



Obsah:

Předběžné opatření ve správním...	1
Děti pod ochranou soudů	3
Tunely skrz soukromé vlastnictví	7
O napravování nedostatků OSŘ...	9
Stavební povolení pro NEMAK...	11
Policejní rasismus musí být vždy...	13
Zájmy přírody „nedotčeny“	16
Neobyčejný rozsudek o obyčejném...	17
Nepatřičné poznámky k tanci podle...	19
Není demokracie bez žen, I. díl	25
Není demokracie bez žen, II. díl	28
Budování státu: nová reforma...	31
O (ne)odpovědných úřednících	35

AD USUM PUBLICUM - - VE VEŘEJNÉM ZÁJMU

Předběžné opatření ve správním soudnictví jako cesta k účinnější soudní ochraně životního prostředí?

Mgr. Pavel Černý

Jiří Nezhyba ve svém článku „Stavební povolení pro NEMAK aneb Nejvyššímu správnímu soudu navzdory“ - VIA IURIS ONLINE 20. 7. 2005) poukázal mimo jiné na obecný problém neefektivit soudní ochrany před důsledky nezákonných rozhodnutí správních úřadů, zejména pokud tato rozhodnutí směřují k povolení stavby či jiného zásahu do životního prostředí. V následující glose se pokusím o krátké zamyšlení nad tímto problémem a o naznačení jednoho z možných řešení.

Rozsudky správních soudů – pozdě a bez následků

Podle platné právní úpravy nemá podání správní žaloby odkladný účinek (§ 73 odst. 1 s.ř.s.). 1) Soud jej sice na návrh žalobce může žalobě přiznat, ale jen za velmi obtížně splnitelných podmínek: žalobci se musí podařit prokázat, že by pro něj výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly „nenahraditelnou újmu“ a že se zároveň přiznání odkladného účinku „nepřiměřeným způsobem“ nedotkne nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem (odst. 2 téhož ustanovení).

Přesvědčit soud o naplnění všech těchto podmínek je velmi těžké a pokud je žalobcem nevládní organizace, pak téměř nemožné. 2) Důsledkem jsou situace, kdy soud nezákonné rozhodnutí zruší mnoho měsíců nebo dokonce několik let poté, co tímto rozhodnutím povolená stavba nebo jiný zásah byly dokončeny. K následnému nařízení jejich odstranění v praxi nedochází. 3)

Takovýto stav je v rozporu nejen s obecným požadavkem faktické, nikoli jen formální soudní ochrany před nezákonným rozhodováním orgánů výkonné moci, ale i s konkrétnějšími závazky, vyplývajícími pro Českou republiku z mezinárodního a evropského práva. Tzv. Aarhuská úmluva 4) ve svém čl. 9.4 stanoví, že soudní přezkum rozhodnutí ve věch životního prostředí má být „včasný“ a zajistit „přiměřenou a účinnou nápravu“.

Obdobné ustanovení bylo směrnicí č. 2003/35/ES (dále „směrnice o účasti veřejnosti“) vtěleno i do práva Evropských společenství, konkrétně do směrnic č. 85/337/EHS, o hodnocení vlivu některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí a č. 96/61/ES, o integrované prevenci a kontrole znečištění. Podle čl. 6 směrnice o účasti veřejnosti byly členské státy ES povinny uvést své právní řády do souladu s jejími požadavky nejpozději do 25. 6. 2005.

Předběžné řešení - předběžné opatření

Důsledným řešením naznačených nedostatků by nepochybně byla novelizace obecné úpravy správního soudnictví, spočívající v úpravě podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobě a ve stanovení povinnosti soudu rozhodnout o návrhu na odklad vykonatelnosti v přesně stanovené lhůtě. Pro oblast soudní ochrany ve věcech životního prostředí by bylo možné uvažovat i o speciální úpravě, která by odkladný účinek žaloby stanovila jako obecné pravidlo. Dokud k legislativní změně tohoto typu nedojde, je podle mého názoru nezbytné hledat takový výklad současného znění právní úpravy, který by byl v souladu zejména s uvedenými požadavky směrnice o účasti veřejnosti a Aarhuské úmluvy. Jednou z možných cest tímto směrem je, podle mého názoru, využití institutu předběžného opatření ve správním soudnictví.

Úprava předběžného opatření pro oblast správního soudnictví je obsažena v ust. § 38 s.ř.s. 5) Podle odst. 1 tohoto ustanovení může soud předběžným opatřením „účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet“, a to tehdy, „byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatím upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu.“ Ve srovnání s výše uvedenými podmínkami pro přiznání odkladu vykonatelnosti jsou zde tedy dva významné rozdíly: hrozící újma nemusí být „nenahraditelná,“ ale pouze „vážná“, a především, nemusí hrozit přímo žalobci. K naplnění podmínek pro vydání předběžného opatření by tedy obecně mělo postačovat i prokázání vážné újmy, hrozící veřejnému zájmu (mj. životnímu prostředí). Soud by v případě prokázání takovéto hrozby mohl předběžným opatřením například uložit investorovi, aby se zdržel jakýchkoli zásahů do území, k němuž se vztahuje žalobou napadené povolení k určité činnosti.

Možnost vydání předběžného opatření v souvislosti se žalobami proti rozhodnutím správních úřadů (nejen) o povolení zásahů do životního prostředí problematizuje ust. § 38 odst. 3 s.ř.s. Podle něj je návrh na vydání předběžného opatření nepřijatelný mimo jiné tehdy, „lze-li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek.“ Tato formulace je podle mého názoru nejednoznačná a umožňuje - ve vztahu k výše zmíněné úpravě podmínek přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (ust. § 73 s.ř.s.) - dvojí výklad.

Podle prvního z nich platí, že v případě žalob proti rozhodnutím správních orgánů je vydání předběžného opatření absolutně vyloučeno, protože u těchto žalob je „obecně“ či „typově“ upravena možnost přiznání odkladného účinku. Jinak řečeno, návrh na předběžné opatření je podle tohoto výkladu nepřijatelný již a pouze proto, že úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu obsahuje ustanovení, které upravuje podmínky přiznání odkladného účinku žalobě. Předběžné opatření by tedy mohlo být vydáno jen u ostatních typů správních žalob, např. proti nečinnosti nebo proti „jiným zásahům“ správních orgánů, u kterých není možnost odkladu vykonatelnosti upravena.

Podle mého názoru lze však vycházet i z výkladu, podle něž je návrh na vydání předběžného opatření nepřijatelný jen tehdy, jestliže lze žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přiznat odkladný účinek v dané konkrétní věci. Tedy pokud jsou v takovém jednotlivém případě splněny výše

uvedené podmínky ust. § 73 odst. 2 s.ř.s. Tam, kde tyto podmínky naplněny nejsou, (žalobci například nehrozí „nenahraditelná újma“), není podle tohoto výkladu žádný důvod, aby bylo vyloučeno vydání předběžného opatření - třeba pro vážnou újmu hrozící veřejnému zájmu.

V souladu s požadavky směrnice

Tento druhý výklad považuji za jednu z možných cest k překonání výše popsané „bezzubosti“ soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů za současné právní úpravy. Pouze tento výklad mimo jiné umožňuje zabránit negativním důsledkům rozhodnutí, které je napadeno žalobou ve veřejném zájmu podle ust. § 66 s.ř.s., kde z povahy věci žalobci „nenahraditelná újma“ vesměs nehrozí. S ohledem na citovaná ustanovení Aarhuské úmluvy a směrnice o účasti veřejnosti je podle mého názoru naopak nepřijatelný takový výklad vnitrostátní úpravy, který de facto znemožňuje soudu zabránit nevratným zásahům do životního prostředí v důsledku „pozdního“ přezkumu rozhodnutí, jež takové zásahy umožnily.

Ustanovení směrnice o včasné, přiměřené a účinné nápravě není dostatečně konkrétní a bezpodmínečné, aby se žalobci mohli dovolávat jeho přímého (bezprostředního) účinku. 6) Na druhou stranu jsou zde podle mého názoru splněny všechny podmínky, aby tomuto ustanovení byl přiznán tzv. účinek nepřímý. Jeho podstatou je výklad vnitrostátních předpisů (a to nejen těch, které byly přijaty k provedení směrnice, ale všech, které jsou z hlediska jejího obsahu relevantní), vedoucí k naplnění cíle, který směrnice sleduje. 7) V daném případě spočívá podle mého názoru takovýto „eurokonformní“ výklad právě v akceptování možnosti vydávání předběžných opatření v případech žalob proti rozhodnutím povolujícím zásahy do životního prostředí.

*Autor působí v programu „Právo na příznivé životní prostředí“
Ekologického právního servisu.*

Poznámky:

- 1) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
- 2) Dopusud pravděpodobně jediným případem, kdy soud přiznal žalobě sdružení odkladný účinek, bylo řízení o žalobě Děti Země proti stavebnímu povolení na jeden z úseků dálnice D8. Důvodem žaloby byla především skutečnost, že ministerstvo dopravy protiprávně nejednalo se sdružením jako s účastníkem řízení. Soud nejenže žalobě sdružení vyhověl (podrobněji viz článek Pavla Douchy „D8

jen s veřejností" - VIA IURIS ONLINE 26.1.2005), ale před vydáním rozsudku rozhodl o odkladu vykonatelnosti napadeného rozhodnutí s odůvodněním, že v případě uskutečnění stavby v souladu s napadeným stavebním povolením by následná účast sdružení v novém řízení neměla žádný smysl. Jinak soudy vesměs návrhy na odklad vykonatelnosti odmítají – buď s odkazem na koncept, podle něž může napadené rozhodnutí zasáhnout pouze do procesních práv občanského sdružení (a proto mu nemůže vzniknout nenahraditelná újma), nebo s využitím ust. § 55 odst. 4 s.ř.s zcela bez odůvodnění.

3) Jeden z řady těchto případů je popsán ve výše citovaném článku J. Nezhyby, další např. v mém článku „Zdařilý odpal severomoravské justice“ ve VIA IURIS č. 2/2004.

4) Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášená ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb.m.s.

5) Je důležité upozornit, že § 38 s.ř.s. upravuje institut předběžného opatření pro oblast správního soudnictví komplexně a úprava obsažená v Části II, Hlavě II. občanského soudního řádu (ust. §§ 74-77a) se ani podpůrně nepoužije. Ust. § 64 s.ř.s. totiž stanoví, že pro řízení ve správním soudnictví se v případě, že tento zákon nestanoví jinak, použijí pouze ustanovení první a třetí části o.s.ř. Tato skutečnost je podstatná zejména s ohledem na úpravu povinnosti navrhovatele složit spolu s návrhem na nařízení předběžného opatření, jistotu ve výši 50 000 Kč (§ 75b odst. 1 o.s.ř.) a povinnosti náhrady škody nebo jiné újmy, vzniklé předběžným opatřením (§77a o.s.ř.). Tato ustanovení se tedy ve správním soudnictví neuplatní.

6) Podmínka dostatečné přesnosti a bezpodmínečnosti ustanovení směrnice je podle judikatury Evropského soudního dvora naplněna tehdy, pokud jeho aplikace není závislá na přijetí prováděcího „vnitrostátního“ opatření. Tak tomu v případě požadavku na „včasnou, přiměřenou a účinnou nápravu“ pravděpodobně není (na rozdíl např. od požadavku, aby „dotčená veřejnost“, včetně nevládních organizací, měla zajištěn přístup k soudní ochraně. K podmínkám bezprostředního účinku viz blíže např. Král,R.: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. Praha, C.H.Beck, 2002, str. 97-106.

7) Podrobněji viz např. dílo citované v předchozí poznámce, str. 107-113.

Publikováno: 27. 7. 2005

Děti pod ochranou soudů

Mgr. Veronika Kristková

Řízení ve věcech péče o nezletilé jsou jedním z hlavních prostředků ochrany dítěte a naplňování jeho práv. Tento článek se zabývá některými problematickými aspekty soudní praxe v řízeních ve věcech péče o nezletilé, které souvisejí s právem na spravedlivý proces v těchto řízeních a které mohou mít negativní důsledky pro efektivní realizaci práv dítěte.

Délka opatrovnických řízení aneb děti běží čas rychleji než dospělému

Dle statistik Ministerstva spravedlnosti ČR trvá více než 30 % řízení ve věcech péče o nezletilé před okresními soudy déle než 6 měsíců. 1) V odvolacím řízení před krajskými soudy je věc týkající se péče o nezletilé rozhodnuta do 6 měsíců pouze ve 40 procentech případů. (V 59,62 % případů trvá odvolací řízení déle než 6 měsíců). Statistika rozhodování o odvolání proti usnesení o předběžných opatřeních ve věcech péče o nezletilé je ještě více tristní – délka řízení překračuje 6 měsíců v 72,73 % případů. 2)

Za zvláště alarmující považují délku řízení o odvolání proti usnesení týkajícímu se předběžného opatření. Délka odvolacího řízení proti usnesení o předběžném opatření zcela popírá význam tohoto institutu. Dle § 74 o. s. ř. soud nařídí předběžné opatření tehdy, je-li třeba předběžně upravit poměry účastníků nebo je-li ohrožen výkon soudního rozhodnutí.

Ačkoliv okresní soud musí o předběžném opatření rozhodnout do 7 dnů a ve věcech péče o nezletilé o předběžném opatření dle § 76a dokonce do 24 hodin, pro odvolací soud není žádná taková lhůta určena. V případech, kdy bylo nařízeno předběžného opatření chybné, může se v důsledku odvolání díky předběžné vykonatelnosti předběžného opatření konzervovat stav dle nařízeného předběžného opatření po dobu mnoha měsíců. Zvláště tragický dopad na vývoj dítěte to může mít v případě, kdy je dítě umístěno předběžným opatřením do ústavní péče. V případě, kdy soud návrh na předběžné opatření zamítne, je případné zrušení takového usnesení po více jak 6 měsících zpravidla pro navrhovatele již bezvýznamné.

Návrh na předběžné opatření v určitém řízení je samostatným návrhem, řízení ve věci samé proto nebrání, pokud bylo proti usnesení o předběžném opatření podáno odvolání, kterým

se zabývá krajský soud. Praxe soudů je však jiná. Po podání odvolání je celý opatrovnícký spis předložen krajskému soudu, který má posoudit odvolání a okresní soud tak nemůže ve věci jednat, protože nemá k dispozici spis. Dochází tím k absurdní situaci, kdy institut předběžného opatření, jehož smyslem je, aby soud a účastníci mohli rychle reagovat na vzniklou urgentní situaci, vede po podání odvolání k tomu, že řízení se prodlouží o mnoho měsíců a brání okresnímu soudu v rozhodování ve věci samé. Přitom by stačilo tak málo - předložit krajskému soudu kopii spisu a pokračovat v řízení o návrhu ve věci samé.

Slovenská republika přijala zcela nový zákon o rodině (36/2005 Z. z.), který novelizoval slovenský občanský soudní řád a zavedl s účinností od 1. 4. 2005 pro rozhodnutí ve věcech péče o nezletilé 6 měsíční lhůtu od začátku řízení. Řízení je možné prodloužit pouze pokud z vážných a objektivních důvodů není možné provést v této lhůtě důkazy. 3) Před účinností této novely byla v roce 2004 průměrná délka řízení ve věcech péče o nezletilé u okresních soudů v SR 9 měsíců 4) (nejsou zahrnuty případy s mezinárodním prvkem).

Pozdní spravedlnost není spravedlností a ve věcech péče o nezletilé to platí dvojnásob. Každý měsíc, který stráví dítě zbytečně v ústavu, může mít z hlediska jeho dalšího vývoje velmi neblahý dopad; každý měsíc, kdy se rodič nemá možnost stýkat se svým dítětem, může na dlouhou dobu poznamenat vztah dítěte s rodičem. Dítěti běží čas mnohem rychleji než dospělému a pozdní rozhodnutí může mít pro jeho další život závažné negativní důsledky.

Je stanovení lhůt pro rozhodnutí nutné?

Soudci se zpravidla stanovení lhůt pro rozhodnutí brání s odůvodněním, že každé řízení je svébytné a nelze předem stanovit dobu, která je nutná ke kvalitnímu rozhodnutí se zachováním procesních práv účastníků. Dle mého názoru je však slovenská 6 měsíční lhůta natolik dlouhá, že během této doby lze ve většině případů obstarat důkazy potřebné pro rozhodnutí i vypořádat se s případnými překážkami na straně účastníků, které brání rozhodnutí. Pro případy, kdy to možné z objektivních příčin není, zná slovenský občanský soudní řád výjimku.

Proto, aby stanovení lhůty ve věcech péče o nezletilé mělo význam, je však nezbytné nutné, aby lhůta platila i pro odvolací řízení. A

to zvláště za situace, kdy odvolací řízení ve věcech péče o nezletilé trvá v 60 % případů déle než 6 měsíců. Dále je, dle mého názoru, nezbytně nutné stanovit lhůtu pro rozhodnutí o odvolání proti usnesením, jimiž se rozhoduje o předběžném opatření. Inspirací opět může být slovenský občanský soudní řád, který stanoví pro odvolací řízení o rozhodnutí o předběžných opatřeních v některých případech sedmidenní lhůtu pro rozhodnutí. 5)

Jsou to rozhodnutí, kterými se rozhoduje o předběžném opatření o odevzdání dítěte do péče druhého rodiče nebo do péče toho, koho označí soud, a o předběžném opatření o povinnosti osoby se dočasně zdržet vstupu do domu nebo bytu, v kterém bydlí osoba blízká, nebo osoby, která je v péči nebo výchově této osoby, ve vztahu ke které je podezření z násilí (předběžné opatření, které náš občanský soudní řád výslovně neupravuje). 6) V případě předběžného opatření, které odpovídá našemu předběžnému opatření dle § 76a o. s. ř. 7) platí dokonce i pro odvolací řízení o takovém návrhu 24 hodinová lhůta.

Nepřiměřenou délku opatrovníckých řízení v České republice v důsledku prodlev při předávání spisu mezi soudními instancemi a dlouhými prodlevami před nařízením jednání u odvolacího soudu opakovaně kritizoval i Evropský soud pro lidská práva (dále ESLP), který dospěl k názoru, že ČR porušila čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách (dále jen Úmluva) (právo na spravedlivý proces), 8) když celková doba řízení ve věcech péče o nezletilé přesáhla „přiměřenou lhůtu“. 9)

ESLP v souvislosti s postupem příslušných orgánů předně poukázal na „intervaly mezi ústními jednáními a jednotlivými procesními rozhodnutími, které musí být u věcí tohoto druhu považovány za příliš dlouhé“, 10) a jež ESLP považoval za porušení práva na spravedlivý proces. „Význam tohoto řízení vyžadoval neodkladné vyřízení, neboť se dotýká soukromého a rodinného života stěžovatelky a zájmů nezletilého dítěte, tedy oblasti, kde běh času může mít nezvratné následky.“ 11) ESLP upozornil na prodlevy při předávání spisu mezi jednotlivými instancemi a dále na prodlevy v odvolacím řízení. Délku řízení považoval ESLP za nepřiměřenou, neboť: „to, co bylo pro stěžovatele v řízení v sázce, tedy přiznání práva na styk, si vyžadovalo rychlé řešení, neboť plynutí času může mít pro vztah mezi dítětem a rodičem, který s ním nežije, nenapravitelné důsledky.“ 12)

Co je třeba zdůraznit, že soud nekritizoval celkovou délkou výše uvedených řízení, která byla částečně dána složitostí případu a procesním postupem účastníků, ale prodlevy v činnosti soudních orgánů, které dosahovaly několika desítek měsíců (např. nařízení jednání u odvolacího soudu). ESLP uznal za porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy i délku řízení o úpravě styku s dítětem, které nebylo skončeno do třech let a devíti měsíců od podání návrhu. Soud sice připouští, že soudy byly nuceny nejprve dořešit otázku místní příslušnosti, poukazuje však na skutečnost, že okresnímu soudu trvalo sedm měsíců, než o své nepřislusnosti rozhodl; tento jeho postup byl navíc neúspěšný. Další výrazné průtahy byly shledány v období, kdy tento soud konal první ústní jednání, a dále v práci znalce, který svůj posudek předložil více než sedm měsíců po svém ustanovení. 13)

Naopak v jiném případě, kdy délka řízení byla o 4 měsíce kratší než v předchozím případě, soud délku řízení za nepřiměřenou nepovažoval, přestože vypracování znaleckého posudku trvalo 9 měsíců, s poukazem na to, že význam sporu pro stěžovatele byl menší, neboť o téže věci již bylo předtím rozhodnuto a stěžovatel usiloval pouze o změnu předchozích konečných rozhodnutí. 14) ESLP dále ve věci Hartman proti České republice (2003) dospěl k závěru, že v českém právu neexistuje účinný opravný prostředek proti průtahům v řízení. Z výše uvedeného vyplývá, že délka mnoha řízení ve věcech péče o nezletilé je v České republice nepřiměřená z hlediska zájmu účastníků řízení a porušuje právo účastníků na spravedlivý proces garantované čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 Listiny.

Série rozsudků ESLP z loňského roku, ve kterých Soud vyslovil, že Česká republika porušila právo účastníků na spravedlivý proces, neboť příslušné orgány nebyly schopny vydat rozhodnutí ve věcech péče o nezletilé v přiměřené lhůtě, by měla vést k zamyšlení nad příčinami a k implementaci takových vhodných systémových opatření, která by co nejrychleji zajistila nápravu. Proto by měla ČR zvážit přijetí zákonné úpravy, která by zavedla lhůty k rozhodnutí v opatrovnických řízeních, což je dle mého názoru efektivním řešením.

Nevhodný kolizní opatrovník

Ve většině opatrovnických řízení nemohou dítě pro střet zájmu zastoupit jeho rodiče a je třeba, aby dítě v řízení zastupoval opatrovník. Nejčastěji je za opatrovníka dítěte ustanoven

orgán sociálně právní ochrany dětí, v případech s mezinárodním prvkem pak Úřad pro mezinárodně právní ochranu dětí, méně častěji soudní čekatel. V řízeních o některých otázkách je však ustanovený opatrovník přinejmenším kontroverzní, dle mého názoru v některých případech může chybně zvolený opatrovník znamenat zkrácení procesních práv dítěte a může znamenat až porušení práva dítěte na spravedlivý proces. 15)

Jde o případy řízení o návrhu o nařízení ústavní výchovy dítěte, pokud tento návrh podal obecní úřad – orgán sociálně právní ochrany dětí, který je poté v tomto řízení ustanoven soudem opatrovníkem dítěte. Nastává zde střet zájmů a takový opatrovník není, dle mého názoru, způsobilý zastupovat nezaujatě zájem dítěte. Mnoho opatrovnických soudců stále přikládá velkou váhu názoru orgánu sociálně-právní ochrany dětí, v případě kdy je opatrovníkem dítěte OPD, který návrh na ústavní výchovu podal, má soudce velmi malou možnost přehodnotit případ z jiného úhlu než je pohled sociální pracovníce, která návrh podala. Proti návrhu sociální pracovníce na nařízení ústavní výchovy často stojí sociálně slabý, právně nezastoupený rodič s velmi malou schopností vystupovat před soudem a účinným způsobem předkládat důkazy k vyvrácení návrhu sociální pracovníce. Většina takových případů končí rozsudkem o nařízení ústavní výchovy.

Dalším velmi kontroverzním případem ustanovování opatrovníka je ustanovení Úřadu pro mezinárodně právní ochranu dětí (dále UMPOD) v řízení o návratu dítěte dle Haagské úmluvy o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí (dále Haagská úmluva). 16) Návrh na rozhodnutí o návratu dítěte podává dle Haagské úmluvy právě UMPOD, který tím vlastně jedná nejen v zájmu dítěte, ale rovněž zastupuje zájmy druhého rodiče, na základě jehož žádosti byl návrh podán. Opět zde dochází ke konfliktu zájmů, kdy ten kdo návrh podal, zastupuje jak tento návrh, tak zájem dítěte.

Ačkoliv dle názoru Nejvyššího soudu (Jc 9/2004 21 Cdo 1503/2003) předpokladem pro výkon funkce opatrovníka účastníka občanského soudního řízení není, aby šlo o osobu nepodjatou vůči ostatním účastníkům řízení, mám za to, že ve výše uvedených případech je problém složitější: Opatrovníkem jednoho z účastníků řízení je jiný účastník řízení a to ten, který podal návrh (OPD nebo UMPOD), a je nutné rozlišovat podjatost (tj. vztah k účastníkům nebo k věci) a nerovnost účastníků řízení.

Tato skutečnost je důvodem žaloby pro zmatečnost (lze jí napadnout pravomocná rozhodnutí soudu prvního stupně i odvolacího soudu), neboť účastník, který neměl procesní způsobilost, nebyl řádně zastoupen (§ 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř.). K žalobě pro zmatečnost podané z důvodu uvedeného v § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. je zásadně oprávněn pouze ten účastník řízení, který v původním řízení neměl procesní způsobilost nebo nemohl před soudem vystupovat (§ 29 odst. 2 o. s. ř.) a nebyl v něm řádně zastoupen. (Nejvyšší soud Jc 9/2004 21 Cdo 1503/2003). Zde je jím nezletilé dítě.

Některé soudy ustanovují v určitých případech opatrovníkem dítěte soudního čekatele působícího na daném soudu, případně vyššího soudního úředníka. Zdá se, že to by mohlo být řešením i výše nastíněných problémů, ani toto však není řešení ideální. Mállokterý soudní čekatel nebo vyšší soudní úředník se odvolá v zájmu dítěte proti rozhodnutí soudce působícího na stejném soudě.

V zájmu dítěte je, aby jeho zájmy zastupoval v řízení nezávislý opatrovník – tím může být například pracovník neziskové organizace, která má pověření k sociálně-právní ochraně dětí, pedagog dítěte, pracovník pedagogicko-psychologické poradny apod. Ačkoliv jsem si vědoma, že v některých případech může být obtížné najít vhodného opatrovníka, což může vést k prodlevě v opatrovníckém řízení, je to nezbytné v zájmu maximálního zachování procesních práv dítěte.

Může dítě vystupovat před soudem samostatně?

Další možností, jak posílit účast dětí na rozhodování v opatrovníckých řízeních, je přiznat dítěti procesní způsobilost, tj. dát mu možnost samostatného jednání před soudem. Procesní způsobilost upravuje § 20 o. s. ř., který odkazuje na předpisy hmotného práva. V souladu s tímto ustanovením mají nezletilí procesní způsobilost v takovém rozsahu, v jakém mají způsobilost k právním úkonům. Občanský zákoník upravuje způsobilost k právním úkonům u nezletilých tak, že nezletilí mají způsobilost jen k takovým právním úkonům, které jsou svou povahou přiměřené rozumové a volní vyspělosti odpovídající jejich věku. Přiznání procesní způsobilosti je relevantní zejména z hlediska otázky, zda nezletilé dítě může zahájit samostatně řízení ve věci péče o nezletilé.

Dítě může mít například zájem na zahájení řízení o výživném nebo o záležitostech, na

kterých se rodiče nemohou dohodnout, na jehož zahájení nemá naopak zákonný zástupce dítěte z různých důvodů zájem. Je pravdou, že dítě se může domáhat zahájení řízení neformálním podnětem k soudu s nadějí, že soud zahájí řízení bez návrhu; zahájení řízení tak závisí na dobré vůli opatrovníckého soudce a dítě nemá na zahájení řízení právní nárok. Článek 4 Evropské úmluvy o výkonu práv dětí (17) dává dítěti právo požádat osobně nebo prostřednictvím jiných osob nebo orgánů o ustanovení zvláštního zástupce v soudním řízení, které se jej týká, pokud podle vnitrostátních předpisů osoby mající rodičovskou zodpovědnost nemohou dítě z důvodu konfliktu zájmů zastupovat. (S výjimkou stanovenou v čl. 9, kdy takového zástupce ustanoví soud sám.) Ze znění článků 4 a 9 úmluvy není jasné, zda právo na ustanovení zvláštního zástupce se vztahuje pouze na případy, kdy již probíhá soudní řízení, nebo také jako prostředek, který umožňuje dítěti, aby zástupce zahájil v zastoupení dítěte řízení.

Výbor pro práva dítěte (dále jen Výbor) vyslovil, že k plné implementaci čl. 12 Úmluvy o právech dítěte (18) je třeba, aby dítě mělo právo podat návrh a požadovat náhradu škody bez souhlasu rodiče (zákonného zástupce). Toto právo je zejména významné pro ochranu dětí před násilím v rodině. Z úmluvy nevyplývá, že by děti, které ještě nedosáhli určitého věku, toto právo mít neměly. Jakékoliv rozhodnutí, které dítěti takové právo upírá, musí být v souladu s principem nejlepšího zájmu dítěte. 19) Úmluva o právech dítěte ani Výbor však nedávají odpověď na otázku, zda dítě má mít právo zahájit řízení samostatně, nebo prostřednictvím jmenovaného zástupce. Přestože však článek 12 výslovně nedává dítěti právo zahájit samostatně bez ustanoveného zástupce soudní řízení, z ducha článku 12, který je postaven na respektu vůči vyspělosti a schopnostem dítěte, vyplývá, že odepření přímého přístupu k soudu v případě, kdy to není odůvodněno nedostatkem vyspělosti dítěte, by bylo porušením článku 12 Úmluvy.

Určitým vodítkem k posuzování procesní způsobilosti nezletilých k podání návrhu na zahájení soudního řízení je nález Ústavního soudu soud ve věci sp. zn. III ÚS 125/98, 20) kdy přiznal Ústavní soud stěžovatelům ve věku 12 a 11 let způsobilost k podání ústavní stížnosti: „Ústavní soud, přihlédnuv nejdříve k věku nezletilých stěžovatelů (12 a 11 let) a zejména k jejich současné rozumové úrovni tak, jak se podává ze stavu dokazování před obecnými soudy, dospěl k závěru, že v

rozsahu projednávané materie lze mít za to, že oba nezletilí stěžovatelé mají způsobilost k právním úkonům (§ 9 o. z .), a proto jim ve stejném rozsahu přiznal procesní způsobilost (§ 19 o. s. ř., § 63 zákona) i pro řízení před Ústavním soudem, když jinak jim pro toto řízení ustanovil opatrovníka (§ 37 odst. 2 zák. č. 94/1963 Sb., § 63 zákona, § 192 odst. 1 o. s. ř. per analogiam).“

Řízení ve věcech péče o nezletilé jsou jedním z hlavních prostředků realizace dětských práv. K tomu, aby tato řízení vedla k efektivnímu a spravedlivému naplňování práv dítěte, je třeba, aby o právech dítěte bylo rozhodnuto v přiměřené lhůtě, aby byla v řízení zajištěna rovnost účastníků, aby nebylo opomíjeno procesní právo dítěte na slyšení jeho názoru a konečně, aby dítěti byla dána možnost samostatně realizovat svá práva tím, že má možnost zahájit řízení bez souhlasu svého zákonného zástupce.

Autorka působí v Lize lidských práv.

Poznámky:

1) Délka opatrovníckých řízení před okresními soudy v ČR v roce 2004 byla následující:

Přes 6 měsíců do 1 roku – 17,03 %

Déle než 1 rok do 3 let – 13,26 %

Přes 3 roky do 5 let – 2,25 %

Přes 5 do 7 let – 0,5 %

Přes 7 let – 0,14 %

2) Statistika Ministerstva Spravedlnosti ČR - <http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=399&d=35026>.

3) § 176 odst. 3 zák. 99/1963 Z. z., Občiansky súdny poriadok.

4) Statistická ročenka Ministerstva Spravedlnosti SR za rok 2004 - <http://www.justice.gov.sk/h.aspx?pg=r3&htm=http://www.justice.gov.sk/stat/05/index.htm>.

5) § 217 zák. 99/1963 Z. z., Občiansky súdny poriadok.

6) § 76 odst. 1 písm. b) a g) zák. 99/1963 Z. z., Občiansky súdny poriadok.

7) § 75a zák. 99/1963 Z. z., Občiansky súdny poriadok.

8) Čl. 6 ods 1. Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách (vyhlášena pod 209/1992 Sb.): „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života

účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“

9) Voleský proti České republice, rozsudek ESLP ze dne 29. června 2004; Paterová proti České republice, rozsudek ESLP ze dne 14. září 2004; Jahnová proti České republice, rozsudek ESLP ze dne 19. října 2004; Rezek proti České republice, rozsudek ESLP ze dne 4. května 2004.

10) Odst. 46 Paterová proti České republice, rozsudek ESLP ze dne 14. září 2004.

11) Odst. 47 Paterová proti České republice, rozsudek ESLP ze dne 14. září 2004.

12) Voleský proti České republice.

13) Jahnová proti České republice, rozsudek ESLP ze dne 19. října 2004.

14) Rezek proti České republice, rozsudek ESLP ze dne 4. května 2004.

15) Čl. 36 Listiny základních práv a svobod - vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.

16) Publikována pod č. 34/1998 Sb.

17) Vyhlášena pod č. 54/2001 Sb. m. s.

18) 1. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zabezpečují dítěti, které je schopno formulovat své vlastní názory, právo tyto názory svobodně vyjadřovat ve všech záležitostech, které se jej dotýkají, přičemž se názorům dítěte musí věnovat patřičná pozornost odpovídající jeho věku a úrovni.

2. Za tímto účelem se dítěti zejména poskytuje možnost, aby bylo vyslyšeno v každém soudním nebo správním řízení, které se jej dotýká, a to buď přímo, nebo prostřednictvím zástupce anebo příslušného orgánu, přičemž způsob slyšení musí být v souladu s procedurálními pravidly vnitrostátního zákonodárství.

19) N. R. Hodkin, P. Newell: Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, fully revised edition, UNICEF, New York, 2002, str. 13.

20) Publ. in Ústavní soud ČR: Sbírnka nálezů a usnesení – svazek 12, č. 105, Praha 1998.

Publikováno: 17. 8. 2005

OPE ET CONSILIO - - POMOCÍ A RADOU

Tunely skrz soukromé vlastnictví

Mgr. Radek Motzke

Pravidelný čtenář VIA IURIS dobře ví, že chránit životní prostředí cestou práva je nesnadné. Úřady i soudy postupují liknavě a občané se často domohou práva v době, kdy už je po všem. V následujícím příkladu však doložím, že prakticky stejně nesnadné je ochránit před nezákonným zásahem i soukromé vlastnictví. S ohledem na ochranu dotčených osob neuvedu přesné místo, ani bližší parametry stavby, jež má zásah způsobit.

Postavme to po částech

Ředitelství silnic a dálnic (dále jen „ŘSD“) připravuje výstavbu silničních tunelů, které budou proraženy pod městskou zástavbou. Ražba silničních tunelů s sebou nese negativní důsledky, kterými je pokles obytných budov na povrchu. Jelikož pokles bude skokový a dosáhne několika centimetrů, připravili projektanti plány statického zajištění, které spočívalo v umístění ocelových táhel a rámu uvnitř ohrožených budov. Plány vesměs předpokládaly vyztužení oken a dveří, nikoli však nosných zdí a stropů budov. Vlastníkům budov bylo jasné, že zajištění je nedostatečné. Proto plány rázně odmítli a požádali o přepracování.

ŘSD se námitkami vlastníků nijak nezabývalo. Jelikož tunely měly pravomocné územní rozhodnutí, podalo ŘSD žádosti o stavební povolení na jednotlivé části stavby. Nepožádalo však o stavební povolení k realizaci statického zajištění ohrožených budov. Podle § 58 odst. 2 stavebního řádu totiž „Stavebník musí prokázat, že je vlastníkem pozemku nebo stavby anebo že má k pozemku či stavbě jiné právo, které jej opravňuje zřídit na pozemku požadovanou stavbu...“. Je jasné, že ŘSD by s ohledem na nesouhlas vlastníků s žádostí o stavební povolení statického zajištění neuspělo.

Ustanovení § 62 odst. 4 stavebního řádu stanoví, jestliže by uskutečněním stavby mohly být ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem, stavební úřad žádost o stavební povolení zamítne. Chráněným zájmem je nepochybně i zájem na ochraně vlastnického práva k ohroženým budovám. Podotýkám, že projekty ražby tunelů nepočítaly s pouhým ohrožením, ale s jistotou zásahu do vlastnického práva v důsledku poklesu budov. Zdálo by se tedy, že stavební úřady musí jakoukoliv žádost o stavební povolení týkající se tunelů zamítnout, a to pro nesouhlas vlastníků s navrženým statickým zajištěním. ŘSD by pak mělo možnost podat návrh na vyvlastnění ohrožených budov ve veřejném zájmu ve smyslu § 108 stavebního řádu, kterým by chybějící souhlas vlastníků překonalo.

Lze se vůbec bránit?

Nic takového se nestalo. Namísto toho bylo k žádosti ŘSD zahájeno zhruba patnáct stavebních řízení k jednotlivým částem stavby. Díky své technické různorodosti spadaly části stavby do kompetencí obecných i speciálních stavebních úřadů různých stupňů. Pro

názornost uvádím, že obecné stavební úřady povolovaly ve smyslu § 117 odst. 1 stavebního řádu pouze méně významné části stavby, jako byly přeložky sítí a výstavbu nových chodníků. Speciální stavební úřady ve smyslu § 120 odst. 1 stavebního řádu ve spojení s § 40 odst. 4 zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, povolovaly zejména silnice II. třídy sloužící jako silniční přivaděče k tunelům. Konečně krajský úřad povoloval jako speciální stavební úřad podle posledně citovaných ustanovení samotné silniční tunely, v nichž měla být vedena silnice I. třídy. Statické zajištění ohrožených budov však nepovoloval nikdo, neboť ŘSD pro nesouhlas vlastníků o povolení nezažádalo.

Vlastníci se tomuto povolování po částech intenzivně bránili, neboť v něm oprávněně spatřovali obcházení a odsouvání problému se statickým zajištěním budov. Namítali, že do doby projednání a povolení statického zajištění nebude zajištěna komplexnost a plynulost výstavby tunelů jako celku ve smyslu § 62 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Dále požadovali, aby došlo k povinnému spojení zahájených řízení podle § 65 stavebního řádu. Konečně také namítali, aby si krajský úřad, jako funkčně nejvyšší stavební úřad v dané věci, vyhradil pravomoc pro povolení všech částí stavby tunelů ve smyslu § 123 stavebního řádu.

Pokud by bylo námitkám vlastníků vyhověno, byly by tunely povolovány v jediném stavebním řízení krajským úřadem při samozřejmé spolupráci s nižšími obecnými a speciálními stavebními úřady ve smyslu § 138 odst. 2 stavebního řádu. Po vypořádání všech námitek, včetně námitek ohledně statického zajištění, by krajský úřad vydal několik stavebních povolení. Jedno by vydal ve funkci obecného stavebního úřadu rozhodujícího o stavbách obecného stavitelství a přinejmenším jedno další ve funkci speciálního stavebního úřadu rozhodujícího o stavbách pozemních komunikací. Vydání několika stavebních povolení by bylo nutné, neboť případná odvolání by projednávala různá ministerstva. Konkrétně odvolání proti povolení staveb obecného stavitelství by projednávalo Ministerstvo pro místní rozvoj a odvolání proti stavebnímu povolení pozemních komunikací by projednávalo Ministerstvo dopravy. 1)

Za škodu si můžete sami

Tento zákonný postup však nebyl naplněn. Úřady odbyly námitky vlastníků s tím, že se netýkají toho kterého řízení a že je mají

uplatnit, až bude zahájeno samostatné řízení o statickém zajištění. K námitce chybějící komplexnosti a plynulosti výstavby uvedly, že části stavby povolované v tom kterém stavebním řízení jsou funkčně samostatné celky, jež nejsou podmíněny jinými částmi stavby. Byla to argumentace zjevně absurdní, neboť např. tunely povolované krajským úřadem by zjevně nemohly plnit svou funkci bez silničních přivaděčů II. třídy povolovaných nižším stavebním úřadem a naopak. Krajský úřad pak výslovně odmítl požadavek na to, aby spojil zahájená řízení podle § 65, nebo si vyhradil pravomoc pro stavbu jako celek ve smyslu § 123. Odůvodnil to opět absurdně tím, že § 40 zák. č. 13/1997 Sb. mu dává pravomoc povolit pouze tunely a silnice I. třídy a že citované ustanovení je ustanovením speciálním, které vylučuje použití „obecných“ ustanovení § 65 a 123 stavebního řádu.

Podotýkám, že v době dokončování tohoto článku vedlo Ministerstvo dopravy odvolací řízení o stavebním povolení k tunelům. Stavební řízení o statickém zajištění ohrožených budov stále nebylo zahájeno a ŘSD neudělalo žádné kroky k dohodě s vlastníky, ani k jejich vyvlastnění. Dokonce se nechalo slyšet, že tunely budou proraženy navzdory nesouhlasu vlastníků, kteří budou spoluvinní za škody způsobené ražbou na jejich budovách, neboť odmítli, byť nefunkční, statické zajištění.

Pokud ministerstvo potvrdí stavební povolení a ŘSD začne razit bez vyřešení vztahu s vlastníky, bude namístež podat trestní oznámení. Ražba tunelů totiž způsobí úmyslný a nedovolený zásah do vlastnictví k ohroženým budovám. Jednání úřadů, resp. ŘSD pak může naplnit znaky úmyslného trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158, poškozování cizí věci podle § 257 a obecného ohrožení podle § 179 trestního zákona. O tom, jak policie vyřídila trestní oznámení, bude možná můj příští článek.

Autor působí v Ekologickém právním servisu a je advokátní koncipient.

Poznámky:

1) K povolování staveb spadajících do kompetence jak obecných, tak speciálních stavebních úřadů viz publikaci Doležal J., Mareček J., Vobořil O.: Stavební zákon v teorii a praxi, Úplné znění zákona s komentářem, souvisící a prováděcí předpisy, 9. vyd., Linde Praha a.s., 2003, komentář k § 65 a § 120.

Publikováno: 21. 9. 2005

O napravování nedostatků OSŘ v řízení o způsobilosti k právním úkonům a v tzv. detenčním řízení

David Zahumenský

Chceme-li mluvit o situaci dodržování lidských práv osob trpících duševní nemocí nebo občanů s mentálním postižením v České republice, lze nalézt řadu oblastí, které by stálo za to podrobit ostré kritice. Přesto bych tentokrát svůj článek věnoval jednomu pozitivnímu kroku, který nedávno naši zákonodárci učinili. Od začátku srpna bude účinná novela občanského soudního řádu, 1) která zvyšuje úroveň ochrany práv osob v tzv. detenčním řízení a v řízení o zbavení či omezení způsobilosti k právním úkonům. 2) Stalo se tak poté, co Poslanecká sněmovna přehlasovala usnesení senátorů. Ti byli (snad z nepochopení podstaty problémů) spíše pro zachování současného stavu.

Jak zbavit způsobilosti

Dle § 10 občanského zákoníku 3) soud zbaví způsobilosti k právním úkonům toho, kdo pro duševní poruchu, která není jen přechodná, není schopen činit žádné právní úkony. Je-li schopen činit jen některé právní úkony, soud jeho způsobilost omezí. Pojem duševní porucha je přitom interpretován tak, že zahrnuje jak duševní nemoc, tak i mentální postižení. Z důvodové zprávy k občanskému zákoníku vyplývá, že ke zbavení způsobilosti k právním úkonům dochází z důvodu ochrany práv a oprávněných zájmů dotčené osoby. 4) Podle této zásady je potřeba relevantní zákonná ustanovení vykládat. Mechanismus zbavení způsobilosti k právním úkonům a jejího omezení (ale též navrácení) upravuje OSŘ v § 187 - § 191. Některá ustanovení přitom vzbuzují pochybnosti o jejich souladu s Ústavním pořádkem ČR.

Jde zejm. o první odstavce § 189, který předsedovi senátu umožňuje, aby „z důvodů vhodnosti“ nenařídil jednání. Tato velmi vágní formulace je zřejmě v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (LZPS), ze kterého požadavek nařízení jednání vyplývá. 5) § 187 odst. 2 OSŘ umožňuje, aby soud upustil od výslechu osoby, o jejíž způsobilost k právním úkonům se jedná, což je nepochybně závažným zásahem do práva na rovnost

účastníků řízení a mělo by k tomu docházet pouze ve výjimečných případech, kde je skutečně velké riziko závažného dopadu na zdravotní stav dotčené osoby. Otazník lze položit též u opodstatněnosti § 189 odst. 2, který umožňuje, aby soud rozhodl, že člověku, o jehož způsobilost jde, nedoručí rozhodnutí vydané v tomto řízení: „jestliže doručení by na adresáta mohlo působit nepříznivě nebo jestliže adresát není s to význam rozhodnutí pochopit“. Toto ustanovení je zvláště problematické vzhledem k tomu, že je v praxi hojně zneužíváno a lidé, kteří byli rozhodnutím soudu zbaveni způsobilosti k právním úkonům, tak fakticky nemají ani možnost se proti rozhodnutí odvolat. Dle mého názoru nedoručení tohoto rozhodnutí příliš k duševnímu klidu dotčených nepřispěje. Jsou totiž drženi v nejistotě o výsledku řízení, kterého se účastnili a které se jich bytostně dotýká. 6)

Budiž k dobru našich zákonodárců, že některé z těchto přežitků novela odstraní. Od 1. 8. 2005 se tak v případě omezování či zbavování způsobilosti k právním úkonům bude muset konat jednání, nedoručit účastníkovi řízení rozhodnutí soudu bude nadále možné jen v případě, že znalec prohlásí, že účastník není schopen význam rozhodnutí pochopit. (I zde se ale vkrádá otázka: Proč rozhodnutí nedoručit, i když jej účastník není schopen pochopit?) Pokud účastník o to, aby byl vyslechnut, požádá, nemůže již soud od jeho výslechu upustit. Novela též zkracuje nepřiměřeně dlouhou dobu, na kterou může být člověk poslán k vyšetření svého zdravotního stavu pro účely posouzení způsobilosti k právním úkonům do zdravotnického zařízení, z tří měsíců na šest týdnů.

Velmi významnou změnou je povinnost soudu ustanovit účastníkovi, který si nezvolil jiného zástupce, opatrovníka pro řízení z řad advokátů. O této možnosti, stejně jako o možnosti zvolit si jiného zástupce, musí být účastník poučen. Jde o snahu skoncovat s dosavadní praxí, kdy je účastníkovi obvykle jako opatrovník pro řízení ustanoven soudní úředník, nebo justiční čekatel, který často není obhájcem práv dotčeného, ale jen pasivním pozorovatelem řízení, příp. se s účastníkem ani neseťká.

Blázný do léčeben

Postup soudu v detenčním řízení (řízení o vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče) je upraven v § 191a - § 191g OSŘ. V případě, že byl někdo

nedobrovolně hospitalizován v psychiatrické léčebně, musí léčebna převzetí pacienta do 24 hodin oznámit soudu. Soud má lhůtu sedmi dní k tomu, aby rozhodl, zda k převzetí došlo za zákonných důvodů. Deklaruje-li soud, že převzetí bylo zákonné, pokračuje v řízení a do tří měsíců musí prohlásit, zda je přípustné další držení dotčené osoby, příp. na jak dlouho.

Smyslem řízení je zabránit svévolnému zbavení osobní svobody u osob, u nichž není ústavní léčba nezbytná. K posouzení zákonnosti zde dochází na základě ustanovení § 23 odst. 4 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, podle kterého lze nemocného léčit bez jeho souhlasu, příp. i převzít do ústavní péče, jeví-li známky duševní choroby a ohrožuje sebe nebo své okolí (jde o výjimku ze zásady, že léčba se provádí jen s informovaným souhlasem pacienta).

Také zde nacházíme podobné nedostatky jako u řízení o způsobilosti. Soudem ustanovení opatrovníci často nehrají v řízení žádnou roli a na základě poslední věty § 191b odst. 3 OSŘ obvykle není nařizováno jednání. Pokud se ošetřující lékař vyjádří v tom smyslu, že člověk umístěný v léčebně není schopen pochopit obsah soudního rozhodnutí, toto rozhodnutí se mu nedoručí. I toto ustanovení je v praxi často zneužíváno, důsledkem čehož je osud nedobrovolně hospitalizované osoby plně v moci léčebny. (Jednání se nekoná, umístěný se nemá možnost vyjádřit k tvrzením lékařů a jelikož mu rozhodnutí není doručeno, nemůže se ani odvolat.)

Novela zde alespoň vnáší povinnost soudu poučit účastníka o jeho právu zvolit si zástupce, v případě, že si zástupce nezvolí, bude mu ustanoven advokát. Nově má soud povinnost vyslechnout též další umístěným navržené osoby, to ale jen v případě, je-li zřejmé, co může být jejich výsledkem zjištěno (budoucnost ukáže, zda toto ustanovení bude v praxi využitelné). Ve prospěch v léčebně držené osoby je také posílení možnosti obrátit se na soud s žádostí o přezkum oprávněnosti hospitalizace. Soud bude moci odejmout právo požadovat nové vyšetření a rozhodnutí o propuštění teprve až po opakovaném zamítnutí stejného návrhu, pokud zároveň nebude možné očekávat zlepšení zdravotního stavu dotčené osoby. Podle stávající úpravy soud může již po první takové žádosti, které nevyhoví, rozhodnout, že dotyčnému toto právo až do konce doby, po kterou je držení přípustné, nepřísluší.

Abychom poslance nepřechválili...

Ve své závěrečné řeči po schválení novely poděkovala kolegům jedna z navrhovatelek novely poslankyně Zuzka Rujbrová za to, že: „Sněmovna udělala další krůček k posílení ochrany práv těch, kteří je ze zdravotních důvodů v plném rozsahu uplatňovat nemohou.“ Stále však některá ustanovení OSŘ, která zmiňovaná řízení regulují, neposkytují dostatečné záruky proti zneužití. Přitom při zbavení způsobilosti k právním úkonům se rozhodování o právních úkonech přenáší na další osobu - soudem zvoleného opatrovníka - který nyní posuzuje, co je pro daného člověka nejlepší. Ve spojení s absolutním nedostatkem kvalitních veřejných opatrovníků a téměř nulovou kontrolou plnění jejich povinností jde o velmi závažný zásah, o jehož prospěšnosti pro dotyčného lze v řadě případů diskutovat. I proti svévolnému zbavení osobní svobody v psychiatrickém zařízení by v demokratické společnosti měly existovat řádné záruky.

I přes pozitivní krok, který čeští zákonodárci učinili, se domnívám, že úroveň ochrany práv duševně nemocných a mentálně postižených osob (včetně těch, kteří za ně byli pouze označeni) je v řízení o způsobilosti k právním úkonům i v detenčním řízení stále neuspokojivě nízká. Krom zmíněných nedostatků, které nebyly novelou odstraněny, problémy působí i určení, zda osoba splňuje požadavky § 23 odst. 4 zákona o péči o zdraví lidu a zda tedy může být bez svého souhlasu hospitalizována. Pomoci by mohl komplexní zákon o duševním zdraví, po jehož přijetí (např. po vzoru Velké Británie) nestátní neziskové organizace již dlouho volají.

Autor působí v Centru advokacie duševně postižených a je studentem PrF MU v Brně.

Poznámky:

- 1) Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen OSŘ).
- 2) Text novely – zákona č. 205/2005 Sb. – lze nalézt např. na adrese <http://web.mvcr.cz/rs-atlantic/ftp/sbirka/2005/sb074-05.pdf>.
- 3) Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen OZ).
- 4) Podobně viz zásada č. 3 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (99) 4 z 23. února 1999 (Recommendation No. R (99) 4 ON PRINCIPLES CONCERNING THE LEGAL PROTECTION OF INCAPABLE ADULTS, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=407333&BackColorInternet=9999C&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FAC75>).
- 5) Čl. 38 odst. 2 LZPS zní: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných

průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.“
6) V praxi se lze setkat i s tak absurdními situacemi, jako že se člověk o svém zbavení způsobilosti k právním úkonům dozví až u voleb, neboť je mu odmítáno vydání volebních lístků.

Publikováno: 6. 7. 2005

ZE SOUDCOVA PSACÍHO STROJE

Stavební povolení pro NEMAK aneb Nejvyššímu správnímu soudu navzdory

Mgr. Jiří Nezhyba

Kauze sedlák Rajter versus NEMAK se Ekologický právní servis (dále jen „EPS“) věnuje od roku 2001 a má v ní za sebou přes 240 nejrůznějších právních podání. Dlouhou dobu naše námítky a poukazy na chyby a nezákonnosti provázející realizaci projektu této nadnárodní společnosti, podpořené investičními pobídkami ze strany české vlády, nebraly kompetentní orgány vážně. Jejich úředníci již léta dávají najevo, že jim aktivity, kterými se snažíme pomáhat rodině sedláka Rajtera, případnou nepodstatné, bezvýznamné, nemístné, či že to ohrožuje zájmy jejich zaměstnavatelů: místních, regionálních či vládních politiků, kteří si přejí, aby investor mohl nerušeně zahájit výrobu a lidé získali práci.

Až 1. dubna 2005 je měla z letargie vytrhnout skutečnost, která pro ně nebyla aprílovým žertem: drtivé většině námitek EPS dal zapravdu Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“), který označil 1. etapu budování NEMAKu za nezákonnou, když zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „Krajský soud“) o územním rozhodnutí a věc mu vrátil k dalšímu řízení. 1)

Největší černá stavba

Chtělo by se zvolat: „Konečně je tu vítězství!“. Jak však vnímat výhru na poli práva, když na skutečném úrodném poli, kde donedávna pěstoval své plodiny pan Rajter, v mezidobí do verdiktu NSS již vyrostla továrna na výrobu hliníkových hlav do automobilových motorů? Jak pohlédnout na takový úspěch ve světle faktu, že ani závažná zjištění plynoucí z rozsudku NSS nezabránila vydání stavebního povolení k dalšímu, více než desetinasobnému rozšíření továrny? Podívejme se tedy na rozsudek Nejvyššího správního soudu a jeho dopady blíže.

Z hlediska vývoje kauzy zcela zásadní vady našel NSS v procesu odnímání zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“). Uvedené již dříve potvrdil také Veřejný ochránce práv. NSS ve své rozsudku dává za pravdu EPS s tím, že „... absence srovnávací studie podle kritérií předvídaných platnou právní úpravou mohla mít ve svých důsledcích vliv na zákonnost rozhodnutí o umístění stavby.“

K další závažné oblasti, v níž Krajský soud a před ním správní orgány pochybily v otázce zásahu do krajinného rázu stavbou továrny, kdy vůbec nebylo provedeno správní řízení dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb. s odůvodněním, že „...nedojde ke změně krajinného rázu, protože je přijatelný z hlediska jeho ochrany...“ NSS jasně uvedl: „Popis stavby naznačující trojlodní dispozici s mírami 60x30x16 m, spolu s doprovodnými stavbami může stěžít nechat koho na pochybách, že by daná stavba nemohla snížit nebo změnit krajinný ráz.“

Nejvyšší správní soud pak také vyhověl v kasační stížnosti namítané absenci stanoviska orgánu ochrany ovzduší nebo porušení zásady koncentrace řízení doplňováním podkladů pro rozhodnutí až po ústním jednání. Krajský soud by tedy při respektování právního názoru NSS měl územní rozhodnutí zrušit. Ve svém důsledku se tak NEMAK stane zřejmě největší černou stavbou podpořenou vládou ČR. Mimo jiné s ohledem na tuto faktickou podporu, a také na „morální“ oporu ze strany vedení Ústeckého kraje, však není zřejmě možné počítat s jejím odstraněním.

Zvítězí bezpráví?

Po rozhodnutí NSS se však nabízela šance zabránit alespoň dalšímu rozšiřování továrny v 2. etapě. Na stole Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále jen „Krajský úřad“) leželo od března 2005 odvolání pana Rajtera a EPS proti stavebnímu povolení. Krajský úřad o nich tedy rozhodoval při znalosti rozsudků NSS. Podkladem pro stavební povolení přitom byl stejně jako v 1. etapě např. jeden a týž Nejvyšším správním soudem za nezákonný prohlášený souhlas s odnětím půdy ze ZPF, či se shodná otázka nezákonného neposouzení zásahu do krajinného rázu. Krajský úřad však tyto zcela zásadní skutečnosti vztahující se k právnímu a skutkovému stavu vůbec nezohlednil a 31. května 2005 stavební povolení pro rozšíření NEMAKu svým rozhodnutím 2) posvětil, čímž umožnil NEMAKu zahájit stavbu.

S jakým právně sofistikovaným odůvodněním úředníci Krajského úřadu vyrukovali? Jednoduše pouze jedinou větou sdělili: „Pro posouzení právního stavu je rozhodující, že vydaná předchozí rozhodnutí, podkladová stanoviska a rozhodnutí jsou platná a pravomocná a podaným žalobám nebyl přiznán odkladný účinek“. Uvedené přitom Krajský úřad zkonstatoval poté, co poukázal na to, že splnil svou povinnost podle § 59 odst. 1 správního řádu a přezkoumal stavební povolení v celém rozsahu a vycházel z právního a skutkového stavu v době svého rozhodování.

Jak jinak označit postup Krajského úřadu než za naprosté ignorantství a pošlapávání práv účastníků řízení? Lze pak ještě nějakým právním způsobem předejít opakování 1. dílu seriálu, v němž vedle správních úřadů sehrál svou negativní roli také garant práva, Krajský soud v Ústí nad Labem? Snad ano, využitím postupu podle § 38 odst. 1 nebo 73 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, tedy institutů předběžného opatření, resp. přiznání odkladného účinku žalobě. K jejich aplikaci však české správní soudy sahají pouze ojedinele. Ministerstvo spravedlnosti dokonce jejich využívání ani nesleduje, zřejmě to není podstatné. Jde přitom o vysoce efektivní a často i jedinou skutečnou ochranu, kterou právům žalobce mohou soudy poskytovat. S žalobami proti stavebnímu povolení tedy EPS i pan Rajter spojili žádost o odkladný účinek a alternativně i návrh na předběžné opatření: aby se společnost NEMAK zdržela výkonu práv ze stavebního povolení.

Nyní nezbyvá než čekat. Dá se však předpokládat, že podklady pro rozhodnutí již jednou soudem prohlášené za nezákonné, budou muset být za nezákonné prohlášeny opětovně. Lze proto dojít k závěru, že se můžeme dočkat zrušení povolení také pro 2. etapu NEMAKu. K čemu by však mohl sloužit takový soudní verdikt, když v době jeho vydání bude mít investor svou továrnu již dokončenou? Krajský soud tak v případě žaloby na stavební povolení pro NEMAK bude řešit skutečně závažnou otázku. Odpověď na ni jasně prokáže, jak moc upřímně to s ochranou práv pana Rajtera a EPS myslí. Pokud stejně upřímně, jako to na billboardech proklamoval náš bývalý pan premiér, 2. pokračování seriálu s názvem NEMAK může dopadnout opět podivně hořce a paradoxně – přes právní výhru fakticky zvítězí bezpráví.

Autor působí v programu GARDE – Globální odpovědnost Ekologického právního servisu.

Poznámky:

1) Dne 1. 4. 2005 Nejvyšší správní soud pod č.j. 5 As 44/2003-118 zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ve věci územního rozhodnutí k 1. etapě NEMAKu sp. zn. 16 Ca 443/01-91, 16 Ca 437/01-91 ze dne 16. 4. 2003. Mimo to NSS téhož dne zrušil další tři rozhodnutí Krajského soudu: pod č.j. 5 As 33/2004-71 jeho rozhodnutí ve věci stavebního povolení pro NEMAKu (sp. zn. 15 Ca 176/2002-34 ze dne 20. 6. 2003) a dále také dvě rozhodnutí ve věci staveb v zóně Joseph: "SO 02 - Pátevní komunikace zóny" pod č.j. 5 As 29/2004-56 a "SO 03 - Obslužná komunikace ČOV a RS plyn" pod č. j. 5 As 3/2004-55.

2) Krajský úřad Ústeckého kraje vydal dne 31. 5. 2005 rozhodnutí č. j. UPS 147/69919/05/Pi, kterým napadené stavební povolení změnil, když na základě odvolání doplnil podmínky Stanoviska EIA, které ve stavebním povolení zcela absentovaly.

Publikováno: 13. 7. 2005

Policejní rasismus musí být vždy důkladně vyšetřen

Mgr. Jan Kratochvíl

Evropský soud pro lidská práva uvedl ve svém rozsudku Nachova a další v. Bulharsko: 1) „Při vyšetřování násilných činů a zejména dojde-li k usmrcení veřejnými činiteli, mají státní orgány dodatečnou povinnost podniknout všechny přiměřené kroky, aby odhalily možný rasový motiv a zjistily zda etnická nenávisť či etnické předsudky, mohly nebo nemohly hrát roli. [...] Povinnost státních orgánů vyšetřit přítomnost možné souvislosti rasistických postojů s aktem násilí je aspektem jejich procedurálních povinností vznikajících z čl. 2 Úmluvy, ale může na ni být nahlíženo také jako na implicitní povinnost obsaženou v čl. 14 ve spojení s čl. 2 Úmluvy zajistit každému užívání práva na život bez diskriminace.“ 2)

Proč policie střílela?

Případ se týká usmrcení dvou bulharských občanů romské národnosti, pana Angelova a pana Petkova, 19. července 1996 příslušníky vojenské policie, kteří se je snažili zatknout. Pánové Angelov a Petkov byli na útěku z vězení, kde si odpykávali trest za opakované absence při povinnostech v rámci vojenské služby. Na útěku z vojenské služby nebyli poprvé. Pět příslušníků vojenské policie ozbrojených mimo jiné automatickými puškami objevilo pana Angelova a Petkova v romské čtvrti ve městě Lesura. Oba se snažili policii uprchnout, byli však postřeleni z automatické pušky. Při převozu do

nemocnice na následky postřelení zemřeli. Střílející policista vypověděl, že oba usmrcené několikrát předem varoval, až nakonec neměl jinou možnost, než střílbou z dálky, kdy mířil na nohy, jim zabránit v úspěšném útěku.

Vyšetřování bylo ukončeno rozhodnutím oblastního vojenského prokurátora dne 8. dubna 1997 se závěrem, že zbraň byla použita v souladu s právními předpisy a nedošlo tak ke spáchání žádného trestného činu. Žádná zvláštní pozornost nebyla věnována příslušnosti usmrcených k romské menšině a jedním svědkem namítané rasistické nadávce jednoho ze zasahujících policistů.

Nový výklad čl. 14 Evropské úmluvy

Komentovaný rozsudek především přinesl zcela novou interpretaci čl. 14 Úmluvy. Stěžovatelé namítali, že předsudky a nepřátelské postoje vůči osobám romského původu hrály rozhodující roli při usmrcení pana Angelova a Petkova, jako i faktu, že nebylo provedeno žádné smysluplné vyšetřování.

První senát Soudu dal stěžovatelům plně za pravdu a vyslovil poprvé v historii porušení čl. 14 ve spojitosti s čl. 2 Úmluvy, jakož i první porušení čl. 14 na základě rasy, či etnické příslušnosti. Senát prohlásil, že za daných okolností, kdy vyšetřování incidentu obsahuje mnohé závažné nedostatky, se důkazní břemeno přesouvá na stát, který musí přesvědčit Soud, že události nebyly výsledkem nějakých diskriminačních postojů veřejných činitelů. 3)

Vzhledem k tomu, že bulharská vláda žádné důkazy vyvracející diskriminační jednání nepředložila, a při kumulaci celé řady dalších důkazů, kdy Soud poukázal i na četné zprávy mezinárodních organizací o násilných činech bulharských policistů vůči romské menšině, 4) rozhodl, že došlo k porušení čl. 14 ve spojení s čl. 2 Úmluvy na základě rasové diskriminace. Bulharská vláda však nesouhlasila se závěry Soudu a požádala o postoupení případu Velkému senátu.

Velký senát se ne zcela ztotožnil se závěry Senátu a otázku porušení čl. 14 rozdělil na dva aspekty. Na jedné straně zkoumal, zda došlo k substantivnímu porušení čl. 14 ve spojení s čl. 2, tedy zda k usmrcení pánů Petkova a Angelova došlo v důsledku rasových předsudků zasahujících policistů. Na druhé straně Soud zkoumal, zda Bulharsko dodrželo svůj závazek vyšetřit možný rasový motiv. Co se týče samotného zabití, tak Velký senát

nepřijal závěry Senátu a rozhodnutím 11 soudců proti 6, zamítl stížnost, že rasová nesnášenlivost hrála při usmrcení roli. Velký senát tak odmítl z hlediska čl. 14 Úmluvy inovativní přístup spočívající v přesunu důkazního břemene. Soud nezpochybnil přesun důkazního břemene jako takový, který je používán zejména v případech, kdy oběť je zcela v moci odpovědného státu, což platí zejména u porušení čl. 3 Úmluvy, pokud jde o zadržené osoby. Nicméně v tomto případě důvody pro přesun důkazního břemene neshledal. I když Velký senát soudu nebyl v daném případě připraven přijmout koncept přesunu důkazního břemene, přesto tuto eventualitu nevyločil a je možné, že k tomu v některém z budoucích případů přistoupí.

Soud přesto vyslovil porušení čl. 14 ve spojení s čl. 2 Úmluvy z důvodu, že odpovědné orgány nesplnily svou povinnost „přijmout veškeré možné kroky, aby prošetřily, zda diskriminace mohla nebo nemohla hrát roli v předmětných událostech.“ 5) Velký senát tak jednomyslně potvrdil usnesení Senátu a explicitně vyslovil, že čl. 14 Úmluvy má procedurální složku, která vyžaduje po státu, aby u násilných činů vyšetřil, zda etnická nenávisť či etnické předsudky mohly nebo nemohly hrát roli. Pokud tak stát v případech, kdy existují indicie o rasovém motivu, neučiní, porušuje zákaz diskriminace zakotvený v Úmluvě.

Řádné prověření možného rasového motivu

Z rozsudku lze vyčíst několik základních obecných principů, kterými by se měly odpovědné orgány národních států v budoucích případech násilných činů, kde je podezření z možného rasového motivu, řídit:

- 6)
- Činy rasově vyvolaného násilí jsou „zvláště ničivé pro základní práva“. 7)
- Kde je podezření, že násilí je rasově motivováno, je „zvláště důležité, aby oficiální vyšetřování bylo vedeno důkladně a nestranně.“ 8)
- „Odpovědné orgány musí učinit, co je za daných okolností přiměřené, aby shromáždily a zajistily důkazy, prozkoumaly všechny rozumné prostředky zjištění pravdy a vynesly plně odůvodněné, nestranné a objektivní rozhodnutí, bez toho aby vynechaly podezřelá fakta, která mohou naznačovat na rasově vyvolané násilí.“ 9)
- Jakýkoliv důkaz o rasistické nadávce pronesené příslušníky ozbrojených sborů v souvislosti se zásahem, kde

byly použity donucovací prostředky či zbraně vůči osobám náležejícím k etnické nebo jiné menšině, je vysoce relevantní pro odpověď na otázku, zda se událo nebo neudálo nezákonné, rasově motivované násilí. Pokud se takový důkaz při vyšetřování objeví, musí být prověřen a pokud se potvrdí, musí následovat důkladné prozkoumání všech informací, s účelem odhalit jakýkoliv možný rasový motiv. 10)

Soud tak navázal na svou předchozí judikaturu zmíněnou výše, kdy použitím interpretačního principu efektivity, nebo-li účinné ochrany práv zakotvených v Úmluvě, dospěl k závěru, že čl. 2 a 3 Úmluvy mají procedurální složku. V tomto přelomovém rozhodnutí tento svůj koncept soud rozšířil na další z práv chráněných Úmluvou – zákaz diskriminace. Nicméně je nutno dodat, že celkový rozsah tohoto procedurálního aspektu čl. 14 lze zatím pouze odhadovat. Soud dal však jednoznačně najevo, že nejde pouze o nějakou subsidiární povinnost k již zažitě povinnosti řádného vyšetření obsažené v čl. 2 Úmluvy a není tedy třeba vyslovení porušení čl. 2, než bude možné zabývat se možným porušením čl. 14 Úmluvy. 11) I tento procedurální aspekt čl. 14 Úmluvy je tedy Soudem vykládán stejným způsobem jako dosud, tedy že zákaz diskriminace sice nemá v Úmluvě samostatnou existenci, ale pro jeho porušení není nutné, aby bylo zároveň porušeno i jiné právo chráněné Úmluvou, postačí, že je dotčeno.

Složitější je otázka ve spojitosti s kterými právy se tento procedurální aspekt čl. 14 Úmluvy projevuje. V daném rozsudku se Soud zmiňuje o povinnosti vyšetřování násilných činů. Domnívám se tak, že půjde nejen o čl. 2, ale i o čl. 3 Úmluvy, což by také odpovídalo ustálené judikatuře, že právě tyto dva články již samy mají svou procedurální složku. Vzhledem k tomu, že Soud povinnost vyšetřování vztáhl na násilné činy, zdá se, že prozatím se tento koncept omezí na tyto dva články. I když si lze docela dobře představit procedurální porušení čl. 14 ve spojitosti například s právem na soukromí (čl. 8 Úmluvy). Na jednoznačnou odpověď, zda dojde k takovému rozšíření aplikace si však budeme muset počkat na další případy a rozsudky.

Další zásadní otázkou je, zda povinnost důkladného vyšetření možného rasového motivu se vztahuje pouze na činy veřejných činitelů. Z rozsudku takové omezení nevyplývá, když se mluví obecně o násilných činech. Soud také stále častěji přistupuje

k vyslovení porušení práv chráněných Úmluvou, kdy primárním porušitelem není stát (veřejní činitelé), ale soukromé osoby, a stát „pouze“ nesplní svou pozitivní povinnost ochránit osoby před tímto zásahem. 12) Z těchto důvodů se domnívám, že povinnost státu provést důkladné vyšetření možných rasových motivů je plně k uplatnění nejen při násilných činech veřejných činitelů, ale všech osob.

Znepokojení nad situací v ČR

Tento komentář se zaměřil především na inovativní interpretaci čl. 14 Úmluvy. V tomto ohledu komentovaný rozsudek znamená další zásadní posun v míře ochrany práv zakotvených Úmluvou. Na rozsudek lze pohlížet jako na příspěvek Soudu v boji se stále v Evropě přetrvávajícím rasově motivovaným násilím. Orgány národních států jsou tedy napříště, v případech kdy je podezření, že rasové předsudky mohly hrát roli ve spáchaném násilí, povinny věnovat tomuto podezření náležitou pozornost a důkladně prověřit veškeré důkazy, které mu nasvědčují.

Je i na orgánech činných v trestním řízení v České republice, aby tuto povinnost refletovaly a náležitě ji ve své činnosti zohlednily. Co se týče trestných činů policistů, je pro Českou republiku zvláště významné věnovat této povinnosti velkou pozornost. V komentovaném rozsudku Soud mimo jiné zmínil, že Česká republika je shodně s Bulharskem na seznamu zemí, u kterých Evropská komise proti rasismu a intoleranci vyslovila znepokojení nad rasově motivovaným policejním násilím, zejména vůči Romům. 13) Přesto podle oficiálních informací v letech 2001 a 2002 byli obviněni z rasového násilí dva policisté a v roce 2003 nebyla zaznamenána žádná trestná činnost policistů s extremistickým podtextem, tedy včetně rasově motivovaného násilí. 14)

Česká republika je však obecně kritizována za přetrvávající rasově motivované násilí 15) a nechce-li se vystavit obdobným stížnostem u štrasburského soudu, měly by orgány činné v trestním řízení k případům násilí, kde je podezření z rasového motivu, přistupovat s veškerou důkladností a řádně a nestranně tyto okolnosti prověřovat. Hlavní tíha splnění těchto povinností leží především na vyšetřovatelích Policie ČR či Inspekce ministra vnitra. S ohledem na obecnou dozorující roli státního zástupce v přípravném řízení je třeba, aby i státní zástupci k této povinnosti přistupovali s veškerou odpovědností.

V České republice je postup státních zástupců v případech rasově motivovaného násilí upraven pokynem nejvyššího státního zástupce obecné povahy č. 3/1995, kterým se upravují podrobnosti postupu státních zastupitelství při postihu trestných činů motivovaných národnostní a rasovou nesnášenlivostí, popřípadě zaměřených na jiné občany pro jejich politické přesvědčení nebo náboženské vyznání. Tento pokyn upravuje postup při vyšetřování trestných činů s rasovou pohnutkou. Domnívám se však, že s ohledem na komentovaný rozsudek již není pokyn zcela dostačující a měl by být v uvedeném smyslu pozměněn. Běžným postupem orgánů činných v trestním řízení by mělo být, že v případech, kdy existují indicie o možné rasové pohnutce, měly by tyto skutečnosti se vši důkladností prověřit za účelem zjištění, zda mohly rasové předsudky hrát roli, či nikoliv.

Autor působí v Lize lidských práv a je doktorandem na PF UK.

Poznámky:

1) Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Nachova a další v. Bulharsko ze dne 6. července 2005 (Appl. No. 43577/98 a 43579/98). Rozsah právní problematiky: právo na život, řádné a účinné vyšetřování, zákaz diskriminace, použití donucovacích prostředků a zbraní policisty. Dotčená ustanovení Úmluvy: Čl. 2. a čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2) When investigating violent incidents and, in particular, deaths at the hands of State agents, State authorities have the additional duty to take all reasonable steps to unmask any racist motive and to establish whether or not ethnic hatred or prejudice may have played a role in the events. ... the authorities' duty to investigate the existence of a possible link between racist attitudes and an act of violence is an aspect of their procedural obligations arising under Article 2 of the Convention, but may also be seen as implicit in their responsibilities under Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2 to secure the enjoyment of the right to life without discrimination.

3) Rozsudek Senátu z 26. února 2004, odst. 171.

4) Evropská komise proti rasismu a intoleranci, Evropský výbor pro zabránění mučení, orgány OSN a nevládní organizace (odst. 174 rozsudku Senátu).

5) Odst. 168 rozsudku.

6) Srovnej také <http://www.interights.org/page.php?dir=News#ECHumanRights>.

7) Odst. 160 rozsudku.

8) Tamtéž.

9) Tamtéž.

10) Odst. 164 rozsudku.

11) Viz odst. 161 rozsudku: „Owing to the interplay of the two provisions [Article 2 and Article 14], issues such as those in the present case may fall to

be examined under one of the two provisions only, with no separate issue arising under the other, or may require examination under both Articles. This is a question to be decided in each case on its facts and depending on the nature of the allegations made."

12) Srovnej například rozsudek ve věci M.C. v. Bulharsko (Appl. No. 39272/98) z 4.12.2003, kde Soud vyslovil porušení čl. 3 a 8 Úmluvy v souvislosti se znásilněním stěžovatelky soukromými osobami a následným nepotrestáním pachatelů, včetně nedostatečného vyšetřování případu ze strany bulharských orgánů.

13) Odst. 55 rozsudku.

14) Informace o problematice extremismu na území ČR v roce 2002 a 2003, viz: http://www.mvcr.cz/2003/dokument_info.html.

15) Viz Závěrečná zpráva Výboru pro zabránění rasové diskriminace (CERD/C/63/CO/4) z 10. prosince 2003, odst. 9.

Publikováno: 3. 8. 2005

Zájmy přírody „nedotčeny“

Mgr. Martin Fadrný

Paragraf 70 zákona 114/1992 Sb. říká, že se občanské sdružení může za splnění dalších podmínek stát účastníkem správních řízení, ve kterých jsou dotčeny zájmy ochrany přírody. V případech, kdy se úřad domnívá, že se věc bude „lépe“ rozhodovat bez přítomnosti občanských sdružení, stává se § 70 zákona 114/1992 Sb. terčem zajímavých a často velmi viditelně účelových interpretací. O tom, co vše úřady zkoumají, mají-li do řízení připustit občanské sdružení, jsme mohli na stránkách Via Iuris číst už několikrát... 1)

Úřad má vždycky pravdu

Občanské sdružení Nesehnutí se v roce 2005 pokoušelo s využitím § 70 zákona 114/1992 Sb. přihlásit do tří řízení jejichž předmětem jsou stavby dvou supermarketů 2) a kancelářského komplexu OFFICE PARK. 3) Scénář byl podobný – Nesehnutí nebylo (v rozporu se zákonem) informováno o zahájeném řízení. Poté, co se o probíhajícím řízení dozvědělo, se do něj přihlásilo (případně, vzhledem k fázi řízení, se zároveň odvolalo) a to mj. s konkrétní argumentací v čem bude spočívat negativní vliv stavby na životní prostředí.

Úřady ve všech třech případech odmítly jednat s Nesehnutím jako s účastníkem řízení. Úřad vždy pouze konstatuje, že ze stanovisek dotčených orgánů vyplývá, že v uvedeném územním řízení nejsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a že proto neshledává zákonný důvod pro zařazení občanského

sdružení mezi účastníky územního řízení. Úřady navíc blokují informace z probíhajících řízení – Nesehnutí nemůže do spisů probíhajících řízení nahlédnout jako účastník řízení, kterým podle tvrzení úřadů není, nedaří se ovšem ani získat informace s využitím informačních zákonů. Nesehnutí má nicméně podklady ke každému z těchto případů, které dokládají, že životní prostředí stavbami dotčeno bude (předcházející řízení EIA, kácené stromy, výslovný odkaz na podmínky orgánů ochrany přírody, které tvoří součást rozhodnutí o záměru, sousedství biologicky hodnotných lokalit...).

Shrnuto: Nesehnutí tvrdí, že v řízeních bude dotčeno životní prostředí, a podává v tomto směru v odvoláních a jiných podáních konkrétní námitky proti stavbám. Úřad tvrdí, že není dotčeno životní prostředí, argumentuje nicméně pouze obecným odkazem na stanoviska dotčených orgánů. Samotné znění stanovisek ani další informace z řízení sdružení nezpřístupní a na konkrétní věcné námitky Nesehnutí nereaguje – což je pochopitelné, Nesehnutí totiž není účastníkem řízení. Občanskému sdružení je tak zabráněno jakkoliv ovlivnit rozhodování o umístění dané stavby a navíc je účinně odříznuto od informací kterými by případně hájilo svou věc (podle praxe většiny ÚMČ např. není možné ani na základě informačních zákonů poskytovat informace ze spisu běžících řízení).

Krajský soud: vliv na životní prostředí zde byl

Do probíhajících sporů s úřady brněnských městských částí by mělo zasáhnout rozhodnutí Krajského soudu v Brně, kterým bylo zrušeno územní rozhodnutí umísťující supermarket firmy Carrefour v lokalitě Červený mlýn v Králově Poli. 4)

Nesehnutí nebylo v tomto územním řízení magistrátem přiznáno postavení účastníka řízení. Argumentace je stále tatáž - ze stanovisek orgánů ochrany životního prostředí podle magistrátu vyplývalo, že nebudou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. (Úřad vedle toho dokonce uvádí, že nová výstavba může stávající stav ovlivnit toliko v pozitivním smyslu.) Přitom, na což ostatně Nesehnutí od začátku upozorňovalo, pro záměr proběhla EIA, v lokalitě se nacházelo asi 25 chráněných druhů živočichů, stavba sousedí s prvkem územního systému ekologické stability... S námitkami Nesehnutí se ale úřad nevypořádal a v průběhu řízení úvahu o (ne)dotčenosti zájmů ochrany přírody nevedl a ani neodůvodnil.

Názor magistrátu, že totiž v řízení nebyly dotčeny zájmy chráněné zákonem 114/1992 Sb., nemůže podle soudu obstát. Soud především upozorňuje na to, že zákon 114/1992 Sb. hovoří o „dotčení“ zájmů ochrany přírody. Zákon nestanoví, že by tato podmínka měla být naplněna pouze v případech, kdy zamýšlené opatření bude mít na zájmy chráněné zákonem 114/1992 Sb. vliv negativní. Sám žalovaný, upozorňuje soud, pokud v odůvodnění územního rozhodnutí hovoří o tom, že nová výstavba může stávající stav ovlivnit toliko pozitivně (zkulturnění a doplnění vzrostlou zelení...), si musel být nutně vlivu stavby na životní prostředí vědom.

Soudu ovšem pouhé konstatování „pozitivního“ vlivu stavby naštěstí nestačilo: „nelze připustit, aby takovéto hodnocení věci bylo apriori předjímáno bez toho, že by se k dané otázce mohly vyjádřit i subjekty, kterým, v rovině obecné, zákon toto právo přiznává“.

Neobstál ani druhý argument žalovaného, totiž obecné odvolání se na závěry stanovisek dotčených orgánů. Podle soudu těmito stanovisky příslušné orgány „nedeklarovaly skutečnost, že posuzovaná stavba nebude mít na zájmy ochrany přírody a krajiny žádný vliv; deklarují pouze slučitelnost posuzovaného záměru s environmentálními požadavky, a to navíc při splnění určitých přesně stanovených podmínek“.

Soud dále uvádí, že významná je i sama skutečnost, že stavba byla posuzována v režimu EIA. Pokud stavba spadala do kategorie záměrů které musí projít hodnocením vlivů podle zákona o EIA „je tím predikována právě možnost jejího vlivu na životní prostředí“, součástí komplexního pojmu jakým je „životní prostředí“ je nepochybně krajina i živá a neživá příroda...

Carrefour už stojí

Co by si z tohoto rozsudku mohly úřady města Brna vzít? Především, pokud dotčený orgán ochrany životního prostředí se stavbou za určitých podmínek souhlasí, nelze z toho ještě vyvozovat, že stavba nebude mít vliv na životní prostředí. Dále, dokonce i pevné přesvědčení úřadu o tom, že stavba nemůže než zlepšit stav životního prostředí v lokalitě, není důvodem pro odepření účasti sdružení v řízení. Podcenění věcné argumentace v otázce dotčení zájmů ochrany přírody pak může způsobit zrušení rozhodnutí úřadu pro nerespektování práva účastníka řízení na spravedlivý proces.

Magistrát se nicméně se závěry soudu ztotožnit nehodlá – podává kasační stížnost. Přestože územní rozhodnutí bylo zrušeno, supermarket firmy Carrefour už dávno stojí. Dá se očekávat, že brzy budou postaveny i další „sporné“ stavby; snad alespoň soud opět po několika letech konstatuje, že přece jen mohly mít vliv na životní prostředí...

Autor působí v Ekologickém právním servisu.

Poznámky:

- 1) Viz např. Mgr. Pavel Doucha: D8 jen s veřejností, Michael Kousal: Vyloučení veřejnosti z řízení: osudové selhání ústavního soudu.
- 2) Kaufland v městské části Brno – Židenice, areál bývalé Lacrumky; HOBBY MARKET na území městské části Brno – střed.
- 3) Kancelářský komplex OFFICE PARK, ul. Heršpická, Brno – střed.
- 4) Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2005, Nesehnutí proti Magistrátu města Brna – odboru územního a stavebního řízení; 29 Ca 414/2002-103.

Publikováno: 10. 8. 2005

Neobyčejný rozsudek o obyčejném supermarketu

Mgr. Vítězslav Dohnal

Supermarket Lidl na Pražském předměstí v Táboře zvenčí žádné zvláštní znaky nevykazuje. Předpokládám, že i uvnitř obsahuje standardní náplň ultralevných margarínů z různých koutů zeměkoule a dalšího podobně hodnotného zboží. Zvláštní není ani skutečnost, že prodej již dávno začal, třebaže Nejvyšší správní soud doposud nerozhodl o kasační stížnosti, kterou Ekologický právní servis zpochybňuje územní rozhodnutí. 1) Nádech zajímavosti a možná až senzačnosti dodalo kauze až rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích. Ten vyslovil pro mnohé právníky překvapivý názor: občané města mohou žádat soudy, aby přezkoumaly, zda byl při prodeji obecních nemovitostí dodržen zákon a zda volení zástupci řádně spravují majetek města. 2)

Aktivní občan bez aktivní legitimace?

Věc se ke krajskému soudu dostala poté, co se Okresní soud v Táboře v listopadu 2004 odmítl zabývat žalobu tábořského architekta Martina Jirovského. Ten žádal soud, aby prohlásil za neplatné smlouvy, kterými město prodalo pozemky pro výstavbu supermarketu, a vyslovil, že pozemky stále patří městu. Soudkyně okresního soudu tehdy dospěla ve shodě se žalovanou společností Lidl k závěru,

že žalobce nemá tzv. aktivní žalobní legitimaci. Jinak řečeno, soud první instance nenašel takový právní vztah architekta Jirovského k pozemkům a jejich prodeji, aby vůbec mohl žalobu podat. Na základě odvolání žalobce hledal poté „žalobu-opravňující“ vztah žalobce k prodeji pozemků také krajský soud. Našel jej, a to hned ve dvou rovinách. Ta důležitější se vrací k počátku celé kauzy v červnu 2003, kdy zastupitelstvo rozhodovalo o prodeji pozemků pro výstavbu supermarketu. Mnohé občany Tábora tehdy překvapil postup tábořského zastupitelstva, které nejprve stanovilo pro prodej pozemku přísné podmínky týkající se architektonického uspořádání stavby, poté však prodalo pozemek zájemci, který podmínky nesplnil. Přitom se dalo předpokládat, že pokud by město zveřejnilo záměr prodat předmětné pozemky bez omezujících podmínek, vyšplhala by se cena za pozemek díky konkurenci výše. 3)

K tomu soud s odvoláním na zákon o obcích 4) v odůvodnění svého rozhodnutí prohlásil: „Při tvrzeném postupu obce nelze úspěšně dovozovat, že by z její strany bylo jednáno hospodárně, byl naplněn veřejný zájem a došlo k rozmnožení majetkových hodnot tohoto společenství a tím k lepšímu uspokojení potřeb občanů obce (srovnej zejména § 2 odst. 2 cit. zák.). Jelikož obec je ve smyslu § 1 tohoto předpisu tvořena občany, případná úspěšnost určovací žaloby, i když jenom nepřímo, zasáhne do právního postavení žalobce, neboť sporný majetek se vrátí zpět do majetkové sféry obce. Bude s ním možné naložit způsobem naplňujícím výše rozvedené principy fungování obce, její účel a smysl, za možnosti žalobce jako jejího občana uplatnit své práva dle § 16 odst. 2 cit. zák.“

Máme právo kontrolovat své zástupce

Soud se ve svém rozhodování celkově opřel o postavení žalobce jakožto občana obce. Přitom vyslovil některé závěry, za které by se nemusel stydět ani soud Ústavní. Příkladem budiž důraz na aktivní možnost občanů obce ovlivňovat správu věcí veřejných na obecní úrovni: „Přirozeně obec je spravována, v souladu s principy tzv. zastupitelské demokracie platné v českém právním rádu, zastupitelstvem tvořeném občany zvolenými zastupiteli (§ 5, § 67 cit. zák.). To ovšem neznamená, že právo občana obce je omezeno jenom na právo volit a být volen, orgány obce včetně zastupitelstva jsou povinni vždy naplňovat zájmy a potřeby právě svých občanů ve smyslu shora citovaných základních ustanovení zákona. O tom ostatně svědčí i text slibu zastupitele, aby svou funkci

vykonával „... v zájmu obce a jejích občanů“ (§ 69 odst. 2 cit. zák.). Jestliže je zde tvrzeno, že obec prostřednictvím svých orgánů rozhodla o převodu svého majetku v rozporu se zákonem, nepochybně nemůže jít ve svých důsledcích o postup naplňující základní smysl obecního společenství, pečujícího o svůj všestranný rozvoj a o potřeby občanů.“

Soud rovněž považoval za důležité, že musí existovat subjekt, který může nehospodárné úkony obce napadat: „Je možné souhlasit s tím, že při výkladu přijatém okresním soudem by skutečně nebyl subjekt, který by tvrzené nezákonné nakládání s majetkem obce mohl soudně napadnout (vyjma samotných účastníků smlouvy, kteří však mají zpravidla protichůdný zájem). Odvolací soud je z těchto důvodů přesvědčen, že právě občan má za daného tvrzeného stavu naléhavý právní zájem na požadovaném určení, bez kterého by zůstaly porušeny jak jeho práva občana ve vztahu k obci, tak principy fungování obecního společenství vytvářeného občany.“

Kdo je vlastně zájemce?

Krajský soud se rovněž zabýval druhou rovinou, ve které by mohla spočívat aktivní žalobní legitimace architekta Jirovského. Zvažoval otázku, kdo byl v daném případě potenciálním zájemcem o koupi pozemku. Zákon o obcích v § 39 odst. 1 hovoří o tom, že záměr prodat nemovitý majetek musí obec zveřejnit minimálně 15 dní předem, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Soud přistoupil na názor žalobce, podle něž v situaci, kdy město prodalo pozemky v rozporu se zveřejněnými podmínkami, je potřeba zkoumat, zda v právním smyslu vůbec došlo ke zveřejnění záměru.

Odpověď závisí na výkladu toho, zda „záměrem“, o kterém mluví zákon o obcích, je pouze informace o tom, že se prodává konkrétní nemovitost (označená parcelním číslem a katastrálním územím) nebo zda je záměrem celá zveřejněná informace včetně omezujících podmínek. Pokud by totiž soudy vyložily postup obce tak, že ke zveřejnění záměru nedošlo, bylo by tak v rozporu se zákonem zabráněno jiným subjektům ucházet se o prodávaný pozemek. Tito potenciální zájemci (včetně žalobce) nemohli využít své právo vyjádřit se a podat nabídku. Chyba okresního soudu spočívala v tom, že žalobu zamítl, aniž by si na tuto klíčovou otázku odpověděl.

Jak je snad patrné z předchozích řádků, i na nižších stupních soudní soustavy je možné dočkat se zaznamenání hodných názorů. Uvidíme, jak se s věcí napodruhé vyrovná okresní soud. Pokud by dal zapravdu žalobci, budeme s napětím očekávat, zda progresivní názory krajského soudu ohledně žalobní legitimace „přežijí“ i před Nejvyšším soudem. Dá se totiž očekávat, že v případě prohry u nižších soudů podá společnost Lidl dovolání. Legitimace občanů obce v této i podobných kauzách bude poté opět v ohrožení. Ale na podobné úvahy je ještě dost času - soudkyně okresního soudu nebyla od května 2005 schopná nařídit další jednání. Takže se vlastně nic zvláštního neděje.

Autor je ředitelem PILA, působí v Ekologickém právním servisu.

Poznámky:

1) Staveb, u nichž soudy ještě zkoumají zákonnost povolení, a přitom již byly uvedeny do provozu, je v České republice nepočítaně. Informuje o nich nezřídka i Via Iuris ONLINE. Viz např. články Mgr. Martina Fadrného „Zájmy přírody nedotčeny“ (http://www.viaiuris.pilaw.cz/vi-ze_soudcova_psacihostroje/100805.phtml) nebo Mgr. Jiřího Nezhyby „Stavební povolení pro NEMAK aneb Nejvyššímu správnímu soudu navzdory“ (http://www.viaiuris.pilaw.cz/vi-ze_soudcova_psacihostroje/130505.phtml).

2) Jedná se o usnesení č.j. 15 Co 132/2005-58. K dispozici na vyžádání u EPS Tábor (tabor@eps.cz). Podrobné informace o celé kauze včetně naskenovaných právních podání a rozhodnutí jednotlivých orgánů najdete na <http://www.eps.cz/php/index.php?cat=prip&art=lidl-tabor#2>.

3) To se následně i nepřímě potvrdilo, když společnost RENT CZ, která pozemek získala, jej obratem prodala společnosti Lidl Česká republika v.o.s. za cenu o téměř 9 mil. vyšší než zaplatila městu.

4) Zákon č. 128/2000 Sb.

Publikováno: 24. 8. 2005

PPP ČILI PRÁVNĚ- -POLITICKÉ POZNÁMKY

Nepatřičné poznámky k tanci podle policejních not

Mgr. Jiří Kopal

Podle některých kolegů právníků si brutální zásah policie proti účastníkům svobodné taneční oslavy pouze velmi parciálně uskutečněné před měsícem stále žádá jasnější právní pohled z hlediska ochrany lidských práv. I vzhledem k tradiční hroší kůži odpovědných politických aktérů. Zejména se

to týká otázky porušení absolutního zákazu nelidského zacházení, který by měl stát v právním státě na prvním místě. Stejně tak by prý měl být více diskutován problém aplikace či neaplikace shromažďovacího práva na takovéto akce, především vzhledem k aktuálnímu populistickému a protiústavnímu návrhu směřujícímu k omezení svobody shromažďování i pořádání různých druhů tanečních oslav na soukromých pozemcích.

Musím tedy ponechat stranou námitku v podobě neskutečné záplavy vyšlých článků na toto téma a nutnosti sečkaní na zhodnocení ze strany v ČR řídce se vyskytujících nezávislých arbitrářů jako například veřejného ochránce práv, který zákrok šetří z vlastní iniciativy. Předběhnu i letité sečkávání na výroky soudů včetně mezinárodních v těch případech, kde se občané nebudou bát bránit a kde se vůbec případy podaří protlačit přes tradičně neprostupnou clonu na straně policie většinou stojících orgánů činných v trestním řízení, případně zdouhavý a důkazně náročnější civilní proces. V rámci zevrubnějšího informování nejprve odkáži na nekonečnou archivní řadu právních pojednání ve Via Iuris s tematikou, která na konkrétních příkladech z praxe pokrývá drtivou většinu problémů spojených s tradičně z právních opatření vytrženým postupem policie v ČR. Dočtete se již tam dostatečně o tradici používání naprosto neadekvátních prostředků a nepochopitelného násilí z její strany, porušování práva shromažďovacího včetně legislativních pokusů o jeho protiústavní omezení z nedávné minulosti, zásahů do práva na soukromí i absence nezávislého vyšetřování brutality ze strany policie, která si tak může být jista svou beztrestností apod. 1)

Možná již přečtení těchto právních příspěvků by mohlo pro určitý obrázek stačit. Popravdě řečeno neexistuje nic nudnějšího než psát o opakovaném jevu - policistech, kteří si jsou jisti svou beztrestností, neexistujícím řídicím systémem v anarchicky působící policii, kde jsou zástupci nejvýše postavených struktur napojeni na organizovaný zločin, laxního přístupu orgánů činných v trestním řízení a odplaty v podobě trestních oznámení za údajně krivé obvinění bojících se obětí a i díky nim nedostatečně potrestané policejní brutality.

Jistota beztrestnosti je stále - zatím nedobytně - podporována neexistujícím systémem nezávislého vyšetřování všech stížností i trestních oznámení na policisty, nefungující řídicí systém v policii je zakrýván (díky několika probouzejícím se novinářům v

poslední době stále méně úspěšně) PR machinacemi zavedenými na ministerstvo vnitra nejmenovanou politickou mrtvolou a přístup řady bezdůvodně zbitých občanů je dán zřejmě zčásti faktorem strachu, zčásti špatnou zkušeností a snad i mentalitou. Několik rozumných právních názorů v návalu článků navíc již zaznělo, proto považuji za nejvhodnější na ně odkázat a neopakovat jejich argumenty. Pozastavím se tak alespoň nad nejkřiklavějšími případy pokřiveného právního výkladu, politické neodpovědnosti, největšími rozpory v pohledech právníků a některými paralelami s neplechami, které česká policie vyváděla v minulých letech.

Kritika "nezávislých právních arbitrářů"

Nebudeme-li příliš vzdychat nad tím, že platnost právních závazků byla jako vždy převálcována politickými zájmy, což mnohé právníky defetisticky nutí se raději k celé akci nevracet, můžeme se nejprve s menším údivem pozastavit u těch, kteří komentovali událost jako dosti represivně naladěni experti. Jejich právní názory se totiž rozhodly komentářové strany deníků publikovat především. Nejvíce v tomto ohledu vynikli komentář bývalého ministra vnitra zodpovědného za nekvalitní - a bohužel stále platný - policejní zákon z roku 1991 a zároveň tenisového parťáka osoby v současnosti pověřené řízením policie. Tento advokát navrhoval poslat minulý rok na účastníky taneční oslavy tanky, letos si opět publicisticky pospíšil a dopředu považoval pro aktuální zásah "trestný čin v případě policie vyloučený". Dále operuje s vyvrátitelnou domněnkou, že "lze považovat za prokázané i to, že k vyklízení a použití donucovacích prostředků došlo až po několika výzvách" (oboje viz Hospodářské noviny, 2. 8. 2005).

Obávám se, že vědomé trestné činy páchané policisty při zásazích bývají bohužel pravidlem bez ohledu na předešlé výzvy. To prokázala vedle zdokumentovaných případů v devadesátých letech dokonce i šetření inspekce ministra vnitra po události vnímané nanejvýš kontroverzně (protesty proti zasedání MMF a SB v Praze v září 2000). Bez ohledu na skutečnost, že inspekce nebyla po zjištění tohoto tristního faktu schopna vypátrat jejich konkrétní pachatele z řad policistů.

Neméně problematická byla v minulosti rovněž zřetelnost a slyšitelnost výzev policie při jejich zásazích. Nejinak tomu je i v aktuálním případě, kdy byly výzvy činěny velmi nezřetelně směrem k minimálnímu počtu osob ze zadní strany hrajících zvukových systémů a

nebyly v určitých místech dostatečně srozumitelné, podle některých svědků připravených svědčit u soudu, ani ze vzdálenosti tří metrů. Ponechme stranou to, že policie odůvodňovala svoji - pro drtivou většinu účastníků neslyšitelnou - výzvu nepravdivě ("z důvodů výpovědi nájemní smlouvy majitelem pozemku"). Spíše může být vhodné si alespoň analogicky připomenout (vzhledem k dvěma verzím výkladu shromažďovacího práva podaným níže) zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím a jeho § 12, podle nějž musí být výzva k ukončení shromáždění učiněna takovým způsobem, aby byla účastníkům srozumitelná a aby se s ní všichni účastníci mohli seznámit.

Vedle toho se zkratkovitým komentářem blýskl i exministr spravedlnosti sociálně demokratické vlády Karla Čermáka (Právo, 8. 8. 2005). Ten za svůj zdánlivý nadhled "strážlivého právního analytika", do kteréžto role se sám pasoval, skrývá antipatie, jež v něm vyvolává jistá skupina generačně vzdálených jedinců. V rámci právně příliš nepodpořené vysvětlení popisuje zákrok policie jako legální, legitimní a o přiměřenost zásahu čtenáře informuje, že "je to pro právníka skutková otázka, kterou nelze řešit abstraktně". Nakonec se zbitým účastníkům nepokrytě ironicky vysmívá. O závazcích státu v oblasti ochrany základních práv ani slovo.

Společné oběma publicistickým názorům exministrů jsou jednostranná pokřivení právního výkladu spojeného s vyhnutím se tabuizované otázce nepodmíněných práv. V rámci popisu příčinných souvislostí marně v jejich výkladu hledáme příznání zanedbání policejního aparátu, který není schopen přijmout jakékoli administrativní či nejlépe preventivní asistenční opatření po vzoru například švýcarské policie ani osm let od prvního konání taneční akce! Nenalezneme ani aspekt vyvolání napjaté situace ze strany policie, rozbor otázky (ne)slyšitelnosti jejich výzev, obranu svobody pohybu. Nedočteme se o srovnání s policejními zásahy spojenými s profesionálním použitím přiměřených donucovacích prostředků, které by adekvátnost zásahu bez ohledu na jeho ilegálnost postavilo do nepříjemně ostrého světla.

Je totiž známo, že dokonce i jindy primitivními prostředky nepřiměřeně zasahující česká policie byla schopna nejméně v jednom případě použít adekvátně donucovací prostředky. Stalo se to při zásahu proti protestujícím, kteří se rozhodli neuposlechnout výzvu jejich příslušníků (jakožto veřejných

činitelů) a zůstali sedět namísto opuštění veřejné komunikace v rámci demonstrace před Státním úřadem pro jadernou bezpečnost v roce 1999 (tehdy se ze strany policie jednalo o v rámci možností připravený "trénink" na protesty proti zasedání MMF a SB v Praze). Tento až na menší námitky vzhledem k v některých případech použitým hmatům a chvatům poklidný zásah je celý natočen na video. Na jeho instruktáži se učili rozeznávat zákonné od nezákonného třeba dobrovolníci Občanských právních hlídek. Je s podivem, že policie tento záznam nepouští zasahujícím policistům jako příklad její v rámci dodržování zákona stravitelnější praxe před každým plánovaným (pro tuto chvíli vynechme otázku zda legálním či ilegálním) zásahem.

Směrem k omezení shromažďovacího práva?

Co se týče dodržování lidských práv v blízké budoucnosti, nejvíce hrozí vedle opakování brutálního zásahu spojeného s obecným ohrožením a nelidským zacházením opětův pokus o omezení shromažďovacího práva. Po zasedání MMF a SB v roce 2000 v Praze se díky kampani a právním argumentům nevládních organizací nepovedlo ministerstvu vnitra toto právo protiústavně omezit. Pouze prosadilo zákaz zakrývání obličejů šátky v případě prováděného zákroku policie (§ 7 odst. 4 shromažďovacího zákona). Nyní podle současného ministra vnitra, který potřebuje udělat politické gesto pro úspěšně znormalizované voliče, zřejmě dochází k nárůstu soukromých akcí, s nimiž si obce přes oprávnění k normotvorbě v samostatné působnosti podle obecního zákona zatím nechtějí v rámci ústavně zaručeného práva na samosprávu poradit. Rady si s nimi soudě podle tohoto postupu neví zřejmě ani tradičně uchopené shromažďovací právo. Proto předložil bizarní zákon "o některých shromážděních", jehož nestandardní cesta do parlamentu se pro jistotu vyhne právním expertům legislativní rady vlády, aby nebyla hned z počátku jednoznačná jeho protiústavnost. Není náhodou, že o zbytečnosti zákona jednoznačně promluvil veřejný ochránce práv Otakar Motejl, jehož úřad má zkušenosti i s akcemi v minulých letech, a to i s takovými, jež se neodehrály na pronajatém pozemku.

Ovšem překvapivě i s tradičně protirepresivně naladěnými právními teoretiky stejně jako s advokáty se v současnosti dají svádět argumentační bitvy o rozsah shromažďovacího práva.

Jeden názor považuje ingerenci do nepolitických akcí na soukromém prostranství ze strany státu za nepřipustný průlom veřejnoprávních funkcí do vztahů soukromoprávních. Vychází z ústavním soudem několikrát vysloveného základního principu právního státu postaveného na primátu občana nad státem. Tedy z principu, že občan může konat vše, co není zákonem zakázáno a státní orgán naopak jen to, co se dá bezrozporně zařadit pod případy, důvody a meze stanového zákonem. 2) Podle tohoto názoru by k porušení veřejného pořádku na soukromém pozemku daleko od vesnice a blízko dálnice i vzhledem k preventivnímu postoji po stížnostech v minulých letech zřejmě jen tak nedošlo (proto bylo zřejmě potřeba, aby mu policie pro jistotu preventivně a nezákonně omezením svobody pohybu a vyprovokováním napjaté situace pomohla). 3) K tomuto názoru mám osobně o poznání blíže. Při podpoře tvrzení o neaplikovatelnosti shromažďovacího zákona na takovéto akce de lege lata lze odkázat i na pečlivou argumentaci ve Studii ústavu právu a právní vědy. 4)

Bylo by ovšem nepoctivé zamlčovat, že existuje i druhý názor, většinou také postavený na ústavně konformní motivaci postavené na ochraně lidských práv, zahrnující i obranu politického práva shromažďovacího. 5) Ten považuje za nejvhodnější považovat za shromáždění právě i akce jako CzechTek, ačkoli se konají na pronajatém soukromém pozemku, nikoli veřejném prostranství. I soukromý pozemek může získat podle těchto argumentů atribut veřejného prostranství, když na něj přijde vyjádřit svůj "názor za pomoci tance" kdokoli chce, nejen pozvaní hosté. Tento názor vychází z toho, že i na taková shromáždění, kde se za vyjádřenou svobodu projevu či výměnu informací dá považovat s trochou fantazie již pouhé shromáždění se za účelem několikadenního tance, by měla platit "ochrana shromažďovacího práva".

I při takovémto výkladu, který v sérii rozporupných článků pokoušejícím se o ospravedlnění zásahu jednou pokusně použila osoba píšící příspěvek podepsaný předsedou vlády Paroubkem, by dopadlo právní posouzení červencového zásahu policie nanejvýš žalostně. Nehledě na jeho naprostou nepřiměřenost pro jakoukoli situaci by policii vystavil do jednoznačně problematického postavení z pohledu jejích výzev. Ty byly jak známo nezřetelné, slyšitelné pouze několika desítkám účastníků, neobsahovaly zákonné a pravdivé důvody rozpuštění.

Stejně tak by v takovém případě policie bránila ve výkonu shromažďovacího práva od samého počátku. Shromáždění by tak ani nedostalo případně příležitost teoreticky směřovat ke shromažďovacím zákonem požadovaným důvodům, které by mohly vést k jeho zákonnému rozpuštění. 6) Jediné porušení zákona by mohlo dopadnout pouze na osoby, které by mohly být považovány za organizátory takové akce. Mohly by spáchat přestupek proti právu shromažďovacímu a dostat peněžité trest v maximální možné výši 5 000 Kč.

Primární povinnost státu představuje závazek nedopouštět se nelidského zacházení

Nejzávažnější opomenutí představuje ovšem fakt, že nikdo z mediálně aktivních právníků příliš nenahlížel na provedený zásah z primárního pohledu zákazu nelidského zacházení, jedné z mála kogentních norem v mezinárodním právu a trestného činu v právu vnitrostátním. Je známou věcí, že na rozdíl od právních expertů vyrůstajících v demokraciích na západ od nás, se výklad práva v jeho hierarchii začínající od nederogovatelnosti základních práv nevžil zejména generačně starším právníkům do žil. To k čemu se Česká republika dobrovolně zavázala "na papíře", tak často není aplikováno v praxi.

K tomu v globálním měřítku přispívá i neradostná skutečnost, že po ostudách na Guantanamo, v Abu Ghraib, případech mučení a nelidského zacházení ze strany vojáků britských v z jejich strany okupované zóně v Iráku i vojáků OSN a pedofilů v řadách civilních pracovníků OSN (nejen) v Kongu, došlo k určité devalvací této nedotknutelné hodnoty i v západním světě. K dalšímu úpadku také již dochází a bude nadále docházet v rámci boje proti terorismu.

Nicméně pohled čistě právní, z hlediska stále platných závazků z Evropské úmluvy na ochranu základních práv a svobod a rozsáhlé judikatury Evropského soudu pro lidská práva, Listiny základních práv a svobod, Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému ponižujícímu zacházení nebo trestání či Mezinárodního paktu o občanských a politických právech nám velí poznamenat, že by alespoň na území Evropy k tomuto jevu docházet v právních státech nemělo. Bohužel opak je pravdou.

Ačkoli existuje výkladový rozdíl v intenzitě, kterou musí splňovat "mučení" oproti "nelidskému zacházení", přesto z pohledu

mezinárodních závazků i právně platných úmluv se jedná bez rozlišování mezi oběma formami týrání o zakázané jednání, které představuje skutkovou podstatu i v našem trestním zákoně (§ 259a). Když tedy někdo z policejní kanceláře dá povel k zákroku pod jednotným velením v rámci něhož dojde k tolika případům nelidského zacházení (v českém prostředí nazývaném nehorázným eufemismem "exces"), bezhlavého házení rozbušek ze strany psychologicky notně nevyzrálých jedinců v řadách zásahových jednotek policie se slzným plynem do očí, hlavy a těl osob stojících na pronajatém pozemku, stejně jako záměrné házení těchto předmětů do osobních automobilů, bezdůvodného bití poklidně stojících osob, kolem nichž prochází policejní kordon, obušky, neměl by automaticky takto nezodpovědný zákrok naplnit skutkovou podstatu obecného ohrožení, nelidského zacházení či zneužití pravomoci veřejného činitele?

Bohužel ani to se nedá očekávat. Zejména skutkovou podstatu mučení a jiného nelidského a krutého zacházení odmítají zatím všechny orgány činné v trestním řízení v rámci určité "samocenzury" v praxi aplikovat. Česká republika tak v oficiálních statistikách může na zahraniční úrovni - navzdory nešetřeným trestním oznámením advokátů a nevládních organizací odkazujícím na spáchání tohoto trestného činu v konkrétních případech - vykazovat v oficiálních statistikách nulu.

Z hlediska závazku státu, který se musí vyvarovat takového jednání, bych si představoval i pro daleko závažnější situace naprosto odlišný přístup policie. Policie má primární povinnost podniknout všechny přiměřené kroky k uklidnění situace (nikoli jí vyvolat) a musí umět zareagovat flexibilně v rámci velení i na pro ní nečekané situace. Takovou situaci pro českou policii představuje například fakt, že s předem protiprávním rozkazem směřujícím reálně k nepřípustnému omezení svobody pohybu (za opakovaného použití obrněného, který není povoleným donucovacím prostředkem podle policejního zákona) a pendrekovému zásahu, najednou zjistí, že pozemek pro taneční oslavu je kupodivu legálně pronajatý.

Stejně tak by každému zásahu policie měli asistovat speciálně vycvičení policejní psychologové, kteří by analyzovali situaci a různé možnosti asistence a postupu a brzdili tak jednání na zásah nedostatečně psychicky připravených policejních "mlátiček". I zde se ale odpoutávám od základní skutečnosti, že tisíce těžkooděnců jsou na místě v případě

opravdu násilného protestu či řádění alespoň stovek fotbalových fanoušků a nikoli taneční oslavy na pronajatém pozemku vzdáleném od vesnice.

Srovnání síly policejní mašinérie a zdoluhavým právním postupem někdy frustrovaných zbitých účastníků taneční oslavy bude vždy velmi tristní. Zvláště při pravidelně úspěšné argumentaci po těžce vysvětlitelných zásazích. Vždy dochází ze strany policie z logických důvodů k horentnímu nadsazování počtu zraněných policistů pro zvýšení sympatií ze strany občanů a sdělovacích prostředků. Informace o každém konkrétním zranění policisty, jeho závažnosti, originály lékařských zpráv (nejlépe od nepolicejních lékařů), a příčiny jejich zranění by jistě byly lahůdkou pro investigativní novináře. Ve zprávách ČTK však již bude do budoucna uváděn bezmyšlenkovitě jen obecný počet desítek zraněných na obou stranách. 7)

Pro osoby hledající širší souvislosti si neodpustím připomenout, že právě z příslušníků zásahových jednotek se rekrutují takové osoby jako za službu v rámci zasedání MMF a SB (2000) a NATO (2002) v Praze vyznamenání policisté Vraštil a Berousek. Jedná se o již naštěstí trestním soudem odsouzené násilníky, kteří po bujaré policejní oslavě s obsluhou "nahore bez" přišli hrdinně zbit za zvuku rasistických nadávek těhotnou romskou ženu i její matku přímo do jejich bytu v Popovicích u Jičína. Ostatní jejich kolegové si na nic nepamatovali, neboť podle jejich výpovědí zadokumentovaných ve spisu měli několik desítek piv (nejvyšší uvedené číslo vypitých půllitrů na osobu za večer bylo 20) a několik "panáků" tvrdého alkoholu.

Nedá se rovněž nezpomenout na tradiční policejní poctivost v případě naštěstí již odsouzeného karlovarského policisty - kulturisty Mrňáka. Ten si zlomeninu prstu způsobil krutým bitím osoby pěstí do lebky. Tu předtím bezdůvodně zatáhl do lesa za pomoci dalších kamarádů - společně s ním odsouzených policistů. Mrňákova služba spravedlnosti šla až tak daleko, že se ještě pokoušel dovolávat odškodnění za způsobení nešťastného služebního úrazu.

Kdy odstoupí ministr? Policie za jeho vedení směřuje k absolutní nefunkčnosti.

Zdá se, že je také potřeba více argumentovat proti nehoráznému svalení viny za tento neuvěřitelný zákrok na účastníky či dokonce osobu nájemce pozemku, který za pronájem po problémech v minulých letech v dobré víře

řáděně zaplatil. V tomto je nemilosrdný zejména veřejně zdokumentovaný důkaz v podobě dlouhodobé neschopnosti připravit po osmi letech konání tanečních akcí dostatečné administrativně-právní opatření na úrovni obce či ad hoc flexibilní asistenční opatření ze strany policie, jak to zvládá kupříkladu policie švýcarská. Nemilosrdný účet policejnímu primitivismu vystavuje i elegance, s jakou před lety zvládla nejhorsímu zabránit jedna jediná rozvážná žena - i navzdory citlivosti taneční akce a její iniciativy znovu místními zvolená - starostka obce Višňová v severních Čechách.

Policie se zřejmě v roce 2000 poučila, že záměrné brutální zbití desítek lidí na policejních stanicích po protestech proti zasedání MMF a SB mohlo teoreticky být významným faktorem při odrazení od konání podobných akcí za pomoci hrubé síly. Co jiného zbývá, když represivně naladěný aparát nemá možnost dlouhodobě nikde řáděně ulevit svojí lépe či hůře potlačované agresí, neprochází psychologickým výcvikem a administrativní aparát státu či obcí 8) není schopen použít inteligentních a v právním státě přiměřených prostředků zabraňujícím narušení vlastnického práva nebo veřejného pořádku. Prvně tak svým postupem vyvolá nesmyslný střet vedoucí k násilí a poté prosazuje protiústavní zákon proti "některým shromážděním".

Vedle trestního postihu v konkrétních případech za zneužívání pravomoci veřejného činitele, ublížení na zdraví a nelidského zacházení by všechny odpovědné osoby samozřejmě měly přestat u policie, případně na ministerstvu vnitra, pracovat. To se týká zejména bezradného ministra vnitra samotného. Jak se ovšem dá z politického průběhu v minulém měsíci předpokládat, jeho navzájem si odporující vysvětlování může být naopak politicky odměněno voličskou podporou občanů žijících v městech a vesnicích kraje Vysočina.

Občan s alespoň elementárními znalostmi základních práv a ochrany fyzické integrity by si již definitivně měl o současném ministru doplnit obrázek. Zatímco ten minulý měl alespoň minimum právního vědomí, které uměl dočasně mediálně využívat, ten současný nemá ani to. Bezkonceptnost a bezradnost v řízení rozličnými formami kriminality na všech svých úrovních zdemoralizované policie je vlastní ministrům oběma. Připomenutí opravdové perly ilustrující jeho přístup k občanům citovaném ve známém týdeníku, kde František Bublan jako poslušný

znormalizovaný človíček narozdíl od ostatních politiků a právníků prohlásil, že občanský průkaz by ukázal policistovi kdykoli i bez udání důvodu pro perlustraci ze strany policisty, 9) nepotřebuje dalšího komentáře. Jen doplňuje profil ministra, kterého si chtě nechtě i při soucitu s jeho často bezradným a zoufalým výrazem ve tváři musíme historicky pro počátek třetího tisíciletí zapamatovat zejména jako proti občanům sloužícího politika.

Za vlády takovýchto osob bude v budoucnu standardem, že taneční hudba se dočká okořenění policejními "latinskoamerickými prvky" známými z diktátorských režimů v 70. a 80. letech, které by v právním státě jinak měly vedle dalšího vést k naplnění skutkové podstaty závažného trestného činu obecného ohrožení. Stejným standardem bude "vystřelování" nepravdivě informujících a poté mediálně bránících policistů nahoru, až na samý vrchol policejních struktur. Standardem zůstane i to, že čtrnáctiletá dívka bude moci být surově a bezdůvodně sražena řádně neoznačeným policejním robocopem utrženým z právního řetězu štítem k zemi takovým způsobem, že si její zranění vyžádá celoživotní zdravotní následky. Příštím voličům a podporovatelům primárně politicky (ne)odpovědného ministra Bublana ve funkci nelze k těmto "světlým zítřkům" než-li blahopřát.

Autor působí v Lize lidských práv a je doktorandem na PrF MU.

Poznámky:

- 1) K tomu srovnej (chronologicky od nejnovějšího k nejstaršímu):
 1. Kratochvíl, J.: Policejní rasismus musí být vždy důkladně vyšetřen, Via Iuris ONLINE ze dne 4. 8. 2005.
 2. Šíp, M.: Kontrolní mechanismy policejního násilí ve Francii, Via Iuris ONLINE ze dne 11. 5. 2005.
 3. Kopal, J: Nezávislé vyšetřování všech stížností na policisty: omyly, dezinterpretace a bílá místa, Via Iuris ONLINE ze dne 31. 3. 2005.
 4. Kratochvíl, J: Krátká ruka (východo)české justice?, Via Iuris OLINE ze dne 17. 2. 2005.
 5. Kopal, J: Trestní soudy a fyzická integrita osob, Via Iuris 5/2004.
 6. Dohnal, V: Účinné prostředky nápravy a česká praxe. Štrasburský soud a policejní násilí - díl III., Via Iuris 3/2004.
 7. Dohnal, V: Hájitelná tvrzení o neefektivním vyšetřování. Štrasburský soud a policejní násilí - díl II., Via Iuris 2/2004.
 8. Dohnal, V.: Mučení a nelidské zacházení je zakázáno za všech okolností. Štrasburský soud a policejní násilí - díl I., Via Iuris 1/2004.
 9. Kratochvíl, J.: Právní možnosti oběti trestného činu, Via Iuris 1/2004.
 10. Kratochvíl, J.: Nezávislý orgán pro vyšetřování

policie, Via Iuris 1/2004.

11. Kratochvíl, J: Stížnosti na policii počesku, Via Iuris 3/2003.

12. Škop, M.: Parlament ctí Listinu víc než Ústavní soud, Via Iuris 1/2003.

13. Kratochvíl, J.: Propaganda bez opory v zákoně, Via Iuris 6/2002.

14. Škop, M.: Obnažení před zraky veřejné moci, Via Iuris 2/2002.

15. Škop, M.: Pejsek, kočička a shromažďování, Via Iuris 6/2001.

16. Dohnal, V: Kdo všechno může za beztrestnost policistů, Via Iuris 4/2001.

17. Kopal, J.: Univerzální lidskoprávní instituce oprávněně kritizují Českou republiku, Via Iuris 4/2001.

18. Škop, M.: Poněkud nezřetelná výzva, Via Iuris 3/2001.

19. Škop, M.: Není kameraman jako kameraman, Via Iuris 3/2001.

20. Kopal, J.: Sladký život v nitru vnitra, Via Iuris 1/2001.

21. Škop, M.: Letmý dotek operativní techniky, Via Iuris 1/2001.

22. Kopal, J.: Nelidsky a krutě, Via Iuris 5/2001.

2) Srovnej tiskovou zprávu Ligy lidských práv z 30. 7. 2004 a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod.

3) K tomuto názoru se přiklání kupříkladu příspěvek Svatošová, H.: Stručně - CzechTek a paragrafy, publikovaný 1. 8. 2005.

4) Viz Frk, P.: Studie Ústavu práva a právní vědy PF/upav/2005/01, Právní nález ve věci Pojem politického práva pokojně se shromažďovat a jeho možná omezení, leden 2005. V pregnantně formulovaném závěru studie autor uvádí: "Pokud jde o pojem politického práva pokojně se shromažďovat, pak lze konstatovat (s využitím negativního vymezení tohoto pojmu), že pod takto označené právo (v kontextu českého právního řádu) nelze podřadit (1) shromáždění, která neslouží občanům k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek, nejsou shromážděními ve smyslu zákona o shromažďování; (2) shromáždění osob související s činnostmi státních orgánů upravená jinými právními předpisy a (3) shromáždění související s poskytováním služeb."

5) Takový právní názor zastává například (ovšem není zdaleka sám) Štemberk, J: Pro Czechtek platí zákon o právu shromažďovacím, publikovaný 1. 8. 2005.

6) V tomto ohledu si dovoluji znovu citovat závěr studie Frk, P.: Studie Ústavu práva a právní vědy PF/upav/2005/01, Právní nález ve věci Pojem politického práva pokojně se shromažďovat a jeho možná omezení, leden 2005: "V případě možného omezení ústavně garantovaného politického práva pokojně se shromažďovat lze uvést, že takové omezení je možné toliko zákonným opatřením v demokratické společnosti nezbytným, avšak pouze v případě reálně existujících (relevantních, dostatečných a prokazatelných) důvodů, jenž lze podřadit pod (taxativně vyjmenované) ospravedlňující výjimky s garantovaného práva pokojně se shromažďovat, přičemž jak požadavek

míry v demokratické společnosti nezbytné, jakož i existence ospravedlňujících výjimek neobstojí sami o sobě, ale musí být ve vzájemné korelaci, tzn. existuje-li některý z důvodů, který ospravedlňuje zákonné omezení práva pokojně se shromažďovat, musí být zároveň pozitivně zodpovězena otázka, zda je skutečně nezbytné v demokratické společnosti takovéto opatření přijímat (zásada přiměřenosti). Při těchto úvahách musí být diskreční pravomoc vykonávána rozumně, pečlivě a v dobré víře a případné rozhodnutí o zásahu do práva pokojně se shromažďovat musí být založeno na přijatelném posouzení relevantních skutečností a případným zásahem do práva pokojně se shromažďovat musí být sledován legitimní cíl, k jehož dosažení nutno použít přiměřené prostředky, a to vše při respektování kruciólních a esenciálních principů ochrany základních politických práv, tedy ústavně konformním způsobem."

7) Ze svědectví účastníků i digitálních záznamů jasné, že osoby na taneční oslavě měly mimo několika hozených předmětů velmi malou šanci reálně napadnout kohokoli z komanda těžkooděnců. I tak se sluší zejména nejen pro řádně neoznačené policisty bez čísel slušné poznamenat, že již komunistické soudy judikovaly, že "jestliže příslušník Policie ČR překročí svoji pravomoc a uskutečňuje zákrok, k němuž není podle zákona oprávněn, nepožívá ochranu veřejného činitele podle § 155 a § 156 TrZ. Útok na jeho zdraví, jestliže občan překročí nutné obrany, je možno případně posoudit jen jako trestný čin proti zdraví". R 47/1980 a též R 54/1970 in Šámal, P. - Pury, F. - Rizman, S.: Trestní zákon. Komentář. 3. vydání. Praha, C. H. Beck 1998, str. 804.

8) K normotvorné pravomoci obcí v samostatné působnosti srovnání druhou podrobnou právní studii k problému ze strany Ústavu práva a právní vědy, Frk, P.: Studie Ústavu práva a právní vědy, PF/upav/2005/02, Právní náleží ve věci Veřejné hudební produkce v normotvorbě obcí, leden 2005., str. 6 "Nevydala-li obec obecně závaznou vyhlášku, kterou by upravila místní záležitosti veřejného pořádku, pak v zásadě nedisponuje účinným a efektivním právním nástrojem (toliko v rozsahu samostatné působnosti) k uspokojování potřeb svých občanů, zde potřeby ochrany veřejného pořádku."

9) Spurný, J.: Buzeruji tedy jsem, Respekt, 6. 12. 2004, článek informuje o tom, že "na obranu zděděné praxe [perlustrace bez udání důvodu] se staví jen současný ministr vnitra František Bublan - ten by prý průkaz ukázal bez řečí, po důvodech by se neptal a se stejnou pokorou by strpěl i zápis: "Policista není povinen vysvětlovat důvod kontroly mně, ale svému nadřízenému."..."

Publikováno: 31. 8. 2005

Není demokracie bez žen, I. díl

Bc. Pavla Špondrová

Česká republika je již patnáctým rokem demokratickou zemí. Moc se dělí na výkonnou, zákonodárkou a soudní, parlament pracuje, volby se pravidelně uskutečňují, politická sféra se stabilizovala. Přesto se objevují v médiích i při různých diskusích vyjádření těch, kteří nepovažují tento stav za dostačující a upozorňují na fakt, že až na výjimky drží v rukou veřejnou moc pouze muži. Tento stav lze nazvat tzv. „nehotovou – neúplnou, nedokonalou, nenaplněnou – demokracií, která staví plnou polovinu lidského rodu (ženy) mimo vliv, zabraňuje jim v přístupu k mnoha zdrojům, degraduje jejich vlastní důstojnost, neboť je odsouvá do méně výhodné, druhořadé společenské pozice, do pozice menšiny". 1)

Podobná situace byla až donedávna ve všech zemích Evropy i jinde na světě. Politická reprezentace si však postupně – někde dříve, někde později – začala uvědomovat (i díky zvyšujícímu se vlivu feministického hnutí), že tato situace není uspokojivá a rozproudila se zpravidla živá debata, jak ji řešit a zda je to vůbec potřeba. Začaly se objevovat hlasy, které prosazovaly nutnost větší účasti žen na rozhodování, a navrhovaly zavedení určitých opatření, která by tomuto měla napomoci. Objevily se návrhy na zavedení kvót pro sestavování volebních kandidátních listin, na snížení státního příspěvku politickým stranám, které nedodrží paritu na těchto listinách, na změny volebních zákonů. Mnozí ale byli proti umělému zasahování do politického procesu, a tak tato diskuse probíhala delší dobu bez konkrétních výsledků. V některých zemích ovšem získali zastánci rovného zastoupení žen převahu a výše uvedené kroky byly podniknuty.

Cesty k rovnému zastoupení

Obecně se pojmu parita, paritní zastoupení, používá jako výrazu pro rovnost, rovné, rovnoměrné zastoupení žen a mužů ať už na kandidátních listinách nebo ve volených tělesech. Někteří odborníci ovšem kladou důraz na odlišování pojmů parita a rovnost, neboť podle nich je rovnost cílem, tím, co je bez diskusí žádoucí, kdežto parita je jen nástroj, jak rovnosti dosáhnout. 2) Nejčastějším nástrojem pro dosahování rovnoměrného zastoupení žen a mužů v politice (či veřejné sféře) je zavádění

formálních či neformálních kvót. Je ovšem možné využít i jiných metod:

- Zřízení „databanky žen“ – jako první bylo její používání zavedeno v Norsku. Cílem tohoto projektu je vytvořit seznam žen, které mají zájem o to, zapojit se do rozhodování v politice a veřejném životě a ten poskytovat politickým stranám a dalším institucím. Tímto způsobem lze předcházet používání často uváděného argumentu, že „ženy se nechtějí účastnit politického a veřejného rozhodování“.

- Financování politických stran – na základě tohoto opatření bude příspěvek z veřejných prostředků poskytnut jen těm politickým stranám, které jej použijí na zajištění rovnosti pohlaví. Další možností je také pokutování těch stran, které nepodniknou proparitní kroky, např. nevytvoří kandidátku s rovným zastoupením žen a mužů.

- Podpůrná opatření – jde o finanční i jinou podporu nevládních organizací a výzkumných ústavů. Jejich výzkumy mohou být totiž základnou měřitelného pokroku a cílů, jež mají být stanoveny a zároveň umožnit měření zviditelňování a „neviditelnost“ žen.

- Dohled – vyhodnocování a monitorování pokroku. Na základě těchto zjištění je možné stanovovat nové cíle a zahajovat nové programy. Vhodné je i ustanovení nezávislého orgánu odpovědného za dodržování a monitorování vládní politiky v této oblasti. Dobrým příkladem je Observatoř pro paritu ve Francii. 3)

Možné a vhodné je tyto různé způsoby navzájem kombinovat.

Francie: parita jako most mezi politiky a lidem

Y. Sintomer v článku, který inspiroval celou práci popisuje proces, kterým musela Francie projít, než dospěla do stádia, v němž bylo možno již seriózně diskutovat o možnosti zavedení volebních kvót pro ženy. S prvotním návrhem zákona, který se této oblasti týkal, přišla v roce 1982 první levicová vláda Páté republiky. Obsahem navrhovaného předpisu, který byl také téměř jednomyslně přijat, bylo pravidlo, že žádná stranická kandidátní listina nemá být sestavena z více jak 75% kandidátů téhož pohlaví.

Ústavní rada, která ve Francii má stejnou funkci jako u nás ústavní soud, 4) ovšem rozhodla, že výše uvedený zákon je neústavní 5) a ten byl poté zrušen. V tomto okamžiku se mnozí domnívali, že cesta pro zavedení kvót zákonem je na dlouho uzavřena. V dalších několika letech se sice objevilo, především v levicově orientovaných hnutích a politických stranách, dobrovolné zavádění interních kvót

pro vedoucí funkce, vliv na celospolečenskou atmosféru to však výraznější nemělo. Počátkem devadesátých let ale vzala koncept parity za vlastní také většina francouzských feministických sdružení, která o něj posléze začala veřejně bojovat. Pro reál politiku ale stále ještě nebyl dostatečně „na pořadu dne“ především proto, že postavení politické i teoretické opozice bylo velmi silné. Negativní roli hrál také fakt, že pro možnost prosazení parity byla nutná změna ústavy.

V letech 1993 a 1996 byly ovšem za sebou poraženy jak socialistická, tak pravcová vláda a politické strany se potýkaly s „kříží legitimacy“. Svým dílem k této situaci také přispěly korupční aféry, které se dotkly pravice i levice a lidé, jak bylo patrné z průzkumů veřejného mínění, se cítili politice vzdáleni. Proto si obě strany politického spektra uvědomily, že něčím je třeba tuto propast překlenout a v období hospodářské recese se finančně nenáročné zavedení parity zdálo vhodné.

Totíž myšlenka parity se již v tomto okamžiku nějaký čas šířila Evropou a i francouzská společnost se jí zdála být nakloněná. Dokonce „...dvě třetiny až tři čtvrtiny všech občanů ho (požadavek parity – pozn. autorky) považovali za legitimní a tento podíl byl ještě vyšší mezi ženami...“. Stranickými špičkami byla parita považována za jednu z nejlepších možností vystavění mostu mezi politiky a lidem.“ 6) V roce 1995 byla vytvořena Observatoř pro paritu a ve volbách do Národního shromáždění zavedli socialisté 30% kvótu pro ženy. Lionel Jospin zároveň slíbil, že navrhne změnu ústavy, pokud volby vyhraje. I díky tomuto Socialistická strana ve volbách zvítězila a státní tajemnice pro práva žen 7) započala připravovat reformu.

Po několika letech usilovné práce byl zákon o paritě připraven, stejně tak jako návrh nových znění vybraných článků ústavy. Pro její změnu nakonec hlasovala i pravice, částečně z obavy, aby nevypadala „staromódně“. Po tomto aktu již nic nebránilo přijetí zákona upravujícího volby, ke kterému došlo 3. května 2000. 8) „Jako první důsledek vzrostlo po obecních volbách v roce 2001 procento žen v místních zastupitelstvech (v obcích nad 3500 obyvatel) z 25,7% na 47,5%.“ 9)

V ČR kvóty nefungují?

Ačkoliv má česká ženská populace, nejen v posledním desetiletí, „kvality“ emancipované ženské populace – relativně vysokou vzdělanostní úroveň, vysokou míru

zaměstnanosti žen a nízkou míru reprodukce – ženy se doposud v politice nedokázaly prosadit. 10) Pro vstup žen do politiky je zapotřebí v první řadě široký souhlas veřejnosti s rodovou rovností. Podle J. Filadelfiové 11) je taková podpora vyšší v těch zemích, které mají:

1. vysoký podíl zaměstnaných žen,
2. kde je méně zastoupeno katolické vyznání,
3. kde samotné politické strany poskytují ženám příležitosti vstoupit do světa politiky,
4. a kde byla silná druhá vlna feministického hnutí.

Podívejme se, jaká je situace v České republice z tohoto pohledu: Můžeme konstatovat, že jsou naplněna minimálně dvě z těchto kritérií. Jak už bylo řečeno výše, míra zaměstnanosti žen, je v České republice na vysoké úrovni 12) a to, že počet nejen římskokatolických věřících v české společnosti je ve srovnání s jinými státy velmi nízký (a navíc stále klesá) potvrzují například výzkumy Českého statistického úřadu. Složitější to je s podporou politických stran, která je velice slabá. Podíl žen v našich parlamentních politických stranách je sice poměrně vysoký, mezi 31 a 52 procenty, 13) ale tento stav se téměř vůbec neodráží na jejich zastoupení v parlamentu. „Lze tedy říct, že zájem žen o práci v politických stranách výrazně převyšuje obraz jejich podílu na rozhodování v zemi. ... Nabídka ze strany žen je tedy ve skutečnosti mnohem vyšší, než se česká veřejnost domnívá, a ukazuje se, že pouze zůstává nevyužita.“ 14)

V České republice je dosud jen jedna politická strana – ČSSD, která oficiálně používá kvóty. Pro obsazování všech stranických orgánů totiž platí pravidlo, že v nich musí být minimálně 25% žen. Toto opatření se ale nevztahuje na kandidátní listiny ani na zastoupení ve vládě a „je tedy zřejmé, že se jedná o nahodilé opatření, nikoli o systematickou koncepci vedoucí ke zvýšení počtu žen ve volených pozicích.“ 15) Navíc, jak vychází najevo, jeho účinky se zdají být pro ženy spíše negativní.

Zavedení uvedené kvóty se totiž podle členek Ženského klubu strany následně obrátilo proti ženám samotným, dokonce dvojnásobně. Za první, v praxi tato hranice není vnímána jako minimální, ale jako maximální, takže nakonec navrhované ženy spolu soupeří o jedno místopředsednické křeslo namísto toho, aby soupeřili všichni navržené kandidáti spolu navzájem. Za druhé, vedení strany se nehodlá

zabývat jmenování žen jako kandidátek, neboť o to se přece stará ženská sekce strany ve snaze naplnit kvótu. Ta ovšem má jen nepatrný vliv na dění ve straně samotné. Tady se ukazuje, „že zavedení kvót nemusí být řešením ve stranách, jimž vládou „pánské kluby“, a takové jsou české parlamentní strany všechny“. 16)

Ženy se v našich politických stranách na základě zájmu o „ženskou otázku“ téměř nesdružují a pokud spolu navzájem spolupracují, jde zpravidla jen o kooperaci na ideově spřízněném tématu (diskuse o právu na potrat), avšak ani toto není pravidlem. Mnohem častější je situace, kdy politická profilace strany dostává přednost před obranou „ženských práv“. V ČSSD existuje Ženský klub a jakousi ženskou sekci má také KSČM. V březnu 2004 byla založena ženská platforma i v KDU-ČSL. Jejich význam je ale, zdá se, minimální.

Autorka je studentkou PrF a FSS MU v Brně. V současnosti je na studijním pobytu v Dánsku. 17)

Poznámky:

- 1) Maříková, H.: Ženy v české polistopadové politice, in: Vodáková, A. – Vodáková, O. (eds.): Rod ženský, Kdo jsme, odkud jsme přišly, kam jdeme?, Praha, Sociologické nakladatelství (SLON), 2003, s. 214.
- 2) Sintomer, Y.: Politika rodu a sexuální identity: Otázka parity ve Francii, in: Marada, R. – Katrňák T. (eds.): Sociální studia 7, Politika rodu a sexuální identity, Brno, Masarykova univerzita, 2002, pp. 135-151.
- 3) Králíková, A.: KVÓTY a právo žen na reprezentaci, in: Genderový balíček – politická participace žen (2005).
- 4) Tedy posuzovat soulad zákonů a předpisů nižší právní síly s ústavou.
- 5) „...Prohlášení lidských a občanských práv z roku 1789, které má ve Francii ústavní sílu, říká: „Všichni občané jsou si před zákonem rovni. Veřejné funkce, úřady a zaměstnání jsou přístupné všem za rovných podmínek podle jejich schopností a bez jakéhokoliv rozdílu s výjimkou rozdílu zásluh a dovedností.“ Článek ústavy z roku 1958 dodává, že žádná skupina, ani žádný jednotlivec nemohou vznášet nárok na výkon svrchovanosti lidu...“ (Sintomer, p. 137).
- 6) Sintomer, Y.: Politika rodu a sexuální identity: Otázka parity ve Francii, in: Marada, R. – Katrňák T. (eds.): Sociální studia 7, Politika rodu a sexuální identity, Brno, Masarykova univerzita, 2002, p. 139.
- 7) Kterou se stala vůdčí feministická historička a filosofka Genevive Fraisse.
- 8) „Zákon obsahuje tři základní ustanovení, která se týkají: (1) sestavování kandidátních listin v místních volbách, (2) sestavování kandidátních listin ve volbách do Evropského parlamentu a (3)

článek týkající se veřejného financování politických stran. Pro místní volby platí, že „na žádné kandidátní listině nesmí být počet kandidátů jednoho pohlaví vyšší než počet kandidátů opačného pohlaví. Ve skupinách šesti kandidátů v pořadí podle listiny musí být stejný počet kandidátů obou pohlaví“. Kandidátní listina s 18 kandidáty tedy může být sestavena např. M(už)MM-Ž(ena)ŽŽ-MMM-ŽŽŽ-MMM-ŽŽŽ (může ji ovšem také začínat trojce žen). Pro volby do Evropského parlamentu je pravidlo o něco striktnější. Opět platí že „na žádné kandidátní listině nesmí být počet kandidátů jednoho pohlaví vyšší než počet kandidátů opačného pohlaví“. Navíc však „každá kandidátní listina musí být sestavena střídavě z kandidátů obou pohlaví“ – musejí se střídát po jednom. ... Třetí ustanovení, které se týká financování stran v návaznosti na volby do Národního shromáždění, říká: „Strana, která má podíl kandidátů jednoho pohlaví vyšší o více než 2% než je počet kandidátů opačného pohlaví, obdrží nižší podporu z veřejných prostředků“ – podpora je tedy o to menší, oč větší je tento rozdíl. (Sintomer, p. 183).

9) Sintomer, Y.: Politika rodu a sexuální identity: Otázka parity ve Francii, in: Marada, R. – Katrňák T. (eds.): Sociální studia 7, Politika rodu a sexuální identity, Brno, Masarykova univerzita, 2002, p. 138.

10) Maříková, H.: Ženy v české polistopadové politice, in: Vodáková, A. – Vodáková, O. (eds.): Rod ženský, Kdo jsme, odkud jsme přišly, kam jdeme?, Praha, Sociologické nakladatelství (SLON), 2003, s. 208-218.

11) Filadelfiová, J.: Ženy v politice: dosledok tranzície verejnej politiky?, Bratislava, S.P.A.C.E, s. 73.

12) Z celkového počtu nezaměstnaných osob tvořily v roce 2004 ženy 53,4 %, bylo jich tedy přibližně stejně jako nezaměstnaných mužů. (Zaměstnanost a nezaměstnanost v České republice podle výsledků výběrového šetření pracovních sil za 4. čtvrtletí 2004, ČSÚ).

13) Havelková, H.: Politická reprezentace žen v České republice, in: Cviková, J. – Juráňová, J. (eds.): Hlasy žien, Aspekty ženskej politiky, Bratislava, Záujmové združenie žien Aspekt, 2002.

14) Tamtéž.

15) Marková-Tominová, M.: Ženy v mocenských a rozhodovacích pozicích, in: Genderový balíček – politická participace žen (2005).

16) Havelková, H.: Politická reprezentace žen v České republice, in: Cviková, J. – Juráňová, J. (eds.): Hlasy žien, Aspekty ženskej politiky, Bratislava, Záujmové združenie žien Aspekt, 2002, s. 95.

17) Článek vznikl na základě výsledků Bakalářské závěrečné práce autorky na Katedře sociologie FSS MU v Brně. Čtenáři se zájmem o teoretické pozadí debaty, které není v příspěvku obsaženo, najdou celý text práce na http://viaiuris.pilaw.cz/vi-soubory/otazka_parity_ve_francii_a_cr.pdf.

Publikováno: 14. 9. 2005

Není demokracie bez žen, II. díl

Bc. Pavla Špondrová

A jak je to s druhou vlnou feminismu u nás? Pokud budeme tento pojem vnímat jako obecný vzestup vlivu feministického hnutí na utváření názorů ve společnosti, ke kterému docházelo v západní Evropě a především v USA přibližně od druhé poloviny 20. století, je potřeba poznamenat, že ve východní Evropě, v tak zvané vlivové sféře Sovětského svazu, byl vývoj odlišný. Tehdejší ČSSR nebyla výjimkou. Totalitní komunistický režim společnost totiž natolik uzavřel před vlivy „Západu“, že se na naše území nové myšlenky dostávaly velice obtížně, respektive k nám pronikly se zpožděním a v oslabené podobě až po roce 1990.

Velký paradox

K tomuto faktu je ovšem nutné připočíst i to, že totalitní režim v mnohém sám od sebe bez tlaku feministek či jiných aktérů (který ani nebyl prakticky možný) umožnil ženám téměř rovný přístup ke vzdělávání, do pracovní sféry, i např. právo na potrat. Tato a další podobná politická témata hýbala „Západem“ začátkem 70. let a také oslovovala širokou ženskou veřejnost. Tím se mohla stát základem nového ženského hnutí. V České republice ovšem tento pohyb nikdy nenastal a uvedené požadavky byly komunistickým režimem naplněny jakoby „samy od sebe“, bez donucovacího tlaku i následné reakce společnosti.

V současné době „jsme ve zvláštní situaci, kdy nás pálí sama absence žen v politice, ale nepálí nás, že tam ženy musí být, aby protlačily (takové) velké téma. Nabízí se vyslovit paradox, že jediným ženským tématem u nás se zdá být pouze sama absence žen v nejvyšších politických orgánech.“ 1) To ovšem neznamená, že ženská témata v České republice nejsou. Existují ovšem v subtilnější rovině a proto, aby mohly být zviditelněny, „je potřeba nejdříve ve společenském povědomí rozvinout novou politickou citlivost pro zdánlivě nepolitické problémy.“ 2)

Jak bylo řečeno výše, pro možnost vstupu většího počtu žen do politiky je třeba širokého souhlasu veřejnosti s rodovou rovností a ten lze očekávat v zemích naplňujících v I. dílu uvedená kritéria. Česká společnost splňuje pouze první dvě uvedená. Tento stav je

jedním z faktorů, proč se u nás na rozhodování v politice podílí tak málo žen a také proč jsou diskuse o této problematice teprve na počátku.

V našem prostředí může hrát také velkou roli i fakt, že chápání pojmu diskriminace (žen), o které v souvislosti s paritou mluvíme, je naší nejširší veřejností chápáno problematicky. Ženy si sice uvědomují, že v České republice je privilegizace mužů v politice na vysoké úrovni, přesto však nechápou fakt, „že se tak málo dostaly do politického a veřejného života jako diskriminační akt. ... V běžném českém vnímání je totiž s pojmem diskriminace spojován vědomý záměr někoho poškodit.“ 3) Z výzkumů veřejného mínění 4) i komentářů některých intelektuálů v médiích vyplývá nespokojenost se současným stavem české politické scény, jde ale stále jen o „rovinu postojů, či názorů, které nepřecházejí v aktivní tlak na dosud (téměř – pozn. autorky) netečnou politickou scénu“. 5)

Čekání na veřejnou diskusi

Debaty o feminismu obecně, o kvótách, paritě, je možné občas v české společnosti zaslechnout. V porovnání s tím, jak probíhaly ty francouzské (i v počátcích celého procesu), ovšem zřetelně méně často. Je zřejmé, že nás dělí odlišná historická zkušenost, kdy ve Francii šel vývoj po 2. světové válce zcela jiným směrem než u nás a kde již výše zmíněná druhá vlna feminismu napáchala v tradičním pojetí správy veřejných věcí velké „škody“. Je možné, že na zákon o paritě (pokud bude někdy přijat) budeme muset čekat také 30 let, jako francouzská společnost. Všeobecná debata, o kterou by měla zájem i široká veřejnost, stále ještě není otevřena a ani jednotliví zastánci či odpůrci parity nemají své názory vytríbené. Respektive tyto názory nejsou vytríbené například z pohledu rozlišení, které provedl Y. Sintomer ve svém příspěvku. Argumentace není jasná, zastánci i odpůrci parity často operují, když ne navzájem si odporujícími, tak minimálně nesourodými tvrzeními. Mužská politická reprezentace má pramalý zájem na otevření takovýchto diskusí. 6)

Poptávku po nových, „moderních“ politických tématech, by mohla vyvolat podobná krize politické legitimacy, jaká hrála významnou roli ve Francii. Je pravděpodobně jen otázkou času, kdy se otázky rovného zastoupení žen ve vrcholných orgánech státu dostanou do popředí i v samotných politických stranách. Velice pravděpodobně bude ale do té doby muset být tzv. ženský hlas slyšet mnohem

hlasitěji. Socioložka Marie Čermáková se dokonce domnívá, že „v současné době jsou „na tahu“ ženy, aby formulovaly program feminizace české společnosti a své zájmy“. 7) To, proč nejsou feminismus a ženská otázka veřejně artikulovanými společenskými tématy, je následkem několika příčin:

1. Aktérky ženských zájmů ve výše uvedených hnutích (občanských a nepolitických z období let 1989-1990 – pozn. autorky), sdruženích, či jinak definovaných ženských spolicích vystupují v převážné většině skrytě, s minimální prezentací na veřejnosti. Pokud k prezentaci dochází, je nekonfrontační a neadresná. Málokdy poskytne více než pouhou informaci a nikdy nemá podobu „přidejte se k nám.“
2. Ženská hnutí nejsou radikální a jen málokterá dokáží formulovat odpověď na otázku, proč vznikla a jaké mají poslání.
3. Jednotlivá hnutí se navzájem nepodporují, nesdružují a nekoordinují své akce některá se téměř ignorují.
4. Spolupráce několika ženských skupin je výjimečná a je zárodkem možné koordinace, nicméně naprostá většina žen, které participují v hnutích, se vyznačuje odporem k hierarchizaci a k utváření řídicích struktur.
5. V ČR je minimálně ženských sdružení či spolků formujících se na profesní či zaměstnanecké úrovni. Vzhledem k relativně nízkému počtu ženských skupin vůbec a k naprosté absenci ženských sítí je možnost žen žijících mimo centra setkat se s jakoukoli ženskou skupinou velice nepravděpodobná.“ 8)

Ačkoliv se od dob, kdy tyto body M. Čermáková formulovala (1996), mnoho věcí změnilo, myslím, že v hrubých obrysech platí tento popis také na současnou situaci v České republice.

První vlašťovky

V poslední době se objevilo několik zajímavých aktivit, které by mohly pozitivně ovlivnit náhled většiny české společnosti i jejích volených zástupců na „ženskou otázku“. Je to především vznik nové politické strany Rovnost šancí, která je podle internetových stránek (<http://www.rovnost-sanci.cz>) tohoto seskupení již zaregistrována. 9) Jejími zakladatelkami jsou režisérka Věra Chytilová, spisovatelka Olga Sommerová, socioložka

Jiřina Šiklová, novinářka Zdena Ulmannová. Aktivní jsou také rozličné internetové servery, mezi nejvýznamnější v tomto ohledu patří bezesporu server Hlídací fena (<http://www.hlidacifena.cz>). Tento nezávislý občanský projekt pod nímž jsou podepsány „za feny“: Kateřina Jonášová, Jana Krejčová a Miluš Kotišová chce podpořit vstup žen do politiky a jeho hlavní cíle jsou:

- Přispět k tomu, aby voličky nerezignovaly na sílu svého hlasu a pečlivě zvážily svou volbu - aktivní voličství.
- Apelovat na voličky i voliče, aby vyhledávali schopné ženy političky jak na celostátní, tak na komunální úrovni.
- Apelovat na muže-politiky i na nepočtené řady političek, aby do budoucna aktivně rozšiřovali řady žen v politice.
- Přispět k ozdravení naší politické scény (více k tomuto v rubrikách Ideální politička a Ideální volička).

Na těchto webových stránkách je také k dispozici mnoho odkazů zabývajících se danou tematikou. Je zde možné sledovat rozhovory s českými političkami, akademickými pracovníci, volebními kandidátkami, různé ankety, zajímavé jsou dále rubriky Ideální politička, Ideální volička, Ženy v politice, Monitoring tisku a další. Dostupné informace jsou velice často aktualizovány, navíc na těchto stránkách můžeme vysledovat úzkou spolupráci s dalšími servery podobného zaměření. 10)

Dalším projektem, který zaslouží pozornost, je Genderový balíček, který nese podtitul Politická participace žen (<http://www.hlidacifena.cz/service.asp?show=article&id=264>). Na počátku roku 2005 jej vydala obecně prospěšná společnost Gender Studies a je k dispozici ke stažení například na výše uvedeném serveru Hlídací fena. Tento materiál shrnuje informace o účasti žen na rozhodovacím procesu v České republice a Evropské unii.

V neposlední řadě můžeme jako pozitivní krok vnímat i návrh nového volebního zákona, který předpokládá ustanovení 30% kvóty pro zastoupení žen na kandidátních listinách politických stran ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Jeho přijetí se pravděpodobně nedá očekávat, ovšem diskuse, které se v době rozprav o jeho schvalování doufejme objeví budou každopádně přínosem pro přiblížení „ženské otázky“ široké veřejnosti.

Závěrem je potřeba poznamenat, že podobná situace jako v České republice je ve většině zemí bývalého východního bloku. Tento fakt konstatuje také zpráva s názvem Rovné příležitosti pro ženy i muže: sledování zákonů a praxe v nových členských státech a kandidátských zemích Evropské unie), kterou vydala 12. 5. 2005 organizace Open Society Institute. 11) Je pravděpodobné, že se situace bude postupně měnit a i to, že budou provedeny kroky k zlepšení přístupu žen do veřejné sféry a politiky obecně v jedné zemi, může významným způsobem ovlivnit dění v zemích ostatních.

Český deficit

V západní Evropě se diskuse o rovném či nerovném postavení žen ve společnosti začaly objevovat již od 70. let a postupně se tyto myšlenky „šířily“ kontinentem. Ve francouzské debatě, která se do konkrétní podoby ustavila v průběhu devadesátých let, lze vysledovat tři argumentační proudy – proud esencialistický, transcendentální a konstruktivistický, přičemž v rámci všech těchto proudů se vyjadřovali jak zastánci, tak odpůrci parity. 12) To, že tzv. zákon o paritě byl nakonec přijat mělo několik příčin, mezi jinými i příčiny specificky francouzské. Velice podstatné bylo, že na stranu původně spíše méně početného feministického hnutí (které otázku rovného zastoupení žen „zpopularizovalo“ společně s zeleným alternativním politickým hnutím), které se aktivizovalo na počátku 90. let, přidaly další feministické skupiny a postupně také veřejné mínění i většina akademiků a politiků (i když někdy z obavy, že budou vypadat „staromódně“). Důkazem může být fakt, že zákon byl nakonec přijat 94% členů parlamentu.

Situace v České republice je značně odlišná. Nejen že součástí jejího právního řádu není zákon o paritě, ale zdá se, že i korektní diskuse o vhodnosti přijetí či nepřijetí takového zákona se zatím ještě téměř nerozběhla. I když se dají v některých projevech na téma ženy v politice vystopovat znaky výše uvedených argumentačních proudů, nezdá se, že by se na jejich základě vytvářely nějaké konkrétní skupiny zastánců a odpůrců parity, které by sváděly boje ať už na parlamentní úrovni nebo například v médiích. To je také určitou překážkou pro teoretické vymezení jednotlivých argumentačních platforem u nás.

Absence aktuálních výzkumů veřejného mínění věnujících se těmto otázkám vypovídá o tom (což už bylo řečeno výše), že účast žen

v politice není masově žádaným tématem. Několik aktuálně se objevujících aktivit (nová ženská politická strana či návrh nového volebního zákona) dává doufat, že se diskuse o paritním či rovném zastoupení žen v politice plně rozvine. V budoucnu bude zajímavé sledovat například to, která témata týkající se této problematiky budou v České republice nosná a pro českou společnost specifická.

Autorka je studentkou PrF a FSS MU v Brně. V současnosti je na studijním pobytu v Dánsku. 13)

Poznámky:

- 1) Havelková, H.: Problematika žen v politice, in: Vodrážka, M. (eds.): Politika s ženami či bez žen?, Praha, Nadace gender studies, 1996, s. 5.
- 2) Tyto problémy lze rozdělit do dvou skupin:
 1. problémy, které se týkají jen určitých skupin žen (matky samoživitelky, obchod se ženami, prostituce, domácí násilí),
 2. problémy, které se týkají drtivě většiny českých žen, ze všech sociálních skupin (jak spojit práci a rodinu). (Viz Havelková, H.: Problematika žen v politice, in: Vodrážka, M. (eds.): Politika s ženami či bez žen?, Praha, Nadace gender studies, 1996, s. 5.
- 3) Havelková, H. (eds.): Lidská práva, ženy a společnost, Praha, Evropské středisko UNESCO pro výchovu k lidským právům, 1992, s. 91.
- 4) V roce 1998 si více žen v politice přálo 81% respondentů. ... I toto přání bylo v první řadě zdůvodňováno zájmem společnosti jako celku, tj. nikoli konkrétními potřebami či požadavky občanů ženského pohlaví." (Viz Havelková, H.: Politická reprezentace žen v České republice, in: Cviková, J. – Juráňová, J. (eds.): Hlasy žien, Aspekty ženskej politiky, Bratislava, Zaújmové združenie žien Aspekt, 2002, s. 91.) V roce 2001 to bylo 82% dotazovaných, kteří uvedli, že by bylo pro společnost užitečné, aby se ženy zapojovaly do politických funkcí, a 64% bylo toho názoru, že zapojení žen v politickém životě je nedostatečné. (Maříková, H.: Ženy v české polistopadové politice, in: Vodáková, A. – Vodáková, O. (eds.): Rod ženský, Kdo jsme, odkud jsme přišly, kam jdeme?, Praha, Sociologické nakladatelství (SLON), 2003, s. 209. Přibližně 70% občanů České republiky si myslí, že vláda by pracovala lépe, kdyby v ní byly také ženy. (Výzkum veřejného mínění o rovnosti mužů a žen (duben 2002) - http://www.mpsv.cz/files/clanky/1394/pruzkum_2002.pdf).
- 5) Viz Havelková, H.: Politická reprezentace žen v České republice, in: Cviková, J. – Juráňová, J. (eds.): Hlasy žien, Aspekty ženskej politiky, Bratislava, Zaújmové združenie žien Aspekt, 2002, s. 92.
- 6) A nebo odкрытие takových témat svými vyjádřeními přímo odmítá. Jen pro příklad: Václav Klaus: „nemá cenu ženský prvek cpát do politiky uměle a za každou cenu". (Maříková, H.: Ženy v české polistopadové politice, in: Vodáková, A. – Vodáková, O. (eds.): Rod ženský, Kdo jsme, odkud jsme přišly, kam jdeme?, Praha, Sociologické

- nakladatelství (SLON), 2003, s. 212)
- Cyril Svoboda: „Vztah muže a ženy není nikdy rovný ani rovnoprávný, ta rovnost je jenom v důstojnosti. Žena má být podřízena muži, ..." (Vodáková, A. – Vodáková, O. (eds.): Rod ženský, Kdo jsme, odkud jsme přišly, kam jdeme?, Praha, Sociologické nakladatelství (SLON), 2003, s. 134.)
- A dále Cyril Svoboda: „Žena má ve společnosti vždy druhořadou pozici." (Maříková, H.: Ženy v české polistopadové politice, in: Vodáková, A. – Vodáková, O. (eds.): Rod ženský, Kdo jsme, odkud jsme přišly, kam jdeme?, Praha, Sociologické nakladatelství (SLON), 2003, s. 213.)
- Miloš Zeman na adresu Jihočeských matek demonstrujících před atomovou elektrárnou Temelín: „Raději se vraťte k rodině a plotně." (tamtéž)
- Hana Librová (vysokoškolská pedagožka) na téma ekofeminismus: „Nepočítám, kolik ministerských a poslaneckých křesel je obsazeno muži a kolik ženami, a nedomnívám se, že by zlí mužové vytěšňovali ženy ze svého profesionálního okolí. Myslím si naopak, že žena se zmíněným křeslům a pozicím instinktivně vyhýbá, neboť byla stvořena jinak než muž." (Maříková, H.: Ženy v české polistopadové politice, in: Vodáková, A. – Vodáková, O. (eds.): Rod ženský, Kdo jsme, odkud jsme přišly, kam jdeme?, Praha, Sociologické nakladatelství (SLON), 2003, s. 208.)
- 7) Čermáková, M.: K vývoji ženské otázky v České republice po roce 1989, in: Vodrážka, M. (eds.): Politika s ženami či bez žen?, Praha, Nadace gender studies, 1996, s. 10.
- 8) Tamtéž, s. 10.
- 9) Údajně 11. dubna 2005. Více viz <http://www.znojensko.cz/archiv/2005/zpravodajstvi/19/zprav3.html>.
- 10) Těmi jsou např.: www.politikon.cz, www.feminismus.cz/, www.gendersonline.cz, www.profem.cz.
- 11) Více viz <http://www.znojensko.cz/archiv/2005/zpravodajstvi/19/zprav3.html>.
- 12)

typ argumentu	opONENTI parity	ZASTÁNCI parity
esencialistický	tradiční sexisté	diferenční feministky
transcendentální	protiparitní republikáni	proparitní republikáni
konstruktivistický	radikální dekonstruktivisté	pragmatičtí rovnostáři

Sintomer, Y.: Politika rodu a sexuální identity: Otázka parity ve Francii, in: Marada, R. – Katrňák T. (eds.): Sociální studia 7, Politika rodu a sexuální identity, Brno, Masarykova univerzita, 2002, s. 141.

13) Článek vznikl na základě výsledků Bakalářské závěrečné práce autorky na Katedře sociologie FSS MU v Brně. Čtenáři se zájmem o teoretické pozadí debaty, které není v příspěvku obsazeno, najdou celý text práce na http://viaiuris.pilaw.cz/vi-soubory/otazka_parity_ve_francii_a_cr.pdf.

Publikováno 28. 9. 2005

Budování státu: nová reforma veřejné správy v České republice

JUDr. Jaroslav Kupka, Ing. Evžen Žamberský

S postupující reformou veřejné správy v České republice je stále živější diskuse o jejím smyslu. Bylo vytvořeno 14 malých a politicky vcelku bezvýznamných krajů, které pro svou nedostatečnost nemohou být ani nositeli decentralizace státní moci, ani adresáty dotací nadnárodních organizací. Konkrétní prostorové vymezení krajů se na mnoha místech dostalo do hrubého rozporu se sídelní strukturou státu a není v souladu ani s evropskými standardy (systémem NUTS).

Reforma pokračovala pod hesly o nedůležitosti rozdílu státní správy a územní samosprávy pro občana a o odstranění (domnělé) duplicity ve správních činnostech aplikací tzv. smíšeného modelu veřejné správy. Tímto „smíšením“ došlo k permanentnímu ohrožení zákonnosti výkonu státní správy i autonomie územní samosprávy na celém území státu.

Reforma naší veřejné správy tedy nezačala příliš šťastně. Je na škodu věci, že diskuse o její podobě zůstala uzavřena v politických kruzích. Jinak by se snad dospělo k jiným východiskům reformy, jimiž měly být spíše čistota správních systémů a navození územního pořádku.

Veřejná správa – akademická konstrukce?

K čistotě správních systémů se lze dopracovat pouze poznáním a pochopením zcela odlišného až protichůdného smyslu a funkce státní správy a územní samosprávy. K územnímu pořádku se lze dopracovat pouze pečlivým studiem sídelní struktury a respektováním požadavku dát územně správní strukturu státu do přiměřeného souladu s jeho strukturou sídelní. Uvedenému odpovídají dva základní principy funkční a prostorové organizace veřejné správy. Těmi jsou princip dvojkolejnosti veřejné správy a o princip (přiměřeného) souladu správní struktury se strukturou sídelní.

Princip dvojkolejnosti vychází z poznatku, že veřejná správa jako organizace ani jako jednotný systém neexistuje, a že tento pojem je akademickou konstrukcí pro společné pojmenování pro dva samostatné správní

systémy, jimiž je správa veřejných záležitostí (ponejvíce) realizována. Jde o systém státní správy a o systém územní samosprávy. Protože veřejná správa nic není, nemůže mít ani žádné vlastnosti.

Státní správa je odrazem zájmu státu vytvářet v celém prostoru státu stejné, normované podmínky pro všechny jeho občany, bez ohledu na podmínky místní. Naproti tomu územní samospráva je odrazem zájmu územních občanských společenství spravovat si určité věci samostatně, bez účasti státu a samostatně takto i nakládat se svěřeným dílem státní moci a veřejných prostředků. Zatímco státní správa především rozhoduje ve správním řízení o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech jednotlivých osob, územní samospráva rozhoduje politickými akty o rozvoji příslušného území nebo obce a o správě společného majetku.

Zatímco činnost státní správy vykonávají hierarchicky uspořádané orgány státu, územní samosprávu vykonávají periodicky volené autonomní politické orgány samosprávy. Zatímco územní samosprávu lze aplikovat v každé obci, pro efektivní aplikaci státní správy je třeba většího „nadobecního“ prostoru. Jde tedy nepochybně o dva různé, různě strukturované a různě fungující systémy, které odrážejí rozlišné a někdy i protichůdné zájmy. Společné (a matoucí) mají pouze to, že působí ve veřejném prostoru a opírají se o veřejnou moc.

Z uvedených důvodů je nutno tyto systémy aplikovat odděleně. Při nedodržení této dvojkolejnosti totiž může dojít na jedné straně k ohrožení řádného výkonu státní správy politickými tlaky na správní úředníky ze strany funkcionářů samosprávy nebo, na straně druhé, k ohrožení autonomie samosprávy podrázováním jejích orgánů do hierarchie státní správy.

Princip souladu správní struktury se strukturou sídelní je vcelku jednoduchý. Lidé bezděky vytvářejí a vnímají sídelní strukturu, tedy prostorové uspořádání a spádová území střediskových center různého stupně, svou denní či občasnou dojížděnkou, migrací nebo i povědomím historické či kulturní přináležitosti k určitému území. Správní struktura by tedy měla takto definované sídelní struktury pokud možno odpovídat, nebo alespoň by s ní neměla být v hrubém rozporu. S takovou územně správní strukturou se lidé ztotožní, což souvisí s její stabilitou.

Zásady pro vytváření správní struktury

S přidržením se výše uvedených principů je možno přistoupit k prostorově funkční kompozici správní struktury státu. Jen je třeba stručně připomenout několik aplikačních zásad či poznámek, jejichž neznalost či nerespektování může vést k deformacím v konečném výsledku této kompoziční činnosti.

Zaprvé, počet správních stupňů musí vycházet z lidnatosti a velikosti spravovaného území, nikoli z politických přání. Polistopadové představy o dvoustupňové správní struktuře vzaly za své s postupným poznáváním fungování demokratických správních systémů.

Zadruhé, státní správu i územní samosprávu je nutno při vytváření územně správní struktury pojímat odděleně, protože každý z nich má jiné prostorové potřeby a dopady. Zejména zde neplatí, že tyto dva systémy je třeba držet v prostorové symetrii z důvodu kontroly výkonu státní správy orgány územních samospráv. Místní politická kontrola a tudíž politické ovlivňování podzákonných správních procesů jsou v demokratické společnosti již nemyslitelné.

Zatřetí, vymezení správních obvodů pro výkon státní správy různých stupňů musí zůstat na státu, protože on bude garantem zajištění určitých veřejně prospěšných služeb - standardů - pro občany příslušných správních obvodů a tudíž i zřizovatelem institucí, které budou tyto standardy zajišťovat nebo reprezentovat. Nic na tom nemění fakt, že v důsledku decentralizace může některé tyto funkce stát přenést na regionální samosprávu.

Začtvrté, pro definování relativně statické územně správní struktury státu nelze (bez dalšího) používat dynamicky se vyvíjející hospodářské jevy. Daňová výtěžnost určitého území, převládající způsob hospodaření či průmyslové odvětví nejsou parametry pro hledání a určování správních obvodů.

Zapáté, s rozvojem moderních informačních technologií bude pro vymezení prostorové dostupnosti správního centra stále významnější potřeba správního úředníka dostavit se k místnímu šetření či řízení než potřeba občana dostavit se na správní úřad. To však neznamená, že rozvojem informačních technologií ztratí prostor pro správní strukturu význam.

Shora dolů nebo zdola nahoru?

Sídelní struktura ČR je nejčastěji popisována jako systém tří makroregionů, jedenácti až dvanácti mezoregionů, přibližně stopadesáti mikroregionů a dále samozřejmě mnoha obcí různé velikosti a významu. Je zde tedy prostor státu potenciálně strukturován od nejvyšší po nejnižší správní úroveň, odshora: země - kraj - okres - obec. Proces ustavování správních stupňů by však měl probíhat v opačném pořadí, od nejnižšího po nejvyšší. Současně je třeba určit, na které úrovni je vhodné ten či onen systém veřejné správy aplikovat.

Z důvodu rozporu mezi potřebou prostorové dostupnosti správního úřadu a potřebou hospodárnosti a efektivnosti správní činnosti bude mnohdy nutno mezi obec a okres vsunout ještě další útvar „střediskového“ významu, který by nebyl správním stupněm, ale pouze působištěm odloučeného pracoviště okresního úřadu. Jeho vhodným označením je „okrsek“. Okrsek by byl základním stavebním kamenem celé územně správní struktury, protože právě okrsek bude tvořen na základě maximální dojížděkové vzdálenosti do správního centra, zatímco ostatní správní stupně by měly být budovány podle jiných parametrů, kterými jsou zejména počet obyvatel nebo správní setrvačnost (historická tradice).

Obec je nepochybně místem pro uplatnění místní samosprávy. Státní správa, vyjma některých činností nekončících vydáním správních aktů (organizace voleb, požární a civilní ochrana), na obec nepatří. Jako veřejnoprávní korporace by se měla obec obracet s návrhy na zahájení správního řízení na místně příslušný správní orgán jako každý jiný. Obec by rovněž neměla být ani správcem místních poplatků, které by měla pouze stanovit a pak oznámit povinné osoby územně příslušnému finančnímu úřadu.

Obce se mohou shlukovat kolem přirozených středisek, které nemají ambice správního centra okrskového rozsahu. Šlo by o spádovou oblast, újezd, určité obce střediskového významu, soustřeďující minimálně 1000 nebo 1250 obyvatel, s dostupností do 6 km vzdušnou čarou. V systému NUTS by mohlo jít o jeho nejnižší, 5. stupeň. Ve střediskové obci bude úplná základní škola, matrika, zcela výjimečně i pracoviště stavebního a sociálního úřadu.

Co nejlepší pokrytí

Vše o správní dvojkolejnosti platí i pro statutární města s jejich propletením pracovních a veřejnoprávních vztahů. I zde by bylo nanejvýš nutno samosprávu vykonávat orgány samosprávy a státní správu orgány státu.

Okresy, jak bylo výše naznačeno, by měly být prostorově velmi pečlivě vymezené správní obvody jako podklad kompozice správních okresů. Z pohledu potřeb státní správy by šlo o základní „nadobecní“ rozdělení území, které zabezpečí rovnoměrné prostorové pokrytí státu úřady státní správy. Podle lidnatosti okresu sem budou postupovány v různém rozsahu jednotlivé agendy okresního úřadu nebo samostatné státní úřady z vyšší okresní úrovně. V okrscích se tak nemusí budovat celý zaměstnanecký aparát okresních úřadů, který bude pouze v sídle okresu. Rozhodující pro ohraničení okresu je jeho geografická přirozenost, spádovost a dostupnost jeho centra. Vzdálenost všech obcí od okrskového centra by měla být maximálně 15 km vzdušnou čarou. Pouze orientační dolní limit počtu obyvatel činí zde 10 000.

Místem pro umístění orgánu státní správy v prvním stupni je okres. Teprve okres jako správní obvod s počtem obyvatel nejméně 40 000 umožňuje vykonávat státní správu v plném rozsahu při patřičné efektivnosti a kvalitě. Všechna správní rozhodnutí okresního úřadu i jeho okrskových pracovišť budou prvoinstanční. Nebude zde žádný orgán samosprávy, může zde ale fungovat nepravý zastupitelský orgán, složený ze zástupců jednotlivých obcí, s působností k hospodaření s plošnými dotacemi do prostoru okresu a k zastřešování správy zařízení okresního významu (knihovny, muzea, divadla). Velikostně odpovídá takovýto okres úrovni NUTS 4. Podobný nepravý orgán může být vytvořen i v okrscích, pokud to bude nutné či účelné.

Navržený systém okresů charakterizovaných minimálním počtem obyvatel, strukturovaný případně ještě do okrsků charakterizovaných maximální dojížděkovou vzdáleností je kompromisem mezi požadavkem dostupnosti správních úřadů občany v prostoru státu při zachování efektivnosti a hospodárnosti výkonu státní správy v řídkěji obydlených částech ČR. Společně pro okresy i okrsky platí, že pokud by v jejich prostoru ani po tomto rozdělení nebyla zajištěna dostupnost správního centra z odlehlých obcí, mohou se zde zřídit další odloučená pracoviště. Pro představu,

prostorová síť okresů a okrsků je zhruba podobná současnému prostorovému systému obcí s rozšířenou působností, zatímco síť dalších odloučených pracovišť zhruba odpovídá síti obcí s pověřeným obecním úřadem.

Největší správní celky

Kraj by měl být rovněž místem výkonu státní správy, k prvoinstančnímu rozhodování ve věcech, které nepatří okresní úrovni a k odvolacímu řízení pro okresní úroveň. Bude-li to potřeba, může i zde být vytvořen nepravý zastupitelský orgán, obdobně jako u okresů. Kraje by byly i velkými územními celky pro potřeby územního plánování a pro realizaci regionální politiky státu. Velikostně by měly kraje ve svém průměru odpovídat úrovni NUTS 3 - (v EU je to přibližně 400 tis. obyv.). Krajskými centry by se měla stát všechna naše mezoregionální centra, (což jsou dnes všechna krajská města bez Jihlavy a Karlových Varů) a dále, z důvodu pokrytí mezoregionálně „hluchých“ míst nebo prostě ke zmenšení územně příliš rozsáhlých mezoregionů, ještě některá další významná mikroregionální centra.

Vyšší územně samosprávné celky (VÚSC) by měly být místem pro realizaci územní (regionální) samosprávy vlastními zastupitelskými a výkonnými orgány, s podílem na státem vybíraných daních a s vlastním majetkem. Tedy místem pro územní decentralizaci státní moci. VÚSC by měly odpovídat úrovni NUTS 2, kdy jde již o velké celky (v EU průměrně 1,8 mil. obyv.). Takové VÚSC pak rovněž mohou být adresátem strukturálních dotací EU. Ve VÚSC by měl být zřízen správní úřad jako odvolací instance pro krajskou úroveň a pro realizaci regionální politiky státu v krajích. Nejvhodnější podlohou pro vytvoření VÚSC se jeví makroregiony Čechy, Morava a Slezsko. Problém s nadměrnou velikostí Čech by mohl vyřešit návrat ke krajskému rozdělení po roce 1960, které kupodivu do jisté míry reflektovalo sídelní strukturu Čech. Takto by se počet VÚSC v ČR zastavil na počtu sedmi.

Bývalé historické země, Čechy a Moravskoslezská země, představují úroveň NUTS 1, zachycující celky ještě větší (v EU průměrně 4,2 mil. obyv.). Kromě statistického již větší význam pro správní strukturování státu nemají.

JUDr. Jaroslav Kupka je právník působící ve veřejné správě, Ing. Evžen Žamberský je systémový inženýr v důchodu.

Přehledová tabulka:

Název jednotky	Zaměření veřejné správy	NUTS
obec	samospráva místní	---
újezd	detašované pracoviště okresního úřadu	---
okrsek	státní správa v I. stupni	NUTS 4
okres	státní správa v I. stupni	NUTS 4
kraj	státní správa ve II. stupni pro okresy, speciální státní správa v I. stupni	NUTS 3
VÚSC	samospráva regionální, státní správa ve II. stupni pro kraje	NUTS 2
historické země	bez správního významu	NUTS 1
stát	ústřední státní správa	---

Publikováno: 20. 7. 2005

O (ne)odpovědných úřednicích

Mgr. Jiří Nezhyba

Jsou úředníci reálně odpovědní za rozhodnutí, která vydávají ve správních řízeních, či nikoliv? Věříte tomu, že se jejich odpovědnosti můžete dovolat? Chování úředníků v dnešní době reguluje kromě zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.) a zákona o úřednicích územních samosprávních celků (č. 312/2002 Sb.), např. také zákon o přestupcích (č. 200/1990 Sb.), trestní zákon (č. 140/1961 Sb.) a nepřímo také zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (č. 82/1998 Sb.).

Všechny tyto právní normy a množství povinností úředníkům v nich stanovených by měly přispívat k tomu, aby výkon státní správy a samosprávy probíhal vždy v souladu se zákony, byl co nejkvalitnější, úředníci jednali a rozhodovali nestranně, hájili při rozhodování veřejný zájem, zdrželi se jednání, které by mohlo vést ke střetu zájmů nebo narušit důvěryhodnost jejich úřadu, pracovat svědomitě a řádně podle svých sil, znalostí a schopností atp.

Jak vyrostla jedna „veřejně prospěšná“ továrna

Bohužel však každodenní realita nás přesvědčuje o něčem jiném, zjednodušeně řečeno: zatímco na občanovi či právnické

osobě stát, kraj či obec a jejich úřady vyžadují často a pravidelně plnění množství nejrůznějších povinností a jejich nedodržení, či překročení limitů (obecně chování, či specificky limitů např. emisních) nekompromisně postihují; v případě, že zákon poruší úřad, resp. jeho konkrétní úředník, vyvození odpovědnosti z jejich jednání se jen těžko dočkáte, neboť úředníci jsou takřka nepostižitelní, a to jak disciplinárně, tak trestněprávně.

Na jednom příkladu si demonstrováme, jak (ne)fungují úřady a jejich úředníci a také Policie České republiky jako jeden z hlídačů práva a pořádku. 1) Představme si tedy, že se česká vláda dohodne se silným zahraničním investorem, že v nejmenovaném městě postaví blíže nespecifikovanou továrnu na výrobu barevných obrazovek. Investor vládě slíbí, že vytvoří až několik tisíc přímých a nepřímých pracovních míst, a ta mu za to navrch přidá několik miliard korun investičních pobídek. Bude to velká sláva a všichni budou mít přirozeně enormní zájem na tom, aby závod začal co nejdříve vyrábět, od čehož si investor slibuje tučné zisky a vláda řešení jednoho z největších strašáků dnešních politiků: vysoké a všudypřítomné nezaměstnanosti. A když všichni spěchají, úředníci přirozeně nemohou stát mimo a spěchají též, aby pomohli potřebná povolení pro stavbu továrny a zahájení provozu investorovi získat co nejrychleji. Můžete si říci, co je na tom špatného, jde přece o vládní zájem, a ani vám proto nemusí vadit, že sami třeba čekáte na vyřízení stavebního povolení na rodinný domek mnohem déle než půl roku. Investor na rozsáhlou a složitou továrnu získá územní rozhodnutí a stavební povolení během 3 měsíců od podání žádosti a za rok a půl už v ní dokonce zahajuje výrobu.

Když se příliš spěchá, dělají se chyby, a ani správní řízení jich jistě nemůže být ušetřeno. Pokud však pro něj má platit správní řád a zásada materiální pravdy, pak je třeba, aby v něm byl spolehlivě zjištěn skutečný stav věci. Lze pak vydat územní rozhodnutí, když investor, jehož továrna má nakládat ve velkém množství s nebezpečnými chemickými látkami, v rozporu se zákonem č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií nepodá návrh na zahájení správního řízení o schválení bezpečnostního programu prevence závažné havárie, 2) a je možno následně vydat stavební povolení a povolení k prozatímnímu užívání stavby a ke zkušebnímu provozu v případě, když investor zahájí výrobu, aniž má sjednáno zákonné pojištění 3) a schválen program prevence, bez kterých nelze podle

zákona č. 353/1999 Sb. vůbec zahájit užívání objektu? 4) Ano, avšak pouze v případě závažného porušení zákonů – kromě citovaného zákona také zákona stavebního (č. 50/1976 Sb.). Když na uvedený fatální problém narazíte a obrátíte se na kompetentní krajský úřad s návrhem, aby sjednal nápravu a aby investor dostal pokutu, když neoprávněně provozuje svou továrnu, namísto adekvátního zásahu úředníků se dočkáte pouze více či méně sofistikovaných výmluv.

Pro pomoc na policii

Zkusíte proto jinou strategii a obrátíte se na Policii České republiky s trestním oznámením, v němž podrobně popíšete všechna porušení zákonů, kterých se úředníci měli dopustit, jak svým jednáním: že vydali povolení, i když z titulu své funkce museli vědět, že je vydat nesmějí, či svým opomenutím: když nepřerušili řízení a nevyžádali si nutné podklady pro rozhodnutí a další úředníci pak v rámci svých povinností nevydali stanoviska na úseku prevence závažné havárie a nezhájili z úřední povinnosti řízení o nápravných opatřeních a o uložení pokuty.

Vzhledem k okolnostem vývoje celé kauzy mnohamiliardové zahraniční investice, značném politickém zájmu na tom, aby továrna začala co nejdříve vyrábět, totiž vůbec nepředpokládáte, že by tolik úředníků najednou a zcela náhodně přehlédlo nejen fakt existence jednoho závažného zákona a nutnosti vedení správního řízení týkajícího se ochrany životního prostředí a zdraví a života obyvatel, ale zároveň by zcela nezáměrně také ignorovalo závažné podklady pro rozhodnutí jakým bylo souhlasné stanovisko EIA, které ve svých podmínkách jasně stanovilo, že investor musí plnit povinnosti podle zákona o prevenci závažných havárií.

Abyste policistům co nejvíce usnadnili práci, dodáte jim také všechna potřebná vyjádření a rozhodnutí státních orgánů, navíc v nich ještě zvýrazníte nejzávažnější pasáže, aby skutečně i právní laik pochopil, že v tomto případě úředníci asi přeci jen nepostupovali v souladu se zákonem, navíc investor díky jejich podivnému nedůslednosti a spěchu mohl začít vyrábět o více než rok dříve. O tom, jakého za tu dobu dosáhl obratu či zisku, můžete jen spekulovat, tušíte však, že půjde o částky jistě v řádech přinejmenším deseti milionů korun. A na pokutách, které od úředníků nedostal, ačkoliv měl, nakonec taky mohl ušetřit až několik milionů korun. Domníváte se tedy, že se úředníci mohli dopustit buď trestného činu zneužívání

pravomoci veřejného činitele (§ 158 t.z.) nebo alespoň maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti (§ 159 t.z.).

Policie ČR na základě vámi podaného trestního oznámení zahajuje své šetření. Vyslechne podezřelé úředníky, kteří samozřejmě tvrdí, že žádné zákony neporušili, navíc se dušují, že když šlo o tak velkou věc, postupovali také obezřetně a dokonce i transparentně. Policistům však tohle snadné vysvětlení nestačí a obrátí se na Ministerstvo životního prostředí, které jim podá odborné vysvětlení a potvrdí naše přesvědčení, o tom, že úředníci nepostupovali správně, navíc přímo uvede, že již územní rozhodnutí pro továrnu bylo vydáno v rozporu se zákonem. Policie se však obrátí i na další instituce a pro jistotu si zjistí, že za dobu, kdy továrna vyráběla nezákonně, se žádná závažná havárie nestala a že dokonce ani příliš nehrozí, a tak po zhruba půlroce prošetřování věc podle § 159a trestního řádu odloží s tím, že ji není na místě vyřídit jinak.

Kdo bude hlídat hlídače?

Díky tomu, že se pravidelně dozorujícího státního zástupce ptáte na to, jak se prošetřování celé věci vyvíjí, obdržíte od něj oznámení o tom, že věc byla odložena a usnesení policejního orgánu vám zašle. Třídenní lhůta pro podání stížnosti však již uplynula. V podané stížnosti však odůvodníte, že podle vašeho přesvědčení by jednání podezřelých úředníků bylo možno považovat za způsobila závažným způsobem ohrozit výkon státní správy na úseku prevence závažných havárií a stavebního práva v daném městě, okrese, kraji a potažmo v celé ČR, přičemž kvalitní a nestranný výkon této odborné agendy je nutno považovat za důležitý úkol ve smyslu věty první § 159 odst. 1 trestního zákona. Dovedíte, že v dané věci mohl být poškozen obecný zájem na zajištění vymezených důležitých úkolů na poli státní správy, a proto se označíte za poškozeného a hodláte uplatňovat jeho práva. Proto je vaše stížnost podaná řádně a ve lhůtě 5) a pro jistotu také státního zástupce upozorníte na jeho oprávnění v rámci jeho dozoru nad přípravným řízením rušit nezákonná nebo neodůvodněná rozhodnutí policejního orgánu. 6)

Čekáte, co se bude dít a k vašemu překvapení státní zástupce rozhodnutí Police ČR skutečně zruší a zkonstatuje, že vaše stížnost je důvodná, neboť pro postup policejního orgánu nebyly dány zákonem stanovené podmínky a dosavadní výsledky šetření odůvodňují jeho pokračování. Navíc státní zástupce přímo

uvede, že všichni podezřelí při výkonu své činnosti v souvislosti s vydáním povolení pro továrnu porušili povinnosti, které jim vyplývají z příslušných právních předpisů.

Naladění vstřícností státního zástupce očekáváte, že tentokrát Policie ČR přistoupí k prošetřování celé věci zodpovědněji, znovu vyslechne podezřelé, které zkonfrontuje se zjištěními Ministerstva životního prostředí o tom, že porušili své povinnosti, že se bude více zabývat subjektivní stránkou trestného činu, tedy tím, zda úředníci měli v úmyslu porušením svých povinností „pomoci“ investorovi v tom, aby mohl začít vyrábět a generovat zisk, či zda šlo „jen“ o nedbalost, avšak způsobitou ve smyslu § 159 t.z. zmařit nebo podstatně ztížit splnění důležitého úkolu. Po takřka roce dalšího prošetřování si však Policie ČR obstará jen nepodstatné písemné podklady a další důkazy o tom, že v továrně nedošlo k žádné závažné havárii. Žádnou další práci na případu neodvede a opětovně celou věc podle § 159a trestního řádu odloží.

Tentokrát je vám její rozhodnutí doručeno do vlastních rukou a tak ve lhůtě podáváte další stížnost, kde si dovolíte kromě neschopnosti logického uvažování napadnout také úroveň právních znalostí vyšetřovatele. Přemýšlíte také nad tím, zda se práce vyšetřovatelů Policie ČR již nepřibližuje v tomto případě kvalitám úředníků, na které jste podávali trestní oznámení. Ptáte se tedy, kdo bude hlídat hlídače? Máte chuť podat další trestní oznámení, tentokrát na policisty? To by asi již bylo příliš a byl byste považován za tzv. notorického stěžovatele. Spokojme se pro tentokrát s tím, že dozorcující státní zástupce opětovně usnesení Policie ČR o odložení věci zruší, její postup označí za „ne zcela zákonný“ a Policie ČR na základě jeho nových pokynů nakonec přece jen úředníky začne trestně stíhat, byť pro nedbalostní maření úkolu veřejného činitele. Jistého úspěchu jste tedy po bezmála dvou letech aktivit směřujících k vyvození odpovědnosti úředníků za jimi vydaná nezákonná rozhodnutí ve prospěch investora dosáhli, ale, popravdě, jste teprve na začátku zřejmě ještě dlouhé cesty.

Autor působí v programu GARDE –Globální odpovědnost Ekologického právního servisu.

Poznámky:

- 1) Autor čerpal inspiraci pro tento článek v reálné kauze továrny LG. Philips Displays v Hranicích.
- 2) § 6 odst. 2 zákona č. 353/1999 Sb. „Oznámení podle odstavce 1 je provozovatel nového objektu nebo zařízení povinen doručit okresnímu úřadu současně s prohlášením o předložení návrhu na

zahájení územního řízení o jeho umístění, popřípadě též o předložení žádosti o stavební povolení nebo žádosti o dodatečné povolení stavby podle zvláštního předpisu v případě, kdy územní rozhodnutí nebylo vydáno.“

3) § 4 odst. 3 zákona č. 353/1999 Sb. „Provozovatel je povinen sjednat pojištění podle odstavce 1 před uvedením nového objektu nebo zařízení do zkušebního provozu; není-li zkušební provoz prováděn, před uvedením do trvalého užívání.“

4) § 7 odst. 11 zákona č. 353/1999 Sb. „Užívání nového objektu nebo zařízení nesmí být zahájeno, dokud rozhodnutí o schválení programu okresním úřadem nenabude právní moci.“

5) § 159a odst. 6 trestního řádu „Proti usnesení o odložení věci může poškozený uvedený v odstavci 5 podat stížnost, jež má odkladný účinek.“

6) Podle § 174 odst. 2 písm. e) trestního řádu je při výkonu dozoru státní zástupce oprávněn „rušit nezákonná nebo neodůvodněná rozhodnutí a opatření policejního orgánu, která může nahrazovat vlastními; u usnesení o odložení věci může tak učinit do 30 dnů od doručení.“

Publikováno: 7. 9. 2005

VIA IURIS

**Soubor článků z „Via Iuris – Bulletinu pro právo ve veřejném zájmu ONLINE“
za období 1. 7. – 30. 9. 2005**

viaiuris.pilaw.cz

Připravuje:



Rediguje:

David Zahumenský

Redakční rada:

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

Adresa redakce:

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