



Obsah:

Otázky za navrhovanou úpravou detence...	1
Jednou znalec, navždy znalec aneb...	3
Umísťování a povolování staveb... I. díl	5
Platnost územního rozhodnutí...	7
Reforma policie: hrozby pro občany... ?	9
Podíl veřejnosti na legislativním procesu...	12
Je na vyvlastnění právní nárok?	14
K otázce stanovování závazných...	18
Aarhuská úmluva v dosavadní judikatuře...	20
Policejní vykázání: od dobré teorie...	23
Přístup k mimosoudní ochraně...	25
Řešení názorových konfliktů mezi rodiči...	27
Střet zájmů a systémová podjatost...	30

NELIDSKÉ/PONIŽUJÍCÍ ZACHÁZENÍ

Otázky za navrhovanou úpravou trestní detence osob s duševní poruchou

Mgr. David Zahumenský

V červnu tohoto roku vláda schválila návrh zákona o výkonu zabezpečovací detence a postoupila jej poslanecké sněmovně. 1) O měsíc později na tiskové konferenci ministr spravedlnosti definitivně oznámil, kde vzniknou detenční ústavy pro nebezpečné pachatele a sexuální devianty. 2) Projednávaná právní úprava poměrně podrobně upravuje způsob výkonu a ukládání nového typu ochranného opatření, obsahuje však i pár slabších míst; pokusím se na některá z nich poukázat. Související, byť poněkud opomíjenou, skutečností je také fakt, že v ČR dosud nemáme právní úpravu výkonu již existujícího opatření – ochranného léčení.

Zabezpečovací detence – historie problému

České trestní právo umožňuje uložit pachateli, který se dopustil trestného činu (případně tomu, kdo se v nepřítomnosti dopustil činu jinak trestného) ve stavu vyvolaném duševní poruchou, popřípadě pod vlivem návykové látky, a jehož pobyt na svobodě je nebezpečný, ochranné léčení. Lze jej uložit ve formě ambulantní či ústavní, která je vykonávána ve věznicích (je-li uloženo vedle trestu odnětí svobody a jsou-li k tomu ve věznicích podmínky) nebo v psychiatrických léčebnách.

Řadu let je poukazováno na to, že psychiatrické léčebny jako zdravotnická zařízení slouží k léčbě osob. Jsou vybaveny určitými bezpečnostními prvky, neboť je v nich vykonáváno držení osob proti jejich vůli dle § 23 odst. 4 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, nedisponují však personálním ani technickým vybavením potřebným k ostraze vysoce nebezpečných agresorů. Vztah mezi úspěšnou léčbou a lidsky příjemným prostředím léčebny je znám, a přestože na řadě současných oddělení léčeben je stále sotva možné hovořit o přátelském prostředí, jít cestou většího a většího zabezpečení není možné. Za těchto podmínek je však téměř nemožné eliminovat hrozbu útěku osob, kterým bylo nařízeno ústavní ochranné léčení pro spáchání nejzávažnějších násilných trestných činů.

Problematikou zabezpečovací detence se po několik let zabývali odborníci mezirezortní Komise ochranné léčby zřízené Ministerstvem zdravotnictví ČR v roce 1999. Na počátku roku 2004 byl vypracováním analýzy k tomuto problému pověřen Institut pro kriminologii a sociální prevenci, který vypracoval komplexní zprávu. 3) V současnosti projednávaná právní úprava institutu zabezpečovací detence vychází z neschváleného návrhu nového trestního zákoníku. 4)

Jen nejnebezpečnější agresori?

Oproti původnímu návrhu obsaženému v novém trestním zákoníku došlo u projednávané právní úpravy k některým změnám (zůstává ukládání zabezpečovací detence na dobu neurčitou, soud však bude kontrolu podmínek pro trvání detence provádět nejméně jednou za dvanáct měsíců, u mladistvých jednou za půl roku - předchozí text počítal s přezkumem každé dva roky), zůstalo ale několik nevyřešených otázek. Jedním z problematických míst je samotné ukládání zabezpečovací detence.

Na otázku, komu má být zabezpečovací detence ukládána, lze obecně na základě důvodové zprávy k zákonu, analýzy Institutu pro kriminologii a sociální prevenci i materiálů ministerstva spravedlnosti 5) odpovědět, že by se mělo jednat zejména o pachatele závažné násilné trestné činnosti (vražda, znásilnění apod.), kteří ji páchají z důvodu duševní poruchy a ochranná léčba u nich není účinná.

Konečná podoba navrhovaného § 72 trestního zákona (TZ) 6) však umožňuje, aby toto opatření bylo uloženo kdykoliv, rozhodne-li soud o upuštění od potrestání dle nově navrhovaného § 25 odst. 2 TZ, což umožní uložit zabezpečovací detenci například i pachatelům majetkové trestné činnosti. To ale může vést k brzkému zaplnění kapacity zařízení pro výkon zabezpečovací detence. 7) Pečlivé vymezení (například taxativně vyjmenovanými trestnými činy) lze doporučit také z důvodu možné obavy, že po vstupu zákona v účinnost se psychiatrická zařízení mohou snažit přesunem „zbovit“ nejen pacientů nebezpečných a neléčitelných, ale i dalších „problémových“ osob ve výkonu ochranného léčení.

Opatření k zajištění bezpečnosti

Z hlediska základních práv a svobod osob ve výkonu zabezpečovací detence je zcela zásadní oblastí aplikace omezujících prostředků, které jsou upraveny v hlavě VII. zákona nazvané „opatření k zajištění bezpečnosti“. Zákon umožňuje použít k ochraně chovance a jiných osob v nezbytně nutných případech (§ 36 odst. 1) následující opatření:

- pobyt na uzavřeném oddělení,
- umístění chovance v izolační místnosti, která splňuje podmínky uvedené v § 35 odst. 2,
- omezení chovance v pohybu prostřednictvím ochranných pásů,
- omezení chovance v pohybu prostřednictvím manuálního držení,
- akutní parenterální podávání psychofarmak, pokud se nejedná o léčbu na žádost chovance, či dlouhodobou léčbu psychiatrické poruchy.

První odstavec § 37 deklaruje zásadu použití nejméně restriktivního opatření a stanoví, že „[p]oužití omezovacích prostředků je přípustné pouze tehdy, když nelze nalézt odstranitelnou příčinu chování chovance nebo v situacích, kdy je riziko vyplývající z jeho chování velmi vysoké“. Dále se zde však nijak nespecifikuje, jaký postup by měl být vyčerpán před použitím omezení, a narozdíl například od ust. § 89 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách není rovněž stanovena posloupnost omezujících prostředků od nejméně omezujícího k restriktivnějším. I některá další ustanovení jsou upravena poměrně vágně. Není například specifikována minimální frekvence monitoringu chovance, který byl opatřením omezen, a stanovena není ani maximální doba monitoringu.

Ochranné léčení bez zákonné korekce

Dalo by se očekávat, že ruku v ruce se zavedením institutu zabezpečovací detence bude připravována regulace jeho výkonu. O to podivnější je, že výkon ochranného léčení, které je v našem právním řádu již ustáleným ochranným opatřením, v jehož rámci dochází k výrazným zásahům do základních práv, není právními předpisy regulován. Navíc i zdravotnický personál, který se výkonu ochranného léčení účastní, je ponecháván v nejistotě ohledně práv a povinností svých i práv a povinností pacienta. Tyto nedostatky neunikly již odborníkům z Komise ochranné léčby, zmíněny jsou i v analýze Institutu pro kriminologii a sociální prevenci. 8)

První krok k vyplnění tohoto legislativního vakua podnikl český Výbor proti mučení: poradní orgán Rady vlády pro lidská práva. 9) Tato iniciativa vedla až k přijetí usnesení vlády ze dne 21. září 2005 č. 1215, kterým bylo ministru spravedlnosti uloženo do 15. prosince 2005 předložit vládě návrh věcného záměru zákona o výkonu ochranného léčení. Ten bohužel stále předložen nebyl.

Lze tvrdit, že podrobnou zákonnou úpravu výkonu ochranného léčení vyžaduje i Listina základních práv a svobod. Dle ustanovení jejího čl. 4 odst. 1 a 2 lze povinnosti ukládat jen na základě zákona a v jeho mezích, meze základních práv a svobod mohou být stanoveny pouze zákonem. Jak zdůraznil již podnět Rady vlády pro lidská práva přijatý na základě iniciativy Výboru proti mučení: „I když výskytu špatného zacházení nelze úplně zabránit, představuje zákonem jednoznačně vymezená úprava materiálních podmínek a práv a povinností osob omezených na svobodě naprostý základ pro jeho předcházení a minimalizování jeho výskytu. V úvahu je potřeba brát omezenou možnost těchto osob bránit vlastní zájmy a zároveň zvýšené riziko zneužití jejich znevýhodněného postavení ze strany pracovníků zařízení, kde jsou umístěny.“

Autor působí v Centru advokacie duševně postižených (MDAC).

Poznámky:

- 1) Návrh je projednáván jako sněmovní tisk č. 251 – viz <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=251&CT1=0>.
- 2) Srov. materiály Ministerstva spravedlnosti ČR na <http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=2375&d=169973>.
- 3) Zeman, P.; Přesličková, H. ; Tomášek, J.:

Institut zabezpečovací detence. Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha 2004. Publikováno In. Vybrané problémy sankční politiky. Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha 2005, s. 124-198. Dostupné z: <http://www.ok.cz/iksp/docs/317.pdf>.

4) Sněmovní tisky č. 744 a 746 – viz <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=744&CT1=0> a <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=746&CT1=0>.

5) Viz pozn. č. 2).

6) § 72a

Zabezpečovací detence

(1) Soud uloží zabezpečovací detenci v případě uvedeném v § 25 odst. 2, nebo jestliže pachatel činu jinak trestného, který by naplňoval znaky zvláště závažného trestného činu (§ 41 odst. 2) není pro nepřičetnost trestně odpovědný, jeho pobyt na svobodě je nebezpečný a nelze očekávat, že by uložené ochranné léčení s přihlédnutím k povaze duševní poruchy a možnostem působení na pachatele vedlo k dostatečné ochraně společnosti.

(2) Soud může uložit zabezpečovací detenci vzhledem k osobě pachatele a s přihlédnutím k jeho dosavadnímu životu a jeho poměrům i tehdy, jestliže pachatel spáchal úmyslný trestný čin, na který zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice převyšuje pět let, ve stavu vyvolaném duševní poruchou, jeho pobyt na svobodě je nebezpečný a nelze očekávat, že by uložené ochranné léčení s přihlédnutím k povaze duševní poruchy a možnostem působení na pachatele vedlo k dostatečné ochraně společnosti.

...
7) Počáteční kapacita v areálu bývalého kněžského semináře v obci Vidnava bude 100 míst. Srov. prezentaci Ministerstva spravedlnosti ČR dostupnou z <http://portal.justice.cz/ms/soubor.aspx?id=50048>.

8) Evropský výbor proti mučení (CPT) zase opakovaně kritizoval zejména absenci automatického periodického přezkumu podmínek pro trvání ochranného léčení, které bývá ve své ústavní formě ukládáno i na dobu neurčitou.

9) Výbor proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání schválil podnět ve věci zákonné úpravy výkonu ochranného léčení ústavního a zabezpečovací detence dne 16. září 2004.

Publikováno: 15. 8. 2007

SPRAVEDLIVÝ PROCES

Jednou znalec, navždy znalec aneb jak se žije znalcům v Česku?

Mgr. Jana Kolářková

Na jaře tohoto roku se v médiích objevil případ policisty Miloslava Myslíka t. č. obviněného ze zneužití pravomoci veřejného činitele. Jako policista vypracoval vyjádření do spisu k případu vraždy mladé ženy. V téže kauze pak jako soudní znalec v oboru elektrotechnika sepsal posudek pro obhajobu. Pokaždé s jiným závěrem. A jiný případ: tzv. „kauza Kuřim“. Znalec Jaroslav Stejskal vypracoval pro brněnský Městský soud posudek na (třináctiletou) Annu. Po čase se však do médií vyjádřil tak, že dívku ve skutečnosti nikdy neviděl. Měla tato závažná pochybení nějaký dopad na „kariéru“ obou znalců? Ne. Pouhý pohled do Evidence znalců a tlumočnicků 1) nám řekne, že oba pánové jsou stále v seznamu vedení a mohou dále tuto činnost vykonávat.

Znalecký posudek dokáže zcela zvrátit rozsudek soudu – někoho může zachránit od vězení, jiného zase připravit o způsobilost k právním úkonům či o styk s vlastním dítětem. Někdy se dokonce zdá, že u soudu nerozhoduje soudce, ale právě znalec. Jaké existují kontrolní mechanismy pro znaleckou činnost? A jak jsou efektivní?

Kdo kontroluje práci soudního znalce?

Činnost soudních znalců se řídí zákonem č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, 2) a související vyhláškou ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb. Znalci jsou pro jednotlivé obory jmenováni ministrem spravedlnosti nebo předsedou krajského soudu (KS) v rozsahu, v němž je k tomu ministrem pověřen (§ 3 odst. 1 zákona). Základní kontrola činnosti znalce je svěřena do rukou těch, kteří mohou znalce jmenovat, tedy ministru spravedlnosti a předsedům krajských soudů. Zákon předvídá pět důvodů, pro které může být znalec vyškrtnut ze seznamu znalců: (1) dodatečně se ukáže, že nebyly splněny podmínky pro jeho jmenování, nebo tyto podmínky odpadly, (2) nastaly skutečnosti, pro které znalec nemůže svou činnost trvale vykonávat, (3) znalec přes výstrahu neplní nebo porušuje své povinnosti, (4) organizace, u níž je znalec zaměstnán, prokáže, že výkon znalecké činnosti brání znalci v řádném výkonu povinností vyplývajících z pracovního

poměru, (5) znalec požádá o své odvolání. Řízení o odvolání znalce (tlumočnicka) se od 1. 1. 2005 nově řídí správním řádem, což předsedům KS a ministru spravedlnosti ještě více zkomplikovalo již tak málo využívanou pravomoc, neboť tak znalci nově získali možnost opravných prostředků proti rozhodnutí a právo na jeho soudní přezkum. Odvolání je nejpřísnějším způsobem postihu znalce. Soud však může rozhodnout i o tom, že sníží odměnu až na polovinu, pokud znalec úkon provedl nekvalitně či opožděně, a ve zvlášť závažném případě může odměnu odepřít úplně (§ 27 citované vyhlášky). V úvahu připadají také pořádkové pokuty ukládané soudy až do výše 50.000,- Kč.

Odvolací důvod uvedený pod bodem 4 je jedním z několika ustanovení zákona, která dýchají atmosférou z doby Jáchyma, hoď ho do stroje! 3) Zákon sám byl však paradoxně v době svého přijetí dosti pokrokový, vlastně to byl jeden z prvních zákonů, který z nouze prolomil nemožnost individuálních činností za socialismu poté, co se neosvědčil systém znalecké činnosti zavedený zákonem č. 47/1959 Sb. Ten předpokládal, že znaleckou činnost budou vykonávat orgány a organizace prostřednictvím svých zaměstnanců. Výkon znalecké činnosti byl považován za součást pracovních povinností u orgánu nebo organizace, která pracovníka pro znalecký úkon označila.

Ale zpět k současnému stavu kontroly kvality činnosti znalců. Ačkoli pravomoc odvolat znalce má toliko předseda KS a ministr spravedlnosti, velká část odpovědnosti leží na soudcích obecně, neboť jsou to právě oni, kdo mají posoudit kvalitu práce znalce v konkrétním případě. Teprve od nich se můžou jednotlivé stížnosti na pozdě či nekvalitně vypracované posudky dostat k předsedům soudu či k ministrovi. Problém tedy není v tom, kdo posoudí činnost znalce, 4) ale podle čeho má jeho kvalitu posoudit. Vzhledem k tomu, že neexistuje oficiální zákonem zřízená Komora znalců s povinným členstvím, která by stanovila standardy pro činnost znalců v jednotlivých oborech, nemůžeme od soudců očekávat, že budou sto posoudit, zda například znalec v oboru psychologie použil správné testy k posouzení psychiky dítěte, které má být svěřeno do péče jednoho z rodičů v případě, že existuje podezření na domácí násilí. Roli „Komory“ v tomto směru suploval do jisté míry (a jen pro určité obory) Ústav soudního inženýrství v Brně, který vypracoval Znalecké standardy č. I až VIII pro posuzování například technického stavu vozidel, oceňování vozidel, nemovitostí,

movitého majetku či analýzy střetu vozidla s chodcem. Tyto standardy však nejsou nijak závazné.

Sbory pro znalecké otázky

Zákon č. 36/1967 Sb. předvídá zřízení „sborů pro znalecké otázky“ (§ 16), jejichž úkolem je spolupůsobit při jmenování znalců, stanovit odborné předpoklady nutné pro jmenování znalcem, pečovat o zdokonalování zvláštní kvalifikace znalců a dávat podněty pro vědecký výzkum obecných otázek znalecké činnosti. Bohužel v současnosti při Ministerstvu spravedlnosti existuje toliko sbor pro písmoznalectví a u některých krajských soudů jsou zřízeny sbory pro ekonomiku a dopravu. Bez toho, aby autorka jakkoli podceňovala důležitost oboru písmoznalectví, má za to, že v současné době existují i jiné obory, které by si zájem sborů pro znalecké otázky na ministerské úrovni zasloužily poměrně akutně. Namátkou uvedme již zmíněnou psychologii či medicínské obory obecně. Ne nadarmo zřejmě nedávno v rozhovoru pro Českou televizi uvedl soudní znalec v oboru psychiatrie a vedoucí oddělení PL Bohnice MUDr. Jiří Švarc: „Psychiatr, pro kterého nejsou žádné závazné standardy, skutečně může formulovat psychiatrickou terminologii, které soud nerozumí, tak, aby to vyznělo diametrálně odlišně.“ 5)

Od soudců nelze očekávat, že budou schopni hodnotit „správnost“ znalcových závěrů, měli by ale umět posoudit, zda znalec provedl všechny potřebné testy nebo zkoumání, která jsou pro daný úkon potřebná, či zda strávil s posuzovanou osobou dostatek času, který by ho opravňoval k zaujetí vlastního stanoviska. Jednoduše řečeno, soudně znalecká praxe nutně potřebuje vytvořit základní nepodkročitelné standardy pro všechny obory, které by sloužily soudcům k tomu, aby uměli zhodnotit kvalitu práce znalce a mohli pak ze špatně provedeného posudku vyvodit příslušné závěry. Na druhou stranu by bylo také špatně, pokud by se z takto vytvořených standardů stalo „nutné minimum“, které by ve znalcích vyvolalo dojem, že už není potřeba dělat nic víc.

Posuzování odbornosti znalců

Česká právní úprava znalecké činnosti je ve srovnání se zahraničními benevolentní nejen v otázce kontroly, ale i v otázkách zjišťování odborné kompetence znalců. Zákon v § 4 udává pouze vágní podmínku „má potřebné znalosti a zkušenosti z oboru“. Zdařilejší dikci podmínek nabízí věcný záměr nového zákona,

který již připravuje ministerstvo spravedlnosti. Návrh počítá mimo jiné s těmito podmínkami: „má odpovídající odbornou kvalifikaci vyjádřenou dosaženým vzděláním v oboru“ a „nejméně pět let působí s prokazatelnými výsledky v oboru“.

Jednou znalec, navždy znalec

Současné české právní předpisy nepředvídají na rozdíl od některých zahraničních úprav ani žádnou formu průběžné kontroly kvality odbornosti znalce. S nadsázkou se tak dá říci, že v Česku platí zásada: Jednou znalec, navždy znalec. Například francouzští znalci jsou do seznamu zapisováni bez časového omezení podle svého bydliště, seznamy jsou však každoročně obnovovány. Soudy a prokurátoři tak mají každý rok šanci prověřit výsledky práce jednotlivých znalců. Pokud zápis není obnoven, může znalec o opětovné zapsání požádat v příštím roce.

Obdobně je tomu také v Rakousku, kde jsou znalci zapisováni do seznamů na dobu pěti let s možností opakovaného prodloužení o deset let. Při prodlužování doby zápisu předseda příslušného soudu přezkoumá další způsobilost znalce na základě jím předložené zprávy o své předchozí činnosti a odpovídajícího vyjádření soudů. Předseda soudu může provést i další šetření nebo si vyžádat posudek komise. Nedojde-li k prodloužení lhůty, funkce přísežného znalce zanikne. Znalci mají možnost jediného opravného prostředku proti rozhodnutí o odnětí funkce, a tím je odvolání k předsedovi vrchního zemského soudu.

Zcela jiný přístup ke znalcům mají v Německu. K provedení znaleckého úkonu před soudem je povinen v zásadě každý, kdo vykonává činnost v oboru, soudy ale mají dávat přednost tzv. veřejně ustanoveným a přísežným znalcům, pokud pro příslušný obor existují. Toto označení jim není udělováno soudem, ale zpravidla jednotlivými sdruženími nebo veřejnoprávními korporacemi v daných oborech, a to na základě úpravy živnostenského zákona. 6) Jednotlivé komory také dohlíží na řádný výkon znalecké činnosti a případně vykonávají kárný dohled.

Závěrem

Jen za loňský rok vyplatily české soudy znalcům za jejich posudky více než 131 milionů korun, 7) přičemž práce znalce může být ohodnocena sazbou až 350,- Kč za hodinu.

Autorka působí v Lize lidských práv. 8)

Poznámky:

- 1) Evidence znalců a tlumočnicků vedená Ministerstvem spravedlnosti ČR, databáze přístupná z:
[http://datalot.justice.cz/justice/repznatl.nsf/\\$\\$SearchForm?OpenForm](http://datalot.justice.cz/justice/repznatl.nsf/$$SearchForm?OpenForm).
- 2) Dále také jen „zákon“.
- 3) Dalším je například § 14 zákona, který stanoví povinnost organizace, která má potřebné přístroje, zařízení a materiály, umožnit znalci na jeho žádost jejich použití.
- 4) Kontrola činnosti znalců je ve většině evropských zemích ponechána soudcům.
- 5) Přepis reportáže Veroniky Ludvíkové dostupný například z:
<http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=1720&PHPSESSID=ebc94f859a2e70c64eea516b9b04f995>.
- 6) Více informací o zahraničních úpravách činnosti znalců naleznete například na:
<http://www.kstcr.cz/?s=veczamer>.
- 7) Do této částky nejsou započteny peníze zaplacené za posudky vyžádané státním zastupitelstvím a Vězeňskou službou ČR.
- 8) Článek vznikl v rámci projektu financovaného nadací CEE Trust.

Publikováno: 1. 8. 2007

Umístování a povolování staveb z pohledu vlastníků dotčených nemovitostí - I. díl

JUDr. Ondřej Tošner

Ve svém příspěvku bych chtěl upozornit na některá problematická ustanovení stavebního zákona, a to zejména z pohledu vlastníků pozemků sousedících se stavbami (s pozemky, na nichž má být prováděna stavební činnost). 1) Pokusím se navrhnout možnosti řešení situací, které mohou z těchto problematických ustanovení vyplynout a dostat níže nastíněné postupy „do hry“ o správnou aplikaci stavebního zákona.

Stavební zákon zavádí množství různých postupů při umístování, povolování a kolaudaci staveb. 2) Níže bych chtěl upozornit na nedostatky úpravy některých těchto postupů z pohledu práv vlastníků dotčených nemovitostí - zbývajícím postupům (zejména zjednodušeným) bude věnován zvláštní díl.

Opatření obecné povahy může nahradit územní rozhodnutí

Nejprve je nutno pozastavit se nad ustanovením, podle kterého může regulační plán nahradit územní rozhodnutí. Tato konstrukce je, dle mého názoru, problematická tím, že nezaručuje dostatečnou ochranu práv vlastníků sousedních pozemků a staveb dotčených stavbou. Regulační plán je totiž vydáván formou opatření obecné povahy, které není rozhodnutím a nelze proti němu podat opravný prostředek (§ 173 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.).

Vlastníkům nemovitostí a staveb dotčených stavbou jsou tak upřena ta práva, která jsou spojena s účastí v řízení zakončeném vydáním správního rozhodnutí, zejména je jim upřeno právo podat opravný prostředek (odvolání), na jehož základě by byla nadřízeným orgánem přezkoumána zákonnost rozhodnutí a vypořádání se s námitkami účastníků. Ačkoli tedy umístěním například souboru staveb regulačním plánem mohou být vlastnická práva vlastníků pozemků a staveb výrazně dotčena a zasažena, je jim upřeno právo na řádný přezkum správního aktu, který může výrazně zasahovat do jejich práv.

Jedná se navíc o disproporci, kdy v případě regulačního plánu, který bude zahrnovat větší území a případné umístění většího počtu (a lze očekávat i větších) staveb, nebudou práva vlastníků pozemků a staveb dotčených stavbou chráněna tolik, jako v případě, kdy bude vedeno územní řízení o umístění stavby, které se týká obvykle pouze jednotlivých staveb. Stejně tak je třeba si uvědomit, že o vydání opatření obecné povahy rozhoduje zastupitelstvo obce či kraje, tedy orgán vytvořený na politickém, nikoli odborném a nestranném, základě, tedy sledující různé (politické) cíle.

Zákon sice dává možnost podat proti opatření obecné povahy žalobu ke správnímu soudu, avšak nejedná se o řádný opravný prostředek a podání žaloby nemá vliv na vykonatelnost žalovaného opatření (nehledě na zdlouhavost a náročnost soudního řízení). 3) Zde však proti regulačnímu plánu (pomineme-li přezkoumání řízení dle správního řádu nezahajované z vůle účastníka) jiné obrany není.

Územní řízení a zjednodušené územní řízení

Územní řízení je „standardním“ správním řízením s možností podání opravných prostředků. Zde je třeba zdůraznit nutnost

sledování úředních desek, neboť tam, kde je jimi doručováno, nemůže vlastník sousedního pozemku argumentovat tím, že mu písemnosti nebyly doručeny (v tomto případě tak ani nepřichází v úvahu postup dle § 84 správního řádu upravující případ neoznámení rozhodnutí).

Zjednodušené územní řízení je též správním řízením zakončeným rozhodnutím, avšak s odchylkami dle stavebního zákona. Zde je třeba uvést, že po zveřejnění návrhu výroku rozhodnutí je nutno podat – ve lhůtě 15 dnů ode dne zveřejnění – námitky, jinak zákon stanoví, že se rozhodnutí pokládá za vydané a nabývá právní moci. Tato konstrukce je značně divoká. Pakliže má totiž zákonodárce na mysli, že proti rozhodnutí se nelze odvolat, musí tak výslovně stanovit - jinak totiž platí, že odvolání je možné. Vzniká tedy nejasnost, kdy rozhodnutí nabývá právní moci (neboť kterým dnem by se tak mělo dít, zákon nestanoví), zda uplynutím patnáctidenní lhůty pro podání námitek nebo až po vyřízení případného odvolání. Nejasný je i postup po podání námitek, kdy by stavební úřad měl postupovat znovu tak, že vyvěsí návrh rozhodnutí – tím by se ovšem mohlo řízení zacyklit. V každém případě, má-li soused výhrady, je nutno je uplatnit ve formě námitek.

Práva vlastníků dotčených nemovitostí ve stavebním řízení

Stavební řízení je „standardním“ správním řízením, přičemž zde je nutno upozornit na možnost postupu dle § 84 správního řádu, tj. v případě, že stavební řízení proběhlo bez toho, aniž bylo některému dotčenému vlastníku stavební povolení doručeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání stavebního povolení a řešení otázky, jež byla jeho předmětem, dozvěděl, nejdéle však do 1 roku od doby, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků, kterým bylo oznamováno. Je nutno upozornit na fakt, že toto oprávnění má dotčený vlastník bez ohledu na skutečnost, že na tomto rozhodnutí již byla vyznačena doložka právní moci.

Kolaudace a ochrana práv vlastníků dotčených nemovitostí

Ohledně úpravy užívání staveb (kolaudace) ve stavebním zákoně lze konstatovat, že ani zde nejsou naplněny požadavky na ochranu práv vlastníků sousedních nemovitostí. Stavební zákon zde pravděpodobně vychází z (nesprávného) předpokladu, že v kolaudačním řízení již nemohou být práva vlastníků

dotčena. Toto je však předpoklad nesprávný zejména ve vztahu ke stavbám (hlavně průmyslovým), u kterých se účinky vlastního provozu projevují v jejich okolí. U nich se často teprve při zkušebním provozu mohou objevit vlivy na okolní nemovitosti. Tyto vlivy nebylo možno při řízení o umístění dané stavby, respektive při jejím povolování, předvídat. Může se i ukázat, že negativní vlivy stavby jsou větší, než bylo předpokládáno.

Přestože vlivy takovýchto objektů mohou působit značný zásah zejména do práva na pokojné užívání majetku, který se nachází v jejich sousedství, není již jejich vlastníkům umožněno se procesů týkajících se užívání stavby účastnit. Navíc pouze vlastník sousední nemovitosti, který je vystaven účinkům provozu neustále, má povědomí o vlivech provozu na okolí (na rozdíl od stavebního úřadu, který v sousedství závodu trvale nepobývá a je odkázán pouze na údaje provozovatele) - musí mít tedy právo tyto skutečnosti uplatnit ve spravedlivém řízení a v případě nezákonného aktu umožňujícího užívání stavby musí disponovat dostatečně účinnými prostředky k nápravě. Právě kolaudační souhlas, kterým se povoluje (nastálo) užívání stavby, může trvale zasáhnout do práv vlastníků okolních nemovitostí chráněných Listinou základních práv a svobod a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (viz dále).

Veřejnoprávní smlouva namísto rozhodnutí

Pro úplnost je třeba zmínit i možnost nahrazení územního rozhodnutí či stavebního povolení veřejnoprávní smlouvou. Uzavření takovéto smlouvy je však možné jen v případě, kdy s ní projeví souhlas všechny osoby, které by byly účastníkem řízení o vydání rozhodnutí, jež se nahrazuje veřejnoprávní smlouvou. 4) Problematické je však řešení případu, kdy byla uzavřena takováto smlouva, avšak nebyl k ní získán souhlas některého z účastníků (byl opomenut například nějaký dotčený vlastník). V podobné situaci je nutno namítnout, že takováto smlouva dosud nemohla nabýt účinnosti, a proto z důvodu právní jistoty do 30 dnů od doby, kdy se účastník o opomenutí dozvěděl, podat podnět k přezkoumání dané smlouvy.

Lze tedy konstatovat, že stávající úprava nerespektuje vždy ochranu vlastnického práva a právo na spravedlivý proces tak, jak jsou zaručeny v čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jakož i v čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1

k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, podle něhož má každá fyzická osoba právo pokojně užívat svůj majetek, a v čl. 13 Úmluvy, podle něhož musí mít každý, jehož práva a svobody přiznané touto úmluvou byly porušeny, účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.

Autor je advokátem v Praze a studentem doktorandského studia na PrF Západočeské univerzity v Plzni.

Poznámky:

- 1) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který bude dále v textu uváděn též jen jako „stavební zákon“.
- 2) Stavba může být umístěna na základě regulačního plánu, územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Stavba může být povolena na základě stavebního povolení, ohlášení stavby či oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora.
- 3) Stavbu je možno užívat na základě oznámení o záměru užívat stavbu či na základě kolaudačního souhlasu.
- 4) Zákon sice stanoví 30 denní lhůtu pro rozhodnutí správního soudu o opatření obecné povahy, avšak jedná se o lhůtu pořádkovou.
- 5) § 161 odst. 1 a § 168 zákona č. 500/2004 Sb.

Publikováno: 8. 8. 2007

Platnost územního rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení

Mgr. Markéta Višinková, Pavel Vrážek

V následujícím textu se budeme věnovat otázce, zda zahájení vyvlastňovacího řízení fakticky prodlužuje platnost územního rozhodnutí (dále také jen „ÚR“). Tato otázka bude pro mnohé osoby dotčené realizací staveb ve veřejném zájmu zcela zásadní. Pokud by tomu tak nebylo a stavebník v důsledku chybějícího majetkoprávního titulu nemohl v době platnosti ÚR podat úplnou žádost o vydání stavebního povolení, ÚR by pozbylo platnosti a řízení k jeho vydání by muselo proběhnout znovu.

Obecně k prodloužení platnosti územního rozhodnutí

Platnost územního rozhodnutí je vždy omezena na určitou dobu. Ze zákona je stanovena lhůta dva roky, nestanoví-li stavební úřad v odůvodněných případech lhůtu delší (ust. § 93 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb, stavební zákon, dále jen „SZ“ nebo „zákon“). Omezení doby platnosti ÚR vyplývá ze smyslu územního plánování (jehož součástí

je i umístování staveb). Po tuto dobu se nepředpokládá, že by mohlo dojít k tak výrazným změnám v území, které by přitom nešlo při územním řízení odhadnout. Existují pro to dva důvody. Prvním je zohlednění možných změn podmínek v území - za dobu delší než dva roky se mohly změnit podmínky v území, a je tedy potřeba navrhovanou stavbu znovu posoudit z hlediska cílů územního plánování. Takovéto posouzení je i předmětem případného řízení o prodloužení platnosti územního rozhodnutí (ustanovení § 93 odstavec 3 SZ). Druhým důvodem je nutná možnost majitelů okolních nemovitostí předvídat rozvoj území.. 1)

Územní rozhodnutí však nepozbývá platnosti, byla-li ve lhůtě platnosti podána úplná žádost o stavební povolení, ohlášení nebo jiné obdobné rozhodnutí podle SZ nebo zvláštních právních předpisů (ustanovení § 93 odst. 4 SZ). 2)

Zákon používá termín „úplná žádost“. V případě žádosti o stavební povolení je stavebník povinen připojit mimo jiné doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo právo provést stavbu nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku či stavbě – tzv. majetkoprávní titul. 3) V případě staveb ve veřejném zájmu bude nejčastěji takovýmto dokladem pravomocné rozhodnutí o odnětí vlastnického práva a o jeho přechodu na vyvlastnítele (dále jen „rozhodnutí o vyvlastnění“) dle ust. § 24 zákon č. 184/2006 Sb., zákon o vyvlastnění (dále také jen „ZV“). Pokud tedy nebude proces vyvlastnění dotažen do konce, žádost o vydání stavebního povolení nemůže být považována za úplnou.

Mezi žádosti které „prodlužují“ platnost ÚP zákon jmenuje žádost o stavební povolení, ohlášení, jiné obdobné rozhodnutí dle SZ a jiné obdobné rozhodnutí dle zvláštních právních předpisů.

Jiným obdobným rozhodnutím k stavebnímu povolení či ohlášení dle SZ by bylo možné považovat veřejnoprávní smlouvu dle § 78 odst. 3 zákona, avšak nejedná se o rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. z. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále také jen „SR“). Rozhodnutím není ani vydání certifikátu autorizovaným inspektorem dle § 117 SZ, ačkoliv tento certifikát fakticky zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti. Oba instituty nahrazují stavební povolení či ohlášení.

V případě „žádosti o jiné obdobné rozhodnutí dle zvláštního zákona“ musí jít o rozhodnutí obdobné stavebnímu povolení či ohlášení. Tedy povolení, jež zakládá právo zahájit a

provést stavbu a stanoví podmínky pro její provádění případně užívání. Je otázkou, jestli za „jiné obdobné rozhodnutí dle zvláštního zákona“ lze považovat rozhodnutí o vyvlastnění, jež je rozhodnutím odnímajícím právo k věci a stanovujícím jeho přechod na jinou osobu.

Povšimněme si rozdílů v dikci ust. § 93 odst. 4 SZ a ust. §18 ZV. První hovoří o „žádosti o rozhodnutí“, druhý o „žádosti o zahájení řízení“. Vzhledem k tomu, že žádost o zahájení řízení (dle ZV) směřuje k vydání rozhodnutí, nelze v tomto jazykovém výkladu spatřovat zásadní rozdíl.

Starší stavební zákon

Historický exkurs odkazuje na text staršího stavebního zákona (z. č. 50/1976 Sb., dále jen „sSZ“) – pro výjimku z neplatnosti v důsledku uplynutí lhůty normuje žádost o stavební povolení nebo povolení k terénním úpravám, pracím a zařízením, nebo bylo-li započato s využitím území k navrhovanému účelu (viz ust. § 40 sSZ). Zákonodárce byl v tomto případě restriktivní, z čehož lze usuzovat na veřejnoprávní, stavebně-technický charakter okolností zdůvodňující žádost.

Systematicky je interpretovaná žádost zařazena až za možnosti, které se týkají veřejnoprávního povolení k stavebně-technické realizaci záměru. Krátký komentář v důvodové zprávě nevysvětluje podrobněji podmínky použití zvláštních předpisů a připisuje neplatnost rozhodnutí upuštění žadatele od záměru.

Při vydání stavebního rozhodnutí stavební úřad šetří práva majitelů nejen okolních nemovitostí tím, že staví najisto, za jakých podmínek (zejména do jakého okamžiku) lze pokračovat v realizaci stavby. Jinými slovy – veřejně se publikuje zájem na realizaci příslušné stavby a ve hře je právní jistota vlastníků dotčených nemovitostí.

Majetkoprávní příprava v podobě trvalého záboru stavbou dotčené nemovitosti se svou povahou řadí do soukromoprávní – přípravné fáze výstavby. Posuzuje-li stavební úřad úmysl stavebníka dokončit stavbu, musí zohlednit jak stavebně-technickou, tak majetkoprávní připravenost. Důležité je, jestli stavebník přesvědčí argumentem, že je stavebně-technicky připraven, a chybí mu „pouze“ „podpis“ majitele pozemku.

Teoreticky problém vyústí v interpretaci slova „stavba“. Veřejnoprávní obsah zahrnuje provozně-technické zařízení apod. Naopak soukromoprávní vnímání tohoto institutu poukazuje na absolutní vlastnické právo, ovšem ve vztazích, kde se nevnučuje státní aparát. Pokud úřad účelně (natož pak spravedlivě) organizuje výstavbu v daném území, bylo by nespravedlivé, aby stranil stavebníkovi jen proto, že není schopen včas získat soukromý zájem vlastníka dotčené nemovitosti. V opačném případě by se nejednalo o veřejnou ale „soukromou“ správu.

Argumentem pro skutečnost, že zahájení vyvlastňovacího řízení „prodlužuje“ platnost ÚR, nemůže být námitka, že v době dvouleté platnosti není možné proces vyvlastnění ukončit pravomocným rozhodnutím o vyvlastnění. Domníváme se, že v takovém případě je možné požádat o prodloužení doby platnosti ÚR dle ust. § 93 odst. 3 SZ.

Na závěr je nutné připomenout, že závazný výklad otázky co je a co není „obdobným rozhodnutím dle zvláštních předpisů“ může učinit pouze soud. Nejspíš lze očekávat výklad tohoto problému v rámci rozhodnutí o zrušení stavebního povolení, pokud některý z účastníků stavebního řízení v případě podání žádosti o vydání stavebního povolení až po uplynutí dvouleté lhůty platnosti ÚR podá žalobu ke správnímu soudu.

Autoři působí ve sdružení právníků EPS.

Poznámky:

1) Černošous, P., Kauzy – Skanska, Ateliér pro životní prostředí, 2002, dostupné z <http://atelier.ecn.cz/ukaz.php?co=kauzy&id=4>, ke dni 10. 8. 2007.

2) SZ hovoří o „nepozbývání platnosti“. Na jiném místě v textu používáme výraz „prodloužení“ platnosti. V právním jazyce tyto dva pojmy znamenají každý něco jiného. „Nepozbývání platnosti“ nastupuje automaticky, kdežto přesně řečeno prodloužení slovy zákona nastane pouze na žádost dle ustanovení § 93 odst. 3 SZ. Vzhledem k zaměření článku na laickou veřejnost používáme pro jednodušší porozumění výraz „prodloužení“ ve smyslu „nepozbývání“ platnosti.

3) Viz ustanovení § 110 SZ.

Publikováno: 22. 8. 2007

Reforma policie: hrozby pro občany přibývají?

Mgr. Jiří Kopal

Z útrob ministerstva vnitra (zejména v rámci volební kampaně ze strany nového ministra) se v poslední době vynořují materiály, které jsou spojeny s reformou policie slibovanou již v minulém volebním období. Vzhledem k tomu, že každá taková změna může přinést přínosy, ale i záporny pro občanská i politická práva, a navíc za trvání demokratického systému se s komplexnějším plánem po reformě policie setkáváme až po mnoha letech, považuji za vhodné upozornit na ni obecně, a zejména pak v souvislosti s bleskurychlým návrhem nového policejního zákona.

Kritická analýza do vlastních řad a nový policejní zákon

Nejprve se hodí odkázat na stěžejní dokument nazvaný „Reforma Policie České republiky a související problematiky vnitřní bezpečnosti - analytické podklady k základním pilířům reformy“. Lze jej považovat za kvalitní, a to nejen vzhledem k nedostatku jakýchkoliv komplexních materiálů směřujících dovnitř ze strany ministerských úředníků v minulosti, ale také proto, že se nebojí hovořit o některých závažných problémech a nazývat je pravým jménem. 1) V současnosti se tímto materiálem postupně zabývá Výbor pro bezpečnost Poslanecké sněmovny. Širší debata o něm však jinak neprobíhá. Ministerstvo vnitra tento dokument staví reformu policie na deseti konkrétních pilířích bohužel z neznámých důvodů nezveřejnilo. V praktické rovině je však daleko důležitější, že do vnitroresortního připomínkování míří přímo paragrafované znění nového policejního zákona.

Sympaticky se určitě jeví v něm podrobně uvedené základní zásady jako zdvořilost, iniciativa, přiměřenost či povinnost poučit, které představují explicitní vyjádření hodnot, na nichž by nový policejní zákon mohl spočívat. Pozitivním prvkem se rovněž zdá být prozařování prvků community policing, 2) o nichž se zmiňuje jako o nutnosti již reformní analýza a pro něž vytváří prostor i některé paragrafy navrhovaného zákona. Nejen z pohledu udržování veřejného pořádku, ale i z pohledu ochrany základních práv a prevence jejich porušování, bývá prvotní dobrá komunikace státu a občanů. Policie se vzdálila

od přirozené komunikace a spolupráce s občany ve městech i obcích za působení totalitních režimů, naučila se profesionálněji komunikovat s převážnou částí pachatelů trestných činů, avšak ztratila cit pro prevenci a přirozené kontakty na místních úrovních. Proto lze uvítat proklamovanou snahu o otevřenost a přiblížení se veřejnosti, a to včetně dosti důležitých detailů jdoucích nad znění nového policejního zákona v podobě zlepšení vzhledu i vybavení policejních stanic a dalších opatření.

Slabiny reformního procesu

O otevřenosti ovšem nelze mluvit v souvislosti s přípravou reformy. Současné návrhy se projednávají v příliš úzkém kroužku orgánů. Samotnou přípravu lze označit za přehnaně zrychlenou (ačkoli ve srovnání s předchozí dlouholetou úpornou pasivitou ministerstva vnitra by se možná dalo přimhouřit oko) a poněkud pokoutnou. Reformní materiály postupně projednává Výbor pro bezpečnost Poslanecké sněmovny. Tento orgán dostane paragrafové znění nového policejního zákona bez předchozího řádného věcného záměru stejně jako před ním ministerstva.

Tato cesta obchází z neznámých důvodů legislativní pravidla vlády, nezahrnuje důslednou rozpravu o dopadech zákona s řadou nových ustanovení a je vcelku neuctivá k základním principům právního státu. Důvodová zpráva se pak vyjadřuje většinou kuse, jen k některým ustanovením, a pro vysvětlení sto patnácti paragrafů jí stačí pouhých 34 útržkovitých stran. To vše není ideální a rozhodně to budí rozpaky a podezření.

Reforma také v řadě ohledů nejde dostatečně daleko. V rámci špatně fungující státní správy přetrvává právě i v případě orgánů v působnosti ministerstva vnitra nesmyslná dvoukolejnost. Ministerstvo vnitra a policejní prezídium často bojují uvnitř jednotlivých útvarů, ale i v rámci řady návrhů, zejména proti sobě a mají v některých oblastech zdvojené a navzájem nevyjasněné kompetence, což se projevuje v neefektivitě jejich práce vzhledem k počtu úřednických míst. Tato dvoukolejnost způsobuje potíže hlavně při prosazování a diskutování jakýchkoli systémových změn.. Zrušení policejního prezidia a přímé řízení policie přes konkrétního náměstka ministra vnitra zatím nikdo ani v jedné variantě nenavrl. Většina evropských států na západ od nás luxus v podobě zbytnělé byrokracie policejního prezidia nepotřebuje. Státnímu rozpočtu by se mohlo ulehčit přinejmenším o stovky úředníků. Provoz strategicky důležité

složky státu by se zjednodušil, zrychlil a zlevnil. Za audit policejního prezidia ponese odpovědnost přímo policejní prezident, což hovoří samo za sebe.

Navržené modely „nezávislé kontroly“: promarněná příležitost

Nezávislá kontrola policie je téma, kterým se časopis *Via Iuris* zabývá již dlouho.. Byla předložena řada námětů komplexního řešení tohoto problému postavených na praktických příkladech nezávislé kontroly ze zahraničí, a to i na úrovni vládních orgánů. 3) Proto lze uvítat, že se ministerstvo vnitra na první pohled konečně vážně ubírá v reformním analytickém materiálu ve variantách k nezávislému vyšetřování trestných činů policistů. Po přečtení návrhu policejního zákona a jeho bližší analýze, však následuje tvrdé vystřízlivění.

Diskuse v médiích se v tomto již trochu otevřela a zvažují se reálnější varianty generální inspekce pro šetření více sborů. Tyto inspekce by byly na vládě nezávislé, pouze s případným dodatečným prvkem parlamentní kontroly, což by bylo ještě přijatelné pro případ, že by z pravomoci nevypadlo vyšetřování trestných činů městských policistů. Druhá varianta spočívá toliko v podobě přidání prvku „zdánlivé nezávislosti“ na ministerstvu vnitra v podobě hlavy inspekce jmenované vládou na čtyři roky na návrh ministra vnitra. Před tímto jmenováním by měl být kandidát rovněž projednán v příslušném parlamentním výboru. Za současného stavu by jím byl zřejmě Výbor pro bezpečnost. V médiích zaznamenaným scénářům odpovídá i návrh policejního zákona, který zatím alternativně obsahuje právě obě posledně zmíněné varianty, v odůvodnění pak jednoznačně dává přednost prakticky nereformovanému scénáři s nezávislejší volbou ředitele inspekce.

Bohužel se také v těchto diskutovaných variantách spíše upouští od jednoho z návrhů reformy kontrolních orgánů, který byl předložen v analytickém materiálu ministerstva. Na jeho základě mělo být prosazeno nezávislé vyšetřování trestných činů nejen policistů, příslušníků vězeňské služby či služeb zpravodajských, ale i obecních policistů. S formalistickým odůvodněním posledně jmenované skupiny ohledně jejich zařazení v pracovních poměrech u samospráv (v čem se s ohledem na právo na samosprávu liší vyšetřování trestných činů strážníků ze strany policistů státních, oproti variantě vyšetřování specializovaným orgánem není

logicky vysvětlitelné) tak stát stále spíše hodlá ponechat vyšetřování jejich nezákonností na solidární policii (státní). Ta vykonává svoji pravomoc ve stejných oblastech jako její kolegové z městských (obecních) policií a někdy dokonce v přímé spolupráci s nimi. Přitom odhaluje a vyšetřuje jejich protiprávní skutky a bude v tom s největší pravděpodobností pokračovat i v budoucnu.

Navržený systém v důvodové zprávě k zákonu příkladně přiznává nefunkčnost od roku 2001 fungujícího systému postaveného na tom, že vyšetřování podle trestního řádu následující po fázi prověřování spáchání trestného činu ze strany inspekce provádí státní zástupce. Státním zástupcům se vzhledem k nepromyšlené změně nejdoucí do důsledku nedostalo řádného školení v oblasti vyšetřování, a k řádnému provádění jejich nově vymezených úkolů je nikdo pozitivně (ani za pomoci sankcí) nemotivoval. Vedení Nejvyššího státního zastupitelství většinou vyjadřovalo uspokojení s novým stavem bez bližší argumentace případnými úspěchy, zlepšeními či srovnatelnými daty. Státní zástupci byli i po změně nastavení jen na pohodlnější práci se spisem a vykonávání administrativních úkonů. Proto chce reforma přičknout pravomoc provádět obě fáze předcházející podání obžaloby inspekčnímu orgánu. Mělo by dojít ke zřízení orgánu, kde by se vyměnila podstatná část personálu. K policejním prvkům by přibyly i prvky civilní - včetně vyšetřovatelů nepolicistů - jako je tomu v zemích, kde zřídili opravdové nezávislé orgány (Velká Británie, Irsko, Nizozemí, Norsko apod.). Pokud se provede pouze „nezávislejší“ proces jmenování hlavy inspekce, může se vlastně jednat oproti současnosti dokonce o změnu k horšímu.

Navíc, jak se bohužel dalo očekávat, šetření stížností má být narozdíl od trestních oznámení ponecháno v kompetenci vnitřních kontrolních orgánů. Liga lidských práv dlouhodobě prosazuje to, aby se občané měli možnost obracet se se svými stížnostmi a trestními oznámeními na jeden vnější orgán, který si svou prací vybuduje důvěru. 4) To v žádném případě nevylučuje kontrolu vnitřní, ta je vždy u státních orgánů automatická. Občan by však měl mít s jakoukoli stížností či trestním oznámením přístup k důvěryhodnější, a tedy nestranné a nezávislé, kontrole. Za navržených variant opět hrozí, že dojde k nejméně ideálnímu řešení, neboť zase může přetrvat lhostejné přehazování případů s vyšší společenskou nebezpečností neoprávněně a skrytě pro toliko „kázeňské“ šetření a řešení dovnitř policie. Odpovědnost za případné

nevyšetření nebo podcenění činu pak nebude jednoznačná a orgány vnější inspekční i vnitřní kontroly pro šetření kázeňských přestupků budou záležitost navzájem svádět na sebe. Navíc zatím zpracovávané paragrafové znění policejního zákona - stejně jako v současnosti - explicitně nestanoví žádný postup či orgán, který by byl příslušný pro šetření „obyčejných“ stížností. Ten je však v praxi nepoužitelný.. 5)

Pokud by to takto zůstalo, občan by byl nadále zmatený, na kolik orgánů se má vlastně se svou stížností obracet, kdy a s čím. Není jeho povinností vědět, jaké intenzity dosáhla nezákonnost ze strany policie na něm spáchaná a po letech tragických výsledků v oblasti šetření nezákonností policistů nemůže důvěřovat jakýmkoli vnitřním orgánům. Občan by se vedle toho musel vždy nejdříve zorientovat v tom, zda porušení zákona spáchala policie městská nebo státní a co to pro něj z hlediska jeho podání znamená. Teprve podle toho by měl své podání směřovat. Praxe ukazuje, že porušování zákona a násilí se uskutečňuje především, ne však výhradně, na sociálně slabších a zranitelných skupinách (včetně cizinců), a to převážně v noci za nedostatečné identifikace ze strany policistů či strážníků. Shrňme, že nabízené řešení pro vyřizování stížností na činy menší společenské nebezpečnosti opět vede k dezorientaci a není ho možné považovat za transparentní ani účelné.

Další nebezpečí

Za zmínku stojí i další navrhované konkrétní paragrafy ovlivňující meze dodržování základních práv. Prokazování totožnosti má být i nadále možné prakticky vždy, kdy si policie usmyslí. Ani v budoucnu nebude policie muset perlustrované osobě výslovně uvádět zákonný důvod - obdobně tomu bylo i za komunismu. Záležitosti jako možnost vyšetření ze strany lékaře a přístup k právníkovi od počátku omezení svobody také nejsou nikterak upraveny. O těchto základních pojistkách proti špatnému zacházení na policejní stanici byla přitom s policií vedena letitá vnitrostátní i mezinárodní debata.

Jinou lahůdku představuje rozšířený výčet donucovacích prostředků. Je mimo jiné obohacen o neslavně proslulé gumové projektily (skrývají se pod eufemickým názvem „úderné prostředky, které nemají povahu obušku“). Ty by bylo záhodno preventivně razantně odmítnout zejména pro jejich povahu nástroje, jehož používání může vést lehce k vážnému zranění či smrti osoby.

Zatímco v jedné z dřívějších verzí bylo alespoň navrženo, že by je bylo rovněž možno zařadit mezi „zbraně“, a nikoli jen „donucovací prostředky“, znění mířící do dalších vládních resortů je již v tomto jednoznačné. Na věci by to příliš nezměnilo, policisté by je i jako zbraň samozřejmě směli proti občanům užívat, i když za poněkud přísnějších okolností.

Pro další ustanovení si raději necháme prostor sledující jejich vývoj směrem k poslanecké sněmovně v dalších příspěvcích. Zkusme prozatím doufat, že část z nich se do konečné podoby zákona, který by měl nabýt účinnosti k 1. 1. 2009, nedostane.

Autor působí v Lize lidských práv.

Poznámky:

1) Materiál začíná výstižně tímto odstavcem: „V české společnosti panuje poměrně široký konsensus mezi odbornou i laickou veřejností v tom, že Policie ČR nepracuje ani 18 let po pádu totalitního režimu tak, jak by měla. Přetrvává neustále pomyslný dluh v přeměně policie z represivního orgánu totalitní moci na moderní policejní sbor orientovaný na službu veřejnosti. Tento deficit je ještě násoben rychlým rozvojem všech aspektů české společnosti, kterému se policie nestačí přizpůsobovat. Částečně s nadsázkou řečeno, policii hrozí, že nebude tradičně o krok pozadu pouze za zločinci, nýbrž že bude dosti pozadu i za českou veřejností.“

2) K tomu, co znamená „community policing“, srovnej například <http://www.mvcr.cz/bezpecnost/community.html> nebo <http://www.pro-police.cz/pages/show/1-uvod>.

3) Usnesení Rady vlády ČR pro lidská práva (publikovaný dne 2. 3. 2006 na <http://wtd.vlada.cz/vrk/vrk.htm>), kterým schválila podnět Výboru proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání ke zřízení samostatného orgánu pro šetření deliktního jednání příslušníků Policie ČR, obecní policie a Vězeňské služby ČR. Obsahuje i příklady fungování orgánů v zahraničí zpracované ze strany právníků Ligy.

4) K tomu srovnej Systémové doporučení (policy paper) Ligy lidských práv č. 1 s konkrétními variantami a rozbohem na http://www.llp.cz/subdomains/cz/images/stories/soubory/nezavisle_setreni_policie.pdf.

5) Návrh: „§ 98 - Podání týkající se činnosti policie

Každý má právo upozornit na nedostatky v činnosti policejních útvarů, policistů nebo zaměstnanců policie a případně podat

oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, přešupek, kázeňský přešupek či jiný správní delikt. Každý policista i každý útvar policie je povinen takové oznámení přijmout.“

Publikováno: 5. 9. 2007

Podíl veřejnosti na legislativním procesu - bude RIA úspěšná i v ČR?

Mgr. Vendula Povolná

Stojaté vody legislativního procesu byly zčeřeny: návrh zákona, kterým má být novelizován trestní zákoník, byl předložen k připomínkování veřejnosti. Podle médií šlo o „zcela netradiční krok“ a ministr spravedlnosti označil veřejné připomínkování za „průkopnické“. 1) Jak se k takovému počínu postavit?

Úhlů pohledu je několik. Ministra spravedlnosti můžeme ocenit: do jisté míry jde o první vlašťovku, díky které se alespoň začne hovořit o nutnosti zapojit veřejnost do tvorby právních předpisů. Ale jedna vlašťovka jaro nedělá. A tato vlašťovka byla navíc nepřipravená. Ministerstvo totiž veřejnosti předložilo jenom samotný návrh zákona a důvodovou zprávu. 2) Nic víc nic míň, čímž byly pominuty všechny důležité a naprosto nezbytné kroky v procesu zapojování veřejnosti do legislativního procesu. Jak tedy mělo ministerstvo postupovat?

Legislativní proces – přísně tajné?

České právní prostředí bývá často (a oprávněně) terčem kritiky. Bývá mu vytýkána nepřehlednost, velký počet zákonů a prováděcích právních předpisů, s tím související nekoordinované a neuvážené přijímání právních předpisů (což vyvolává přijímání dalších a dalších novel) a mnoho dalšího.

Samostatnou kapitolu by si zasloužila praxe v Poslanecké sněmovně – například způsob přijímání pozměňovacích návrhů aj. Jedním z velkých nedostatků je zapojení veřejnosti do legislativního procesu, který se tak stal pro občany neprůhledným a zejména ve spojení s lobbyingem je mnohdy vnímán jako korupční. Toto negativní vnímání je následkem především skutečnosti, že lobbying u nás není prováděn veřejně, ale probíhá za nerovných podmínek a skrytě. Má pak tendenci uchylovat se ke korupčním metodám a ovlivňuje

legislativní a politický proces neprůhledným, nekontrolovatelným a škodlivým způsobem. 3)

Přitom byl již před delší dobou rozpracován (a do dneška je rozvíjen) systém tzv. hodnocení dopadu regulace (RIA - zkratka z anglického Regulatory Impact Assessment). Hodnocení dopadu regulace lze při určité míře zobecnění přirovnat k procesu EIA, k čemuž svádí již samotný název. Cíl hodnocení dopadu regulace je jednoduchý: zvýšení kvality právního prostředí, eliminace vytváření stále nové právní regulace, která není bezprostředně nutná, s tím související přednostní používání jiných metod regulace - samoregulace, spoluregulace - než metody právní (která je chápána jako nejtvrdí), přičemž metod pro dosažení cíle je několik.

S požadavkem zkvalitnění legislativního procesu, respektive procesu vytváření a implementace jednotlivých politik, přišla již před delší dobou Evropská unie. Evropská komise vypracovala několik návodů pro hodnocení dopadů regulace. 4) Vedle toho v rámci přípravy evropských předpisů funguje program Your Voice in Europe. Prostřednictvím internetových stránek mohou občané Evropské unie zasílat svoje podněty a připomínky k připravovaným politikám. 5) Inspirovat se můžeme samozřejmě také v mnoha zemích - jmenujme zejména Velkou Británii, kde je hodnocení dopadu regulace běžnou součástí tvorby právních předpisů. 6)

Více o RIA

Pokud má být hodnocení dopadů regulace efektivní, musí se řídit několika hlavními zásadami. Především je třeba, aby se s hodnocením započalo co nejdříve - již v okamžiku, kdy se začne uvažovat o možnosti řešení problému. 7) RIA se uplatňuje u všech obecně závazných právních předpisů se stanovenými výjimkami - například státní rozpočet - a může se samozřejmě provádět i v rámci jiných materiálů, nejrozličnějších politik, strategií atd.

RIA se zpravidla provádí jako dvoustupňová: malá (zkrácená podoba) a velká RIA (v případě očekávaných rozsáhlých dopadů či ohrožení se provádí hlubší analýza problémů identifikovaných při malé RIA). Každé z hodnocení má povinně stanovené náležitosti (identifikace problémů a cílů, popis problémů, varianty řešení včetně nulové, vyhodnocení nákladů a přínosů, stanovení dotčených subjektů a konzultace, implementace, vynucování, přezkum účinnosti; během provádění velké RIA se navíc musí hodnotit

kvantitativní a kvalitativní dopady). Výsledkem procesu RIA je závěrečná zpráva, která obsahuje základní údaje a shrnutí všech důležitých bodů a okamžiků. Bývá připojována například k důvodové zprávě. 8)

Je důležité poznamenat, že RIA neprobíhá jen před vlastní přípravou právního předpisu. Naopak, jde o kontinuální proces, který se prolíná s celým legislativním procesem a nekončí ani po schválení právního předpisu, nýbrž sleduje a vyhodnocuje i jeho implementaci.

Konzultace

Jednou z velmi důležitých povinných součástí procesu RIA jsou konzultace s veřejností. Základem je samozřejmě vytipování dotčených subjektů, tedy těch, na které bude mít navrhovaná regulace přímý či nepřímý dopad. Cílem je oslovit alespoň zástupce těchto subjektů (nevládní či profesní organizace, podnikatele, vědecké či akademické kruhy) a vytvořit například pracovní skupinu nebo provádět jiné neformální konzultace, v rámci kterých by bylo možné problém diskutovat.

Do procesu přípravy se samozřejmě zapojuje i laická veřejnost. Především je třeba veřejnosti návrh zpřístupnit, a to v rané fázi (například na internetu nebo na jiných místech). Pak je ale nezbytné učinit i další kroky - například provést veřejné připomínkové řízení nebo veřejné projednání či slyšení, workshopy, semináře, vypracovat informační materiály, brožury či letáky, provádět průzkumy (například pomocí dotazníků), zapojit média. Vždy je třeba veřejnosti předložit jasně a srozumitelně formulovaný materiál (spolu s případným návrhem zákona). Je nutné omezit používání žargonu nebo odborných pojmů. Veřejnosti zkrátka musí být předloženo co nejvíce informací a vysvětlení tak, aby se mohla skutečně zapojit a aby účast byla efektivní.

Pro konzultace s veřejností jsou stanoveny lhůty. Je nezbytné reagovat na došlé připomínky, výsledky konzultací předložit vládě a účast veřejnosti vyhodnotit.

Jak to bude v České republice?

Vláda České republiky zahájila implementaci RIA již svým usnesením z roku 2005. Teprve letos byly vypracovány (a předloženy k veřejné elektronické diskusi) Obecné zásady hodnocení dopadu regulace (RIA) a Návrh metodiky pro zapojování veřejnosti. 9)

Současně s nimi byla vypracována novela Legislativních pravidel vlády. 10)

Jak úspěšná či neúspěšná bude snaha o zkvalitnění českého právního prostředí ukáže čas. Jisté ale je, že pokud se má změnit legislativní proces, je zapotřebí celá řada kroků. Zavedení procesu RIA je jenom jedním z nich. Následovat by měla právní úprava lobbyingu nebo Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, včetně zavedení hodnocení dopadu regulace i do parlamentu. 11)

Autorka působí ve sdružení právníků EPS a je doktorandkou na PrF MU.

Poznámky:

1) Obě citace viz Vylepšete trestní zákoník, vyzval ministr občanů, 30. května 2007, dostupný z http://zpravy.idnes.cz/vylepsete-trestni-zakonik-vyzval-ministr-obcany-f7h-/domaci.asp?c=A070530_154724_domaci_rb.

2) Vedle toho se na webových stránkách ministerstva objevil také návrh doprovodného zákona k trestnímu zákoníku a důvodová zpráva k němu, viz <http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=381&d=160504>.

3) Více k této problematice viz Žantovský, M., Korupce a lobing – zkušenosti ČR. Dostupný z http://www.transparency.sk/seminare/kvl/bulletin_kv_l_zantovsky.htm.

4) Nejnovější z řady dokumentů je Impact Assessment Guidelines z června 2005. Dostupný z http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2_005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf.

5) http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm.

6) Hodnocení dopadů regulace ve Velké Británii: podrobnosti viz <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/>

7) Doporučuje se vyřešit tuto otázku již v okamžiku, kdy se začne uvažovat o zařazení legislativního úkolu do plánu legislativních prací vlády. Podrobnosti viz obecné zásady hodnocení dopadu regulace, dostupné z http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/pripomin_1/p_riloha_us_konec.pdf.

8) Některé z předložených návrhů zákonů nebo věcných záměrů již byly doplněny o tuto závěrečnou zprávu. Šlo například o věcný záměr zákona o kontrole.

9) Více informací http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/10202?docid=110476.

10) Oba dokumenty by měly nabýt účinnosti od 1. 11. 2007. Avšak Legislativní pravidla vlády v jejich schválené podobě se značně liší od dokumentu, který byl vládě původně předložen. Účast veřejnosti proto nezískala jasný a transparentní rámec.

11) Obdobně viz http://www.estat.cz/index.php?form%5B0%5D=654&p=2_clanek_novinky.te2.

Publikováno: 12. 9. 2007

OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Je na vyvlastnění právní nárok?

Pavel Vrážek

Stavba dálnic v ČR je událost vnímaná jak odbornou, tak laickou veřejností. Úkolem správních úřadů je mimo jiné rozhodovat o majetkoprávních sporech vznikajících v souvislosti s výstavbou pozemních komunikací. Soukromou stavbu nebo pozemek je pro uspokojení veřejné potřeby nebo účelu možné vyvlastnit, převažuje-li veřejný zájem nad dosavadními právy vlastníka. Veřejný zájem však nemusí automaticky korespondovat veřejné potřebě nebo účelu.

Správní orgán vždy zváží, zda jsou splněny všechny podmínky vyvlastnění. Jinými slovy: neplatí zde rčení, že "účel světlí prostředky". Pojem vyvlastnění v současné legislativní podobě definitivně odsuzuje „znárodnění“ do pomyslného zapomnění. V prostředí demokratického právního státu dnešní doby jsou jednotlivci zaručena základní práva, a to včetně práva na soukromé vlastnictví. Nicméně při komunikaci s úřady můžeme narazit na byrokratický přístup zaměstnanců, kteří nemají povědomí o aktuálních právních předpisech.

Současná právní úprava a praxe

Vyvlastnění je závažný autoritativní zásah do ústavně zakotveného práva vlastnit majetek. Protože jde o výjimku z naprosté nedotknutelnosti soukromého vlastnictví, je nutné vykládat vyvlastňovací předpis restriktivně ve prospěch co nejmenšího omezování volnosti vlastníka. Podle Listiny základních práv a svobod je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné pouze:

- ve veřejném zájmu,
- na základě zákona
- a za náhradu.

Tyto podmínky musí být splněny kumulativně.

Zákon č. 184/2006 Sb. (dále jen „zákon o vyvlastnění“) s účinností od 1. ledna 2007 obsahuje podrobnou právní úpravu vyvlastnění. Tento zákon tak nahradil „starý“ stavební zákon včetně prováděcí vyhlášky o náhradách při vyvlastnění č. 122/1984 Sb. Důvodem pro změnu byla příliš kusá a v mnoha ohledech obsoletní úprava (například vyvlastnitelem mohl být pouze stát, chyběla úprava smluvního řešení atd.). Nový zákon

garantuje práva ve prospěch vyvlastňovaného a zpřesňuje podmínky vyvlastnění, zejména subsidiárnost vyvlastnění a náhrady při vyvlastnění (viz níže).

Řešení majetkoprávních otázek cestou vyvlastnění je „ultima ratio“ (přichází v úvahu jako poslední možnost) a z toho důvodu neexistuje v současné době ucelená judikatura, která by vymezila mantinely v podmínkách vyvlastnění. Možná proto v praxi dochází k "neakceptovatelným" návrhům, neuspokojivým náhradám při vyvlastnění a jiným nedorozuměním, které v konkrétních případech neprospívají zájmům ani jedné ze stran.

Rozpory nalezneme také v textech zákonů. Například starší zákon o majetku ČR č. 219/2000 Sb. nerespektuje novější zákon o vyvlastnění ve věci výše a způsobu stanovení náhrady při vyvlastnění. Přiměřená náhrada je však rozhodujícím tématem při jednání s vyvlastnitelem.

Vážení zájmů

Zákon výslovně stanoví, že veřejný zájem na vyvlastnění musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení. Nepostačí tedy holé konstatování veřejného zájmu; ve svém rozhodnutí musí úřad dokázat převažující veřejný zájem v konkrétní věci.

Veřejný zájem patří mezi zákonodárcem sice často užívané pojmy, záměrně však nikde nedefinované. V minulosti byly Senátem zamítnuty návrhy zákona, ve kterých se konkrétní stavba jednoduše prohlásila za veřejný zájem. V situaci, kdy soukromý pozemek nebo stavba uspokojuje veřejnou potřebu, je nutné během řízení dokázat převažující (nikoli pouze tvrzený) veřejný zájem na vyvlastnění. Námitky vyvlastňovaného, že k naplnění účelu může dojít změnou směru nebo účelu silnice je nutné přezkoumat.

Výstavba silnic, kdy se tzv. „salámovou metodou“ naplánuje definitivní úprava trasy ve všech jejích částech nemůže být konečným řešením; tím je pouze naplněn účel, pro který je možné (nikoli však nutné) vyvlastnit. Rozhodnutí úřadu musí obsahovat také zjištění, v čem konkrétně veřejný zájem převažuje (například není možné paušálně tvrdit, že dálnice bude vždy důvodem k vyvlastnění jakéhokoliv pozemku).

Legální účel vyvlastnění

Účel jako legitimní důvod vyvlastnění nelze zaměňovat s veřejným zájmem. Co je podle zákona důvodem k vyvlastnění nemusí být v konkrétním případě ve veřejném zájmu. Interpretací rozdíl je také v systematicce, kdy veřejný zájem je zařazen v Listině základních práv a svobod, zatímco účel, pro který je možné vyvlastnit, konkretizují zvláštní zákony. Výstavba dálnice je výslovně uvedena v zákoně o pozemních komunikacích, a nově také ve stavebním zákoně jako účel, pro který lze vyvlastnit.

Realizace výstavby a jí předcházející majetkoprávní vypořádání jsou podmíněny naplněním účelu. Vyvlastňovaný nemusí o tomto účelu vědět, postačí, že vyvlastnitel udělal vše pro to, aby mu tento účel byl znám nejméně šest měsíců před samotným vyvlastněním.

Dohoda předkládaná vyvlastnitelem musí obsahovat možnost odstoupení od smlouvy v případě, že nebude do tří let zahájen účel vyvlastnění. Prakticky je splnění této podmínky vázáno na vydání stavebního povolení; úřad může výjimečně lhůtu prodloužit na žádost vyvlastnítele.

Účel, pro který je možné vyvlastnit, se musí realizovat přímo na vyvlastňovaném pozemku. Je-li na vyvlastňovaném pozemku situována veřejně prospěšná stavba, nelze ji bez dalšího přesunout na „náhradní“ pozemek.

Smlouvání nebo domlouvání?

Základní podmínkou vyvlastnění je zásada subsidiarity, kdy vyvlastnění, jako krajní zásah do vlastnického práva, je přípustné jen tehdy, když vyvlastňovaný nepřijal včas návrh vyvlastnítele na získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě dohodou. Vyvlastnění tedy není přípustné, je-li možno práva k pozemku potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem. 1)

Zákon o vyvlastnění sice používá institut smlouvy, a to odkazem na znění § 43 až § 46 občanského zákoníku (zák. č. 40/1964 Sb.), nicméně povaha ujednání balancuje mezi smluvní volností a veřejnoprávní regulací. Dohodu tvoří návrh, akceptace a smluvní konsensus jako subjektivní právní skutečnosti. Nelze proto tvrdit, že k nemožnosti dohody postačí objektivní uplynutí lhůty k přijetí návrhu, i když je stanovena ve prospěch vyvlastňovaného.

Na tomto místě je vhodné uvést případ z praxe, konkrétně z oblasti majetkoprávní přípravy výstavby dálnic. Správu na tomto úseku vykonává Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „ŘSD“). Podle zřizovací listiny je ŘSD státní příspěvkovou organizací zřízenou ministerstvem dopravy ČR za účelem výkonu vlastnických práv státu k nemovitostem tvořícím dálnice. Právní postavení této organizace upravuje mimo jiné zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. ŘSD není rozpočtovou organizací ani organizační složkou státu, nicméně hospodaří s majetkem státu a proto se na ni zákon vztahuje. Při vedení majetkoprávní přípravy - trvalého záboru pozemků nezůstává ŘSD pozadu a počíná si vskutku "vrchnostensky". Jde o jakousi soběstačnost při dodržování zákonů, pro ŘSD je například vázanost cenovým předpisem v návrhu smlouvy důležitější než právo vyvlastňovaného na obvyklou cenu.

Smlouva, kterou dochází k úplatnému nabývání majetku státu, má podle zák. 219/2000 Sb. tyto obligatorní náležitosti:

- forma: písemná s podpisy na jedné listině,
- obsah: cena. Lze ji sjednat pouze do výše rovnající se ocenění majetku podle zvláštního právního předpisu (tabulky prováděcích vyhlášek k zákonu o oceňování). Ve veřejném zájmu může Ministerstvo financí dát předchozí souhlas ke sjednání ceny vyšší. Pokud sjednaná cena překročí přípustnou výši, je dohoda o ceně neplatná v rozsahu rozdílu, o který sjednaná cena přípustnou výši překročila.

Vyvlastnitel - ŘSD potom nemá na výběr. Svým jednáním odporuje zásadě předcházení rozporům při úpravě smluvních vztahů a principu „dobré správy“, když nerespektuje cenové ani vyvlastňovací předpisy, kterými je vázán. Zároveň riskuje porušení zásady obvyklého (nebo dokonce poctivého) obchodního styku vyžadujícího, aby se pozemek prodával za cenu dosažitelnou na trhu, je-li vyšší než cena odpovídající cenovým předpisům. Kdyby snad přece vyvlastnitel považoval tuto cenovou nabídku za obvyklou, musel při kalkulaci nutně zohlednit mimořádné vlivy na trhu. Je zde tedy zjevný konflikt zákonů, nic na tom nemění argument, že se vyvlastnitel takto chová v souladu s běžnou praxí. Na druhou stranu dochází také k případům, kdy je cena nepřiměřeně přemrštěna ve prospěch vyvlastňovaného - potom však nejde o obvyklou, ale mimořádnou cenu.

Cenovou nabídku, na kterou má vyvlastňovaný nárok, je možné uskutečnit tak, že:

- a) Ministerstvo dá předchozí souhlas k nabývání majetku státu ve vyšší ceně,
- b) ŘSD bez předchozího souhlasu odkoupí pozemky za cenu vyšší, přičemž v rozsahu překračujícím přípustnou výši je dohoda neplatná.

Důležitým faktorem při dohadování o ceně je placení daní za smluvní převod nemovitosti. Daň z takto převedeného majetku a získaného příjmu platí prodávající, zatímco při vyvlastnění je od daně osvobozen. Na vyvlastňovaného se v tomto případě nevztahuje povinnost podat daňové přiznání. Z tohoto důvodu je pro vyvlastňovaného výhodnější počkat na rozhodnutí úřadu. Praktickou otázkou je, zda je pro majitele nemovitosti ekonomicky výhodnější vyčkat na rozhodnutí úřadu, kde bude inkasovat náhradu jako vyvlastňovaný. Za situace, kdy současná praxe úřadů nevede k dohodě, nelze postupovat rozumněji.

Nezbytný rozsah vyvlastnění

Úřad provádějící vyvlastnění pro účely stanovené zvláštním předpisem nemůže vyvlastnit libovolně velkou plochu, ale jen plochu v rozsahu, který odpovídá zjištěné potřebě. Nezbytný rozsah, jako podmínku řádného vyvlastnění, zavádí zákonodárce ve snaze korigovat přiměřenost zásahu do vlastnických práv. Legislativní zkratkou podle zákona o vyvlastnění se rozumí jak odnětí, tak i omezení vlastnického práva. 2) Právo cesty, jako možnost užívání pozemku vyvlastnitelem, lze realizovat zatížením nemovitosti věcným břemenem.

Vyvlastňovanému se přiznává právo na to, aby mu na základě jeho žádosti byla vyvlastněna i zbylá část pozemku nebo stavby, pokud by ji nemohl nadále účelně využívat. Není-li možné pozemek užívat bez vyvlastňovaného pozemku vůbec nebo jen s nepřiměřenými obtížemi, 3) lze na ně rozšířit vyvlastnění, jestliže o to vyvlastňovaný požádá, i když to není nezbytné k dosažení daného účelu. Žádost může být podána kdykoliv v průběhu celého řízení, není-li dispozice vyjádřena již v dohodě stran.

Nezbytný rozsah vyvlastnění je podmínkou vyvlastnění. Je však přípustná výjimka, která spočívá v dispozici vyvlastňovaného. Pro naplnění podmínek výjimky je nutné:

- definovat, v čem spočívá stávající způsob užívání pozemku (obsah a rozsah užívání)
- definovat, jak se změní užívání pozemku

uskutečněním stavby (zda a jak bude moci užívat zbývající pozemek jen s nepřiměřenými obtížemi).

V případě, kdy je komunikace spojena se zemským povrchem, je namístě zahrnout do rozsahu vyvlastnění všechny pozemky, které jsou stavbou bezprostředně dotčeny.

Vyvlastňovaný ve svém nároku musí tvrdit a dokázat omezení užívání pozemku například tím, že:

1. Uskutečněním stavby dojde k obtěžování vlastníka při výkonu práv nad míru přiměřenou poměrům. Tj. provoz komunikace znemožní využívat pozemek ke stanoveným účelům; užívání kontaminovaného objektu vážně narušuje zdraví; vyvlastňovaný je provozem komunikace vystaven nepřiměřenému působení stresových vlivů biologické, fyzikální a chemické povahy. Jako důkazy lze předložit překročení hygienických limitů imisí, vibrací, hluku; stínění; lze předložit posudek lékaře, znalce.
2. Stavební části pozemní komunikace zdevastují celkový estetický ráz objektu.

Náhrada při vyvlastnění

Říká se, že o ceně se mluví až na prvním místě. To platí zejména pro fázi "smlouvání". Podle staré „náhradové“ vyhlášky měl vyvlastňovaný nárok na „tabulkovou“ cenu. Tato cena je však pouze technickou pomůckou zákonodárce při stanovení základu daně z nemovitosti. Nový zákon proto zavádí cenu obvyklou, tj. takovou, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. V minulosti se v této souvislosti používalo označení obecná cena.

Citovaným ustanovením není založen nárok vyvlastňovaného na to, aby byla náhrada stanovena v takové výši, že by za ni vyvlastňovaný pořídil nemovitost stejné výměry a kvality; koeficienty pro výpočet obvyklé ceny stanoví průměrnou hodnotu nemovitostí v regionu, přičemž reálná tržní cena může být vlivem subjektivních podmínek (zvláštní obliba) vyšší.

Závěr

Shora nastíněný pohled na vyvlastnění má odstranit předsudky ve vnímání tohoto institutu. Mediálně známé případy ve své extrémní podobě poukazují na nepřiměřené požadavky účastníků vyvlastňovacího řízení. Přitom smyslem novelizované právní úpravy je zamezit případným rozporům při respektování

ústavních práv jednotlivce. Absolutní nedotknutelnost vlastnictví je pouhá naivní představa, institut vyvlastnění má v právním řádu své místo a uplatnění. Nicméně je nutné zopakovat, že vyvlastnění nelze zneužít ke spekulaci na trhu s nemovitostmi nebo k šikanování ať už v jakémkoliv zájmu - na vyvlastnění není právní nárok.

*Autor je studentem PrF MU,
v EPS působí jako dobrovolník.*

Poznámky:

1) Alternativou ke smluvnímu (dohodnutému) převodu vyvlastňovaného pozemku je zrušení spoluvlastnictví nebo zřízení věcného břemene soudem. Obsahem věcného břemene je právo cizí věc užívat. Z gramatického výkladu § 4 zákona o vyvlastnění je patrné, že vlastnickou triádu (výkon vlastnického práva) vztahuje pouze na institut užívání. Právo odpovídající věcnému břemeni spojené s vlastnictvím určité nemovitosti slouží prospěšnějšímu užívání nemovitosti oprávněného (například právo cesty tj. průchodu nebo průjezdu, právo čerpání vody nebo právo svádět odpadové vody přes pozemek souseda). Obsahem věcného břemene je právo cizí věc užívat respektive povinnost vlastníka něco trpět, něčeho se zdržet nebo něco konat.

2) Z judikatury: Vyvlastnění celé pozemkové parcely není nezbytné, a to vzhledem k tomu, že stavba je svým charakterem rekreační, a proto postačuje zřídit přístup, tedy právo chůze (...) vyvlastnění v navrhovaném rozsahu (právo příjezdu) by proto znamenalo nepřiměřený zásah do vlastnických práv vlastníka pozemkové parcely." (ASPI ič 19688, SJS 479/1999 10 Ca 67/99 – 32).

3) Při interpretaci zákonného pojmu „užívání s nepřiměřenými obtížemi“ není možné odvolat se pouze na neurčitý pojem „užitkovosti“. Vlastnické právo, které je vyvlastněním dotčeno, definuje § 123 občanského zákoníku jako oprávnění vlastníka předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním. Právo nakládat s věcí obsahuje mimo jiné možnost přenechat věc jinému k užívání (dát do pronájmu nebo zapůjčit).

Publikováno: 17. 7. 2007

K otázce stanovování závazných podmínek ochrany ovzduší v integrovaném povolení

Mgr. Jan Šrytr

Problematika integrovaného povolování nabývá na aktuálnosti. 1) Datem 30. 10. 2007 totiž vyprší lhůta k získání integrovaných povolení pro zařízení spadající do působnosti zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), která byla uvedena do provozu před 30. říjnem 2000. Spěch při vydávání povolení a určitá „novost“ této legislativy však způsobuje, že v mnoha případech nejsou využity možnosti, které zákon nabízí, a stanovené závazné podmínky provozu jsou jen pouhou transkripcí požadavků složkových předpisů.

Smysl směrnice 96/61/ES, o integrované prevenci a omezení znečištění a zákona č. 76/2002 Sb., tedy zejména snaha o dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí uplatněním skutečně celostního přístupu, tak často zůstává nenaplněn. Pravomocné integrované povolení navíc „zakonzervuje“ neúčinně nastavené podmínky pro provozování dotčeného zařízení a výrazně snižuje možnost jejich změny.

Ochrana ovzduší – příklad nevyužitého potenciálu IPPC

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší (§ 5) odděluje přípustnou míru znečišťování ovzduší vyjádřenou obecnými emisními limity a emisními stropy 2) a přípustnou míru znečištění ovzduší (§ 6) vyjádřenou imisním limitem. 3) Emisní limity stanovují maximální možné hodnoty koncentrací škodlivých látek, které může každý dotčený provoz ze svých zařízení vypouštět do ovzduší a za jejichž dodržení odpovídá provozovatel zařízení. Imisní limity naopak určují jaké hodnoty koncentrací škodlivých látek v ovzduší jsou na jakémkoliv místě v ČR ještě přijatelné. Jejich dodržování zajišťují orgány ochrany ovzduší.

Obě tyto skupiny hodnot jsou stanoveny obecně, přičemž provozovatelé zdrojů znečištění jsou povinni dodržovat emisní limity, zjednodušeně řečeno, bez ohledu na stav ovzduší v místě své činnosti.

V průmyslově exponovaných oblastech (například v Ústeckém a Moravskoslezském kraji) dosahuje podíl zdrojů zahrnutých do integrovaného povolování na celkovém znečištění ovzduší jednotlivými látkami až 90%. 4) Díky kumulativnímu efektu a velikosti provozů pak dochází ke stavu, kdy uplatnění obecných emisních limitů ve vydaných integrovaných povoleních znamená trvalé překračování hodnot přípustného znečištění ovzduší (imisních limitů), a to i přesto, že všechny velké zdroje znečištění plní závazné podmínky integrovaného povolení a zákon neporušují.

Zákon č. 76/2002 Sb. však umožňuje krajským úřadům a MŽP jako příslušným správním úřadům mnohem více zohlednit místní situaci při stanovování závazných podmínek provozu zařízení. Úřad má povinnost přihlídnout k „... technickým charakteristikám zařízení, jeho umístění a místním podmínkám životního prostředí...“ (§ 14 odst. 3). Nelze-li příslušného standardu kvality životního prostředí dosáhnout použitím nejlepších dostupných technik, může dokonce úřad stanovit provozovateli „...povinnost uskutečnit dodatečné podmínky ke splnění standardu kvality životního prostředí, například podmínky omezující provoz zařízení v určitou denní dobu“ (§ 15 odst. 1).

Standard kvality životního prostředí je přitom definován jako „...souhrn požadavků stanovených na základě zvláštních právních předpisů, které musí životní prostředí splňovat v daném čase a místě“ (§ 2 písm. g). V případě ochrany ovzduší tedy termín „standard kvality životního prostředí“ označuje právě imisní limity dle zákona č. 86/2002 Sb., a jsou-li tyto limity překračovány, úřad to musí zohlednit.

Zákon č. 76/2002 Sb. tak poskytuje příslušným úřadům velmi účinný nástroj ke zlepšení stavu ovzduší, a to hlavně v oblastech se zásadním podílem velkých zdrojů na znečištění. V úvahu připadá nejen uplatnění přísnějších emisních limitů pro problematiku látky, ale i stanovování individuálních emisních stropů (tedy maximálního množství vypuštěné látky za určitý časový úsek), případně ještě tvrdší opatření v podobě omezení provozu. 5) V praxi však k využití těchto nástrojů dochází jen zřídka a v nedostatečném rozsahu.

Na tomto místě je třeba zopakovat, že imisní limity (tak jak vyplývají ze zákona č. 86/2002 Sb. a jeho prováděcích předpisů) jsou pro orgány ochrany ovzduší (tedy i krajské úřady) při jejich činnosti závazné (§ 6 odst. 1) a

nejsou-li dodrženy, je zákonnou povinností těchto orgánů k tomuto faktu přihlídnout. Výše nastíněný postup (tedy zpřísnění příslušných závazných podmínek provozu ve vydaném integrovaném povolení) se tak v určitých případech stává jediným možným.

Jak změnit případný špatný přístup krajských úřadů?

Účastenství v řízení o vydání integrovaného povolení (§ 7 zákon č. 76/2002 Sb.) nabízí nejširší možnost uplatnění připomínek, a to nejen pro obce a kraje, na jejichž území se povolované zařízení nachází, ale i pro obce a kraje zařízením ovlivněné a v neposlední řadě také pro subjekty, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních nebo veřejných zájmů. 6) V případech, kdy je integrované povolení již vydáno, se situace komplikuje. Jedinou zbylou možností je využití institutu přezkumu plnění závazných podmínek integrovaného povolení dle § 18 zákon č. 76/2002 Sb.

Přezkum integrovaných povolení – cesta k nápravě počátečních chyb

Konstrukce § 18 zákon č. 76/2002Sb., nepřesně nazvaného „Přezkum plnění závazných podmínek integrovaného povolení“, nejen umožňuje přezkum závazných podmínek integrovaného povolení, ale dokonce stanovuje úřadu, který povolení vydal, povinnost tak učinit, a to:

- „...alespoň každých 8 let s ohledem na to, zda nedošlo ke změně okolností...“ (§ 18 odst.1),
- „...má-li za to, že došlo k závažnému porušení podmínek integrovaného povolení“ (§ 18 odst. 2, písm. a),
- „...došlo-li k takové změně v nejlepších dostupných technikách, která umožní významné snížení emisí bez vynaložení ekonomicky neúnosných nákladů na jejich zavedení“ (§ 18 odst. 2, písm. b),
- „...zjistí-li, že provozní bezpečnost procesu nebo činnosti zařízení vyžaduje, aby bylo použito jiné techniky“ (§ 18 odst. 2, písm. c),
- „...vyžaduje-li to změna emisních limitů nebo standardů kvality životního prostředí provedená na základě jiných právních předpisů“ (§1 8 odst. 2, písm. d), nebo
- „...je-li znečištění životního prostředí v důsledku provozu zařízení tak značné, že významně přesahuje standard kvality životního prostředí a nelze se k

němu přiblížit jinak než změnou závazných podmínek provozu zařízení“ (§ 18 odst. 2, písm. e).

V situaci, kdy jsou v určité oblasti překračovány imisní limity (tedy standard životního prostředí), se tak ustanovení § 18 odst. 2, písm. e) může stát klíčovým pro činnost krajských úřadů. Požadavek prokázání souvislosti překročení imisních limitů a provozu konkrétního zařízení bude patrně úřady odrazovat od jeho uplatňování. Při pohledu do programů snižování emisí krajů s vysokým podílem velkých znečišťovatelů na stavu ovzduší však zjistíme, že podíly nejdůležitějších provozů jsou poměrně přesně vyčísleny. 7) Navíc existují metody ke zpřesnění těchto poznatků, které mohou poskytnout dostatečný podklad pro odůvodnění závažných změn ve vydaných integrovaných povoleních. 8)

Výsledkem takového postupu může být změna závazných podmínek vydaného integrovaného povolení (dle § 19 a násl. zákona č. 76/2002 Sb.), v extrémním případě i omezení či zastavení provozu zařízení.

Závěr - úřade konej!

Jak již bylo řečeno, orgány ochrany ovzduší mají zákonnou povinnost přihlížet při své činnosti k faktu, že v dotčeném území jsou překračovány imisní limity. Neuplatnění těchto hledisek při stanovení závazných podmínek provozu se v určitých případech fakticky rovná porušení této povinnosti. Dojde-li k němu, nezbyvá než upozornit na následnou povinnost úřadu takováto povolení přezkoumat. Správně formulovaný podnět by v takovýchto případech mohl vést k nápravě vadného stavu.

Autor působí v programu GARDE – Globální odpovědnost sdružení právníků EPS.

Poznámky:

- 1) Obecně k integrovanému povolování viz například stránky České informační agentury životního prostředí: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFGRHE2A](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFGRHE2A).
- 2) Viz nařízení vlády č. 615/2006 Sb., č. 351/2002 Sb. a č. 112/2004 Sb.
- 3) Viz nařízení vlády č. 596/2006 Sb.
- 4) Viz například návrh Programu ke zlepšení kvality ovzduší Moravskoslezského kraje, dostupného na: http://www.kr-moravskoslezsky.cz/zip/zp_06_01.pdf.
- 5) Jako rozumné kompromisní řešení z hlediska ochrany ovzduší a možností provozovatele se nabízí nastavení progresivních emisních stropů, které se v předem určeném časovém horizontu v řádu

jednoho až tří let zpřísňují.

6) Dle § 7 odst. 1, písm. d) zákona č. 76/2002 Sb. jsou to občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory.

7) Viz například nařízení Moravskoslezského kraje č. 1/2004.

8) Například tzv. rozptylové studie.

Publikováno: 25. 7. 2007

Aarhuská úmluva v dosavadní judikatuře českých soudů

Mgr. Pavel Černý

Již téměř tři roky je pro Českou republiku závazná tzv. Aarhuská úmluva. 1) Smluvní strany této mezinárodní smlouvy se zavázaly zajistit veřejnosti (jednotlivcům i jejich sdružením) právo na přístup k informacím, účast na rozhodování a přístup k soudní ochraně v záležitostech týkajících se životního prostředí. 2)

V průběhu posledního roku vydaly české soudy (především Nejvyšší správní soud – dále jen „NSS“) několik rozhodnutí, v nichž na Aarhuskou úmluvu (dále jen „Úmluva“) výslovně odkazují (respektive vyrovnávají se s argumentací účastníků řízení, kteří se úmluvy výslovně dovolávali). Soudy se prozatím zabývaly vesměs obecnou otázkou, jaké je postavení úmluvy v českém právním řádu a jaké jsou případně důsledky tohoto jejího postavení pro možnost soudního přezkumu určitých typů správních aktů.

První test Úmluvy: územní plány

Názor na celkové postavení Úmluvy v českém právním řádu a na její význam pro práva osob dotčených rozhodováním ve věcech životního prostředí vyslovil NSS poprvé v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, kterým zrušil část změny územního plánu Prahy schválené v roce 2005, jako tzv. opatření obecné povahy ve smyslu § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s.ř.s.). 3) Na spornou otázku, zda územní plány schválené podle zákona č. 50/1976 Sb. („starý“ stavební zákon) lze takto přezkoumávat a rušit, 4) odpověděl NSS v tomto rozsudku kladně, a to jak na základě výkladu vnitrostátní úpravy, tak s použitím Úmluvy.

NSS v tomto rozsudku mimo jiné konstatoval, že Úmluva má ve smyslu čl. 10 Ústavy aplikační přednost před vnitrostátním právem. Především z čl. 1 odst. 2 Ústavy vyplývá imperativ souladného výkladu vnitrostátního

práva s mezinárodně právními závazky České republiky, které vyplývají z Úmluvy. Jinak řečeno, jestliže je možné určitou vnitrostátní úpravu (například pořizování územních plánů a možnost jejich soudního přezkumu) vyložit vícero způsoby, pak má přednost výklad, který naplňuje požadavky Úmluvy. Stejný závěr pak vyplývá i z práva Evropských společenství, neboť EU jako celek je rovněž jednou ze smluvních stran Aarhuské úmluvy (ratifikovalo ji rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005). 5)

Tento svůj z hlediska práv dotčené veřejnosti velmi příznivý výklad však NSS zpochybnil v několika dalších rozhodnutích týkajících se rovněž územních plánů, které byly schváleny podle starého stavebního zákona. NSS nejprve odmítl aktivní legitimaci občanského sdružení k podání návrhu na zrušení změny územního plánu jako opatření obecné povahy s odůvodněním, že ji nelze dovodit z vnitrostátního práva ani z Úmluvy. 6) Soud uvedl, že Úmluva není v tomto směru „přímo aplikovatelná“ (self-executing), neboť z ní údajně jednoznačně nevyplývají konkrétní práva jednotlivých osob. 7) Tento názor poté NSS zaujal i v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 13. 3. 2007 ve věci návrhu na zrušení územního plánu velkého územního celku Břeclavska. Tímto rozhodnutím NSS změnil i svůj právní názor na možnost přezkumu územních plánů schválených do konce roku 2006. 8)

Správní řízení: je vnitrostátní úprava v plném souladu s Úmluvou?

V obou naposledy citovaných rozhodnutích se ovšem NSS zcela opomenul zabývat povinností souladného výkladu vnitrostátního práva s obsahem závazků vyplývajících z Úmluvy. K tomuto aspektu se vrátil až v rozsudku ze dne 29. 3. 2007, v němž řešil otázku účastenství občanského sdružení v řízení o povolení provozu jaderného zařízení podle zákona č. 18/1997 Sb., atomového zákona. NSS ovšem v tomto případě dospěl k závěru, že úprava přiznávající postavení účastníka tohoto řízení pouze žadateli není v rozporu s čl. 6 Úmluvy, neboť sdružení i další osoby z řad dotčené veřejnosti mají možnost účastnit se jiných řízení, v nichž se o možnosti výstavby jaderných zařízení rozhoduje. 9) Soud v tomto rozsudku zároveň uvedl, že občanská sdružení, pro něž je ochrana zájmů životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti, jsou nositeli práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (což je názor plně kompatibilní s cíli Úmluvy a s opakovaně

prezentovanými názory (nejen) právníků NNO, 10) zato však dosud opakovaně odmítané ostatními soudy. I k ochraně tohoto jejich práva však dle názoru soudu postačí účast v jiných druzích řízení.

Další rozhodnutí, v němž se NSS zabýval otázkou souladu české právní úpravy s požadavky Úmluvy, se týkalo výjimky z ochrany zvláště chráněného území (CHKO), vydané vládou podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb. 11) Občanské sdružení se domáhalo soudního přezkumu této výjimky přímo na základě Úmluvy (jejího čl. 9 odst. 2, případně 9 odst. 3 ve spojení s § 66 odst. 3 s.ř.s.), neboť nemělo žádnou možnost se rozhodování vlády účastnit. 12) NSS ovšem tuto argumentaci neuznal. Opět uvedl, že právo na podání žaloby k soudu nelze dovodit přímo z Úmluvy, ale pouze z vnitrostátních ustanovení. Ta vyžadují předchozí účast ve správních řízeních, jíž se občanská sdružení mohou domáhat s využitím § 70 zákona č. 114/1992 Sb. Takto mělo podle názoru NSS občanské sdružení postupovat i v případě vládní výjimky (bez ohledu na to, že vláda ve skutečnosti žádné řízení nevedla). 13)

Za pozornost stojí rovněž rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2.3. 2007 č.j. 10 Ca 208/2006-44, kterým soud zrušil rozhodnutí Ministerstva dopravy vydané v rámci řízení o povolení stavby tunelů na brněnském městském okruhu. K Úmluvě se v tomto rozsudku soud vyjádřil pouze v obecné rovině, přičemž stejně jako NSS ve výše citovaných rozsudcích uvedl, že není přímo aplikovatelná. V této souvislosti však dále vyslovil názor, že občanská sdružení mají v řízeních, jichž se účastní na základě § 70 zákona č. 114/1992 Sb. stejná procesní práva jako ostatní účastníci, z čehož mimo jiné vyplývá, že „soud při přezkoumávání rozhodnutí napadených těmito zástupci veřejnosti přezkoumává i hmotněprávní podmínky vydaných povolení a rozpor i s hmotněprávní úpravou“. Opět jde o názor nepochybně odpovídající požadavkům Úmluvy a současně odporující dosavadní převažující judikatuře správních soudů. 14)

Stanoviska EIA: soudní přezkum až s rozhodnutím – a s odkladem vykonatelnosti

Zatím poslední oblastí, v níž se soudy Úmluvou zabývaly, byla otázka soudního přezkumu stanovisek k posouzení vlivů záměrů na životní prostředí („stanovisek EIA“) vydaných podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb. V několika případech se občanská sdružení i další žalobci domáhali

soudního přezkumu těchto stanovisek, a to opět s odkazem na čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy a dále na čl. 10a směrnice 85/337/EHS, o hodnocení vlivu některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí, ve znění směrnic 97/11 ES a 35/2003/ES („směrnice EIA“), který z čl. 9 Úmluvy vychází. 15) Soudy žaloby odmítly s odůvodněním, že stanovisko EIA není podle české právní úpravy závazným rozhodnutím. NSS tato rozhodnutí potvrdil. 16) Uvedl, že Úmluva ani směrnice nevyžadují, aby stanoviska EIA byla soudem přezkoumávána samostatně (přímo), ale že „postačuje jejich přezkoumání v pozdější fázi (tj. v rámci přezkumu konečného rozhodnutí), pokud jsou zároveň splněny podmínky spravedlnosti, nestrannosti, včasnosti a finanční dostupnosti takového přezkumu“ Takovouto možnost podle NSS představuje postup podle § 75 odst. 2 s.ř.s., tedy možnost žalobce navrhnout, aby soud přezkoumal také akty jež jsou podkladem žalobou napadeného rozhodnutí).

V této souvislosti NSS výslovně a opakovaně uvedl, že na základě uvedeného požadavku na včasnosti a spravedlnosti soudní ochrany „musí být žalobcům z řad dotčené veřejnosti vyhověno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby)“, jinak by došlo k porušení čl. 9 odst. 4 Úmluvy a čl. 10a směrnice EIA. Tato potenciálně velmi pozitivní a významná konstatování NSS jsou poněkud znejasněna tím, že NSS neuvedl, které rozhodnutí považuje za „konečné“ a jak má být řešen rozpor mezi uvedenými požadavky úmluvy a směrnice a restriktivními podmínkami přiznání odkladného účinku žalobě podle § 73 odst. 2 s.ř.s. (když zároveň odmítá možnost přímé aplikace Aarhuské úmluvy – viz výše).

Pomalými kroky k výkladu konformnímu s Úmluvou?

Lze tedy říci, že soudy včetně NSS se zatím spíše snaží obhajovat názor, že Úmluva nevyžaduje buď žádné, nebo alespoň ne podstatné změny ve ani ve vnitrostátní právní úpravě, ani v soudní praxi. Z tohoto přístupu zatím vybočují pouze jednotlivá rozhodnutí (zejména první z výše citovaných rozsudků NSS ve věci změny pražského územního plánu) nebo dílčí argumenty, které jsou však vesměs vyslovovány jaksi „mimočodem“, často v odůvodněních z hlediska dotčené veřejnosti celkově nepříznivých rozhodnutí.

V rozhodnutích soudů převažuje názor, že Úmluva není přímo aplikovatelná podle čl. 10 Ústavy. S tímto tvrzením by bylo možné polemizovat, neboť ustanovení Úmluvy jsou sice formulována jako závazky státu, současně však z řady z nich lze dovodit zcela konkrétní práva jednotlivců a sdružení. Navíc mezi orgány státu, vázané Úmluvou, patří i samotné soudy (srov. také čl. 95 odst. 1 Ústavy). Podrobnější polemika na toto téma však přesahuje možnosti tohoto článku.

Na druhé straně, přes nedůslednost v některých rozsudcích, se NSS výslovně vyslovil ve prospěch povinnosti soudů vykládat české právo v souladu s požadavky Úmluvy. Pokud by soudy tuto svou povinnost důsledně dodržovaly, nemusela by podle mého názoru otázka její přímé aplikovatelnosti být pro praxi zásadní. Ve většině případů by i „pouhý“ výklad souladný s mezinárodními závazky měl vést ke stejnému výsledku, jako přímá aplikace Úmluvy.

Pro občanská sdružení i jiné subjekty bude tedy alespoň v nejbližší budoucnosti pravděpodobně efektivnější domáhat se „aarhusky konformního“ výkladu, než přímé aplikace Úmluvy. Zejména pak je na místě odkazovat na zmíněné dílčí pozitivní výklady – ať už jde o právo občanských sdružení na příznivé životní prostředí, na přezkum hmotněprávních pochybení nebo na přiznávání odkladného účinku jejich žalobám. Teprve budoucí spory týkající se pro české soudy snad méně „exotických“ případů, než je přezkum územních plánů, stanovisek EIA, pravděpodobně ukáží, jaký bude skutečný význam Aarhuské úmluvy pro ochranu životního prostředí právní cestou.

Autor působí ve sdružení právníků EPS.

Poznámky

1) Ve Sbírce mezinárodních smluv vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb.m.s. Viz <http://www.ucestverejnosti.cz/cz/aarhuska-umluva/text-umluvy.html>.

2) Pro více informací viz například <http://www.ucestverejnosti.cz/cz/>

3) Viz <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=8001&myWord=Aarhus>.

4) Zákon č. 183/2006 Sb. („nový“ stavební zákon) již územní plány za opatření obecné povahy označuje výslovně.

5) Pro podrobnější rozbor rozsudku viz Černý, P.: Nad rozsudkem Nejvyššího správního soudu o změně územního plánu Prahy a jeho souvislostmi.

Právní rozhledy č. 1/2007, str. 18-23. Anotace na <http://viaiuris.pilaw.cz/index.php?p=ano&id=140>.

6) Viz <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=10028&myWord=Aarhus>.

7) Za „přímo aplikovatelné“ jsou označovány mezinárodní smlouvy, jejichž ustanovení jsou konstruována natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření. Srov. například nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (publikován pod č. 53/2003 Sb.).

8) Viz <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=11563&myWord=Aarhus>. Proti usnesení rozšířeného senátu byla podána ústavní stížnost, která je projednávána pod sp.zn. Pl.ÚS 14/07.

9) Viz například Hulmák, M.: Právnícké osoby a právo na příznivé životní prostředí, in Černý, P., Dohnal, V. (eds.): Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Praha, ASPI Publishing, 2004, str. 111-123

10) Tomuto tématu jsem se již věnoval ve dvou článcích – viz <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=57> a <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=38>.

11) Viz <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=11166&myWord=Aarhus>.

12) NSS tedy na jedné straně teoreticky správně dovodil, že na vydávání výjimek vládou se vztahuje jak správní řád, tak § 70 zákona č. 114/1992 Sb. Na druhé straně vůbec nevzal v úvahu, že v praxi vláda žádná procesní ustanovení při vydávání výjimek nerespektuje a občanská sdružení ani jiné osoby nemají fakticky žádnou šanci se jejího rozhodování jakkoli účastnit. To je podle mého názoru příklad velmi formalistického přístupu, který NSS v řadě jiných svých rozhodnutí kritizuje.

13) Viz <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=12009&myWord=Aarhus>.

14) Viz například Franc., P.: Žaloby ve veřejném zájmu. VIA IURIS I/2005 (příloha časopisu Právní fórum č. 2/2005), str. 13-24. (http://www.viaiuris.cz/files/via_iuris_1-2005_soucast_pravniho_fora_z_28-2-2005.pdf).

15) Podrobněji viz Černý, P., Motzke, R.: K nedostatečné transpozici směrnice ES „o účasti veřejnosti. VIA IURIS III/2005 (příloha časopisu Právní fórum č. 8/2005), str. 57-61. (http://www.viaiuris.cz/files/via_iuris_iii-2005.pdf)

16) Rozsudky ze dne 14. 6. 2007 (<http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=12159&myWord=Aarhus>),

26. 6. 2007 (<http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=12214&myWord=Aarhus>) a

28. 6. 2007 (<http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=12291&myWord=Aarhus>).

Publikováno: 26. 9. 2007

Policejní vykázání: od dobré teorie k dobré praxi

Mgr. Anna Hořínová

Policejní vykázání je nově uzákoněný institut, který v současné době hýbe zejména mediálním světem. Pro přesnost: jedná se o institut, který byl včleněn do zákona o Policii České republiky, a to s účinností k 1. 1. 2007. Stalo se tak zákonem č. 135/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti ochrany před domácím násilím. Jen na okraj by bylo dobré připomenout, že výše zmíněný zákon č. 135/2006 Sb. novelizuje pouze zákon o Policii České republiky, ale řadu dalších zákonů, mimo jiné velmi podstatně doplňuje systém předběžných opatření v občanském soudním řádu. 1)

Tato skutečnost totiž mediálnímu světu velmi často uniká a celý systém novelizací zákonů je redukován pouze na novou kompetenci Policie ČR. Pokud bychom tedy vycházeli pouze z informací, které nám poskytují sdělovací prostředky, snadno bychom opomněli možnost dovolat se ochrany prostřednictvím civilního procesu, kterou nám dává právě nově konstruované předběžné opatření.

Priority právem chráněných zájmů

Zákon č. 135/2006 Sb. bezpochyby představuje velký krok kupředu, co se ochrany obětí domácího násilí týče. A to hned z několika důvodů. Zákonodárce jeho prostřednictvím jasně stanovuje (jak mimo jiné vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu) priority právem chráněných zájmů. Na jedné straně stojí právo na vlastnictví chráněné Listinou, na straně druhé pak zájem na ochraně života, zdraví a lidské důstojnosti, deklarovaný rovněž Listinou.

„Je nepochybné, že navrhované vykázání násilné osoby z obydlí, pakliže má tato osoba k bytu vlastnické právo, může být chápáno jako zásah do vlastnického práva ve smyslu článku 11 Listiny základních práv a svobod. V této souvislosti je však nutné respektovat podstatu článku 11 odstavce 4, v němž je zakotven institut nuceného omezení vlastnického práva... Vykázání tedy není omezením nebo dokonce odejmutím vlastnického práva jako takového, nýbrž pouze omezením jeho výkonu, a to po vymezenou dobu.“ 2) Dle citované důvodové zprávy vychází zákon ze zásady priority práv –

zásah do soukromé sféry je přípustný, pokud je podle hodnotového řádu demokratické společnosti nezbytný, zvláště pak k ochraně zdraví, života, práv a svobod jiných ohrožených osob.

Pokud se zamyslíme nad tím, co nám nový zákon č. 135/2006 nabízí v teoretické rovině, bezesporu musíme ocenit zefektivnění nástrojů, které mají oběti domácího násilí k dispozici. Je však třeba brát v úvahu rovněž praktickou aplikaci zákona, tedy jak jsou jeho ustanovení jednotlivými institucemi uváděna v život. Konkrétně se jedná zejména o Policii České republiky, soudy a intervenční centra. Opomenout nelze ani to, jak je jeho význam chápán ostatními institucemi zainteresovanými v řešení problematiky domácího násilí (například orgány sociálně-právní ochrany dětí).

Postup Policie České republiky při rozhodování o vykázání

Pro Policii ČR znamená novelizace zákona o Policii České republiky významné posílení kompetencí při řešení situací domácího násilí. Proto, aby policisté dokázali takové situace odhalit a věděli, jak si s nimi poradit, byla vypracovány metodika, konkrétně závazný metodický pokyn policejního prezidenta, kterým se stanoví postup příslušníků Policie České republiky v případech domácího násilí. Přílohou tohoto metodického pokynu je dotazník SARA DN, který je koncipován formou tří souborů po pěti otázkách, jejichž zodpovězení by mělo indikovat rizikové faktory.

Dotazník SARA DN je jednou z pomůcek, která by měla policistům pomoci domácí násilí identifikovat. Po komplexním zhodnocení konkrétní situace pak záleží na uvážení kompetentního policisty, zda vydá či nevydá rozhodnutí o vykázání. Protože vydání rozhodnutí záleží na uvážení policisty, který je oprávněn vydat rozhodnutí o vykázání, jsou na něj kladeny poměrně značné nároky z hlediska zkušeností a znalostí o domácím násilí obecně, o psychice oběti a násilníka atp. Bylo by tedy mylné domnívat se, že mechanické vyplnění dotazníku a rutinní shromáždění důkazů bude postačující. K eliminaci těchto negativních důsledků byla zorganizována školení, která měla za úkol zlepšit povědomí policistů o problematice domácího násilí a jeho specifických rysech.

Tři pilíře nové právní úpravy

Nyní se pokusme zhodnotit, jakým způsobem by mohl být institut policejního vykázání aplikován prakticky tak, aby naplňoval účel předpokládaný zákonodárcem. Primárním cílem je bezesporu ochrana života, zdraví a lidské důstojnosti. Jak bylo zmíněno výše, mediální obraz „vykázání“ je redukován téměř výlučně na vykázání policejní. Zákon č. 135/2006 Sb. je však postaven na třech pilířích, které mají obětem domácího násilí pomoci jejich situaci komplexně a dlouhodobě řešit. Prvním z nich je zmíněné policejní vykázání. Druhým pilířem je existence intervenčních center, která poskytují obětem domácího násilí sociální služby specifikované zákonem č. 100/1988 Sb., o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů. Třetím pilířem je soudní rozhodnutí v podobě vydání předběžného opatření na vykázání (popřípadě zdržení se vstupu). Smyslem legislativní konstrukce těchto tří pilířů je bezesporu kontinuální a konzistentní pomoc obětem domácího násilí.

Zjednodušeně a schematicky si to lze představit takto: násilník je policejně vykázán, ohrožené osobě (osobě ohrožené domácím násilím) je policistou poskytnuta informace o možnosti obrátit se na intervenční centrum (nebo na jakoukoliv další organizaci poskytující relevantní služby), oběť se bez nátlaku násilné osoby zorientuje ve své situaci, navštíví intervenční centrum popřípadě jinou organizaci, kde jsou jí poskytnuty další informace, na základě nichž může pokračovat v dalším řešení. Počátek tedy spočívá v krátkodobé a akutní pomoci, další kroky vedou přes zprostředkující element (intervenční centrum popřípadě jinou organizaci poskytující pomoc obětem domácího násilí) a v konečné fázi nastupuje řešení s dlouhodobější perspektivou (soud).

Všechny výše zmíněné kroky by na sebe měly navazovat, osoba ohrožená domácím násilím však může do řetězce pomoci vstoupit v kterékoliv fázi. To znamená, že může požádat o pomoc intervenční centrum, aniž by musela být osoba, která se k ní chová násilně, vykázána a může podat návrh na vydání předběžného opatření, a to aniž by mu předcházelo rozhodnutí o vykázání. Prvků pomoci lze tedy využít i „izolovaně“. Nejefektivnější však samozřejmě vždy bude, projde-li oběť celým procesem, který pro ni byl konstruován zákonem č. 135/2006 Sb., jelikož ten skýtá možnost řešení v dlouhodobém horizontu.

Poslání a cíl zákona

Od zákona č. 135/2006 Sb., zejména od možnosti policejního vykázání, bylo a je očekáváno mnoho. Obzvláště proto, že se zákonodárce odhodlal k poměrně razantnímu kroku v boji proti domácímu násilí a svým legislativním aktem dal jasně najevo, že aktivita by měla být vyvíjena ze strany násilníka a nikoliv oběti. Nelze však podléhat iluzi, že díky jeho existenci budou spaseny a zachráněny všechny oběti domácího násilí. Stejně tak se nelze domnívat, že Policie ČR má díky své metodice výlučný a monopolní nástroj na detekci domácího násilí, a že tam, kde Policie nevydala rozhodnutí o vykázání, domácí násilí neexistuje.

Smyslem institutu policejního vykázání je především odvrácení hrozby akutního nebezpečí a nastartování kontinuálního procesu pomoci oběti domácího násilí. Jeho prvotní účel tedy spočívá v odhalení a eliminaci možnosti nebezpečí pro ohroženou osobu, nikoliv v rozhodování, zda byla naplněna skutková podstata § 215a „týrání osoby žijící ve společně obývaném bytě nebo domě“. Pravomoc rozhodnout, zda v daném případě byla naplněna skutková podstata některého z trestných činů, jejichž výčet obsahuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, má v demokratickém a právním státě výlučně nezávislý a nestranný soud. Žádný jiný orgán státní moci takovou kompetenci nedisponuje, což se nezměnilo ani po přijetí zákona č. 135/2006 Sb.

Nelze tudíž dovozovat, že tam, kde nedošlo k vykázání, neexistuje domácí násilí. Pro rozhodnutí o vykázání musí kompetentní policista shromáždit na místě dostatek důkazů a zjištěné skutečnosti musí nasvědčovat tomu, že je ohrožen život, zdraví nebo lidská důstojnost ohrožené osoby. Pokud, ať už z jakýchkoli důvodů, nemá k dispozici dostatek podkladů pro své rozhodnutí, nemůže jej vydat. To však neznamená, že důkazy pro to, že násilná osoba naplnila skutkovou podstatu některého z trestných činů, nebudou shromážděny v rámci trestního řízení, kde jsou k tomu nesrovnatelně lepší podmínky. Rozhodnutí o vykázání vydané policistou Policie ČR na místě nelze tedy považovat za výlučný indikátor situace domácího násilí.

Závěr

Jak bylo již mnohokrát v tomto příspěvku řečeno, existence zákona č. 135/2006 Sb. dozajista přispívá k efektivnější ochraně klíčových hodnot demokratické společnosti. Je

však obecně známo, že k účinnému naplňování právních norem je třeba je uvádět v život s vědomím jejich cíle a poslání. Při uplatňování legislativních nástrojů předmětného zákona, ať už v podobě policejních kompetencí či dalších institutů, které nám nabízí, je vždy třeba brát na vědomí jejich předpokládaný smysl i jejich reálné možnosti.

Autorka působí v Persefoně.

Poznámky:

1) O tématu předběžných opatření na vykázní bylo pojednáno v rámci příspěvku Mgr. Zuzany Mrázkové: Občanskoprávní řešení situace oběti domácího násilí, Via Iuris ONLINE ze dne 28. 3. 2007, <http://viaiuris.pilaw.cz/index.php?p=msg&id=137>.
2) Důvodová zpráva k zákonu č. 135/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti ochrany před domácím násilím.

Publikováno: 11. 7. 2007

PRÁVA SPOTŘEBITELŮ/PACIENTŮ

Přístup k mimosoudní ochraně ve spotřebitelských sporech

Mgr. Filip Gregor

Na začátku srpna vypracovalo Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO) pracovní návrh projektu na vytvoření systému mimosoudního řešení spotřebitelských sporů. Návrh nastiňuje několik variant organizace takového systému, a to od vytvoření nového specializovaného státního orgánu, přes zabezpečení systému Hospodářskou komorou ČR, až po vytvoření multistakeholderové platformy.

Návrh počítá s tím, že systém bude založen na mediaci s volitelnou možností navázání na rozhodčí řízení u Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR. Ustanovení efektivního systému tohoto druhu není jednoduchou záležitostí. Je předčasné předvídat, jak bude úspěšná snaha MPO. Avšak samotná skutečnost, že stát tuto potřebu rozpoznal, činí kroky k jeho ustavení a zvažuje alternativy, je pozitivním signálem.

Slovy MPO: „Cílem tohoto návrhu je zajistit v ČR lepší přístup ke spravedlnosti v oblasti spotřebitelského práva. V současné době je ochrana práv spotřebitele zajištěna poměrně dobře po hmotněprávní stránce. Vymahatelnost práv v praxi je však obtížná. I spory o relativně nízké hodnotě směřují ke zdoluhavému a nákladnému soudnímu řízení.

Alternativa k soudnímu sporu až na několik výjimek neexistuje.“ 1)

Evropská doporučení

Ustanovení systémů mimosoudního řešení spotřebitelských sporů (dále ADR – z anglického Alternative Dispute Resolution) bylo v průběhu 90. let deklarováno orgány Evropské unie jako prioritou politiky ochrany spotřebitele. V souvislosti s tím byla vydána série soft-law nástrojů, 2) které vyvrcholily dvěma doporučeními Komise o principech, kterými by se měly řídit ADR orgány založené na zásadě rozhodčího řízení (Doporučení 98/257/ES) a mediace (Doporučení 2001/310/ES).

Z těchto principů například vyplývá, že odpovědné orgány by měly být stálého charakteru, specializované na spotřebitelské spory a prosté možného střetu zájmů. Odpovědné orgány by měly v řízení hrát aktivní roli. Důležitým požadavkem je, aby ADR nenahrazovalo a neobcházelo soudní řízení. Spotřebitel by neměl dát souhlas s mimosoudním řešením sporu předtím, než spor vznikne. Náklady spojené s řízením, včetně případných nákladů vítězné strany, které musí poražená strana hradit, by měly být nízké a nikoliv v nepoměru k hodnotě sporu. Konečně Komise nabádá k snadné dostupnosti řízení – například elektronickými prostředky.

Situace v České republice

V České republice neexistuje účinný obecný systém ADR specializovaný na spotřebitelské spory, a to ani v podobě soukromé iniciativy ani v podobě státního orgánu, s výjimkou institutu finančního arbitra České republiky, který byl zřízen zákonem č. 229/2002 Sb. 3)

Možnost mimosoudního řešení sporů nabízí rozhodčí soudy v rozhodčím řízení na základě zákona č. 216/1994 Sb. o rozhodčím řízení a výkonu rozhodčích nálezů. Tyto soudy poskytují rychlejší, a v určitých případech levnější, alternativu k soudnímu řízení a mají povětšinou dobrou reputaci. Jsou nicméně orientovány především na řešení obchodních sporů a nemají speciální pravidla pro spotřebitelské spory. Rozhodčí řízení dle zákona č. 216/1994 Sb. nezaručuje splnění požadavků doporučení Komise a ve výsledku tak může být zneužito k vyloučení soudní ochrany spotřebitelů. Nelze přitom reálně očekávat, že by se obecný ADR systém utvořil bez asistence státu.

Systémy ADR v zemích Evropské unie

MPO může při nastavování českého obecného ADR systému čerpat ze zkušeností jiných členských států. Tyto systémy se ovšem vyznačují značnou rozdílností. Při velmi zjednodušeném náhledu lze identifikovat 3 základní modely.

V zemích západní Evropy - například ve Velké Británii, Irsku a Nizozemí - fungují sektorově rozdělené mediační systémy, které jsou zcela nebo částečně zabezpečovány a financovány profesními sdruženími podnikatelů operujících v tom daném segmentu trhu. Účast podnikatelů na těchto systémech je dána jejich členstvím v daných sdruženích. V zemích jižní Evropy je běžný státem organizovaný decentralizovaný arbitrážní systém. Konečně ve Skandinávii fungují univerzální a centralizované systémy nadané mediačními pravomocemi, které jsou zabezpečovány buď specializovaným státním orgánem, nebo platformou vybudovanou na multistakeholderovém základě.

Jako příklad může sloužit švédské řešení, kde je systém ADR zabezpečován Výborem pro spotřebitelské stížnosti, jenž je státním orgánem podléhajícím Ministerstvu financí. Prezident a viceprezident výboru musí být právníkem se soudcovskou praxí. Oba jsou jmenováni vládou, podobně jako další členové výboru a odborní experti... Kvorum pro rozhodování v jednotlivých případech tvoří prezident a čtyři experti, nebo pokud žádný z expertů nemá námitek, člen výboru a dva experti. Zastoupení členů hájících spotřebitelské a podnikatelské zájmy musí být přitom rovnoměrné. Výbor je dále vnitřně sektorově členěn. Výbor vydá svůj nálezy i v případě, že se podnikatel řízení neúčastní. Pozoruhodné je, že nezávazné nálezy Výboru jsou v 75% případů podnikateli respektovány (v bankovním sektoru jsou rozhodnutí respektována 100%), 4) což je dáno i skutečností, že profesní sdružení často stanovují jako podmínku členství obecný souhlas s nálezy Výboru. V případě soudních sporů bývají nálezy Výboru téměř bezvýhradně potvrzeny.

Modely navržené MPO

Je pochopitelně otázkou, do jaké míry jsou zkušenosti z jiných členských států přenositelné do českého prostředí, respektive do jaké míry závisí na daných společenských podmínkách. Dle návrhu MPO bude pilotní projekt systému ADR centralizovaný a založený na mediačním základě. Bude přitom

respektována autonomie vůle stran a řízení bude možné jen se souhlasem obou stran.

Podstatnou otázkou zůstává povaha orgánu, který bude mediaci zabezpečovat. Vzhledem k tomu, že za daných okolností nelze počítat s vytvořením nového specializovaného orgánu či rozšíření pravomocí orgánů stávajících, jsou reálná následující dvě řešení. První z nich počítá se zabezpečením celého systému ze strany Hospodářské komory ČR. Toto řešení je problematické z hlediska zajištění nezávislosti systému a získání důvěry spotřebitelů. Hospodářská komora České republiky je subjektem zastupujícím podnikatelskou veřejnost v České republice. Chrání zájmy svých členů – malých, středních a velkých podniků, které se sdružují v regionální síti komor a v živnostenských společenstvech. 5)

Druhé řešení spočívá ve zřízení Platformy při MPO, která by byla vytvořena na bázi dobrovolné účasti všech hlavních subjektů (HK ČR, spotřebitelské organizace, asociace podnikatelů, Advokátní komory, Asociace mediátorů ČR atd. 6) V návrhu MPO je vyhodnoceno jako nejvhodnější právě toto řešení. Vytvoření systému v této podobě lze uvítat jako krok správným směrem. MPO se bude muset nicméně vypořádat se dvěma zásadními problémy.

Tím prvním je organizační zabezpečení Platformy. Spotřebitelské právo není v České republice ustáleno a některé jeho zásady nejsou všeobecně akceptovány nebo vnímány stejně všemi zainteresovanými subjekty. To klade značné nároky na experty, kteří se budou na fungování Platformy podílet. Druhým problémem je otázka, jakou bude mít fungování Platformy odezvu v podnikatelských kruzích. Skandinávský model, kterým se zřejmě návrh MPO nejvíce inspiruje, nevyžaduje souhlas podnikatele s řízením. Ovšem vzhledem k tomu, že projekt MPO má mít pilotní charakter, tento druhý problém není v daný okamžik zásadní.

Autor působí ve sdružení právníků EPS, v programu GARDE.

Poznámky:

- 1) Projekt mimosoudního řešení spotřebitelských sporů [pracovní návrh pilotní fáze projektu], Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2. srpna 2007, s. 3.
- 2) Viz například Rezoluce Parlamentu z 11. března 1992 (OJ č. C 94, 13.4.1992, s. 217) a Rezoluce Rady z 13. června 1992 (OJ č. C 186, 23.7.1992, s. 1) stanovující budoucí priority společné politiky ochrany spotřebitele; Zelená kniha Evropské

Komise z 16. listopadu 1993 o přístupu spotřebitelů k právní ochraně a o urovnávání spotřebitelských sporů v rámci jednotného trhu (COM(93) 576), Akční plán (COM(96) 13) o přístupu spotřebitelů k ...; rozhodnutí Rady 2001/470/ES o vytvoření Evropské soudní sítě v občanskoprávních a obchodních záležitostech.

3) Finanční arbitř byl ustanoven v rámci harmonizace práva České republiky se zeměmi Evropské unie, neboť směrnice Evropských společenství č. 97/5/ES, o přeshraničních platbách, požaduje zajištění rychlého a efektivního vyřizování sporů klientů s převádějícími institucemi mimosoudní cestou. Více informací na: <http://www.finarbitr.cz/>.

4) Viz:

<http://www.english.konsumentverket.se/mallar/en/artikel.asp?lngCategoryId=657>

5) Viz stránky Hospodářské komory: http://www.komora.cz/hk-cr-top-02-sede/hospodarska-komora-cr/co-je-hk-cr/art_22368/article.aspx.

6) Projekt mimosoudního řešení spotřebitelských sporů [pracovní návrh pilotní fáze projektu], Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2. srpna 2007, s. 7.

Publikováno: 29. 8. 2007

Řešení názorových konfliktů mezi rodiči nezletilých pacientů a lékaři

Mgr. Michaela Kopalová

Tento článek reaguje na zajímavý případ z praxe autorky, která se věnuje lidským právům ve zdravotnictví. Přestože se nejedná o situaci ojedinělou, není nijak explicitně právně upravena a ani judikatura českých soudů neobsahuje použitelná pravidla. Autorka v tomto případě nevystupuje jako právní zástupkyně, ale podílela se na něm formou nezávislé analýzy pro soud za laskavé spolupráce s ústavně-právní expertkou JUDr. Kateřinou Šimáčkovou, Ph.D.

Kazuistika

Manželé M.+P. mají 3 děti. Jejich nejmladší dítě, osmiletý syn J. onemocněl zhoubným nádorovým onemocněním, tzv. Ewingovým sarkomem v maxilární dutině a byla mu stanovena léčba dle mezinárodního protokolu EURO-E.W.I.N.G.99. Podstoupil šest bloků chemoterapie a následně operaci, při které se vlastní nádor nenašel a odebrané vzorky kostí a okolní tkáň byly histologicky negativní - vykazovaly pouze změny po hojení. Ošetřující lékař požaduje provedení radioterapie, a to v rozsahu odpovídajícímu nálezům z období před operací. Lékař argumentuje, že v případě

radioterapie je šance na úspěšné dokončení léčby 60 - 80%. V opačném případě se šance snižují o 20% zejména tím, že se zvyšuje riziko recidivy nádoru asi o 1/3. V procentuálním vyjádření však lékaři nejsou jednotní, obzvláště s ohledem na mnohaměsíční odstup od poslední léčby. Nasazení radioterapie je v souladu s mezinárodním protokolem EURO-E.W.I.N.G.99.

Rodiče odmítají udělit svolení. Opatřili si informace, podle nichž jsou pozdní následky radioterapie natolik závažné, že organismus (zejména ozářenou oblast) trvale poškodí a výrazně ovlivní kvalitu života jedince. Jedná se především o zastavení růstu ozářené oblasti (a s tím spojenou deformaci obličeje), snížení funkce očního nervu, vznik šedého zákalu, ovlivnění funkce hypofýzy, ovlivnění vývoje zubů a horní čelisti a dále může vyvolat vznik sekundární malignity. Všechny výsledky z histologie jsou v tomto okamžiku negativní. Dítě je v dobrém zdravotním stavu, ozařování by tedy podle rodičů tento zdravotní stav silně zhoršilo, ačkoli přínos radioterapie provedené s tak velkým odstupem je silně diskutabilní. Jelikož ozařování není neodkladné, obrátil se ošetřující lékař na orgán sociálně-právní ochrany dětí a požádal, aby orgán sociálně-právní ochrany dětí podal návrh na vydání předběžného opatření. Orgán sociálně-právní ochrany dětí podal podnět na omezení rodičovské odpovědnosti v rozsahu nezbytném pro provedení zákroku. Soudce se nyní rozhoduje, zda zahájí nesporné řízení.

Rodiče vs. lékař

Budeme se věnovat situacím, kdy je dítě ve věku, kdy není samo s to vytvořit si vlastní názor a kvalifikovaně ho vyjádřit (obdobně je tomu ve výše uvedeném případě). V případě sporu mezi názorem lékaře a rodičů na léčbu nezletilého pacienta neschopného samostatně posoudit zákrok mohou nastat 3 situace:

a) Zákrok je nezbytný k záchraně života či zdraví pacienta a je zároveň neodkladný (například zánět slepého střeva). Neodkladnost zákroku spočívá v tom, že aktuální zdravotní stav dítěte vyžaduje provádění určitých zákroků okamžitě, a nelze tedy odkládat zákrok ani v řádu hodin, natož pak dnů. Je-li splněna podmínka nezbytnosti zákroku pro záchranu života a zdraví dítěte a současně podmínka neodkladnosti zákroku, může lékař vykonat zákrok i proti vůli rodičů na základě ustanovení § 23 odst. 3 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu (dále jen „ZPZL“).

b) Zákrok je sice nezbytný k záchraně života či zdraví dítěte, dá se však odložit alespoň o 24 hodin. V takovém případě lékař nemůže jednat na základě institutu krajní nouze a musí využít možnosti obrátit se na orgán sociálně-právní ochrany dětí s žádostí o podání návrhu na předběžné opatření podle § 76a občanského soudního řádu. Orgán sociálně-právní ochrany dětí požívá sice diskrece při rozhodování, zda žádosti lékaře vyhoví či ne, v drtivé většině případů se však na soud obrátí.

c) Zákrok je podle lékaře potřebný pro život či zdraví dítěte, lze ho však odložit na týdny či měsíce, aniž by tím dítě utrpělo zásadní újmu. V takovém případě se musí lékař smířit s tím, že rodič je oprávněn rozhodovat o léčbě dítěte, případně se může obrátit opět na orgán sociálně-právní ochrany dětí, který pak může využít svých oprávnění daných mu zákonem o sociálně-právní ochraně dětí.

Situace výše uvedená spadá zjevně pod písm. c), neboť ozařování v daném případě je možno odložit. Ačkoli účinky radioterapie jsou nejvyšší, proběhne-li co nejdříve od ukončení léčby, v případě dítěte J. již tak jako tak k odložení došlo z důvodu zdravotního stavu dítěte. Zdravotnické zařízení reagovalo tak, že situaci oznámilo orgánu sociálně-právní ochrany dětí, který se rozhodl podat podnět k soudu na omezení rodičovské odpovědnosti rodičů M. a P. Příčinou konfliktu mezi zdravotnickým zařízením a rodiči je v daném případě to, co je v nejlepším zájmu konkrétního dítěte. Lékaři shledávají radioterapii jako zákrok, který bude sloužit nejlepšimu zájmu nezletilého J., protože se jejím prostřednictvím pravděpodobně sníží riziko recidivy nádoru o 20-30%, což je obecně přijímaný medicínský názor.

Kdo zná nejlepší zájem dítěte?

Rodiče zase mají za to, že v nejlepším zájmu jejich dítěte je radioterapii neprovádět. Vycházejí přitom jednak ze své rodičovské intuice a znalosti poměrů svého dítěte, jednak z medicínských údajů o těžkých následcích, které by radioterapie měla se 100% jistotou na jejich dítě. Za dané situace tedy rodiče zvažují celkovou kvalitu života dítěte, která podle nich méně utrpí, když se radioterapie neprovede. Do posuzování nejlepšího zájmu dítěte se tedy v případě lékařů promítají názory čistě medicínské, v případě rodičů pak také zájmy sociální, etické atd.

Otázkou tedy zůstává jednak a) kdo je oprávněn posuzovat nejlepší zájem dítěte a závazně o něm rozhodovat a b) podle jakých kritérií by měl být nejlepší zájem hodnocen. Je pravděpodobné, že nejlepší zájem dítěte je schopen nejlépe zhodnotit ten, kdo je nezletilému nejbližší, tedy rodič. Tomu odpovídá také české rodinné právo, které ponechává rozhodování o takových otázkách rodičům.

Jiný subjekt než rodič rozhoduje (kromě situací uvedených výše pod písm. a) a b)) teprve tehdy, když:

- a) soud, nedohodnou-li se oba rodiče na způsobu léčby dítěte,
- b) opatrovník, je-li soudem ustanoven k udělení souhlasu k zákroku nebo jsou-li rodiče v tomto rozsahu omezeni na rodičovské zodpovědnosti,
- c) poručník, jsou-li rodiče zbaveni rodičovské zodpovědnosti.

Vycházíme-li z toho, že zásahy do rodičovské zodpovědnosti jsou možné jen tehdy, pokud rodiče nevykonávají řádně své povinnosti plynoucí z rodičovské zodpovědnosti a zároveň to vyžaduje zájem dítěte (omezení) nebo v případě, že rodiče zneužívají svou rodičovskou zodpovědnost nebo ji závažným způsobem zanedbávají, dojdeme k závěru, že pokud se nejedná o stav krajní nouze, není možné přenášet rozhodování o léčbě dítěte na jiný subjekt jen z toho důvodu, že rodiče zastávají jiný názor než lékař a odmítají udělit k zákroku svolení, pokud zároveň zanedbávají závažně svou rodičovskou zodpovědnost nebo ji nezneužívají. Zastávání jiného názoru než lékař však nemůže být samo o sobě považováno za zanedbávání či zneužívání rodičovské zodpovědnosti, neboť rodiče mají nejen právo, ale i povinnost přihlížet také k jiným než k čistě medicínským zájmům jejich dítěte.

Řešení obdobných případů ve Spojeném království

V právním řádu Spojeného království jsou rodičovská práva (parental power) definována jako odpovědnost za péči, výživu a ochranu dítěte a zahrnují také odpovědnost za léčbu dítěte. Tato rodičovská odpovědnost umožňuje rodičům vykonávat fyzickou kontrolu nad svým dítětem, nad jeho vzděláním, náboženstvím, sňatkem a správou majetku, a to až do věku 18 let. Rodičovská pravomoc je omezena zákonem a podléhá kontrole státu. Pravomoci státu nad výkonem rodičovských práv jsou sice teoreticky neomezené, v praxi jsou však vykonávány s určitými limity. Stát

intervenuje v záležitostech péče rodičů o jejich děti jen zřídka a hlavní slovo se v otázkách péče o dítě ponechává přirozeně rodičům. 1)

Soud může zvrátit rozhodnutí rodičů týkající se léčby jejich dítěte v těchto případech:

a) rodič udělil svolení k zákroku, jenž není v nejlepším zájmu dítěte,

b) rodič odmítá udělit svolení k zákroku, jenž je v nejlepším zájmu dítěte.

Soud však přistupuje k takovému opatření velice opatrně, zpravidla pouze v případě, kdy dojde k závěru, že jsou dány podmínky pro omezení nebo zbavení rodičovské odpovědnosti. Soud nezkoumá, zda rodič jedná rozumně při svém rozhodování, ale co je v nejlepším zájmu dítěte. Rodič požívá při svém rozhodování určitou míru volnosti („margin of appreciation“) a soud nebude tudíž omezovat jeho odpovědnost v každém případě, kde zastává opačný názor než rodič, jak dokládá tento rozsudek:

„Může být spolehlivě řečeno pouze to, že existuje stupnice, na jejímž jednom konci leží jasné případy, kde je odpor rodičů vyvolán dogmatem neslučitelným s principy zdraví a blaha dítěte tak jak je chápáno většinou lidstva. Na druhé straně této stupnice pak leží vysoce problematické případy, v nichž existuje reálný prostor pro rozlišnost názorů mezi rodičem a soudcem. V obou situacích je povinností soudce, aby převážil nejvyšší zájem dotčeného dítěte. V posledně jmenovaných případech však musí existovat pravděpodobnost (nikoli samozřejmě jistota), že čím větší prostor existuje pro diskusi o obou názorech, tím silnější bude inklinace soudu k tomu, aby byl ovlivněn úvahou, podle níž je ve složitých situacích rozhodování o nejlepším zájmu dítěte týkající se délky a kvality jeho života činěno rodičem, jemuž byla svěřena péče o dítě přírodou. 2)

Když rodiče odmítají udělit souhlas k zákroku zachraňujícímu život dítěte, bude soud ochotnější zvrátit rozhodnutí rodiče, když pro záchranu dítěte postačí jednorázová operace, než když je nutná komplikovaná léčba a několik let zvláštní péče, a dospěl-li rodič po zvážení všech rizik, nepohodlí a stresu, doby medikace a možnostech dalších operací k rozhodnutí, že tato léčba by nebyla v nejlepším zájmu tohoto konkrétního dítěte. 3) Pokud názor rodičů není v zásadním rozporu s názorem, který by v dané situaci zastával každý jiný rodič (například v případě Svědků Jehovových při odmítání podání transfúze, která může zachránit život dítěte), soud rozhodnutí rodičů zpravidla nezvrátí. Podle judikatury soudů Spojeného království a podle

odborné literatury nemůže stát nahradit rodiče při rozhodování o dítěti, protože jenom oni mají neustálý a hluboký vhled do záležitostí a potřeb dítěte:

„Soud nemá kapacitu potřebnou k tomu, aby kontroloval křehké a složité mezilidské vztahy mezi dítětem a jeho rodičem... Soud nemá ani zdroje ani dostatečnou citlivost, aby reagoval na narůstající a nestále se měnící potřeby dítěte. Soud nemá kapacitu řešit individuální důsledky svých rozhodnutí ani jednat takovou rychlostí, jakou problém konkrétního dítěte vyžaduje.“ 4)

Závěr

Případ nezletilého J. zatím nebyl rozhodnut, respektive soud se teprve rozhoduje, zda zahájí nesporné řízení. Posuzujeme-li případ podle platného práva, soud by řízení zahájit vůbec neměl. Na druhou stranu by však rozhodování ve věci přineslo jasné vodítko pro orgány sociálně-právní ochrany dětí a soudy. Případ také upozornil na existenci často mylných obav na straně lékařů. Lékaři se totiž, podle názoru autorky, někdy obracejí na orgány sociálně-právní ochrany s podobnými žádostmi z toho důvodu, že pociťují odpovědnost za zdraví dítěte a snaží se přenést tuto odpovědnost na orgán sociálně-právní ochrany dětí, případně na soud. Když už se pak případ rozběhne před soudem, mohou zase pociťovat odpovědnost za zahájené řízení, a tím práci dalších osob, a snaží se pak co nejdůrazněji prosazovat své medicínské argumenty.

Odpovědnost lékaře však v takovém případě končí v okamžiku, kdy rodič učiní kvalifikované rozhodnutí, maximálně pak v okamžiku, kdy lékař věc nahlásí orgánu sociálně-právní ochrany dětí s podezřením, že je zanedbávána rodičovská odpovědnost. Lékař nemusí za každou cenu obhajovat důvody, které ho vedly k podání podnětu orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Měl by naopak poskytovat tomuto orgánu i soudu čistě objektivní a nezaujaté informace svědčící pro i proti navrhovanému zákroku.

Autorka působí v Lize lidských práv.

Poznámky:

1) „Nejlepší osobu pro výchovu dítěte je jeho rodič. Nezáleží na tom, zda se jedná o rodiče moudrého či pošetilého, bohatého či chudého, vzdělaného či negramotného, pokud není ohroženo morální či fyzické zdraví dítěte. Státní orgány nemohou zasahovat do přirozenosti. Státní orgány vykonávají kontrolu a intervenují za účelem ochrany dítěte v

případě, kdy je vztah mezi rodičem a dítětem narušený nebo když rodič dítě opustil." In: Freeman, M.: *Whose Life Is It Anyway?* Medical Law Review, č. 9, 2001.

2) Věc T [1997] 1 WLR 242, 253-254 in: Grubb, A. (ed) a kol: *Principles of Medical Law*, Oxford: Oxford University Press, 2. vydání, 2004, s. 239.

3) Grubb, A. (ed) a kol: *Principles of Medical Law*, Oxford: Oxford University Press, 2. vydání, 2004, s. 239.

4) Goldstein a kol.: *The Best Interest of The Child*, Free Press, 1996, s. 91.

Publikováno: 19. 9. 2007

ODPOVĚDNOST NADNÁRODNÍCH KORPORACÍ

Střet zájmů a systémová podjatost v případech zahraničních investic v ČR

Mgr. Jiří Nezhyba

Program GARDE - Globální odpovědnost Ekologického právního servisu, se dlouhodobě věnuje případům významných zahraničních investic, jako byly například kauzy hliníkárně Nemak, automobilky TPCA, továrny na výrobu obrazovek LG. Philips a v současné době automobilky Hyundai. S aktivitami (těchto) nadnárodních společností jsou totiž spojeny mnohé významné a často negativní vlivy nejen environmentální, ale také ekonomické a společenské. Mezi ně pak patří také oblast korupce a střetu zájmu, na jejíž vlivy jsme při řešení našich případů naráželi. Rozhodli jsme se proto již získané a další poznatky představit veřejnosti formou rozsáhlejší analýzy, která bude k vydání připravena na podzim tohoto roku. V tomto článku se z celého rozsáhlého tématu zaměříme pouze na popis vybraných aspektů střetu zájmu a systémové podjatosti v případech prosazování zahraničních investic na obecní a krajské úrovni.

Smlouvy s investory: povolení zařídíme

V případě významných investic byly se zahraničními investory podepisovány investiční smlouvy (memoranda o spolupráci, prohlášení o společném záměru) nejen na vládní úrovni. Častěji se uzavíraly nejrůznější smlouvy na místní a regionální úrovni s jednotlivými obcemi či kraji, kam zahraniční investoři přicházeli se svými záměry směřovanými většinou do průmyslových zón (greenfields), které územní samospráva pro jejich investice připravovala. 1) Smlouvy uzavíraly územně samosprávné celky v rámci výkonu své samostatné působnosti.

Důležitým bodem těchto smluv byl závazek územní samosprávy poskytnout investorovi součinnost a spolupráci při přípravě a realizaci jeho investice tak, aby mohla být co nejrychleji a nejsnadněji dokončena. Jednotlivé formy smluvně upravené spolupráce územní samosprávy s investorem se různily. Za nejtypičtější a nejčastěji se objevující lze nicméně považovat závazek poskytnout součinnost při získání všech potřebných rozhodnutí a povolení, přičemž povolování investice je typický výkon přenesené působnosti obce, výkonu státní správy.

Vybrané smlouvy se zahraničními investory dále presumují například vydání konkrétních rozhodnutí či povolení. Mimo presumce vydání potřebných povolení navíc ustanovení některých smluv se zahraničními investory determinují obsahovou stránku těchto správních aktů, když uvádějí, že taková rozhodnutí ve prospěch investorů nemají obsahovat podmínky, které by pro něj mohly být nepřijatelné. Taková smluvní ustanovení lze považovat za velice problematická především z důvodu, že teprve kompetentní správní orgány v rámci správních řízení mají rozhodovat o tom, zda, a případně za jakých podmínek, lze konkrétní záměr do určité lokality umístit, vystavět a provozovat jej.

Investoři se v rámci budoucích kupních smluv dále například zavazovali koupit pozemky až poté, co získají potřebná povolení, například stavební povolení. Uvedeným se vydání souhlasných rozhodnutí stává zcela zásadní podmínkou provedení záměru investora, kde prodej pozemků, často za zvýhodněnou cenu, je součástí investičních pobídek a zároveň nezbytnou součástí realizace projektu.

Závazek spolupráce územní samosprávy a investora mohl mít i další podoby, jako například zdržení se jakýchkoliv kroků či úkonů, které jsou (nebo by mohly být) škodlivé pro projekt investora, a to například formou vzdání se svých zákonných práv účastníka řízení v rámci správních řízení o povolení investice. Mezi nikoliv netypické příklady součinnosti mezi územní samosprávou a investorem také patřil závazek obcí či krajů požádat o vydání nejrůznějších povolení namísto investora či v jeho zastoupení.

Jak (ne)legálně zkrotit úředníky

V neposlední řadě se územní samosprávy zavazovaly ke spolupráci s investorem v určitých termínech na základě závazného

harmonogramu. Pro případ, že by harmonogram nebyl dodržen, hrozilo odstoupení investora od smlouvy či možnost požadovat smluvní pokuty.

Města či kraje se tedy smluvně zavazovaly k tomu, že budou určitým způsobem v zájmu investorů ovlivňovat činnost „svých“ úřadů a úředníků. To znamená, že samospráva – veřejnoprávní korporace – bude využívat svého postavení daného jí zákonem k tomu, aby působila na nezávislý výkon státní správy. A to přestože by představitelé obecní či krajské samosprávy de iure neměli mít možnost do výkonu státní správy, kterým povolování investice ve správních řízeních je, v zásadě jakkoliv zasahovat.

Výše zmíněná smluvní ujednání o poskytnutí součinnosti zahraničním investorům ze strany územních samospráv by sama o sobě nebylo možno považovat za učiněná v rozporu s dobrými mravy nebo směřující k porušování zákona či jeho obcházení. Nicméně s přistoupením popsanych souvislostí a okolností jednotlivých případů, dalších smluvních závazků, které svým obsahem a účelem směřují k plnění požadavků investorů ohledně obsahu správních rozhodnutí, a i k ovlivňování činnosti státní správy představiteli územní samosprávy, lze poměrně jednoznačně konstatovat, že taková smluvní ujednání je nutno považovat za úkony, které svým obsahem nebo účelem odporují zákonu, obchází jej nebo se přiči dobrým mravům ve smyslu § 3 a § 39 občanského zákoníku (č. 40/1964 Sb.). Jako taková by měla být tato smluvní ujednání absolutně neplatná.

Možný protiargument říkající, že nemůže být považováno za směřující k porušení zákonů či v rozporu s dobrými mravy, když se územní samospráva zavazuje ke spolupráci s investorem při obstarání potřebných povolení, pokud tak bude činit výhradně a naprosto legální cestou, může těžko uspět. Představitelé územní samosprávy totiž do výkonu státní správy takto zasahovat nesmějí a zároveň jsou úředníci povinni jednat a rozhodovat nestranně. Již pouhý možný (a v námi analyzovaných případech fakticky realizovaný) vstřícnější, přednostní či rychlejší postup úřadu vůči investorovi znamená ze strany samosprávy ovlivňování výkonu státní správy. Ze strany úřadů pak představuje neodůvodněné činné rozdíly mezi jednotlivými osobami, jejichž rovnost v právech je ústavně zakotvena.

Rozhodování o „vlastních“ návrzích

Dalším významným problémem při prosazování zahraničních investic v České republice je okolnost, že povolení k výstavbě infrastruktury průmyslové zóny - a záměru investora - územní samosprávy (obce či kraje) obvykle žádaly a žádají - postupem podle správního řádu a na základě dalších zákonů - přímo některý z odborů svého vlastního úřadu (například stavební odbor a odbor životního prostředí), či tento odbor úřadu případně o takové žádosti v určité fázi správního řízení spolurozhoduje jako tzv. dotčený orgán státní správy například formou závazného stanoviska či jiných povolení a souhlasů. Fakticky tedy zaměstnanec úřadu rozhoduje o vydání povolení pro vlastního zaměstnavatele. Pracovníci úřadů vedeni snahou či nutností vyhovět „politickému zadání“ mohou v takových případech často zapomínat (a fakticky zapomínají) na to, co je jejich primární povinností: dodržovat zákony a rozhodovat objektivně a nestranně.

Zaměstnanci obecního úřadu jsou podle § 109 odst. 1 zákona o obcích součástí obecního úřadu v rámci pracovního poměru podřízenými svého zaměstnavatele (obce, města) a z uvedeného důvodu jsou povinni plnit pokyny svého zaměstnavatele a nadřízeného, jak plynulo například z ustanovení § 27 odst. 1, § 35 odst. 1 písm. b), § 73 odst. 1 písm. a) „starého“ zákoníku práce č. 65/1965 Sb. a jak vyplývá z § 11 odst. 4, § 38 odst. 1 písm. b), § 106 odst. 4 písm. c) a § 301 písm. a) „nového“ zákoníku práce č. 262/2006 Sb. účinného od 1. 1. 2007.

Samotný zákon o obcích nepochybně vytváří silnou funkční a institucionální vazbu mezi obcí a obecním úřadem jako jedním z jejích orgánů. Konflikt zájmů plynoucí ze situace, kdy o žádosti (návrhu na zahájení správního řízení) obce či kraje, nebo o věci, která je v ekonomickém zájmu obce či kraje, rozhodují jeho zaměstnanci, nazýváme tzv. systémovou nebo generální podjatostí.

Přímý poměr úředníka k obci, o jejíž žádosti rozhoduje, a jeho přímá ekonomická závislost na tomto zaměstnavateli zakládá podle našeho názoru sama o sobě odůvodněnou pochybnost o nepodjatosti úřední osoby bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu ve smyslu § 14 správního řádu (či podle § 9 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, účinného do 31. 12. 2005). 2)

Také právní teorie a soudní praxe se shodují v tom, že není vhodné, aby správní orgány rozhodovaly o žádostech subjektů, jejichž jsou součástí. V současné době (de lege lata) je tento postup nepřipustný u vyvlastnění podle § 16 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, stejně jako podle předchozí právní úpravy podle § 112 odst. 2 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Jelikož si byli politici vědomi závažnosti dané problematiky, zabývali se jí v rámci návrhu nového správního řádu (schváleného jako zákon č. 500/2004 Sb. s účinností od 1. 1. 2006), který výslovně v návrhu § 131 počítal s tím, že obdobnou úpravu, jako platila a platí v řízení o vyvlastnění, přijme obecně pro činnost veřejné správy. V případě, že by o žádosti státu, kraje či obce měl rozhodovat jejich „vlastní“ úřad pro vyloučení pochybností o nepodjatosti, měl takové řízení rozhodovat jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu.

V rámci procesu tvorby a schvalování nového správního řádu nicméně převážily obavy z praktických dopadů takové úpravy a nakonec byl Senátem návrh správního řádu vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které spočívaly ve zrušení tohoto navrženého institutu. 3) A nový správní řád byl následně přijat v podobě navržené Senátem bez původně v § 131 navrhovaného „preventivního postupu“ bránícího vzniku podjatosti úředníků rozhodujících o žádostech svých zaměstnavatelů, která plyne přímo z konstrukce a fungování tzv. spojeného modelu veřejné správy.

Ohrožují kvalitu demokracie?

Prosazování zahraničních investic v České republice je ovlivňováno a spojováno nejen s kontroverzními ustanoveními smluv se zahraničními investory či systémovou podjatostí, ale i s celou řadou dalších faktorů. Spolupůsobení všech těchto faktorů, o nichž bude komplexně pojednávat naše analýza, pak vede k tomu, že české orgány státní správy i samosprávy jednájí ve prospěch soukromých investorů na úkor občanů a ochrany veřejných zájmů, například ochrany zdraví a životního prostředí. Taková situace má ve svém důsledku neblahý vliv na kvalitu naší demokracie a je tak jedním z projevů spojených s (ekonomickou) globalizací, z níž profitují především nadnárodní korporace, které v mnohých případech de facto přebírají moc svěřenou občany voleným zástupcům.

Autor působí v programu GARDE – Globální odpovědnost sdružení právníků EPS. 4)

Poznámky:

- 1) EPS získal řadu smluv se zahraničními investory na základě svobodného přístupu k informacím. Tyto smlouvy se staly zdrojem pro vznik tohoto článku.
- 2) Tento právní názor potvrdil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 10. 2002, čj. Ca 23/2002-17. Následně však byl rozsudek rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (rozh. č. 289/2004 Sb. NSS) zrušen s tím, že pokud Městský úřad v H. rozhodoval o umístění stavby „přístavby a nástavby Městského úřadu v H“, byl na zákonnost takového rozhodnutí použit velmi přísný metr, i když generální podjatost deklarována nebyla (nebo spíše právě proto).
- 3) Srov. shrnutí Jiřího Kaucého In: Příprava a projednání nového správního řádu (2. část) [VSp. 2004, 47: 2].
- 4) Tento článek vznikl jako součást projektu „Omezení korupce a střetu zájmu v případech státní podpory zahraničních investic“ podpořeného Nadací rozvoje občanské společnosti v rámci programu „Transition Facility“ financovaného ze zdrojů Evropské Unie a realizovaného od července 2006 do září 2007.

Publikováno: 4. 7. 2007

VIA IURIS

**Soubor článků z „Via Iuris – Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE“
za období 1. 7. – 30. 9. 2007**

www.viaiuris.cz
viaiuris.pilaw.cz

Připravuje:



Rediguje:

Mgr. David Zahumenský
Mgr. Pavlína Nedomová

Redakční rada:

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

Adresa redakce:

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

ISSN 1802-4351