutkových podstat - klamavou reklamu. Dle jeho dikce se klamavou reklamou rozumí šíření údajů, které je způsobilé vyvolat klamnou představu a zjednat tím v hospodářské soutěži prospěch na úkor jiných soutěžitelů či spotřebitelů.

Tyto dvě úpravy se navzájem nepodmiňují, přičemž zákaz klamavé reklamy zasahuje v principu užší okruh jednání. Společné mají obě úpravy především skutečnost, že ani jedna neobsahuje jemnější instrukce týkající se hraniční míry klamavosti mezi tím, co je a není dovoleno. Potřebný výklad, stejně jako zdůvodnění a rozlišení duplicity úpravy, byl ponechán judikatuře, která však doposud problém neobjasnila. Přesto je možné načrtnout určitá základní výkladová pravidla, od kterých je možné se odrazit.

Judikatura Evropského soudního dvora - - uvědomělý spotřebitel

Minimální standard ochrany spotřebitele před klamáním je požadavkem evropského práva - konkrétně je vyjádřen ve Směrnici 84/450/EHS. Směrnice, obdobně jako české zákony, nestanovuje jemnější pravidlo pro posouzení míry klamavosti. Zároveň však výslovně umožňuje, aby si členské státy zachovaly nebo přijaly přísnější ochranu před klamáním.

Různě přísná ochrana spotřebitele v právních rádech různých členských států však fakticky působí jako překážka volnému pohybu zboží a služeb. Evropský soudní dvůr se tak musel ve své praxi vypořádat s vyvážením těchto protichůdných, evropským právem chráněných zájmů a stanovit společný standard ochrany spotřebitele, který bude vyňat z působnosti čl. 28 Smlouvy o ES - tedy ze zákazu kvantitativních omezení dovozu a opatření s rovnocenným účinkem.

Evropský soudní dvůr se přitom přiklonil k tzv. normativnímu modelu spotřebitelského

chování. Tzn., že se nezabýval otázkou, jak velké množství spotřebitelů je skutečně zkoumanou praktikou oklamáno, ale rozhodoval, zda by byl oklamán modelový spotřebitel. U něj potom předpokládal určitou ostražitost a kritický přístup k reklamním sdělením. Ke zdůvodnění tohoto přístupu odkazují na příspěvek profesora Petra Hajna "Ochrana spotřebitele proti klamavé reklamě (K rozhodovací praxi ESD)", 1) ze kterého uvádím i následující citace z rozhodnutí Soudního dvora.

Základ přístupu Evropského soudního dvora je vyjádřen v rozhodnutí C-261/81 Walter Rau v. De Smedt [1982] ECR 03961. V tomto případě byla napadena belgická legislativa, která předepisovala, aby máslo a margarín byly prodávány jen v kostkách určitého tvaru a objemu, aby je tak bylo možné na první pohled odlišit. Zahraniční výrobci, pokud chtěli dodávat máslo nebo margarín na belgický trh, museli vynaložit dodatečné náklady na přizpůsobení svých výrobních linek.

Evropský soudní dvůr věc rozhodl takto: "Nemůže být rozumně (důvodně) popřeno, že v principu je zákonodárství určené k odlišení másla od margarínu a předejití zmatení v myslích spotřebitelů ospravedlnitelné, ... nicméně spotřebitelé mohou být stejně účinně chráněni jinými způsoby, například potiskem či nálepkami, což méně omezuje volný pohyb zboží." Je třeba vytknout, že použitá formulace, která se dá parafrázovat tak, že evropské právo "umožňuje" jistou ochranu spotřebitele, vyplývá ze skutečnosti, že v té době ještě neplatila Směrnice zakazující klamavou reklamu.

Evropský soudní dvůr v tomto případě aplikoval princip proporcionality. Nejprve uznal nezbytnost ochrany spotřebitele a potom stanovil požadavek, aby tato ochrana byla provedena způsobem, který nejméně narušuje volný pohyb zboží, tedy proti působící hodnotu chráněnou právem.

Soudní dvůr zaujal přísnější stanovisko v případech, ve kterých se možné oklamání spotřebitele netýkalo podstaty výrobku či služby. V případě reklamy "+ 10 %" na obalu tyčinky Mars neodpovídalo grafické zpracování 10 % zdarma skutečnému poměru části zdarma vůči standardní velikosti tyčinky. ESD tuto skutečnost vůbec neshledal za klamavou a vyjádřil se, že spotřebitel průměrné inteligence ví, že není nutná spojitost mezi velikostí výrobku v reklamě a jeho velikostí skutečnou. Vzhledem k tomu, že v zemi původu - ve Francii - byl tento způsob

prezentace povolen, dospěl ESD k závěru, že její zákaz by představoval nepřiměřené omezení volnosti pohybu zboží, protože výrobci by vznikly zvýšené náklady na změnu balení.

Dalším prvkem ovlivňujícím posuzování přípustné míry klamavosti je povaha cílové skupiny spotřebitelů, na kterou je nabídka zboží či služeb zaměřená. Se specifiky této skupiny se také mění požadavky na „uvědomělost“ modelového spotřebitele. V případě C-382/87 Buet v. Ministère Publique [1989] ECR 1235 nabízela francouzská společnost zákazníkům materiály k výuce angličtiny. Používala přitom metody podomního obchodu, které byly neslučitelné s tuzemskou právní úpravou, ale přípustné v jiných členských státech.

Evropský soudní dvůr řešil předběžnou otázku, zda zákaz těchto metod nevytváří překážky volnému pohybu zboží. ESD vyjádřil názor, že pravděpodobní zákazníci těchto výukových materiálů trpí určitým vzdělávacím deficitem a chtějí ho vyrovnat. To je činí zvláště bezbrannými vůči obchodníkům s pedagogickými materiály, když jsou jimi přesvědčováni, že koupí těchto vzdělávacích materiálů si zlepší své pracovní vyhlídky. Jinými slovy Evropský soudní dvůr při posouzení charakteristik „modelového spotřebitele“ vycházel z průměrného člena skupiny spotřebitelů, na které byla daná obchodní praktika zacílena.

Další požadavky evropského práva

Výše popsaný princip je možné analogicky uplatnit v dalších případech. Čerství rodičové budou méně kritičtí k posouzení pojišťovacích a spořicíh služeb pro své děti nebo lidé se zdravotními problémy zase vůči reklamě na léky atp.

Uvedený přístup je vyjádřen v článku 5 nové směrnice 2005/29/ES o zákazu nekalých praktik, jejíž požadavky musí být implementovány do prosince roku 2007. Znění směrnice však uvedený princip rozšiřuje v tom smyslu, že požaduje hodnocení nekalosti obchodní praktiky z pohledu průměrného člena jednoznačně vymezené skupiny spotřebitelů, kteří jsou z důvodů duševní nebo fyzické slabosti zvláště zranitelní. To vše za předpokladu, že daná praktika může podstatně narušit chování pouze této konkrétní vymezené skupiny.

Opět parafrázováno - pro jemnější výběr „modelového spotřebitele“ nebude rozhodující,

zda na postiženou skupinu byla praktika formálně zacílena, ale zda právě na ni měla nežádoucí dopad. To vše v případě, že vůči jiným spotřebitelům se „nekalost“ neprojevila. Záměrem zákonodárce bylo ve větší míře regulovat praktiky zneužívající specifických charakteristik zdravotně postižených lidí.

Směrnice dále požaduje, aby byla zohledněna snížená schopnost spotřebitele posoudit klamavost obchodní praktiky, která spočívá v přihlášení se ke kodexům chování (čl. 6.2 b). Také označuje za zakázanou praktiku, která vědomě využívá jakéhokoliv konkrétního neštěstí nebo jiných závažných okolností, které vedou ke zhoršení úsudku spotřebitele (čl. 9 c).

Mimo vše výše uvedené Smlouva o ES v čl. 30 umožňuje uniknout „testu uvědomělého spotřebitele“ a stanovit přísnější ochranu spotřebitele v případech, kdy má být chráněno jeho zdraví a život, případně zdraví a život zvířat nebo chráněny rostliny.

Mimo rámec práva Evropského společenství

Předchozí odstavce byly věnovány mantinelům, které stanovilo evropské právo. Stále však zůstává široký okruh jednání, ve kterém je na soudech členských států, aby určily v souladu se svým právem, co je a není klamáním spotřebitele. Tato skutečnost je však relativizována tím, že nová směrnice o nekalých praktikách (2005/29/ES) již neobsahuje ustanovení, které by členským státům výslovně umožňovalo zachovat nebo přijmout přísnější opatření k ochraně spotřebitele.

Přesto, pokud přísnější požadavky právního řádu členského státu na ochranu spotřebitele nebudou způsobovat výrobcům dodatečné náklady, je obtížné představit si přesvědčivou argumentaci, která by zdůvodňovala zákaz přísnějšího přístupu. V tomto smyslu je nutné v rámci českého práva při zkoumání míry klamavosti vzít ohled na ustanovení, které pojem klamavosti upřesňují.

Příkladem je § 10 (1)b z. č. 110/1997 Sb., o potravinách, který stanovuje zákaz "uvádět do oběhu potraviny klamavě označené nebo nabízené ke spotřebě klamavým způsobem". Toto ustanovení bylo na podnět EPS a Sdružení obrany spotřebitelů aplikováno Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí (SZPI) v případech prodeje výrobků z rostlinných tuků, které mají substituovat sýrové výrobky.

SZPI po prodejcích potravin vyžaduje, aby tyto výrobky, za předpokladu, že jejich obal a označení imituje styl obalů svých sýrových protějšků, byly nabízeny v oddělených označených boxech. Výrobcům a potažmo ani prodejčům tímto nevznikají dodatečné náklady. Nabízí se tak zajímavé srovnání s rozhodnutím ESD v případě Walter Rau v. De Smedt, citovaného v první části.

Dalším ustanovením, poskytujícím návod, je § 12 (2) z. č. 634/1992 Sb. (o ochraně spotřebitele), který stanovuje podmínky pro informování o ceně - např. že informace nesmí vzbuzovat zdání, že cena je nižší, než jaká je ve skutečnosti nebo že v ceně jsou zahrnuty dodávky výrobků, výkonů nebo služeb, za které se ve skutečnosti platí zvlášť.

Ač odstavec 1 tohoto ustanovení definuje informaci o ceně ve smyslu povinnosti prodávajícího ji zpřístupnit, ve spojení se zákazem klamání spotřebitele v § 8 téhož zákona by se měla popsaná pravidla aplikovat i na reklamní sdělení. Zajímavé je aplikovat tento výklad na způsob inzerce cen letenek v České republice, kdy letečtí přepravci zásadně vyčleňují z inzerované ceny řadu položek, které často tvoří většinu skutečné ceny.

Průměrný spotřebitel je s touto praxí obeznámen, což však na základě výše uvedeného výkladu nemusí být nutně rozhodné. Naopak přístup leteckých společností způsobuje spotřebiteli nepřiměřené obtíže při orientaci mezi nabídkami soutěžitelů a znevýhodňuje soutěžitele poskytující dopravní služby jiného charakteru (autobusové, železniční).

K tomu je nutné poznamenat, požadavek na transparentní uvádění cen, vzhledem k tomu, že neznamená vyšší náklady poskytovatelů služeb, nezpůsobuje omezení volného pohybu poskytování služeb mezi členskými státy - spíše vzhledem k tomu, že v jiných členských státech je netransparentní způsob inzerování cen zakázaný, je tomu naopak.

Pár slov na závěr

Tento text, byť se honosí podtitulem „praktická příručka“, se pohybuje na rozmezí právní analýzy, úvahy a odhadu budoucího vývoje. Náplň pojmu klamání v českém právu, mimo případy, kdy klamání spočívá ve skutečném neuvedení nebo lživém uvedení informace nebo uvedení evidentně nepodložené informace, musí dát rozhodovací praxe soudů. Vzhledem k podstatným legislativním změnám na evropské úrovni není

zcela jasné ani to, do jaké míry se změní rozhodovací praxe Evropského soudního dvora, který se doposud zabýval pouze minimálním standardem ochrany spotřebitele.

Autor působí ve sdružení právníků EPS.

Poznámky

1) In Sborník vědecké konference „Princip rovnosti a princip ochrany slabšího“. Brno 18. 12. 2006.

Publikováno: 6. 12. 2006

NOVÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY A ZKUŠENOSTI S JEJICH APLIKACÍ

„Pachová“ problematika se dočkala nové právní úpravy

Mgr. Vendula Povolná

Samostatná právní úprava pachových látek nemá v českém právním řádu dlouhou historii. Podrobněji se jí začal zabývat až nový zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb. (dále jen zákon o ochraně ovzduší) a jeho prováděcí právní předpis - vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb., která nabyla účinnosti k 14. 8. 2002. Od prvního srpna tohoto roku je účinná zcela nová právní úprava „pachové“ problematiky.

Legislativa se tak pokusila reagovat na dřívější situaci, kdy zákon o ochraně ovzduší a jeho prováděcí předpis ukládali některým provozovatelům zdrojů znečišťování ovzduší přísné emisní limity pro pachové látky, které tito často nebyli s to dodržet a obyvatelé si v mnoha případech bezvýsledně stěžovali na soustavné obtěžování zápachem. Jedním ze známějších případů je kralupská Spolchemie. 1) Problematika pachových látek není v současnosti řešena na úrovni Evropských společenství, záleží tedy na každém členském státu, jak se k této otázce postaví.

Jaká byla právní úprava?

Na tomto místě si dovoluji pro srovnání krátký pohled na dosavadní (před novelou) právní úpravu těchto otázek. Základní veličinou pro měření pachu byla tzv. pachová jednotka a na jejím základě byly stanoveny emisní limity. Ty se dělily na obecné – 50 pachových jednotek a specifické emisní limity (pouze pro vybrané zdroje), které měly být vymezeny Ministerstvem životního prostředí na základě prvního autorizovaného měření pachových látek. 2)

Provozovatelé některých zdrojů měli za povinnost zjišťovat množství vypouštěných znečišťujících látek prostřednictvím autorizovaných osob (všichni provozovatelé vybraných zdrojů měli za povinnost zajistit měření do 14. 8. 2006). Kromě toho kontrolovala Česká inspekce životního prostředí dodržování emisních limitů u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů. Měření se provádělo několika různými metodami (kupř. olfaktometrickou či statistickou nebo měřením v pachové stopě). Stanovené obecné emisní limity pro pachové látky byly všeobecně považovány za objektivně nesplnitelné i při použití nejlepších dostupných technologií, a to pro naprostou většinou zdrojů, pro něž platily. 3)

Vedle emisních limitů byly stanoveny také imisní limity obtěžování zápachem neboli přípustná míra obtěžování zápachem, která představovala nejvyšší koncentraci směsi pachových látek, při jejímž výskytu v ovzduší není obtěžováno obyvatelstvo. Tyto imisní limity museli dodržovat všichni provozovatelé zdrojů. Imisní limit pro obtěžování zápachem byl překročen, jestliže byl zápach vnímán jako obtěžující u více než 5% sledované populace žijící ve městech vybrané náhodným výběrem po více než 2% sledované doby při periodickém sledování a u více než 15% sledované populace žijící na venkově vybrané náhodným výběrem po více než 10% sledované doby (při měřeních byly často problémy s návratností dotazníků).

V případě, že se provádělo namísto toho (anebo také) jednorázové olfaktometrické měření nesměla koncentrace pachových látek překročit 3 pachové jednotky. Stanovení imisních limitů obtěžování zápachem bylo velmi důležité zejména proto, že jednotlivé zdroje znečišťování ovzduší mohly při svém provozu dodržovat emisní limity pro ně stanovené, ale zápach byl svým charakterem pro obyvatele nesnesitelný. Přípustná míra obtěžování zápachem tedy zohledňovala subjektivní hledisko na rozdíl od objektivních exaktně stanovených emisních limitů.

Co skrývá pojem „přípustná míra obtěžování zápachem“

V souladu s novou právní úpravou se přípustnou mírou obtěžování zápachem rozumí stav pachových látek ve vnějším ovzduší, kterého je třeba dosáhnout, pokud je to běžně dostupnými prostředky možné, odstraněním nebo omezením obtěžujícího pachového vjemu.

Domnívám se, že jedním z nedostatků této definice je pojem „běžně dostupné prostředky“. Vzhledem k tomu, že obtěžování zápachem může být pro postižené občany velmi nepříjemné a je schopné ve své podstatě ovlivnit kvalitu celého jejich soukromého a rodinného života, nemluvě o tom, že i pachové látky mohou mít některé negativní zdravotní důsledky, by měl normotvůrce spíše zvolit termín „nejlepší dostupná technika“. Termín „běžně dostupné prostředky“ zjevně neklade na provozovatele tak vysoké nároky a nenutí je dodržovat potřebné standardy. Pojem „nejlepší dostupná technika“ by byl navíc byl v souladu s dikcí zákona o ochraně ovzduší a také jinými právními předpisy. 4) Bylo by tedy namístě zabývat se také otázkou výkladovou, tj. zda je nová „pachová vyhláška“ v souladu s těmito zákony.

Zcela nově se posuzuje otázka překročení přípustné míry obtěžování zápachem na základě písemné stížnosti osob bydlících nebo pracujících v oblasti, 5) ve které k obtěžování zápachem dochází. Opět bychom mohli polemizovat o tom, jestli jsou slova „pracující“ a „bydlící“ schopna postihnout všechny osoby, které by se mohly cítit obtěžovány nepříjemnými pachy. Především bychom museli zkoumat, zda se bydlícím myslí pouze člověk, který má v dané oblasti trvalé bydliště, nebo i ten, kdo se zde trvaleji zdržuje (kupř. dojíždějící pracovníci) nebo studenti, kteří musí dennodenně několik hodin pobývat ve škole, v jejíž blízkosti se nachází větší lakovna nebo koželužna. Domnívám se, že by bylo vhodné, aby bylo v této otázce využito co nejširšího výkladu pojmů tak, aby každý měl možnost domáhat se svého práva na příznivé životní prostředí, které má zaručeno již v Listině základních práv a svobod.

Nový prostředek ochrany – stížnost

Vraťme se ale nyní k vlastnímu posuzování míry obtěžování zápachem. Namísto dřívějšího sledování míry obtěžování např. pomocí dotazníkových metod se bude vycházet z počtu došlých stížností. Přípustná míra obtěžování zápachem je překročena vždy, pokud si na obtěžování zápachem stěžuje více než 20 osob (pracujících či bydlících) pokud alespoň u jednoho z provozovatelů stacionárních zdrojů bylo prokázáno takové porušení povinnosti podle zákona o ochraně ovzduší, které překročení přípustné míry obtěžování zápachem způsobilo.

Z vyhlášky opět nevyplývá, jakým konkrétním způsobem má být prokázáno, že daný

provozovatel zdroje znečišťování nedodrží své povinnosti (např. pokud by mělo být provedeno kontrolní měření, nastala by další komplikace – pro zdroje již nejsou stanoveny emisní limity pro pachové látky). Pokud se porušení povinností nezjistí, nebude provozovatel zřejmě postižitelný, ačkoli se občané budou cítit obtěžováni.

Vyhláška však nepočítá s tím, že by se zdroj mohl nacházet v území, kde bude bydlet či pracovat méně než dvacet lidí. Mohlo by se zdát, že by v takovém případě zůstalo zcela na správním uvážení toho kterého úřadu, jak se stížnostmi naloží. Podle mého názoru by se však mohl a měl použít § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (podnět k zahájení správního řízení – k tomu blíže v následujícím odstavci). Vedle toho je nejasné, jak se má postupovat při vymezení oblasti, kde jsou občané obtěžováni. 6)

Vztah předpisů o ochraně ovzduší a správního řádu

Podávání stížností ve smyslu Vyhlášky není jedinou variantou, kterou mohou obtěžovaní občané zvolit, pokud chtějí svoji situaci řešit. Zákon o ochraně ovzduší v § 53 odst. 1 uvádí, že se na rozhodování podle tohoto zákona vztahuje správní řád. Podle správního řádu (§ 42) je správní orgán povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Každý se tedy může obrátit na příslušný správní orgán, pokud si myslí, že právnícká nebo fyzická osoba porušila svoje povinnosti (tj. i povinnosti uložené zákonem o ochraně ovzduší – kupř. dodržovat přípustnou míru obtěžování zápachem).

Jak známo, správní řád výslovně ukládá správním úřadům posuzovat podání podle jeho obsahu (tj. nikoli podle toho, jak je označeno). Je tedy irelevantní, jestli je podání označeno přímo jako podnět k zahájení řízení nebo jako stížnost či jakkoli jinak. Správní orgán by měl každé podání posoudit, jestli z něj nevyplývají skutečnosti, které odůvodňují zahájení řízení. 7) Pokud shledá, že tomu tak je, měl by zahájit řízení a v tomto zjistit, zda u provozovatele zdroje došlo nebo nedošlo k porušení povinností, které překročení přípustné míry obtěžování zápachem způsobilo a následně uložení opatření k nápravě nebo pokuty.

V žádném případě není zapotřebí (a byl by to nesprávný postup) čekat, až orgánu dojde oněch 20 stížností. To, že si na obtěžování zápachem bude stěžovat více lidí má význam jen v tom, že pokud bude u některého

provozovatele následně prokázáno, že porušil některou ze svých povinností (a toto porušení mohlo způsobit překročení přípustné míry obtěžování zápachem), bude se mít za to, že přípustná míra obtěžování zápachem bude bez dalšího překročena.

Způsob stanovení koncentrace pachových látek

Od přípustné míry obtěžování zápachem je třeba odlišit koncentraci pachových látek. Stanovení koncentrace pachových látek se provádí pouze u stacionárních zdrojů uvedených v příloze k Vyhlášce (pekárny, pražírny kávy, zpracování kaučuku a další, zmizely však zemědělské zdroje, které byly častým předmětem stížností) a nikdy se nevztahuje na malé zdroje znečišťování.

Postup pro stanovení koncentrace pachových látek určuje jednak Vyhláška a spolu s ní česká technická norma ČSN EN 13725 – ta se zabývá tzv. olfaktometrickou metodou. Co by mělo být cílem takové právní úpravy? Po stanovení koncentrace pachových látek (tj. nejpozději do srpna roku 2009) by měly být stanoveny specifické emisní limity pro jednotlivé skupiny zdrojů znečišťování, které by více měly odpovídat možnostem jednotlivých provozů. 8)

Výsledky?

Jak již bylo uvedeno, měla by nová právní úprava více zohlednit subjektivní vnímání zápachu. Namísto objektivně stanovených emisních limitů (počtu pachových jednotek), které musel provozovatel zdroje dodržet, se přistoupilo k zjišťování koncentrace pachových látek v ovzduší. Tím, že bylo upuštěno od exaktního měření pachových jednotek, bylo ale značně ztěženo postavení kontrolních orgánů (zejm. České inspekce životního prostředí). 9) Je však možné, že by se mohlo posílit postavení občanů stěžujících si na obtěžování zápachem. Záleží ale na přístupu toho kterého kontrolního správního úřadu, jestli bude ochoten a schopen situaci efektivně řešit, zjistit, zda některý z provozovatelů zdrojů znečišťování porušil svoje povinnosti a uložit porušiteli pokutu odpovídající míře porušení.

Kromě některých, již výše zmíněných, nedostatků bych nové právní úpravě vytkla, že nijak nereaguje na problematiku obtěžování zápachem, pokud jsou původci provozovateli malých zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech a stavebách pro individuální rekreaci neprovozovaných výhradně pro

podnikatelskou činnost. Takoví původci zápachu jsou téměř nepostižitelní. 10)

Autorka je studentkou doktorského studijního programu PrF MU a spolupracovnice Ekologického právního servisu.

Poznámky:

1) Celým případem se podrobně zabývá občanské sdružení Arnika, informace jsou dostupné z www.arnika.org.

2) Kužel, J.: Současné cíle a úkoly Ministerstva životního prostředí v oblasti ochrany ovzduší [citováno dne 20. února 2006]. Dostupný z <http://www.recetox.muni.cz/index.php?id=151>.

3) Jelínková, J.: Změna právní úpravy ochrany ovzduší před pachovými látkami, vyhlášky o náhradách za ztížení zemědělského a lesního hospodaření a návrh věcného záměru kodexu životního prostředí.

4) Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci.

5) Nejedná se o stížnost podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

6) Podle předešlé vyhlášky č. 356/2002 Sb. měl tuto oblast stanovit orgán kraje v přenesené působnosti, jež provádí hodnocení míry obtěžování zápachem. Pro malé zdroje je oblast určí orgán obce v přenesené působnosti. Území mělo zahrnovat zdroj emisí pachových látek ve svém ohnisku a dále od něj nejvzdálenější místo, které bude evidováno v seznamu došlých stížností na daný zápach a které je pro tento účel trvalým bydlíštěm stěžovatele. Navíc měly být stanovení tohoto území zohledněny místní meteorologické podmínky. Nová právní úprava žádné takové ustanovení neobsahuje.

7) K tomu blíže Černý, P., Dohnal, V., Korbek, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha. Linde Praha, a. s. 2006.

8) Jelínková, J. Změna právní úpravy ochrany ovzduší před pachovými látkami, vyhlášky o náhradách za ztížení zemědělského a lesního hospodaření a návrh věcného záměru kodexu životního prostředí. Dostupný z: www.konjunkutura.cz.

Dále také Kostovský, D., Kužel, J.: Problematika pachových látek. Odbor ochrany ovzduší MŽP. Dostupný z www.ekomonitor.cz.

9) K tomu blíže Nová pravidla pro posuzování míry obtěžování zápachem. Odpady. 9/2006. Str. 27.

10) Více Povolná, V.: Malé zdroje znečišťování nelze dostatečně kontrolovat. Via Iuris ONLINE ze dne 5. 4. 2006. Dostupný z <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=81>.

Publikováno: 11. 10. 2006

Nový zákoník práce - v čem je změna, v čem je problém?

Mgr. Jana Koukalová

Po značných sporech mezi politickou pravíci a levíci, po demonstracích odborů, po prezidentském vetu Poslanecká sněmovna v květnu 2006 schválila nový zákoník práce, 1) který by měl být účinný od ledna 2007. Nová vláda však nyní uvažuje o tom, že jeho účinnost posune až na rok 2008, vzhledem k tomu, že v předpise objevila velké množství legislativních chyb a nedostatků.

Tento krok vyvolal opět velkou vlnu protestů, a to zejména ze strany odborů, které se znovu chystají existenci nového zákoníku práce podpořit demonstracemi. Kromě politických proklamací kolem nového předpisu se však příliš nemluví o tom, co nový zákoník práce skutečně konkrétního přinese. Následující text ve stručnosti shrnuje nejzásadnější změny oproti stávající platné právní úpravě. Jeho cílem je postihnout pouze nejpodstatnější změny a problémy, nikoli podat vyčerpávající přehled všech změněných ustanovení.

Co je nového?

Zásadní změnou je změna principu „co není zákonem výslovně dovoleno, je zakázáno“, který ovládá stávající zákoník práce, na princip „co není zákonem zakázáno, je dovoleno“. Tento princip je vlastní oboru soukromého práva a vychází z čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 2. odst. 4 Ústavy České republiky, kde je stanoveno, že „každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“. Uplatnění této zásady v praxi znamená rozšíření smluvní volnosti a podpůrné použití občanského zákoníku, na jehož konkrétní ustanovení nový zákoník práce na některých místech přímo odkazuje. Jako příklad lze uvést uzavírání pracovních smluv se zaměstnanci, kteří vykonávají práci z domu nebo jejich práce probíhá převážně po telefonu (tzv. homeworking či teleworking).

Nový zákoník práce si klade mj. za cíl zpřehlednit stávající pracovněprávní úpravu, a proto v sobě obsahuje i ustanovení, která jsou nyní předmětem např. zákona o mzdě, zákona o platu, zákona o cestovních náhradách. Je tedy obsáhlejší a má jistou ambici stát se komplexním kodexem pracovního práva, který chce zjednodušit orientaci v mnoha předpisech upravujících pracovněprávní vztahy.

Vzhledem k tomu, že zákoník nově přesně vymezuje, co se rozumí závislou činností, předpokládá se vypuštění zákazu tzv. švarcsystému ze zákona o zaměstnanosti, 2) v tomto zákoně však i nadále zůstane zákaz zaměstnávání v zastřeném pracovním vztahu.

Další novinkou, kterou zákoník přinese, je rozšíření omezení dohody o provedení práce ze stávajících 100 hodin na 150 hodin u jednoho zaměstnavatele za 1 rok. Jak na dohodu o provedení práce, tak na dohodu o pracovní činnosti se budou nově vztahovat ustanovení mzdových předpisů, a to zejména v částech upravující minimální mzdu.

V dohodě o pracovní činnosti pak bude možné upravit i čerpání dovolené na zotavenou a další překážky v práci, za které zaměstnavatel zaměstnanci poskytne náhradu mzdy. Po ukončení dohody o pracovní činnosti bude zaměstnavatel povinen vydat zaměstnanci zápočtový list. Tuto povinnost má zaměstnavatel podle stávajícího zákoníku práce pouze při skončení pracovního poměru.

Nový zákoník práce pak striktně vyžaduje pro uzavření dohody o pracovní činnosti písemnou formu, stejně tak je nezbytná písemná forma při uzavírání pracovní smlouvy. Zatímco nedodržení písemné formy u dohody o pracovní činnosti způsobí neplatnost dohody, nedodržení písemné formy u pracovní smlouvy nezpůsobí její neplatnost, ale bude představovat závažné porušení povinností vyplývajících z pracovního poměru na straně zaměstnavatele.

Výraznou změnou, která je často diskutována, je zavedení tzv. kont pracovní doby, která umožní zaměstnavatelům flexibilně využívat pracovních sil zaměstnanců podle aktuální potřeby ovlivněné např. sezónností, množstvím zakázek, atp. Zaměstnancům přinese stálý příjem, a to i v obdobích, kdy jejich zaměstnavatel nemá dostatečné množství zakázek a jejich pracovní síly plně nevyužívá. Konta pracovní doby však budou muset být předem upravena v kolektivní smlouvě nebo ve vnitřním předpise. Zaměstnavatel si navíc bude muset od jednotlivých zaměstnanců vyžádat písemný souhlas s uplatňováním kont pracovní doby, jelikož jde o výrazný zásah do zásady dodržování stanovené týdenní pracovní doby, která i nadále zůstává 40 hodin v týdnu.

Nově budou moci vydávat vnitřní předpis i zaměstnavatelé, u nichž působí odbory. K vydání vnitřního předpisu však bude třeba souhlasu uděleného odbory v kolektivní

smlouvě, podle stávající právní úpravy tito zaměstnavatelé neměli možnost vnitřní předpis vydat, i když s tím zaměstnanci souhlasili.

Jisté oslabení pozice handicapovaných osob v pracovněprávních vztazích znamená zrušení povinnosti zaměstnavatele hledat při ukončení pracovního poměru výpovědí pro nadbytečnost místo osamělému rodiči a zdravotně postiženým osobám. Stejně tak nebudou muset zaměstnavatelé nabízet zaměstnancům propuštěným z organizačních důvodů jiné volné místo v podniku (či organizaci).

Výpověď daná zaměstnanci z důvodu závažného porušení pracovní kázně bude nahrazena důvodem „závažné porušení povinností vyplývajících z právních předpisů“, v důsledku čehož by mělo být jednodušší „zbavit se“ zaměstnanců, kteří řádně nevykonávají práci.

Mění se i výše odstupného při ukončení pracovního poměru ze zákonem taxativně vyjmenovaných důvodů z dvojnásobku průměrného měsíčního výdělku na trojnásobek. Zcela nově bude zaměstnancům, kteří dostanou výpověď ze zdravotních důvodů, náležet odstupné až ve výši dvanáctinásobku průměrného měsíčního výdělku. Zaměstnanec však v takových případech bude muset lékařským posudkem prokazovat, že jeho dlouhodobá zdravotní nezpůsobilost je způsobena v důsledku pracovního úrazu, nemoci z povolání, nebo vážným ohrožením nemocí z povolání.

Nový zákoník práce se snaží reagovat na problémy, které vznikaly při kolektivním vyjednávání v důsledku nereagování zaměstnavatele na předložený návrh kolektivní smlouvy, což často způsobovalo nemožnost uzavřít kolektivní smlouvu, tím, že stanovuje lhůtu 7 dní (současná právní úprava nemá žádnou konkrétní lhůtu pro odpověď na návrh) pro vyjádření se k návrhu, a to jak zaměstnavatelům tak odborům. Kolektivní smlouvy pak nebudou moci ukládat povinnosti jednotlivým zaměstnancům.

Povinnou přestávku na jídlo a oddech v délce minimálně 30 minut bude nově možné rozdělit do více kratších přestávek, zákoník však zakazuje, aby jednotlivé přestávky byly kratší jak 15 minut.

Zaměstnavatelům bude také umožněno doručovat zaměstnancům písemnosti prostřednictvím elektronické pošty.

Velkou změnou, která souvisí se schválením nového zákona o nemocenském pojištění bude od ledna 2007 povinnost zaměstnavatele platit dočasně práce neschopnému zaměstnanci v prvních 14 dnech nemoci náhradu mzdy. Za takto vyplacené prostředky pak zaměstnavatel nebude povinen odvádět daň z příjmu. Zaměstnanci bude tato náhrada náležet, pokud splní podmínky stanovené zákonem o nemocenském pojištění. Na zaměstnavatele v souvislosti s tím přejde právo v prvních 14 dnech nemoci kontrolovat, zda zaměstnanec v době pracovní neschopnosti zdržuje v místě svého bydliště. 3)

Co ze zákoníku zmizelo?

Vzhledem k tomu, že zákonodárci při schvalování nového zákoníku práce počítali s tím, že vejde v platnost a účinnost zákon o rovném zacházení (tzv. antidiskriminační zákon), vypustily z nového zákoníku právě ustanovení, která upravovala zákaz diskriminace v zaměstnání a povinnost rovného zacházení. Antidiskriminační zákon však neprošel poslaneckou sněmovnou a jeho schválení je prozatím v nedohlednu. Česká republika se tak dostala do situace, kdy dostatečně neimplementovala směrnice Evropských společenství o rovném zacházení a dokonce snížila standard v oblasti antidiskriminace, 4) který byl zajištěn stávající platnou pracovně právní úpravou.

Co je diskutováno?

Pokud pomineme politické potyčky a vzájemné obviňování z toho, že nový zákoník práce zvýhodňuje zaměstnavatele nad zaměstnanci, případně odbory nad zaměstnavatele, atd. Můžeme se zamyslet na právně zajímavými problémy, které se v souvislosti s novým zákoníkem práce vyskytly.

Uzavírání kolektivních smluv za všechny zaměstnance, i za ty, které nejsou členy odborů, není ničím novým a má v české pracovněprávní úpravě dlouholetou tradici. Otázkou ale je, zda uzavření jakékoliv smlouvy za osobu, která k tomu nedala souhlas není v rozporu s ústavou ČR. Přestože nový zákoník práce jednoznačně stanovuje, že z kolektivní smlouvy nesmí vyplývat povinnosti jednotlivým zaměstnancům, je otázkou zda by nebylo lepší, aby odbory získaly písemný souhlas zaměstnanců, kteří chtějí, aby se na ně kolektivní smlouva vztahovala. Na první pohled na takovém opatření není nic problematického.

Problém však může vzniknout v situaci, která bohužel v ČR není výjimečná, kdy se zaměstnavatelé snaží působení odborové organizace ve svém podniku potlačovat a všemožně odrazovat zaměstnance od vstupu do odborů. V případě nutnosti písemného souhlasu s kolektivní smlouvou si lze představit, že někteří zaměstnavatelé budou vyvíjet na zaměstnance další tlak, aby nejenže do odborů nevstupovali, ale ani nesouhlasili s tím, aby se na ně vztahovala kolektivní smlouva.

Vzhledem k tomu, že nový zákoník práce předpokládá, že v případě, že se odborové organizace působící u jednoho zaměstnavatele nebudou moci shodnout na uzavření kolektivní smlouvy, bude kolektivní smlouva uzavřena s odborovou organizací, která má u zaměstnavatele více členů. Takto nastavené podmínky pro kolektivní vyjednávání pak mohou znamenat v jistém smyslu diskriminaci zaměstnanců, kteří jsou členy menší odborové organizace.

Dále se objevují názory, že odbory by již nadále neměly mít pravomoc kontrolovat pracovní podmínky v oblasti bezpečnosti práce a tato působnost by měla být zcela přenechána státním orgánům (inspekci práce), a to jak z důvodu toho, že udělování sankcí se děje ve správním řízení podle správního řádu a proto by mělo příslušet pouze orgánům veřejné správy, tak z důvodu možné duplicity udělených sankcí inspekcí a odbory.

Autorka působí ve sdružení právníků EPS.

Poznámky:

- 1) Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.
- 2) § 13 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.
- 3) Směrnice č. 76/207/EEC o realizaci zásady rovného zacházení s muži a ženami; směrnice č. 200/43/ES kterou se provádí zásada rovného zacházení mezi osobami bez ohledu na jejich rasový nebo etnický původ; Směrnice Rady č. 200/78/ES kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.
- 4) Viz také Jouza, L., Praktická příručka – Nový zákoník práce, 1., 2., 3. část, Právní rádce č. 7, ročník 2006.

Publikováno: 8. 11. 2006

Nařídít či nenařídít – nová otázka pro správní soudy

Mgr. Vítězslav Dohnal

Novela zákona o svobodném přístupu k informacím přinesla mimo jiné pokus zákonodárců řešit zatvrzelé porušování práva na informace ze strany úřadů. 1) Ty v některých případech i přes opakované rozsudky konstatující nezákonnost jejich rozhodnutí informace odmítaly poskytnout a vydávaly další negativní rozhodnutí, tentokrát s novými důvody. 2)

Pozměňovacím návrhem proto poslanci do vládní předlohy novely zákona přidali ustanovení § 16 odst. 4, 3) podle něž při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.

Pokud soudy poskytnutí informací nařídí, bude oproti předchozí úpravě možné jejich rozhodnutí vymáhat. Dříve totiž soud „pouze“ zrušil napadené rozhodnutí, výslovně však neuložil žádnou povinnost. Nově tak bude možné vymáhat splnění povinnosti úřadu poskytnout požadované informace například ukládáním pokut nebo odebráním movité věci, a to i ve spolupráci se soukromými exekutory.

Soudy zbystřily

Nová pravomoc, posouvající správní soudy v oblasti přezkumu správních rozhodnutí od téměř výlučně kontrolní (kasační) funkce k funkci nařizovací budí mezi soudci oprávněnou pozornost. 4) Ze soudcovských kruhů se vůči této novince ozývají velmi často závažné výhrady, a to jak koncepční, tak legislativně-technické. Zdá se, že praktická aplikace nového ustanovení může soudům činit problémy, a to nejen z důvodu tradičně konzervativnějšího přístupu justice ke změnám. Novela v sobě v této části skutečně obsahuje několik zádrhelů, které mohou její dopad v praxi oproti očekávání autorů výrazně snížit.

Jednou z výkladově poměrně snadno překonatelných překážek je to, že citované

ustanovení § 16 odst. 4 neříká, že soud má správnímu orgánu uložit lhůtu, ve které má informace poskytnout. Tento nedostatek lze překonat dvěma způsoby. Soud může správnímu orgánu „pouze“ nařídít poskytnutí informací, věc se pak vrací do režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Správní orgán je poté povinen informace poskytnout ve lhůtách stanovených tímto zákonem, tedy do 15 dnů počítáno od doručení rozsudku soudu. Druhou možností je, že soud i přes absenci výslovného pokynu zákonodárce v tomto ustanovení lhůtu uloží sám. S odkazem na § 64 soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“) k tomu využije přiměřeně ustanovení § 160 občanského soudního řádu. 5)

Záludnosti nepřímé novelizace

Soudci poukazují také na již zmíněnou nekonceptnost změny. Zákon o svobodném přístupu k informacím komentovanou novinkou nepřímo novelizoval soudní řád správní. Nepřímé novelizace jsou sice rozšířeným, přesto však velmi nevídaným nešvarem českého právního řádu. 6) Vnášejí do něj další prvek nepřehlednosti a komplikují jeho uživatelskou přístupnost. Současně však v sobě skrývají další úskalí, kterému se zřejmě tvůrci novely informačního zákona nedokázali vyhnout. Při nepřímé novelizaci její autor zpravidla logicky věnuje menší pozornost návaznosti chystané změny na předpis, který má být nepřímo změněn. Nemusí se totiž zabývat umístěním nového ustanovení do stávající struktury právního předpisu a jeho napojením na ostatní ustanovení.

Tvůrci novely zákona o svobodném přístupu k informacím pravděpodobně chtěli docílit stavu, kdy ve všech informačních případech týkajících se přezkoumávání rozhodnutí správního orgánu (nikoliv nečinnosti) bude mít správní soud pouze dvě možnosti. Buď postup správního orgánu a jeho rozhodnutí potvrdí nebo rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zruší a nařídí poskytnutí informací. Ve druhém případě bude muset soud sám posoudit všechny možné důvody pro odepření požadované informace, a to včetně těch, o nichž se správní orgán ani nezmiňuje.

Nový § 16 odst. 4 informačního zákona ovšem nepracuje se situacemi, kdy správní orgány vydají rozhodnutí po formální stránce natolik vadné, že je soud bude moci zrušit pro tzv. nepřezkoumatelnost. Tento postup upravuje § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., podle něž soud bez jednání zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení (mimo jiné) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo

nedostatku důvodů. Jedná se typicky o situace, kdy je vydáno rozhodnutí zcela bez odůvodnění, kdy z odůvodnění není poznat, z jakého důvodu správní orgán podřadil posuzovaný případ pod konkrétní ustanovení zákona apod. Soudci vznášejí otázku, zda za i těchto podmínek mají přezkoumávat kompletně všechny možné důvody pro případné odmítnutí žádosti. Je pro ně obtížně přijatelné, že by tímto způsobem soudy o věci fakticky rozhodovaly v první instanci. 7) Argumentují například tak, že by tím žadatelé o informace byli ochuzeni o opravné prostředky. Osobně však předpokládám, že žadatelé o informace by takovou „ztrátu“ spíše akceptovali, protože v opačném případě se věc po čase s největší pravděpodobností opět vrátila k soud. Pokud totiž soud zruší rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, správní orgán vyhotoví odmítavé rozhodnutí bez vytýkaných formálních vad (doplní podrobnější odůvodnění apod.) a žadateli nezbývá, než se na soud opět obrátit.

Soudy dále zmiňují také to, že zpravidla nemají požadovanou informaci k dispozici a nejsou proto schopni věc komplexně posoudit. Podle soudců by získání informace do soudního spisu znamenalo, že by se k ní žadatel mohl seznámit a byl by tak zmařen účel soudního rozhodování. Tím by byl současně žadatel o informace jakožto žalobce zvýhodněn před správním orgánem na straně žalované.

Nejvyšší správní soud bez nadšení

K naznačeným interpretačním problémům se již vyslovil i Nejvyšší správní soud. Stalo se tak v odůvodnění rozhodnutí o kauze, na níž novela informačního zákona nedopadá. 8) Soud uvedl tuto argumentaci:

„....Citované ustanovení připouští dvě interpretace. Při použití obou z nich je ovšem třeba respektovat zásady soudního přezkumu správních rozhodnutí. Soud bude při přezkumu správního rozhodnutí a posuzování otázky, zda v něm uvedená argumentace obsahuje relevantní důvody, pro které mohl správní orgán negativně rozhodnout o žádosti o informaci, vždy vycházet pouze z rámce napadeného rozhodnutí (a správního rozhodnutí I. stupně). Soud nemůže zásadně stíhat povinnost aktivně vyhledávat možné důvody relevantní pro odepření informace. Takovým postupem by porušil nestrannou roli v řízení, a stejně jako je při svém přezkumu vázán žalobními námitkami, je obdobně vázán rozsahem a argumentací správního rozhodnutí (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.).

První výklad § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se odvíjí od přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Jinými slovy, soud věcně zhodnotí důvody pro odepření informace uváděné správním orgánem a zváží, zda ospravedlňují neposkytnutí požadované informace. Dojde-li k negativnímu závěru, zruší rozhodnutí a nařídí správnímu orgánu, aby informaci poskytl. Tento postup může ovšem zvolit pouze tehdy, lze-li správní rozhodnutí a jeho důvody přezkoumat. V opačném případě soud napadené rozhodnutí pouze zruší, a vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Druhá možná interpretace vztahuje ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím i na případy, kdy je správní rozhodnutí rušeno pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Vychází totiž z presumpce, že v takovém případě správní rozhodnutí neobsahuje žádné důvody, tedy ani důvody pro odmítnutí žádosti. Správní orgán proto musí informaci poskytnout.“

Nejvyšší správní soud se přiklonil k prvnímu možnému výkladu. Existence § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se totiž zjevně vymyká koncepci správního soudnictví v České republice. Tato norma, která je (legislativně málo šťastně) nepřímou novelou soudního řádu správního, a kterou je nutno použít v souladu se zásadou *lex specialis* namísto obecné úpravy soudního řádu správního, zavádí apelační prvek do jinak přísně kasačního systému správního soudnictví. Nastalý stav i nepřímý způsob změny jsou jistě krajně nežádoucí, nikoliv však protiústavní. Z článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ani z jiného ustanovení ústavního pořádku nelze zejména požadavek výlučně kasačního principu nijak dovodit. Ústavněprávní výbor Senátu namítl nekoncepčnost řešení při projednávání návrhu novely, a Senát proto navrhl Poslanecké sněmovně vypustit z návrhu zákona ustanovení § 16 odst. 4. Poslanecká sněmovna návrh neakceptovala a zákon schválila v původní podobě. V současné době analyzované ustanovení tvoří platnou součást českého právního řádu; jako výjimku z obecně kasačního způsobu rozhodování správních soudů je však třeba vykládat jej restriktivně. Jednota a vnitřní nerozpornost právního řádu jsou totiž jedním z úhelných principů právního státu.

Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím nynější ustanovení § 16 odst. 4 neobsahoval. Bylo do návrhu zařazeno

teprve v rámci pozměňovacích návrhů v Poslanecké sněmovně. Zařazení ustanovení bylo vyvoláno potřebou reagovat na praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovaně, a to i po prohraných soudních sporech, neposkytly a informaci vždy znovu odepřely pouze s pozměněným právním odůvodněním.

Nové právní prostředí právě popsané nejspíše může - pokud by praxe správních orgánů vedla k odpírání informací prostřednictvím popsaného mechanismu účelového zneužití institutu nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí - k dalšímu vývoji judikatury směrem spíše ke druhému shora nastíněnému výkladu, jinak řečeno, i v takovém případě soud může poskytnutí informace nařídit."

Do roka a do dne?

Jak je vidět z právě uvedených úvah, i vrcholná součást soustavy správních soudů se k novele v této části staví spíše skepticky. K novele přistupuje zcela jiným způsobem, než bylo jejími tvůrci zřejmě zamýšleno. Nejvyšší správní soud se výslovně brání tomu, aby soudy ve všech případech přezkoumaly, zda existují jakékoliv důvody pro odmítnutí žádosti o informace. Vždy se mají držet toho, co je v rozhodnutí uvedeno a pouze v rámci úřadem zmíněných důvodů věc posuzovat. Pokud rozhodnutí důvody neobsahuje, mají jej zrušit pro nepřezkoumatelnost.

Nedá se proto zřejmě očekávat záplava rozsudků, v nichž by nařizovaly poskytnutí informací. Pravděpodobně se budeme i nadále setkávat s množstvím soudních rozhodnutí zrušujících napadená rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace pro nepřezkoumatelnost.

Jak si naštěstí i sám Nejvyšší správní soud uvědomuje, mohl by tento výklad novely správní orgány spíše podnítit k tomu, aby v rozhodnutích uváděly ještě méně důvodů, než doposud a tím soud nutily k rušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost a nikoliv k nařizování povinnosti informace poskytnout. Pokud by tento trend skutečně nastal, věrme, že Nejvyšší správní soud na svou výstrahu o možném použití druhého výkladu nezapomene.

Autor je ředitelem Public Interest Lawyers Association, působí rovněž ve sdružení právníků EPS.

Poznámky:

1) Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím byl novelizován naposledy zákonem č. 61/2006 Sb.

2) Bezprecedentní je v této souvislosti postup Magistrátu hlavního města Prahy, který po vyčerpání všech možných zákonných důvodů po posledním rozsudku vyzval žadatele, aby si podal novou žádost.

3) Jednalo se o pozměňovací návrh výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu č. 291 ze 47. schůze ze dne 14. září 2005 (tisk 991/1).

4) V oblasti přezkumu správních rozhodnutí je jedinou výjimkou možností soudu podle ustanovení § 78 odst. 2 s.ř.s. snížit nepřiměřeně vysoký (administrativně právní) trest nebo od něj upustit. V ostatních oblastech výkonu správního soudnictví, zejména v soudnictví volebním je přímých zásahů soudů do výkonu správy více. Příkladem budiž pravomoc soudu podle ustanovení § 912a a následujících s.ř.s. vyhlásit místní referendum.

5) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní nemusí obsahovat všechny podrobnosti o vedení řízení. Proto v § 64 určuje, že se mohou přiměřeně použít ustanovení části první a třetí občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb.).

6) Nepřímé novelizace navíc zakazují v čl. 54 odst. 1 výslovně legislativní pravidla vlády (dostupná na internetu na adrese http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/lrv/Pravidla/legislativni_pravidla_vlady_uplne_zneni_2.pdf).

7) V této souvislosti je ovšem pro soudy komentovaná novelizace informačního zákona spíše podružnou záležitostí ve srovnání s tím, co přináší nový zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmu. Podle jeho § 15 a následujících budou správní soudy posuzovat, zda veřejní funkcionáři porušili povinnosti uložené tímto zákonem. Soud bude přezkoumávat, zda údaje v oznámeních vedených v registru činností, majetku, příjmech a darech jsou přesné, pravdivé a úplné. Návrh k soudu navíc bude moci podat každý, kdo bude mít důvodné podezření, že veřejný funkcionář porušil povinnosti uložené mu tímto zákonem.

8) Rozsudek NSS sp. zn. A 2/2003 ze dne 31. července 2006. Kromě citované úvahy je na této kauze varující, že se Ministerstvo financí zcela vzepřelo autoritě Nejvyššího správního soudu a odmítlo mu přes opakované výzvy poskytnout kompletní správní spis včetně předmětných informací. Je zvláštní, že NSS nevyužil za této situace možnosti uložit ministerstvu financí pořádkovou pokutu.

Publikováno: 20. 12. 2006

Není stanovisko jako stanovisko

Mgr. Sandra Podskalská

Situace, kdy dva právní předpisy upravují tentýž právní institut, vzájemně se prolínají a navzájem na sebe odkazují, je vždy zdrojem výkladových nejasností. Ačkoliv je takových případů v našem právním řádu celá řada, 1) ráda bych se v tomto článku zaměřila na vztah mezi hodnocením důsledků záměrů a koncepcí na evropsky významné lokality (EVL) a ptačí oblasti (PO) dle § 45h a § 45i z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), které dále v textu označuji jako „hodnocení důsledků“ a posuzováním vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí dle z. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) (dále jen „ZEIA“), přičemž v textu dále používám termín „posuzování vlivů“. 2)

Problém obecného a zvláštního

Ustanovení § 90 odst. 4 ZOPK vymezuje vztah speciality ZOPK k ostatním předpisům. Leč výčet oblastí, kterou tyto ostatní předpisy mají upravovat, je taxativní. Posuzování vlivů zde uvedeno není. Indicii k nalezení odpovědi na otázku, který z právních předpisů je speciální a který obecný nalezneme v § 45h odst. 2 ZOPK: „Při hodnocení důsledků koncepcí a záměrů podle odstavce 1 se postupuje podle zvláštních právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí,^{19d)} pokud § 45i nestanoví jiný postup.“ Z této formulace vyplývá, že ZEIA upravuje obecně procesní stránku hodnocení důsledků, přičemž ustanovení § 45i ZOPK může stanovit odlišný, speciální postup.

Tento výklad podporuje i znění § 45i odst. 2 věta první ZOPK: „Jestliže orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle odstavce 1 významný vliv podle § 45h odst. 1 nevyloučí, musí být daná koncepce nebo záměr předmětem posouzení podle tohoto ustanovení a zvláštních právních předpisů.^{19d)}“ Poznámka pod čarou 19d) tu odkazuje na zrušený zákon č. 244/1992 Sb. a ZEIA. Naproti tomu ustanovení § 23 odst. 13 ZEIA se vyslovuje nikoliv k procesní stránce vzájemného vztahu, ale k obsahovému vymezení: „Hodnocení důsledků plánů a záměrů na území evropsky významných lokalit a oblastí ochrany ptactva podle zvláštního právního předpisu není tímto

zákonem dotčeno.“ ZOPK pro postup při hodnocení důsledků využívá procesní úpravy ze ZEIA, nicméně jde o samostatné hodnocení nezávislé a oddělené od posuzování vlivů. 3)

Stanovisko orgánu ochrany přírody dle § 45i odst. 1 ZOPK

První specialita, kterou se hodnocení důsledků liší od posuzování vlivů, je stanovisko orgánu ochrany přírody (dále jen „OOP“) vydávané dle § 45i odst. 1 a 2 ZOPK. Tímto stanoviskem OOP buď stanoví, že záměr či koncepce nemůže mít významný vliv na EVL ani PO, nebo že nelze vyloučit, že záměr či koncepce významný vliv mít může, přičemž není rozlišováno mezi vlivy kladnými či zápornými. Jde o pouhé konstatování, na něž přímo nenavazuje žádné správní rozhodnutí. Ačkoliv v případě stanoviska, že záměr či koncepce nemůže mít významný vliv, je tento závěr alfou a omegou dalšího hodnocení důsledků a v úvahu pak přichází pouze případné posuzování vlivů, nejedná se, dle mého názoru, o závazné stanovisko, jak jej upravuje § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „nový SŘ“). 4)

Obsah stanoviska OOP se projevuje pouze v následném postupu správního orgánu, nikoliv v jeho konkrétním rozhodnutí. Stanovisko vylučující významné vlivy je závazné pro další postup správních orgánů pouze v tom smyslu, že neprovádí dále hodnocení vlivů dle ZOPK. Tento závěr je rovněž v souladu s ustanovením § 149 odst. 3 nového SŘ. 5) Ať už bude znění stanoviska v konkrétním případě jakékoliv, nebude mít samo o sobě nikdy za následek znemožnění schválení záměru či koncepce. Takový výsledek může vyplynout až z případného následného hodnocení důsledků.

Věta druhá ustanovení § 90 odst. 1 ZOPK s účinností ode dne 1.1.2007 zní: „Souhlas a stanoviska vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu^{43a)} a nejsou samostatným správním rozhodnutím.“ Tato paušální formulace sice v předchozím odstavci uvedený závěr relativizuje, nicméně jsem toho názoru, že pro to, aby určité stanovisko bylo závazným stanoviskem dle § 149 nového SŘ je nutné naplnění jeho znaků. Nestačí pouhé označení stanoviska za závazné.

Dle ustanovení § 90 odst. 1 věta první ZOPK se na vydání stanoviska nepoužijí obecné předpisy o správním řízení. 6) Vzhledem

k povaze tohoto stanoviska tak tento institut spadá do kategorie vyjádření, osvědčení, sdělení a jiných jinam nezařaditelných výplodů úřednické tvořivosti, jež je ode dne 1.1.2006 upravena v části čtvrté nového SŘ.

Následky stanoviska orgánu ochrany přírody dle § 45i odst. 1 ZOPK

Stanovisko, kdy OOP nevyloučí možný významný vliv, zaručuje i podlimitním či v příloze č. 1 ZEIA neuvedeným záměrům, provedení zjišťovacího řízení, neboť takové záměry spadají pod bod 10.15 kategorie II přílohy č. 1 ZEIA s účinností od 27.4.2006. 7), 8) Pokud však stanovisko významné vlivy vyloučí, nemá to vliv na provedení zjišťovacího řízení, které může rovněž stanovit, že je nutné provést celé posouzení vlivů dle ZEIA. 9) Výsledek zjišťovacího řízení a obsahu stanoviska dle §45i odst. 1 ZOPK tak jsou na sobě nezávislé. 10)

Opačná situace nastává v případě, kdy sice stanovisko OOP nevyloučí významné vlivy záměru na EVL či PO a tudíž bude nutné provést hodnocení důsledků dle § 45i odst. 2 věta první ZOPK, nicméně závěr zjišťovacího řízení stanoví, že záměr nebude nadále posuzován dle ZEIA. Záměr tak bude předmětem posouzení pouze z hlediska vlivů na EVL a PO (dopady na druhy a stanoviště, na celistvost lokality). Jsem však toho názoru, že posouzení z hlediska vlivů na EVL a PO musí proběhnout celé včetně zakončení stanoviskem vydaným postupem dle ustanovení § 10 ZEIA, nicméně pro účely § 45i odst. 8 ZOPK. 11) MŽP ve svém metodickém pokynu sice dochází k jinému závěru, 12) to však nemá oporu v platném znění ZOPK. Ustanovení § 45i odst. 2 ZOPK jako přímý následek stanoviska nevyloučujícího významný vliv (ať už negativní či pozitivní) požaduje posouzení podle ZOPK a ZEIA, nikoliv provedení pouhého zjišťovacího řízení za účelem utvrzení, zda bude skutečně posouzení provedeno či nikoliv.

Obyčejné stanovisko dle § 10 ZEIA versus stanovisko obsahující část o hodnocení důsledků na EVL a PO dle § 45i odst. 8 ZOPK

Celý proces hodnocení důsledků potažmo posuzování vlivů je zakončen opět aktem správního orgánu zvaným stanovisko dle § 10 ZEIA. V případě, že záměr (koncepce) byl předmětem jak hodnocení důsledků dle § 45i ZOPK, tak posuzování vlivů dle ZEIA, obsahuje stanovisko kromě části věnované posouzení vlivů na životní prostředí a veřejné

zdraví ještě jasně odlišitelnou část týkající se vlivů na EVL nebo PO. 13)

V závěru se opět vracím k dichotomii obsažené v nadpisu tohoto článku. Stanovisko ohledně záměru (koncepce) mající možný významný vliv na EVL nebo PO má totiž naprosto jinou povahu než stanovisko vydané pouze na základě ZEIA (bez hodnocení důsledků dle ZOPK). Zatímco stanovisko neobsahující část hodnocení důsledků dle § 45h a § 45i ZOPK, vydané pouze dle ZEIA, není pro správní orgán závazné, jak vyplývá z § 10 odst. 4, § 10g odst. 4 ZEIA, stanovisko vyjadřující se k vlivům na EVL či PO je svou povahou závazným stanoviskem, jak jej vymezuje § 149 nového SŘ. Ze znění § 45i odst. 8 ZOPK vyplývá, že pokud závěrečné stanovisko konstatuje významný negativní vliv záměru (koncepce) na EVL nebo PO a není splněna některá z podmínek § 45i odst. 9 nebo 10 ZOPK, nesmí být takový záměr povolen nebo koncepce schválena. Jsou tak naplněny všechny znaky závazného stanoviska nastíněné v § 149 nového SŘ. 14)

Stanovisko vydané pro účely § 45i odst. 8 ZOPK vychází z procesních postupů ZEIA, který v ustanovení § 23 odst. 12 uvádí, že „se na řízení podle tohoto zákona nevztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak“. Toto ustanovení vylučuje výslovně použití správního řádu na řízení, nikoliv na jeho konkrétní výstupy, tedy akty správních orgánů. V otázce aplikace správního řádu nejde již o „řízení podle ZEIA“, ale o stanovisko dle § 45i odst. 8 ZOPK, přijaté postupy upravenými v ZEIA. Pro procesní povahu a závaznost tohoto stanoviska a jeho vztah k správnímu řádu, tak není ustanovení § 23 odst. 12 ZEIA relevantní. Dospívám tak k závěru, že stanovisko obsahující část o hodnocení důsledků na EVL a PO je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 nového SŘ, na něž se vztahuje část čtvrtá nového SŘ, pokud § 149 nového SŘ nestanoví jinak. Povahu tohoto stanoviska jakožto závazného stanoviska pak s účinností od 1.1.2007 postaví najisto nová věta druhá § 90 odst. 1 ZOPK.

Autorka působí ve sdružení právníků EPS.

Poznámky:

- 1) Nejvíce proklínaným případem je zřejmě duplicitní úprava závazkových vztahů v občanském a obchodním zákoníku.
- 2) Pro snazší rozlousknutí tohoto výkladového oříšku vydalo Ministerstvo životního prostředí metodický pokyn „Postup posuzování vlivů koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptáčích oblastí“, Věstník vlády pro orgány krajů a orgány

obcí, částka 2, ročník 4, ze dne 10. 3. 2006.

3) To je patrné i z odlišné úpravy autorizace osob oprávněných provádět posuzování vlivů a hodnocení důsledků.

4) „Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.“

5) § 149 odst. 3 nového SŘ: „Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.“

6) Souhlasím se závěrem Mgr. Luďka Šikoly, že tato formulace po účinnosti nového SŘ znamená, že se na daný postup nepoužije část II. a III. nového SŘ. Podrobněji viz článek Mgr. Luďka Šikoly: „Jak zabránit nezákonným postupům při vydávání závazných stanovisek“, Via Iuris ONLINE ze dne 2. 8. 2006,

<http://viaiuris.pilaw.cz/index.php?p=msg&id=53>.

7) Příloha č. 1, kategorie II, bod 10.15: „Záměry podle této přílohy, které nedosahují příslušných limitních hodnot, jsou-li tyto limitní hodnoty v příloze uvedeny; stavby činnosti a technologie neuvedené v předchozích bodech této přílohy nebo nedosahující parametrů předchozích bodů této přílohy, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zvláštního právního předpisu^{12a)} mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.“

8) Novela ZEIA provedená zákonem č. 163/2006 Sb.

9) V případě záměru či koncepcí uvedených v příloze č. 1 kategorie II ZEIA.

10) Ustanovení § 45i odst. 1 in fine ZOPK uvádí: „Tímto stanoviskem není dotčeno zjišťovací řízení podle zvláštního právního předpisu.^{19c)}“

11) Ustanovení § 45i odst. 8 ZOPK: „Orgán, který je příslušný ke schválení koncepce nebo záměru uvedeného v § 45h, jej může schválit, jen pokud na základě stanoviska podle právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí^{19d)} taková koncepce nebo záměr nebude mít negativní vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, anebo za podmínek stanovených v odstavci 9, popřípadě v odstavci 10. Tím nejsou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněných území.“

12) „Jestliže bude závěrem zjišťovacího řízení konstatováno, že záměr (koncepce) bude mít pozitivní vlivy nebo nebude mít významný negativní vliv na PO a EVL, není nutné záměr (koncepci) dále posuzovat z hlediska vlivů na EVL a PO.“

13) Podrobně viz výše citovaný metodický pokyn MŽP.

14) Podrobně viz článek Mgr. Pavla Černého: Úprava závazných stanovisek v novém správním řádu je problematická, Via Iuris ONLINE ze dne 26. 7. 2006,

<http://viaiuris.pilaw.cz/index.php?p=msg&id=59>.

Publikováno: 22. 11. 2006

Odebrání dítěte ze sociálních důvodů jako porušení Úmluvy

Mgr. Kateřina Hrubá

Evropský soud pro lidská práva (dále jako „ESLP“) se v jednom ze svých nejčerstvějších rozhodnutí vyslovil ve věci nařízení ústavní výchovy nezletilého dítěte za situace, kdy byla důvodem pro rozhodnutí českého soudu nevyhovující ekonomická a bytová situace biologické rodiny dítěte. V případě, který bude níže v základních rysech přestaven, ESLP shledal stěžovateli tvrzené porušení článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod 1) (dále jako „Úmluva“) a přiznal stěžovatelům vůči státu právo na náhradu nemajetkové újmy ve výši 10.000 Euro. 2)

Stručný exkurz do praxe nařizování ústavní výchovy v ČR

Oddělení nezletilého dítěte od biologických rodičů a jeho svěření do institucionální kolektivní péče je nepochybně nejvýraznějším zásahem do práv dítěte i jeho rodičů. Může se tak proto dít pouze na základě rozhodnutí soudu v řízení ve věcech péče o nezletilé, přičemž český soud je při tomto rozhodování vázán jak mezinárodní, 3) tak vnitrostátní právní úpravou. 4) Stále zůstává realitou, že při aplikaci relevantních norem, při posuzování nejlepšího zájmu dítěte, jeho zájmu na zabezpečení fyzického, psychického a mravního vývoje a řádné výchovy, volí státní orgány (orgány sociálně právní ochrany dětí v pozici navrhovatelů příslušných výchovných opatření, resp. v pozici kolizních opatrovníků v řízení ve věcech nezletilých dětí a soudy) nařízení ústavní výchovy dítěte jako řešení za situace, kdy se jedná o dítě, jež je ze strany svých rodičů zneužíváno, týrané či prokazatelně závažně zanedbávané, i za situace, kdy je rodina stížena problémy faktické povahy (nedostatek finančních prostředků, nemožnost zajištění adekvátního bydlení) a vazby mezi rodiči a dítětem přitom nejsou nijak narušeny. Přitom se jedná o případy svou povahou zásadně odlišné, odlišné by tedy mělo být i přijaté opatření.

Česká republika má trvale nadměrný počet dětí v ústavech (zde ve smyslu školských zařízení pro výkon ústavní výchovy na základě ústavní výchovy nařízené soudem dle zákona o rodině) 5) a kolektivní ústavní péče je stále převažujícím způsobem péče o děti, které nemohou pobývat ve vlastní rodině. 6) Nejčastějším důvodem umístění zůstává

špatná sociální situace rodičů, děje se tak dle dostupných statistik v 50% případů, kdy jsou děti umísťovány do ústavu z důvodů jako je chudoba rodičů, nedostatečné bytové podmínky nebo neplnění povinné školní docházky.

Bazálním problémem je nedostatek podpůrných služeb rodině, jež by umožňovaly její postupnou sanaci, platí to i v případě nařízení výchovného opatření dohledu, který ani nebývá doplněn sociální službou. 7) V možnostech sociálních pracovníků orgánu sociálně-právní ochrany dětí (dále také jako „OSPOD“) 8) není dlouhodobá práce s rodinou, sociální pracovníci OSPOD jsou přetížení a činnost těchto orgánů je vlivem těchto okolností spíše epizodně kontrolní a represivní, v lepším případě se zaměřuje pouze na sociální poradenství postrádající systematické vedení rodiny k zlepšení sociální situace. Chybí systematické vzdělávání sociálních pracovníků OSPOD v otázce sanace rodin, byť se jedná o jednu ze základních povinností stanovených těmito orgány zákonem.

Neexistuje jednorázová finanční pomoc pro rodiny, které se nenadále ocitly v tíživé finanční situaci v důsledku neočekávaných výdajů. Zákon umožňuje využití institutu tzv. zvláštního příjemce dávek (např. majitel domu v případě příspěvku na bydlení), který by měl sloužit k zamezení zadlužování sociálně slabých rodin. 9) V praxi je tento nástroj velmi málo využíván, OSPOD nenavrhuje konkrétní rodiny, které by toto měly využít v zájmu předcházení a umořování dluhů na nájemném a službách spojených s bydlením. Za situace, kdy rodiče neplatí nájemné a pronajímatel bytu využije možnost výpovědi nájemního vztahu, jsou děti z rodiny odebírány z bytových důvodů.

Český případ rodiny Wallových – od soudu okresního až k ústavnímu

Okresní soud se začal pěti nezletilými dětmi manželů Wallových zabývat v roce 2000, kdy orgán sociálně-právní ochrany dětí podal návrh na vhodné výchovné opatření s odůvodněním, že děti žijí v neuspokojivých bytových podmínkách (rodina měla být v evidenci OSPOD vedena od roku 1997, přičemž nikdy neměla k dispozici trvalé a vhodné bydlení). Posledním místem pobytu rodiny byla výkupna sběrných surovin, jejíž majitel umožnil otci mimořádné přenocování, nikoli řádné bydlení celé rodiny. S ohledem na nadcházející zimu bylo toto prostředí označeno jako ohrožující zdraví všech pěti dětí.

Soudem byla nařízena ústavní výchova všech nezletilých dětí, neboť jejich rodiče neprokázali, že jsou schopni svoje poměry uspořádat tak, aby se mohli o všech svých pět dětí postarat, tj. zajistit jim bydlení, stravu, výchovu a další vzdělání. Rodiče se proti rozhodnutí o nařízení ústavní výchovy 10) bránili v rámci odvolacího řízení, přičemž konečným výsledkem bylo potvrzení nařízené ústavní výchovy všech dětí, neboť ani jeden z rodičů neměl v relevantní době zajištěn stálý příjem z pracovní činnosti a bydlení rodiny bylo do budoucna nejisté. 11) Bylo konstatováno, že rodiče nejsou schopni zabezpečit výchovu svých dětí, neboť nejsou schopni pro ně zajistit řádné bydlení, vytvořit podmínky pro jejich dostatečnou hygienu, výchovu a bydlení.

V konečném rozhodnutí odvolací soud shrnul dosavadní průběh řízení zahájeného na základě zjištění, že děti žijí ve špatných sociálních podmínkách. Zkonstatoval, že byt docházelo v poměrech rodičů, ať už šlo o bydlení, zaměstnání a finanční zabezpečení rodiny, k neustálým změnám a rodiče projevovali snahu zlepšit svoji situaci, v průběhu celého řízení existovala a existuje značná nestálost a nestabilita rodinného prostředí. Odkázal na ustanovení §46 odst. 2 zákona o rodině a zdůraznil, že oba rodiče jsou bez stálého zaměstnání, nemají zajištěno odpovídající bydlení, zejména pro zimní období, a nevytvořili tak vhodné prostředí pro výchovu a rozvoj svých dětí. Absolutní nedostatek finančních prostředků je vyřazuje z možnosti obstarat si bydlení v jiné formě než bydlení nájemní. Zjištěná situace tak vylučuje návrat dětí z dětských domovů k rodičům. 12)

Manželé Wallovi se obrátili se stížností na Ústavní soud za tvrzení rozporu předmětného rozhodnutí odvolacího soudu zejména s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), dále čl. 9 odst. 1, 2, čl. 12, a čl. 27 odst. 3 a 4 Úmluvy o právech dítěte. Ústavní soud rozhodl, že napadeným rozhodnutím a řízením mu předcházejícím nedošlo k porušení čl. 8 Úmluvy, ani čl. 9 odst. 1, 2 Úmluvy o právech dítěte. 13) K nařízení ústavní výchovy došlo dle názoru Ústavního soudu v souladu s ustanovením § 46 zákona o rodině, po relativně dlouhém řízení, v němž byly velmi podrobně a prakticky permanentně zjišťovány poměry stěžovatelů jako rodičů dětí se zaměřením na to, zda vytvářejí a splňují předpoklady pro materiální a výchovné zabezpečení svých dětí.

Státní moc v konkrétním případě dle názoru ústavního soudu nepochybně zasáhla v souladu se zákonem a v zájmu nezletilých dětí. Děti byly sice rodičům odebrány proti jejich vůli, ale toto řešení bylo v konkrétním případě bohužel jediné možné a nezbytné, s ohledem na zájmy dětí a vzhledem k podmínkám, které pro ně jejich rodiče vytvořili. Jsou to především rodiče, kteří nesou základní odpovědnost za zabezpečení podmínek pro život rodiny a vývoj svých dětí. Pomoc státních sociálních institucí má nastupovat teprve tehdy, pokud se rodina ocitne, nikoli vlastním úsilím či zaviněním, na přechodnou dobu v obtížné situaci, a jejím cílem je pomoci rodině překlenout toto obtížné období.

Byť Ústavní soud ve svém nálezu zároveň konstatoval, že se celým řízením táhne základní problém stěžovatelů, tj. nedostatek vhodného bydlení pro tak početnou rodinu a neschopnost, danou především jejich chudobou, odpovídající bydlení si zajistit a že to bylo podstatnou příčinou umístění dětí v dětských domovech, 14) na základě výše uvedených úvah ústavní stížnost v části týkající se nařízení ústavní výchovy dětí Wallových zamítl jako nedůvodnou.

Nejstarší z dětí Wallových opustilo dětský domov na základě dovršení věku 18 let, dvě nejmladší děti byly svěřeny v mezidobí do pěstounské péče. Co se týče dvou zbývajících dětí, ve vztahu k nim byla ústavní výchova zrušena v únoru 2006 za současného vyslovení dohledu. Důvodem pro tento postup soudu byl fakt, že manželé Wallovi si pronajali byt, otec dětí po několik měsíců soustavně pracoval a matka začala pobírat invalidní důchod.

Posouzení případu Evropským soudem pro lidská práva

Manželé Wallovi se obrátili na ESLP 22. června 2004 se stížností, že byli odděleni od svých dětí a že české orgány selhaly v poskytnutí pomoci jejich rodině. Ve stížnosti argumentovali především článkem 8 (právo na soukromý a rodinný život) a článkem 14 (zákaz diskriminace). 15)

ESLP konstatoval v souladu se svou konstantní judikaturou, že společné soužití rodiče a dítěte představuje základní element rodinného života a zásahy, které toto znemožňují, představují porušení práva chráněného čl. 8 Úmluvy, vyjma případů, kdy zákon předvídá existenci legitimních důvodů a těchto je nezbytné v demokratické společnosti dosáhnout mj. v

zájmu ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných (čl. 8 odst. 2 Úmluvy). Při posuzování nezbytnosti takových zásahů je nutné zachovávat princip proporcionality ve vztahu k zamýšlenému cíli (ochraně některého z Úmluvou definovaných zájmů).

ESLP shledal, že české soudy jako základní problém stěžovatelů zkonstatovaly potíže s nalezením adekvátního ubytování pro takto početnou rodinu. Schopnost stěžovatelů své děti vychovávat nebo jejich vztah k nim nebyly nikdy zpochybněny, české soudy rovněž přiznávaly snahu rodičů překonat své životní těžkosti. Děti stěžovatelů nebyly vystaveny násilí, špatnému zacházení, ani sexuálnímu zneužívání, české soudy rovněž neshledaly nedostatek pozornosti ze strany rodičů, špatný zdravotní stav dětí nebo psychickou nevyrovnanost rodičů.

ESLP ve své rozhodovací praxi již zamítl stížnosti proti umístění dětí motivovanému nedostačujícími životními podmínkami či finančními nedostatky, nikdy to však nebyly jediné důvody, na jejichž základě soudy o nařízení ústavní výchovy rozhodovaly, nýbrž bylo přihlédnuto i k psychickým podmínkám rodičů či jejich citové, pedagogické či výchovné neschopnosti. V případě rodiny Wallových nebyly výchovné schopnosti a citové vazby stěžovatelů k dětem nikdy brány v potaz a soudy uznaly snahy rodiny překonat problémy. Od té chvíle bylo umístění dětí žalobců podloženo pouze jediným důvodem, a to neadekvátním bydlením rodiny. Dle ESLP měly být české orgány schopny rodině pomoci, spíše než ji rozdělovat, což je nejradikálnější způsob, který se dá použít pouze v nejzávažnějších případech.

Dle názoru ESLP je tak podstatným problémem nedostatek prostředků pomoci, které mohly české orgány použít, aniž by sáhly k absolutnímu rozdělení rodiny. Orgány českého státu měly být schopny použít méně drastických opatření, je jejich povinností poskytovat aktivní pomoc v zájmu pozitivního řešení rodinné situace. ESLP za konstataci české legislativy v oblasti sociální péče shledal, že sociální orgány mají sloužit jako sociální ochrana a pomáhat osobám v potížích, které nemají potřebné znalosti systému, doprovázet je a radit jim o možnostech sociálního ubytování, o způsobu získání nároku na sociální ubytování nebo o jiných způsobech překonání jejich problematické situace a že také český Ústavní soud potvrdil svým rozhodnutím, že veřejné instituce mají zasahovat v případech, kdy se rodiny bez

vlastního zavinění dostaly do složité situace. Jednou z možností by bylo monitorování životních podmínek stěžovatelů, poskytování poradenství v jednotlivých krocích zlepšení situace a řešení problémů. Nic z toho se ovšem nestalo.

ESLP uznal, že argumenty českých orgánů a soudů byly relevantní, nicméně nikoli dostačující pro odůvodnění tak závažného zásahu do rodinného života stěžovatelů jakým bylo umístění jejich dětí v ústavu. Navíc, dle zhodnocení ESLP nebylo z poskytnutých faktů případu zjevné, že by OSPOD pomáhal stěžovatelům v překonání jejich obtíží a pomáhal tak k návratu dětí do rodiny v nejkratší možné době. Na základě těchto úvah ESLP zkonstatoval porušení článku 8 Úmluvy.

Stěžovatelé opírali své podání rovněž o článek 14 Úmluvy (zákaz diskriminace), když tvrdili, že přístup českých orgánů byl diskriminující a motivován jejich společenským původem a chudobou. ESLP konstatoval i v tomto ohledu jejich stížnost jako odůvodněnou, ale vzhledem k závěrům, které učinil při posuzování souladu postupu českých orgánů s článkem 8 Úmluvy, rozhodl se souladem s článkem 14 Úmluvy nezabývat.

ESLP uznal, že stěžovatelé utrpěli oddělením od svých dětí morální újmu, pročež jim přiznal na základě článku 41 Úmluvy satisfakci ve výši 10 tisíc Euro, jež jim bude dle rozhodnutí vyplacena českým státem.

Autorka působí v Lize lidských práv.

Poznámky :

1) Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod; viz např. <http://www.evropskysoud.cz/umluva>.

Článek 8 Úmluvy: Právo na respektování rodinného a soukromého života

1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.

2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

2) Rozsudek ESLP ve věci stěžovatelů Wallových je k dispozici (doposud pouze) ve francouzském jazyce v internetové databázi ESLP na adrese <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/portal.asp?sessionSimilar=9095044&skin=hudoc-en&action=similar&portal=hbkm&Item=22&similar=frenchjudgement>.

3) Především Úmluva o právech dítěte, sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č.104/1991 Sb., o Úmluvě o právech dítěte; zejména její čl. 9 odst. 1, čl. 18, čl. 19, čl. 27. Viz http://www.crdm.adam.cz/publikace/umluva/umluv_a.htm.

4) Především zákon č. 94/1963 Sb., o rodině; § 46
1) Jestliže je výchova dítěte vážně ohrožena nebo vážně narušena a jiná výchovná opatření nevedla k nápravě nebo jestliže z jiných závažných důvodů nemohou rodiče výchovu dítěte zabezpečit, může soud nařít ústavní výchovu nebo dítě svěřit do péče zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (§ 42 zákona č. 359/1999 Sb. , o sociálně-právní ochraně dětí). Jestliže je to v zájmu nezletilého nutné, může soud nařít ústavní výchovu nebo dítě svěřit do péče zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc i v případě, že jiná výchovná opatření nepředcházela. Z důležitých důvodů může soud prodloužit ústavní výchovu až na jeden rok po dosažení zletilosti. (2) Před nařízením ústavní výchovy je soud povinen zkoumat, zda výchovu dítěte nelze zajistit náhradní rodinnou péčí nebo rodinnou péčí v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, která má přednost před výchovou ústavní. Pominou-li po nařízení ústavní výchovy její důvody nebo lze-li dítěti zajistit náhradní rodinnou péčí, soud ústavní výchovu zruší.

5) Informace v tomto oddíle čerpány ze Zprávy o vývoji práv dětí v ČR v letech 2003 – 2005, Liga lidských práv 2006 http://www.llp.cz/subdomains/cz/images/stories/so_ubory/zprava_o_vyvoji_prav_deti_v_cr_v letech_2_003-2005.pdf.

6) Zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů.

7) § 43 zákona o rodině.

8) Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

9) Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

10) Nejdříve předběžným opatřením, následně potvrzeným rozhodnutím ve věci samé.

11) Odvolací soud v jisté fázi rozhodnutí okresního soudu zrušil a vrátil věc k rozsáhlému doplnění dokazování; v jisté fázi bylo řízení zastaveno na základě toho, že rodičům dětí se po přechodnou dobu podařilo zajistit nájemní bydlení a otec získal zaměstnání.

12) Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, pobočky v Táboře, ze dne 22. 8. 2002, čj. 15 Co 255/2002 –160.

13) Viz Nález Ústavního soudu ČR I. ÚS 669/02 ze dne 28. ledna 2004, k dispozici na http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/asp/lit_4?WVCNC+1914+jus-1.

Stížnost manželů Wallových se týkala i dalšího rozhodnutí okresního soudu, a to rozhodnutí, že není potřeba jejich souhlasu s osvojením jejich dětí na základě soudem konstatovaného kvalifikovaného šestiměsíčního nezájmu dle § 68 odst. 1 písm. a) zákona o rodině. V rámci tohoto pojednání se touto dílčí – byť navýsost zajímavou otázkou – nebudu blíže zabývat. V tomto aspektu shledal ÚS stížnost manželů Wallových jako důvodnou a předmětné rozhodnutí obecného soudu zrušil.

14) „Na tento jejich základní problém se „nabalovaly“ problémy další, takže lze jen obtížně konstatovat, zda se jedná o nezodpovědné rodiče nebo o programové smolaře, kterým se přes veškerou snahu nedaří uspět.“ - Nález Ústavního soudu ČR I. ÚS 669/02 ze dne 28. ledna 2004.

15) Čl. 14 Úmluvy: Zákaz diskriminace - Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.

Publikováno: 15. 11. 2006

O soudní ochraně voličů vedených ve zvláštních volebních seznamech

Jana Koláčková

Když v létě letošního roku poprvé posuzoval Nejvyšší správní soud stížnosti na volby do Poslanecké sněmovny, obdržel celkem sedmdesát stížností. Celkem třiatřiceti z nich se zabýval meritorně a to tak, že všechny zamítl. Mezi nimi bylo i podání ing. J. T., který toho času pobýval v psychiatrické léčebně. Rozhodnutí, které v této věci sedmičlenný volební senát Nejvyššího správního soudu vydal, nejenže demonstruje slabá místa soudní ochrany aktivního volebního práva, ale jeho prostřednictvím vyplouvá na povrch i jiný – více společenský než právní – problém silně zakořeněného paternalistického přístupu lékařů k pacientům.

Překážky ve výkonu volebního práva

Ing. J. T. je veden ve stálém volebním seznamu v místě svého trvalého bydliště v Jihočeském kraji, nicméně v době červnových voleb do Poslanecké sněmovny byl hospitalizován v naší největší psychiatrické léčebně v Dobřanech u Plzně. Slovy zákona u něj nastaly podmínky zápisu do zvláštního volebního seznamu vedeného obecním úřadem obce v jehož obvodu se léčebna nachází (§ 6 odst. 1 b) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR – dále jen „volební zákon“). Údaje o tom, koho je třeba zapsat do zvláštního seznamu, sděluje tajemníkovi obecního úřadu správa konkrétního zařízení – nejčastěji tedy jeho ředitel (resp. velitel vojenské základny, ředitel věznice atd.), a to tak, že údaje musí být předány nejpozději 7 dní před zahájením hlasování.

Překážkou výkonu aktivního volebního práva do obou komor Parlamentu je vedle omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu také zbavení způsobilosti k právním úkonům. Tedy nikoli jeho pouhé omezení. 1) U ing. J. T. byla způsobilost k právním úkonům omezena rozsudkem českobudějovického krajského soudu v květnu 2005. Přesto ředitel dobřanské psychiatrické léčebny nenechal ing. J. T. zapsat do zvláštního volebního seznamu a tak mu fakticky znemožnil výkon jeho aktivního volebního práva. Ing. J. T. se obrátil na Nejvyšší správní soud s „žádostí o zrušení voleb“ v příslušném volebním okrsku. Soud, jakkoli se snažil vyjít stěžovateli vstříc, 2) musel nakonec stížnost zamítnout, když konstatoval její nedůvodnost.

Ing. J. T. měl zdá se štěstí na soudce, který si zjevně nepotrpí na formalistický výklad zákona. § 87 odst. 1 volebního zákona říká, že k podání návrhu na neplatnost volby kandidáta je aktivně legitimován občan, který je zapsán ve stálém volebním seznamu v okrsku, kde byl poslanec zvolen. Soudce se s tímto ustanovením argumentačně vypořádal tak, že konstatuje aktivní legitimaci stěžovatele z titulu zápisu ve stálém volebním seznamu v místě trvalého bydliště a dále, že při konkurenci míst, kde stěžovatel mohl volit, „musí mít přednost faktický stav před formálním v tom smyslu, že volič je oprávněn podat svůj procesní prostředek tam, kde skutečně volil, příp. kde tvrdil, že volit chtěl, a volba mu byla bezdůvodně znemožněna.“ 3) Soud se zde poměrně složitým způsobem snaží napravit chybu zákonodárce, který z tohoto typu soudního přezkumu voleb jaksi vypustil celou skupinu voličů zapsaných do zvláštních volebních seznamů.

Fiktivní právní ochrana?

Voliči je při volbách do Poslanecké sněmovny umožněno zpochybnit u soudu toliko volbu kandidáta. 4) Ochrana aktivního volebního práva jednotlivce je však v tomto případě spíše iluzorní. Snad ještě nikdy se nestalo, aby o přidělení mandátu rozhodl jediný hlas – pouze v takovém případě by totiž soud mohl konstatovat, že porušení volebního zákona ve vztahu k jedinému voliči způsobilo „zatemnění“ volebních výsledků a že je nutné volby opakovat. Stížnosti jednotlivců podle § 90 s. ř. s. jsou tedy nejspíš předurčeny z jistému zamítnutí z důvodu nízkého, vlastně téměř nulového dopadu na konečné výsledky voleb. Je však třeba dodat, že stížnosti na neplatnost volby kandidáta (stejně jako neplatnost hlasování a voleb u voleb do Senátu) nejsou primárně určeny k ochraně

aktivního volebního práva, mají za úkol odhalit případná vážná porušení zákona, která mohou zapříčinit neregulérnost voleb jako celku, a spíše slouží ochraně pasivního volebního práva.

Pro „potlačení“ funkce ochrany aktivního volebního práva jednotlivce u tohoto institutu existují dva důležité argumenty: jednak je jím samotný volební systém do Poslanecké sněmovny (nelze totiž uspořádat nové volby do dolní komory Parlamentu jen pro jeden kraj nebo dokonce volební okrsek, pro nápravu hypotetického porušení volebního zákona by muselo dojít k vypsání nových voleb do celé Poslanecké sněmovny), na druhé straně je ihned po volbách jistě důležitější ustavit demokraticky zvolenou dolní komoru, než v zájmu ochrany volebního práva jednotlivce přistoupit k novým volbám a dlouhodobě tak blokovat zákonodárny proces. K ochraně aktivního volebního práva je primárně určen § 88 s. ř. s., podle kterého se může volič dožadovat soudní nápravy chyb a nedostatků ve volebním seznamu. Na první pohled se zdá, že možnost soudní ochrany zápisu do volebního seznamu, je díky zmíněného paragrafu omezena toliko na stálé volební seznamy. To, že se ochrana vztahuje i na zvláštní volební seznamy, stanoví úplně jiný právní předpis, přesněji § 89 volebního zákona. Nesystematičnost právní úpravy tu přímo bije do očí. Přesto není situace voličů ve zvláštních seznamech ideální, a to především kvůli krátkým lhůtám. Jak již bylo řečeno výše, údaje o voličích, kteří mají být zapsáni do zvláštních seznamů, musí být příslušnému obecnímu úřadu předány nejpozději 7 dnů před začátkem hlasování a podle potřeby se aktualizují. 5)

Uvedme extrémní případ (který ovšem vůbec není nereálný): volby se v České republice konají většinou v pátek a v sobotu, údaje by tedy měli být předány nejpozději v pátek, který volbám předchází, to znamená, že volič si může zkontrolovat svůj zápis v seznamu a vyzvat k napravení nedostatků nejdříve v pondělí ráno. Obecní úřad má podle ustanovení § 28 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do obecních zastupitelstev lhůtu 48 hodin na opravení údajů v seznamu nebo na oznámení důvodů, proč zápis neprovedl. V našem extrémním případě tak máme rázem středu ráno, a pokud tajemník zápis odmítne, můžeme se obrátit na soud. Ten musí podle § 88 s. ř. s. rozhodnout do tří dnů od obdržení návrhu. I při dodržení všech zákonných lhůt se tak může stát, že rozhodnutí o opravě volebního seznamu obdrží volič až v pondělí po volbách. 6)

Je v tomto případě ještě možné hovořit o efektivní ochraně aktivního volebního práva? Zvláště když vezmeme v potaz skupinu lidí, kteří se do zvláštních seznamů zapisují – jsou jimi hospitalizovaní pacienti, lidé v pečovatelských ústavech, vojáci, zadržení v policejní cele nebo odsouzení ve výkonu trestu. Všichni tito lidé mají jeden společný rys – zařízení, ve kterých se nachází omezují jejich flexibilitu. Rozhodně nejsou flexibilní natolik, aby prokličkovali slalomem lhůt, který pro ně zákonodárce vytýčil k ochraně jejich základního lidského práva – práva volit.

Jak vidno soudní ochrana aktivního volebního práva voličů zaspaných ve zvláštních volebních seznamech při volbách do Poslanecké sněmovny je, mírně řečeno, problematická. A to jak ochrana předběžná (kontrola seznamů), tak ochrana následná (návrh na neplatnost volby kandidáta).

Lékař volí za pacienta

Jak již bylo avizováno v úvodu článku, komentované usnesení Nejvyššího správního soudu nepoukazuje pouze na slabiny systému soudní ochrany voleb, ale také na rozšířený nešvar českého zdravotnictví – lékařský paternalismus. Zdravotní péče v České republice se od té západoevropské neliší v kvalitě prováděných zákroků, hlavní rozdíl spočívá v tom, jakou roli systém vymezí pacientovi. V západních demokraciích je pacient rovnocenným partnerem lékaře, je zachována jeho lidská důstojnost, je respektováno jeho právo na sebeurčení. Je to pacient, který na základě informovaného souhlasu, 7) rozhodne o zahájení léčby či o jejím (ne)pokračování. Jakkoli mladí lékaři přináší čerstvý vítr do zdravotnictví, je třeba konstatovat, že mnoho českých lékařů je stále přesvědčeno o jakési své nadřazenosti nad pacientem. Z tohoto myšlenkového stereotypu pak vyvěrá pocit lékaře, že může o pacientovi neomezeně rozhodovat. A ve stejném stereotypu zřejmě uvízl i ředitel dobřanské psychiatrické léčebny, lékař - psychiatr.

V komentovaném volebním rozhodnutí se dočteme, že ředitel vědomě nezaslal údaje o stěžovateli tak, aby mohl být zapsán do zvláštního volebního seznamu. Své rozhodnutí, proč údaje neposlal, odůvodnil lékař na dotaz soudu takto: „dle zápisu ve zdravotnické dokumentaci pacienta ing. J. T. je nepochybné, že jeho zdravotní stav je dlouhodobě natolik neuspokojivý, že mu neumožňoval činit takový právní úkon, jako jsou svobodné volby“. 8) Lékař se v tomto případě nejenže odvážil autoritativně

rozhodnout o právech ing. J. T., navíc se ještě sám pasoval do role soudce, který je jediný oprávněn rozhodnout o (ne)způsobilosti jedince činit konkrétní právní úkony. Soud na to reagoval slovy: „Důvodem nezapsání navrhovatele do zvláštního seznamu totiž za stávající právní úpravy může být v daném případě pouze zbavení způsobilosti k právním úkonům a nikoliv vlastní uvážení zdravotnického zařízení vycházející ze zdravotnické dokumentace.“

Takovýto postup zdravotnického zařízení je zjevnou svévolí porušující práva navrhovatele. Jakákoliv omezení práv pacienta je totiž nutno vnímat velmi restriktivně a samotná skutečnost, že fyzická osoba je omezena ve svojí způsobilosti k právním úkonům a nachází se v psychiatrické léčebně, ještě neznamená, že je vystavena svévolnému posouzení lékařů, zda bude moci vykonat svoje aktivní volební právo. Takový postup by protičel základním atributům demokratického právního státu, založeného na primátu občana nad státem.“

Nové volby?

I když soud v usnesení opakovaně konstatuje, že došlo k nezákonnému zásahu do práv stěžovatele, nemůže z výše uvedených důvodů dělat nic jiného, než zamítnout návrh jako neodůvodněný. Z logiky věci vyplývá, že Nejvyšší správní soud není oprávněn rozhodnout o přiměřeném zadostiučinění, proto pokud se stěžovatel bude chtít domoci „své spravedlnosti“, nezbývá mu nic jiného, než se obrátit na civilní soud s žalobou na ochranu osobnosti.

A kacířská úvaha na závěr: při psaní článku autorka zjistila, že Psychiatrická léčebna v Dobřanech čítá více než 1300 lůžek, ve zvláštním volebním seznamu pro letošní volby do Poslanecké sněmovny vedeném dobřanským obecním úřadem, bylo evidováno pouze 95 voličů. Byl případ ing. J. T. jediným, kdy ředitel léčebny svévolně a protizákonně rozhodl o jeho nezapsání do zvláštního seznamu? Nebo stejný osud potkal několik stovek lidí, kteří se jen neobrátili na soud? A stačilo by porušení volebního zákona v takovém rozsahu ke konstatování neplatnosti letošních voleb do Poslanecké sněmovny?

Autorka je studentkou PrF v Brně, působí v Lize lidských práv.

Poznámky:

- 1) K. Klíma však ve svém Ústavním právu (Dobrá voda, 2002) na straně 420 uvádí bez dalšího též omezení způsobilosti. Přitom omezení způsobilosti by mohlo být překážkou výkonu aktivního volebního práva snad jen v případě, kdy to jmenovitě stanoví rozsudek o omezení způsobilosti k právním úkonům, soudy však v tomto směru způsobilost k právním úkonům zpravidla neomezuji.
- 2) U několika různých volebních stížností se soudce snažil vyjít z předpokládaného záměru stěžovatele, tak aby ji nemusel odmítnout z formálních důvodů a mohl se jí meritorně zabývat.
- 3) NSS – rozsudek ve věci Vol 29/2006, třetí odstavce odůvodnění, dostupné z: <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=7413&myWord=dobřany>.
- 4) Při volbách do Senátu má také možnost domáhat se určení neplatnosti hlasování a neplatnosti voleb. Hmotně právní zakotvení soudního přezkumu je obsaženo v § 87 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, procesně právní zakotvení pak v § 90 s. ř. s.
- 5) § 6 odst. 2 in fine volebního zákona.
- 6) To navíc ještě nepočítáme s možností již výše zmíněné aktualizace zvláštního seznamu, což de facto znamená, že obecní úřad může přidat nebo odebrat ze seznamu voliče ještě dva dny před volbami (přesněji do 16 hodin, kdy se seznam uzavře - § 28 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí).
- 7) Informovaný souhlas definuje článek 5 Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Jakýkoli zákrok v oblasti péče o zdraví je možno provést pouze za podmínky, že k němu dotčená osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas. Tato osoba musí být předem řádně informována o účelu a povaze zákroku, jakož i o jeho důsledcích a rizicích. Dotčená osoba může kdykoli svobodně svůj souhlas odvolat.
- 8) Sedmý odstavce odůvodnění výše citovaného usnesení.

Publikováno: 29. 11. 2006

DISKUSE A NÁZORY

Noční můra zvaná přestupkové řízení

Mgr. Zuzana Mrázková

Domácí násilí je zvláštním druhem násilí, které se liší svým charakterem od ostatních forem delikventního chování. Při posuzování konkrétního případu může často vzniknout dojem, že se nejedná o nic vážného. Ve většině případů jsou jednotlivé akty domácího násilí, ať již psychického nebo fyzického, v praxi posuzovány spíše jako přestupek nežli trestní čin.

V tomto článku se chci zaměřit na přístup přestupkových komisí a jejich rozhodování při řešení přestupků proti občanskému soužití. Jsou posuzovány jako věc privátní, která má být řešena v rámci rodiny? Nebo je snaha najít k těmto případům specifický postoj?

Přestupky se znaky domácího násilí

Přestupky, kterými lze postihnout domácí násilí, patří mezi přestupky návrhové, a to znamená, že se projednávají pouze na návrh postižené osoby. Tento návrh musí být podán nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se čin udál, nebo od postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.

Přestupky obecně jsou delikty, které se vykazují nižším stupněm nebezpečnosti pro společnost a tomu také odpovídají sankce, které mohou pachatele postihnout. Jedná se tak o pokuty v maximální výši 3.000,- Kč nebo o napomenutí. Pachatel domácího násilí může ve svém chování pokračovat dál. Je tedy zřejmé, že postih pachatele neodpovídá závažnosti problému. V souvislosti s domácím násilím lze podle zákona o přestupcích aplikovat ustanovení § 49 odst. 1 písm. c), které vymezuje přestupek proti občanskému soužití. 1)

Toto ustanovení bývá aplikováno pouze v případech, kdy přestupkové řízení končí potrestáním pachatele. V horším případě je pokutou nebo zaplacením správního poplatku sankcionována oběť. Současná situace v rámci přestupkového řízení je totiž následující: při projednání domácího násilí jako přestupku je pachatel běžně ten, kdo vystupuje racionálně, klidně, dokáže věcně argumentovat, uvažovat logicky a možná i svým falešným svědectvím znehodnotit tvrzení oběti.

Oběť je na rozdíl od pachatele nervově vyčerpaná, někdy působí až hystericky. Převážně se jedná o dlouhodobý stres, kterému byla a je vystavena. To vše ovlivňuje i výsledek přestupkového řízení. Oběť má na podporu svých tvrzení pouze svoji výpověď, v lepším případě lékařskou zprávu. Pokud je k řízení přizván svědek, jedná se často pouze o člena širší rodiny. Když je někdo přítomen domácímu násilí, jedná se zejména o děti, někdy rodiče či sourozence oběti. Širší okolí (sousedé, kolegové z práce) vnímá domácí násilí jako vměšování do rodinné intimity, proto často nechce vystupovat v přestupkovém řízení a stát se jeho součástí.

Jaké je pro oběť rozčarování, když přestupková komise hodnotí rodinné příslušníky většinou jako svědky nevěrohodné, neboť jsou osobou blízkou k oběti, a svědectví nikoho jiného není přitom dosažitelné. Výsledkem přestupkového řízení je pak to, že se jedná o tvrzení proti tvrzení, pachatel není uložena sankce za násilné jednání a oběť má ze zákona povinnost uhradit náklady řízení. Pouze z důvodů zřetele hodných lze od uložení povinnosti nahradit náklady řízení zcela nebo zčásti upustit.

Respektujme oběť

Pro názornost uvedu příklad z Programu proti domácímu násilí, který je jedním z programů Ligy lidských práv. Na počátku bych chtěla uvést, že se nejedná o případ nijak výjimečný. Ve většině případů trestní oznámení na Policii České republiky končí tím, že je jednání kvalifikováno jako přestupek a oznámení se předá do agendy příslušného úřadu místní správy s tím, že jednání nesplňuje znaky trestného činu dle ust. § 215a trestního zákona a jedná se pouze o přestupek proti občanskému soužití dle ust. § 49 odst. 1 písm. c). 3)

Tak tomu bylo i v případě jedné z našich klientek, která byla dlouhodobě psychicky a fyzicky týraná svým manželem. Klientka se svou situací rozhodla aktivně řešit, násilníka opustila a podala trestní oznámení. Její první trestní oznámení na jeho jednání skončilo obžalobou u soudu. Klientka odešla ze společné domácnosti, aby se vyhnula dalším možným konfliktům, které přesahovaly rámec rodinných porozvodových sporů. Situace se však nadále vyhrcovala, při jedné z návštěv v bývalém bydlišti byla manželem slovně napadena, vyhrožoval jí likvidací a újmou na zdraví, hrubě ji urážel a nadával. Klientka podala na partnerovo jednání trestní oznámení, které bylo odloženo a postoupeno k vyřízení jako přestupek. Jaké však bylo pro klientku překvapení, když ji přestupková komise, aniž vůbec začalo probíhat řízení, jasně dala najevo, že se jedná o činy, které nelze prokázat, aby tedy vzala v úvahu, že celé řízení může vyvolat u partnera ještě prudší reakci. Navíc ještě požadovali, aby přivedla svědka, který všechno slyšel. Zároveň jí sdělili, že výsledkem řízení bude jeho zastavení. Klientka v dobré víře chtěla pokračovat a na svém návrhu trvala, další průběh byl ovšem takový, jak jej přestupková komise předpověděla (výslech klientky proběhl v přítomnosti partnera, jeho výslech bez její účasti, výslech dcery jako svědka nebyl dostačujícím důkazem) a tak se konstatovalo,

že jde o tvrzení proti tvrzení, a řízení bylo zastaveno. Větší úspěch nezaznamenalo ani odvolání klientky, kdy Krajský úřad bez slyšení pouze potvrdil rozhodnutí přestupkové komise a odvolání zamítl.

Klientce byla navíc uložena povinnost zaplatit náklady přestupkového řízení ve výši 1.000,- Kč, ačkoli to byla ona, kdo opustil společnou domácnost, čímž se jí zvýšily výdaje pro zajištění nezletilých dětí.

Postup přestupkové komise a jeho význam

Přestupkové komise a popřípadě odvolací orgán (Krajský úřad) odkazují ve svých rozhodnutích na zásadu zakotvenou v ust. § 3 správního řádu, 2) která spočívá v tom, že přestupkový orgán je povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí.

Podkladem pro rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Dále však uvádí, že správní orgán není vázán návrhy účastníků, vždy má provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Důkazem jsou podle § 51 správního řádu 3) zejména listiny, ohledání, svědecká výpověď a znalecký posudek. Při absenci jednoznačného důkazu se pak přestupková komise řídí dle zásady „in dubio pro reo“, tj. v pochybnostech ve prospěch (obviněného) a bez jednoznačného důkazu řízení zastaví, neboť spáchání skutku nebylo obviněnému prokázáno.

Není však pravda, že pokud chybí přímý důkaz (což v případě domácího násilí je časté), mělo by být řízení zastaveno, ačkoliv v řízení vyvstaly důvodné pochybnosti o nevině obviněného. Tím spíše by měla přestupková komise použít a aplikovat i nepřímé důkazy (např. podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, v tomto konkrétním případě trestní spis o předchozím jednání pachatele), hodnotit je komplexně a pak vydat konečné rozhodnutí. Není jen na oběti, aby své tvrzení dokládala průkaznými důkazy, neboť pak se uplatňování zásad dostává do vzájemného rozporu. A to se již nechci zabývat chováním pracovníků těchto komisí a jejich „předrozhodováním“, kdy často již na začátku řízení oběti sdělí, jak v jejím případě rozhodnou, aniž by měli jakékoliv důkazy zajištěné.

Závěr

S ohledem na stupňující se intenzitu domácího násilí je možné v rámci přestupkového řízení využít postihu méně závažných forem násilí, neboť nejde jen o uložení sankce, ale zejména o vyjádření názoru společnosti na jednání a chování pachatele. Rozhodnutí přestupkové komise může představovat morální zadostiučinění oběti a včasný zásah může zabránit dalšímu stupňování domácího násilí.

Přestupkové komise by měly změnit svůj přístup a v rámci řízení zohlednit recidivy přestupků s možností kvalifikace takového jednání v časovém období jako trestný čin. Při posuzování jednoho izolovaného incidentu může vzniknout dojem, že se nejedná o nic vážného.

Cílem přestupkového řízení by mělo být rozhodování v intencích zákona, ale s řádným posouzením všech důkazů, a správné uplatňování zásad řízení. Zároveň by se měly přestupkové komise vyvarovat „dobrých sousedských rad“ a „bezplatných právních rad“ a konečně zprofesionalizovat svoje rozhodování tak, jak to společnost od státního orgánu očekává.

Autorka působí v Lize lidských práv.

Poznámky:

1) § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1991 Sb., o přestupcích: „Přestupku se dopustí ten, kdo úmyslně naruší občanské soužití vyhrožováním újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, schválnostmi nebo jiným hrubým jednáním.“

2) § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: „Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky zvedenými v § 2“.

3) § 51 odst. 1: „K provedení důkazu lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.“

Publikováno: 18. 10. 2006

Ochrana poškozeného v trestním řízení

Mgr. Hana Langhansová
Jana Koláčková

Není zřejmě nutné kohokoli přesvědčovat o tom, že ne každý spáchaný trestný čin je posléze odhalen, objasněn a potrestán. Je obecně známo, že u některých trestných činů, jako je například týrání svěřené nebo blízké osoby nebo znásilnění, je naopak odhalena jen velmi malá část. Dokonce se odhaduje, že neodhalené činy tvoří několikanásobek těch odhalených. Proč tomu tak je? Částečně k tomu zřejmě přispívá nezáměr okolí, neochota se plést do cizích věcí a „dělat si problémy“. V těchto případech se však často jedná o skutky odehrávající se v soukromí a beze svědků, o jejichž spáchání ví pouze oběť a pachatel. Je pak na samotné oběti, zda se odhodlá vyjít s pravdou najevo a podstoupit nepříjemný kolotoč výslechů, znaleckých posudků, soudních stání a dalších nepříjemností.

Z naší praxe víme, že existuje řada důvodů, proč oběti zejména domácího, sexuálního či policejního násilí nechtějí podat trestní oznámení. Je to často obava z pomsty pachatele, nejistý výsledek trestního řízení, stud, nutnost znovu si prožité násilí oživit v paměti. U domácího či sexuálního násilí spáchaného blízkou osobou pak přistupuje existenční nejistota, pocit zodpovědnosti za újmu, která případně pachateli potrestáním vznikne (oběti domácího násilí často říkají, že nechtějí pachateli ublížit, chtějí jen mít klid). V neposlední řadě se ale oběti obávají právě samotného trestního řízení, tedy úkonů, které budou muset podstoupit. Ze zkušenosti víme, že orgány činné v trestním řízení stále nedokážou adekvátně jednat s traumatizovaným člověkem a nevystavovat jej druhotné viktimizaci. Tím spíše neskýtají žádnou ochranu před ponižujícími otázkami ze strany obhájce obviněného. Nakonec se tak dovídáme od obětí, které trestný čin oznámily a podstoupily již část procesních úkonů, že pokud by se měly v tuto chvíli znovu rozhodnout, pravděpodobně by vůbec trestní oznámení nepodaly. Je třeba velké psychologické podpory k tomu, aby vytrvaly až do konce. Důsledky jsou pak zřejmé. Mimo těch, které postihují samotnou oběť, je to právě nízká míra odhalených trestných činů a v souvislosti s tím i velmi slabé preventivní působení trestního práva.

V současné době je připravována rekodifikace trestního řádu, která by měla zavést do našeho práva moderní zásady trestního procesu. Je tedy zřejmě nyní ta pravá chvíle zamyslet se nad tím, jak poškozenému ulehčit a zpříjemnit pro něj tento složitý proces. Zamýšlíme se nad tím proto i v našem článku.

Poškozený – subjekt práv nebo zdroj informací?

Jednou ze zásad, které jsou společné pro nejruznější dokumenty upravující postavení obětí v trestním řízení je nutnost zvláštního zacházení s oběťmi, které jsou zvlášť ohrožené. 1) Český trestní řád tuto zásadu nedodržuje. Podle Jelínka 2) je věnována poškozenému zvláštní pozornost nebo je s ním jinak zacházeno, nikoli pro to, že jde o poškozeného, ale pouze z toho důvodu, že v řízení vystupuje v procesním postavení svědka, tedy nositele důkazu důležitého pro řízení (např. § 102 a § 55 odst. 2 trestního řádu). Jak bude dále zřejmé, tento přístup k poškozenému v našem trestním řádu stále do značné míry přetrvává. Pokud se trestní řád zabývá škodou, která oběti trestným činem vznikla, pak tuto škodu chápe v materiálním smyslu, případně jako újmu na zdraví, nezabývá se však již újmou, kterou bychom mohli označit jako citovou či psychologickou. Ačkoli § 43 trestního řádu uvádí způsobení morální škody jako jeden ze znaků, kterými je poškozený definován, dále již s takovou škodou nepočítá. Poškozený se v trestním řízení nemůže náhrady takové újmy domáhat a už vůbec není chráněn před jejím dalším prohlubováním, což zcela jistě neodpovídá principům restorativní spravedlnosti, která naopak primárně směřuje k „nápravě škod“ a co nejméně zmírnění utrpěné újmy.

Platná právní úprava žádným způsobem nezohledňuje míru viktimizace poškozeného, která se v praxi může značně lišit a to jak dle typu spáchaného trestného činu (tedy například u násilných trestných činů bude zřejmě vyšší než např. u trestných činů proti majetku), podle vztahu k pachateli (např. pokud se trestného činu dopustí blízká osoba) i podle osobnosti samotného poškozeného. Neposkytuje tedy poškozenému žádnou ochranu před sekundární viktimizací a v mnoha případech ani nezaručuje bezpečnost poškozeného před dalšími útoky ze strany pachatele či osob s ním spojených.

Z našich praktických zkušeností víme, že například oběti domácího násilí či znásilnění jen velmi zřídka uplatňují nárok na náhradu škody. Někdy proto, že materiální újma

nevznikla, někdy je pachatelem manžel oběti a náhrada by tak jako tak zůstala součástí společného jmění, často je to ale proto, že oběť zkrátka nemá sílu. Je zavalena tolika starostmi, navíc v situaci, kdy prožívá v psychické rovině následky trestného činu. Bohužel důsledkem neuplatnění nároku na náhradu škody je i nemožnost přidělení bezplatného zmocněnce, což pro mnoho poškozených znamená, že budou muset nadále trestním řízením procházet bez jakékoli podpory a ochrany.

Navíc trestní řád obsahuje i taková ustanovení, která sice měla původně poškozeného chránit, ale je prokazatelně zjištěno, že minimálně části poškozených ještě více ztrpčují život. Jedná se zejména o institut trestního stíhání se souhlasem poškozeného (§ 163), který v praxi v mnoha, případech působí proti svému původnímu smyslu. Místo aby chránil poškozeného před následky trestního stíhání blízké osoby, které by se jej mohly nepříjemně dotknout, klade na jeho bedra břemeno zodpovědnosti za potrestání pachatele a pachateli naopak skýtá možnost přemlouváním, sliby, výhrůžkami či (často neprokazatelným) násilím vytvářet na poškozeného tlak a tak se trestnímu stíhání vyhnout. Bylo by proto žádoucí vypustit z § 163 trestního řádu veškeré skutkové podstaty úmyslných násilných trestných činů.

Jiná ustanovení, umožňující poškozeného před nepříznivými následky trestního řízení alespoň částečně chránit, jsou z tohoto zorného úhlu naprosto nedostatečná. Jedná se zejména o možnost utajení totožnosti i podoby svědka dle § 55 trestního řádu, které je však v případě poškozeného nepoužitelné pokud se s pachatelem znají nebo se dokonce jedná o blízké osoby. Navíc jsou zde upraveny velmi přísné podmínky použití tohoto institutu, což je pochopitelné vzhledem k tomu, že se jedná o zásah do práva pachatele na řádnou obhajobu. V trestním řádu ale například chybí možnost utajit adresu poškozeného nebo i svědka, což by zřejmě obhajobu nijak nenarušilo. Taková možnost je přitom velmi přínosná zejména pro oběti domácího násilí, které se před pronásledováním ze strany pachatele skrývají např. v azylovém domě.

Pokud trestní řád např. v § 209 umožňuje vykázat obžalovaného po dobu výslechu svědka (a tedy i poškozeného, který vypovídá jako svědek) ze soudní síně, pak tak činí pouze z důvodu hrozby, že by svědek v přítomnosti obžalovaného nevypověděl pravdu (případně nebyl schopen vypovídat vůbec). Toto ustanovení tak v podstatě ilustruje výše

uvedené, tedy že trestní řád neklade žádný důraz na ochranu poškozeného (případně i svědka) před druhotnou viktimizací, chápe jej zejména jako důkazní prostředek a za určující kritérium si v tomto případě bere pravdivost svědecké výpovědi. Zejména u násilných trestných činů přitom vždy poškozenému hrozí obnovení traumatu při setkání s pachatelem.

Definování zvláště ohrožených obětí

Bylo by proto žádoucí v souladu s principy restorativní justice brát zřetel na zájmy poškozeného nejen v oblasti materiální, v oblasti ochrany jeho života a zdraví, případně jeho soukromého života, ale zejména i ochrany před druhotnou viktimizací. Za tímto účelem je třeba definovat zvláštní skupinu poškozených, kteří jsou v tomto směru ohroženi nejvíce, tedy zohlednit postavení tzv. zvláště ohrožených poškozených, a dále zavést do trestního řádu ustanovení, která jim poskytnou v tomto směru účinnou ochranu.

Vedlejším přínosem takové právní úpravy pak nesporně bude i zvýšení procenta odhalených trestných činů. Určujícím kritériem přitom může být zejména typ spáchaného trestného činu (trestné činy proti životu a zdraví, zejména §§ 219, 221, 222, trestné činy proti svobodě a lidské důstojnosti, některé trestné činy proti rodině a mládeži, zejména § 215 a 215a trestního zákona, některé trestné činy hrubě narušující občanské soužití, zejména § 197a, některé trestné činy proti lidskosti, případně další), vztah oběti k pachateli (jednali se o blízké osoby), případně osobní charakteristiky oběti (nízký nebo i naopak vysoký věk, psychické onemocnění, mentální handicap, opakovaná viktimizace a další). Dle našich zkušeností spatřujeme v tomto smyslu největší ohrožení u obětí sexuálního násilí, domácího násilí, týrání a dalších závažných násilných trestných činů. Zvláštní kategorii ohrožených obětí pak mohou představovat oběti trestných činů spáchaných příslušníky Policie České republiky a dalších bezpečnostních složek, případně zástupci justice, které dle našich zkušeností pociťují oprávněné obavy z ovlivnění průběhu trestního řízení pachatelem a zejména ze msty takového pachatele a z těchto důvodů odmítají trestný čin vůbec oznámit. V nejobtížnější situaci jsou pak oběti, u kterých se kumuluje více takových faktorů, např. žena týraná a znásilňovaná manželem policistou apod.

Konkrétními opatřeními na ochranu zvláště ohrožených poškozených pak mohou být např. nárok na ustanovení bezplatného zmocněnce nebo zmocněnce za sníženou odměnu v

případě nedostatku finančních prostředků bez ohledu na uplatnění nároku na náhradu škody, omezení opakování výslechu (a podání vysvětlení), vyslýchání ve zvláštních výslechových místnostech, používání audio a video nahrávek pro zamezení opakování výslechu, provádění svědeckých výpovědí prostřednictvím video-linků, možnost vykázaní obžalovaného v hlavním líčení mimo jednací síň z důvodu zamezení druhotné viktimizace (ne pouze ve vztahu k ohrožení pravdivosti výpovědi), výslech prostřednictvím psychologa či psychiatra, povinné zastoupení obviněného advokátem pro výslech oběti, možnost utajení adresy nebo i dalších osobních údajů, pokud tím není zasahováno do práva obviněného na řádnou obhajobu, a další. Bohužel jejich podrobnější rozbor přesahuje možnosti tohoto článku.

Závěrem

Zvláštní zacházení, které tyto oběti vyžadují, je třeba v některých případech zohlednit v rámci rekodifikace trestního řádu, v některých zřejmě postačí úprava podzákonými předpisy a metodickými pokyny, či uvolnění finančních prostředků na modernizaci vybavení soudů a Policie ČR. A samozřejmě neodmyslitelná je správná praxe, které lze dosáhnout jen důsledným školením osob, které budou s poškozenými v přímém kontaktu. Pokud totiž bude obhájce např. v případě domácího násilí vědět, že neuspěje u soudu s argumentací postavenou na faktu, že oběť je silnější tělesné konstituce a mohla by se tedy pachateli bránit, nemělo by také docházet k podobným excesům jako v případě naší klientky týrané manželem asi deset let (urážky, ponižování, bití pěstmi atd. průměrně každý druhý den), které se advokát obviněného při výslechu na policii dotazoval asi takto: „Paní prosím vás, vy jste taková statná žena, to nám neříkejte, že jste mu nemohla tu facku vrátit.“

Autorky působí v Lize lidských práv.

Poznámky:

- 1) Např. čl. 2 Rámcového rozhodnutí Rady EU (2001/220/SVV) o postavení obětí v trestním řízení.
- 2) Jelínek, J.: Poškozený v českém trestním řízení, Praha: Karolinum, 1998, str. 45.

Publikováno: 27. 12. 2006

Řekni mi a zapomenu...

Mgr. Vítězslav Dohnal

To, že dobrý odborník nemusí být dobrým učitelem, platí obecně. Schopnost předávat studentům potřebné znalosti a dovednosti je specializovaným oborem lidské činnosti, stejně jako právo. Je proto s podivem, že vyučující na právnických fakultách nejsou ve své většině v této schopnosti ani v minimální míře trénováni.

Umění učit někteří vyučující na právnických fakultách podceňují. Podle jejich názoru není forma důležitá, důležitý je obsah. Studentovi, který má o obor nebo alespoň složení zkoušky zájem, přece není potřeba se podbízet. Trochu paradoxně si současně téměř všichni vyučující stěžují na nedostatek zájmu na straně studentů, na to, že se na semináře a přednášky předem nepřipravují apod.

Jiní vyučující tvrdí (a mají v tom pravdu), že jakékoliv oživení výuky je časově náročnější než přednáškové předávání informací maximálně oživené občasnými dotazy. V seminářích pak musí procvičit celou látku, proto není v lepším případě čas na víc než na společné řešení příkladů z cvičebnice, v horším případě na dopřednášení některých témat. Má být ovšem cílem výuky na vysoké škole předat studentům velké objemy informací?

K dalším výhradám patří také to, že počty studentů v jednotlivých ročnících a pak i seminářních skupinách žádné velké změny ve stylu výuky neumožňují. Je ovšem nezbytné, aby seminární skupiny čítaly 40 a více studentů? Mohou vyučující sami ovlivnit velikost skupin? Je tlak na další zvyšování počtu studentů bez zvýšení fyzické a lidské kapacity fakult vůbec řešitelný? Oprávněnost naznačených výhrad a diskusí nad některými zmíněnými otázkami se zabývali účastníci dvou workshopů, které pořádala PILA pro vyučující právnických fakult. Workshopy nazvané „Jak zlepšit výuku práva“ proběhly na podzim tohoto roku v Olomouci (24. a 25.10.) a v Brně (8. - 11.11.).

Cílem bylo nabídnout praktické návody, jak i za současných podmínek učit právo způsobem, který je pro studenty zajímavější a v konečném důsledku i efektivnější. I při výuce práva totiž platí staré čínské přísloví „Řekni mi a zapomenu, ukaž mi a já si možná zapamatuji, nech mě udělat a porozumím“. Podstatná část programu proto byla věnována

výukovým technikám, které umožňují, aby si studenti odnášeli z výuky co nejvíce. Preferované styly učení, komplexní cyklus učení, hraní rolí, simulované procesy, interaktivní případové studie, poskytování zpětné vazby, nácvik pohovoru s klientem, možnosti oživení přednášek, to jsou jen některé z témat, kterým se účastníci workshopů praktickou formou věnovali.

Předmětem dalších společných diskusí bylo hledání odpovědí na otázky, zda má právnická fakulta absolventům nabídnout kromě nabytí znalostí také nácvik praktických dovedností a zda mají mít ve výuce své místo hodnoty. Logicky z nich vyplynulo, že zejména problémy vyplývající z neúnosně velkého počtu studentů nejsou v mnoha případech řešitelné na úrovni jednotlivých vyučujících nebo fakult, ale že vyžadují systémový přístup. To by však nemělo bránit ve snaze zlepšit to, co v moci fakult či dokonce jednotlivých vyučujících je.

Autor je ředitelem PILA, působí též ve sdružení právníků EPS.

Publikováno: 13. 12. 2006

VIA IURIS

**Soubor článků z „Via Iuris – Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE“
za období 1. 10. – 31. 12. 2006**

www.viaiuris.pilaw.cz
www.viaiuris.cz

Připravuje:



Rediguje:

Mgr. David Zahumenský
Pavλίna Nedomová

Redakční rada:

Mgr. Jiří Kopal, Liga lidských práv
Mgr. Pavel Černý, Ekologický právní servis
Mgr. Martin Škop, Ph.D., Právnická fakulta MU

Adresa redakce:

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