



Obsah:

Nedokonalá praxe českých soudů...	1
Jednací jazyk během řízení...	4
Spravedlivější spravedlnost aneb...	5
Kompetence krajského úřadu...	7
Právo na svobodu projevu vs ochrana...	9
Územní plánování za zavřenými dveřmi...	11
Postavení veřejnosti v územním řízení	13
Občanskoprávní žaloba – cesta z bludného...	15
K otázce doby platnosti stanoviska...	17
Konečně efektivní správní soudnictví?	19
Kdo má právo zamezit styku... ?	22
Koho chrání inspekce práce?	24
Sanace dluhů – švýcarský nástroj...	26

SPRAVEDLIVÝ PROCES

Nedokonalá praxe českých soudů při realizaci práva na přezkum zákonnosti nedobrovolné detence

Mgr. Jana Marečková, LL.M.

Mgr. Maroš Matiaško

Koncem října 2007 přišel na chirurgickou ambulanci pan F., který se netrpělivě dožadoval pomoci od službukonajícího lékaře. Poté, co lékař nezvládl napjatou situaci a zavolal policii, pan F. byl po potyčce s policisty odvezen do nedaleké Psychiatrické léčebny a přikurtován k lůžku. Následující den psychiatrická léčebna oznámila soudu, že pan F. byl přijat předešlého dne bez svého souhlasu do ústavní péče. Čtvrtý den poté okresní soud zahájil řízení ve smyslu § 191b občanského soudního řádu (dále jen „o.s.ř.“) a téhož dne byl pan F. z léčebny propuštěn. Dva dny po zahájení řízení a propuštění pana F. z léčebny, okresní soud řízení zastavil s poukazem na to, že nejsou naplněny procesní podmínky, jelikož pan F. již držen v léčebně není, a tak ani není nutné o zákonnosti převzetí rozhodovat.

Proti tomuto rozhodnutí podal pan F., zastoupený právníkem Centra advokacie duševně postižených, odvolání o kterém Krajský soud v Brně v únoru rozhodl tak, že rozhodnutí okresního soudu zrušil a věc vrátil k opětovnému projednání.

Soud konstatoval, že úprava řízení dle § 191a – g o.s.ř. vychází z článku 8 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) a výklad postupu soudu v tomto řízení by měl jednak korespondovat s uvedeným ústavněprávním rámcem, jakož i zmíněným ustanovením čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod (dále jen „Úmluva“). Na základně toho dospěl k názoru, že „z ustanovení § 191b odst. 4 o.s.ř. (jakož i čl. 8 odst. 6 LZPS) vyplývá imperativ v takové situaci (je-li držení delší než 24 hodin) o zákonnosti převzetí rozhodnout a nikoliv nerozhodnout, i když (ještě před tím, než soud rozhodl) byl „převzatý“ buďto propuštěn anebo již jeho pobyt je s písemným souhlasem (a v podstatě důvody pro pokračování v řízení odpadají).“

Soud dovedl, že pro účely rozhodnutí o přípustnosti převzetí je rozhodující první (24 hodinová) lhůta, ve které má léčebna povinnost nedobrovolné převzetí soudu ohlásit, zatímco sedmidenní lhůta, ve které má soud podle ustanovení § 191b odst. 4 o.s.ř. rozhodnout, není lhůtou, s níž by mohly být spojovány jakékoliv procesní důsledky. Závěr soudu je tedy takový, že vyslovení toho, že převzetí bylo v souladu se zákonnými důvody, je podmínkou pro to, aby vůbec bylo jakkoliv (tedy i zastavením řízení) rozhodováno v řízení podle ustanovení § 191d o.s.ř. Zastavení řízení o dalším držení soudem 1. stupně bylo tedy za této situace předčasné, neboť nebylo rozhodnuto o zákonnosti převzetí.

Soudní přezkum zbavení osobní svobody jednotlivce ve světle Úmluvy

Právní ochrana, její zabezpečování a poskytování je jednou ze základních povinností právního státu. Součástí právní jistoty je právo dovolat se právní ochrany svého subjektivního práva a zároveň jistota, že se jednotlivci takové ochrany dostane. 1)

Jednou ze složek principu právní jistoty je i právo na soudní ochranu. To vyjadřuje právo domoci se ochrany svého práva u nestranného, zákonného soudce v přiměřeném čase a podle práva. Právo na svobodu a osobní bezpečnost je garantováno v čl. 5 Úmluvy. Podle čl. 5 odst. 4 má každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.

Podle výkladu Evropského soudu pro lidská práva (dále jenom „ESLP“), čl. 5 zaručuje ochranu jedině zbavení (deprivation) osobní svobody a ne omezení (restriction) osobní svobody. Soud toto dovozuje z hlubšího rozvedení čl. 5, kde Úmluva používá termíny „zbavení svobody“, „zatčení“ a „jiné zbavení svobody“ a z čl. 2 Protokolu č. 4, který obsahuje samostatnou úpravu týkající se omezení svobody pohybu. 2)

Úmluva v čl. 5 odst. 1 písm. e) upravuje výjimku z práva na svobodu a umožňuje zbavit osobu duševně nemocnou osobní svobody. V českém právním řádu tak zbavení osobní svobody podle § 191a o.s.ř. spadá pod ochranu upravenou v čl. 5 Úmluvy a tím i pod garanci soudního přezkumu ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy. To znamená, že soud by měl přezkoumat každé zbavení osobní svobody osoby s duševní nemocí, a to bez ohledu na její délku. Tato argumentace, i když se jí české soudy obávají, má oporu i v rozhodnutích ESLP.

Například ve věci Witold Litwa v. Polsko byl pan Witold zbaven osobní svobody na záchytné stanici po dobu 6,5 hodiny. ESLP konstatoval, že není jeho úlohou posuzovat správnost rozhodnutí polských autorit podle domácího právního řádu, ale jestli byly naplněny podmínky čl. 5 odst. 1 písm. e) Úmluvy. Z toho můžeme dovodit, že garance čl. 5 se vztahují i na zbavení osobní svobody, které trvalo méně než 24 hodin. 3)

Právo na spravedlivý proces a přístup k soudu je garantováno v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ústavní soud ČR ve svých rozhodnutích zdůrazňuje, že právo na přístup k soudu chráněné čl. 36 odst. 1 LZPS a čl. 6 odst. 1 Úmluvy zaujímá v každé demokratické společnosti natolik významné místo, že nepřichází v úvahu ani jeho zužující výklad, ani formální interpretační přístupy. 4) Článek 6 odst. 1 Úmluvy zahrnuje nejenom procesní garance, ale i samotné právo na soudní řízení. ESLP ve věci *Golder v. Spojené království* položil dva základní principy pro posuzování naplnění závazků podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy: Za první, musí být umožněno předložit civilní nárok soudci a za druhé, platí mezinárodně právní princip - odmítnutí spravedlnosti je zakázáno. 5)

Povaha nesporného řízení podle § 191a o.s.ř. a soudní přezkum zbavení osobní svobody

Převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče bylo opětovně podrobena soudní kontrole až novelou o.s.ř. provedenou zákonem č.

519/1991 Sb. Do té doby byl ústav zdravotnické péče povinen oznámit nedobrovolnou hospitalizaci nadřízenému národnímu výboru, resp. krajskému národnímu výboru. Tzv. detenční řízení je koncipováno jako řízení nesporné a nápadně se podobá řízení, které znal v ustanoveních §§ 292 – 296 zákon č. 142/1950 Sb., o řízení ve věcech občanskoprávních.

Řízení sporná a nesporná můžeme rozdělit na základě několika hledisek. Jedním takovým hlediskem je i účel samotného řízení. U některých nesporných řízení je účelem ochrana účastníka, o jehož právech a povinnostech má soud rozhodnout. Kromě řízení ve věcech péče soudu o nezletilé, řízení o způsobilosti k právním úkonům, či řízení o zákonnosti zajištění cizince, se bezpochyby ochrana slabšího účastníka promítá i do tzv. detenčního řízení podle § 191a a násl. o.s.ř. Takto vymezenému účelu detenčního řízení by mělo odpovídat funkční naplnění zásady vyšetřovací a zásady oficiality, které by měly vytvářet garance pro spravedlivý proces.

Ochrana slabšího účastníka neznamená libovůli soudu v procesním rozhodování, je vyjádřena povinností zahájit řízení a rozhodnout o zásahu autority do právní sféry jedince. Soud je povinen pečlivě, obyčejně ve velice krátké době rozhodnout o zákonnosti zásahu, což je těžký a zodpovědný úkol a v žádném případě by se jeho činnost neměla omezit na formální rozhodování, protože je v sázce osobní svoboda jednotlivce.

Odmítá-li soud rozhodnout nebo nerozhodne-li ve lhůtě mu stanovené, dochází ke kolizi se samotným účelem detenčního řízení, protože ochrana osoby zbavené svobody spočívá právě v tom, že nezávislý a nestranný soud posoudí důvodnost takového omezujícího zásahu. 6)

Praxe českých soudů

V případě, že umístěná osoba je propuštěna dříve, než soud stihne rozhodnout o zákonnosti převzetí do ústavu zdravotnické péče, je postup soudů nejednotný. V praxi existují v zásadě dva rozdílné způsoby, jakým se soudy s takovou situací vypořádávají. Soud buď řízení zastaví bez dalšího nebo soud řízení zastaví, ale současně rozhodne i ve věci samé.

Bohužel většina soudů řízení zastaví s odůvodněním, že nejsou dány podmínky, za nichž může soud jednat (ustanovení §§ 103 a 104 o.s.ř.), neboť osoba, o níž se řízení vede již držena (omezena ve styku s vnějším světem) není, a není tedy třeba o přípustnosti

dalšího držení rozhodovat. Otázku, zda umístění osoby do ústavu zdravotnické péče bylo v souladu se zákonem, přitom soud vůbec nezkoumá. Již méně často dochází k tomu, že by soudy současně se zastavením řízení rozhodly i o přípustnosti převzetí nebo držení. Tento postup přitom odůvodňují případným možným nárokem na náhradu škody. 7)

Jak a proč by měly české soudy postupovat při rozhodování

Postup, kdy soud současně se zastavením řízení rozhodne i v meritu věci, je zásadně správný, jeho důvodem však není pouze případný související nárok na náhradu škody, ale především samotné právo na přezkum zákonnosti detence zakotveného v čl. 8 odst. 6 LZPS a čl. 5 odst. 4 Úmluvy.

Hmotněprávní (zákon o péči o zdraví lidu) ani procesní úprava (o.s.ř.) nepředpokládají, že jediným účelem detenčního řízení je rozhodnout o zákonnosti detence pouze v případě, kdy pacient je stále nedobrovolně hospitalizován proto, aby mohl být propuštěn. Propuštění umístěného je pouze důsledek rozhodnutí o nezákonnosti převzetí v případě, že nedobrovolná hospitalizace stále trvá. Rozhodnutí o zákonnosti převzetí, a to i v případě, kdy nedobrovolné umístění trvalo kratší dobu, než řízení u soudu, má význam z hlediska určení toho, zda došlo či nedošlo k porušení práva na osobní svobodu podle čl. 8 odst. 6 LZPS a čl. 5 odst. 4 Úmluvy.

Podle článku 5 odst. 5 Úmluvy má právo na náhradu škody každý, jehož právo na osobní svobodu a bezpečnost bylo omezeno v rozporu s podmínkami stanovenými čl. 5. Právo na odškodnění za porušení práva na osobní svobodu přiznává na vnitrostátní úrovni i novelizovaný zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (ustanovení § 6a).

Z hlediska rozhodnutí o zákonnosti zásahu do práva na osobní svobodu a z něho vyplývajícího případného nároku na náhradu škody proto nemůže být rozhodné, zda nedobrovolně hospitalizovaná osoba byla propuštěna ještě během sedmidenní lhůty, ve které musí soud ve věci rozhodnout. Přezkum zákonnosti však nemůže být vyloučen ani v případech, kdy omezení svobody trvá jen několik dnů či hodin.

Správně by proto soudy měly rozhodovat o zákonnosti převzetí i v případech, kdy osoba byla propuštěna v době do 24 hodin od přijetí,

pokud k tomu dostanou podnět. I tak relativně krátký zásah do práva na osobní svobodu totiž z hlediska ústavního pořádku podléhá stejným principům, jako je držení delší než 24 hodin. Jediný rozdíl je v tom, že v takovém případě by soud zřejmě nerozhodoval na návrh léčebny, která by převzetí do 24 hodin oznámit nemusela a ani by tak pravděpodobně neučinila, ale na základě návrhu osoby, do jejíž osobní svobody bylo zasaženo. Pokud by o přezkum osoba, k jejímuž převzetí došlo, soud požádala, ten by takové řízení měl zahájit.

Takový postup by byl v souladu s ústavním řádem i účelem detenčního řízení. Výše uvedené rozhodnutí Krajského soudu v Brně ve věci pana F. však podává výklad, který není konformní ani s Listinou ani s Úmluvou a bohužel tak potvrzuje předpoklad, že právní předpisy nižší právní síly jsou pro obecné soudu obvykle významnější než ústavní pořádek.

Autoři působí jako právníci v Centru advokacie duševně postižených (MDAC)

Poznámky:

- 1) Srovnej Knapp, V. Teorie práva. Praha: CH-Beck, 1995, s. 213an.
- 2) Srovnej Dijk, P., Hoof, F., Rijn, A., Zwaak L. (eds.) Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. 4th Edition. Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2006, s. 458.
- 3) Witold Litwa v. Polsko, stížnost č. 26629/95, rozhodnutí ze dne 4. dubna 2000, odst. 76.
- 4) Srovnej Nález ÚS 92/2000 Sb.r.us
- 5) Golder v. Velká Británie, stížnost č. 4451/70, rozhodnutí ze dne 21. února 1975, odst. 36.
- 6) ESLP opakovaně konstatoval, že zákonnost detence je podmíněná absencí libovůle. Srovnej Witold Litwa v. Polsko, stížnost č. 26629/95, rozhodnutí ze dne 4. dubna 2000, odst. 78; Winterwerp v. Nizozemí, stížnost č. 6301/73, rozhodnutí ze dne 24. října 1979, odst. 39.
- 7) Srovnej Rozhodnutí Městského soudu v Praze 20 Co 490/96 ze dne 3. prosince 1996; Kašpárková, J., Detence a detenční řízení, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2006, s. 135.

Publikováno: 7. 5. 2008

Jednací jazyk během řízení o mezinárodní ochraně

Jana Filipová

Řízení o mezinárodní ochraně je speciálním druhem správního řízení, při kterém se rozhoduje o udělení jedné z forem azylu nebo mezinárodní ochrany. Rozhoduje se zde o osudu osoby-cizince, který se zpravidla neorientuje v českém právu, nemůže tak plně a kvalitně uplatňovat všechna své práva, a proto se její pozice v řízení může jevit jako „zranitelnější“ i přes deklarovanou rovnost subjektů řízení. Zákon o azylu (z. č. 325/1999 Sb.) obsahuje v § 22 oproti obecnému správnímu řádu vlastní úpravu jednacího jazyka během řízení. Účastník má právo jednat (tzn. především vypovídat a být vyrozuměn o všech relevantních úkonech) v mateřském jazyce a nebo v jazyce, ve kterém je schopen se domluvit.

Účastník může využít bezplatných služeb tlumočnicka, kterého pro tento účel zajišťuje Ministerstvo vnitra ČR (ministerstvo často uzavírá dlouhodobější smlouvy s překladatelskými agenturami) a nebo si může na své náklady zajistit tlumočnicka vlastního. Odměna za výkon tlumočnické činnosti a úhrada nákladů spojených s výkonem této činnosti se stanoví dohodou mezi ministerstvem vnitra a tlumočnickem. Výše odměny a úhrada nákladů nesmí překročit výši stanovenou podle zákona o znalcích a tlumočnících. Určitý problém v zajištění tlumočení pomocí tlumočnických agentur spatřuji v jejich finanční náročnosti oproti tlumočení fyzickou osobou, která není zaměstnávána agenturou.

Nezbytnost zajištění bezplatného tlumočení

Bezplatnost obstarání tlumočnické služby pro žadatele odlišuje řízení o mezinárodní ochraně od obecného správního řízení podle správního řádu, který v § 16 odst. 3 říká, že v řízení o žádosti si žadatel, který není občanem ČR, obstará tlumočnicka na své náklady sám, nestanoví-li zákon jinak. Řízení o mezinárodní ochraně je tedy výjimkou z povinnosti nést si sám náklady na tlumočení. Zákonodárce zcela správně umožnil jednat i v jazyce nemateřském, protože si uvědomoval velké potíže, které by mohly vzniknout při zajišťování tlumočnicků z různých „kmenových, domorodých“ jazyků. Přesto i tak dochází k průtahům v řízení pro nedostatek

kvalifikovaných tlumočnicků z exotických řečí, především z jazyků jihovýchodní Asie a Afriky (čínština, bengálština, hindština, somálština, kurdština). Větší část afrických žadatelů mimo svůj mateřský jazyk ovládá i oficiální (kolonizátorský a tedy světový) jazyk, čímž umožňují rychlejší průběh řízení. Tlumočnick by měl být obeznámen s kulturou a jazykem žadatele, ale jeho role by měla být zároveň pasivní a naprosto neutrální. Měl by pouze přesně zprostředkovat obsah žadatelových tvrzení, byť jsou třeba nelogická a nesouvislá a neměl by se během řízení s žadatelem jakkoliv radit nebo domlouvat.

Zákon o azylu upravuje jednací jazyk pouze během správního řízení, a proto se na soudní přezkum daného rozhodnutí použije soudní řád správní (resp. občanský soudní řád podle § 64 soudního řádu správního, dále jen s. ř. s.). Cizinec má právo jednat před soudem ve své mateřštině, i když ovládá jiný jazyk. Účastníkovi, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, soud ustanoví tlumočnicka, jakmile taková potřeba vyjde v řízení najevo. Pro zajištění rovného postavení obou stran před soudem je soud povinen zajistit tlumočnicka bezplatně. Soud zajišťuje tlumočnicka pro ústní jednání, přičemž písemná komunikace probíhá v jazyce českém. Ne všichni žadatelé využívají pomoci nevládních neziskových organizací nebo ovládají český jazyk natolik, aby byli schopni porozumět obsahu a smyslu těchto písemností.

Praxe krajských soudů se v dané věci liší, neboť jim je zákonem dána možnost posoudit, zda již nastala taková situace, ve které je tlumočnick nezbytný. Postup jednotlivých krajských soudů se také podstatně liší při přijímání písemností žadatelů v mateřském jazyce. Jsou případy, kdy je určité podání v mateřštině žadatele odmítnuto s tím, že pokud jej ve stanovené lhůtě nepřeloží do českého jazyka, nebude k němu přihlíženo. Jiné soudy naopak tlumočnicka ustanovují bezproblémově vždy, případně kdy si sám žadatel již na počátku soudního řízení zažádá o jeho ustanovení. Problémy mohou také nastat při předkládání důkazů žadatelem (respektive jemu pomáhající neziskovou nevládní organizací), např. ve formě novinových článků nebo zpráv různých organizací monitorujících stav lidských práv v zemi původu, které jsou často v jazyce anglickém, který v tomto případě není jazykem ani mateřským a ani jazykem, ve kterém je žadatel schopen se dorozumět.

Žadatelé požadují v rámci soudního přezkumu úhradu nákladů spojených s překladem písemností do českého jazyka, čemuž soudy nevyhovují dle § 59 s. ř. s., podle něhož si každý z účastníků a osob zúčastněných na řízení platí náklady, které vzniknou jemu nebo jeho zástupci. Stát platí pouze ty náklady, které jsou spojeny s tlumočným a s tím, že účastník jedná ve své mateřštině. Pokud byly tedy důkazy předloženy v jiném než mateřském jazyce žalobce, je na něm, aby si na své náklady obstaral jejich české znění.

Z judikatury NSS

K otázce jednacích jazyků během řízení se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozhodnutí ze dne 28. 8. 2003, č.j. 2 Azs 3/2003-44, podle kterého „není porušením práva žadatele o azyl na úplné vyjádření podle § 22 odst. 1 zákona o azylu, pokud byl pohovor na jeho žádost veden v ruském jazyce, jestliže důvody žádosti o azyl uvedené při pohovoru odpovídaly jeho vlastnímu vyjádření v mateřském arménském jazyce.“ Pohovor se stěžovatelem, arménským občanem, byl veden v ruském jazyce, ačkoliv mu stěžovatel nerozuměl natolik dobře, aby se v něm mohl dostatečně vyjadřovat. Protokol o pohovoru si nemohl stěžovatel přečíst, neboť neuměl dostatečně česky a tlumočnick z arménštiny nebyl přítomen, v důsledku čehož si stěžovatel nemohl ověřit, zda protokol obsahoval všechna jeho tvrzení.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že v daném případě stěžovatel v průběhu správního řízení opakovaně uvedl, že ovládá ruský jazyk a požádal, aby řízení bylo v tomto jazyce vedeno. Správní orgán tak nemohl porušit citované zákonné ustanovení, pokud nezajistil k pohovoru tlumočnicka z arménského jazyka. Dále se tímto zabýval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2004, č. j. 4Azs112/2004-50: „Jestliže stěžovatelka sepsala část podání, jímž doplňovala žalobu, v jazyce mongolském, a na výzvu soudu o přeložení této části podání do českého jazyka reagovala sdělením, v němž poukazovala na nutnost přibrání tlumočnicka za účelem realizace zásady rovnosti účastníků řízení před soudem, jde o situaci, v níž vyšla v řízení před krajským soudem najevo potřeba ustanovit tlumočnicka účastníku, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk. Krajský soud proto pochybil, pokud v dané věci neustanovil v řízení tlumočnicka a návrh stěžovatelky odmítl pro neodstranění vad podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s.“

Závěr

Zákon o azylu je častým předmětem polemik a kritik pro jeho kvalitu. Tyto výtky by ale neměly směřovat vůči úpravě jednacích jazyků během řízení. V celém řízení je nutné se řídit zásadou hospodárnosti a procesní ekonomie. K tomu může podstatnou měrou přispět žadatel o azyl (resp. mezinárodní ochranu), pokud přistoupí k tomu, že řízení o mezinárodní ochraně a jeho kontakt se státními orgány bude probíhat v jazyce více rozšířeném. Tím tak ušetří nejenom náklady na tlumočení z exotického jazyka, ale urychlí tak i dobu vydání konečného rozhodnutí.

Autorka je studentkou PrF MU v Brně.

Publikováno: 21. 5. 2008

Spravedlivější spravedlnost aneb jak by vypadala trestní justice v ideálním světě?

Mgr. Hana Langhansová

Jako stále ještě trochu idealistka, která sní o spravedlivějším světě, a navíc se zajímá o trestní právo, jsem nemohla nepropadnout lákavé představě trestní justice zcela ovládané restorativními principy. Jak by asi vypadal takový svět? Bylo by v něm méně násilí? Vytvářel by příležitosti pro oběti trestných činů vyrovnat se s traumatem a začít nový život? A co pachatelé? Dokázali by přijmout odpovědnost za své jednání a vybědnout ze zažitých životních vzorců, které je drží na scestí?

O tom jsem snila před mnoha měsíci při četbě knihy Howarda Zehra „Úvod do restorativní justice“. 1) Představa se to zdála být o to reálnější, že jsem už dříve slyšela mnohé o terapeutických programech pro pachatele domácího násilí. Tehdy mě nadchly výsledky práce kolegů z USA, Velké Británie nebo Holandska, byla jsem překvapená, že i brutální násilník se může změnit a vést zcela jiný život. Koncept restorativní spravedlnosti pak mimo to chce vytvořit podmínky pro nápravu škod a to nejen těch hmotných a bezprostředních, jak se o to snaží i stávající trestní systém, ale všech škod způsobených oběti i celé komunitě. Restorativní spravedlnost by měla lépe poskytnout prostor ke smíření.

Protože jsem se dlouho zabývala pomocí obětí domácího násilí a vůbec řešením tohoto problému, věděla jsem, že úroveň násilí ve společnosti je vysoká 2) a že se negativní

vzorci chování přenášejí z generace na generaci. Násilí je v naší společnosti ve značné míře nejen tolerováno, ale dokonce i pozitivně vnímáno. Traumatizované dítě se tak v dospělosti stává pachatelem (nebo obětí). Zatímco psychicky vyčerpaná matka, která vyrostla v dětském domově, bije plačící miminko, v televizi se akční hrdina mstí nepřátelům za vyvraždění své rodiny. Že přitom přijde o život i několik nevinných lidí, toho si divák nevšimne. Kdyby však příběh pokračoval, museli bychom sledovat osud někoho jiného, kdo by „šel po krku“ našemu akčnímu hrdinovi a tak dále. A stejně je tomu i v reálném životě. Není proto divu, že se entusiasmem oplývající odborníci snaží najít něco lepšího, než je stávající trestní systém, který převážně produkuje nespokojené pachatele, kteří mají pocit, že byli potrestáni více, než si zasloužili, a nespokojené oběti, které mají pocit, že se jim nedostalo satisfakce a nikdo nebral ohled na jejich potřeby.

Co je restorativní neboli obnovující justice

Protože ne každý se s tímto pojmem už setkal, pokusím se jej stručně přiblížit. Koncept restorativní spravedlnosti se vyvíjel od 70. let 20. století v mnoha zemích světa a čerpá inspiraci z tradic původních obyvatel Ameriky, Austrálie nebo Nového Zélandu. Na počátku se hledaly cesty k alternativnímu řešení zejména majetkové a jiných méně závažných forem trestné činnosti, v centru pozornosti stáli mladiství pachatelé, u nichž se očekává největší možnost nápravy. Dnes se však restorativní přístupy uplatňují i u těch nejzávažnějších trestných činů, jakými jsou znásilnění, loupeže nebo dokonce vraždy. Pod pojmem restorativní justice tak můžeme spatřovat širokou škálu nejrůznějších programů, které však spojuje několik principů.

Zatímco stávající trestní systém předpokládá, že trestným činem byla způsobena újma především státu (což je v některých případech jen obtížně představitelné) a rovnováha má být znovu nastolena potrestáním pachatele, restorativní spravedlnost podle mého názoru daleko lépe odráží skutečnost. Dokáže uchopit na první pohled těžko uchopitelné. Trestný čin chápe především jako lidskou újmu způsobenou oběti a komunitě a narušení mezilidských vztahů. Oběti a komunita potřebují satisfakci a nápravu škod. Mimo bezprostřední oběti trestného činu je tak za poškozené třeba považovat i její rodinné příslušníky, ale také rodinné příslušníky pachatele, svědky a členy trestným činem dotčené komunity. Ti jsou pak také klíčovými

účastníky procesu, v němž by mělo dojít k obnově narušených vztahů, nápravě škod a minimalizaci rizika opakování trestného činu. Úloha státu zde spočívá ve zjišťování informací, facilitaci procesu, případně zajišťování bezpečnosti. Podle restorativní justice vytváří trestný čin závazky a povinnosti. Jedná se především o povinnost pachatele udělat vše pro to, aby dal věci do pořádku. Pachatelé jsou podporováni v tom, aby porozuměli negativnímu dopadu svého chování na poškozené i komunitu a sami navrhli řešení. Poškození se mohou aktivně procesu účastnit a definovat vzniklou újmu.

Závazky však vznikají i celé komunitě. Ve vztahu k oběti, kterou je třeba podporovat, ve vztahu k sobě samé, aby vytvářela bezpečné prostředí, i ve vztahu k pachateli, kterého je třeba podpořit při návratu do společnosti. Restorativní spravedlnost tak usiluje o smír, což však v žádném případě neznamená, že k němu musí vždy dojít. Cílem je nastolit ozdravný proces, který v ideálním případě může ke smíru vést. Žádný z aktérů však není do ničeho tlačěn. Velká pozornost je věnována potřebám oběti dostat informace, omluvu, vysvětlení, odškodnění, uznání, cítit bezpečí atd. Současně je brán zřetel na potřeby pachatelů, kteří sami často byli oběťmi. Spravedlnost je přitom naplňována samotnou komunitou, kterou pak zpětně ovlivňuje, pomáhá uvědomit si spoluodpovědnost za dění v komunitě.

Restorativní programy ve stávajícím systému trestní justice

Jak už jsem zmínila, restorativní programy se vyvíjejí bezmála čtyřicet let. Jak ale fungují ve stávajícím systému trestní justice? Většinou si je můžeme představit tak, že v určitém stádiu trestního stíhání dojde k jeho přerušení (o tom může rozhodnout státní zástupce nebo soudce) a pachatel je „odkloněn“ do restorativního programu. Pokud by ten nepřinesl očekávaný výsledek, může proces následně pokračovat standardním postupem dál. Výsledkem restorativního programu ale může být dohoda o narovnání, popřípadě i trest, který pachatel přijme. Výsledek je pak potvrzen ve standardním trestním procesu. Restorativní program může vypadat například tak, že facilitátor pracuje nejprve odděleně s pachatelem a obětí, kterým následně zprostředkuje setkání, tzv. konferenci. Účastníky konference mohou být také rodinní příslušníci na obou stranách, zástupci komunity a další osoby. Existuje mnoho variant, které se liší podle typu trestné činnosti, podle toho, zda se zaměřují na

mladistvé nebo dospělé pachatele, zda jejich cílem je spíše náhrada škody nebo mají vysloveně terapeutický charakter.

Bude naše trestní justice restorativní?

V České republice k tomuto ideálu zatím nepřibližujeme. Probační a mediální služba ČR jako jeden ze svých úkolů provádí mediaci mezi pachatelem a poškozeným, její kapacita je ale omezená. 3) Existují sice nevládní organizace, zaměřující se na práci s pachateli, např. co se týká jejich návratu do společnosti z výkonu trestu, není mi však známo, že by u nás existoval skutečně restorativní program. Pokud by nějaká organizace o takový program usilovala, narazila by patrně na problém její finančně zajistit. Navíc však není dosud akreditační systém, který by umožňoval takovému programu dodat důvěryhodnost nutnou k tomu, aby jej využívali státní zástupci a soudci, tedy aby do něj posílali pachatele. 4) Mimo to značná část odborné veřejnosti pojem restorativní spravedlnosti ještě ani nezná. Nedožívají se o ní ani studenti na právnických fakultách. Na ideální svět si tak budeme muset ještě počkat. A nebo snad raději – místo pasivního čekání něco pro to udělat.

Autorka působí v Lize lidských práv.

Poznámky:

- 1) Zehr H., Úvod do restorativní justice, Sdružení pro probaci a mediaci v justici, Praha 2003.
- 2) Jeden z výzkumů provedených v ČR je k dispozici např. zde <http://archiv.soc.cas.cz/download/124/SDA0104.pdf>.
- 3) „Z dostupného orientačního přehledu případů, ve kterých PMS v roce 2006 ukončila svou činnost vyplývá, že PMS přibližně ve 27% těchto případů pracovala s poškozenými. Z detailnějších přehledů za rok 2006 je patrné, že se tak dělo ve 51% uzavřených případů evidovaných v souvislosti s trestnou činností mládeže a v 25% uzavřených případů evidovaných v souvislosti s trestnou činností dospělých pachatelů. V 6,5% uzavřených případů mladistvých pak pracovníci PMS provedli zároveň mediaci. U dospělých bylo provedení mediace vykázáno ve 2% ukončených případů.“ http://www.pmscr.cz/download/Rocni_zprava_PMS_CR_-_2006.pdf, str. 25.
- 4) Akreditovat se v současné době mohou probační programy pro mladistvé pachatele.

Publikováno: 20. 6. 2008

Kompetence krajského úřadu přezkoumávat usnesení obce ve výkonu samostatné působnosti

Mgr. Jiří Nezhyba

V dubnu 2007 jsme postupem podle zákona č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“) požádali o určité informace ohledně jedné zahraniční investice, která se dotýkala města Strakonice (dále jen „město“). Zajímali nás především informace o smlouvách města s investorem, usnesení zastupitelstva a povolení stavebního úřadu pro investora. Město bylo připraveno takové informace poskytnout. Avšak na základě svého sazebníku pro poskytování informací si naúčtovalo 263,- Kč za každou hodinu vyhledávání požadovaných informací, přičemž dohromady po nás za 5 hodin vyhledávání a kopírování materiálů požadovalo přes 1500,- korun.

Podání stížnosti proti výši úhrady

S výší úhrady jsme nesouhlasili, a proto jsme proti sdělení o výši podali stížnost podle § 16a odst.1 písm. d) InfZ. S odůvodněním, že dle § 7 nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím (dále jen „nařízení č. 173/2006“) není požadovaná výše úhrady 263,-Kč za hodinu práce úředníka ani správná, ani zákonná.

Tvrdili jsme, že taková sazba je zjevně nepřiměřená, ve smyslu § 7 nařízení č. 173/2006, a není odvozená z reálných nákladů na platy. Argumentovali jsme mj. tím, že plat úředníka by při takové hodinové sazbě přesahoval 42 tisíc Kč měsíčně. Dále jsme citovali ze sazebníků jiných „trojkových obcí“ z Jihočeského kraje, mezi které se výše zmiňované město počítá, a jejichž sazba za hodinu práce úředníka se pohybuje mezi 50 až 100 Kč. Abychom zdůraznili naše stanovisko, neopomenuli jsme samozřejmě dodat, že se domníváme, že naše žádost nepředstavuje „mimořádně rozsáhlé vyhledání informací“ ve smyslu § 17 odst. 1 InfZ, neboť v zásadě šlo pouze o vyhledání a pořízení kopií smluv a rozhodnutí.

Odpověď krajského úřadu

Krajský úřad Jihočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) však v rozhodnutí, kterým potvrdil úhradu požadovanou městem Strakonice uvedl, že není oprávněn přezkoumávat výši sazeb stanovených sazebníkem úhrad, který byl schválen usnesením rady města. Usnesení rady Města o výši úhrady, které bylo schváleno dle jejich názoru v souladu s § 101 odst. 2 zákona o obcích, proto Krajský úřad považoval za platné.

Krajský úřad dále uvedl, že dozor nad vydáváním a obsahem usnesení rady obce v samostatné působnosti je dle § 124 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích svěřen výhradně Ministerstvu vnitra. Tedy pouze ono je oprávněno posoudit, zda usnesení rady města je v daném případě v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. Schváleným sazebníkem úhrad je povinen se řídit i povinný subjekt, který oznámil žadateli požadovanou úhradu, sám nemůže toto žádným způsobem měnit.

Na závěr krajský úřad dodal, že v rámci pravomoci stanovené zákonem o svobodném přístupu k informacím je oprávněn přezkoumat, zda požadované náklady jsou požadovány v souladu s § 17 odst. 1 InfZ, tj. zda se jedná o náklady spojené s pořizováním kopií, opatřením technických nosičů dat, s odesláním informace a zda v případě, že jsou požadovány i náklady za vyhledávání, jde o mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. K ničemu dalšímu se nevyjádřil.

Žaloba

Napadli jsme tuto argumentaci žalobou u soudu. Zdůraznili jsme zde své přesvědčení o tom, že nadřízený orgán je o oprávněnosti důvodů, které žadatele vedou k nesouhlasu s výši úhrady, povinen rozhodnout podle § 16a odst. 7 písm. c) InfZ. Dle uvedeného ustanovení nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ přezkoumá postup povinného subjektu. Následně rozhodne tak, že „povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, zjednal nápravu, jde-li o úhradu nebo odměnu za poskytnutí informace územním samosprávným celkem v samostatné působnosti.“ Nadřízený orgán - krajský úřad - musí proto rozhodnout v souladu s InfZ tak, aby stanovením nezákonné výše úhrady za práci úředníků nebyla poškozována práva žadatele.

Přestože je zcela jednoznačný fakt, že dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti vykonává podle citovaného ustanovení zákona o obcích Ministerstvo vnitra, domníváme se, že ustanovení § 16a odst. 7 písm. c) InfZ je speciálním vůči ustanovení § 124 odst. 1 zákona o obcích. a stanovuje povinnost nadřízeného subjektu zjednat nápravu.

Rozhodnutí soudu

Krajský soud v Českých Budějovicích dne 29. února 2008 rozsudkem pod č.j. 10 Ca 139/2007-42 naší argumentaci přisvědčil, napadené rozhodnutí krajského úřadu zrušil, a odůvodnil následujícím (vybráno z rozsudku a upraveno):

Fakt, zda částka 263,-Kč za hodinu vyhledávání požadovaných informací pracovníky stavebního úřadu odpovídá všem kritériím uvedeným v § 7 citovaného nařízení, nebyl krajským úřadem přezkoumán, když v reakci na stížnostní výtku, že částka je zjevně nepřiměřená a z reálných nákladů na platy úředníků povinného subjektu neodvozená. V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí krajský úřad uvedl, že se domnívá, že není oprávněn k přezkoumávání výše sazeb stanovených sazebníkem úhrad, který byl schválen usnesením rady města. Žalobou napadené rozhodnutí je proto v tomto ohledu nepřezkoumatelné.

Dále v odůvodnění rozhodnutí zmíněna odpovědnost přezkoumat a v intencích ustanovení § 16a odst. 7 písm. c) InfZ povinnému subjektu přikázat, aby ve stanovené lhůtě (která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu) sjednal nápravu. Jde-li o úhradu za poskytnutí informace územně samosprávním celkem v samostatné působnosti, nemůže se jí krajský úřad zprostit odkazem na ustanovení § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, nebo prvně citované ustanovení zákona o informacích, které je vůči ustanovení § 124 zákona o obcích ustanovením speciálním. Proto platí, že jsou-li naplněny podmínky pro použití zvláštní právní úpravy, musí se aplikovat právě tato zvláštní právní úprava a nelze použít úpravu obecnou.

Pokud i krajský úřad výši úhrady za vyhledávání žalobcem požadovaných informací považuje za odpovídající, měl tuto skutečnost uvést, a řádně odůvodnit v napadeném rozhodnutí. V opačném případě měl v souladu s ustanovením § 16a odst. 7 písm. c) vyzvat

povinný subjekt k zjednání nápravy v předpise uvedené lhůtě, právě proto, že se jednalo o úhradu za vyhledání informací v samostatné působnosti.

Soud v této souvislosti také připomenul, že novela zákona o informacích měla mj. za cíl odstranit výrazné a nedůvodné rozdíly v úhradách za poskytování informací uplatňovaných povinnými osobami. K argumentaci krajského úřadu, který uvedl, že nezastává názor, že ustanovení § 16a odst. 7 písm. c) InfZ je speciálním ustanovením vůči ustanovení § 124 odst. 1 zákona o obcích, soud odkázal na odstavec 6 tohoto paragrafu zákona o obcích, týkající se zde dozorové pravomoci Ministerstva vnitra, upravené v odstavcích 1 až 5 určuje, že tato ustanovení se mj. nepoužijí v případech, kdy jsou dozor nebo kontrola výkonu samostatné působnosti obcí upraveny zvláštním předpisem.

Závěrem

Je třeba dodat, že vedle žaloby jsme paralelní cestou podali podnět k doзору nad výkonem samostatné působnosti města na Ministerstvo vnitra ČR. To zareagovalo a nařídilo Strakonícím zjednat nápravu. Město poté do svého sazebníku k hodinové sazbě přidalo větu „při mimořádně rozsáhlém vyhledání informací“, přičemž sazbu samotnou, 263,- Kč za hodinu, ponechalo beze změny. Ministerstvo vnitra tímto považovalo celou věc za uspokojivě vyřešenou. Zda tedy nakonec krajský úřad přehodnotí sazebník města Strakonice co do výše jeho hodinové sazby, není zatím jasné. Věříme, že zvítězí princip, podle kterého v demokratickém právním státě není myslitelné, aby žadatel hradil plat zaměstnanců orgánů veřejné moci za výkon jejich zákonné pravomoci, a že tedy sazba bude ve výsledku snížena na rozumnou úroveň. O dalším vývoji vás budeme informovat v některém z příštích článků, nebo pomocí tiskové zprávy.

Autor působí v programu GARDE – Globální odpovědnost občanského sdružení Ekologický právní servis.

Publikováno: 9. 4. 2008

Právo na svobodu projevu vs. ochrana dobré pověsti právnické osoby

Mgr. Filip Gregor

Jednou z klíčových aktivit nevládních „watchdogových“ organizací je hájení veřejných zájmů soudní cestou. Příslušné právní kroky bývají pravidelně provázeny mediálními kampaněmi, prostřednictvím kterých dané organizace informují veřejnost o podstatě problému a potřebě jeho řešení, svých analýzách a vývoji případů. Tato činnost je chráněna právem na svobodu projevu, které je vyjádřeno v čl. 17 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.“

Mohou nevládní neziskové organizace zveřejnit žalobu?

Obsahem jakéhokoliv sdělení o podání žaloby či jiných právních krocích je ovšem automatické vyjádření názoru, že jiná osoba jednala protiprávně. V těchto případech vyvstává otázka konkurence práva na svobodu projevu s právem na dobrou pověst, taktéž zakotveným v Listině, a to v čl. 10, odst. 1. „Každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno.“ Největší riziko takového střetu je v případech, kdy je žalovanou osobou podnikatel a kdy je podstatou sporu porušování spotřebitelských práv. Právo na ochranu dobré pověsti má ovšem každá právnická osoba, tedy např. i stát, nikoliv však jeho organizační složky, 1) a dále zákonem zřízené právnické osoby jako např. Státní fond dopravní infrastruktury, Pozemkový fond, Státní fond životního prostředí, Česká televize atd. Analogicky se může veřejně vyjádřený názor NNO o protiprávnosti určitého jednání dostat do střetu s právem na ochranu osobní cti fyzické osoby.

Veřejnou kritiku jednání žalované strany, nebo obecně osoby dopustivší se údajného protiprávního jednání, je nutné v zásadě považovat za přípustnou. Opačný názor by implikoval zákaz vyjadřovat své názory o zákonnosti či protiprávnosti jednání kohokoliv, pokud by v dané věci nebylo soudně (případně správně) rozhodnuto, respektive vyjadřovat názory, které by byly v rozporu s těmito

rozhodnutími. Na druhou stranu je zřejmé, že právo označit určité jednání za protiprávní není bezbřehé. Jeho omezení je vyjádřeno občanskoprávním nárokem na ochranu dobré pověsti, který je stanoven v § 19b, z. č. 40/1964 Sb., odst. 2 a 3: „(2) Při neoprávněném použití názvu právnické osoby je možné se domáhat u soudu, aby se neoprávněný uživatel zdržel jeho užívání a odstranil závadný stav;... (3) Odstavec 2 platí přiměřeně i pro neoprávněný zásah do dobré pověsti právnické osoby.“ (pro ochranu osobní cti fyzické osoby platí analogicky § 13 téhož zákona).

Podmínky (ne)přípustnosti zásahu do dobré pověsti právnických osob

Z výše uvedeného lze vyvodit tři podmínky, které musí být splněny, aby došlo k právem postihovanému zásahu do dobré pověsti:

1. Postižená právnická osoba musí mít dobrou pověst
2. Zásah musí být s to poškodit dobrou pověst
3. Zásah musí být neoprávněný

Východiskem posouzení, zda došlo uveřejněním názoru o protiprávnosti jednání jiné osoby k porušení práva na dobrou pověst, je, zda kritizovaná právnická osoba vůbec dobrou pověstí disponovala. V situaci, kdy se daná osoba opakovaně a prokazatelně dopouštěla kritizovaného jednání, nemá nárok na ochranu své dobré pověsti před odpovídající kritikou. Tento případ nastane například tehdy, kdy již existuje soudní či správní rozhodnutí, případně analogické autoritativní právní posouzení jednání žalovaného, jako je například názor Veřejného ochránce práv nebo Nejvyššího kontrolního úřadu.

Za druhé musí uveřejněná informace být způsobila dobrou pověst kritizované osoby poškodit. Není ovšem nutné prokázat, že skutečně pověst poškozena byla. Posouzení této způsobilost se bude lišit v závislosti na okolnostech případu. Zcela jinak bude posuzována ochrana dobré pověsti státu nebo jiných veřejných institucí, které musí počítat s tím, že jsou vystavovány častější a ostřejší veřejné kritice, a jejich dobrá pověst má odlišnou povahu, než ochrana dobré pověsti soukromých osob

V případě, že právnická osoba disponovala dobrou pověstí, která byla daným zásahem ohrožena, teprve nastupuje vlastní posouzení, zda byl zásah do dobré pověsti oprávněný, tedy právem aprobovaný. Cizí osoba může do

dobré pověsti právnické osoby popisovaným způsobem zasáhnout oprávněně v případě že kritika vyhovuje současně dvěma následujícím testům přípustnosti.

Jednalo se o kritiku přiměřenou, tedy zásah do dobré pověsti byl chráněn právem na svobodu projevu a nedošlo k excesu z tohoto práva. Slovy pánů Knapa, Švestky, Jehličky, Pavlíka a Plecítko v „Ochrana osobnosti“, Linde Praha a. s., 2004: „Má-li jít o kritiku přípustnou, musí být tato kritika věcná a konkrétní, a dále přiměřená (odpovídající) co do obsahu formy a místa (srov. použité výrazy, formulace, spojení atd., neboli že nevybočuje z mezí nutných k dosažení sledovaného a zároveň společensky uznávaného účelu (cíle).“ Tato definice se shoduje s definicemi jiných autorů, např. JUDr. Stanislava Devátého, Dr. a JUDr. Petra Tomana (Ochrana dobré pověsti a názvu právnických osob – 2. aktualizované a doplněné vydání, Linde Praha a.s., 2001), kteří ji dále rozvíjejí: „Věcná kritika je chápána tak, že vychází z reálných či pravdivých podkladů, a z těchto pak vyvozuje odpovídající závěry. Konkrétnost kritiky je opřena právě o konkrétní skutečnosti bez vyvozování všeobecných soudů. ... Pokud je kritika vedena ve výše uvedených mezích, je přirozeně správné takovou kritiku akceptovat. Naopak překročení hranic přípustnosti je pak třeba považovat za vybočení (exces) z rámce práva, který představuje neoprávněný zásah do práva na ochranu dobré pověsti.“

Kritika v podobě veřejného vyjádření názoru o protiprávnosti jednání jiné osoby je tedy v zásadě přípustná, pokud:

- a) není nepravdivá, tj. není založena na nepravdivých faktech, nebo není vydávána za objektivní skutečnost a nikoliv pouze za názor kritizující osoby;
- b) je odůvodněná a z uvedených důvodů jsou vyvozovány logické závěry.

Tato linie uvažování však stále naráží na skutečnost, že protiprávnost, tedy stěžejní bod popisované kritiky, je objektivním stavem, o kterém autoritativně rozhoduje soud. Veřejné prohlášení „watchdogové“ organizace tak může být věcné i konkrétní, ale v konečném důsledku nesprávné, pokud soud rozhodne, že jednání kritizované osoby nebylo protiprávní. Bylo by však příliš zjednodušující odmítnout přípustnost takové kritiky, protože stav de lege lata se často může lišit od de lege ferenda, a to třeba i pouze kvůli formálním či procesním překážkám, které brání realizaci zamýšlených důsledků právní úpravy.

V této situaci je nutné nahlédnout na obsah pojmu neoprávněný zásah i z jiné perspektivy než z hlediska výše popisované konkurence práv na svobodu projevu a ochranu dobré pověsti. Dle Knapa a Švestky (Ochrana osobnosti, viz výše) je důvodem vylučujícím neoprávněnost, jestliže k zásahu do cti, tedy analogicky do dobré pověsti (pozn.autora), došlo v rámci přiměřeného hájení chráněných zájmů, ať vlastních, či cizích nebo veřejných při výkonu zákonem stanoveného subjektivního práva nebo plnění zákonem uložené právní povinnosti. Činnost NNO bude zřejmě ve většině případů spadat do této kategorie, obzvláště pokud je jejich postavení rozpoznáno v příslušných právních předpisech, což v současné době platí pro organizace hájící zájmy spotřebitelů (viz § 25, z. č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele) nebo životního prostředí (viz § 70, z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Není však důvod, proč by stejně neměla být posuzována činnost NNO i v jiných oblastech, pokud je směřována k ochraně všeobecně uznávaných a právem aprobovaných veřejných zájmů.

Samotná skutečnost, že NNO veřejně vystoupila s kritikou údajného protiprávního jednání v rámci hájení veřejného zájmu, nelze ovšem považovat za blokovou výjimku z ochrany dobré pověsti či osobní cti kritizované osoby, ale pouze za rozšíření přípustnosti takové kritiky obdobným způsobem jako ji rozšiřuje například skutečnost, že objektem kritiky je veřejný činitel. Oprávněná kritika však musí být vždy přiměřená, věcná a konkrétní.

Autor je právníkem působící v programu GARDE občanského sdružení Ekologický právní servis.

Poznámky:

1) Viz z. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, § 3 odst. 2, a § 6.

Publikováno: 16. 4. 2008

Územní plánování za zavřenými dveřmi aneb kdo se zeptá občanů?

Mgr. Vendula Povolná

Územní plánování – tento termín může některé připravit z různých důvodů o klidný spánek. Občany často unavují opětovné změny územních plánů, i fakt, že jejich hlas není zpravidla slyšet, a že další projednávání a připomínkování nemá hlubší význam, snad jen útěchou je, že úředníkům a investorovi může odhánět bezstarostné sny představa, že vše nepůjde jako na drátkách.

Ať už jsou obavy občanů jakékoli, pravdou zůstává, že nový stavební zákon jasného světla do oblasti účasti veřejnosti při územním plánování nepřinesl. Ministerstvo pro místní rozvoj a krajské úřady se příliš nesnaží, aby veřejnosti její nelehký úkol usnadnily a alespoň jí pootevřely dveře do světa rozhodování o využití území, o veřejném zdraví a životním prostředí. A to vše i přesto, že „územní plánování je klíčovým institutem rozvoje území, přičemž důsledky nedostatečného zvládnutí role orgánu územního plánování negativním způsobem ovlivní nejen vzhled prostředí a fungování jeho složek, ale především se promítá do psychické pohody bydlení osob v daném území.“ 1)

Získají úředníci bobříka mlčení?

Územní plánování má několik fází – na nejvyšším stupínku stojí Politika územního rozvoje (dále jen „PÚR“) – celorepublikový územní plán, který je závazný pro kraje i obce při pořizování zásad územního rozvoje (dále jen „ZÚR“) a územních plánů. To znamená, že všechny záměry, které budou v PÚR schváleny, se mohou snadno objevit v ZÚR, a potom v územních plánech. Odtud už je jen krůček k územnímu rozhodnutí a samotné stavbě. Takový postup je nebezpečný z mnoha hledisek a především proto, že v PÚR nebudou posouzeny zvláště vlivy konkrétních záměrů, které v ní mohou být přesto obsaženy.

Ministerstvo pro místní rozvoj začalo PÚR připravovat nejdříve v režimu přísného utajení. Na návrh Ekologického právního servisu ale zveřejnilo její pracovní verzi a umožnilo, aby občané (i nevládní organizace) již nyní zasílali své (byť nezávazné) podněty. To je sice první vstřícný pozitivní krok, ale současně zůstává zoufale nedostatečný, což ostatně potvrdilo i ministerstvo vnitra,

konkrétně jeho odbor reformy regulace a kvality veřejné správy. 2)

S tím také souvisí, že se oficiální připomínkové řízení bude konat až v letních měsících, kdy se veřejnost seznámí s hotovým návrhem PÚR a s vyhodnocením seznámí během letních prázdnin. Je to nepochybně ideální doba proto, aby občané ve volném čase nebo starostové obcí „louskali“ přes sto stránek návrhu a minimálně stejně dlouhé vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj (které je nadto pro laika naprosto nesrozumitelné) a vymýšleli vhodné připomínky. Prozatím ministerstvo nespustilo ani žádnou výraznou informační kampaň. 3) Toto ještě zvyrazňuje fakt, že se veřejnost neúčastní ani posuzování vlivů na udržitelný rozvoj PÚR nebo ZÚR (dále jen „vyhodnocení“), které se připravuje stejně tajně jako samotná PÚR. To může být v rozporu s Aarhuskou úmluvou i směrnicí SEA, které požadují včasnou účast veřejnosti, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřeny. Tedy rozhodně ne tehdy, kdy je na světě již upravený a posouzený návrh PÚR nebo ZÚR.

Stejně zádumčivě jako MMR si počínají mnohé kraje, které začaly již loni připravovat svoje zásady územního rozvoje. Informace o tom, že se pořizují, jsou sice po prohledání webových stránek krajů k nalezení, ale zpravidla k nim neexistují žádné doplňující informace, a už vůbec není veřejnosti dána žádná nadstandardní možnost, aby se k tak zásadnímu materiálu mohla vyjádřit. Vše se řídí strohými ustanoveními stavebního zákona, ačkoli Ministerstvo pro místní rozvoj ani kraje nejsou nijak svázány a mohou jít, co se týče konzultací s veřejností, nad rámec zákona. 4)

Necháme se zastupovat?

Ať už je stavební zákon jakýkoli, přináší jednu výhodu – veřejnost může při pořizování ZÚR a územního plánu zmocnit zástupce veřejnosti (dále jen „zástupce“). Pro krajské územní plánování je zapotřebí, aby občané kraje podali tzv. věcně shodnou připomínku k návrhu ZÚR a následně podepsali plnou moc, kterou umožní zástupci, aby jejich připomínky podal jako námitku. Stavební zákon také určuje, kolik občanů se takto musí shodnout – buď 500 občanů kraje nebo 200 občanů obce na území kraje (pokud má obec méně než 2000 obyvatel, pak jen 1/10 tohoto počtu).

Námitka zástupce veřejnosti má silnější postavení než obyčejné připomínky jednotlivých občanů. Krajský úřad o ní totiž musí rozhodnout, rozhodnutí pak podléhá přezkumu. Pokud později dojde ke změně

nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je kraj povinen uvést zásady územního rozvoje do souladu s tímto rozhodnutím.

Komplikované je ale stanovení okamžiku, kdy mohou občané vůbec podat připomínky k návrhu ZÚR a ustavit zástupce, protože stavební zákon o tom mlčí. Proto se musíme pustit do výkladu. Nejprve - zástupce je obecně upraven v §23. Podle něj může být veřejnost při pořizování návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti. Jak už bylo uvedeno, zástupce mohou zmocnit občané, kteří podali věcně shodnou připomínku k návrhu ZÚR. Znamená to, že občané kraje mohou zástupce zmocnit nejdříve tehdy, když již existuje v nějaké podobě návrh ZÚR. Kdy to je?

Návrh pořizuje krajský úřad a zajišťuje k němu vyhodnocení a poté ho projednává s dotčenými orgány a nakonec posuzuje návrh Ministerstvo pro místní rozvoj. Takový posouzený a upravený návrh se zveřejňuje, koná se o něm veřejné projednání. Mám za to, že veřejnost ale nemusí čekat se zasíláním připomínek až na zveřejnění finálního návrhu. V § 23 stavebního zákona se totiž nikde nehovoří o tom, že připomínky musí být zaslány až k posouzenému a upravenému návrhu ZÚR. Naopak - jakmile existuje návrh v nějaké konkrétní podobě, může se veřejnost začít vyjadřovat a zmocnit zástupce. To ostatně vyplývá také z § 39 odst. 2, kde se jasně říká, že nejpozději (nikoli nejdříve nebo jenom zde) při veřejném projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené obce a zástupce veřejnosti námitky. Kromě toho lze takovou možnost dovodit také z jedné z hlavních zásad Listiny základních práv a svobod: Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

Nezbývá než žalovat

Je spíše smutné, že veřejnost, ani ta odborná, stále není opravdovým partnerem pro rozhodování, a že se musí sama různými způsoby snažit, aby zjistila alespoň základní informace a musí si různými kroky zajistit, aby mohla podávat připomínky či námitky.

Lze proto očekávat, že se do ZÚR podaří nakonec prosadit záměry, jejichž vliv na životní prostředí, zdraví a také sociální a ekonomické dopady nebudou náležitě posouzeny a že námitky a připomínky veřejnosti nebudou dostatečně zohledněny.

Pak zůstává ještě jeden nástroj ochrany práva na příznivé životní prostředí a práva na podíl na rozhodování – žaloba k Nejvyššímu správnímu soudu proti opatření obecné povahy. To se ale týká jenom ZÚR. Hlavní nástroj územního plánování – PÚR – schválí vláda svým usnesením. Pokud by PÚR nebyla věcně správná nebo by proces jejího pořízení a schválení vykazoval chyby, zůstává otázkou, jak by v tomto případě soudy postavily k takovému problému – žalovatelnosti usnesení vlády.

Autorka působí v EPS, je doktorandkou na PrF MU.

Poznámky:

- 1) Souhrnná zpráva Veřejného ochránce práv za rok 2005, <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/cinnost/zpravy.php&doc=404>.
- 2) Viz odpověď MVCR na dopis Ekologického právního servisu. Na požádání k dispozici na adrese: vendula.povolna@eps.cz.
- 3) Přitom existuje návrh postupu zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (www.mvcr.cz), který se v současnosti ověřuje na materiálech jako je návrh věcného záměru zákona o jednotném dohledu nad finančním trhem nebo Národní plán boje proti terorismu. Otázka, kterou si člověk jednoduše položit musí zní: Skutečně nemohl být vybrán vládní dokument, jako třeba PÚR, který by zaujal většinu české společnosti, protože se mnoha občanů přímo týká a mohli by k němu mít relevantní připomínky?
- 4) Minimální standardy a zásady účasti veřejnosti zpracoval také Ústav územního rozvoje (organizační složka státu, spadá pod ministerstvo pro místní rozvoj). Jsou k dispozici na http://www.uur.cz/images/pap/KapitolaD/D53_ZasadyMinimalniStandardy_20061206.pdf. Proč se ani ministerstvo pro místní rozvoj, ani krajské úřady alespoň v náznacích těmito minimálními standardy neřídí, nelze říci.

Publikováno: 23. 4. 2008

Postavení veřejnosti v územním řízení

Mgr. Jana Vítková

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon), nově oproti starému stavebnímu zákonu upravuje účast veřejnosti na územním řízení. Tedy přesněji řečeno v § 89 odst. 1 stavebního zákona je zakotveno pouze právo veřejnosti účastnit se veřejného ústního jednání, během kterého může nejpozději podávat připomínky. V § 92 odst. 1 citovaného zákona je dále stanoveno, že stavební úřad v odůvodnění územního rozhodnutí vyhodnotí připomínky veřejnosti. Je tedy zřejmé, že s účastí veřejnosti na územním řízení se počítá a stavební úřad je povinen připomínky veřejnosti vyhodnotit, ať již vyhodnocení znamená cokoliv.

Jak se veřejnost o konání územního řízení dozví?

Je ovšem otázkou, jak se veřejnost o zahájení územního řízení a o dni, kdy se bude konat veřejné ústní projednání, dozví. Ustanovení § 87 stavebního zákona stanoví, že stavební úřad oznamuje účastníkům zahájení územního řízení a konání veřejného ústního jednání. Musí tak učinit nejméně 15 dnů před konáním veřejného ústního jednání.

Účastníky územního řízení dle § 85 stavebního zákona jsou:

- a) žadatel,
- b) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn,
- c) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn
- d) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno,
- e) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis (např. občanské sdružení účastníci se dle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny)
- f) společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

Je tedy zřejmé, že veřejnost se za účastníka územního řízení nepovažuje. Oznámení se doručuje veřejnou vyhláškou účastníkům uvedeným pod písm. c) až f), pokud je v území vydán územní nebo regulační plán. Veřejnost se tedy o záměru může dozvědět z veřejné vyhlášky, kde se taktéž dozví datum, hodinu a místo konání veřejného ústního jednání.

Co je obsahem veřejné vyhlášky?

Dle § 86 odst. 2 stavebního zákona se již k žádosti o vydání územního rozhodnutí přikládají:

- a) doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám,
- b) rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, závazná stanoviska, pokud byla obstarána před zahájením řízení, nejde-li o koordinované závazné stanovisko podle § 4 odst. 6, vydané správním úřadem, který je příslušný vydat územní rozhodnutí,
- c) stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury,
- d) dokumentaci záměru.

Tyto dokumenty lze považovat za základní informace nutné k posouzení toho, zda a jak se záměr může konkrétní osoby dotknout. Vzhledem k tomu, že v zákonné úpravě není výslovně řečeno, že se zveřejňuje obsah záměru, lze z toho usuzovat, že oznámení bude obsahovat potřebné údaje, které účastníkům řízení umožní záměr identifikovat. Ti se potom, díky svému právu nahlížet do spisu dle § 38 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen SR), o záměru dozví detailní informace.

I kdyby se zveřejňoval celý obsah záměru, který se zřejmě do vyhlášky nevejde, tak dle § 20 odst. 2 stavebního zákona platí, že „pokud vzhledem k rozsahu písemnosti není možné nebo účelné vyvěsit na úřední desce a zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup celý její obsah, vyvěsí příslušný správní orgán na úřední desce a zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup pouze oznámení se základními údaji o jejím obsahu s uvedením, kdy a kde je možné do písemnosti nahlédnout. Možnost nahlédnutí do písemnosti musí příslušný správní orgán zajistit po celou dobu vyvěšení písemnosti nebo oznámení a v průběhu lhůt stanovených pro podání stanovisek, námitek a připomínek“.

Ovšem § 20 odst. 1 stanoví, že „písemnosti ve věcech územního plánování se v zákonem stanovených případech doručují veřejnou vyhláškou“. Tímto ustanovením je § 87 věta druhá stavebního zákona, která ovšem stanoví, že se veřejnou vyhláškou sice doručuje, ovšem pouze účastníkům řízení, ne veřejnosti.

K jakým informacím má veřejnost přístup?

Informace uvedené ve veřejné vyhlášce zjevně nestačí k tomu, aby právo podávat připomínky bylo efektivně realizováno. Veřejnost sice z veřejné vyhlášky zjistí informace o zahájení územního řízení a o veřejném ústním jednání, ovšem tyto informace jsou pouze základní.

Dále se veřejnost může dozvědět informace, které bezodkladně po nařízení veřejného ústního jednání musí žadatel dle § 87 odst. 2 stavebního zákona vyvěsit na místě určeném stavebním úřadem nebo na vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit (tedy taková „cedule“). Vyvěšení těchto informací pak musí být zajištěno až do doby konání veřejného ústního jednání. Z informace poskytnuté žadatelem dle § 87 odst. 2 stavebního zákona se veřejnost dozví zcela jistě grafické vyjádření záměru, popřípadě jiný podklad, z něhož lze usuzovat na architektonickou a urbanistickou podobu záměru a na jeho vliv na okolí.

Skutečnost, že veřejnost zjistí veškeré informace pokud se zúčastní veřejného ústního jednání, o jehož konání se dozví z veřejné vyhlášky, kterou je doručováno účastníkům řízení, je nedostačující, neboť právě na veřejném ústním jednání má veřejnost poslední možnost podat svoje připomínky.

Obce bez územního nebo regulačního plánu

Pokud v území není vydán územní nebo regulační plán, tak se účastníkům bude doručovat do vlastních rukou, nikoliv formou veřejné vyhlášky. Veřejnost tak bude odkázána pouze na informaci od žadatele („ceduli“). Toto by vedlo k několika problémům. Veřejnost bude z grafické části znát umístění záměru v území, základní informaci o záměru a o tom, že žadatel podal žádost o vydání územního rozhodnutí. Informace pak bude zajištěna až bezodkladně po té, co bylo nařízeno veřejné ústní jednání,

nehledě na to, že jejím obsahem nebudou základní informace o veřejném ústním jednání, tj. informace o dni, hodině a místě. V situaci, kdy celá úprava nástrojů územního plánování, včetně územního řízení, stojí na účasti veřejnosti a její možnosti ovlivnit proces přijímání těchto nástrojů, je nepřijatelné, aby veřejnost byla odkázána pouze na informace od žadatele o vydání územního rozhodnutí.

Je tedy zřejmé, že, ač to není v zákoně uvedeno, je nutné veřejnou vyhláškou doručovat v každém případě, aby byla zachována práva veřejnosti podávat připomínky v územním řízení. Tento závěr je navíc podepřený skutečností, že pokud by veřejnou vyhláškou nebylo doručováno, tak by se veřejnost neměla jak dovědět o datu, místě a hodině konání veřejného ústního jednání. Veřejnost dále musí mít možnost seznámit se s celým obsahem žádosti (viz výše), aby mohla náležitě obhajovat svoje zájmy. Pokud přijmeme tento závěr, je nesmyslné, aby stavební úřad v situaci, kdy v území územní nebo regulační plán vydán je, odpíral veřejnosti možnost nahlédnout do celého obsahu žádosti.

Nahlížení do spisu

Otázkou dále zůstává, zda se veřejnost může seznámit opravdu se všemi podklady, např. stanovisky dotčených orgánů. Stavební zákon nemá výslovnou úpravu práva nahlížet do spisu, respektive odkazuje na ustanovení SŘ. Právo nahlížet do spisu je dle § 38 odst. 1 SŘ garantováno účastníkům řízení. Do spisu dle § 38 odst. 2 SŘ správní orgán dále umožní nahlédnout osobám odlišným od účastníků řízení, pokud tyto prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Tedy k tomu, aby veřejnosti bylo umožněno nahlédnout do spisu, je nutné, aby prokázala veřejný zájem.

Při dovozování existence veřejného zájmu musíme vycházet zejména ze skutečnosti, že veřejnost má obecně možnost podávat podmínky a připomínky veřejné moci. Vzhledem k tomu, že je výslovně zakotvena její účast na řízení a že je jí dán specifický nástroj kontroly územního řízení - „připomínky“, je možno dovodit, že účast veřejnost má zajišťovat kontrolu nejen souladu záměru s obecnějšími nástroji územního plánování, ale také kontrolovat výkon a zajišťování ochrany státem vybraných zájmů dotčenými orgány.

Závěr

Úvahy lze tedy uzavřít s tím, že k oznamovanému záměru veřejnost přístup má. K ostatním písemnostem ve spisu může mít veřejnost přístup na základě § 38 odst. 2 SŘ, neboť je zde možné usuzovat jistý veřejný zájem na probíhajícím řízení (nejméně právo podat připomínky, které by bez možnosti seznámit se s podklady bylo neuskutečnitelné).

Pokud správní orgán odmítne do spisu umožnit nahlédnout, musí toto své rozhodnutí odůvodnit. Rozhodnutí, kterým správní orgán nepovolí nahlížet do spisu potom podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Je tedy zřejmé, že právo nahlížet do spisu a vůbec samotná veřejnost veřejného ústního jednání osvětlí až judikatura.

Autorka působí jako dobrovolná spolupracovnice Poradny EPS.

Publikováno: 2. 4. 2008

Občanskoprávní žaloba - cesta z bludného kruhu selhávající veřejnoprávní ochrany ovzduší?

Mgr. Jan Šrytr

Občané žijící v oblastech s výrazně znečištěným ovzduším si mnohdy neuvědomují, jak významná zdravotní rizika podstupují. Například obyvatelé Ostravy žijící v těsném sousedství největšího hutního provozu v ČR - ArcelorMittal jsou dennodenně vystaveni znečištění, které o desítky až stovky procent přesahuje limity stanovené právními předpisy (tzv. imisní limity stanovené na základě zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší).

Povinnost zajistit občanům přípustnou úroveň čistoty ovzduší primárně dopadá na orgány ochrany ovzduší (tj. orgány státní správy a samosprávy vymezené v hlavě VII zákona o ochraně ovzduší). Ty disponují nástroji, prostřednictvím kterých mohou regulovat činnost relevantních znečišťovatelů. 1) Bohužel v praxi jsme často svědky situace, kdy povinnosti znečišťovatelů nekorespondují se stavem ovzduší v místě jejich činnosti. Znečišťovatel pak často plní úřadem stanovené emisní limity, ale ovzduší se nelepší, případně zhoršuje. O tom pojednává také článek M. Bernarda: Jak imisní situace nehraje s

emisními limity. Ve výsledku je pak nezodpovědným přístupem znečišťovatelů a nedůsledností příslušných správních úřadů bit občan, který v postižené oblasti žije.

Cílem následujících řádků je zprostředkovat publiku základní nástin jedné z možností, které český právní řád pro řešení podobných situací postiženým občanům nabízí.

Úřad nekoná. Pomůže soud?

V situaci zjevného selhání veřejnoprávní ochrany (jako příklad lze znovu uvést případ ArcelorMittal v Ostravě) pak občanům nezbývá než hledat další možnosti k prosazení svých oprávněných zájmů na stavu životního prostředí, ve kterém žijí - například uplatněním odpovědnosti konkrétního znečišťovatele soukromoprávní cestou. Samozřejmým předpokladem tohoto postupu je jednoznačná identifikace konkrétního původce znečištění a příčinné souvislosti mezi jeho činností a stavem ovzduší. To samo o sobě může být problémem, existuje však řada postupů, které lze při získání těchto dat a jejich následného dokázání použít - jedná se např. o tzv. imisní monitoring, rozptylové studie atd.

V případě, že je dostatečně identifikován konkrétní zdroj, lze celou situaci, tedy nadměrné znečištění ovzduší v místě bydliště občana způsobené činností znečišťovatele, velmi snadno nahlédnou perspektivou občanskoprávní ochrany. Jednou z cest, kterou se může postižený občan vydat je i využití institutu ochrany osobnosti podle § 11 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. 2)

Osobnost a její složky

Právo na ochranu zdraví a na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života zaručuje každému čl. 10 odst. 2 a čl. 31 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence je zaručeno i Úmluvou Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Tato základní práva pak provádí mimo jiné právě § 11 občanského zákoníku: „Fyzická osoba má právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevů osobní povahy“.

V § 11 občanského zákoníku tak nalézáme výčet osobnostních práv, jejichž soudní ochrany se lze v individuálních případech

domáhat. Tento výčet však nelze v žádném případě považovat za uzavřený. Jak uvádí autoři publikace „Ochrana osobnosti podle občanského práva“, jedná se o výčet demonstrativní, který je nezbytné v souladu s vývojem společnosti pružně konkretizovat. 3) Podle ustálené judikatury tak např. právo na ochranu soukromí poskytuje velmi širokou ochranu před jakýmkoliv vnějším neoprávněným zasahováním jiných subjektů do soukromé sféry fyzické osoby, které nepříznivě ovlivňuje rozvoj fyzické a psychické integrity její osobnosti. 4) Ve výše popsaném případě pak dílčí složky práva na ochranu osobnosti (zejména ochrana zdraví a soukromí) úzce souvisí s právem každého na příznivé životní prostředí, zaručeném v čl. 35 odst. 1 Listiny. Dlouhodobý stav nadlimitního znečištění ovzduší v místě, kde občané trvale žijí, totiž pro občany představuje významné zdravotní riziko, a v důsledku i zjevné ohrožení pohody jejich bydlení a kvality jejich soukromého života.

Souvislost mezi právem na ochranu soukromého a rodinného života a právem na ochranu před protiprávními a škodlivými zásahy do životního prostředí byla v minulosti potvrzena i řadou rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Právo na ochranu soukromého a rodinného života tak, dle ESLP, zahrnuje i ochranu před přímými a bezprostředními účinky různého druhu emisí. „Vážné zásahy do životního prostředí mohou mít dopad na blaho osob a mohou je zbavit možnosti pokojného užívání obydlí, čímž poškozují jejich rodinný a soukromý život.“ 5)

Protiprávnost jednání znečišťovatele

Důležitou podmínkou uplatnění ochrany proti zásahu do práva na ochranu osobnosti podle § 11 občanského zákoníku je jeho „protiprávnost“. Jako neoprávněný zásah do práva na ochranu osobnosti lze označit takové jednání, které zasahuje do práv chráněných ustanovením § 11 občanského zákoníku a je v rozporu s povinnostmi původce zásahu stanovenými právním řádem. 6) Jednání znečišťovatele, v jehož důsledku dochází k závažnému znečištění ovzduší a tím ohrožení zdraví občanů, kteří v zasažené oblasti trvale žijí, lze kvalifikovat jako porušení několika právních povinností. Takové jednání je především v rozporu s obecnou normativní právní zásadou „neminem laedere“ a souvisejícími v čl. 11 odst. 3 Listiny formulovanými principy „vlastnictví zavazuje“ a „zákazu zneužití vlastnictví“.

Tyto principy jsou pak promítnuty do celé řady ustanovení občanského zákoníku – např. § 3 odst. 1, podle kterého nesmí výkon práv a povinností vyplývajících z občanskoprávních vztahů bez právního důvodu zasahovat do práv a oprávněných zájmů jiných a nesmí být v rozporu s dobrými mravy, § 415 podle kterého je každý povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí a za určitých okolností i § 127, podle kterého je vlastník nemovitosti povinen zdržet se všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. Kritérium protiprávnosti je tak zpravidla naplněno.

Závěr

Podle § 13 odst. 1 občanského zákoníku má fyzická osoba, do jejíž osobnostního práva bylo neoprávněně zasaženo, právo se domáhat, aby bylo od těchto zásahů upuštěno, aby byly odstraněny následky těchto zásahů, případně jí bylo poskytnuto přiměřené zadostiučinění. Je třeba zmínit, že i tento výčet právních prostředků ochrany je demonstrativní a postižený občan jím v zásadě při uplatnění soudní ochrany není limitován. Na první pohled tak ustanovení §11 občanského zákoníku nabízí poměrně účinný nástroj jak se domoci svého práva na příznivé životní prostředí na znečišťovateli, a to přímo žalobou, bez spoléhání se na činnost příslušných orgánů veřejné správy. Zároveň je však třeba konstatovat, že tento koncept zatím nenachází v české právní realitě širšího uplatnění a případy využití civilněprávních prostředků při ochraně subjektivního práva na příznivé životní prostředí jsou ojedinělé.

Autor působí jako právník programu GARDE-Globální odpovědnost, obč. sdružení Ekologický právní servis.

Poznámky:

- 1) Např. stanovováním limitů vypouštění znečišťujících látek – tzv. emisních limitů. Blíže k této problematice např. <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=163>.
- 2) Dalším nástrojem může být např. tzv. sousedsko-právní ochrana zavedená § 127 občanského zákoníku.
- 3) Viz.: Ochrana osobnosti podle občanského práva, kolektiv autorů, 4. vydání, Linde 2004, str. 135-136.
- 4) Srov. například nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 517/99, č. 32/17 Sb. n. a u. ÚS ČR.
- 5) Rozsudek ve věci Guerra v. Itálie ze dne 19. 2. 1998, viz. Doležilek, J.: Přehled judikatury ve věcech ochrany osobnosti. 2. vyd., Praha: ASPI, 2008, str. 176. Dále srov. např. rozsudek ESLP ve

věcech López Ostra v. Španělsko ze dne 9. 12. 1994, Hatton et al. v. Spojené království ze dne 9. 7. 2003, Moreno Gómez v. Španělsko ze dne 16. 11. 2004 a řadu dalších. Podrobněji viz například Repík, B.: Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí (první část), Bulletin advokacie č. 7-8/2005, str. 22-23).
6) Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR č.j. Cdon 18/95 ze dne 29. 5. 1995, R 46/1995, a další.

Publikováno: 13. 5. 2008

K otázce doby platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí

Mgr. Barbara Homolová

Posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) je - nebo alespoň by mělo být - jedním z nejdůležitějších nástrojů důsledné ochrany životního prostředí před negativními vlivy plánovaných záměrů. Evropská a v návaznosti na ni i česká legislativa vymezují, 1) které projekty musí být v procesu EIA posuzovány, stanoví požadavky obsahu a průběhu tohoto posouzení (včetně možnosti účasti veřejnosti a povinnosti zohlednění jejich připomínek) a povinnost jejich zohlednění při rozhodování o povolení jednotlivých záměrů. Obecný smysl procesu EIA lze vyjádřit tak, že by měl vést k získání objektivních podkladů pro rozhodnutí, zda je navrhovaný záměr v určité lokalitě přípustný (s ohledem na míru jejího stávajícího i plánovaného zatížení) a pokud ano, ve které z možných variant a za jakých podmínek.

V praxi procesy EIA v České republice tento základní úkol často neplní. Příčin je celá řada, přičemž řada z nich souvisí se špatným naplňováním požadavků evropské „směrnice EIA“. Jde například o posuzování projektů po částech místo vcelku (tzv. „salámování“, typické zejména pro dopravní stavby), nezohledňování souběžného působení vlivů různých záměrů nebo nedostatečné posuzování variant. Na tyto problémy EPS opakovaně upozorňoval Ministerstvo životního prostředí. 2) Protože se stejné nedostatky neustále opakují a zásadním způsobem ovlivňují povolování významných zásahů do životního prostředí (například dálnic), podal EPS v této souvislosti stížnost k Evropské komisi. 3)

Kromě těchto nejzávažnějších nedostatků souvisejících s požadavky směrnice, se v praxi objevují i další. Ve správních řízeních

týkajících se povolování záměrů, u nichž je povinný proces EIA, je z právního hlediska důležitá – a zároveň sporná – otázka doby platnosti „stanoviska EIA“.

Zákonné omezení doby platnosti stanoviska EIA

Podle ustanovení § 10 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. je platnost stanoviska dva roky ode dne jeho vydání. Platnost může být na žádost oznamovatele prodloužena o dva roky, a to i opakovaně, nedošlo-li k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace nebo ve vývoji nových technologií využitelných v záměru. Lhůta se přerušuje, pokud bylo zahájeno navazující řízení podle zvláštních právních předpisů.

Toto časové omezení platnosti stanoviska EIA odpovídá požadavku objektivního a tedy aktuálního výsledku procesu posouzení vlivů coby podkladu pro další řízení směřující k povolení záměru (srov. ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.). Účelem zavedení tohoto omezení bylo napravit stav před účinností zákona č. 100/2001 Sb., kdy zákon č. 244/1992 Sb. dobu platnosti stanovisek EIA neupravoval a docházelo tak k nežádoucí situaci, že stanoviska mohla být v praxi platná neomezeně dlouhou dobu. Je zřejmé, že po uplynutí více let od vydání stanoviska nelze mluvit o dodržení zásady rozhodování na základě zjištění skutečného stavu věci.

Obcházení požadavku zákona v praxi

Bohužel však i v současnosti dochází v praxi k tomu, že platnost stanoviska EIA je neúměrně prodlužována na fakticky neomezenou dobu, a to bez toho, že by ve stanovené dvouleté lhůtě bylo zahájeno příslušné řízení na danou stavbu či bylo požádáno o prodloužení platnosti stanoviska.

K této nežádoucí situaci dochází zejména v případech velkých liniových staveb (např. dálnic, silnic a rychlostních silnic). Častou praxí žadatelů (přijímanou bohužel však i příslušnými odpovědnými úřady) je, že po vydání souhlasného stanoviska na celý záměr projekt libovolně rozdělí na několik dílčích úseků. Následně – před vypršením dvouleté lhůty platnosti stanoviska EIA – podá žádost o zahájení řízení podle zvláštních předpisů (např. územního řízení) na jediný, byť sebemenší úsek dříve posouzeného záměru.

Tímto jediným zahájeným řízením pak dle převažujícího výkladu příslušných úřadů dojde k přerušení běhu lhůty platnosti stanoviska EIA nejen pro tento dílčí úsek záměru, ale pro všechny další úseky, a to na dále ničím neomezenou dobu. Přitom příslušné úřady již nejsou nijak povinny zkoumat, zda mezitím nedošlo např. k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území či k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace. Tento výklad je však podle mého názoru v rozporu s výše citovanými ustanoveními § 1 zákona č. 100/2001 Sb. a celým účelem tohoto zákona, neboť v jeho důsledku jako podklad pro řízení směřující k povolení stavby slouží několik let staré, neaktuální a tím i neobjektivní stanovisko EIA.

Není přitom nepodstatnou skutečností, že podle zkušenosti EPS investor např. o zahájení územního řízení na nejméně problematický úsek celého záměru zažádá jen pouhých několik dní před uplynutím platnosti stanoviska EIA, předloží nedostatečnou a neúplnou žádost bez všech potřebných podkladů a řízení je posléze na dlouhou dobu přerušeno. Avšak pouhý fakt, že bylo takto formálně a účelově zahájeno, poslouží k tomu, že pro ostatní úseky dané stavby zůstává platnost stanoviska – dle výše shrnutého názoru – zachována, a to i přesto, že se může jednat o úseky mnohem problematictější, a že se podmínky v daném území mohou během plynoucí doby výrazně změnit (viz dále příklad rychlostní silnice R52 Pohořelice-Mikulov).

Podle našeho názoru touto převažující praxí dochází ke skrytému tzv. „salámování“ staveb dopravní infrastruktury a tím v podstatě k obcházení smyslu a účelu zákona č. 100/2001 Sb. i „směrnice EIA“.

Příklad: Rychlostní silnice R52 Pohořelice-Mikulov

Souhlasné stanovisko Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů provedení záměru „Rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov (Drasenhofen)“ na životní prostředí bylo vydáno 13. 5. 2005.

Do vypršení lhůty platnosti stanoviska (13. 5. 2007) byla zahájena řízení pouze pro první úsek této rychlostní komunikace (nejméně problematická část dané stavby Pohořelice – Ivaň). O vydání územního rozhodnutí pro tento první úsek bylo požádáno dne 10. 5. 2007. Žádost byla stavebním úřadem shledána zjevně neúplnou a řízení bylo pro odstranění nedostatků žádosti přerušeno do 30. 4. 2008.

Teprve mnohem později, tj. až po 13. 5. 2007, začala být zahajována řízení pro nejproblematictější úsek této plánované rychlostní silnice (Perná - st. hranice ČR/Rakousko). Jednalo se zejména o řízení podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny – výjimky ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů, souhlasy se zásahem do zvláště chráněných území či do krajinného rázu. Přesto v těchto řízeních příslušné úřady nepřihlíděly ani k námitkám ostatních účastníků, ani ke skutečnosti, že pro tento úsek nebyla platnost stanoviska EIA zachována. Pokud se touto námitkou vůbec zabývaly, argumentovaly tím, že všechny úseky „chápou“ jako nedílnou součást celého záměru, a tedy zahájením územního řízení pro úsek Pohořelice – Ivaň byla dvouletá lhůta platnosti stanoviska EIA přerušena i pro další úseky silnice. K nepřijatelnosti tohoto výkladu viz výše.

V podkladech řízení nebylo nikterak doloženo, že by žadatel požádal příslušný orgán (MŽP) o prodloužení platnosti stanoviska EIA. Lze totiž předpokládat, že by v současné době (s ohledem na citované podmínky ustanovení § 10 odst. 3 zákona č. 100/2007 Sb.) nebyla platnost stanoviska EIA prodloužena, např. s ohledem na usnesení vlády o schválení Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury ukládající povinnost prověření i jiných variant dálničního spojení Brna s Vídní, nebo s ohledem na objev tzv. Slaniska v trojúhelníku se vzácnými slanomilnými rostlinami, které nebylo v dokumentaci EIA zahrnuto, a lze tedy v současnosti již mluvit o významné změně podmínek v dotčeném území. S námitkou neaktuálnosti stanoviska (tj. nedostatečného zjištění skutečného stavu věci) se příslušný orgán odmítl vypořádat.

Závěr: obcházení zákona se nemusí vyplatit

Je tedy zřejmé, že akceptováním výše popsaného účelového přístupu investorů vytvářejí správní orgány situace, které jsou v rozporu se smyslem a účelem procesu EIA. Záměry jsou často povolovány na základě řadu let starých, neaktuálních stanovisek. V této souvislosti je nutno na závěr upozornit na judikaturu Nejvyššího správního soudu z poslední doby, z níž jednoznačně vyplývá, že v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o povolení záměru musí být, pokud to žalobce navrhne, v plném rozsahu přezkoumáno také příslušné stanovisko EIA. 4) Jeho nezákonnost pak je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Snaha úřadů „pomoci“ investorům

se tak může obrátit v jejich neprospěch, pokud budou pravomocná rozhodnutí o povolení jejich záměrů soudy rušena pro neplatnost (neaktuálnost) stanovisek EIA. Lze samozřejmě očekávat, že za viníky „promarněných investic“ budou i v těchto případech veřejně označováni ti, kdo na nezákonný stav upozorní.

Autorka působí ve sdružení právníků EPS.

Poznámky:

1) Směrnice 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnic 97/11/ES a 2003/35/ES (směrnice EIA) a zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

2) Viz například studii zaslanou ministru životního prostředí z února 2007, dostupnou na http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Problemy_SEA_EIA_2007.pdf.

3) Viz například http://aa.ecn.cz/img_upload/409344c5b28b1bd833ef56a4fcfd168d/EPS_strat_compl_EIA_07_12_20_d ef.pdf.

4) Viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č.j. 1 As 13/2006-63 (publikovaný ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 1461/2008) a ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1As37/2005-154.

Publikováno: 12. 6. 2008

Konečně efektivní správní soudnictví?

Mgr. Pavel Černý

Nejen na stránkách Via Iuris jsme v minulosti opakovaně poukazovali na zásadní nedostatek soudní ochrany životního prostředí spočívající v její faktické neúčinnosti. 1) Rozsudky rušící nezákonná rozhodnutí o povolení kontroverzních staveb téměř nikdy v minulosti nevedly k tomu, že by se záměr vůbec neuskutečnil nebo že by došlo k jeho podstatné změně. Základní příčinou tohoto stavu je právní úprava podmínek pro přiznávání odkladného účinku žalobám, obsažená v § 73 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s.ř.s.) a úprava předběžných opatření podle § 38 odst. 3 s.ř.s., resp. jejich interpretace správními soudy. 2) V poslední době však bylo vydáno několik rozhodnutí, jež by mohla signalizovat důležitou změnu přístupu správních soudů v této oblasti.

Přiznávání odkladného účinku žalobám dotčené veřejnosti

Nejprve Nejvyšší správní soud (NSS) v několika rozsudcích opakovaně konstatoval, že „žalobcům z řad dotčené veřejnosti musí být vyhověno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován.“ 3) Odkázal přitom na čl. 9 odst. 4 „Aarhuské úmluvy“ a čl. 10a „směrnice EIA“, 4) 5) z nichž vyplývá závazek státu zajistit včasnost a účinnost soudní ochrany ve věcech životního prostředí.

S využitím tohoto právního názoru NSS byla zpracována argumentace zdůvodňující, proč by měly správní soudy vyhověvat návrhům žalobců, kteří naplňují definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost“ podle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy a čl. 1 odst. 2 směrnice EIA, na přiznávání odkladného účinku jejich žalobám ve vztahu k územním rozhodnutím. Argumentace obsahuje tyto hlavní body:

- všechna citovaná rozhodnutí NSS se zabývala primárně otázkou, zda z Aarhuské úmluvy a směrnice EIA vyplývá požadavek na „samostatný“ (přímý) soudní přezkum stanovisek vydaných podle zákona č. 100/2001 Sb. 6) NSS na uvedenou otázku odpověděl záporně a současně konstatoval, že tato stanoviska podléhají soudnímu přezkumu v rámci přezkumu „rozhodnutí o žádosti o povolení záměru“, resp. rozhodnutí „jehož podkladem bude právě toto stanovisko“ (tedy stanovisko vydané podle zákona č. 100/2001 Sb.). Je zřejmé, že v případě záměru realizace stavby je tímto rozhodnutím územní rozhodnutí o umístění předmětné stavby, které závazně řeší otázku přípustnosti či nepřípustnosti realizace záměru a jehož podkladem je stanovisko vydané podle zákona č. 100/2001 Sb.

- územní rozhodnutí je nepochybně nutno považovat za „hlavní rozhodnutí“ („principal decision“) ve smyslu judikatury Soudního dvora Evropských společenství (ESD), týkající se aplikace požadavků směrnice EIA členskými státy EU. 7) Je zřejmé, že právě k tomuto typu rozhodnutí se vztahují i požadavky včasnosti, efektivity a dostupnosti soudního přezkumu podle čl. 10a směrnice EIA.

- pojem „záměr“ užívají předpisy stavebního práva primárně v souvislosti s úpravou územního plánování v širším smyslu, tedy mimo jiné ve vztahu k územnímu rozhodnutí. Lze v tomto směru poukázat mimo jiné na §

85 odst. 1 a odst. 2 písm. a), § 86 odst. 1 a odst. 2 písm. d), § 87 odst. 2, § 89 odst. 4, § 90 a zejména § 92 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. Podle naposledy citovaného ustanovení „územním rozhodnutím stavební úřad schvaluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru“.

- pokud jde o v citovaných rozhodnutích NSS uvedený požadavek zabránění nevratné realizace záměru (provedení stavby) před rozhodnutím soudu o žalobě, je i z tohoto hlediska na místě přiznání odkladného účinku (již) žalobě proti územnímu rozhodnutí. V praxi často nastávají situace, kdy je územní rozhodnutí správními soudy rušeno až v době, kdy již nabylo právní moci stavební povolení. Nová úprava stavebního řízení obsažená v zákoně č. 183/2006 Sb., kromě toho jednoznačně posiluje princip koncentrace námitek proti samotné přípustnosti umístění a realizace stavby do územního řízení. Srov. k tomu zejména znění ustanovení § 114 zákona č. 183/2006 Sb., které značně restriktivně vymezuje okruh přípustných námitek ve stavebním řízení.

- za této situace by bylo nelogické, pokud by výše citovaná rozhodnutí NSS byla vykládána tak, že odkladný účinek může být přiznáván až žalobám proti stavebním povolením. Žalobci by v takovém případě byli nuceni usilovat o účast ve stavebním řízení a opakovat zde všechny námitky proti umístění stavby. S ohledem na úpravu obsaženou v platném stavebním zákoně (posílení principu koncentrace námitek – viz výše) by přitom neměli v podstatě žádnou naději na úspěch. Teprve po vydání stavebního povolení by pak získali možnost úspěšně žádat o přiznání odkladného účinku žalobě proti tomuto rozhodnutí. Takovýto výklad by nejen neodpovídal požadavkům včasnosti, efektivity a dostupnosti (bez zbytečných nákladů) podle citovaných ustanovení Aarhuské úmluvy a směrnice EIA, ale odporoval by i principu hospodárnosti výkonu státní správy, včetně jeho soudní kontroly.

První úspěšné žaloby

Tuto argumentaci již akceptoval nejméně jeden správní soud, a to Krajský soud v Ostravě, který na základě návrhu občanského sdružení přiznal odkladný účinek jeho žalobě proti územnímu rozhodnutí o umístění stavby silničního obchvatu. Soud vyšel z výše citovaných ustanovení Aarhuské úmluvy a směrnice EIA, v jejichž světle je dle jeho

názoru nutno vyložit podmínky obsažené v § 73 odst. 2 s.ř.s. Nelze proto lpět na podmínce nenahraditelné újmy způsobené výkonem nebo jiným právním následkem rozhodnutí žalobci. Soud v této souvislosti zmínil i judikaturu Ústavního soudu, podle které občanské sdružení není samo subjektem práva na příznivé životní prostředí. 8) Za této situace by prokázání nenahraditelné újmy bylo pro žalobce krajně obtížné či nemožné. Soud je tedy povinen posuzovat, zda přiznání odkladného účinku žalobě je nezbytné k zajištění přiměřené, účinné, čestné, spravedlivé a včasné nápravy tak, aby předmětný environmentální statek nebyl nevratně poškozen nebo zničen dříve, než bude vydáno konečné rozhodnutí a „aby případný úspěch žalobce nebyl jen prázdným vítězstvím s významem nanejvýš akademickým“.

Dalším soudním rozhodnutím, které s odkazem na citované mezinárodní závazky a rozsudky NSS přiznalo odkladný účinek žalobě občanského sdružení, bylo usnesení Městského soudu v Praze ve věci žaloby proti stavebnímu povolení na stavbu tunelu na trase dálnice D8 v Českém Středohoří. V tomto rozhodnutí soud mimo jiné uvedl, že „podmínku nenahraditelné újmy způsobené výkonem nebo jiným právním následkem žalobou napadeného rozhodnutí je třeba považovat za splněnou s ohledem na možný nevratný zásah do krajiny CHKO, a to bez ohledu na to, že sám žalobce jako občanské sdružení není nositelem práv vztahujících se k životnímu prostředí.“ Zároveň soud konstatoval, že „veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny před nevratnými zásahy převažuje nad veřejným zájmem na okamžité výstavbě nové dálnice.“

Důsledky prvních úspěšných žalob

V obou uvedených případech mělo soudní rozhodnutí – na rozdíl od dřívější běžné praxe – skutečný dopad na proces povolování, resp. výstavby uvedených záměrů. V případě obchvatu není možné zahájit stavební řízení o jeho povolení a stavba tunelu musela být zastavena. Není proto divu, že obě rozhodnutí vzbudila velice ostrou až hysterickou reakci místních politiků spočívající v případě obchvatu mimo jiné v podání trestního oznámení na žalobce (za to, že si dovolil uplatnit svá zákonem zaručená práva) a v blokadě průtahu městem členy jeho Rady. 9)

Kromě tohoto v podstatě folklórního koloritu však na sebe nenechaly dlouho čekat ani reakce právní usilující o zrušení uvedených

soudních rozhodnutí. Ve vztahu ke stavebnímu povolení pro tunel na D8 byla tato snaha úspěšná. Ministerstvo dopravy předložilo soudu znalecký posudek, podle něž údajně zastavení stavby tunelu „představuje z technického hlediska významná bezpečnostní a jiná rizika“. Ministerstvo argumentovalo i průzkumy veřejného mínění obyvatel Ústeckého kraje. Soud s odkazem zejména na předložený znalecký posudek dospěl k závěru, že v dané věci „jde o výjimečný případ“, kdy i při zohlednění závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy a směrnice EIA jsou dány „racionální důvody pro odklon od citované judikatury NSS“, a své usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě proto zrušil.

Přesto se domnívám, že popsany vývoj judikatury by mohl představovat velmi zásadní posun v oblasti právní ochrany životního prostředí obecně. Pokud by se ustálil výklad, podle něž má soud zejména v případě žalob proti územním rozhodnutím (bez ohledu na dříve uplatňovaný restriktivní výklad podmínek podle § 73 odst. 2 s.ř.s.) podle faktických okolností případu zvažovat, zda je přiznání odkladného účinku žalobě věcně odůvodněno – přičemž musí vzít v úvahu citovaná ustanovení Aarhuské úmluvy a směrnice EIA – mohly by se správní žaloby stát skutečně účinným nástrojem ochrany před nepřijatelnými zásahy do životního prostředí. Tomuto výkladu v obecné rovině neodporuje ani zrušení usnesení o odkladném účinku v případě D8, i když o jeho faktické správnosti lze pochybovat.

Rizika zvratu a možnosti obrany

Současně je ale třeba poznamenat, že tento vývoj zatím nelze považovat za jednoznačný a „zaručený“. Je jasné, že se jej budou snažit zvrátit především stavební, dopravní a průmyslové lobby, pro něž představuje možná největší ohrožení zakotvení možnosti žalob dotčené veřejnosti jako takových. Jejich snaha může být směřována jak k soudům, tak k Parlamentu. Sjednocení judikatury může být obtížné mimo jiné vzhledem k tomu, že podle dosavadního názoru NSS i Ústavního soudu není proti rozhodnutí o přiznání či nepřiznání odkladného účinku přípustná kasační stížnost. 10) Pokud jde o možné snahy o legislativní změny, bylo by omezení možností přístupu k soudní ochraně pod současný standard zřejmě v rozporu s mezinárodními závazky ČR. Jak ale ukazuje v poslední době zejména slovenská zkušenost, to nemusí být pro politiky „nepřekonatelnou překážkou“. 11)

Je tedy na místě doporučit především důsledné uplatňování návrhů na odkladný účinek správních žalob tam, kde jsou pro to dostatečné věcné důvody. Možnost opravného prostředku proti zamítnutí takového návrhu (kasační stížnosti) by měla být ve vhodném případě znovu ověřena. A konečně, pokud jde o legislativu, je asi vhodné přemýšlet o takových možných budoucích změnách současného stavu, které by nevyhnutelnému tlaku na zjednodušení povolovacích procesů částečně vyšly vstříc (zejména možnou větší koncentrací povolovacích řízení), ale zároveň zachovaly, resp. pokud možno posílily, efektivitu účasti veřejnosti v nejdůležitějším typu rozhodnutí o povolení záměru. Reálná možnost dosažení odkladného účinku správní žaloby proti tomuto rozhodnutí musí být jedním ze základních požadavků.

Autor působí ve sdružení právníků EPS.

Poznámky:

1) Podrobněji viz Černý, P.: Předběžné opatření ve správním soudnictví jako cesta k účinnější soudní ochraně životního prostředí? Via Iuris ONLINE, <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=85>.

Obecněji (ve vztahu k požadavkům Úmluvy o lidských právech na efektivní požadavky soudní ochrany) srov. Franc P.: Neefektivní ochrana subjektivních práv ve správním soudnictví. VIA IURIS IV/2005 (příloha časopisu Právní fórum č. 11/2005), str. 84-87, http://www.viaiuris.cz/files/via_iuris_iv.pdf.

2) Ohledně nejvýznamnějšího povolovacího rozhodnutí – územního rozhodnutí o umístění stavby – soudy až donedávna důsledně judikovaly, že vůbec nemůže být splněna podmínka přiznání odkladného účinku žalobě – hrozící nenahraditelná újma – a to bez ohledu na to, kdo je žalobcem. Srov. například usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 11. 2004, č.j. 57 Ca 14/2004-40, publikované ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 455/2005.

3) Viz zejména rozsudky NSS ze dne 28. 6. 2007, č.j. 5 As 53/2006-46 (<http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=12291>) a ze dne 29. 8. 2007, č.j. 1 As 13/2007-63 (<http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=13437>).

4) Ve Sbírce mezinárodních smluv vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb.m.s.

5) Směrnice 85/337/EHS, o hodnocení vlivu některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí, ve znění směrnic 97/11 ES a 35/2003/ES.

6) Podrobněji viz článek Aarhuská úmluva v dosavadní judikatuře českých soudů, <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=176>.

7) Viz rozsudky ESD ze dne 4. 1. 2004, ve věci Delena Wells, C-201/02, bod 52. a ze dne 4. 5. 2006 ve věci Diane Barker, C-290/03, body 47. a 48. (dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/JURISIndex.do?ihmlang=cs>).

8) Srov. například usnesení Ústavního soudu sp. zn. 1. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998.

9) Viz http://frydeckomistecky.denik.cz/zpravy_region/blokada_zastupitelefrydek20080610.html.

10) Jedná o rozhodnutí, které je ve smyslu § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. „podle své povahy dočasné“ a proto – podle názoru soudů bez výjimky – nemůže zasáhnout do ničích subjektivních práv (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2005, sp.zn. III. ÚS 156/05) O správnosti tohoto názoru lze pochybovat – a to jak v některých případech přiznání odkladného účinku (způsobujícího zdržení realizace záměru), tak jeho nepřiznání (jehož důsledkem může být nevratný zásah do práv dotčené osoby nebo veřejných zájmů).

11) Viz blíže příspěvek Petera Wilflinga ve sborníku z konference „Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?“ , str. 14-21 (<http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/sbornik-limity-soudni-ochrany-web.pdf>).

SOURKOMÝ/RODINNÝ ŽIVOT

Kdo má právo zamezit styku biologického rodiče s dítětem po odebrání dítěte z rodiny?

Mgr. Jana Havigerová

Právo na styk rodiče s dítětem je v médiích zmiňováno zejména v souvislosti s rozvodem manželství a úpravou poměrů mezi rodiči a nezletilými dětmi, tj. svěřením dítěte do péče jednoho z rodičů a úpravou styku dítěte s rodičem druhým. Cílem tohoto článku je však zaměřit se na problematiku úpravy vzájemného styku v případech odejmutí dítěte z rodiny a jeho následné umístění do zařízení ústavní péče či náhradní rodinné péče. Tento článek je reakcí na v praxi se vyskytující případy, kdy vzájemný styk rodičů a dětí je znemožněn přímo osobou mající dítě ve své péči a to bez rozhodnutí soudu. Tento postup považují odborníci za sporný, přičemž jejich názory na tuto věc se podstatně liší.

Případ z praxe

Na orgán sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“) se obrátila matka čtyř dětí s podezřením na sexuální zneužívání jednoho z těchto dětí ze strany otce. Děti byly následně na základě žádosti matky umístěny na dobrovolný pobyt v krizovém centru. Poté se matka znovu dostavila na OSPOD s tím, že si své obvinění rozmyslela a žádala o navrácení dětí. OSPOD však vzhledem ke skutečnosti, že byla daná věc policií stále prošetřována a matka s otcem žila ve společné domácnosti, nesouhlasil s návratem dětí do rodiny a podal

k soudu návrh na vydání předběžného opatření o svěřeni dětí do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Tomuto návrhu soud vyhověl. Ve stejný měsíc však orgány činné v trestním řízení rozhodly o zastavení trestního stíhání proti otci. Matka proto podala návrh na zrušení tohoto předběžného opatření, ten jí byl však soudem zamítnut. OSPOD poté z popudu výše uvedeného zařízení rozhodl o omezení návštěv matky na dvě hodiny čtyřikrát týdně a o úplném zákazu návštěv dětí ze strany otce.

Podstata protichůdnosti názorů

Výše uvedenou kauzou se zabýval veřejný ochránce práv, který zjistil pochybení v postupu OSPOD týkajícím se omezení a zákazu styku rodičů s dětmi. Dle názoru veřejného ochránce práv může být styk rodiče s dětmi omezen či zakázán jen na základě rozhodnutí soudu a nikým jiným. Oprávnění zasáhnout do vztahů mezi rodiči a dětmi sice orgány sociálně-právní ochrany sdílí se soudy, ovšem nejzávažnější rozhodnutí, jakými je omezení a zákaz styku rodičů s dětmi, náleží výlučně do pravomoci soudu. 1)

V tiskové zprávě veřejného ochránce práv se dále konstatuje, že OSPOD se dopustil závažného překročení svých pravomocí, když opakovaně vydával rozhodnutí o omezení a zákazu styku dětí s matkou a otcem. OSPOD tak nerespektoval zásadu, že veřejnou správu, již je zde konkrétně výkon sociálně-právní ochrany dětí, lze vykonávat jen na základě a v rámci zákonného zmocnění. Veřejná správa musí mít vždy zákonný podklad a je postavena na principu legality, tzn. že orgány pověřené k výkonu veřejné správy mohou jednat pouze na základě zákona, v jeho mezích a způsoby, které stanoví zákon. Rodiče přitom mají právo na péči a styk s dětmi ze zákona bez jakýchkoliv podmínek, dokud se neprokáže, že existují závažné důvody, které by tomu bránily.

Na základě žádosti Magistrátu města Brna se zákonností postupu OSPOD zabýval rovněž Ústav státu a práva Akademie věd ČR (dále jen „Ústav“), 2) který se však nemohl vyjádřit ke skutkovým okolnostem případu ani nekonstatoval zda byl či nebyl daný postup věcně správný, pouze analyzoval právní rámec uvedeného problému, tj. zda je podobný postup veřejné správy v souladu s právními předpisy.

Ústav ve svém právním názoru odkazuje na Úmluvu o právech dítěte a to konkrétně na čl. 9 odst. 1 a 3, 3) které upravují možnost a

podmínky oddělení dítěte od svých rodičů, a to na základě soudního rozhodnutí a rovněž právo dítěte odděleného od svých rodičů na udržování pravidelného osobního kontaktu s nimi v případě, že to není v rozporu s jeho zájmy. Dle závěrů Ústavu jde o situaci, kdy ten, kdo pečuje o dítě sám posoudí, zda kontakt dítěte s rodiči nebo jedním z nich je či není v rozporu s jeho zájmy. Nejde tedy o výkon veřejné moci, jelikož i fyzická osoba, již bylo dítě soudním rozhodnutím svěřeno do výchovy, může vzájemný styk neumožnit a toto odepření styku není přitom výkonem veřejné moci a nepotřebuje k tomu tedy výslovné zákonné zmocnění. Přesto tak jedná na základě práva a to na základě právní normy, která má vyšší právní sílu než-li zákon (dle čl. 10 Ústavy).

Ústav dále uvádí, že Úmluva o právech dítěte rozlišuje mezi oddělením dítěte od jeho rodičů proti jejich vůli, které je v pravomoci pouze soudu a udržováním kontaktu dítěte s rodiči, pokud to není v rozporu se zájmy dítěte, kde žádnou pravomoc nepředpokládá. Nejde tudíž o výkon veřejné moci, ale pouze o reakci osoby, která o dítě osobně pečuje, na konkrétní situaci. Rozhodnutí OSPOD či konkrétního zařízení není dle právního názoru Ústavu správním rozhodnutím, ale pouze projevem toho, že kontakt rodiče s dítětem byl odepřen, přičemž rodič má právo se obrátit na soud.

Oprávnění zamezit styku rodiče s dítětem - analýza právní úpravy

Jak je již výše uvedeno právem dítěte na udržování pravidelného osobního kontaktu s rodiči se zabývá Úmluva o právech dítěte a to v čl. 9 odst. 3. Toto právo však nenáleží pouze dítěti samotnému, ale i jeho rodičům. Mezinárodní zakotvení tohoto práva nalezneme v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských a práv a svobod, 4) kde je zaručeno právo všech na respektování jejich rodinného a soukromého života. Pod toto právo lze tedy subsumovat i právo rodiče a dítěte na styk v případě jejich oddělení, jelikož i to je projevem rodinného života.

Oproti Úmluvě o právech dítěte, kde se nestanoví, kdo může odepřít styk, je v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod vymezeno, že zasahovat do práva na respektování rodinného života může jen státní orgán a to pouze na základě zákona a za splnění úmluvou vymezených podmínek. Z toho tedy plyne, že pravomoc zasahovat do práva na respektování rodinného života náleží pouze státnímu orgánu.

Dle vnitrostátní právní úpravy náleží zákonné zmocnění k rozhodování o omezení či zákazu styku rodiče s dítětem soudu, 5) přičemž žádný jiný státní orgán k takovému rozhodnutí nemá zákonný podklad. Autorka článku se neztotožňuje se závěry Ústavu státu a práva, který ve svém právní rozboru uvádí, že ze čl. 9 odst. 3 vyplývá, že ten, kdo o dítě na základě rozhodnutí soudu pečuje, má právo posoudit, zda v konkrétní situaci je či není styk dítěte s rodičem v rozporu s jeho zájmy a pak podle toho jednat (tj. odeprít styk).

Je pravdou to, že mezinárodní smlouva je vyšší právní síly, než zákon a v případě rozporu zákona s mezinárodní smlouvou se použije tato smlouva. Zákon se však svým ustanovením (§ 27 odst. 3 zákona o rodině), kde se jasně stanoví, že o omezení či zákazu styku rozhoduje soud, do rozporu s mezinárodní smlouvou, resp. čl. 9 odst. 3 nedostal, pouze specifikuje, kdo má právo posoudit, zda pravidelné osobní kontakty mohou být v rozporu se zájmy dítěte. Poněvadž Úmluva o právech dítěte výslovně neupravuje, kdo má právo o tomto zásahu do rodinného života rozhodnout, lze výkladem dovodit, že je v diskreci jednotlivého smluvního státu tyto subjekty určit. Z lidsko-právního charakteru těchto práv jako práv nezadatelných, nezczitelných a práv požívajících nejvyššího stupně ochrany, se autorka domnívá, že je nezpochybnitelné, že tato pravomoc může náležet pouze do rukou soudů, které jsou k tomu zákonem zmocněny.

Z výše uvedeného vyplývá, že osoba, již bylo dítě svěřeno do péče nemůže odeprít styk dítěte s jeho biologickým rodičem a to i pokud má za to, že zamezení styku je v zájmu tohoto dítěte. Jak již bylo řečeno, právo na styk nenáleží pouze dítěti ale i jeho rodiči a tímto zamezením styku by tak došlo k neoprávněnému zásahu do základních práv jak dítěte tak i rodiče. Takový zásah je v pravomoci pouze soudu a autoritativní rozhodnutí o omezení či zákazu styku nemůže náležet ostatním orgánům veřejné správy (např. OSPOD), neboť takové oprávnění jim z žádné právní normy nevyplývá.

Možnosti postupu v případě potřeby omezit či zakázat styk

V případě, že je třeba dítě odejmout z rodiny (bez ohledu na to, zda se tak stalo ze subjektivních či objektivních důvodů na straně jeho rodičů) a dítě je poté umístěno do náhradní rodinné péče či ústavní péče je třeba udržet vztahy mezi rodiči a dítětem a to pokud možno na nejvyšší možné úrovni.

V případě, že se osoba pečující o dítě domnívá, že není v zájmu dítěte, aby se nadále s rodičem stýkalo, může se obrátit na soud s návrhem na omezení či úplné zakázání tohoto styku, přičemž soud na základě zjištěných skutečností a provedených důkazů objektivně zhodnotí, zda-li je v nejlepším zájmu dítěte, aby bylo ve vzájemném osobním kontaktu zamezeno. Důvodem rozhodnutí soudu o omezení či zákazu styku s nezletilým dítětem je nejen ohrožení tělesného zdraví dítěte, ale i ohrožení jeho duševního zdraví, přičemž je také možno styk omezit či zakázat v důsledku jiných skutečností, které mají zásadní negativní vliv na zájem dítěte, a to například v případě ohrožování mravnosti.

Pokud vznikne potřeba, a to s ohledem na fakticky se vyvinuvší stav, aby byla otázka styku upravena ještě před konečným rozhodnutím, může osoba mající dítě u sebe podat soudu návrh na vydání předběžného opatření. Soud je pak povinen o tomto návrhu rozhodnout nejpozději do 7 dnů od jeho doručení soudu.

Závěr

Smyslem tohoto článku nebylo analyzovat uvedený případ z praxe, ale podívat se na danou problematiku z právního nadhledu a s odpoutáním se od skutkových skutečností konkrétního případu. Jak bylo možné si všimnout, výklad právních norem týkající se pravomoci omezit či zakázat styk v případě odnětí dítěte z rodiny se různí, přestože se může na první pohled jevit jako jednoznačný.

Autorka působí v Lize lidských práv.

Poznámky:

- 1) Tisková zpráva veřejného ochránce práv publikovaná na <http://www.ochrance.cz/dokumenty/dokument.php?back=/media/index.php&doc=861>.
- 2) Písemná odpověď Ústavu státu a práva Akademie věd ČR ze dne 29. 11. 2007 na dotaz Magistrátu města Brna, resp. primátora města Brna.
- 3) Sdělení č. 104/1991 Sb., o Úmluvě o právech dítěte
Čl. 9 odst. 1
„Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zajistí, aby dítě nemohlo být odděleno od svých rodičů proti jejich vůli, ledaže příslušné úřady na základě soudního rozhodnutí a v souladu s platným právem a v příslušném řízení určí, že takové oddělení je potřebné v zájmu dítěte. Takové určení může být nezbytným v některém konkrétním případě, například, jde-li o zneužívání nebo zanedbávání dítěte rodiči nebo žijí-li rodiče odděleně a je třeba rozhodnout o místě pobytu dítěte.“

Čl. 9 odst. 3

Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uznávají právo dítěte odděleného od jednoho nebo obou rodičů udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči, ledaže by to bylo v rozporu se zájmy dítěte.

4) Sdělení č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Článek 8 Úmluvy

Právo na respektování rodinného a soukromého života

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

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

5) § 27 odst. 3 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině „Jestliže je to nutné v zájmu dítěte, soud styk dítěte s rodičem omezí nebo jej i zakáže."

Publikováno: 30. 4. 2008

Koho chrání inspekce práce?

Mgr. Jana Koukalová

Státní úřad inspekce práce a jeho oblastní inspektoráty byly Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR zřízeny jako nové kontrolní orgány v oblasti pracovněprávních vztahů k 1. 7. 2005. Oblastní inspektoráty převzaly od úřadů práce agendu kontroly bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a kontroly dodržování pracovněprávních předpisů v již existujících pracovněprávních vztazích. 1) Pravomoc a působnost oblastních inspektorátů práce a Státního úřadu práce je upravena zákonem č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“).

Oblastní inspektoráty práce zahajují kontrolní šetření buď z vlastní iniciativy (na základě předem stanoveného plánu kontrol) nebo na základě písemného podnětu zaměstnanců. Provedl-li inspektorát kontrolu na základě písemného podnětu, ukládá mu § 5 odst. 2 zákona o inspekci práce informovat písemně o výsledku toho, kdo takový podnět podal. O tom, co se podatel podnětu o inspektorátem práce vykonané kontrole u jeho zaměstnavatele skutečně dozví, bude pojednáno v následujících odstavcích.

Co se dozvíte na základě zákona o inspekci práce

Představte si situaci, kdy Vám zaměstnavatel nadměrně nařizuje přesčasy, které neproplácí, vede dvojí evidenci docházky, neposkytuje Vám dostatek volna a přestávek v práci, jak nařizuje zákoník práce. Poté, co zajistíte kopie docházkových listů dokládající porušování zákona, se rozhodnete obrátit se na oblastní inspektorát práce s podnětem, aby provedl u zaměstnavatele kontrolu. Co se bude dít dál? Inspektorát Vás bude informovat o tom, že mu byl podnět doručen, a že zváží, zda kontrolu někdy v budoucnu provede. V souladu se zákonem o inspekci práce není inspektorát povinen na základě Vašeho podnětu vykonat kontrolu, zda tak učiní je zcela na jeho uvážení. Jistotu zda budou neuspokojivé pracovní podmínky ve Vašem zaměstnání prověřeny tedy nemáte.

Narozdíl od Vás, má Váš zaměstnavatel mnohdy přehled o tom, že se u něj inspektorát chystá kontrolu provést. Není totiž výjimkou, že inspektorát zaměstnavatele o kontrole informuje předem, přestože mu to zákon o inspekci práce neukládá. Zaměstnavatel má tak mnohdy dostatek času na to, aby dal vše do pořádku, tedy alespoň na dobu kontroly. Často několik měsíců poté, co jste inspektorát požádali o pomoc, je Vám ve smyslu výše citovaného § 5 odst. 2 zákona o inspekci práce zasláno písemné vyrozumění o výsledku kontroly. Co se v něm dočtete? Většinou pouze to, že kontrola byla provedena a byla zjištěna porušení zákona na úseku dodržování pracovní doby a přesčasů, a že kontrolou zjištěný nedostatek byl řešen v rámci zákona o inspekci práce. V tuto chvíli sice můžete mít dobrý pocit, že Vám dal kontrolní orgán zapravdu v tom, že Váš zaměstnavatel nedodržuje pracovněprávní předpisy, nicméně nedozvěděli jste se jaká konkrétní porušení zákona byla identifikována, jak budou napravena a jak byl zaměstnavatel za porušování zákona potrestán.

Podejte žádost o informace

Pokud Vám zvědavost nedá spát, můžete využít možnosti požádat inspektorát práce o další informace o provedené kontrole na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“). Vzhledem k tomu, že inspektorát je státním orgánem, je podle § 2 InfZ povinným subjektem, který musí na žádost poskytnout informace vztahující se k jeho činnosti. V žádosti o informace tedy specifikujete, že Vás zajímá, kdy přesně byla

kontrola u Vašeho zaměstnavatele provedena, jaká konkrétní porušení při kontrole byla zjištěna, jaká nápravná opatření zaměstnavateli byla uložena a zda za porušování zákona dostal pokutu a v jaké výši.

Na základě § 14 odst. 5 písm. d) InfZ je inspekce práce povinna poskytnout požadované informace do 15ti dnů, případně v této lhůtě vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Po 15ti dnech čekání tedy dychtivě rozlepujete obálku od inspektorátu práce a těšíte se na informace, v ruce však místo dokumentu s informacemi držíte rozhodnutí o odmítnutí Vaší žádosti, ve kterém se dočtete, že Vám inspekce požadované informace neposkytne. Odůvodnění je strohé, jde o interní informace inspekce práce. Dalším důvodem odmítnutí je to, že se požadované informace dotýkají práv a zájmů třetí osoby (tedy Vašeho zaměstnavatele). Vaše zájmy, jakožto zaměstnance zaměstnavatele, u kterého inspektorát práce zjistil porušování zákona, inspekci práci zřejmě moc netrápí.

Vytrvejte a odvolejte se

Pokud ještě nejste unaveni tajnůstkářstvím inspektorátu a trváte na svém prostém cíli dozvědět se, co inspektorát na základě Vašeho podnětu zjistil a jak zaměstnavatele za nedodržování zákona potrestal, vytrvejte a podejte proti odmítnutí žádosti o informace odvolání ke Státnímu úřadu inspekce práce. Odmítnutí Vaší žádosti inspektorátem je totiž zjevně v rozporu s InfZ. Státní orgán sice má ze zákona možnost odmítnout poskytnutí informací, ale pouze tehdy pokud spadají do InfZ vymezených výjimek. InfZ stanoví, že se neposkytnou informace týkající se obchodního tajemství (§ 9 InfZ), informace o majetkových poměrech (§ 10 InfZ), informace týkající se vnitřních předpisů (§ 11 InfZ).

Vámi požadované informace do těchto výjimek zjevně nespádají, jelikož požadujete pouze závěry, které inspektorát práce na základě kontroly učinil. Tedy v žádném případě nežádáte informace, které se inspektorát práce při kontrole od zaměstnavatele dozvěděl, ale ty informace, které vznikly až činností inspektorátu (bez činnosti inspektorátu práce by jistě nedošlo k uložení pokuty a uložení nápravných opatření). Ustanovení § 11 odst. 3 InfZ výslovně ukládá státnímu orgánu poskytnout informace, které vznikly jeho činností při plnění jeho úkolů (v našem případě tedy při provádění kontroly na základě zákona o inspekci práce).

Vaše odvolání oblastní inspektorát práce postoupí Státnímu úřadu inspekce práce, který má opět 15 dnů na rozhodnutí o odvolání. Po uplynutí této lhůty máte naději, že se konečně dozvíte, co vlastně Váš zaměstnavatel porušil a jak za to bude nebo byl potrestán. Pokud bude Státní úřad inspekce práce myslet nejen na práva a zájmy Vašeho zaměstnavatele, ale i na zájmy Vaše, požadované informace Vám poskytne. V té době již možná budete pracovat u zaměstnavatele jiného, jelikož už Vás nezákonné praktiky Vašeho zaměstnavatele, vůči nimž jste se před mnoha měsíci podnětem k inspektorátu práce bránili, přestaly bavit.

Zdá se Vám to příliš složité? Popsaný scénář je přitom tou optimističtější variantou, jelikož se také může stát, že i Státní úřad inspekce práce bude zarputile tvrdit, že Vám prohrašky Vašeho zaměstnavatele nesdělí, protože musí chránit jeho práva a zájmy. Pokud Vás Státní úřad inspekce práce o nutnosti ochrany práv Vašeho zaměstnavatele nepřesvědčí, existuje cesta, jak se dále bránit a informace i nadále požadovat, a to cestou podáním žaloby na rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Podání žaloby však představuje složitější proces a mj. je nutné uhradit soudní poplatek ve výši 2000 Kč.

Shrnutí

Z popsaného příběhu je zřejmé, že domoci se informací o kontrole u Vašeho zaměstnavatele, kterou jste navíc sami iniciovali není mnohdy úplně jednoduché. Většina zaměstnanců nemá právní povědomí o tom, že může informace o kontrole vyžadovat nejen na základě zákona o inspekci práce, ale také na základě InfZ. Jejich úsilí proto ve většině případů končí již v počátku, kdy je inspektorát práce strohým sdělením informuje o tom, že kontrolu provedl a že při ni postupoval podle zákona o inspekci práce. Zájmy zaměstnavatele na ututlání nezákonného jednání jsou tak v mnoha případech dostatečně ochráněny.

Autorka je právničkou působící v programu GARDE sdružení EPS.

Poznámky:

1) V působnosti úřadů práce zůstala kontrola vztahů předcházejících vznik pracovního poměru (např. výběrové řízení), nelegální zaměstnávání a vztahy týkající se insolventnosti zaměstnavatele. Kontrolní pravomoc a působnost úřadů práce upravuje zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

Publikováno: 28. 5. 2008

PŘÁVA SPOTŘEBITELŮ/PACIENTŮ

Sanace dluhů - švýcarský nástroj reintegrace pachatelů trestných činů

Mgr. Stanislav Komínek

Předluženost je jednou z nejvýznamnějších překážek úspěšné resocializace lidí po výkonu trestu. Společně s komplikacemi při hledání práce a ztrátou sociálních vazeb často vede k rezignaci, demotivaci a následně k nelegální práci, případně návratu k trestné činnosti. Švýcarská probační služba má už déle než 30 let k dispozici efektivní nástroj podporující reintegraci svých klientů, sanaci dluhů (Schuldensanierung).

Sanační oddělení curyšské Probační služby a oddělení výkonu trestů a opatření nabízí svým klientům nejen bezplatné finanční poradenství.

1) Jelikož jim legislativa umožňuje pracovat se závazky klientů a k dispozici mají sanační fond, nabízí svým klientům a jejich věřitelům službu sanace dluhů. Služba je poskytována zdarma. Režijní náklady jsou hrazeny z veřejných zdrojů a sanační fond byl vytvořen ze zisku státní loterie. Na půjčkách již bylo vyplaceno přes 4 miliony švýcarských franků.

V čem sanace dluhů spočívá?

Základním cílem je podpora reintegrace a snížení recidivy. Člověk, který si odpykal svůj trest a má vůli začít znovu, dostává jedinečnou šanci. Nabízená podpora klienta motivuje k hledání legálního zaměstnání a jeho udržení. Práce je vnímána nejen jako zdroj obživy, ale i významný resocializační nástroj, díky kterému si člověk po výkonu trestu obnovuje své pracovní návyky, zvyká si na nový denní režim, vytváří pracovní kolektiv, nemá čas „myslet na lumpárny“ a v neposlední řadě získává prostředky pro placení svých dluhů.

Podpora ze strany sanačních pracovníků vede k celkové změně chování klientů. Učí se zacházet se svými financemi a zodpovědně přistupovat ke svým povinnostem. Získávají reálnou představu, kolik mohou při svých příjmech a závazcích vydávat. Dle průzkumu, který prováděli s klienty 5 let po úspěšném ukončení sanace, vyšlo najevo, že 85 % klientů již nevytváří nezvladatelné dluhy.

Služba se ve Švýcarsku nabízí pečlivě vybraným klientům (z 5000 klientů probační služby je do sanace zapojeno jen 350, tzn. 7 %). Při výběru hrají roli především vůle a možnosti klienta svou situaci řešit. Volné finanční zdroje používá klient na placení svých dluhů. Musí proto mít legální zaměstnání a měsíční příjem vyšší než nejnižší životní náklady.

Společně s klientem sanační pracovníci mapují a vyhodnocují jeho situaci, poté mu může být nabídnuta sanace jeho dluhů. Svou odhodlanost dokazuje klient sanačním pracovníkům ve zkušební době. Během této 9 – 12 měsíční doby už klient začíná splácet dle svých reálných možností a sanační pracovníci jednájí v jeho zájmu s věřiteli.

Možnosti řešení finanční situace osoby po výkonu trestu

Sanační pracovníci mají více možností, jak řešit finanční situaci klienta. V první řadě se pokoušejí o plné splacení pohledávek, což však většinou při výši zadlužení klientů není možné. Upřednostňují proto mimosoudní řešení, kdy je věřitelům nabídnuta taková částka, která odpovídá volným zdrojům klienta přibližně v tříletém období. Ta se v dlouhodobém průměru pohybuje kolem 25 %. Pokud všichni věřitelé s nabídkou souhlasí, jsou jednorázově vyplaceni ze sanačního fondu. Klient poté 3 roky splácí stejnou částku zpět do fondu a zůstává v kontaktu se sanačními pracovníky.

Mimosoudní řešení není jediným řešením. Švýcarská státní probační služba může navrhnout i soudní vyrovnání, ke kterému nepotřebuje souhlas všech věřitelů. Soudním rozhodnutím se nařídí řešení i těm, kteří s nabídkou nesouhlasili. Podmínkou pro toto výjimečné řešení je, že s nabídkou souhlasí minimálně 75 % věřitelů s minimálně 50 % podílem na celkové výši pohledávek. Pokud ani jedna z těchto z těchto možností nevyjde, řeší se úpadek klienta konkurzem, který má podobný průběh i následky jako u nás.

Snahou je najít kompromis mezi reálnými možnostmi klienta a požadavky jeho věřitelů, tedy zajistit věřitelům maximální možné uspokojení jejich pohledávek při přihlédnutí k majetkovým poměrům dlužníka. Věřitel si může být jist, že probační služba z klienta „dostane, co se dá“. Disponuje totiž i řadou donucovacích prostředků, např. odebrání podpory v oblasti sanace dluhů. To by v řadě případů vedlo ke srážkám ze mzdy. Pro věřitele je také zajímavé, že nepřetěžují svá „vymáhací“ oddělení a nabízená částka se jednorázově vyplácí okamžitě po souhlasu všech věřitelů. Další pohnutkou ke spolupráci je, že probační služba může iniciovat soukromý konkurz, v tom případě by byla pohledávka pro věřitele prakticky ztracená.

Probační služba a oddělení výkonu trestů a opatření na svém sanačním oddělení v Curychu zaměstnává šest pracovníků, kteří mají ekonomické vzdělání a praktické zkušenosti v oblasti vymáhání dluhů. Na jednoho sanačního pracovníka připadá přibližně 100 klientů.

Činnost sanačního oddělení přispívá především k prevenci kriminality a vede tak k ochraně společnosti. Sanace dluhů je nástroj, který dokáže aktivizovat lidi s trestní minulostí, podporuje je v jejich novém startu do života, přispívá k legalizaci jejich zaměstnanosti, zajišťování placení výživného. 2) K tomu přináší věřitelům vyšší výtěžnost než konkurz a také úsporu státních nákladů, především sociálních dávek, nákladů trestního řízení, vymáhání pohledávek a navyšuje příjmy na daních a pojistném. Sanace dluhů by mohla být významným doplněním stávajících postpenitenciárních služeb i v České republice. 3)

Autor působí ve Sdružení pro probaci a mediaci v justici, o.s.

Poznámky:

1) Viz http://www.justizvollzug.ch/content/justizvollzug/b_v_dienste/index.html.

2) Srov. <http://www.spj.cz/Index.php?cnt=dokumenty&PHPSESSID=f62d85672e5aa0cbe23d2484eb655392>.

3) Viz http://www.spj.cz/inc/inc.gimme.php?src=Sanace_dluh%F9.doc&.

VIA IURIS

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