



Obsah:

Porušování zákona ... příslušníky Policie ČR	1
Ochrana obětí trestných činů...	4
Ochrana pokojného stavu..., I. díl	7
Ochrana pokojného stavu..., I. díl	10
Záznam osobní povahy jako důkaz...	12
Umísťování a povolování staveb..., II. díl	14
Soudní kontrola při zajištění cizince	16
Proč neposkytnout informace, I. díl	18
Proč neposkytnout informace, II. díl	20
Právo na informace ve zdravotnictví	21
Rozměňování dopravy v. udržitelnost...	23
Životní prostředí ve správním soudnictví...	25
Význam žaloby ve veřejném zájmu...	27

NELIDSKÉ/PONIŽUJÍCÍ ZACHÁZENÍ

Porušování zákona a základních lidských práv příslušníky Policie ČR

Markéta Nevludová

Dnes a denně se setkáváme s policisty téměř na každém rohu, považujeme je za „strážce zákona“, „hlídače ulic“ či „nepříjemnou vzpomínku“ na cestu do práce. Jsou zde pro obranu našich práv. Bohužel ne všichni občané jsou znalí svých práv a mnoho z nich neví, co si policie může dovolit a co už je na hranici zákona. Není ani příliš obtížné ocitnout se v policejní cele ve chvíli, kdy se nechováte podle „gusta“ policisty, ať jste v právu či nikoliv.

„Běžná policejní kontrola“

21. 10. 2007 kolem druhé hodiny ranní jel pan B. P. sedící na místě spolujezdce se svým kolegou autem, když tu je zastavila hlídka Policie ČR. Měla to být jedna z běžných kontrol, jaké zažívají motoristé téměř denně. Místo toho zažili oba muži trauma, na které jen tak nezapomenou.

Policista z nejasných důvodů místo na stranu řidiče přistoupil ke dveřím spolujezdce, otevřel je a vyzval jej slovy: „Pane řidiči, vystupte si a předložte doklady totožnosti“. Pan B. P. byl mírně podnapilý a ke svému kolegovi řidiči pronesl osudná lehce ironická slova: „Ukaž před sebou to kolo, aby policie poznala, kdo je řidič“.

Policista pravděpodobně tuto kousavou poznámku na svou osobu psychicky neunesl, chytil pana B. P. pod krkem, násilím jej vytáhl ven z auta, a přitom jej rdousil. Pan B. P. přirozeně projevil základní lidský instinkt snahou se bránit, během čehož byly policistovi strženy náramkové hodinky. Poté byl pan B. P. i s řidičem dopraven na policejní stanici, kde se mu udělalo značně nevolno, následkem čehož byl odvezen RZS do nemocnice k vyšetření. Lékař jej vyšetřil a i přes jeho stav vyslovil souhlas s umístěním pana B. P. do policejní cely. Pan B. P. je kardiak a mnoho let se léčí na hypertenzi. Přestože lékaři sdělil jména léků, které je pro svůj zdravotní stav nucen užívat, byl mu podán pouze jeden z nich. V lékařské zprávě je uvedeno, že ačkoli je třeba sledovat pacientův zdravotní stav, je způsobit k pobytu v cele předběžného zadržení.

Na cestě zpět policisté vyzvali pana B. P. aby si nastoupil do vozu pro převoz zpátky na stanici, načež se pan B. P. dotázal, z čeho je vlastně obviněn. Odmítl do auta nastoupit, dokud mu policisté situaci neobjasní. Policisté situaci vysvětlili velmi jednoduše tím, že panu B. P. zkroutili ruce, přitiskli ho obličejem ke stěně, nasadili mu pouta a násilím jej strčili do auta. Při tomto zákroku mu způsobili zhmoždění pravé ruky. Poté byl dovezen na policejní stanici a umístěn v cele. Vyšetřovatelé, kteří měli pana B. P. vyslechnout, se jej dotázali, zda bude komunikovat. Když jim odvětil, že bude komunikovat, pokud mu sdělí svá jména, pustil jej z cely a sdělil mu z čeho je obviněn, naznali policisté, že pan B. P. ještě není pravděpodobně dostatečně vytrestán za svou prostořekost a ponechali jej nadále v cele bez provedení výslechu.

Arogance především

Žádost o ošetření zraněných zápěstí, jež pan B. P. utrpěl v důsledku použití pout, zůstala naprosto nevyslyšena a co více, pouta mu nebyla sundána, ani když jej policisté předvedli před celu, svlékli ho a provedli osobní prohlídku. Celou noc proseděl v bolestech v cele bez toho, aniž by mu byly ruce ošetřeny a aniž by mu byly podány léky na hypertenzi, o které žádal, neboť mu bylo stále nevolno. Policisté mu pouze sdělili, že lékař dal souhlas s jeho umístěním v cele a až to s ním bude úplně špatné, tak ať zavolá.

K výsledku byl předveden opět v poutech a to až ve tři hodiny odpoledne. Teprve tehdy bylo panu B. P. sděleno, proč byl vlastně v cele. Policisté jej podezřivali z trestného činu napadení veřejného činitele podle § 155 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona. Bylo mu předáno usnesení o zahájení trestního stíhání a vyfotografovali jej pro policejní potřeby.

Je až neuvěřitelné, čeho se může člověk při běžné kontrole dočkat. V případě pana B. P. policista, který jej za krk vytáhl z auta, rdousil jej a odtáhl na stanici, pana B. P. obvinil z trestného činu. Důvodem byl fakt, že ve chvíli, kdy jej policista škrtil, se pan B. P. instinktivně bránil, strhl policistovi rukou hodinky, které příslušníkovi pravděpodobně způsobily oděrku na ruce. Zřejmě nikdo nemá zájem opravdu pátrat, co se vlastně stalo. Člověk by se pak totiž musel ptát, jak je možné, že při obvinění z napadení veřejného činitele policista utrpěl jen oděrku na ruce a pan B. P. poranění krční páteře s dobou léčení tři týdny.

Analýza případu

Pokusme se podívat na tento případ trochu podrobněji. Měl policista právo vyzvat pana B. P. k předložení osobních dokladů? V tomto případě však můžeme označit za spornou už skutečnost, kdo byl policistou vlastně vyzván, když stál u otevřených dveří spolujezdce a vyzýval řidiče. Měli policisté vůbec právo pana B. P. zadržet? A z jakého důvodu? Snad proto, že způsobil policistovi ve chvíli, kdy jej policista škrtil, oděrku na předloktí? Podle mého názoru šlo pouze o policejní aroganci a veřejnou demonstraci moci.

V usnesení o zahájení trestního stíhání policista uvádí, že pan B. P. byl rovněž po řidiči vyzván k prokázání totožnosti, odmítl komunikovat, odmítl prokázat svou totožnost a odmítl vystoupit z vozidla. Naproti tomu řidič auta tvrdí, že jeho spolujezdec ani nestihl doklady vytáhnout a už jej policista držel pod krkem. Je pravděpodobné, že se „strážce zákona“ neudržel a důvodem celého tohoto incidentu bylo jeho pošramocené ego.

Policie má dvě možnosti jak „dostat“ osobu do policejní cely a to tím, že ji buď zajistí podle zákona o Policii ČR, nebo ji zadrží dle trestního řádu. Pan B. P. byl zadržen pro podezření z trestného činu útoku na veřejného činitele z výše uváděného důvodu. Zákon stanoví, že osobu podezřelou ze spáchání trestného činu může policejní orgán v naléhavých případech zadržet, i když

dosud proti ní nebylo zahájeno trestní stíhání, avšak jen je-li tu dán některý z důvodů vazby. K zadržení je třeba předchozího souhlasu státního zástupce. Bez takového souhlasu lze zadržení provést, jedině jestliže věc nesnese odkladu a souhlasu předem nelze dosáhnout, zejména byla-li osoba přistižena při trestném činu nebo zastížena na útěku.

V případě, že je osoba zadržena, předpokládá zákon další postup. Policejní orgán, který provedl zadržení, zadržanou osobu vyslechne, o výsledku sepíše protokol, v němž označí místo, čas a bližší okolnosti zadržení a uvede osobní údaje zadržené osoby, jakož i podstatné důvody zadržení. Není-li zadržena osoba propuštěna na svobodu z důvodu rozptýlení pochybností, zda čin spáchala či nikoliv, předá policejní orgán státnímu zástupci protokol o jejím výsledku s vyhotovením usnesení o zahájení trestního stíhání a další důkazní materiál tak, aby státní zástupce případně mohl podat návrh na vzetí do vazby.

Pan B. P. byl zadržen kolem druhé hodiny ráno a vyslechnut až ve tři hodiny odpoledne! Toto samo o sobě svědčí, že zde není něco v pořádku. Dále byl držen v policejní cele, aniž by věděl, proč tam vlastně je. Zde se setkáváme nejen s porušením zákona, ale i s porušením Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jejíž článek 5 odst. 2 říká, že každý, kdo je zatčen, musí být seznámen neprodleně v jazyce, jemuž rozumí s důvody svého zatčení a s každým obviněním proti němu. Panu B. P. byly důvody zadržení sděleny až při jeho propuštění z cely předběžného zadržení.

V průběhu eskorty z nemocnice do cely předběžného zadržení byly proti němu bezdůvodně použity donucovací prostředky. Zákon o Policii ČR v § 38 stanoví, že donucovací prostředky je policista oprávněn použít v zájmu ochrany bezpečnosti osob, své vlastní a majetku a ochrany veřejného pořádku proti osobě, která je ohrožuje. Před použitím donucovacích prostředků je policista povinen vyzvat osobu, proti níž zakročuje, aby upustila od protiprávního jednání s výstrahou, že bude použito donucovacích prostředků. Od výzvy s výstrahou může upustit jen v případě, že je ohrožen jeho život nebo zdraví anebo život nebo zdraví jiné osoby a služební zákrok nesnese odkladu. Policista je povinen dbát na to, aby použitím donucovacího prostředku nezpůsobil osobě újmu zřejmě nepřiměřenou povaze a nebezpečnosti jejího protiprávního jednání.

Dále zákon stanoví, že pouta může policista použít i při doprovodu osoby zadržené, je-li důvodná obava, že může být ohrožena bezpečnost osob, majetku nebo ochrana veřejného pořádku. Nemyslím si, že by pan B. P. jakýmkoliv způsobem ohrožoval něčí zdraví či majetek, když se domáhal zjištění důvodu svého zadržení, nebo když demonstroval pasivní odpor ve chvíli, kdy jej policisté vyzvali k nástupu do policejního vozu.

Používání pout nebylo v případě pan B. P. také v souladu se zákonem. Pohnutkou k jejich použití má být důvodná obava, že může být zadrženu osoba ohrožena bezpečnost osob, majetku nebo ochrana veřejného pořádku. Pan B. P. za celou dobu neprojevil žádný náznak agresivity, jež by u policistů mohla vyvolat tuto důvodnou obavu. Nezákonným spoutáním došlo k zásahu do práva pana B. P. na nedotknutelnost osoby podle ustanovení čl. 7 odst. 1 Listiny 1) a práva na zachování lidské důstojnosti podle čl. 10 odst. 1 Listiny. 2)

Při propouštění z cely předběžného zadržení byl pan B. P. vyfotografován. Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád v § 158 odst. 3 stanoví, že k objasnění a prověření skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, opatřuje policejní orgán potřebné podklady a nezbytná vysvětlení a zajišťuje stopy trestného činu. V rámci toho je oprávněn zejména (...) pořizovat zvukové a obrazové záznamy osob, snímat daktyloskopické otisky, (...), jestliže je to nutné ke zjištění totožnosti osoby nebo ke zjištění a zachycení stop nebo následků činu. Totožnost pana B. P. byla již od počátku známa, neboť policie mu odňala peněženku s doklady, kde byl i jeho občanský průkaz, takže zde nebyla splněna zákonná podmínka. Tím došlo k zásahu do jeho práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním údajů o jeho osobě podle ustanovení čl. 10 odst. 3 Listiny 3) a navíc policie porušila také ustanovení čl. 8 Úmluvy, 4) protože nerespektovala právo pana B. P. na soukromý život, zasáhla do něj v rozporu se zákonem a nikoliv v případě, kdy to bylo v demokratické společnosti nezbytné.

Práva bezúhonného občana

Pan B. P. měl z pout odřené ruce a bylo mu nevolno od srdce. Rovněž mu nebylo poskytnuto ošetření a ani podány léky, o které žádal a to i přesto, že je policisté měli u sebe. Léky mu byly podány až vyšetřovatelem kolem třetí hodiny odpoledne. V tomto případě byly porušeny čl. 7 Listiny 5) a článek 3 Úmluvy,

6) které shodně tvrdí, že nikdo nesmí být podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení.

Pan B. P. je nyní ve třítydenní pracovní neschopnosti, má poraněnou páteř a ruku v sádře. Kromě toho je trestně stíhaný za trestný čin útoku na veřejného činitele. Případ pana B. P. není bohužel ojedinělý, ale je vhodnou ukázkou toho, jak se zcela bezúhonný občan může ze dne na den stát „násilníkem“.

Autorka působí v Lize lidských práv.

Poznámky:

1) Článek 7

(1) Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem.

2) Článek 10

(1) Každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno.

3) Článek 10

(3) Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

4) Článek 8

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

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

5) Článek 7

(2) Nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu.

6) Článek 3

Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

Publikováno: 13. 2. 2008

Ochrana obětí trestných činů před prohlubováním psychické újmy v trestním řízení

Mgr. Hana Langhansová

Mgr. Veronika Kristková, LL.M.

Lidé, kteří se stávají oběťmi trestných činů, často zvažují, zda vůbec mají podávat trestní oznámení. 1) Zejména u trestných činů zasahujících tělesnou, psychickou a zvláště sexuální integritu, se oběť často stydí a bojí svěřit někdy i svým nejbližším. O to méně pak má důvěry svěřit se do rukou orgánů činných v trestním řízení. Ti, kteří najdou dostatek odvahy, pak v praxi tohoto kroku nezřídka litují. Důvodem bývá nejen necitlivý a nekompetentní přístup orgánů činných v trestním řízení, ale také zdoluhavost řízení, nutnost setkat se znovu s pachatelem a z toho vyplývající sekundární traumatizace, a také sociální stigmatizace, pokud se o trestném činu dozví okolí oběti, například prostřednictvím médií. 2)

K negativním důsledkům pro oběť přispívá i samotný trestní řád, který v tomto ohledu trpí řadou nedostatků, a to jak trestní řád stávající, tak i nově připravovaný, který je ve fázi věcného záměru. 3) Nezohledňuje totiž specifickou situaci oběti z hlediska psychické či morální újmy, která jí trestným činem vznikla. Oběť je chápána buď jako svědek, tedy důkazní prostředek, nebo jako poškozený, jež je subjektem adhezního řízení a domáhá se odškodnění své majetkové újmy či škody na zdraví. Přestože trestní řád definuje poškozeného mimo jiné i jako osobu, které byla trestným činem způsobena morální újma, není možné za ni v trestním řízení přiznat náhradu a tím pádem je v praxi význam morální či, lépe řečeno, psychické újmy zatlačen do pozadí. Cílem tohoto článku je proto upozornit na problém tzv. sekundární viktimizace, ke které může v trestním řízení docházet zejména u obětí určitých trestných činů, a zamyslet se nad možností zavedení některých opatření k jejímu předcházení do českého právního řádu.

Ochrana obětí před sekundární viktimizací v mezinárodních dokumentech

Sekundární viktimizace je definována v Doporučení (2006) 8 Výboru Ministrů na pomoc obětem trestných činů jako „viktimizace, ke které nedochází přímo

následkem trestného činu, ale je výsledkem reakce institucí a jednotlivců na oběť.“ 4) Tato viktimizace zahrnuje nedostatek porozumění k utrpení oběti a zanechává oběť v pocitu izolace, nejistoty a ztráty víry v pomoc společnosti. Tyto pocity zintenzivňují důsledky trestného činu tím, že prodlužují trauma, což také způsobuje vyvolání pocitu odcizení k celé společnosti. 5)

Rámcové rozhodnutí Rady Evropské Unie o postavení obětí v trestním řízení ukládá státům zajistit přiměřenou úroveň ochrany obětem a případně jejich rodinám nebo osobám se stejným postavením jako rodinní příslušníci, 6) zejména pokud jde o jejich bezpečí a ochranu jejich soukromí, přijmout vhodná opatření na ochranu soukromí a vyobrazení oběti, její rodiny nebo osob se stejným postavením jako rodinní příslušníci, zajistit, aby se zamezilo kontaktům mezi obětí a pachatelem v budově soudu a ochranu nejohroženějších obětí před následky jejich výpovědi při veřejném soudním jednání.

Nejpodrobnější standardy ochrany obětí před sekundární viktimizací obsahuje řada doporučení Rady Evropy týkajících se obětí trestných činů. 7) Vzhledem k tomu, že ne všichni poškození jsou samotným trestným činem po psychické stránce dotčeni stejnou měrou, vymezují mezinárodní dokumenty kategorii tzv. zvláště ohrožených (zranitelných) obětí. Jedná se zejména o děti, osoby s tělesným nebo mentálním postižením, staré lidi, oběti domácího násilí, sexuálního násilí, rasového násilí, organizovaného zločinu, terorismu, pronásledované a zavražďované oběti. Zvláštní ochranu obětem sexuálních deliktů přiznal ve své judikatuře i Evropský soud pro lidská práva. 8) Zmíněné mezinárodní dokumenty pak dávají i určitý návod, jakými zvláštními opatřeními by měly být zvláště ohrožené oběti chráněny.

Zvláště ohrožené oběti v zahraničních právních řádech a opatření na jejich ochranu

Kategorie zvláště ohrožených obětí je v zahraničních právních řádech vnímána různě. Vzhledem k absenci jednotné mezinárodně uznané definice uplatňuje každý stát definici vlastní. Švýcarský Spolkový zákon o pomoci obětem trestných činů zakotvuje práva obětí obecně, 9) přičemž oběti se rozumí osoba, které bylo trestným činem bezprostředně ublíženo na tělesné, sexuální nebo psychické integritě. Nad rámec obecné úpravy pak přiznává určitá práva obětem trestných činů proti sexuální integritě, např.

možnost žádat být vyslýchán osobou stejného pohlaví nebo právo, aby členem soudního senátu rozhodujícího ve věci byla alespoň jedna osoba stejného pohlaví, a dále pak nezletilým dětem (do 18ti let), např. omezení opakovaných výslechů nebo možnost zastavit řízení, jestliže to zájem dítěte naléhavě vyžaduje.

Specifickou skupinou jsou pak dětské oběti trestných činů proti sexuální integritě, u nichž platí zákaz konfrontace s obviněným. Podle tohoto zákona mají oběti nárok na bezplatné poradenství, popř. i zastupování, mají právo vyhnout se setkání s obviněným, právo nechat se při výslechu doprovázet důvěrníkem, odmítnout výpověď k otázkám týkajícím se intimní sféry, být na žádost vyslýchány osobou stejného pohlaví (oběti trestných činů proti sexuální integritě) atd.

Německý trestní řád (Strafprozeßordnung, StPO) přiznává zvláštní právo na bezplatnou pomoc advokáta při výslechu obětí závažných trestných činů, sexuálních deliktů a organizovaného zločinu, které pravděpodobně nejsou dostatečně schopny uplatňovat svá práva v průběhu jednání. Dále poškození, kteří mají právo vystupovat jako vedlejší žalobce (tj. oběti některých trestných činů vyjmenovaných v § 395 StPO - zejména oběti sexuálních deliktů, trestných činů proti cti, trestných činů způsobujících újmu na zdraví nebo smrt, pozůstalí po zavražděném) mají právo na bezplatnou právní pomoc, pokud se jedná o závažný trestný čin nebo oběť je mladší 16 let.

Dále soud může a na návrh poškozeného musí vyloučit veřejnost, pokud poškozený má být slyšen ohledně soukromých záležitostí a není zde výjimečný veřejný zájem na veřejném jednání. Obžalovaný může být vykázán ze soudní síně mimo jiné, pokud hrozí značné zhoršení duševního a tělesného stavu a zdraví svědka mladšího 16 let, popřípadě lze provést výslech takového svědka prostřednictvím audio-video systému. Výslech svědka mladšího 16 let může být nahrazen audio-video nahrávkou výslechu z před-soudního stádia řízení, pokud se řízení vede o sexuálním trestném činu, vraždě nebo ublížení na zdraví s následkem smrti a týrání dítěte a pokud obžalovaný a jeho právní zástupce měli možnost účastnit se výslechu. 10)

Rumunský zvláštní zákon o obětech trestných činů definuje zvláštní skupiny obětí na základě trestného činu, 11) který byl vůči oběti spáchán. Jedná se o oběti pokusu o vraždu, vraždy (pozůstalé), násilí v rodině, ublížení na

zdraví, byla-li způsobena těžká újma na zdraví, a oběti úmyslných trestných činů, pokud v důsledku nich vnikla těžká újma na zdraví, oběti znásilnění, pohlavního zneužívání, týrané děti a oběti obchodování s lidmi. Tyto zvláštní skupiny obětí mají právo na základě žádosti na bezplatné psychologické poradenství garantované státem, na bezplatnou právní pomoc a finanční pomoc od státu. 12)

Ve Švédsku jsou zvláštní typy obětí definovány v zákoně o právních poradcích, 13) který upravuje právo na bezplatné právní zastoupení. Toto právo mají oběti sexuálních deliktů, trestných činů proti životu a zdraví (vražda, úmyslné ublížení na zdraví, ublížení na zdraví z nedbalosti, byla-li způsobena těžká újma na zdraví), trestných činů proti svobodě (únos, vydírání, sexuální obtěžování) a oběti loupeže s přitěžujícími okolnostmi. 14)

Obecně lze tedy shrnout, že v zahraničních právních řádech se vyskytují zejména tato opatření na ochranu obětí, popř. zvláště ohrožených obětí: přítomnost podpůrné osoby (důvěrníka) v průběhu výslechu, speciální výslechové místnosti oddělené jednocestným nebo dvoucestným zrcadlem, výslech prostřednictvím audiovizuálního spojení s jinou místností, videozáznam výslechu prováděného v přípravném řízení a jeho použití u soudu jako důkazu namísto výslechu, výslech obětí sexuálních deliktů osobou stejného pohlaví, utajení informací soukromé povahy o oběti před obviněným (např. místo bydliště, pracoviště), vyloučení veřejnosti z jednání, přidělení bezplatného právního zástupce atd.

Zvlášť ohrožené oběti a český právní řád

Český trestní řád žádnou zvláštní skupinu obětí trestných činů (poškozených) s ohledem na vyšší míru ohrožení sekundární viktimizací nebo bezpečí oběti nedefinuje. Zvláštní ochrana je zajištěna pouze některým skupinám svědků, ochrana je zdůvodněna především obavou, že svědek by pod vlivem obviněného nevyprávěl pravdivě. Výjimku je možné v tomto smyslu spatřovat u dětí mladších patnácti let, kde § 102 trestního řádu stanoví zvláštní režim pro jejich výslech, pokud by měly být vyslýchány o okolnostech, jejichž oživování v paměti by vzhledem k věku mohlo nepříznivě ovlivňovat jejich duševní a mravní vývoj.

Požadavek mezinárodních dokumentů definovat skupinu obětí, jež jsou zvláště ohrožené, a poskytnout jim zvýšenou ochranu, však nelze zaměňovat za zvýšenou ochranu

některých svědků. Například zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka, se v praxi dotýká jen úzkého okruhu osob ohrožených zpravidla organizovaným zločinem. Taková ochrana je velice nákladná a uplatňuje se tedy v omezeném rozsahu a pouze tam, kde je to vhodné a ochranu nelze zajistit jiným způsobem. Obdobně je tomu u institutu utajeného svědka (§ 55 odst. 2 trestního řádu). Oproti tomu pojem zvlášť ohrožených obětí směřuje spíše k ochraně psychické integrity oběti, přičemž její nutnou podmínkou je samozřejmě i zajištění fyzického bezpečí.

Pomineme-li nedostatky našeho právního řádu vzhledem k ochraně fyzického bezpečí svědků a zaměříme se pouze na prevenci prohlubování psychické újmy v průběhu trestního řízení, musíme konstatovat, že trestní řád sice skýtá určité možnosti orgánům činným v trestním řízení poškozeného v tomto ohledu chránit, ovšem primárním je zde cíl získat od poškozeného, který je svědkem pravdivou a neovlivněnou výpověď. Takových opatření se však oběť trestného činu nemůže domáhat.

Jsme s vědomí faktu, že některá výše popsaná opatření jsou spojena s vyšší finanční náročností, zejména co se týká vybavení soudů nebo policie potřebnou technikou, popřípadě u práva na poradenství je třeba finančně zajistit poradenská zařízení. Oproti tomu některá opatření, jako právo na účast důvěrníka nejsou spojena s žádnými náklady ze strany státu.

Dle policejních statistik za rok 2005 činil v tomto roce minimální počet obětí trestných činů 51 745. Z toho více než polovina byla poškozena krádežemi. Ze závažných trestných činů, u kterých by přicházelo v úvahu přiznání kategorie zvláště ohrožené oběti pak můžeme jmenovat loupež, jejíž obětí se stalo 11,5 % z celkového počtu obětí trestných činů, úmyslné ublížení na zdraví (13,5 %, zde by však spíše přicházely v úvahu případy těžké újmy na zdraví), dále vydírání (3,6 %), pohlavní zneužívání (1,8 %), omezování a zbavení osobní svobody (0,9 %), znásilnění (1,2 %), týrání svěřené osoby (0,5 %), týrání osoby žijící ve společně obývaném bytě nebo domě (1,3 %), obchodování s lidmi (0,1 %), vraždu či pokus o ni (0,4 %) atd. Nezletilé oběti trestných činů (do 18 let) tvořily 11,1 % z celkového počtu obětí a naopak osoby starší 60ti let tvořily 12,2 %. 15)

Z těchto údajů je zřejmé, že se nejedná o počty nikterak závratné a tedy ani náklady na

případná ochranná opatření by stát zásadním způsobem nezatížila. Lze rovněž předpokládat, že při vhodné prevenci prohlubování psychické újmy by byly sníženy jiné veřejné náklady, např. na lékařskou péči apod., které lze však obtížně odhadnout. Mimo to je třeba zdůraznit význam chráněného zájmu, kterým je psychická integrita oběti trestného činu nesporně je.

Aniž bychom chtěli upřednostňovat práva obětí na úkor pachatelů, domníváme se, že je to přece jen oběť, která trestným činem bez vlastního zavinění zcela nečekaně utrpěla újmu, a mělo by se jí dostat patřičné pozornosti a péče.

Autorky působí v Lize lidských práv.

Poznámky:

1) Podle závěrečné zprávy z výzkumu veřejného mínění provedeného Institutem pro kriminologii a sociální prevenci se během posledního roku stalo 19,2 % dotazovaných osob starších 15ti let obětí trestného činu majetkové povahy a 2,7 % obětí trestného činu násilné povahy. 59,2% z těch, kteří se stali oběťmi, ohlásilo čin na policii. Občané o kriminalitě a prevenci, závěrečná zpráva z výzkumu veřejného mínění, Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha 2007, str. 97 a 99, dostupný na <http://www.ok.cz/iksp/docs/332.pdf>.

2) Podle výše uvedeného výzkumu uvedlo jako důvod neohlášení činu obavy z pomsty pachatele 8% dotázaných. 2% dotázaných uvedlo jako důvod, že se styděli, 25% mělo špatné zkušenosti s obdobnými případy v minulosti. Tamtéž, str. 101.

3) Návrh věcného záměru trestního řádu sice počítá se zavedením zcela nové zásady šetření práv a oprávněných zájmů oběti trestného činu, celkově však s výraznými změnami ve prospěch poškozeného nepočítá a je proto otázkou, nakolik se tato zásada prakticky promítne do postupu orgánů činných v trestním řízení.

Viz

<http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=381&d=168724>.

4) Recommendation No (2006) 8 of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims, 1.3.

5) Explanatory Memorandum to Recommendation Rec(2006)8 of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims states, explanatory memorandum, odst. 46.

6) Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 15. března 2001 o postavení obětí v trestním řízení (2001/220/SVV), Úřední věstník L 082 , 22/03/2001 S. 0001 - 0004, viz <http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001F0220:CS:HTML>.

7) Recommendation No (2006) 8 of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims, Recommendations R (1997) of the Committee of Ministers 13 concerning intimidation of witnesses and the rights of the defense, Recommendation R (2005) 09 on the protection of

witnesses and collaborators of justice, Recommendation R (87) 21 of the Committee of Ministers to member states on Assistance to Victims and the Prevention of Victimization, Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers on the protection of women against violence, Recommendation No. R (91) 11 of the Committee of Ministers concerning sexual exploitation, pornography and prostitution of, and trafficking in, children and young adults.

8) *Bocos-Cuesta v. The Netherlands*, Eur. Ct. H. R (2005), na

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=789034&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=1132746FF1FE2A468ACCBCD1763D4D8149>

Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) vom 4. Oktober 1991 (Stand am 27. Dezember 2005), dostupný z <http://www.admin.ch/ch/d/sr/3/312.5.de.pdf>.

9) Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) vom 4. Oktober 1991 (Stand am 27. Dezember 2005), dostupný z <http://www.admin.ch/ch/d/sr/3/312.5.de.pdf>.

10) Löffelmann M. The Victim in Criminal Proceedings ~ A Systematic Portrayal of Victim Protection Under German Criminal Procedural Law - Part One: Rights of Participation and Victim Protection in Work Product Of The 131st International Training Course, "The Use and Application of the United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power - Twenty Years after Its Adoption", UNAFEI, Japonsko, 2007, http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms_all/n063.pdf, 06.08.2007.

11) Law No 211. on Certain Measures on to Ensure Protection of Victims of Crime.

12) Law No 211. on Certain Measures on to Ensure Protection of Victims of Crime, 2004, <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=178&lid=7587&less=false>, 15.11.2007.

13) Act on Legal Advisers/Lag om målsägandebitråde (1988:609).

14) Brienens, M.E.I. and E.H. Hoegen Victims of Crime in 22 European Criminal Justice Systems: The Implementation of Recommendation (85) 11 of the Council of Europe on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure, 2000, na <http://rechten.uvt.nl/victimology/Brienenshoegen/BH.html#index>,

Chapter 22 Sweden, str. 10, (dále Brienens, M.E.I. and E.H. Hoegen (2000)).

15) Kriminalita v roce 2005, Sborník statí pracovníků IKSP a časové řady vybraných ukazatelů kriminality, Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha 2006, dostupný na <http://www.ok.cz/iksp/publikace.html>.

Publikováno: 9. 1. 2008

Ochrana pokojného stavu – zajistí skutečně pokoj?, I. díl

JUDr. Ing. Helena Svatošová

Svévole je bohužel stále častějším způsobem řešení vztahů v občanském životě, zejména pak tam, kde ekonomicky či právně silnější zneužívá tohoto svého postavení vůči občanům slabším. Zejména případy brutální šikany nájemníků bytů se staly pevnou součástí zpravodajství i publicistiky a nezdá se, že by se stav měl měnit. Z mnoha medializovaných kauz navíc zaznívá i po intervenci jistého odbornějšího činitele v podobě redaktora či konzultujícího právníka, jistá bezradnost a nevíra v právní řešení (daná zejména četnými případy nečinnosti či liknavosti orgánů, které měly zasáhnout).

Právní řád nabízí prostředků ochrany celou řadu a právo na soudní a jinou právní ochranu je v České republice vnímáno jako zajištěné všem a na dostatečné úrovni. Hovoří zkušenosti lidí postihnutých svévolí jiných stejně? Tento článek by měl ve dvou pokračováních nastínit některé problémy poskytování té nejurgentnější ochrany, znovunastolení pokojného stavu, veřejnou správou.

Pro pomoc k obci

Tento typ ochrany se poskytuje vztahům soukromoprávním, avšak nikoli prostřednictvím soudů. Ochranu poskytují pověřené obecní úřady a to formou rozhodnutí ve správním řízení. Tato hybridní povaha působí velkou část níže uvedených potíží, opodstatněna je však předpokladem, že obecní úřady mají k lidem a jejich problémům blíže, což umožní rychlejší a efektivnější ochranu (zejména v oblasti dokazování, kde budou notorietami skutečnosti, které by se u soudu musely prokazovat).

V § 5 občanského zákoníku (dále jen „obč. zák.“) nalezneme garanci ochrany pokojného stavu, její podmínky (zásah do pokojného stavu musí být zřejmý), podobu ochrany (rozhodnutí o povinnosti obnovit předešlý stav anebo zákaz pokračování v narušování pokojného stavu) i nastínění vztahu k ochraně soudní (ochranou podle tohoto ustanovení není dotčena ochrana u soudu, rozuměj v civilním řízení). Ustanovení pak stanoví, že ochranu poskytují orgány státní správy. § 11 zákona č. 102/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č.

509/1991 Sb., pak tuto úpravu doplňuje určením působnosti konkrétního orgánu státní správy, tedy pověřenému obecnímu úřadu. Úpravu procesu tohoto typu rozhodování nalezneme ve správním řádu, tedy zákonu č. 500/2004 Sb.

Z výše uvedeného je zřejmé, že ochrana pokojného stavu vykonávaná obecními úřady je přenesenou působností, což má hmatatelné důsledky zejména do oblasti správního dozoru, možnosti občanů ovlivnit rozhodování obce, ale i v působnosti veřejného ochránce práv.

Problém první - neobeznámenost a ignorace

Jde o institut poměrně málo využívaný – otázkou však je, zda toto řídké využívání je způsobeno nízkým povědomím o jeho existenci a možnostech anebo zda občany odrazují níže uvedené problémy. Již samo svěřením působnosti pověřeným obecním úřadům v jiném zákoně, než je hmotněprávní základ, a úprava procesu činí úpravu pro právního laika velmi těžko přehlednou. Samotná agenda je na pověřených obecních úřadech svěřena rozličným odborům – typicky jako doplňková agenda, o které často nemají ostatní pracovníci obecního úřadu povědomí (např. v Karlových Varech byla agenda svěřena odboru majetku a hospodaření, obvykle je však svěřena správnímu odboru, občanskoprávnímu či právnímu oddělení).

Vůle využívat tento institut je u jednotlivých pověřených obecních úřadů různá; nalezneme úřady, které občanům na webových stránkách podrobně popisují podmínky a možnosti využití tohoto institutu včetně odkazů na judikaturu, ale také úřady, jejichž pracovníci o této agendě nevědí, brání se poskytování ochrany anebo ji aplikují restriktivním způsobem (viz některé případy níže). 1) Ať jsou již jejich důvody jakékoli (obavy z obtížné vykonatelnosti, další zátěž správního orgánu, obavy ze zneužití tohoto institutu apod.), k řešení všech těchto úskalí má správní orgán nástroje řešení a při vůli je skutečně použít řešitelné jsou. Především však ani jeden z těchto důvodů neobstojí ve světle základní povinnosti veřejné správy dané principem právního státu; nevěle ochranu zjevně narušenému pokojnému stavu přiznat jen ilustruje nebezpečný trend rezignace samotných orgánů veřejné správy na zajištění spravedlnosti. 2) Zajímavé je, že podobnou vlažnost ve vztahu k využití § 5 obč. zák. (v totožném znění jako česká úprava) vykazují podle zpráv tamějšího ombudsmana i obecní úřady slovenské. 3)

Z hlediska občana ohroženého zásahem do pokojného stavu pak lze doporučit důsledné trvání na rozhodnutí o (ne)poskytnutí ochrany pokojnému stavu, což otevře prostor pro přezkum v odvolacím řízení, autoremeduře či přezkum soudní.

Další skupina problémů má společného jmenovatele a to je vzájemný vztah ochrany pokojného stavu podle § 5 obč. zák. s jinými cestami a prostředky ochrany práva. Slabé a umenšované postavení tohoto institutu ilustruje to, že zde nastávají právní problémy, které působí velmi uměle a jsou zřejmě důsledkem snahy dosah a užívání institutu minimalizovat.

Problém druhý – správní řízení

Soudy již například řešily i na první pohled samozřejmou věc – zda se návrhem na rozhodnutí o obnově pokojného stavu zahajuje správní řízení. Obecní úřad v dané věci toto negoval, když trval na tom, že lze vydat rozhodnutí pouze v případě, kdy se návrhu vyhová a odmítal vydat rozhodnutí negativní; nedostatek podmínek pro vyhovění návrhu pak oznamoval pouze přípisem. Tím pak velmi zkomplikoval klasickou obranu pomocí opravných prostředků i správní žaloby na nečinnost (jak je uvedeno níže, nelze zde užít správních žalob dle soudního řádu správního – s.ř.s.).

Častým problémem je ovšem to, že povaha správního řízení jde proti účelu bezprostřední a rychlé ochrany. Úřady často nařizují naprosto formální ústní jednání, sloužící pouze k zaprotokolování stanovisek účastníků a naopak nevyhovují návrhům na předběžná opatření anebo nepřiznání odkladného účinku odvolání.

Věc komplikují i rozdílná stanoviska k povaze řízení – podle stanoviska poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu není řízení o poskytnutí ochrany pokojného stavu řízením sporným ve smyslu § 141 správního řádu. 4) To odporuje názorům vysloveným právní doktrínou, která logicky argumentuje, že uvedený výklad by znamenal vyloučení uzavření smíru v tomto řízení, což by bylo jistě protismyslné. 5) Nejednoznačnost v této věci rovněž přispívá k možným problémům v řízení a snížení vůle jej vůbec využít.

Problém třetí – soudní přezkum

Nikoli samoučelné problémy však nastávají v soudním přezkumu rozhodnutí o zákazu narušování pokojného stavu či o uložení povinnosti pokojný stav obnovit. Jde o rozhodnutí ve správním řízení a proto jsou zhusta tato rozhodnutí napadána u správního soudu pomocí žaloby proti rozhodnutí. Tento postup však není správný, neboť nejde o rozhodnutí o veřejných subjektivních právech, tak jako je tomu ve správním soudnictví, nýbrž zde rozhoduje orgán veřejné správy o právech čistě soukromých.

Zde není správní ani civilní judikatura bohatá z toho důvodu, že před účinností zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního nebylo možné rozhodnutí podle § 5 obč. zák. napadnout správní žalobou podle části páté občanského soudního řádu (dále jen „o.s.ř.“). K tomuto závěru dospěl Ústavní soud ČR po dvou protichůdných rozhodnutích různých senátů, 6) a to ve stanovisku pléna ze dne 13. 5. 2003 (sp. zn. Pl. ÚS-st.-18/03) a na něj navazujícího nálezu. 7)

Plénium se tak přiklonilo k názoru, že povaha rozhodnutí podle § 5 obč. zák. je předběžné povahy ve smyslu dřívějšího (a aplikovaného) § 248 odst. 2 písm. e) o.s.ř. a tím je vyloučeno ze soudního přezkumu. Toto rozhodnutí pléna ústavního soudu tak nastavilo pravidla pro předpokládané rozhodování o rozhodnutích dle § 5 obč. zák. z období před 1. 1. 2003.

Aktuálně tato otázka není aktuální, avšak soudy řeší otázkou podobnou – v jakém režimu je rozhodnutí správního orgánu podle § 5 obč. zák. soudně přezkoumatelné. Tato otázka má význam jak z pohledu osob, kterým byla rozhodnutím o obnově uložena určitá povinnost, tak z pohledu v praxi bohužel častějšího, a to ochrany práv osob, v jejichž neprospěch byl pokojný stav porušen a které se, často neúspěšně, domáhají ochrany. V těchto případech je domáhání se ochrany prostřednictvím soudního přezkumu často již bez bezprostředního významu ve vztahu k obnově pokojného stavu, má však jistě jak účinek preventivní do budoucna, tak do otázek náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci.

Jisté je, že judikatura ústavního i Nejvyššího správního soudu dospěla k závěru, že proti rozhodnutí podle § 5 obč. zák. není možné podat správní žalobu podle soudního řádu správního. 8) Dané rozhodnutí se totiž netýká veřejných subjektivních práv, ale práv a zájmů

čistě soukromoprávních. Rozhodující není skutečnost, že se jedná o rozhodnutí, které vydal je správní orgán a použil přitom správní řád, ale charakter a předmět takového správního aktu. 9) Ten musí správní soudy brát v potaz na základě podmínek nepřipustnosti žaloby v § 68 písm. b) s.ř.s.

Nezodpovězená však zůstala otázka, zda se proti tomuto rozhodnutí dá brojit v rámci žaloby proti rozhodnutí orgánů veřejné správy ve věcech soukromých, tedy podle dnešní části páté o.s.ř. anebo některou z žalob (typicky vlastnickou) podle části třetí o.s.ř. Ústavní soud ve svém stanovisku pléna konstatuje, že otázku možnosti použití žaloby dle části páté o.s.ř. proti rozhodnutí o obnově pokojného stavu by měl vyřešit Nejvyšší správní soud. 10) Ten však ve svých rozhodnutích tento závěr neučinil, neboť v žádném z případů týkajících se rozhodnutí o obnově pokojného stavu toto nebylo (a vzhledem k povaze rozhodování ve správním soudnictví nemohlo být) klíčovou otázkou, se kterou by se musel Nejvyšší správní soud při rozhodnutí o věci vypořádat. Nejvyšší správní soud pak v těchto rozhodnutích odkazuje na podání žaloby u civilního soudu, jak mu ukládá § 46 odst. 2 s.ř.s., neříká však, jaký typ žaloby by to měl být. 11) Tento horký brambor však na Nejvyšší soud, zdá se, ještě nedorazil, v jeho veřejně dostupných rozhodnutích se věc soudního přezkumu rozhodnutí obnově pokojného stavu neobjevuje. (Pokračování příště.)

Autorka působí v Iuridicum Remedium.

Poznámky:

- 1) Městský úřad Jablonce nad Nisou, online: <http://www.mestojablonec.cz/redakce/index.php?tr ee=13&lanG=cs&slozka=819&tshowsit=2&sit=81&> (dne 31. 12. 2007).
- 2) Viz např. veřejně učiněný výrok starosty městské části Brno-sever L. Venclíka k doporučení veřejného ochránce práv, aby se nájemníci postižení šikanou pronajímatele v podobě vypnuté vody, elektřiny apod. bránili u obcí návrhem na obnovu pokojného stavu, že tyto „rady jsou v praxi nevyužitelné“ (in: Brněnský deník, „Venclík: Ombudsman radí špatně“, 6. 9. 2007, online http://brnensky.denik.cz/zpravy_region/ombudsman_20070905.html, dne 1. 1. 2008).
- 3) Správa o činnosti, Verejný ochránce práv, online: http://www.vop.gov.sk/files/File/spravy_o_cinnosti/Sprava20063.pdf, dne 1. 1. 2008.
- 4) Závěr č. 49 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006, online: www.mvcr.cz/ministerstvo/poradnisbor/zavery/2006/49x.txt, dne 1. 1. 2008.

- 5) Petra Gronwaldtová Wagnerová, „Je řízení podle § 5 OZ řízením sporným?“, Veřejná správa č. 7/2007.
- 6) Rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 666/2000 a sp. zn. III. ÚS 142/98.
- 7) Rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 798/02.
- 8) Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp.zn. 4 As 55/2006-92.
- 9) V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp.zn. 6 As 33/2005-157.
- 10) Č. j. Pl. ÚS-st. 18/03.
- 11) Kromě výše uvedeného publikované rozhodnutí sp.zn. 8 As 2/2005-32.

Publikováno: 23. 1. 2008

Ochrana pokojného stavu – zajistí skutečně pokoj?, II. díl

JUDr. Ing. Helena Svatošová

Právní úprava ochrany pokojného stavu je – nikoli náhodou – zařazena na samém počátku občanského zákoníku. Její aplikace však v praxi pokulhává. V tomto příspěvku se seznámíme s některými dalšími důvody, proč tomu tak je.

Problém čtvrtý – vztah k dalším prostředkům ochrany

Jasná díkce § 5 obč. zák. nenasvědčuje tomu, že by měl být souběh s ochranou civilním soudy problém („tím [předběžným zákazem zásahu nebo uložením povinnosti obnovit předešlý stav] není dotčeno právo domáhat se ochrany u soudu“). Bohužel i zde dochází k postupům, kdy je jeden nebo druhý způsob ochrany, vzájemně na sobě nezávislé, podmiňován či provazován a to ke škodě dosažení vlastního účelu, tedy rychlému a účinnému zjednání nápravy.

Jak vyplývá i z ročních zpráv veřejného ochránce práv, správní orgány přerušují řízení o ochraně pokojného stavu pro předběžnou otázku, za kterou považují civilní soudní řízení nebo soudní řízení o předběžném opatření. 1) Tento postup však není správný, protože oba typy řízení jsou na sobě zcela nezávislé, což vyplývá z jejich odlišné povahy. Zatímco v soudním řízení se rozhoduje o právní stránce věci, v řízení o obnově pokojného stavu se zásadně nezkoumá právní stav věci – jediné, co je kritériem a co může správní orgán zkoumat, je zda existoval pokojný stav a zda byl zjevně (tj. seznatelně i bez složitějšího dokazování) narušen. Není vyloučeno, že pokojný stav neodpovídá stavu „po právu“, ale i v tomto případě si zaslouží ochranu podle § 5 obč. zák. Dané ustanovení chrání dlouhodobě stabilní a nezpochybnované uspořádání

vztahů, zatímco soudní ochrana je poskytována subjektivním právům, případně právem chráněným zájmům.

Komplikace působí i případy, kdy materie věci spadá do některého odvětví veřejného práva, typicky do působnosti stavebního úřadu. Do jisté míry typická kauza svévolného uzavření přívodu vody osmdesátileté nájemnici bytu majitelem nemovitosti ilustruje bezzubost této ochrany, pokud příslušné úřady nemají vůli věc řešit. 2) Nájemnice obrátila na stavební úřad s podnětem na odstranění závady v užívání stavby. Stavební úřad postupoval liknavě, nicméně po delší době adresoval pronajímateli v rámci státního stavebního dohledu výzvu dle ustanovení § 102 odst. 1 StZ, k provedení konkrétních opatření k odstranění závady na stavbě (ihned otevřít v bytě přívod vody a předložit doklad o výsledku tlakové zkoušky) a když ji odpůrce nerespektoval, uložil pokutu za přestupek za nesplnění výzvy státního stavebního dohledu. Nadřízený orgán rozhodnutí k odvolání odpůrce zrušil, neboť věc nelze kvalifikovat jako závadu na stavbě, na danou věc nelze vztáhnout stavební zákon, vyhodnotil věc jako zásah do pokojného stavu a odkázal na ochranu podle § 5 obč. zák.

Té se však postižená nájemnice nezávisle na postupu stavebního úřadu domáhala, obecní úřad však svým rozhodnutím návrhu nevyhověl, což bylo potvrzeno odvolacím orgánem. Tento orgán uvedl, že zde není namístě řízení o ochraně pokojného stavu, ale opatření státního stavebního dohledu, neboť se jedná o spor stavebně-technického charakteru. Vznikla tak patová situace negativního kompetenčního konfliktu, pohříchu však ve věci citelně se dotýkající základního standardu bydlení nájemnice ve vysokém věku, které tak byla odepřena právní ochrana. 3) Správný postup měl spočívat naprosté nezávislosti obou řízení, které mohou probíhat paralelně, neboť chrání v jednom případě práva soukromá a v jednom případě konkrétní veřejný zájem. V případě dosažení účelu v jednom řízení by se situace promítla do zastavení řízení druhého z důvodu naplnění účelu, k čemuž pochopitelně existuje procesní instrumentarium.

Denegatio iustitiae – odepření spravedlnosti

Připravenost a vůle poskytovat občanům ochranu na základě § 5 obč. zák. nejsou u řady obecních úřadů zdaleka dostatečné. Problém nabývá na závažnosti, uvědomíme-li si, že jde o selhávání ochrany v situacích

razantní svévole, často s velmi zásadními důsledky pro postižené (velká část kauz má dopad na možnost důstojného bydlení, pobyt ve zdravotně nezávadném prostředí, pokojné užívání prostor k obživě apod.).

Problém „dosáhnutí“ na ochranu podle § 5 obč. zák. v posledních třech letech nabyl na palčivosti v souvislosti se zavedenou bariérou pro ochranu u soudu pomocí předběžných opatření. Obligatorní kauce (jistota) ve výši 50 000,- Kč skládaná s návrhem na předběžné opatření má údajně sloužit na náhradu eventuálních škod způsobených předběžným opatřením, fakticky není zastírán její účel snížení nápadu návrhů na vydání předběžných opatření. Příslušnou novelou o.s.ř. č. 59/2005 Sb., tak byla snížena dostupnost alternativního typu bezprostřední ochrany proti těm nejcitelnějším zásahům pro velkou část populace a zřejmě i k porušení práva na řádný soud resp. soudní ochranu garantovaného čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy i čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. 4)

Jak plyne z uvedeného výše, sjednocovací síla judikatury zde neměla možnosti se projevit, ať s ohledem na nemožnost soudního přezkumu před 1. 1. 2003 či na absenci judikatury Nejvyššího soudu, která by vytýčila jasný procesní postup proti rozhodnutím v této věci či dokonce řešila otázku nečinnosti příslušných orgánů.

Pozornosti doktríny i soudů tak unikají navýsost praktické problémy tohoto typu ochrany a to zejména otázka vykonatelnosti rozhodnutí o obnově pokojného stavu a konkrétní postup řešení nečinnosti správního orgánu.

V praxi objevují pochyby o vykonatelnosti rozhodnutí, ke kterým není při správně formulovaném výroku umožňujícím exekuci, důvod. Opět se zde projevuje spíše obava z nepohodlného vymáhání nepeněžitých plnění. Došlo k případu, kdy bylo k dispozici pravomocné rozhodnutí o obnově pokojného stavu ukládající konkrétní povinnost, soud, na který se navrhovatel obrátil, však zamítl návrh na výkon rozhodnutí. Podle jeho názoru je daný typ rozhodnutím předběžným a nelze je vykonat, neboť by nuceným výkonem rozhodnutí týkajícího se nikoli právní otázky mohlo dojít k zásahu do práv jiné osoby. 5) S tímto názorem nelze souhlasit. Vylučuje jej přímo vymezení okruhu rozhodnutí, které lze vykonat v § 251 ve spojení s § 247 písm. f) o.s.ř., kam bezpochyby pravomocné rozhodnutí správního orgánu spadá.

Předběžná povaha rozhodnutí o obnově pokojného stavu však naprosto nemůže obstát jako argument. Pokud by toto rozhodnutí neoplývalo vykonatelností, postrádalo by svůj hlavní smysl, neboť by bylo rozhodnutím veřejné moci s tím, že jeho respektování subjekty by bylo závislé čistě na dobré vůli jeho adresátů. I institut velmi podobný a rovněž předběžné povahy, předběžné opatření v občanském soudním řízení pochopitelně vykonatelné je (na základě § 171 o.s.ř.) – citovaný právní názor soudu je třeba vnímat jako exces, bohužel však erodující již tak nepevnou důvěru v tento prostředek obrany.

Větším oříškem je ochrana proti nečinnosti orgánu veřejné správy, pokud se nedosáhne nápravy u nadřízeného orgánu. Správní žalobu podle s.ř.s. na nečinnost zde podat není možné a žaloba podle části páté o.s.ř. zde možná rovněž není, neboť je vyhrazena pouze proti rozhodnutím. Jediným možným podáním je zde časově i odborně náročná ústavní stížnost doplněná o několik dalších možných „měkkých“ postupů jako je stížnost nadřízenému orgánu, podnět veřejnému ochránci práv.

Blýskání na lepší časy?

Ke zlepšování stavu a zmírnění pesimismu však jistě napomáhá několikaletá systémová činnost orgánu vytvořeného pro kultivování veřejné správy, veřejného ochránce práv. Ombudsman se s případy nečinnosti či špatného a tedy smysl míjejícího rozhodování o ochraně pokojnému stavu setkává na základě desítek podnětů a kromě kroků umožněných jeho pravomocemi v jednotlivých kauzách usiluje o systémové změny v praxi. Problém je opakovaně zmiňován v výročních zprávách ochránce o jeho činnosti pro Poslaneckou sněmovnu a součástí popisu problémů je i vysvětlení správného postupu. Kromě toho ombudsman o problému informoval ředitele krajských úřadů na setkání v lednu 2004, v rámci konkrétního případu se obrací na ministerstvo pro místní rozvoj s žádostí o sjednocující výkladové stanovisko a zobecněný návrh na řešení problému zařadil na rádce životních situací na centrálním webu veřejné správy). 6)

Další zásadní změnu slibuje nový občanský zákoník. Návrh jeho paragrafového znění z června 2007 ve svém § 15 koncepci ochrany pokojného stavu nechává totožnou s právní úpravou stávající co se týče podmínek ochrany a orgánů, které o ní rozhodují, k razantnímu zvýšení efektivnosti této ochrany však navíc zavádí lhůty jak pro podání návrhu (do 30 dnů

od narušení pokojného stavu pod sankcí prekluze, což má logiku, neboť déle trvající nenapadnutý zásah postupně nastolí nový pokojný stav), tak pro rozhodnutí správního orgánu (15 dnů). Navíc jsou stanovena přesnější pravidla pro rozhodování v zájmu jeho rychlosti (rozsah dokazování, volnější použití procesních předpisů a pobídka k rychlému rozhodnutí před „pochybovačností a úzkostlivostí“) a pamatováno je i na případ pochybností, zda orgán veřejné moci zasahující do pokojného stavu jedná v rámci své působnosti (a progresivně stanoví v pochybách domněnku, že se působnosti nedostává). Důvodová zpráva vysvětluje změny nutností tento typ ochrany podpořit a jednoznačně se hlásí k bezprostřední a rychlé pomoci při porušení pokojného stavu.

Výhledově tedy lze, při schválení tohoto znění návrhu, očekávat i změnu právní úpravy a pokud bude i toto ustanovení předmětem školicích aktivit resortu spravedlnosti k novému kodexu, může v dlouhodobějším horizontu rovněž pomoci. Snad tedy bude v procesu přijímání a zažívání nového občanského zákoníku pamatováno i na zajištění obecně širokého přístupu ke spravedlnosti, což se želbohu v tezí reformy justice ani přípravy nových kodexů opomíjí.

Závěrem

Není náhodou, že v platné i navrhované právní úpravě je ochrana pokojného stavu zařazena na samý počátek kodexu a hned vedle výjimečné ochrany svých práv svépomocí coby dovoleného prostředku obrany v urgentních případech.

Jakkoli praktický život bohužel citelné zásahy do pokojného stavu i práv jiných přináší, obrana pomocí ochrany pokojného stavu dnes pokulhává. Liknavost, neznalost právní úpravy i správního postupu, obavy z razantního zásahu na straně příslušných orgánů státní správy činí tento důležitý institut poněkud „invalidním“. Omezení přístupu ke spravedlnosti pro člověka postiženého bezprávím je nepřijatelné i v jen jednotlivém případě; zde jde však o problém systémovější povahy; navíc je přístup k justici omezen i v alternativním způsobu obrany, předběžného opatření soudu. Příležitost danou návrhem nového občanského zákoníku, aktivitami ombudsmana i případy dobré praxe některých úřadů je třeba razantně využít k tomu, aby se tento institut stal účinným kladivem na ty nejhorší případy svévole a bezpráví.

Autorka působí v Iuridicum Remedium.

Poznámky:

1) Zejména Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005, ale i roky předchozí 2003 2004 (online na www.psp.cz, tisky č. 935/0, str. 75, č. 614/0, str. 94.

2) Paradoxní je, že v dané věci měla nájemnice k dispozici pravomocný civilní rozsudek dříve, než rozhodnutí o ochraně cestou obnovy pokojného stavu a pomocí stavebního úřadu.

3) Věc posoudil ombudsman jako nezákonné rozhodnutí nadřízeného stavebního úřadu (porušení ustanovení § 3 odst. 4 a § 59 odst. 1 správního řádu., neboť nevycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci a odůvodnění rozhodnutí, dle kterého předmětná záležitost nepodléhá stavebnímu zákonu jako nepřijatelné ve smyslu § 47 odst. 3 správního řádu). Závažná pochybení spatřoval ochránce v tom, že „tentýž úřad, Magistrát hlavního města Prahy (MHMP), vydal dvě různá, obsahově si odporující rozhodnutí ve stejné věci, třebaže v režimu různých právních předpisů (stavebního zákona na straně jedné a občanského zákoníku na straně druhé). Nejednotnost rozhodování dvou různých odborů (MHMP) nejenže vzbuzuje nedůvěru v osobách, jejichž práv a právem chráněných zájmů se tato rozhodnutí dotýkají, ale je důkazem toho, že působnost (MHMP) není zajišťována v souladu s principem dobré správy.“ Proto bylo MHMP navrženo, aby byla přijata opatření, která by do budoucna vyloučila nejednotnost rozhodování MHMP ve stejných nebo podobných záležitostech.

4) Vyhlášena jako sdělení FMZV 209/1992 Sb., usnesení předsednictva ČNR 2/1993 Sb.

5) Zuzana Kodriková, „Veřejná správa a ochrana pokojného stavu“, Veřejná správa č. 102/2002.

6)

http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/7226/_s.155/10202?docid=111509.

Publikováno: 6. 2. 2008

Záznam osobní povahy jako důkaz ve správním řízení

Mgr. Petr Kubačka

K jakémukoli zodpovědnému rozhodnutí je zapotřebí poznání skutečností, na jejichž základě má být rozhodnutí učiněno. Pokud jde o rozhodovací činnost orgánů ve správním řízení, je pro odpovídající závěr navíc nezbytné, aby toto poznání bylo řádně doloženo. Tedy aby tvrzené skutečnosti byly dokázány.

Správní řád označuje za důkazy listiny, ohledání (předmětu nebo místa), svědeckou výpověď a znalecký posudek. 1) Tento výčet je v zákoně uveden slovem „zejména“, z čehož plyne, že jde o výčet demonstrativní. Kromě toho tak může být ve správním řízení, podobně jako v řízení trestním či řízení před

civilním soudem, k dokazování použito všech prostředků, jimiž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci.

Jako důkaz by mohla sloužit i obrazová nebo zvuková nahrávka, která může posuzovanou skutečnost věrně zprostředkovat a jejíž pořízení není v současné době žádným velkým problémem (nahrávání již umožňují i mobilní telefony, provázející své uživatele prakticky na každém kroku). Zachycení skutečnosti jejím nahráním může často pomoci prokázat porušení právních předpisů, nezachytitelné listinou, kde svědci nestačí, a které se často děje za zavřenými dveřmi – od domácího násilí, přes diskriminaci až např. k uplácení.

Oprávněnost pořízení nahrávky projevů osobní povahy

Předpokladem pro použití nahrávky je její pořízení. Ve většině případů se zřejmě podaří zachytit jednání druhé osoby soukromé fyzické osobě zúčastněné na jednání. Pokud ovšem nepůjde o jednání veřejné nebo např. čistě obchodního charakteru, dopouští se nahrávající zásahu do soukromí nahrávaného. Tedy pokud nemá k pořízení záznamu od nahrávaného svolení. Bez tohoto svolení se člověk, který učiní o druhém záznam osobní povahy, aniž by to bylo jen pro přiměřené vědecké, umělecké nebo zpravodajské účely, může dopustit zásahu do osobnostních práv. Dotčená osoba se proti jeho jednání může bránit žalobou u soudu v občanském soudním řízení a požadovat upuštění od neoprávněného zásahu, odstranění jeho následků či přiměřené zadostiučinění. Eventuálně se lze domáhat i zadostiučinění v penězích; to zejména v případě značného snížení důstojnosti nebo vážnosti dotčené osoby ve společnosti. 2) Soud pak posuzuje, zda a v jaké míře došlo k zásahu do práva na ochranu osobnosti pořízením, resp. použitím nahrávky. Měly by být zvažovány také zájmy nahrávající osoby. Je nutno posuzovat i obsah nahrávky, a to zejména fakt jakou měrou jde o záznam projevů osobní povahy nebo zda jde spíše jen o zachycení událostí.

Odpovědnosti za pořízení záznamu osobní povahy není člověk zbaven, ani když je záznam posouzen jako přípustný důkazní prostředek. Pravděpodobnost, že by byla podána žaloba, která by vedla k citelnému postihu toho, kdo učinil záznam, je ovšem v těchto případech malá. Proto se netřeba zmíněné odpovědnosti obávat. Na rozdíl od soukromých osob pro státní orgány platí, že mohou činit jen to, co jim zákon dovoluje. Proto i pro obstarávání důkazů či přímo

pořizování video a audio záznamů potřebují zákonné zmocnění. Za takové obecné zmocnění můžeme považovat ustanovení správního řádu ukládající správním orgánům povinnost opatřovat pro vydání rozhodnutí podklady a zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. 3) Konkrétně formulovaná zmocnění k pořizování záznamů osobní povahy lze jinak nalézt např. v trestním řádu, zákoně o Policii ČR nebo zákoně o obecní policii.

Možnost použití záznamu osobní povahy v řízení

Ustanovení správního řádu o tom, že za důkaz mohou v řízení sloužit všechny prostředky, jimiž lze zjistit stav věci, umožňují v řízení před správním orgánem jako důkaz provést i záznam osobní povahy. Jak uvedl Krajský soud v Ostravě ve svém rozsudku z 15. 4. 1997, 4) takováto ustanovení procesních předpisů vytvářejí tzv. zákonnou úřední licenci k použití projevů fyzické osoby osobní povahy v důkazním řízení i bez svolení této fyzické osoby. 5)

Je ovšem třeba vzít v úvahu poznámku senátu Ústavního soudu ČR, že za projev úřední licence nelze považovat každé řízení nebo jednání před soudem nebo jiným orgánem státu. 6) Senát soudu ji dále doplnil tak, že za projev úřední licence považuje jen případy, které výslovně upravuje zákon, a odvolává se na konkrétní úpravu trestního řádu. Takový striktní odkaz na výslovné zmocnění v právním předpise je ale potřeba odmítnout. Nutno říci, že na věc by mělo být pohlíženo vždy s tím, že je nezbytné nejprve zvážit chráněné zájmy a hodnotit střet základních práv, jak na to samotný ústavní soud jinde klade důraz. Rozhodovací orgán by měl pečlivě zvážit, zda by v konkrétním posuzovaném případě nebyla právu zaznamenané osoby na ochranu osobnosti neodůvodněně dána přednost před veřejným zájmem a právy dalších osob, a podle toho posoudit oprávněnost použití záznamu osobní povahy k úředním účelům.

Správní orgán se musí vypořádat se střetem zásahů do chráněných zájmů

Provedení důkazů je limitováno podmínkou, že důkazní prostředky nesmí být získány v rozporu s právními předpisy. 7) Pořízení záznamu osobní povahy bez svolení nebo bez zákonem dané licence představuje zásah do práva na ochranu osobnosti, jak jej upravuje občanský zákoník. Toto lze podpořit i zněním jednoho ze stanovisek veřejného ochrance práv, kde uvádí, že tato úprava osobnostních

práv se plně uplatní „na půdorysu občanskoprávních vztahů. Dále zde tvrdí, že v oblasti veřejného práva tuto úpravu „nemůžeme mechanicky aplikovat bez toho, aniž bychom přihlíželi k předmětu veřejnoprávních vztahů. (...) Obecně lze říci, že pokud jde o použití osobních záznamů, střetávají se zde požadavky na ochranu soukromí obviněných (či jiných osob) s požadavkem na řádné zjištění skutkového stavu, a tím také prokázání trestného činu či správního deliktu a zjištění pachatele – čímž je naplňován požadavek generální prevence a ochrany veřejných zájmů.“ 8)

Pokud tedy záznam pořídil státní orgán, je jako důkaz přípustný, byl-li získán na základě zákona a zákonným postupem. V případě, kdy předložený důkaz, zasahující do osobnostních práv jiného člověka, předložila soukromá osoba, je přípustný, jestliže porušení veřejného zájmu chráněného normami veřejného práva převyšuje zájem na ochranu soukromí dotčeného člověka.

Oprávněnost připuštění záznamu jako důkazu by měla být vždy v konkrétním případě předmětem úvahy správního orgánu. Správní orgán by měl posuzovat, zda je zásah do práv chráněného zájmu (a v souvislosti s tím utrpěná újma konkrétního osoby) takový, aby ospravedlnil zásah do osobnostních práv zaznamenané osoby. Pokud se správní orgán v rozhodnutí nevypořádal s předkládanými důkazy a nehodnotil jejich přípustnost, resp. konflikt právem chráněných zájmů, ve své rozhodovací činnosti pochybil a jeho závěr by měl být přezkoumán.

Autor působí v IQ Roma Servis.

Poznámky:

- 1) § 51 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
- 2) § 12 a § 13 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.
- 3) § 50 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
- 4) Krajský soud v Ostravě, sp. zn. 23 C 3/97.
- 5) Úřední licenci je označováno oprávnění použít záznamy projevů osobní povahy bez svolení k úředním účelům na základě zákona - § 12 odst. 2 občanského zákoníku.
- 6) Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13.9.2006, sp. zn. I. ÚS 191/05.
- 7) § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
- 8) Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci sp. zn. 4587/2005/VOP/MON.

Publikováno: 27. 2. 2008

Umístování a povolování staveb z pohledu vlastníků dotčených nemovitostí, II. díl

JUDr. Ondřej Tošner

Nový stavební zákon upravuje řadu zjednodušených postupů při umístování, povolování a kolaudaci staveb. Právní povaha správních aktů v nich vydaných je značně nejasná, stejně jako zákonný rámec, kterým se řídí. Za problematickou je možno označit zejména otázku rozsahu aplikace správního řádu při těchto postupech. Její vyřešení je přitom klíčové např. z hlediska rozsahu práv dotčených osob v jednotlivých případech.

Zjednodušené postupy stavebního úřadu – správní řízení, ale jaké?

Rozhodující je zde § 192 stavebního zákona, podle kterého se na postupy a řízení dle stavebního zákona použijí ustanovení správního řádu (s výjimkou případu, kdy stavební zákon stanoví jinak). Vzniká tedy zejména otázka, zda se i v případě zjednodušených postupů jedná o „klasické“ správní řízení dle části druhé a třetí správního řádu (jen s, byť podstatnými, odchylkami dle stavebního zákona) nebo zda se (na základě § 177 odst. 2 správního řádu) postupuje dle jeho části čtvrté.

Z důvodů, jejichž rozbor přesahuje možnosti tohoto příspěvku, se domnívám že se v případě územního souhlasu, souhlasu s provedením ohlášené stavby a (zde ovšem s výjimkami) certifikátu autorizovaného inspektora, 1) jedná o rozhodnutí ve smyslu části druhé správního řádu, neboť splňují znaky správního rozhodnutí 2) - mj. zakládají právo realizovat (a následně užívat) stavbu. 3) Je však nutno připomenout, že i v případě, kdy by tomu tak nebylo, dle § 154 správního řádu by bylo třeba na ně a na postup jim předcházející tak jako tak obdobně aplikovat v tomto paragrafu vyjmenovaná ustanovení části druhé a třetí a přiměřeně ostatní ustanovení správního řádu.

Je vydání územního souhlasu skutečně neformální?

Z uvedeného je tedy možno vycházet v případě, kdy stavební úřad vydává územní souhlas. Domnívám se, že je nutno trvat na tom, že v řízení budou aplikována ustanovení i části druhé a třetí správního řádu, s výjimkou těch, u nichž je to z jejich povahy zcela

vyloučeno (a to i s přihlédnutím k tomu, že by jejich aplikace byla jen přiměřená) – nelze připustit (i s ohledem na princip právní jistoty), aby bylo na libovůli stavebního úřadu, která ustanovení správního řádu bude aplikovat a která nikoli. V každém případě by tedy měla být aplikována ustanovení týkající se např. nahlížení do spisu a další ustanovení zaručující práva dotčených osob (úřad by neměl např. tvrdit, že spis není založen a nikdo nemá právo nahlížet do oznámení) tak, aby byla zaručena ochrana vlastnického práva a práva na spravedlivý proces – viz čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; dále je nutno v této souvislosti odkázat na nutnost naplnění 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 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. Toto je navíc uvedeno i v samotném stavebním zákonu, podle kterého zjednodušenými postupy nemohou být dotčena práva a oprávněné zájmy dotčených osob. 4)

Situaci, kdy stavebnímu úřadu je oznámen záměr, aniž by toto oznámení stavebníka bylo skutečně doloženo souhlasem všech osob majících věcná práva k dotčeným pozemkům (je opomenut nějaký soused), je nutno řešit podáním stavebnímu úřadu, v němž budou uvedeny námitky v tomto smyslu. Byl-li již vydán územní souhlas, je možno brojit proti němu, přičemž (na základě výše uvedeného) je možno použít ustanovení § 84 správního řádu s tím, že i v případě, kdy by měl stavební úřad za to, že odvolání není možné, musel by podání považovat za podnět k jeho zrušení dle § 156 odst. 2 správního řádu. Postup dle § 156 odst. 2 správního řádu však nezaručuje dostatečnou ochranu práv vlastníků, neboť je v zásadě na libovůli správního orgánu, zda jím vydaný akt zruší.

Dle mého názoru je při zjednodušených postupech dle stavebního zákona nutno preferovat aplikaci těch ustanovení, která zaručují naplnění výše uvedených požadavků zákonu nadřazených norem (Listina, Úmluva). V této souvislosti je však též nutno upozornit na skutečnost, že vzhledem k tomu, že územní souhlas je úkonem správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, je možno proti němu brojit i správní žalobou, přičemž, z důvodu právní jistoty, doporučuji ji

podat v zákonné lhůtě současně s podáním výše uvedených prostředků dle správního řádu pro případ, že by odvolání bylo shledáno nepřipustným.

Kdy se soused dozví o ohlašované stavbě?

Ohlašování staveb (s výjimkou staveb dle § 104 odst. 2 písm. a) až d) stavebního zákona) zůstalo zcela bez výslovné úpravy pamatující na práva vlastníků sousedních pozemků a staveb, byť některé z ohlašovaných staveb nevyžadují územní rozhodnutí, a tedy vlastník o jejich budoucí realizaci není informován v jiné fázi. Přestože se jedná o stavby drobnějšího charakteru, mohou některé vzhledem k poměrům na místě zasáhnout do práv vlastníků sousedních pozemků a staveb – i přesto stavební zákon nestanoví žádná ustanovení k jejich ochraně a na informování dotčených osob nijak nepamatuje. Vlastníci nemovitostí a staveb dotčených ohlášenou stavbou se tak v praxi o ní dozví ve valné většině až poté, co začne být realizována (až se začne stavět). V té době je již však velmi obtížné proti případnému pochybení stavebního úřadu brojit, přičemž než vůbec bude moci být úřední cestou zjednána náprava, stavba bude zpravidla již dokončena. Postup v případě námitek proti ohlašované stavbě je však obdobný jako v případě územního souhlasu.

Dle § 104 odst. 1 stavebního zákona lze tam vyjmenované stavby 5) realizovat bez územního rozhodnutí, k návrhu je však nutno doložit doklad o informování sousedů. Zákon zde dává dotčenému vlastníku možnost do 15 dnů od doby, kdy je o stavbě informován, podat stavebnímu úřadu námitky. Konstrukce není příliš domyšlená v tom smyslu, že v době, kdy budou námitky úřadu podány, nemusí být ještě podáno ohlášení stavby a stavební úřad nebude vědět, co s nimi. 6) Stejně tak není stanoven způsob, jakým se vlastníci dozví o tom, jak stavební úřad s námitkami naložil. Větší nebezpečí je však nutno vidět v situaci, kdy dojde k opomenutí některého dotčeného souseda – zde je opět nutno reagovat způsobem uvedeným výše.

Ve zkráceném stavebním řízení je nutno doložit vyjádření účastníků stavebního řízení, které by se jinak konalo. 7) Nejasný je osud námitek, které budou ve vyjádření uplatněny, resp. vztah jejich řešení k oznámení stavby. Lze mít za to, že dokud není stavebním úřadem rozhodnuto o vznesených námitkách, nelze stavbu řádně oznámit, resp. ji realizovat (neboť jinak by jejich vypořádávání stavebním

úřadem a případné rozhodnutí o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení pozbylo smyslu). Pro případ opomenutí osoby, která by jinak byla účastníkem stavebního řízení, viz výše.

Autor je advokát a student doktorandského studia na PrF ZU v Plzni.

Poznámky:

- 1) V této souvislosti je dobré uvést názor, podle kterého: „není však důležité, jak – a pokud vůbec – je akt správního orgánu zákonem, popř. v záhlaví písemného vyhotovení označen (rozhodnutí, jmenování, udělení, opatření, dohoda, usnesení, výměr, rozkaz, zřízení, výnos, potvrzení, oběžník, upozornění, výzva, příkaz, výpověď, oznámení, souhlas, stvrzenka, výmaz, licence, koncese, povolení, schválení, vidimace, legalizace a jiné) ... podstatné však je, zda správní orgán takovým aktem autoritativním a právní moci schopným způsobem zasáhl do právní sféry fyzické nebo právnické osoby. Vždy je rozhodující věcný obsah aktu a nikoli jeho formální označení“ – in Mazanec, M.: Správní soudnictví. Linde, Praha 1996, str. 69.
- 2) Viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. C.H. Beck, Praha 1998, str. 78.
- 3) J. Hoetzel vyjádřil obecně tyto účinky takto: „Je jisté, že i pouhé povolení policejní uděluje adresátovi něco, čeho dosud neměl: odstranění překážek přirozené volnosti, toť právě to plus, kterého se žadateli dostává.“. Hoetzel, J.: Československé správní právo. Část všeobecná. Melantrich, Praha 1937.
- 4) § 4 odst. 1 věta třetí stavebního zákona.
- 5) Jedná se o tyto stavby: a) stavby pro bydlení a pro rekreaci do 150 m² zastavěné plochy, s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše dvěma nadzemními podlažími a podkrovím, b) podzemní stavby do 300 m² zastavěné plochy a hloubky do 3 m, pokud nejsou vodním dílem, c) stavby do 300 m² zastavěné plochy a výšky do 10 m, s výjimkou staveb pro bydlení, a haly do 1000 m² zastavěné plochy a výšky do 15 m, pokud tyto stavby a haly budou nejvýše s jedním nadzemním podlažím, nepodsklepené a dočasné na dobu nejdéle 3 let, d) stavby do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m.
- 6) Je velká pravděpodobnost, že je kdesi založí a dojde-li k ohlášení stavby s delším časovým odstupem, nevzpomene na ně.
- 7) Zde je třeba uvést, že důvodová zpráva zde hovoří o tom, že zkrácené stavební řízení je možno realizovat pouze v případě souhlasu osob, které by jinak byly účastníky řízení, což neodpovídá zákonnému textu.

Publikováno: 19. 3. 2008

Soudní kontrola při zajištění cizince

Mgr. Ondřej Zmeškal

Vedle zadržení obviněného nebo podezřelého z trestného činu, zatčení obviněného, vzetí do vazby a (nedobrovolného) umístění do ústavu zdravotnické péče je zajištění cizinců jedním ze zákonných způsobů omezení osobní svobody. 1) Policie je ve vymezených případech oprávněna zajistit cizince až na dobu 180 dní. Zajištění je realizováno v zařízení pro zajištění cizinců, jehož prostředí i režim silně evokují věznici. V roce 2006 bylo takto zajištěno 1463 lidí, v loňském roce 570 lidí. 2)

Řízení o propuštění cizince ze zajištění

Z čl. 5 odst. 4 Úmluvy a čl. 36 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 8 odst. 2 Listiny plyne pro zákonodárce povinnost všechny případy zbavení svobody veřejnou mocí podrobit efektivní kontrole nezávislého soudního rozhodování. Uvedený soudní přezkum je proto nezbytnou součástí každé zákonné úpravy zbavení svobody, bez něhož tato pro rozpor s uvedenými ustanoveními Úmluvy a Listiny samostatně nemůže obstát. 3)

V případě zajištění cizince je tento požadavek naplněn řízením o propuštění cizince ze zajištění podle občanského soudního řádu. 4) Řízení se zahajuje na návrh a podstatou řízení je přezkum podmínek pro trvání zajištění cizince. Pokud je nepochybné, že zákonné podmínky pro trvání zajištění nejsou splněny, může soud rozhodnout i bez jednání. V daném řízení se rozhoduje usnesením. Občanský soudní řád ukládá soudu povinnost návrh projednat přednostně a s největším urychlením. Dojde-li soud k závěru, že cizinec by měl být propuštěn na svobodu, je soud povinen doručit usnesení o propuštění bezprostředně po jednání, nebo do 24 hodin od jeho vydání, nebylo-li jednání nařizováno. Usnesení je vykonatelné doručením, opravné prostředky jsou vyloučeny. 5)

Zákonodárce si uvědomuje závažnost a naléhavost řízení, ve kterém jde o lidskou svobodu. V praxi však soudy rozhodují, jak jim zákon ukládá „přednostně a urychleně“, přibližně po třech měsících! V praxi tedy řízení nesplňuje svůj účel – chránit lidskou svobodu; slouží spíše jako podklad pro eventuelní následné řízení o náhradě škody způsobené při výkonu veřejné moci. 6)

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

Evropský soud pro lidská práva konstantně judikuje ke čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen Úmluva), že rychlost řízení je závislá na třech faktorech. Jsou jimi složitost případu, chování stěžovatele a chování příslušných státních orgánů. 7)

V případě zbavení osobní svobody má v článku 5 odst. 4 Úmluva specifickou úpravu pro záruky zákonnosti. Je zde zakotveno právo podat návrh na přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody; soud má postupovat urychleně.

Evropský soud se zřejmě nezabýval porušením urychlenosti dle předmětného článku v souvislosti se zajištěním cizince v důsledku občanského soudního řádu (tedy dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy). Bude tedy zapotřebí hledat analogií. Evropský soud judikoval, že k porušení článku 5 odst. 4 došlo, pokud řízení trvalo téměř tři měsíce na dvou stupních a doručování rozhodnutí druhé instance (které u stěžovatelů vyvolávalo nejistotu ohledně možnosti podat novou žádost) si vyžádalo ještě další měsíc. 8) Soud judikoval, že požadavek zvláštní naléhavosti je porušen v případě přezkumu zákonnosti vazebních důvodů na návrh, pokud přezkum trval 26 dní. 9)

Chybějící institut?

V českém právním řádu existuje několik situací, kdy je omezena osobní svoboda zákonným způsobem. Ve kterém okamžiku a jakým způsobem nastává soudní přezkum zbavení osobní svobody? Jaký je jejich ústavní základ?

Osobní svobodě je v Listině základních práv a svobod (dále jen Listina) věnován čl. 8. V prvním odstavci se zaručuje osobní svoboda všem. V druhém odstavci je možnost odepřít někomu svobodu na základě zákona. Další odstavce jsou věnovány zadržení podezřelého, zatčení obviněného, vzetí do vazby a nedobrovolnému držení v ústavní zdravotnické péči. V čl. 8 Listiny nejsou stanoveny přezkumy jednotlivých situací omezení osobní svobody na návrh (tedy situace obdobné řízení o propuštění cizince ze zajištění); jsou zde stanoveny automatické mechanismy přezkumu omezení osobní svobody, přezkum soudní mocí a ve velmi krátkém čase (maximálně 7 dní od omezení).

Doslovným výkladem lze dojít k závěru, že omezení osobní svobody se děje na základě zákona (čl. 8 odst. 2), a zároveň že čl. 8 se o zajištění cizinců dále nezmiňuje, tedy že řízení probíhá dle požadavků Listiny.

K právnímu řádu je však zapotřebí přistupovat celistvě a systematicky. Čl. 8 Listiny se ve svých odstavcích 3 až 6 vyjadřuje ke každému případu omezení osobní svobody zvláště, až na jednu jedinou výjimku, a tou je zajištění cizinců; systematicky vzato by i zajištění cizinců mělo mít svůj specifický ústavněprávní základ, který je reflektován zákonem.

Současná situace, kdy lze cizince zajistit na základě zákona pouhým správním aktem, vydávaným policejním orgánem, který není podroben automatické kontrole soudní mocí, není sice v rozporu s literou ústavy, je však v rozporu se systematickou a duchem konstrukce ochrany osobní svobody v Listině, a proto není akceptovatelná.

Závěr

Lze tedy shrnout, že soudní ochrana zajištěných cizinců je neefektivní, protože je (v rozporu se zákonným požadavkem a judikaturou Evropského soudu) pomalá; obecným soudům přitom nic nebrání v tom rozhodnout o zákonnosti zjištění cizince v několika dnech. Nadto lze konstatovat, že v českém právním řádu chybí mechanismus automatického přezkumu zajištění a cizinci jsou omezováni na své svobodě pouze na základě správního aktu, který je zpravidla šit horkou jehlou.

Autor spolupracuje se Sdružením občanů zabývajících se emigranty (SOZE).

Poznámky:

- 1) Zajištění cizinců je upraveno v hlava XI. (§§ 124 an.) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky; informace o podmínkách pro zajištění cizince: <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=186>.
- 2) [Http://www.mvcr.cz/ministerstvo/suz/zzc.html](http://www.mvcr.cz/ministerstvo/suz/zzc.html).
- 3) Pl. ÚS 29/98 ze 2. 6. 1999.
- 4) Upraveno §§ 200o an. občanského soudního řádu (platí od 1.1.2000, se zák. 326/1999 Sb.); k možnostem správního práva: <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=186>.
- 5) Úprava řízení vznikala mj. i pod vlivem výše zmíněného rozhodnutí ústavního soudu; soud se ve svém rozhodnutí zabýval rovněž i rychlostí řízení, avšak jeho argumentace se odráží od již neexistujících ustanovení právního řádu a od předešlé, podstatně jiné úpravy zajištění cizinců.
- 6) Dle zákona č. 82/1998 o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

7) Např. Péljssier a Sassi proti Francii, 1999; Barfuss proti České republice.

8) Singh proti České republice, stížnost č. 60538/00
V případě šlo o přezkum zákonnosti umístění do vyhošťovací vazby, kam byli stěžovatelé přemístěni z věznice po výkonu trestu. Vyhošťovací vazba je institutem trestního práva (slouží k provedení soudního vyhoštění uloženého jako trest dle trestního zákona) na rozdíl od zajištění cizince v zařízení pro zajištění cizince, které je institutem práva správního (slouží k provedení správního vyhoštění uloženého cizineckou policií na základě cizineckého zákona – dle NSS jde o správní opatření).

9) Mamedova proti Rusku, stížnost 7064/05.

Publikováno: 26. 3. 2008

POLITICKÁ PRÁVA

Proč neposkytnout informace – část I.

Mgr. Sandra Podskalská

Již to budou dva roky od chvíle, kdy nabyla účinnosti novela č. 61/2006 Sb., která změnila zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“). Hlavním důvodem této novely bylo zapracování Směrnice Evropského parlamentu a rady 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru do českého právního řádu. Ačkoliv Směrnice stanoví požadavky na proces získávání informací od subjektů veřejného sektoru širokou veřejností, praxe subjektů povinných poskytovat informace je stále dosti neutěšená a vynalézavost zejména úředníků se ubírá spíše směrem jak za každou cenu žádnou informaci nenechat prosáknout na veřejnost.

Místo, aby povinný subjekt jednoduše poskytl požadovaný dokument zvědavému občanovi, úředníci sepisují elaboráty, ve kterých se snaží všemožně vyargumentovat, proč požadovanou informaci nelze poskytnout. Vzhledem ke skutečnosti, že se s některými nápaditými argumenty setkávám opakovaně, stojí za to je zde zmínit a posvítit si na jejich zákonnost.

Poskytování informací v souladu se žádostí

Jednou ze změn, které přinesla novela č. 61/2006 Sb., je změna původního ustanovení § 14 odst. 3 písm. c) („poskytne požadovanou informaci ve lhůtě nejpozději do 15 dnů od přijetí podání nebo od upřesnění žádosti podle písmena a), a to písemně, nahlédnutím do spisu, včetně možnosti pořídit kopii, nebo na paměťových médiích“) na ustanovení § 14

odst. 5 písm. d) („nerozhodne-li podle § 15, poskytne informaci v souladu se žádostí ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění“), která tím vypustila výslovný taxativní výčet způsobů poskytování informací. Z toho některé povinné subjekty usoudily, že již InfZ neumožňuje poskytování informací původně výslovně uvedenými způsoby a že již napříště lze poskytnout informaci pouze „sdělením“, což je v pojetí povinných subjektů krátce řečeno „informace o informaci“.

Místo požadovaného stavebního povolení tak žadatel na příklad od povinného subjektu obdrží údaje o datu vydání rozhodnutí, číslo jednacím a pár řádkový výtah, co bylo rozhodnutím povoleno. Je jasné, že žadatele většinou zajímají právě ty informace, které povinný subjekt do svévolného resumé nezahrne.

Povinnému subjektu zde naprosto unikl smysl novely, která reaguje na rychle se vyvíjející prostředky komunikace a předávání informací a nespouští povinný subjekt výslovně určenými způsoby, jak k poskytnutí informace má dojít. Místo toho přikazuje povinnému subjektu, aby informace poskytl v souladu se žádostí, tj. způsoby, jakými požaduje žadatel. K tomu je třeba též odkázat na ustanovení § 4 odst. 3 InfZ, které rovněž požaduje, aby byla informace poskytována ve formátech a jazycích podle obsahu žádosti.

Pokud by bylo poskytování informací možné pouze sdělením tak, jak nesprávně dovodil povinný subjekt, postrádalo by smysl ustanovení § 17 InfZ, které upravuje otázku hrazení nákladů za poskytnutí informací, přičemž náklady se zde na prvním místě rozumí náklady spojené s pořízením kopií.

K samotnému pojmu informace, který je po novele č. 61/2006 Sb. nově definován v ustanovení § 3 odst. 3 InfZ, je třeba uvést, že z uvedeného ustanovení nevyplývá, že by informací nemohla být např. fotokopie rozhodnutí. „Informací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.“ V žádném případě nelze souhlasit s názorem některých povinných subjektů, že informací se po novele č. 61/2006 Sb. rozumí sdělení povinného subjektu, jehož obsah a rozsah závisí na správním uvážení správního orgánu.

Tento výklad, který povinné subjekty označují za „skutečný svobodný přístup“ naprosto popírá princip a podstatu práva na informace. Toto právo má sloužit ke kontrole výkonu a uplatňování státní moci povinnými subjekty. Pokud by bylo právo na informace pouze v takové podobě, jak nesprávně dovozují povinné subjekty, jakákoliv kontrola by byla vyloučena a toto právo by postrádalo svůj smysl.

Rozsah poskytovaných informací

Další únikový východ před poskytnutím informace, který se u úředníků stále těší oblibě, je ustanovení § 2 odst. 1 a odst. 2 InfZ se zakládá „informace vztahující se k působnosti povinného subjektu“ a „v rozsahu rozhodovací činnosti“. Velká část úředníků, ačkoliv vykonávají pravomoc státních orgánů, územních samosprávních celků a jejich orgánů a veřejných institucí a spadají tak do skupiny povinných subjektů uvedených v ustanovení § 2 odst. 1 InfZ, přesto hledá útočiště pod vymezením v ustanovení § 2 odst. 2 InfZ, které se však vztahuje na další subjekty, neuvedené v odst. 1. V odst. 2 je přitažlivé ono omezení, že tyto další subjekty (tedy jiné než státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy) poskytují informace jen v rozsahu jejich rozhodovací činnosti.

Literárně nadaní úředníci tak přicházejí s formulacemi typu: „V jakém rozsahu bude informace poskytnuta, je pak na správním uvážení správního orgánu, ponejvíce však půjde o formu sdělení v rozsahu rozhodovací činnosti správního orgánu, tak jak ji definuje sám zákon o svobodném přístupu k informacím.“ Není jasné, zda se zde povinný subjekt pokouší definovat, co se rozumí informací, nebo vymežit rozsah poskytovaných informací, či definovat rozsah rozhodovací činnosti nebo rozhodovací činnost samotnou. Dovolím si k tomu tedy poznamenat následující.

Ustanovení § 2 odst. 2 InfZ je pouze ustanovením doplňkovým přibírajícím ke skupině povinných subjektů i ty, které se pod vymezení povinného subjektu v ustanovení § 2 odst. 1 InfZ nevejdou. Státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce však spadají do kategorie povinných subjektů vymezených v ustanovení § 2 odst. 1 InfZ, dle kterého mají tyto subjekty povinnost poskytovat informace

vztahující se k jejich působnosti. Tato povinnost není nijak omezena „rozsahem jejich rozhodovací činnosti“.

Co se však myslí „informací vztahující se k působnosti povinného subjektu“? Na tuto otázku odpověděl Krajský soud v Praze v dosud nepřekonaném rozsudku, sp. zn. 44 Ca 179/2002: „Povinné subjekty mají úplnou informační povinnost, to znamená, že okruh informací, z něhož musejí poskytovat, je úplný, musí poskytovat informace ze všeho co mají nebo by měly mít. Je to odůvodněno skutečností, že ve vztazích, ve kterých povinný subjekt vystupuje, dochází k nakládání s veřejnými prostředky. Princip přístupu k informacím znamená možnost podívat se na údaje, které na úřadě „leží“, s nimiž úřad pracuje. Úřad tedy poskytuje ty informace, které má. To je definováno pojmem „informace, vztahující se k působnosti“. Informací se míní to, co v okamžiku dotazu je, anebo má být, v úřadu k dispozici. Pokud úřad zjistí, že nemá informaci, kterou podle svých povinností stanovených právními předpisy má mít, je povinen ji okamžitě doplnit a poskytnout....“.

Kopie nebo originál

Dalším spíše kurióznějším důvodem, proč nebyl poskytnut požadovaný dokument, byla námitka povinného subjektu, že žadatel v žádosti nspecifikoval, zda požaduje originál či kopii písemnosti. Je přitom zjevné, že poskytnutí originálu ze spisu by bylo porušením ustanovení § 17 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.

Navíc v případě, že by povinné subjekty poskytovaly na žádost originály požadovaných informací, nemohla by být již poskytnutá informace ze strany povinného subjektu poskytnuta jinému žadateli. Ačkoliv by již v této chvíli musela být jednou poskytnutá informace zveřejněna v souladu s ustanovením § 5 odst. 3 InfZ, přesto by povinný subjekt nemohl postupovat dle ustanovení § 6 odst. 2 InfZ (na žádost poskytnout již zveřejněnou informaci). Jak je z výše uvedeného vidět, hrátky s úředníky nemají konec a sebelépe formulovaný zákon stále podléhá dezinterpretacím a úřednickému kutilství.

Autorka působí ve sdružení právníků EPS.

Publikováno: 21. 2. 2008

Proč neposkytnout informace – část 2.

Mgr. Sandra Podskalská

V prvním díle článku jsem se zabývala způsoby a rozsahem, v jakém jsou povinné subjekty informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, (dále jen InfZ) povinny poskytnout. V druhém díle článku, který máte před sebou, se budu zabývat některými důvody odepření poskytnutí informací a návodem jak postupovat v případě, kdy je povinný subjekt nečinný.

Chvála ochraně osobních údajů a neveřejnosti správního řízení

Oblíbenou výmluvou povinných subjektů bývá nemožnost poskytnutí požadovaných informací, neboť by tím došlo k zásahu do osobních údajů. V jednom případě žadatel požadoval po stavebním úřadě informace týkající se ukončeného přestupkového řízení ohledně uložení sankce za provádění sousední stavby bez jakéhokoliv povolení stavebního úřadu. Důvod pro odepření poskytnutí informace spatřoval stavební úřad v tom, že poskytnutím požadovaných údajů „může dojít k poškození jména dotčené osoby v soukromoprávních a veřejnoprávních vztazích a takový postup je možné považovat za opakovaný postih v téže věci“.

Osobním údajem je dle ustanovení § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů „jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitého subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu.“ Osobním údajem však není informace o výši pokuty, datu kdy byla pokuta uložena a uhrazena, jakož i informace o dalších přijatých nápravných opatřeních. Povinností povinného subjektu bylo požadované informace poskytnout takovým způsobem, aby sdělená informace osobní údaje neobsahovala v souladu s ustanovením § 12 InfZ.

Odkazují zde též na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 8. 2006, č.j. 15 Ca 189/2005-28, který se týkal poskytování informací dle InfZ ohledně ukončeného trestního řízení: „Rovněž tak ochrana osobních

údajů (...) není absolutním důvodem pro vyloučení aplikace celého zákona o přístupu k informacím při vyřizování žádosti o informace, nýbrž může být toliko důvodem pro odepření konkrétních informací, které jsou osobními údaji, jejichž zpracování tento zvláštní zákon nedovoluje. Soud proto uzavírá, že správní orgány měly postupovat v souladu se zákonem o přístupu k informacím a poskytnout všechny informace s vyloučením těch, které podle uvedeného zákona poskytnout nelze, popřípadě ty dokumenty, které obsahují osobní údaje, v patřičných pasážích znečitelnit či je jinak pro žadatele učinit nepřístupnými.“

Dalším výkřikem úředníků v boji s transparentností výkonu státní správy je zásada neveřejnosti správních řízení. „Zásada ochrany osobních údajů vycházející ze zásady neveřejnosti správních řízení a z ní vyplývající zákonem stanovené povinnosti mlčenlivosti správních orgánů“ je tak dle některých povinných subjektů překážkou svobodného přístupu k informacím. Zde je třeba poznamenat, že ode dne 1. 1. 2007 došlo k prolomení absolutní zásady neveřejnosti správního řízení v územních řízeních vedených dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Po náležité aplikaci ustanovení § 7 - § 12 InfZ není důvod proč by takto upravená informace měla zůstat nadále neveřejnou. Právě takto upravená poskytnutá informace slouží k naplnění čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, aniž by byla potlačena zásada neveřejnosti správního řízení.

Souhlas třetí osoby s poskytnutím informace

Od ochrany osobních údajů je jen krůček v argumentaci k nutnosti získat souhlas třetí osoby, jíž se požadovaná informace týká s jejím poskytnutím žadateli. Povinné subjekty žadatele straší tím, že subjekt, „o němž mají být poskytnuty informace a má být umožněno nahlédnutí do spisu správního řízení jeho se týkajícího, který svým písemným projevem, správnímu orgánu pohrozil i tím, že budou-li tyto informace žadateli o informace poskytnuty anebo nahlédnutí do spisu umožněno, bude se domáhat nápravy cestou soudní a bude-li v této souvislosti vyvolán i zásah do jeho soukromí, bude věc řešit i cestou trestně-právní.“

V předchozím oddíle jsme se věnovali tomu, jak by měl povinný subjekt správně postupovat, aby citované výhrůžky byly pouze plané. Nyní se podívejme, jak je to s

okolnostmi souhlasu třetí osoby s poskytnutím informace. Ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) InfZ říká, že „Povinný subjekt informaci neposkytne, pokud jde o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, již takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí.“

Podmínka pro neposkytnutí informace, že informace byla úřadu předána třetí osobou dobrovolně, je klíčová. Zajisté nelze za takovou informaci považovat např. dokumentaci stavby, kterou má žadatel o stavební povolení povinnost předat stavebnímu úřadu, pokud chce získat stavební povolení. Nejde tedy v tomto případě o propojení s ustanovením § 168 odst. 2 věta druhá zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), které se navíc týká pouze uzavřených spisů. Nesprávný je tak závěr Krajského soudu v Brně v rozsudku ze dne 7. 1. 2008, č.j. 29 Ca 269/2005-22, který se toto propojení snaží marně v InfZ a novém stavebním zákoně nalézt.

Hra na mrtvého brouka

Dále bych se ráda podívala na praxi povinných subjektů a úřadů v případě neméně oblíbené hry úředníků na mrtvého brouka, tj. když po uplynutí zákonné lhůty povinný subjekt žádné požadované informace neposílá ani nevydává rozhodnutí o odepření poskytnutí informace. Podle staré právní úpravy v InfZ (do 22. 3. 2006) nastupovala fikce vydání zamítavého rozhodnutí, proti kterému bylo možno podat odvolání.

Dle současného znění InfZ je v případě nečinnosti povinného subjektu nutno podat stížnost k nadřízenému orgánu a v případě nečinnosti i tohoto nadřízeného subjektu je nutno podat ještě žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle ustanovení § 80 správního řádu (ve spojení s § 20 odst. 4 v závěru InfZ) v hierarchii k dalšímu nadřízenému subjektu (pokud takový ovšem existuje). Tedy např. žádost o informace je podávána k stavebnímu úřadu, stížnost by měla být postoupena krajskému úřadu a nakonec žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti by měla skončit na stole příslušného ministerstva.

Nutnost vyčerpání všech prostředků, které procesní předpis (InfZ a správní řád) platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně před nečinností správního orgánu, je předpokladem pro podání žaloby na nečinnost dle ustanovení § 79 a násl. zákona č.

150/2002 Sb., soudní řád správní. Žalobou na nečinnost se však lze „domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“. Žadatel však ve věci samé chtěl poskytnout informace (které se poskytují neformálně, nikoliv vydáním rozhodnutí). Rozhodnutí orgán vydává pouze, pokud žádost o informace odmítá. Vzniká tedy problém, jak formulovat návrh výroku rozhodnutí.

Jednou teoreticky možnou variantou je formulování výroku analogicky k ustanovení § 16 odst. 4 InfZ a to tak, že „Soud nařizuje žalovanému požadované informace poskytnout žalobci do 15 dnů od právní moci rozsudku.“ V dané problematice mám však k dispozici pouze dosti nedokonalé rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 12. 10. 2007, č.j. 31 Ca 2/2007-103, který uložil žalovanému povinnost rozhodnout o žádosti žalobce o poskytnutí informací do 15 dnů od právní moci rozsudku. Soud se však v rozsudku nijak nezabývá zdůvodněním, zda ve výroku myslel rozhodnout o žádosti žalobce v úzkém slova smyslu, tedy rozhodnout o odepření poskytnutí informace, a nebo rozhodnout v širším slova smyslu, tedy žádost o informaci vyřídit.

Trhlinu ve výše nastíněném trojinstančním valčíku spatřuji v tom, že i když je nutné projít všemi třemi instancemi, žalovaným je pak stejně prvostupňový povinný subjekt. To jistě nijak nemotivuje žádný z nadřízených subjektů k napravení nečinnosti. Snad další judikatura v obdobných případech rozšíří zatím mlhavé obzory.

Autorka působí ve sdružení právníků EPS.

Publikováno: 4. 3. 2008

Právo na informace ve zdravotnictví

Mgr. David Zahumenský

Přístup k informacím je ve zdravotnických souvislostech zmiňován zejména, pokud jde o informace o konkrétní léčbě, příp. ve spojení s otázkou přístupu do zdravotnické dokumentace. Méně je pak rozebírána otázka aplikovatelnosti zákona o svobodném přístupu k informacím na zdravotnická zařízení. O nedostatečné informovanosti samotných zařízení se autor tohoto textu přesvědčil, když v říjnu loňského roku požádal asi 15 zdravotnických ústavů (převážně psychiatrických léčeben) o informace dle

zákona 106/99 Sb. Ve lhůtě mu informace poskytlo jediné zařízení a několik z nich ještě po téměř půl roce tvrdí, že se na ně tento zákon nevztahuje.

Kdo informace poskytuje?

Subjekty povinné zveřejňovat na žádost informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“) jsou vyjmenovány v § 2 zákona. Jsou jimi státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce a orgány rozhodující o právech a povinnostech jiných. V tomto příspěvku nás bude zajímat pouze výklad pojmu „veřejná instituce“.

Vzhledem k tomu, že zákon samotný tento pojem neupřesňuje, je zapotřebí nahlédnout zejména do judikatury našich soudů. Předně musíme zmínit rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2003, č.j. 5 A 68/2000-98. Tímto rozhodnutím se Nejvyšší správní soud bohužel nepostavil přátelsky k právu občanů na svobodný přístup k informacím, když v právní větě tohoto publikovaného (sic!) rozhodnutí uvedl, že „státní ani nestátní zdravotnická zařízení nejsou povinnými subjekty dle ustanovení § 2 zákona č. 106/1999 Sb...“. Tímto názorem se ostatně i v našem případě většina zdravotnických institucí bránila proti tomu, že by dle InfZ měly povinnost informace poskytovat.

Ústavní soud a kauza „Letiště Praha“

I když pomíneme to, že citovaná právní věta rozhodnutí NSS byla dosti odtržená od samotné věci, kterou tehdy soud řešil, 1) lze ono rozhodnutí směle považovat za překonané novější judikaturou Ústavního soudu, který svými rozhodnutími judikáty NSS zrušoval, a to minimálně pokud se jedná o státní zdravotnická zařízení.

Ústavní soud již v některých dřívějších rozhodnutích (např. III. ÚS 686/02, IV. ÚS 29/03) konstatoval, že z množiny veřejnoprávních subjektů v postavení veřejnoprávní instituce hospodařící s veřejnými prostředky je za takové nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. 2) Jasná kritéria, podle kterých je nutno postupovat při zvažování, zda se jedná o povinný subjekt dle InfZ, pak soud poskytl v nálezu I. ÚS 260/06 ze dne 24. ledna 2007, kde se zabýval otázkou, zda je povinným subjektem státní podnik Letiště Praha.

Ústavní soud dospěl k názoru, že rozhodující pro zařazení zkoumané instituce je, zda tato má převahu znaků typických pro instituci veřejnou či soukromých: „Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.“

Je povinným subjektem zdravotnické zařízení?

Pokud provedeme analýzu na základě uvedených kritérií, dospějeme k následujícím závěrům:

Ad způsob vzniku (zániku) instituce: Jako státní příspěvkové organizace jsou státní zdravotnická zařízení regulována zákonem o majetku ČR. Zřizovací listiny jsou typicky vydávány ministerstvem zdravotnictví, které rozhoduje i o zániku zařízení.

Ad hledisko osoby zřizovatele: Zřizovatelem státních zdravotnických zařízení je stát, resp. Ministerstvo zdravotnictví ČR.

Ad subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce: Jediným statutárním zástupcem je ředitel zdravotnického zařízení, který je jmenován přímo ministrem zdravotnictví.

Ad existence státního dohledu: Prostřednictvím ministerstva zdravotnictví stát nad zařízeními vykonává kontrolu podle zákona o státní kontrole, příp. podle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě.

Ad veřejný nebo soukromý účel instituce: Dle Ústavního soudu „Institucí zřízenou za veřejným účelem je ta, která byla zřízena k uspokojování veřejných či celospolečenských

potřeb; má za účel prospět nikoli jen zájmům svým, nýbrž uspokojuje svou činností také potřeby veškerenstva nebo alespoň neurčité části subjektů, jimž činnost instituce slouží k dobru." Státní zdravotnické zařízení plní veřejný účel, kterým je poskytování zdravotní péče; mnohdy též plní i další veřejné účely (typicky v oblasti vědy či vzdělávání).

Z nastíněné analýzy je zřejmé, že nikoli jen Ústavním soudem požadovaná převaha znaků, ale dokonce všechny tyto znaky svědčí pro závěr, že státní zdravotnické zařízení je povinným subjektem dle InfZ. Judikatura zatím nezodpověděla otázku, jak je to se zdravotnickými ústavami krajů a obcí, domnívám se ale, že závěr by byl obdobný. Svědčí tomu i odborná literatura. Komentář k InfZ jako příklad veřejné instituce uvádí také „veřejné nemocnice, veřejné sociální, zdravotní a starobní ústavy“, pod což jistě můžeme zahrnout zdravotnická zařízení státu, krajů i obcí. 3)

Závěrem

Autor tohoto článku se poté, co mu většina zdravotnických zařízení odmítla informace poskytnout, obrátil s odvoláním (resp. v některých případech, kde léčebny vůbec nereagovaly se stížností) na ministerstvo zdravotnictví. Zde nastala paradoxní situace, když jeden odbor ministerstva se přiklonil k jeho názoru a jiný k názoru opačnému. Několik zařízení mu tak požadované informace vydalo poté, co jim byla věc ministerstvem vrácena, v jednom případě, když ministerstvo neposkytnutí informací potvrdilo, se již však byl nucen obrátit na soud. Nepropadejme ale skepsi – alespoň snad budeme mít brzy jednoznačnou odpověď v judikatuře našich soudů.

Autor působí v Lize lidských práv.

Poznámky:

1) K tomu blíže viz Plicark, R., Halouzka, R.: Ke svobodnému přístupu k informacím ve zdravotnictví (1. část). Zdravotnictví a právo 7-8/2007, str. 17-21.

2) Do účinnosti novely č. 61/2006 Sb. mezi povinné subjekty patřila veřejná instituce „hospodařící s veřejnými prostředky“, přičemž od 8. 3. 2006 byl označený přívrstev odstraněn.

3) Korbela, F. a spol.: Právo na informace - zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o právu na informace o životním prostředí – Komentář. 2. vyd. Linde, Praha, 2005, str. 28. Stejný názor viz Plicark, R., Halouzka, R.: Ke svobodnému přístupu k informacím ve zdravotnictví (1. část). Zdravotnictví a právo 7-8/2007, str. 17-21.

Rozměňování dopravy v. udržitelnost dopravního rozvoje

Pavla Matějková

Havlíčková kolonie v Českých Budějovicích se řadí mezi urbanisticky i architektonicky nejhodnotnější části města. Kromě toho je jednou z nejkvalitnějších městských čtvrtí, umístěné nedaleko centra, na spojnici využívané hojně chodci a cyklisty jednak směrem do centra a jednak směřující k parku, velkému dětskému hřišti a koupalištím u Malého a Velkého jezu. Právě tato spojnice doposud nebyla dotčena žádnou zásadní dopravní tepnou.

Rozumíme potřebám měst?

Od roku 2001 proti odporu veřejnosti zastupitelstvo města usilovalo o nahrazení lávky pro pěší a cyklisty, spojující klidnou čtvrtí Havlíčkovy kolonie s rušnou levobřežní dopravní tepnou Lidická, pro automobilovou dopravu. K postavení nového, již na automobilovou dopravu dimenzovaného a nově pojmenovaného Modrého mostu, nakonec přispěly povodně v roce 2002; ovšem zastupitelé znepokojenou veřejnost utvrzovali, že nový most bude využíván pouze chodci, cyklisty a v krajních případech vozidly záchranné služby a hasičských sborů. Po třech letech byl z důvodu rekonstrukce blízkých dopravních komunikací most pro automobilovou dopravu dočasně a otevřen, přičemž po ukončení oprav, začátkem listopadu 2007, rozhodlo zastupitelstvo přes odpor místních občanů o změně územního plánu, konkrétně o jeho zpřístupnění osobní automobilové dopravě, a to v obou směrech.

Zastupitelstvo města České Budějovice odůvodňuje svůj výše uvedený záměr několika argumenty. Například uvádí, že „Havlíčková čtvrtí je část města jako každá jiná“; že se „otevřením mostu nezrušila žádná klidová zóna“; dále zdůrazňuje, že „nebylo zelených ploch ani dětských hřišť“ a že „provoz nekoliduje s cyklostezkou“. Tyto aspekty je však nutné nejprve posoudit v odborných a kvalifikovaně zpracovaných územně plánovacích podkladech pro následující řízení o vlastní změně územního plánu, nikoliv je reprezentovat nepodloženým tvrzením.

Zásadním argumentem zastupitelů, obhajujícím a odůvodňujícím zprůjezdění mostu je však „rozměňování dopravních toků ve městě“. K takové obhajobě záměru je nutné říci, že zcela popírá veškeré poznatky problematiky rozvoje dopravy, které byly pojmenovány již v 50. letech 20. století. Tehdy např. Viktor Gruen poukázal na skutečnost, že „čím více plochy (nejen parkovací) se poskytne autům ve městě, tím se zvýší potřeba používat automobily, a tím větší jsou přímou úměrou nároky pro ně“. Rozměňování dopravních toků tímto způsobem neřeší dopravu komplexním, nýbrž pouze dílčím a zcela nesystematickým způsobem. Snaha o odlehčení jiných dopravních uzlů touto cestou nemůže skončit v případě Modrého mostu dříve či později jinak, než přehluštěním inkriminovaných ulic a ulic navazujících.

Na počátku 60. let 20. století Jane Jacobs definovala problémy řešení neovládnutelně rostoucí automobilové dopravy takto: „Je snazší pochopit a uspokojit jednoduché potřeby automobilů než složité potřeby měst“. Jedním z hlavních úkolů dopravy ve městech je podle Jacobsové umožnit a podporovat mnohostranné využití. Zvýšením počtu přístupových cest pro automobily naopak vždy provází menší využívání služeb veřejné dopravy.

Především na základě neudržitelně expandujícího, obecného hospodářského vývoje, a úzce souvisejícím růstem rozvoje automobilové a nákladní dopravy, byl nejprve Komisí OSN (v roce 1987) pojmenován nový termín trvale udržitelného rozvoje ve zprávě „Our common future“. Posléze byl termín přijat mezinárodním společenstvím a stal se postupně uznávanou součástí politických dokumentů a právních norem jak na mezinárodní, tak i na komunitární a národní úrovni. Světová Komise pro životní prostředí a rozvoj prohlásila trvale udržitelný rozvoj za centrální cíl hospodářských politik aplikovatelný jak ve vyspělých, tak v rozvojových zemích, i když samozřejmě s ohledem na rozdílnou možnost aplikovatelnosti.

Co zachováme budoucím generacím?

Dnes je termín používán ve zkrácené formě udržitelný rozvoj a v českém právním řádu je definován mimo jiné v ustanovení § 6 zákona o životním prostředí č. 17/1992 Sb., jako: „takový rozvoj společnosti, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby,

přitom však nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.“

Udržitelný rozvoj, respektive vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území, je také základním cílem zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (viz ustanovení § 18 odst. 1 zákona) a primárním úkolem orgánů územního plánování. Tyto orgány za daným účelem „soustavně a komplexně řeší účelné využití a prostorové uspořádání území, s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území“. Úkolem územního plánování je rovněž prověřovat a posuzovat potřeby změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy a rizika s ohledem například na životní prostředí nebo veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání... (§ 19 odst.1 písm. c) zákona).

Konkrétní cíle a úkoly ČR směřující k udržitelnosti, uvádí dokument „Strategie udržitelného rozvoje“. Jedním z cílů je také udržitelnost dopravy. Proto, aby individuální doprava nekulminovala, je navrhováno „omezování provozu v sídelních aglomeracích a podpora integrovaného dopravního systému“ (Jiří Jedlička, Vladimír Adamec, Centrum dopravního výzkumu); „omezování zbytečné dopravy“ (teoretici Gates, Stout); „zohlednění konkrétních podmínek místa a času, citlivý přístup reflektující potřeby a požadavky obyvatel se zájmy udržitelného rozvoje namísto mechanické aplikace urbanistických dogmat shora“ (Jan Gehl) ...

Poučme se z chyb

Řešení existují, nejsou utopická, ani investičně předimenzovaná. K jejich realizaci je však nutná (politická) vůle. Stavební zákon ukládá v posledním písmenu o) ustanovení § 19 odst. 1 upravující úkoly územního plánování „uplatňování poznatků (zejména) z oborů architektury, urbanismu, územního plánování, ekologie a památkové péče“, což de facto ilustruje územně plánovací praxi. Přesto, že právě sledování a uplatňování vědeckých (sociálních, urbanistických, hospodářských...) poznatků a učení se z historických chyb, jsou primárními předpoklady pro utváření hodnotného vzhledu i využití území; v liteře zákona, a bohužel především v české správní praxi, znamenají zatím pouhou formalitu postavenou až na posledním místě.

Autorka působí ve sdružení Calla.

Publikováno: 3. 1. 2008

Životní prostředí ve správním soudnictví

– postřehy ze setkání soudců a právníků neziskového sektoru

Mgr. Radek Motzke

Ve dnech 1. až 4. 10. 2007 se v Kroměříži uskutečnil seminář pro soudce na téma „Životní prostředí ve správním soudnictví“. Právníci sdružení PILA a Ekologického právního servisu byli u toho - jako debatéři i přednášející. Byla to výjimečná příležitost mluvit se soudci, se kterými jinak komunikují pouze prostřednictvím žalob a formálních přednesů v soudních síních. Předkládám několik postřehů z přednášek a diskuzí.

Je EIA objektivní ?

Velmi mne zaujal příspěvek RNDr. Vyhnálka ze společnosti EIA servis s.r.o. Pan Vyhnálek stručně a přitom výstižně vysvětlil, jak funguje proces EIA a NATURA a jaké vznikají praktické problémy. Objasnil, že dokumentaci EIA zpracovává autorizovaná osoba na objednávku a za peníze investora. Úkolem této osoby je, podle pana Vyhnálka, za pomoci dokumentace záměr prosadit a obhájit před veřejností i úřady. Autorizovaná osoba si tedy musí předem rozmyslet, zdali je se s takovým záměrem ztotožňuje a pouze za tohoto předpokladu uzavřít s investorem smlouvu. Samotná dokumentace EIA proto není objektivní podklad pro povolování záměru.

Objektivitu by měl zajistit posudek, který zpracovává autorizovaná osoba zvolená krajským úřadem, popř. Ministerstvem životního prostředí. Pan Vyhnálek ovšem upozornil, že úřady někdy předkládají investorům seznamy posudkářů, aby označili ty, kteří jsou pro investora nepřijatelní. Domnívám se, že přijatelnost posudkářů je dána tím, jak byli kritičtí při posuzování předchozích záměrů. Takový postup zjevně nemá oporu v zákoně a torpéduje hlavní účel zákona EIA, kterým je ve smyslu § 1 odst. 3 „získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí,...“. Zaujatost rozhodování zvyšuje fakt, že dokumentaci EIA i následné posudky dělá tatáž skupina autorizovaných osob. Posudkáři tedy mají osobní finanční zájem nepsat příliš kritické posudky, aby si neuzavřeli cestu k pořizování dokumentací na pozdější záměry investora.

Pan Vyhnálek dále uvedl, že úřady a aktivisté často prosazují variantu záměru, která je sice nejšetrnější k životnímu prostředí, ale nemusí být variantou nejlepší. Zákon totiž nepožaduje provést cost-benefit analýzu, tedy rozbor toho, zdali jsou náklady na šetrnější variantu vyváženy environmentálními a jinými přínosy. Má-li se například budovat zvířecí přechod přes dálnici, měla by existovat analýza, jaké by vznikly škody, pokud by se přechod v konkrétním místě nevybudoval. Takovému požadavku nelze než přisvědčit. Domnívám se, že důsledná cost-benefit analýza by přinesla významnou úsporu veřejných peněz i lepší ochranu životního prostředí. Víme, že například výstavba českých dálnic má v tomto ohledu co dohánět. Přednáška dala soudcům jasný signál, že výsledky procesu EIA mají brát s rezervou. Nemalou pozornost by měli věnovat oponentním odborným podkladům, které jsou předkládány např. občanskými sdruženími.

Pomůže nový stavební zákon ochraně životního prostředí ?

Docent Staša z pražské právnické fakulty velmi fundovaně představil nový stavební zákon a jeho význam při ochraně životního prostředí. V této souvislosti zejména kritizoval nejasnosti okolo závazných stanovisek a zjednodušených povolovacích režimů. Zabýval se otázkou, zdali mají být občanská sdružení pouze účastníky územního nebo i stavebního řízení.

Nový stavební zákon to jasně umožňuje pouze v územním řízení, kde existuje sběrná kategorie účastníků na základě zvláštního zákona, například zákona 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení o stavebním řízení však takovouto kategorii nemají a navíc umožňují uplatňovat pouze námitky proti zásahům do vlastnických a jiných věcných práv. Občanská sdružení obvykle žádnou nemovitost v blízkosti záměru nevlastní a namítají zásahy do práva na příznivé životní prostředí. Zdá se tedy, že úprava stavebního řízení účast občanských sdružení vylučuje. Docent Staša však uvedl, že zákon o ochraně přírody a krajiny je speciální k zákonu stavebnímu, a proto má přednost. Stavební úřady by měly přibrat do stavebních řízení i občanská sdružení, pokud mohou být záměrem dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Právníci EPS se s tímto názorem plně ztotožňují.

Proč se občanská sdružení soudí a stavebníci ne ?

Předseda Nejvyššího správního soudu JUDr. Baxa v diskuzi podotkl, že v oblasti stavebního práva a práva životního prostředí se na jeho soud dostávají prakticky pouze žaloby nevládních organizací a nespokojených sousedů. Investoři žaloby nepodávají. Během semináře nepadla jasná odpověď, proč tomu tak je.

Napadá mne několik vysvětlení :

- Investor raději přizpůsobí svůj záměr požadavkům úřadů a účastníků řízení, než aby se soudil; soud by trval tak dlouho, že i případné vítězství by bylo pro investora bezcenné.
- Investor staví načerno, neboť sankce jsou vzhledem k hodnotě záměru nízké.
- Investor úřady nebo účastníky uplatí.

Je otázkou, jak často přichází ke slovu ten který důvod. Osobně jsem skeptik a nemyslím si, že by šli investoři nejčastěji cestou smíru. V této souvislosti mě zarazily názory některých soudců, vyjádřené v kuloárech, že smír je často vynucován nelegálně. Tedy, že občanská sdružení podávají odvolání a žaloby proto, aby získaly od investorů peníze. O změnu projektu a snížení jeho dopadu na životní prostředí jim nejde. Musím říct, že takovéto výtky jsem často slyšel i mezi stavebními podnikateli, kde snad nikdo o vyděračské povaze občanských sdružení nepochybuje. Domnívám se, že jde většinou o pomluvy.

Jeden kolega advokát se však s takovýmto vydíráním skutečně setkal. Při bližším zkoumání zjistil, že předmětná nevládní organizace je řízena lidmi napojenými na konkurenci stavebníka. Zdá se tedy, že některé firmy se neštítí zneužívat formu občanských sdružení ke konkurenčnímu boji a znevažují tak celý neziskový sektor. Nezbyvá, než takovéto případy předat policii k trestnímu stíhání, popř. publikovat, je-li dostatek důkazů.

Férovým neziskovým organizacím pak doporučuji, aby nepožadovaly pro sebe ani pro nikoho jiného finanční kompenzace výměnou za stažení odvolání či žaloby, byť by chtěly získané peníze ze sta procent použít na zmírnění dopadu projektu. Pokud je investor ochoten na tyto účely vynaložit peníze, měl by je utratit sám. To znamená použít je na zaplacení vlastních zaměstnanců, kteří provedou ochranná opatření (např. postaví protihlukovou zeď), nebo na zaplacení externí

firmy, kterou si sám zvolí. Pouze ve výjimečných případech, kde již došlo k negativním dopadům projektu, nebo jim není možné do budoucna zabránit, anebo je podstatně zmírnit, je možné uvažovat o finančních kompenzacích.

Tyto peníze však nesmí putovat do sdružení, ale měl by být zajištěn transparentní mechanismus pro jejich použití na zlepšení životního prostředí a sociálních podmínek v oblasti. Takovým mechanismem může být například nezávislý nadační fond. 1) Pokud se občanské sdružení dohodne s investorem na změně projektu, popřípadě na finanční kompenzaci, a následném stažení odvolání či žalob, je nezbytné o tom uzavřít písemnou smlouvu a poslat ji spolu se zpětvzetím do správního a soudního spisu. Veškeré okolnosti ukončení sporu by pak měly být dostupné veřejnosti na internetu. Jedině transparentností lze chránit jméno neziskového sektoru.

Závěrem chci říct, že seminář se soudci byl velmi zajímavý, a to po odborné i lidské stránce. Věřím, že tento způsob odborné diskuze bude pokračovat a přeju sdružení PILA hodně elánu do podobných akcí.

Autor působí ve sdružení právníků EPS.

Poznámky:

1) Viz např. <http://www.nadacnifondhyundai.cz>.

Publikováno: 30. 1. 2008

Význam žaloby ve veřejném zájmu v oblasti ochrany před diskriminací

Mgr. Jana Koukalová

Zakotvení žaloby ve veřejném zájmu do zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (dále jen „antidiskriminační zákon“), jehož návrh je v současné době projednáván poslaneckou sněmovnou, 1) vzbuzuje v odborných a zejména v politických kruzích četné diskuse z jedné strany o potřebnosti, z druhé strany o nebezpečnosti tohoto institutu.

Mít či nemít, to je oč tu běží

Přestože je žaloba ve veřejném zájmu v souvislosti s antidiskriminačním zákonem často diskutována ukazuje se, že ne všichni mají představu o tom, co se pod tímto pojmem skrývá. Objasněme si tedy v úvodu nejprve samotný pojem. Žaloba ve veřejném zájmu je právním institutem, prostřednictvím něhož je chráněn veřejný zájem namísto ochrany individuálně určených práv žalobce. Žalobní důvod zde tedy nespočívá v tvrzeném zásahu do subjektivních práv žalobce, nýbrž v tvrzeném zásahu do veřejného zájmu. Žalobu ve veřejném zájmu je proto možné podávat i v těch případech, kdy neexistuje individuálně určený subjekt, jehož práva byla porušena, avšak je evidentní, že nezákonným jednáním osoby soukromého nebo veřejného práva došlo k negativnímu zásahu do veřejného zájmu.

Pokud je žaloba na ochranu veřejného zájmu podávána na ochranu práv určité skupiny osob v případě, že došlo k zásahu do jejich práv mluvíme o tzv. *actio popularis*, v tomto případě je třeba, aby byla způsobena konkrétní újma konkrétní osobě. V neposlední řadě je třeba upřesnit, že žalobu ve veřejném zájmu nepodává samotná oběť (což by vzhledem k charakteru žaloby ve veřejném zájmu nebylo mnohdy ani reálně možné), nýbrž osoba, která je k podání takové žaloby zákonem aktivně legitimována. 2)

Zákaz diskriminace veřejným zájmem?

Zákaz diskriminace je obecně směřován převážně do sféry soukromého práva. Antidiskriminační zákon upravuje zákaz diskriminace v oblasti zaměstnávání,

sociálního zabezpečení, přístupu ke zdravotní péči, přístupu ke vzdělání a přístupu ke zboží a službám včetně bydlení. Přesto zájem nediskriminovat není pouze zájmem konkrétních osob soukromého práva, ale především zájmem celé společnosti na zajištění rovného zacházení pro všechny.

Pokud uznáme, že je takový zájem legitimní, musí být společností dány efektivní právní prostředky k ochraně tohoto zájmu. Antidiskriminační zákon má být normou, která má obětem diskriminace takové prostředky poskytnout. Pokud se však blíže podíváme do ustanovení vládního návrhu antidiskriminačního zákona, zjistíme, že oběti diskriminace mají poměrně málo možností volby, jaké právní nástroje k ochraně svých práv mohou využít. Mají sice možnost diskriminační jednání žalovat, nicméně mnoho obětí diskriminace často chce svoje problémy řešit mimosoudní cestou, antidiskriminační zákon však nepřináší žádný systém alternativního řešení soudních sporů, jakým by mohla být např. mediace. Pokud se oběť rozhoduje o podání žaloby potřebuje odbornou právní pomoc ještě před zahájením soudního sporu, kterou si však často nemůže finančně dovolit. Ani v této oblasti však antidiskriminační zákon obětem diskriminace přístup ke spravedlnosti příliš neusnadňuje, nezakotvuje totiž systém bezplatné právní pomoci. Oběti se sice budou moci obrátit o pomoc na veřejného ochránce práv, jeho pravomoci však zákon upravuje pouze v jednom paragrafu, ze kterého není zcela zřejmé, jakým způsobem bude ombudsman právní pomoc poskytovat. 3)

Vzhledem k tomu, že oběti diskriminace se často bojí hájit svá práva samy, např. z důvodu obavy ze ztráty zaměstnání, z důvodu složitosti soudního procesu, z důvodu obavy z prohry soudního sporu a hrazení nákladů protistrany, zůstává mnoho diskriminačních problémů neřešeno.

K odstranění problémů, které jsou systémového charakteru, které se dotýkají širšího okruhu osob a zasahují do více společenských vztahů, je účinná tzv. strategická litigace, v tomto případě je však třeba najít vhodný případ a zejména osobu, která je ochotna vzniklý problém žalovat. V případech, kde nelze oběť dohledat, zejména z toho důvodu, že diskriminační jednání dopadá na celou skupinu osob (např. diskriminační dotazníky nadnárodních společností, diskriminační inzerce, systémové porušování práv zaměstnanců velkých, zpravidla nadnárodních společností) a problém zasahuje

do principů zákazu diskriminace, na kterém se společnost dohodla, je neúčinnější obranou proti takovému jednání právě žaloba ve veřejném zájmu, kterou podávají zpravidla organizace zabývající se ochranou před diskriminací. Žaloba je v takových případech podávána ve prospěch celé společnosti a jejím cílem je hájit veřejný zájem na rovném zacházení. Její výhodou je i to, že dopad řešených soudních sporů na společnost a odstranění diskriminačních praktik je mnohonásobně větší než v případech individuálních sporů, kdy se soud může zabývat pouze právy jednotlivce a výsledek sporu má pouze malý dopad pro opravdové odstranění diskriminačních praktik systému.

Mýty o žalobě ve veřejném zájmu

1) Nový právní institut - někteří zákonodárci argumentují proti žalobě ve veřejném zájmu tím, že její zakotvení do antidiskriminačního zákona by bylo velmi složité, neboť jde o zavádění zcela nového právního institutu do českého právního řádu, se kterým nemají soudy ani občané žádnou zkušenost. Takové tvrzení však není pravdivé, neboť žaloba ve veřejném zájmu již delší dobu existuje v oblasti ochrany spotřebitele, konkrétně v § 25 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele a soudy nemají s aplikací tohoto institutu žádné problémy. 4)

2) Zahlcení soudů žalobami nevládních organizací - žaloba ve veřejném zájmu je institutem, který je používán k řešení systémových problémů, kde je zřetelný zásah do celospolečensky uznávaných hodnot. Nelze se proto domnívat, že tento institut bude možné využít ve všech případech diskriminace. Pro ilustraci četnosti využívání institutu žaloby ve veřejném zájmu můžeme použít praxi jedné z největších organizací hájících práva spotřebitelů v ČR, Sdružení obrany spotřebitelů, která uvádí, že za posledních deset let podala k soudu pouze 10 žalob ve veřejném zájmu. Lze tedy dovozovat, že v oblasti diskriminace by byla situace obdobná. V žádném případě tedy nelze hovořit o možném zahlcení soudů.

3) Neúměrně vysoká odškodnění - další zcela mylnou obavou je předpoklad, že nevládní organizace budou institutu žaloby ve veřejném zájmu využívat k získávání neúměrně vysokých odškodnění od nadnárodních společností. Vzhledem k tomu, že žalobu ve veřejném zájmu nepodává sám poškozený, nepočítá tento institut s možností vymožení odškodnění pro subjekt, který tuto žalobu podává. Organizace, která by žalobu ve

veřejném zájmu podávala, by se tak mohla u soudu dožadovat upuštění od diskriminace a odstranění následků diskriminačního zásahu, nikoli však peněžitého zadostiučinění. 5)

4) Evropská unie to nevyžaduje - účelem Směrnic Evropských společenství je zajištění co největší ochrany před diskriminací v členských státech. Směrnice v mnoha problémech nechává členským státům volnost v tom, jak tohoto účelu dosáhnou. O vhodnosti zakotvení žaloby ve veřejném zájmu do právních řádů hovoří Směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, již ve své preambuli. Článek 19 říká, že „pro zajištění účinnější úrovně ochrany by sdružení nebo právnické osoby měly být rovněž zmocněny zahajovat s využitím postupů stanovených členskými státy řízení ve prospěch a na podporu jakékoli oběti“. Toto doporučení dále rozvádí v textu směrnice v čl. 7. Obdobná ustanovení lze nalézt i ve Směrnice Rady 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání ve článku 9. Evropská unie tedy rozhodně považuje žalobu ve veřejném zájmu za vhodný a efektivní prostředek k ochraně před diskriminací.

5) Žaloba ve veřejném zájmu není v oblasti diskriminace zakotvena nikde v Evropě - z ustanovení výše citovaných Směrnic ES žalobu ve veřejném zájmu dovodili a také právně zakotvili např. Nizozemí a Maďarsko, kde mohou organizace, které jsou státem registrované k ochraně před diskriminací, samostatně zahajovat soudní řízení ve prospěch a na podporu osob postižených diskriminací. Tyto právní úpravy a zkušenosti těchto zemí tedy mohou sloužit jako zdroj inspirace při zakotvování žaloby ve veřejném zájmu do právního řádu České republiky.

Autorka působí ve sdružení právníků EPS.

Poznámky

1) Sněmovní tisk č. 253.

2) O institutu žaloby ve veřejném zájmu více viz. Franc, P., Soudní ochrana veřejného zájmu, Pila, Brno 2004.

3) O nedostacích vládního návrhu zákona blíže viz Stanovisko nevládních organizací k návrhu antidiskriminačního zákona zde: http://www.responsibility.cz/fileadmin/downloads/download_prac/Stanovisko_Antidiskriminace_do_PSP_final.pdf.

4) § 25 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele:

(1) Právní postavení sdružení spotřebitelů a jiných právnických osob založených k ochraně spotřebitele (dále jen "sdružení") upravují zvláštní zákony.

(2) Návrh na zahájení řízení u soudu o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů může podat a účastníkem takového řízení může být

a) sdružení, v jehož stanovách jsou tyto cíle uvedeny, nebo

b) subjekt uvedený v seznamu osob oprávněných k podání žalob na zdržení se protiprávního jednání v oblasti ochrany práv spotřebitelů (dále jen "seznam oprávněných osob"), aniž je dotčeno právo soudu přezkoumat, zda návrh na zahájení řízení byl podán oprávněným subjektem.

(3) Seznam oprávněných osob je veden Komisí Evropských společenství a je zveřejňován v Úředním věstníku Evropské unie.

5) V této souvislosti je pravděpodobně institut žaloby ve veřejném zájmu zaměňován s institutem tzv. class action, známým zejména v angloamerickém právním systému, který představuje možnost spojení vymáhání nároků mnoha poškozených do jedné žaloby. Class action jsou využívány zejména v oblasti spotřebitele, kde poškozené zastupuje a žalobu zpravidla podává organizace zabývající se ochranou spotřebitelů.

Publikováno: 16. 1. 2008

VIA IURIS

Soubor článků z „Via Iuris – Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE“ za období 1. 1. – 31. 3. 2008

www.viaiuris.cz

Připravuje:



Rediguje:

Mgr. David Zahumenský

Mgr. Pavlína Nedomová

Lucie Hanušová

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

Cejl 43, 602 00 Brno

tel.: 545 210 446

fax: 545 240 012

e-mail: redakce@pilaw.cz

web: www.pilaw.cz

ISSN 1802-4351