



## AD USUM PUBLICUM - - VE VEŘEJNÉM ZÁJMU

### Hledání veřejné prospěšnosti

*Mgr. Martin Škop, Ph.D.*

V souvislosti s připravovanou novou kodifikací občanského zákoníku se otevřelo téma, které těsně souvisí s právními osobami a zejména s tzv. neziskovým sektorem. Tímto tématem je veřejná prospěšnost. Obecná ustanovení upravující, co to vůbec veřejná prospěšnost je, budou přímo součástí občanského zákoníku, ale také bude existovat speciální (zvláštní) zákon, který přesně stanoví, jak s tímto institutem zacházet. Základní otázkou spojenou s veřejnou prospěšností je, jak tento pojem definovat? V tomto textu se pokusím ukázat, jak v některých případech bývá tento pojem definován.

Existence veřejné prospěšnosti není v českém právním řádu ničím novým. Letmo se jí dotýká zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu. Ten v § 1 vymezuje postavení sportu ve společnosti jako veřejně prospěšné činnosti. Sport je tedy veřejně prospěšná činnost. Obecnou definici veřejné prospěšnosti v něm však nenalezneme. Bezpochyby, veřejnou prospěšnost nelze omezovat pouze na sport. Jakýkoli nový zákon zaobírající se detailněji veřejnou prospěšností by ji proto měl specifikovat. A to i vzhledem ke skutečnosti, že ne každá tělesná činnost, která si prostřednictvím organizované i neorganizované účasti klade za cíl harmonický rozvoj tělesné i psychické kondice, upevňování zdraví a dosahování sportovních výkonů v soutěžích všech úrovní (jak sport zákon definuje), je opravdu veřejně prospěšnou činností. Tím však pátrání po obsahu pojmu veřejné prospěšnosti není zcela uspokojeno. Víme zatím pouze, že sport je veřejně prospěšný. V dalším pátrání se můžeme podívat do zahraničních právních úprav zemí se srovnatelným právním řádem. Polský zákon o veřejné prospěšnosti a dobrovolnické práci ze dne 24. dubna 2003 poskytuje jak obecné vymezení veřejné prospěšnosti, tak některé kauzálně stanovené oblasti, ve kterých se předpokládá plnění veřejně prospěšných cílů.

Obecnou definici nalezneme v čl. 3 odst. 1. Ten stanoví, že veřejná prospěšnost je činnost obecně prospěšná, která je prováděna nestátními organizacemi v oblasti veřejných úkolů, které jsou specifikovány v zákoně. Oblastí, ve kterých se tak děje, je mnoho, počínaje sociální péčí a charitou, přes kulturu a společenskou vědu, po ochranu práv spotřebitelů, podporu evropské integrace. Jsou to tedy oblasti velice rozmanité. Zajímavé je, že mezi nimi lze nalézt i ty okruhy činností, které podporují polskou národní identitu a národní tradice.

Pochopitelně, zákon nestanoví s konečnou platností všechny oblasti. Dává totiž možnost vládě ustanovit další, které přestože nejsou výslovně uvedeny v zákoně, dá se předpokládat, že slouží k veřejnému prospěchu. Mimo to zákon také stanoví, které organizace mohou být veřejně prospěšné, protože ne každý subjekt pohybující se v této oblasti jím skutečně může být. Status veřejné prospěšnosti může získat pouze organizace, která není jednotkou sektoru veřejných financí, ani nejedná za účelem stanovení zisku. Pro pojem veřejné prospěšnosti je tak důležitá nejen samotná činnost, ale i některé charakteristiky toho, kdo ji vykonává.

Obdobně vymezují veřejnou prospěšnost i modelová ustanovení zákona o veřejně prospěšných organizacích, která vytvořilo Mezinárodní centrum pro neziskové právo (International Center for Non-For-Profit Law, ICNL) v roce 2001. Podle nich je veřejně prospěšná činnost každá legální činnost, která podporuje nebo propaguje veřejný prospěch podporou nebo propagací jedné ze specifikovaných oblastí. Opět se setkáme s humanitární pomocí, ochranou spotřebitele, vzděláním, odstraněním diskriminace atd. Podle ICNL předložený seznam, byť je dlouhý, není úplný. Důvodem je, že seznam v konkrétní zemi musí odpovídat potřebám, hodnotám a tradicím této země a nesmí být uzavřený, neboť tato kritéria se mění a vyvíjejí, tak jako se mění a vyvíjí stát.

Připravovaný český kodex občanského práva se veřejné prospěšnosti dotýká jen okrajově a obecně. Podle jeho ustanovení náleží status veřejné prospěšnosti té právní osobě,

kteřá svou činností sleduje dosažení obecného blaha jako veřejně prospěšný cíl, nebo vykonává veřejně prospěšnou činnost nebo poskytuje veřejně prospěšnou podporu za předem určených a rovných podmínek pro každého a nebo jejíž zisk bude podle zakladatelského právního jednání v podstatné části použit pro výkon těch veřejně prospěšných činností, pro něž je založena. Její zvláštnosti stanoví speciální zákon. Z toho lze tedy usoudit, že český zákon se při hledání veřejné prospěšnosti blíží modelům, které jsme si zde uvedli. Bude zajímavé sledovat, jak si s tímto pojmem nakonec poradí.

*Autor působí na Katedře právní teorie PrF MU, spolupracuje s Ligou lidských práv.*

**Publikováno:** 19. 1. 2005

---

## **Bič na nadnárodní korporace?**

*Mgr. Jiří Nezhyba*

Rád bych v tomto příspěvku provedl základní pohled na jednu ze zajímavých možností týkající se regulace chování nadnárodních společností, o jejíž existenci a možnostech využití přitom většina čtenářů doposud zřejmě neslyšela. Touto možností jsou Směrnice OECD pro nadnárodní společnosti (dále jen „Směrnice“) 1).

Co jsou to Směrnice? Odpověď nalezneme v jejich bodu I. Pojmy a zásady, který říká: „Směrnice představují doporučení, která vlády společně adresují nadnárodním společnostem. Obsahují zásady a standardy dobré praxe, která je slučitelná s platnými právními předpisy. Dodržování Směrnic ze strany podniků je dobrovolné a není právně vynutitelné.“

### **Regulace celosvětového obchodu**

Výjimečnost Směrnic spočívá v tom, že jsou jediným mnohostranně schváleným a souhrnným kodexem, který se vlády zavázaly podporovat. Podle Prohlášení v nich uvedeném, 2) mají Směrnice vyjadřovat sdílené hodnoty vlád zemí, které jsou zdrojem většiny toků světových přímých zahraničních investic a sídlem většiny nadnárodních společností. 3) Směrnice jsou proto aplikovatelné pro podnikatelskou

činnost v zásadě po celém světě, tedy i v České republice a na právnické osoby či tzv. Podniky založené podle českého práva, neboť ČR je členským státem OECD. 4)

Směrnice jsou součástí Deklarace OECD o mezinárodních investicích a nadnárodních společnostech. Ta stanovuje nezávazné zásady a standardy určené jak vládám, tak společnostem, přičemž Směrnice mají být pouze součástí jakéhosi „vyváženého balíčku“ a přispívat k příznivému investičnímu klimatu. Ostatní součásti tohoto balíčku pak obsahují závazky vlád poskytnout národní zacházení společnostem řízeným ze zahraničí, vyloučit konfliktní požadavky na nadnárodní společnosti a spolupracovat v otázce investičních pobídek a překážek.

Se Směrnicemi spojené Rozhodnutí Rady OECD dále stanovuje „Postupy implementace Směrnic OECD pro nadnárodní společnosti“ a „Procedurální pokyny“. V nich je určeno, že země, které se ke Směrnicím připojily, musí zřídit tzv. Národní kontaktní místa (National Contact Points - dále jen „NKM“), jejichž základním úkolem je prosazení účinnosti Směrnic. NKM pak mají fungovat v souladu se základním kritériem viditelnosti, dostupnosti, transparentnosti a zodpovědnosti, aby tím podpořily cíl funkční rovnováhy. NKM má z tohoto důvodu zajistit zveřejnění a zpřístupnění Směrnic vhodnými prostředky a v národním jazyce, přičemž potencionální investoři (tuzemští i zahraniční) by měli být o Směrnicích vhodným způsobem informováni. Dalším z úkolů NKM je zvyšování povědomí o Směrnicích, v případě potřeby také spolupráce s podnikatelskými kruhy, organizacemi zaměstnanců, jinými nevládními organizacemi a zainteresovanou veřejností.

Po vstupu ČR do OECD bylo zřízeno Národní kontaktní místo na odboru mezinárodních organizací Ministerstva financí ČR 5) (dále jen „MF ČR“). Pro postup při řešení tzv. specifických případů (což je v podstatě Směrnicemi uměle vytvořené pojmenování pro stížnost či podnět proti jejich porušování konkrétní nadnárodní společností) NKM vytvořilo „Procedurální pravidla pro jednání NKM při implementaci Směrnice ve specifických případech“ (dále jen „Procedurální pravidla“).

Obsah Směrnic samotných je rozčleněn do 10 kapitol regulujících jednotlivé oblasti jako je např. Zveřejňování informací, Zaměstnanost a pracovněprávní vztahy, Životní prostředí, Potírání úplatkářství, Zájmy spotřebitelů, Věda a technologie, Hospodářská soutěž či Daňový systém. Záběr Směrnic je tedy poměrně dosti široký. Je přitom dosti pravděpodobné, že jistá část podniků operujících v České republice výše uvedené požadavky naplňovat nemusí, či přímo zjevně nenaplnuje. Takové zjištění pak může vést k podání stížnosti k Národnímu kontaktnímu místu. Směrnice se k otázce oprávněných subjektů nijak nevyjadřují, avšak z povahy věci to mohou být nejčastěji odborové organizace a jejich svazy či občanská sdružení zabývající se ochranou životního prostředí a lidských práv.

### **Stěžovat si lze**

Nyní si proto přibližme postup po podání stížnosti k NKM. Ten má podle Procedurálních pravidel následující průběh: NKM především bez zbytečného odkladu vydá Oznámení o přijetí podání, ve kterém potvrdí, že podání obdrželo, a že se jím bude zabývat, popřípadě oznámí stěžovateli jakým způsobem je nutné podání doplnit. Samotné Oznámení pak NKM zašle kromě stěžovatele představitelům odborových svazů, zaměstnavatelských svazů a věcně zainteresovaným ministerstvům a ústředním orgánům státní správy. Poskytne je rovněž tiskovému útvaru MF ČR, které dále zváží jeho uvolnění pro média. Z uvedeného plyne, že NKM bude předně usilovat o to, aby jeho jednání o specifických případech mělo charakter tripartitního jednání.

Při řešení samotné stížnosti svolá NKM nejprve tzv. užší jednání, na kterém bude provedeno úvodní zhodnocení vnesených problémů a zvážena strategie dalšího postupu, zejména potřeba přímého jednání mezi stranami, kterých se záležitost týká, předložení dalších dokumentů, informací, analýz apod..

Nepodaří-li se specifický případ vyřešit v rámci užšího jednání, uskuteční se ve druhé fázi jedno či více tzv. širších jednání, ke kterým NKM přizve zainteresované strany. V rámci těchto jednání s nimi prodiskutuje problémy a nabídne zprostředkování, které by mohlo napomoci k řešení problému. V této fázi dle Procedurálních pravidel bude NKM usilovat o vyřešení stížnosti na národní úrovni. V případě potřeby však může NKM

specifický případ konzultovat také na bilaterální úrovni s NKM země, kde je sídlo mateřské nadnárodní společnosti, eventuelně může požádat o spolupráci na multilaterální úrovni další NKM, resp. Investiční výbor OECD (bývalý CIME - Výbor pro investice a nadnárodní společnosti).

O výsledku jednání vydá NKM Prohlášení. To má obsahovat příslušná doporučení pro nadnárodní společnost ve vztahu k porušeným bodům Směrnice. Jak již však bylo řečeno, to není právně vynutitelné. Prohlášení dále může obsahovat oznámení o tom, že spor byl urovnán nebo prohlášení o tom, že problém nezasluhuje dalšího posouzení či nesouvisí se Směrnicí apod. Toto Prohlášení zašle NKM všem zainteresovaným stranám a dalším subjektům, kterým bylo zasláno Oznámení o přijetí podnětu a opět je poskytne tiskovému útvaru MF ČR, které dále zváží jeho uvolnění pro média. Prvek medializace (o kterou se může samozřejmě snažit také sám stěžovatel) je nutno považovat za podstatný. V oblasti, do níž Směrnice spadají, tedy prostor vymezený konceptem tzv. společenské odpovědnosti korporací (CSR - corporate social responsibility), je možný negativní mediální obraz chování podniků, které jsou tzv. brand sensitive, tedy citlivé na svou obchodní značku či firmu, zřejmě jedním z největších strašáků.

Český NKM od svého vzniku přijal zatím celkově 5 podání na porušování Směrnic, která se vždy týkala nedodržování zásad vyplývajících z bodu IV. Směrnic: Zaměstnanost a pracovněprávní vztahy, tj. zejména práva zaměstnanců na zastupování odbory, vytvoření potřebných podmínek k uzavírání kolektivních smluv a všestranné podpory spolupráce mezi zaměstnavateli, zaměstnanci a jejich zástupci. Předkladateli podnětů proto doposavad byly vždy odborové orgány.

V zahraničí již přitom existují zkušenosti s podáváním stížností před NKM ze strany občanských sdružení, a to především pro porušení bodu V. Směrnice: Životní prostředí. Výsledky projednávání jejich podnětů však zatím příliš nenasvědčují tomu, že by Směrnice a plnění jejich doporučení byly Národními kontaktními místy skutečně důsledně vyžadovány. Je proto otázkou, zda řešení jednotlivých stížností prostřednictvím tohoto právně nezávazného nástroje může obecně a do budoucna přispět k tomu, aby

nadnárodní korporace skutečně napravovaly své často velice neodpovědné chování. Přesto, či právě proto se domnívám, že je třeba Směrnice a jejich funkčnost neustále ověřovat, a tedy obracet se na NKM a stěžovat si na jejich porušení. Touto cestou pak lze zatím nepříliš dobrými zkušenostmi s plněním dobrovolných závazků nadnárodních korporací v rámci konceptu CSR podpořit stále silnější argumenty volající po vytvoření právně závazné úpravy chování nadnárodních společností (corporate accountability).

*Autor působí v Ekologickém právním servisu.*

#### **Poznámky:**

- 1) The OECD Guidelines for Multinational Enterprises; OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development - Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.
- 2) Prohlášení předsedy zasedání Rady OECD na úrovni ministrů, červen 2000.
- 3) Dle bodu I. „Pojmy a zásady“ Směrnic pro jejich účely není zapotřebí přesně definovat nadnárodní společnosti. Obvykle zahrnují podniky nebo jiné organizační jednotky zřízené ve více než jedné zemi a které jsou vzájemně tak provázány, že mohou různým způsobem koordinovat jejich činnost. Směrnice se týkají všech organizačních jednotek v rámci nadnárodních společností (mateřské firmy i místní organizační jednotky). Očekává se, že tyto různé organizační jednotky budou v rámci skutečného rozdělení odpovědností mezi sebou spolupracovat a že si budou vzájemně pomáhat, aby zajistily dodržování Směrnic.
- 4) Dne 14. 12. 1960 byly v Paříži přijaty Konvence o OECD a Dodatkové protokoly č. 1 a č. 2.. Listiny o přístupu České republiky ke Konvenci o OECD byly uloženy u vlády Francouzské republiky, deponitáře Konvence, dne 21. 12. 1995 a tímto dnem pro Českou republiku vstoupila Konvence v účinnost (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 266/1998 Sb.)
- 5) Směrnice spolu s dalšími materiály vztahujícími se k nim lze nalézt na stránkách Ministerstva financí ČR:  
<http://www.mfcr.cz/static/Oecd/Smernice20010222.htm>  
a  
<http://www.mfcr.cz/static/ZahrVztahy/oecd.htm>

**Publikováno:** 23. 2. 2005

## **OPE ET CONSILIO - - POMOCÍ A RADOU**

### **Informace v temnotách**

*Mgr. Vítězslav Dohnal*

Mohlo by se zdát, že po více než pěti letech účinnosti zákonů o právu na informace 1)

nebudou mít občané žádné problémy, seznámit se vším, co se na úřadech odehrává. Navzdory mnohdy progresivním rozhodnutím správních soudů ovšem rezistence úřadů přetrvává. U některých z nich se oproti dřívějšímu stavu situace paradoxně zhoršuje, když úřady začínají bránit získávání informací nejen žadatelům využívajícím informační zákony, ale už i účastníkům řízení.

#### **Obstrukce úřadů**

Budme konkrétní - v Třeboni, Táboře, Rumburku, Slaném a na Praze 6 neposkytují úředníci stavebních úřadů účastníkům řízení všechny informace ze správních spisů. Konkrétně odmítají pořizovat kopie listin obsažených ve spise.

V detailech se postup jednotlivých úřadů samozřejmě liší. Na Praze 6 nepoživují kopie listin, které nevyhotovil přímo stavební úřad. V Třeboni jdou ještě dále, účastníkům odmítají nakopírovat i rozhodnutí, které bylo oznámeno veřejnou vyhláškou (vyvěšeno na úřední desce). 2)

Naopak u všech kauz můžeme najít společné rysy. Hlavní spočívá v tom, že neúspěšní žadatelé o kopie původně problémy s jejich získáváním neměli. Přístup se změnil v okamžiku, kdy začali být jako účastníci řízení pro úřad nepříjemní. Moc se ptali, podávali námítky nebo se dokonce, nedejbože, odvolali.

Pokud už úředníci milostivě svůj postup odůvodňují, uvádějí jako důvod unisono § 23 správního řádu. Podle tohoto ustanovení mají účastníci řízení a jejich zástupci právo nahlížet do spisů s výjimkou protokolů o hlasování a pořizovat si z nich výpisy. Zákon tedy skutečně mluví jen o výpisech a nikoliv o kopiích. Úředníci proto nutí účastníky řízení, aby si celé stránky dokumentace opisovali.

Z naznačených případů je zřejmé, že namísto systému označovaného v anglosaských zemích jako „government on sunshine“ u nás stále na mnoha úřadech převládá „government in darkness“. Jak právně postupovat proti snaze některých zaměstnanců veřejné správy úřadovat radši v temnotě (nebo alespoň ve stínech) než na denním světle?

## Racionální výklad

V první řadě zopakujme, že v popsáných případech se nejedná o žadatele o informace podle informačních zákonů, ale o účastníky řízení. Pokyn úředníků „podejte si písemnou žádost a my vám pak odpovíme“ proto nemá v žádném zákoně oporu. Postupuje se výlučně podle již zmíněného správního řádu. Jeho § 23 je ovšem potřeba vykládat v souladu s technickým vývojem, logickým uvažováním a ústavními principy.

Technickým vývojem mám na mysli, že v době přijímání správního řádu kopírky na úřadech neexistovaly. Proto možnost pořizování kopií zákonodárce do textu zákona nevtělil. Pokud dnes taková technická možnost existuje, musí úřad vyložit pojem „výpis“ šířeji a zahrnout do něj i pořizování kopií.

Logickým uvažováním dojdeme k závěru, že je nesmyslné na jednu stranu nepořizovat kopie a na druhou nechat žadatele celý požadovaný dokument si opsat. Výklad zákona se tak stává čirou obstrukcí bez logického důvodu.

A ústavní principy? Samozřejmě právo na informace. V tomto případě však hlavně právo na spravedlivý proces v ústavní rovině vyjádřené v čl. 36 Listiny základních práv a svobod a provedené mimo jiné správním řádem. V § 3 odst. 2 správního řádu se například dočteme, že správní orgány jsou povinny dát účastníkům řízení příležitost, aby mohli účinně hájit své práva a zájmy. Jak může účastník řízení hájit svá práva, když mu správní orgán znemožní okopírovat si hlukovou studii a nechat ji následně posoudit vlastním znalcem?

Správní orgány navíc mají podle § 3 odst. 3 správního řádu dbát na to, aby řízení probíhalo bez zbytečného zatěžování účastníků. Čím jiným než zbytečným zatěžováním účastníků je nucené několikahodinové opisování si nezbytných podkladů, když jejich kopie lze vyhotovit za několik minut na kopírce?

## Bránit se lze

Účastníci, kteří se s podobnými praktikami na úřadě setkají, by měli požádat o sepsání

protokolu o tom, že jim bylo poskytnutí kopií odmítnuto. Poté by měli do svých námitek a odvolání uvádět, že úřad závažným způsobem porušil jejich procesní oprávnění a znemožnil jim tak hájit účinně jejich práva a zájmy. V odvolání by měli žádat nadřízený orgán, aby z důvodů těžkých procesních vad předmětné rozhodnutí zrušil. Pokud neuspějí, mohla by taková procesní pochybení úřadů vést ke zrušení rozhodnutí správním soudem.

Současně se domnívám, že obstrukčním jednáním úřadů může docházet až k naplnění skutkové podstaty trestného činu maření úkolů veřejného činitele z nedbalosti podle § 159 trestního zákona. 3) Poskytování informací a zachování procesních práv účastníků řízení patří podle mého názoru k důležitým úkolům veřejné správy. Zmaření nebo ztížení takového úkolu sankcionuje trestní zákon trestem odnětí svobody nebo zákazem činnosti.

Na pomoc je možné vzít si také zákon o úřednících samosprávných celků. 4) Podle jeho § 16 patří k základním povinnostem úředníka samozřejmě dodržování zákonů a také výslovně poskytování informací. Pokud se jedná o vedoucího pracovníka na úřadě, může porušování základních povinností vést k jeho odvolání. U běžných zaměstnanců by měl následovat postih podle zákoníku práce, kterým může být v případě opakovaného porušování až výpověď. 5)

*Autor působí v Ekologickém právním servisu.*

---

### Poznámky:

- 1) Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.
- 2) Doručování veřejnou vyhláškou upravuje obecně § 26 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), stavební zákon č. 50/1976 Sb. např. v § 36 odst. 4 nebo 61 odst. 4 blíže specifikuje situace, za nichž je možné veřejnou vyhláškou doručovat v řízeních týkajících se výstavby.
- 3) Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon.
- 4) Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků.
- 5) Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce.

**Publikováno:** 9. 2. 2005

## ZPRÁVY Z MALÉ STRANY ANEB PŘIPRAVOVANÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY

### Boj o stavební zákon pokračuje

*Mgr. Luděk Šíkola*

V lednu 2005 skončilo vnější připomínkové řízení k návrhu nového stavebního zákona. Ministerstvo životního prostředí předložilo desítky připomínek, z nichž většina byla zásadních. Na některá nepřijatelná ustanovení návrhu jsme upozornili ve *Via iuris* v loňském roce. Podívejme se nyní na změny, ke kterým v uplynulých přibližně 6 měsících v textu zákona došlo.

#### Navzdory investorům

Nejprve snad dobré zprávy. Spolupředkladatelé, tedy resort životního prostředí a ministerstvo pro místní rozvoj, předkládají Legislativní radě vlády návrh, ve kterém již chybí vyvlastňovací účel průmyslové zóny. Prokazování veřejného zájmu na vyvlastňování nemovitostí za účelem prospěchu soukromého investora bylo těžko ospravedlnitelným zásahem do demokratických práv občanů a je dobře, že se těchto řízení nedočkáme. Snad, neboť lze očekávat, že někteří poslanci se při projednávání zákona chopí iniciativy a budou se snažit průmyslové zóny jako účel pro vyvlastnění do zákona vrátit. Ostatně tvořivost zákonodárců je tím úplně největším nebezpečím pro výslednou podobu stavebního zákona.

Velkým investorům bylo v minulém znění zákona vycházeno vstřícně také novou úpravou regulačního plánu, který by mohl nahrazovat územní rozhodnutí. V případě liniových staveb se jevílo toto řešení z hlediska zajištění vysokého standardu ochrany přírody a krajiny jako naprosto nepřijatelné. Investor by např. v případě komunikace navrhl krajskému zastupitelstvu schválení regulačního plánu pro vedení koridoru v území a při známém nadšení krajů pro jakýkoliv rozvojový záměr, by jistě neměl problém politiky přesvědčit o jeho schválení. Poté by už chybělo jen stavební povolení, které by v případě dálnice Ministerstvo dopravy s nadšením vydalo.

Ministerstvo životního prostředí si bylo praktické ztráty vlivu nad dopravními stavbami vědomo a prosazuje do textu změnu, která zajišťuje, že v nezastavěném území musí vždy proběhnout územní řízení. Znamená to, že všichni účastníci, ať již vlastníci dotčených pozemků nebo občanská sdružení budou mít možnost předkládat v tomto správním řízení námitky a hájit tak svůj i veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Nutno znovu zmínit, že lobby betonářů nenechá jistě tuto změnu bez povšimnutí a bude nutit „své“ poslance k protiúderu.

Stejně tak v souvislosti s přijímáním nového stavebního zákona nedojde ani k označení veškerých silnic, rychlostních komunikací a dálnic za veřejně prospěšné stavby. Takové ustanovení měl upravit zákon o pozemních komunikacích. Nadále bude nutné tyto stavby takto označovat ve schvalovaných územních plánech. Teprve pak bude možné pro tyto stavby vyvlastňovat při prokázání veřejného zájmu ve vyvlastňovacím řízení.

Posun k lepšímu nastal i v otázce vydávání územně plánovací dokumentace místními samosprávami. Ty je budou i podle nového stavebního zákona vydávat v samostatné působnosti a tudíž občanům zůstává možnost vyjádřit se k problematice rozvoje území v místním referendu. Z praxe sice víme, že institut místního referenda je v otázce územního plánování možností spíše teoretickou, přesto ovšem alespoň jako politický, nátlakový prostředek není zcela bez významu.

Samostatnou kapitolou související s přestavbou stavebního práva je změnový zákon přijímaný současně se stavebním zákonem. Zatím se podařilo zamezit nejhoršímu vývoji, tzn. že složková řízení podle zákona o odpadech, ovzduší a vodách budou nadále vedena v režimu správního řádu a budou zakončena správním rozhodnutím. Bez těchto rozhodnutí nemůže investor získat územní, příp. stavební povolení.

Ostatní složková řízení sice ztrácejí charakter samostatných správních řízení, ovšem jejich režim se bude řídit ustanoveními nového správního řádu o závazném stanovisku. Princip závazného stanoviska spočívá v tom, že povolující orgán, v našem případě stavební úřad, musí zahrnout podmínky založené závazným stanoviskem dotčeného

orgánu státní správy (ochrany přírody) do výrokové části povolení. Tyto podmínky se tak stávají přímo vymahatelnými.

V případě, že odvolání směřuje do těchto podmínek daných závazným stanoviskem dotčeného orgánu státní správy, musí stavební úřad předložit odvolání nadřízenému orgánu tohoto dotčeného orgánu ke změně či potvrzení stanoviska. Jsou-li v rozporu vyjádření dvou ústředních orgánů státní správy, řeší rozpor vláda. Nejpodstatnější ovšem je, že v případě, že dotčený orgán státní správy vydá negativní závazné stanovisko, musí stavební úřad žádost např. o územní rozhodnutí zamítnout.

## Malá domů

V návrhu zákona ovšem zůstávají mnohá nepřijatelná ustanovení. Kritizovaný institut zástupce veřejnosti stále komplikuje obranu občanů proti nepřipustným záměrům. Požadované kvórum občanů musí podat věcně společnou připomínku, aby mohli zmocnit zástupce k hájení svých zájmů s procesně silnějším postavením v procesech podle stavebního zákona. Není vůbec zřejmé, jak se bude prokazovat a kdo bude ověřovat, že stovky občanů podali věcně společnou připomínku.

Nadále v návrhu zákona figuruje množství výjimek, jež umožňují obejít běžné územní nebo stavební řízení. Obáváme se, že tyto výjimky umožní úředníkům účelově manipulovat s předmětem žádosti a stavby zařazovat do takových kategorií, aby bylo možno je povolovat nestandardními postupy a především bez veřejné kontroly.

Nejilustrativnějším případem prokorupčního ustanovení nového stavebního zákona je institut náhrady za změnu v území. Ten zaručuje vlastníkům pozemku, který byl původně územním plánem určen k zastavění, aby při změně územního plánu a zrušení možnosti pozemek zastavět, zastupitelstvo schválilo finanční náhradu pro vlastníka takového pozemku rovnající se rozdílu mezi cenou stavebního pozemku a cenou pozemku v nezastavitelné území.

Základní úvaha této konstrukce je správná, ovšem je nutné řešit ještě situaci, kdy se pozemek opětovně vrátí do režimu zastavitelného území. Pak musí mít dříve

vyplacený vlastník povinnost vrátit obdrženou náhradu. Pokud na tuto situaci zatím zákon nemyslí, vystavujeme se riziku manipulací s územním plánem ve prospěch osob spřízněných s místními politiky. Navíc spojeným s hrozbou zruinování obecního rozpočtu z důvodů nutnosti vyplácet opakované náhrady při opakovaných účelových změnách územních plánů.

Návrh nového stavebního zákona má v polovině března na programu jednání Legislativní rada vlády. Průběh tohoto jednání bude první zkouškou pevnosti dohod spolupředkladatelů zákona. Změny, které se podařilo prosadit jsou nezbytným minimem, aby stavební zákon byl vyváženou normou zajišťující zájmy stavebníků na straně jedné a další veřejné zájmy na straně druhé.

Není pochyb o tom, že stavební zákon je normou se zásadním dopadem na standard ochrany životního prostředí. O tom ostatně svědčí i to, že jedním ze spolupředkladatelů je ministerstvo životního prostředí. Věřme, že uvědomovala-li si tuto skutečnost vláda při zadání zpracování zákona, přistoupí stejně zodpovědně k textu zákona i poslanci. I když představa poslance, který zrovna v případě stavebního zákona potlačí svou legislativně kreativní touhu je asi iluzorní ...

*Autor je advokát.*

**Publikováno:** 9. 3. 2005

---

## Čekání na nový občanský zákoník

*Mgr. Martin Škop, Ph.D.,  
Mgr. Robert Cholenský*

V současnosti 1) dochází v České republice ke změně některých klíčových zákonů, představujících výraznou část páteřního systému českého práva. V případě, který máme na mysli, představuje změna vlastně tvorbu nových kodexů, které plně nahradí ty stávající. Nejde tedy o novelizaci předpisů stávajících, ale jejich nahrazení předpisy novými. K takovému procesu dochází i u občanského zákoníku. Usnesením vlády č. 345 ze dne 18. dubna 2001, návrhu věcného záměru občanského zákoníku (kodifikace soukromého práva) došlo k posunu v tvorbě nového kodexu soukromého práva, který nastoupí na místo stávajícího zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění

pozdějších změn, a do jehož obsahu budou zakomponovány i mnohé právní normy dnes existující v podobě zvláštních právních předpisů (např. zákon o nadacích a nadačních fondech, zákon o rodině, atp.).

Nelze se domnívat, že by proces tvorby nového občanského zákoníku 2) obešel zcela bez zádrhelů a střetů různé závažnosti. Tak výrazný právní předpis nemůže nevyvolávat otázky a nesouhlas zastánců různých směrů v rámci právní vědy i praktického používání práva. V každém případě – i právě díky potřebě konsenzu a vyslyšení mnoha zájmových skupin – může být výsledkem legislativní práce kodex, který vyslyší potřeby teorie i praxe a vytvoří ucelený a komplexní právní předpis, vystihující obecné principy pro úpravu soukromých vztahů a řešící i možné nesrovnalosti. V současné době lze tvůrcům kodexu vytýkat příklon k některým směrům právní nauky, avšak je nepochybné, že normotvorné práce zatím zdaleka nekončí a je pouze v rukou veřejnosti (odborné i soukromé), aby se k vytvořeným návrhům právních norem vyjádřila.

Mimo výše uvedené právní předpisy, by nový kodex občanského práva, či nový občanský zákoník (dále též jen OZ), měl upravovat i právní vztahy dotýkající se sdružování občanů, které jsou doposud v kompetenci zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, v platném znění, a také zákona č. 116/1985 Sb., o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v Československé socialistické republice. Snahou tvůrců by tak mělo být nahradit předpisy, které sice představují poměrně jednoduchou úpravu činnosti tzv. občanských sdružení, avšak vyvolávají některé aplikační nejasnosti 3) a v některých bodech balancují na hraně ústavnosti (např. co se týče pojmu „registrace“ uvedeného v zákoně a neexistence této podmínky při Listinou základních práv a svobod stanoveném omezení), ale také předpis, který bývá řazen k těm, které mohou být vnímány jako protiústavní. 4)

Zákon č. 116/1985 Sb., totiž upravuje jiné postavení organizací (i občanských sdružení) s mezinárodním prvkem, které podléhají povolení státní správy. Tímto zákonem je tak porušeno Listinou dané právo dopadající na každého, bez nutnosti existence českého státního občanství, a tyto organizace s mezinárodním prvkem diskriminuje oproti subjektům ostatním. 5) Je tak porušena rovnost při uplatňování základních lidských práv a svobod. Občanské sdružení podle

zákona č. 86/1990 Sb., o sdružování občanů je podle nového občanského zákoníku považováno za „korporaci“. 6) Konkrétní formou sdružení osob bude spolek. 7) Stávající právní úprava zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů je úpravou do jisté míry parciální, která ponechává celou řadu otázek neřešenou, odpovědi na tyto otázky je potom nutné hledat v dalších předpisech. Například rámec likvidace nalezneme až v zákoně č. 513/1991 Sb., obchodním zákoníku a jiné např. v občanském zákoníku.

Nový občanský zákoník řeší problematiku právnických osob komplexním způsobem, avšak zavádí také některé nové instituty, doposud u nás v oblasti právní úpravy spolků neexistující, které někdy vyvolávají obavy případně i odpor. Ustanovení nového OZ o spolcích (dnešních občanských sdruženích) se tak, na rozdíl od stávajícího zákona o sdružování občanů, například podrobně zabývají otázkami seznamu členů a členství, organizací spolku, jeho likvidací, či změnami (fúze, rozdělení) a též veřejným spolkovým rejstříkem a jinými.

*Martin Škop působí na Katedře právní teorie PrF MU, spolupracuje s Ligou lidských práv. Robert Cholenský působí v Lize lidských práv, je doktorandem na PrF MU.*

---

#### **Poznámky:**

- 1) Občanské sdružení Liga lidských práv připravuje připomínky k návrhu nového občanského zákoníku a seznamuje s jeho zněním zainteresované skupiny prostřednictvím seminářů. Tyto činnosti Ligy byla podpořena grantem nadace VIA.
- 2) V tomto textu se vychází ze znění návrhu občanského zákoníku jak byl zveřejněn v lednu roku 2005.
- 3) Uvedené např. v článku Adámková, Kateřina: Úvaha nad potřebností „nepotřebného zákona o spolcích“ In: Právní rozhledy, č. 2, 2001, str. 65 – 69.
- 4) Názor o snížené ústavní konformnosti uvedeného právního předpisu zastává i prof. JUDr. Ivo Telec, CSc. z Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.
- 5) Pro vztah mezi zákonem o sdružování občanů a zákonem o podmínkách činnosti organizací s mezinárodním prvkem v ČSSR viz např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 23.3. 1999 5 A 91/96.
- 6) Ustanovení § 166 a násl. návrhu OZ, leden 2005, § 166 odst. 1: „Korporaci vytváří sdružení osob.“
- 7) Ustanovení § 170 a násl. návrhu OZ, leden 2005.

**Publikováno:** 16. 3. 2005

---

## **Domácí násilí: Bude mít policie možnost vykázat násilníka ze společné domácnosti?**

*Mgr. Hana Langhansová*

Dne 16. 2. 2005 prošel prvním čtením v poslanecké sněmovně návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti ochrany před domácím násilím. Návrh zákona byl přikázán k projednání výborům. Zároveň byla lhůta k projednání ve výborech prodloužena o 20 dnů. O co jde? Řada zemí, nejen evropských (např. Rakousko, SRN, Itálie, Švédsko, Velká Británie, USA, Turecko, Jihoafrická republika), se už nechala inspirovat rakouskou právní úpravou, která umožňuje policistům přivolaným k případu domácího násilí omezit na nezbytně nutnou dobu (10 dní) práva násilné osoby v tom smyslu, že je jí zakázán vstup do společné domácnosti a bezprostředního okolí. Ohrožená osoba následně může podat návrh k soudu, který pak formou předběžného opatření tuto ochranu prodlouží.

V některých zemích (Slovensko, některé státy USA) je možná alespoň varianta soudního vykázání. Také 55 českých poslanců, v čele s Janem Kasalem, podepsaných pod návrhem zákona o ochraně před domácím násilím (sněmovní tisk č. 828), pochopilo potřebnost podobné právní úpravy v České republice. Nevládní organizace už léta upozorňují na naprosto nevyhovující situaci, kdy si oběti domácího násilí musí svou bezpečnost zajišťovat svépomocí na vlastní náklady, přičemž jsou většinou ve finanční tísní a ve zbitáčeném psychickém stavu, často i ve špatném zdravotním stavu vyvolaném buď přímo útokem násilníka nebo vlivem dlouhodobého psychického stresu. Navíc ve většině případů se jedná o ženy s dětmi.

Za dnešní právní úpravy je pro oběť domácího násilí tak komplikované a psychicky vyčerpávající opustit násilníka (a tedy i společnou domácnost), že často raději volí soužití s ním, ačkoli to pro ni znamená ohrožení jejího zdraví i života, nemluvě o lidské důstojnosti. Řada pachatelů domácího násilí se navíc nesmíří s útekem své oběti, snaží se ji vyhledávat a přesvědčit k návratu. Orgány činné v trestním řízení si dokážou poradit pouze s těmi nejtěžšími případy ublížení na zdraví či s vraždou. Neexistuje tak u nás zatím účinná ochrana oběti.

To by se ale mohlo změnit v relativně krátké době. Výše zmíněný návrh zákona, který se právě projednává v poslanecké sněmovně počítá s účinností od 1. 1. 2006. Pokud se tedy vše podaří, měla by situace už příští rok vypadat zcela jinak. Návrh počítá se změnou osmi zákonů. Ta hlavní se týká zákona o policii, která by měla mít pravomoc vykázat toho, kdo je podezřelý z nebezpečného útoku proti životu, zdraví, svobodě nebo lidské důstojnosti, z domácnosti obývané společně s ohroženou osobou a bezprostředního okolí. Účelem je zabránit takovému útoku. Vykázání bude možné nařídit v případě, že ze zjištěných skutečností takové nebezpečí vyplývá a to zejména s ohledem na předcházející útoky. Rozhodnutí o vykázání by se vydávalo ve správním řízení a bylo by ihned vykonatelné. Vykázat by bylo možné i osobu, která momentálně není v domácnosti přítomna.

Navrhovaná právní úprava podrobně stanoví způsob vykázání, největším problémem však pro zasahující policisty bude otázka, kdy tuto právní úpravu aplikovat. Je tedy jasné, že je k tomu potřeba intenzivní výcvik policistů, kteří s případy domácího násilí přicházejí do styku, aby byli schopni na místě incidentu rozeznat, kdo je agresorem a kdo obětí. Dále je samozřejmě nutná policejní evidence případů domácího násilí, která následně poslouží jako zdroj informací o předcházejících útocích.

Další podstatnou část návrhu pak představuje změna občanského soudního řádu, který by měl nadále upravovat zvláštní druh předběžného opatření, jímž by bylo možno soudně tuto ochranu prodloužit (případně nařídit, oběť se totiž může na soud obrátit i bez předchozího policejního zásahu) a to i opakovaně, maximálně však může takové předběžné opatření trvat jeden rok.

Další změny se pak týkají občanského zákoníku (např. vypořádání společného jmění manželů, při kterém by soud bral ohled na domácí násilí), přestupkového zákona (v případech domácího násilí by se nadále přestupky proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) projednávaly z úřední povinnosti, nikoli na návrh poškozeného), trestního zákona (nerespektováním policejního vykázání by se násilník mohl dopustit trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí), trestního řádu (z § 163, který upravuje trestní stíhání se souhlasem poškozeného, by byly vypuštěny násilné trestné činy, u kterých by se tedy souhlas nadále nevyžadoval), a zejména zákona o sociálním zabezpečení a zákona č. 114/1988,

podle kterého by kraj v samostatné působnosti zřizoval intervenční centra. Tato by zajišťovala obětem domácího násilí psychologickou, sociální a právní pomoc.

Projednávání zákona se jistě neobejde bez ostrých názorových střetů, jedná se však o téma, procházející napříč politickými stranami a tak se snad podaří nakonec najít návrhu dostatečnou podporu. Znění projednávaného návrhu můžete najít na [http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?F=H&PT=U&dx=1&o=4&na=&T=828&ZA=&f\\_N=on&f\\_I=on&f\\_U=on&f\\_S=on&f\\_Z=on&f\\_P=on&f\\_R=on&f\\_V=on&f\\_O=on&ra=20](http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?F=H&PT=U&dx=1&o=4&na=&T=828&ZA=&f_N=on&f_I=on&f_U=on&f_S=on&f_Z=on&f_P=on&f_R=on&f_V=on&f_O=on&ra=20)).

*Autorka působí v Lize lidských práv.*

**Publikováno:** 30. 3. 2005

## **NOVÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY A ZKUŠENOSTI S JEJICH APLIKACÍ**

### **Jak proti legislativním zmetkům Aarhuskou úmlouvou bojovat**

*Mgr. Pavel Černý*

Skutečnost, že pro Českou republiku vstoupila 4. 10. 2004 v platnost tzv. Aarhuská úmluva 1) má pro nevládní organizace, usilující o ochranu životního prostředí právními prostředky, zásadní význam. Tato úmluva jim totiž garantuje řadu práv, které mohou při této snaze využívat. 2) Na příkladu povolování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK) se pokusím poukázat na možnosti využití ustanovení Aarhuské úmluvy v případech, kdy česká úprava rozhodování ve věcech životního prostředí práva veřejnosti nerespektuje. Východiskem těchto možností je článek 10 Ústavy ČR, podle něž jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu, přičemž pokud stanoví mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. S odkazem na tento článek Ústavy mohou nevládní organizace Aarhuskou úmluvu nejen využít k domáhání se svých práv, ale v některých případech se s její pomocí pokusit dosáhnout i zrušení ustanovení českého práva, která jsou s požadavky úmluvy v rozporu.

### **Aubrechtova novela**

Podle § 43 ZOPK mohou být udělovány výjimky pro různé činnosti, které jsou podle třetí části tohoto zákona v tzv. zvláště chráněných územích (národní parky, národní přírodní rezervace, chráněné krajinné oblasti atd.) obecně zakázány. Novelou z dubna roku 2004 3) bylo toto ustanovení změněno tak, že podle jeho současného znění „výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích .. v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povoluje v každém jednotlivém případě svým rozhodnutím vláda“. K této změně došlo v souvislosti s projednáváním tzv. „naturové novely“ ZOPK (sněmovní tisk č.

575) schválením pozměňovacího návrhu poslance ČSSD Vlastimila Aubrechta, jehož jednoznačným cílem bylo odebrat Ministerstvu životního prostředí pravomoc k rozhodování o výjimkách z ochranných podmínek národních parků a chráněných krajinných oblastí v případech, kdy tyto ochranné podmínky brání uskutečnění investičních záměrů typu dálnic či vodních cest.

Podle mého názoru je ve vztahu k této novele § 43 ZOPK označení „legislativní zmetek“ plně oprávněné. Z právního hlediska jde o zcela nesystémový a ve svých důsledcích (viz níže) protiústavní zásah do kompetencí jednotlivých typů státních orgánů, popírající základní principy výkonu veřejné správy. Věcně je důsledkem této změny nesmyslné rozhodování vlády o lokálních a marginálních záležitostech typu povolení ke vstupu mimo značené cesty, ke sběru rostlin pro účely vědeckého výzkumu, „pro vjezd terénního automobilu a mopedu za účelem možnosti navštívit sousedy, přátele a známé“ apod. 4)

Právně je zásadním problémem současné úpravy především nejasnost a faktická neřešitelnost (ve smyslu souladu s ústavním pořádkem a s požadavkem vnitřní logiky a bezspornosti právní úpravy) otázky, jakým postupem a v jaké formě má být o výjimkách podle § 43 ZOPK rozhodováno. Je zřejmé, že vláda nemůže výjimku udělit jinak než usnesením, přijatým nadpoloviční většinou všech jejích členů (čl. 76 odst. 2 Ústavy).

Osobně se kloním - v čistě teoretické rovině - k názoru, že i po provedené novelizaci mají být tyto výjimky vydávány ve správním řízení a formou rozhodnutí podle správního řádu, jako tomu bylo před jejím schválením. 5) Platné znění § 43 ZOPK výslovně stanoví, že vláda povoluje výjimky „svým rozhodnutím“. V praxi je vydává na žádost toho, kdo zamýšlí uskutečnit činnost, která je ve zvláště chráněném území jinak obecně zakázána, a v případě povolení výjimky mu stanoví k této činnosti závazné podmínky. 6) Jde tedy o rozhodnutí o právech a povinnostech konkrétní osoby ve smyslu § 1 správního řádu. 7) A konečně, § 43 ZOPK nadále není uveden ve výčtu postupů podle tohoto zákona, na které se nevztahuje správní řád, obsaženém v § 90 odst. 1 ZOPK. Existují však i právně - teoretické argumenty pro názor, že novela vyňala rozhodování podle § 43 ZOPK z působnosti správního řádu, neboť vláda není a nemůže být „správním orgánem“ ve smyslu § 1 správního řádu. 8) Nepochybné však je, že vláda není jako kolektivní orgán fakticky způsobilá správní řízení v souladu s požadavky správního řádu provést. 9)

### **Povolování pro forma**

V praxi probíhá od účinnosti novely povolování výjimek podle § 43 ZOPK tak, že ministerstvo životního prostředí připraví pro vládu podklady a návrh, jak o žádosti rozhodnout. Tento návrh pak ministr životního prostředí předkládá na schůzi vlády, která o něm - bez rozpravy - usnesením rozhodne. Tento stav představuje systematické porušování práv těch, kdo by byli účastníky správních řízení, pokud by byla - tak jako před novelou - o výjimkách podle § 43 ZOPK vedena a jejichž práv a povinností se rozhodnutí vlády dotýká. „Ze zákona“ se jedná především o samotného žadatele a dále o obce, jejichž území se výjimka týká (viz § 71 odst. 3 ZOPK); může však jít i o další potenciální účastníky podle § 14 odst. 1 správního řádu.

Žádnému z těchto „neúčastníků se účastníků“ není doručováno oznámení o tom, že bylo „řízení“ o povolení výjimky zahájeno, nemá možnost se vyjadřovat ke shromážděným podkladům, navrhopvat důkazy atd. Rozhodnutí (usnesení vlády) je vesměs doručováno pouze žadateli. Usnesení vlády nelze napadnout odvoláním. Občanská sdružení, která mají na základě § 70 ZOPK obecně možnost žádat o informace o

zahajovaných správních řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody, a těchto řízení se účastnit, jsou v obdobném postavení jako „účastníci ze zákona“. Vláda ani ministerstvo je v praxi neinformují o zahájení procesu rozhodování o žádosti o povolení výjimky, ani když mají u jednoho či obou těchto orgánů podánu žádost o informace o zahajovaných řízeních (čímž jednoznačně, i za současné právní úpravy, porušují § 70 odst. 2 ZOPK) a tím spíše se nemohou „řízení“ o udělení výjimky účastnit. Ve svém souhrnu představují tyto skutečnosti dle mého názoru zásah do ústavně zaručeného práva těch, jichž se rozhodnutí vlády týká, včetně občanských sdružení splňujících podmínky § 70 ZOPK, na projednání věci „stanoveným“ (procesním) postupem, zajišťujícím ochranu jejich práv, ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod. 10)

Proti uvedeným důsledkům „poslanecké tvořivosti“ se mohou občanská sdružení (samozřejmě i další osoby, do jejichž práv novela zasáhla) bránit soudní cestou, tj. podáním správní žaloby proti rozhodnutí vlády o povolení či nepovolení výjimky. Podle § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (s.ř.s) 11) soudy ve správním soudnictví rozhodují mj. o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Pod tuto definici rozhodnutí vlády podle § 43 ZOPK nepochybně spadá - vláda je („vrcholným“) orgánem výkonné moci (viz čl. 67 odst. 1 Ústavy), ochrana zvláště chráněných území je součástí veřejné správy a povolení výjimky se týká práv a povinností fyzických a právnických osob (viz výše). 12)

Ti, kdo jsou účastníky řízení podle § 43 ZOPK ze zákona (resp. byli by jimi, pokud by řízení bylo vedeno) mohou své právo na podání žaloby proti rozhodnutí vlády o výjimce „opřít“ o § 65 s.ř.s., podle něž může rozhodnutí napadnout účastník řízení, případně ten, komu rozhodnutí přímo ukládá práva nebo povinnosti. To podle mého názoru platí i pro občanské sdružení, které splní podmínky účasti v řízení podle § 70 odst. 3 ZOPK, tedy mj. pokud se před tím, než vláda rozhodne o povolení výjimky, do „řízení“ (byť ve skutečnosti žádné neprobíhá) přihlásí. V takovém případě může občanské sdružení ve smyslu § 65 odst. 2 s.ř.s.

oprávněně tvrdit, že bylo postupem vlády zkráceno na svých právech, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

## Aarhuský meč

Pokud se výjimka týká některé z činností, uvedených v příloze č. 1 Aarhuské úmluvy,<sup>13)</sup> může přitom sdružení od data její platnosti pro ČR poukazovat i na porušení svých práv, vyplývajících z této úmluvy. Jedná se především o právo na poskytnutí informací o zamýšlené činnosti a o zahájení procesu jejího povolování, právo účastnit se tohoto procesu, právo na vyjádření před vydáním rozhodnutí a další práva „dotčené veřejnosti“<sup>14)</sup> podle článku 6 Aarhuské úmluvy. Nerespektováním těchto práv při povolování výjimek podle § 43 ZOPK vláda porušuje rovněž článek 10 Ústavy (viz výše).

Na základě Aarhuské úmluvy kromě toho může podle mého názoru podat žalobu proti výjimce povolené vládou i takové občanské sdružení, které se do „řízení“ o jejím vydání nepřihlásilo. Podle článku 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy je povinností každé její smluvní strany zajistit, aby „osoby z řad dotčené veřejnosti“ mohly dosáhnout přezkumu jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle jejího článku 6 soudem nebo jiným nezávislým orgánem. Sdružení, které se (byť ne vlastní vinou) nestalo účastníkem řízení oznámením podle § 70 odst. 3 ZOPK, nemůže rozhodnutí napadnout na základě § 65 s.ř.s. Podle § 66 odst. 3 s.ř.s. je však žalobu oprávněně podat „také ten, komu toto oprávnění výslovně směřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu“. Na základě tohoto ustanovení podle mého názoru i občanská sdružení, která se z jakýchkoli důvodů nemohla účastnit řízení o činnostech, uvedených v příloze č. 1 Aarhuské úmluvy, mohou podat žalobu proti jakýmkoli rozhodnutím, která se takové činnosti týkají, tedy i proti rozhodnutí vlády o povolení výjimky podle § 43 ZOPK. Z hlediska systematiky s.ř.s. se jedná o tzv. žalobu k ochraně veřejného zájmu.<sup>15)</sup>

S podáním žaloby proti jakémukoli rozhodnutí vlády o povolení výjimky podle § 43 ZOPK je podle mého názoru možné spojit podnět správnímu soudu, aby v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy v rámci přezkoumávání napadeného rozhodnutí podal Ústavnímu

soudu návrh na zrušení ustanovení, podle kterého bylo v řízení postupováno, pokud je toto ustanovení v rozporu s ústavním pořádkem. Z výše naznačených důvodů jsem přesvědčen, že takovýto návrh by měl být podán a že Ústavní soud by mu měl vyhovět. Současná úprava povolování výjimek vládou je v rozporu jak s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 36 Listiny, tak s požadavky čl. 6 Aarhuské úmluvy a tím i s čl. 10 Ústavy. Stav, kdy fakticky není možné v řízeních podle § 43 ZOPK postupovat v souladu s ústavním pořádkem, je možné odstranit pouze zrušením tohoto ustanovení.

První žaloba občanského sdružení proti výjimce povolené vládou spojená s návrhem na zrušení § 43 ZOPK Ústavním soudem je již v současné době podána a další budou pravděpodobně v nejbližší době následovat. V této souvislosti lze na závěr upozornit na § 71 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle něž nelze vykonávat práva vyplývající z rozhodnutí, vydaných na základě právního předpisu, který byl zrušen jako protiústavní. Pokud by tedy Ústavní soud zrušil § 43 ZOPK, nebylo by možné nadále „využívat“ výjimky, vydané do doby takového nálezu Ústavního soudu podle současného znění tohoto ustanovení. Žadatelé o tyto výjimky by se pak mohli pokusit domáhat na státu náhrady škody, jež by jim v důsledku toho vznikla. Bylo by správné – leč pravděpodobně nereálné – aby případné náklady tohoto typu v konečném důsledku uhradili poslanci a senátoři, kteří jsou za současné znění komentovaného ustanovení zodpovědní.

*Autor působí v Ekologickém právním servisu.*

---

### Poznámky:

1) Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, přijatá dne 25. 6. 1998 v Aarhusu. Ve Sbírce mezinárodních smluv byla Aarhuská úmluva vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb.m.s. V souladu se svým článkem 20 odst. 3 vstoupila pro ČR v platnost devadesátého dne po uložení ratifikační listiny u depozitáře úmluvy, tedy 4. 10. 2004.

2) Podrobněji viz např. na <http://www.ucastverejnosti.cz>

3) Zákon č. 218/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a některé další právní předpisy.

4) Např. jen na svých čtyřech schůzích vlády v listopadu 2004 vláda rozhodovala celkem o 28

výjimkách podle § 43 ZOPK.

5) Rozhodnutí o výjimkách ze zákazů v národních parcích vydávalo před „Aubrechtovou novelou“ ministerstvo životního prostředí, u „maloplošných“ chráněných území byly příslušné krajské úřady.

6) Jejich nedodržení zakládá odpovědnost za přešůpek podle § 87 odst. 3 písm. l) nebo protiprávní jednání ve smyslu § 88 odst. 2 písm. p) ZOPK.

7) V současné době podle stále (do konce r. 2005) účinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení.

8) Blíže viz např. Průchová, I : Poznámka k nové koncepci udělování výjimek podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb. in Černý., P., Dohnal., V. (eds.): Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Praha, ASPI Publishing, 2004, str. 131-136.

9) Novela přinesla i další nesmyslné důsledky: Příslušnost vlády k povolování výjimek nebyla promítnuta do kompetenčních ustanovení zákona, podle nichž je k udělování výjimek z ochranných podmínek v národních přírodních rezervacích a památek nadále příslušné ministerstvo životního prostředí a v přírodních rezervacích krajské úřady (srov. § 79 odst. 2 písm. g) a § 77a odst. 3 písm. e) ZOPK). Kromě toho je podle doslovného výkladu nového znění § 43 ZOPK vláda příslušná k povolování výjimek (jen) „v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody“. Zda tomu tak v konkrétním případě je nebo ne by ale mělo být zjištěno teprve v průběhu řízení o povolení výjimky, takže striktně vzato není nikdy možné předem určit, zda je vláda vůbec oprávněna o výjimce rozhodovat. Podrobněji se těmito skutečnostmi v tomto článku nebudu dále zabývat.

10) Srov. k tomu nálezu Ústavního soudu publikovaný pod č. 3/1997 Sb., kterým ústavní soud zrušil shodou okolností rovněž ustanovení obsažené v ZOPK – část jeho § 90 odst. 1. V tomto nálezu Ústavní soud mj. uvedl, že naplnění ústavního požadavku výkonu státní moci pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny) vyžaduje, aby pro jakékoli rozhodování o právech a povinnostech osob orgány státu existoval zákonný podklad a jím stanovený postup. Vyloučení rozhodování z režimu správního řádu při současné absenci jiné úpravy tohoto řízení je porušením citovaných ustanovení ústavního pořádku. Zároveň zakládá i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který podle Ústavního soudu „upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv“.

11) Zákon č. 150/2002 Sb., v platném znění.

12) Srov. dřívější judikaturu správních soudů, např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993 č. j. 6 A 16/92-78 a usnesení téhož soudu ze dne 7. 5. 1993 č. j. 6 A 111/92-6, v nichž je konstatováno, že vláda jako vrcholný orgán výkonné moci může – „jakkoli jde o případy spíše výjimečné“ – vydávat i konkrétní akty aplikace práva vrchnostenského charakteru, které mohou být podrobeny přezkumu ve správním soudnictví.

13) Jedná se zejména o činnosti podléhající podle české právní úpravy (v návaznosti na úpravu v právu ES – směrnici č. 85/337/EHS) procesu

posuzování vlivu na životní prostředí (EIA) podle zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění. V těchto případech zároveň podle § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. vláda (teoreticky) nesmí povolit výjimku podle § 43 ZOPK, pokud není záměr posouzen v procesu EIA.

14) Pojem „dotčená veřejnost“ je definován v článku 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy jako „veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem“ přičemž platí, že „pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem“.

15) Blíže k tomuto pojmu viz např. Franc., P.: Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů, in Černý., P., Dohnal., V. (eds.): Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Praha, ASPI Publishing, 2004, zejména str. 184-190.

**Publikováno:** 12. 1. 2005

---

## **Nový školský zákon a „speciální“ pojmy bez obsahu**

*Pavla Špondrová*

Český právní řád je stále objemnější. Prvního ledna 2005 přibyl další pozoruhodný kousek – nový školský zákon (561/2004 Sb., dále jen NŠZ). Nechme stranou problematiku přihlašování na střední školy, která zvedla z křesla nejednoho rodiče a podívejme se na další problematickou oblast, tzv. reformu zvláštního školství.

### **Bez zvláštních škol?**

NŠZ kompletně mění strukturu speciálního školství, například již nezná zvláštní školu ani školu pomocnou a ty se stávají „běžnou“ základní školou a základní školou speciální. První a druhý únorový týden jsem se společně s kolegyněmi z Masarykovy univerzity v Brně zúčastnila výzkumu, který byl koordinován Evropským centrem pro práva Romů a Ligu lidských práv a který měl za úkol ověřit, zda ještě stále jsou nebo již nejsou romské děti stereotypně zařazovány do „zvláštních“ škol, a především odhalit, zda NŠZ má nástroje, kterými případně dokáže korigovat nerovný přístup k romským žákům. Po provedení výzkumu se domníváme (shodně se spolupracujícími nevládními organizacemi), že situace romských dětí není růžová. 1) Podstatnější ovšem je, že NŠZ mluví o radikálních změnách a integraci co největšího

množství dětí se „speciálními vzdělávacími potřebami“ 2) do systému „běžných“ škol, která by měla popsanou situaci postupně měnit. Bohužel se domnívám, že se klidná hladina rybníku speciálního školství téměř nezčeří.

Do poloviny února neexistovaly prováděcí předpisy, které by upravovaly jak postup při přeřazování žáků ze speciálních škol do škol běžných (což je prvotním cílem novely), tak i například postavení Školských poradenských zařízení a asistentů pedagogů. Bohužel ani okamžikem účinnosti Vyhlášky o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných (73/2005 Sb., dále jen vyhláška o spec. školství) a Vyhlášky o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních (72/2005 Sb.) – obě 17. 2. 2005 – se situace nijak radikálně nemění. I přes ujištění odboru speciálního školství Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy (kde jsme měly možnost hovořit přímo s PaedDr. Jiřím Pilařem, ředitelem odboru speciálního školství MŠMT) vyhláška o speciálním školství neobsahuje definici pojmů jako jsou speciální vzdělávací potřeby, sociální znevýhodnění, práva dětí se speciálními vzdělávacími potřebami, atd.

Dále zákon ani vyhláška nestanoví, kdo a jakým způsobem bude mít povinnost identifikovat a vyhledávat děti se speciálními vzdělávacími potřebami, a tudíž i děti se sociálním znevýhodněním (mezi něž se podle mého názoru řadí většina dětí romského původu), které mají být do „běžných“ škol integrovány bez dalšího. Navíc povinnost přeřazování provádět není nikomu konkrétně uložena, a to proto také velice pravděpodobně nebude probíhat.

Jak nám bylo sděleno, MŠMT předpokládá, že identifikaci dětí se spec. vzděl. potřebami bude vykonávat orgán sociálně-právní ochrany dětí (dále jen OSPOD) na základě obecných ustanovení v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí (359/1999 Sb.). Tam ovšem neexistuje ustanovení, které by tuto povinnost OSPODu ukládalo a tudíž, podle mého názoru i stanoviska PhDr. Lenky Průšové, vedoucí oddělení sociálně-právní ochrany dětí z Ministerstva práce a sociálních věcí, se tyto povinnosti OSPODu netýkají (orgán veřejné moci může přece činit pouze to, co mu zákon výslovně stanoví). Podle názoru MPSV by realizaci převedení těchto povinností na OSPOD bránila také skutečnost, že citlivé informace týkající se dítěte nemůže OSPOD ze

zákona o ochraně osobních údajů sdělit nikomu jinému než orgánům činným v trestním řízení.

Existuje i možnost, že by děti se speciálními vzdělávacími potřebami vyhledávala nově definovaná Školská poradenská zařízení, o kterých ovšem mluví NŠZ pouze v § 116. A další úpravu nechává na výše citovaný prováděcí předpis. Vyhláška o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních opravdu mluví o tom, že poradna „zjišťuje speciální vzdělávací potřeby žáků ve školách, které nejsou samostatně zřízené pro žáky se zdravotním postižením...“ (§5/3b) a podrobněji také mluví o žácích s zdravotním postižením a zdravotním znevýhodněním. Kámen úrazu je podle mého názoru ale v tom, že námi sledovanou skupinu sociálně znevýhodněných vyhláška zmiňuje pouze jednou a navíc ne v souvislosti s poradenským zařízením, ale v souvislosti s poskytováním poradenských služeb ve škole výchovným poradcem a školním metodikem prevence. Tyto služby mají být zaměřené mimo jiné na: „odbornou podporu při integraci a vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, včetně žáků z jiného kulturního prostředí a žáků se sociálním znevýhodněním.“ (§7/2d). Poradny jsou z toho tedy také venku.

Co tedy bude s početnou skupinou dětí, které jsou umísťovány nebo setrvávají ve „zvláštních“ školách (které sice NŠZ zanikají, fakticky se ale pouze mění jejich název) přesto, že jejich schopnosti jsou srovnatelné s většinovou populací a zaostávají (pokud opravdu) pouze kvůli onomu „sociálnímu znevýhodnění“?

### **Začarovaný kruh**

Posuneme-li naše úvahy o krok směrem k obecnějšímu, Vyhláška o spec. školství mluví o tom, že „Speciální vzdělávání se poskytuje žákům, u kterých byly speciální vzdělávací potřeby zjištěny na základě speciálně pedagogického, popřípadě psychologického vyšetření školským poradenským zařízením.“ (§2). Jak nám sdělil Mgr. Viktor Sekyt z Úřadu vlády, kanceláře Meziřezortní komise pro záležitosti romské komunity vlády ČR, pedagogicko-psychologické poradny (dnes formálně nahrazené Školskými pedagogickými zařízeními) ovšem v současné době zjišťují a budou zjišťovat školskou zralost a případné speciální vzdělávací potřeby dětí na základě testů, které byly již v roce 1997 identifikovány jako zastaralé v průměru o 20 let. Navíc podle

názoru V. Sekyta jsou tyto testy pro romské děti nevhodné, neboť jsou založeny na ověřování schopností, ve kterých doma nejsou cvičeny.

Pokud se podíváme ještě o úroveň výš, integrace žáků se speciálními vzdělávacími potřebami narazí také na neochotu ředitelů především „zvláštních“ škol něco měnit. Podle mého názoru se zde střetávají dva problémy: 1. peníze jsou jako v mnoha jiných případech až na prvním místě (na „spec“ žáka je státní příspěvek vyšší než na žáka obecně) 3) a za 2. mnoho ředitelů „zvláštních“ škol si nedokáže představit, že by dítě s speciálními vzdělávacími potřebami mohlo přežít mimo brány jejich „ústavu“ (jejich činnost je mnohokrát ovšem upřímná, pro děti se obětují a podle svých představ pro ně dělají maximum). V neposlední řadě mají na přeřazování dětí vliv také rodiče. Bez podpisu zákonného zástupce nemůže přejít totiž žádné dítě tam ani zpět. Bez informací a především zájmu lze jen těžko rodiče k značně složitě aktivitě přimět.

Nechci se zaplétat do úvah o začarovaném kruhu a pokusím se v závěru nastínit možná řešení problému. Podle V. Sekyta existují dvě cesty:

1. holandský systém, který postupuje prostřednictvím indexace dětí - dítěti je přiřazen index 1 – 3 podle jeho speciálních vzdělávacích potřeb a tímto číslem se násobí paušální obnos peněz, který je dítěti určen,
2. anglický systém, který využívá plošného snížení počtu žáků ve třídách, které vede k individualizaci vzdělávání.

Jak říká Mgr. Sekyt, v ČR by bylo možné použít holandský systém, problémem ovšem zůstává přístup všech cca 240 ředitelů zvláštních škol a také odboru speciálního školství MŠMT, který by musel zrušit sám sebe.

### **Vše zůstává při starém**

Při své výzkumné práci jsme narazily také na další problémy týkající se speciálního školství. Je to především vágní určení úkolů asistentů pedagogů, jejichž práva a povinnosti sice upravuje zákon o pedagogických pracovnících z roku 2004, ale podrobněji o nich mělo být pojednáno ve vyhlášce o spec. školství. Tak jim věnuje pouze jeden §. Navíc tuto funkci zřizuje ředitel školy se souhlasem krajského úřadu, který také asistenty pedagogů financuje. S velkou pravděpodobností nebude

ve státním rozpočtu dostatek financí, aby na každé škole mohlo fungovat tolik asistentů pedagoga, kolik je třeba. Dále je nutno zmínit zmatené vymezení postupu při tvorbě Školského vzdělávacího programu, který je vypracováván ředitelem školy. Podle MŠMT je jeho tvorba zcela v rukou ředitelů a pokud není v rozporu s Rámcovým vzdělávacím programem, nevzniká problém. Přesto však bude v září 2005 Pedagogickým centrem Praha vyškolen 200 koordinátorů školského vzdělávacího programu (náklady budou hrazeny z Evropského sociálního fondu a ze státního rozpočtu), kteří mají ve školách vytvořit další koordinátory. Ti by měli pomáhat vytvořit školský vzdělávací program v souladu s Rámcovým vzdělávacím programem. Zdá se, že příprava ŠVP nebude úplně bezproblémová. A tak dále a tak dále.

Na základě výše uvedených skutečností se domnívám, že se k dnešnímu dni v souvislosti se speciálním školstvím v ČR nic nezměnilo. K NŠZ sice už nechybí prováděcí předpisy, ale předpokládám, že snad jediná činnost, která probíhá svižně a bez problémů je změna názvů škol, jak na oznamovacích tabulích, tak na faxovém papíru.

Teprve v budoucnu se ukáže, zda NŠZ v oblasti speciálního školství přináší opravdu možnost koncepčních změn. Podle mého názoru bude třeba „dopilovat“ zákon, ať už novelou nebo vyhláškou. Vše však především závisí na přístupu lidí, kteří mají se speciálním školstvím co dočinění.

Jak řekl jeden z největších myslitelů české historie Tomáš Garrigue Masaryk: „Nevěřím, že se nutná reforma dá provést jen hospodářsky, zároveň se musí provést reforma mravů a názorů.“

*Autorka je studentkou PrF a FSS MU v Brně.*

---

### **Poznámky:**

- 1) Velké procento (někde až 100%) žáků bývalých zvláštních škol tvoří děti romského původu.
- 2) Děti se speciálními vzdělávacími potřebami charakterizuje NŠZ v §16. Jsou to děti se *zdravotním postižením, zdravotním znevýhodněním a sociálním znevýhodněním.*
- 3) Z tohoto důvodu pravděpodobně také nebudou ředitelé „zvláštních“ škol prahnout po přeměně na běžné základní školy, neboť by přišli o značnou část financí.

**Publikováno:** 9. 3. 2005

---

### D8 jen s veřejností

Mgr. Pavel Doucha

Na konci listopadu loňského roku vydal správní senát Městského soudu v Praze rozsudek, kterým vyhověl žalobci - občanskému sdružení Děti Země - a zrušil stavební povolení na jeden z úseků dálnice D8. Odůvodnění tohoto rozsudku je velmi zajímavé, a to jak z věcného, tak z právního hlediska a proto si dovoluji okomentovat ho několika větami.

#### Společnost ne zrovna zelená

Předně je třeba zdůraznit, že v důsledku tohoto rozsudku 1), vydaného na základě žaloby občanského sdružení s ekologickým zaměřením 2), byla zastavena stavba jednoho z úseků dálnice D8, která má v budoucnu spojit Prahu s Dráždany. Rozsudek byl vydán ve společenské atmosféře, kdy je každý, kdo si dovolí z jakéhokoliv důvodu kritizovat nebo, nedejbože, nějak brzdit dálniční stavby, ostrakizován jako nepřítel společnosti. Příznačné pro tento stav je, že vina za zdržení stavby dálnice nepadla na hlavu toho, kdo zákon porušil (tedy Ministerstva dopravy jako speciálního stavebního úřadu), ale v médiích byly ze zdržování obviňovány ekologické organizace, které na nezákonnosti soud upozornily.

Ani soudci správních soudů nežijí odtrženě od společnosti a působí na ně státem a politiky živě budovatelské nadšení kolem výstavby dálniční sítě. Každý soudce jistě dokáže domyslet, čím bude muset projít, vydá-li tak nepopulární rozhodnutí. V mnoha jiných případech, které jsem měl možnost sledovat, soudci podléhají společenské objednávce a vyhýbají se rozhodnutím ve věci odmítnutím žaloby na základě zjevně vykonstruovaných, zpravidla formálně - procesních důvodů. A proto je třeba ocenit názorovou nezávislost správního senátu Městského soudu, a to obzvláště s vědomím toho, že hlavním důvodem zrušení stavebního povolení bylo zásah do zákonem stanoveného práva ekologických organizací účastnit se správních řízení. A tím se dostáváme k právní stránce rozsudku.

#### Místně příslušná jednotka

Všechny úvahy a zjištění soudu se týkají problémů, vyplývajících z aplikace § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Toto ustanovení obsahuje podmínky, za jakých se mohou občanská sdružení účastnit správních řízení, jako je například stavební řízení o povolení stavby dálnice. Je pak na nich, jak svého oprávnění využijí, obvykle plní roli jakéhosi hlídačského psa, který nutí úřady postupovat v přísném souladu se zákonem. To přirozeně často u úřadů vyvolává snahu zbavit se nepohodlných kritiků. A k tomu využívají právě nejasnosti ve výkladu zmíněného ust. §70.

K úřadu podaná žádost o zasílání informací o zahajovaných správních řízeních je první podmínkou pro uznání občanského sdružení jako účastníka řízení. Úřad je pak povinen o zahajovaných řízeních žadatele informovat. V daném případě sdružení Děti Země žádost řádně podalo, úřad jim však žádné informace o zahájeném stavebním řízení na dálnici D8 nezaslal. Děti Země v žalobě namítaly, že tato nezákonnost jim znemožnila stát se účastníkem řízení. Soud této námitce vyhověl a konstatoval, že jestliže mělo ministerstvo nějaké pochybnosti o správnosti a úplnosti podané žádosti, mělo se neprodleně po jejím obdržení obrátit na Děti Země s požadavkem na její doplnění. To však neučinilo, svoje pochybnosti o správnosti podání si nechalo pro sebe a rozhodlo se sdružení žádné informace o zahajovaných správních řízeních neposílat. Takový postup je podle soudu nezákonný.

Pochybnosti ministerstva o obsahu podané žádosti se týkaly toho, zda jsou Děti Země, občanské sdružení se sídlem v Brně, místně příslušné k tomu, aby se účastnili stavebního řízení o dálnici v severních Čechách. Tehdy platné znění § 70 stanovilo, že k účasti ve správních řízeních je povolána „místně příslušná jednotka“ sdružení. Aktuální podoba § 70 tuto podmínku již neobsahuje, přesto považuji za zajímavé se tomuto specifickému problému věnovat v souvislosti s diskusemi o tom, že by právo na účast ve správních řízeních bylo dáno jen sdružením, která působí (mají sídlo) v místě, kde se správní řízení vede. Soud posuzoval, zda je v daném případě nějaký vztah mezi sdružením Děti Země a povolovanou dálnicí D8. Došel k závěru, že je nutné vzít v úvahu charakter stavby, tj. významné dálnice, která probíhá „nemalou částí území České republiky“ a skutečnost, že

o jejím povolení rozhodovalo Ministerstvo dopravy jako celorepublikový orgán. Dětem Země pak, jako sdružení, které dle svých stanov působí na území celého státu, nelze upřít právo na účast v takovém řízení.

### **Svítá na lepší časy?**

Nepřímo se soud vyjádřil i k otázce, která je předmětem častých sporů, tedy zda je možné doručovat občanským sdružením informace o zahájeném správním řízení pouze veřejnou vyhláškou na úřední desce úřadu. Soud odkázal na znění § 61 odst. 4 zák. č.50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), které řeší postup doručování veřejnou vyhláškou a zdůraznil, že toto ustanovení se týká pouze účastníků správního řízení. A contrario, vůči jiným osobám tohoto způsobu doručování využít nelze. Vzhledem k tomu, že občanské sdružení není v okamžiku doručování informace o zahájení správního řízení ještě v pozici jeho účastníka (tím se stává až poté, co oznámí svou účast v řízení), nevztahuje se na něj úprava daná § 61 odst. 4 stavebního zákona a nelze mu tedy tuto informaci doručit veřejnou vyhláškou.

Soud se zabýval i další námitkou ministerstva dopravy, které tvrdilo, že sdružení neoznámilo svou účast ve správním řízení do osmi dnů od jeho zahájení, jak rovněž požaduje § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Soud se v tomto případě mohl opřít o předchozí rozsudky 3) a konstatoval, že s přihlédnutím k účelu tohoto ustanovení je nutné počítat začátek běhu osmidenní lhůty od okamžiku doručení informace o zahájeném správním řízení sdružení, nikoliv od samého začátku řízení. Není přitom podle názoru soudu rozhodné, zda se jedná o řízení zahájené na návrh žadatele (investora), nebo o řízení zahájené z vlastní iniciativy úřadu.

Co je však na celém rozsudku podle mého názoru nejpodstatnější – soud popsaná procesní pochybení, spočívající ve vyloučení občanského sdružení ze stavebního řízení, vyložil jako natolik závažná, že byla dostatečným důvodem ke zrušení pravomocného stavebního povolení. Z praxe je mi známa řada případů, kdy jsou sdružení prostě opomíjena, nejsou jim zasílány informace o zahajovaných správních řízeních a je jim tak znemožňováno se jich účastnit. Nadřízené správní úřady na tuto praxi pohlížejí shovívavě a obrátí-li se na ně

sdužení s žádostí o pomoc, v odpovědi se jim dostane poučení, že jejich případná účast v řízení by stejně nemohla ovlivnit jeho výsledek, takže není důvod rušit pravomocná rozhodnutí a zasahovat do nabytých práva účastníků řízení. Tento přístup hodně napovídá o názoru pracovníků státní správy na smysl účasti veřejnosti na rozhodování. Popsané rozhodnutí Městského soudu je pro občanská sdružení pozitivním příkladem, který mohou v dalších nelehkých diskusích dobře využít.

*Autor působí v Ekologickém právním servisu.*

---

### **Poznámky:**

- 1) Sp. zn. 9 Ca 222/2003.
- 2) Sdružení Děti Země, Klub za udržitelnou dopravu.
- 3) Rozsudky Městského soudu v Praze sp. zn. 28 Ca 296/2001 a 28 Ca 295/2001, Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 13/2003.

**Publikováno:** 26. 1. 2005

## **PPP ČILI PRÁVNĚ- -POLITICKÉ POZNÁMKY**

## **Nezávislé vyšetřování všech stížností na policisty: omyly, dezinterpretace a bílá místa**

**Mgr. Jiří Kopal**

V rámci diskuse o systémovém řešení nezávislého vyšetřování policistů dochází i vzhledem k současnému složitému právnímu stavu představujícímu zčásti Potěmkinovu vesnici na straně jedné a nutnosti vysvětlování možných změn směrem k s prací policie nespokojené veřejnosti na straně druhé, k některým zbytečným a problém někdy zahalujícím dezinterpretacím. Právníci Ligy lidských práv po necelých pěti letech zkušeností s vyřizováním stížností i vyšetřováním trestných oznámení na policisty se snaží přijít s konkrétními možnostmi řešení.

1) Takové návrhy se přes jejich určité přijetí v poslední době ze strany konkrétních politiků, politických stran či právníků, setkávají i nadále s určitým odporem spojeným také s poměrně záludnou argumentací. Tento příspěvek se tedy nebude zabývat jednotlivými variantami nezávislé kontroly 2) či pozitivními vzory ze zahraničí, které již byly

a v následujících týdnech i budou zmíněny jinde, ale spíše tím, v čem jsou hlavní nástrahy výše uvedené záludné argumentace a dezinterpretace.

### **Co vlastně znamená „vyšetřování policistů“?**

První dlouholetý problém představuje vysvětlení tzv. fáze vyšetřování podle trestního řádu prováděného státním zástupcem, orgánem nezávislým na ministerstvu vnitra. Ta podle trestního řádu nastává až po fázi odhalování a prověřování skutečností, zda nedošlo ke spáchání trestného činu policistou a zjišťování konkrétního pachatele, které provádí policisté inspekce ministra vnitra (na základě § 2 odst. 4 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR). Nejjednodušší je defenzivně a formalisticky odmítnout požadavek po nezávislém šetření všech stížností na policisty argumentem, že vyšetřování vede přece již nyní státní zástupce. Bez vysvětlení toho, co se v občanovi nesrozumitelném právním jazyce v zámku neproniknutelných vazeb tím „vyšetřováním“ myslí. Na mezinárodní úrovni nemá tato argumentace očividně žádný úspěch přes snahy představitelů ministerstva vnitra o bagatelizování tohoto problému před nezávislými experty mechanismů na ochranu lidských práv. To je vidět z kritických doporučení těchto orgánů. 3) Nehledě k tomu, že se tato argumentace pak úplně vyhýbá otázce nezávislého šetření stížností na porušení zákona s menší společenskou nebezpečností vnitřními orgány policie – skupinami kontroly a stížností – viz níže.

Absolutní skeptici k přesunutí všech vyšetřovacích oprávnění na státní zástupce namítají, že jsou mnohdy ještě línější a k osudům osob zbitých policisty lhostejnější, než pracovníci inspekce. Tento argument nemá ovšem žádný systémový význam. Za prvé je zbytečně defetistický a za druhé nechápe výhody transparentního systému, kde bude možné určit zodpovědnou osobu či orgán za případně liknavé vyšetřování. (Nehledě na variantu, kdy státní zástupci mohou spíše tvořit prvek dozoru vhodně doplňující nezávislý systém a precizního právního zpracování obžaloby).

### **Znamená externí nezávislá kontrola odmítnutí jakékoli kontroly vnitřní?**

Další omyl spočívá v argumentaci v extrémních polohách (ať už úmyslně, nebo vzhledem k nedostatečnému uvědomění si všech detailů ze strany argumentující osoby), kdy požadavek po komplexní externí kontrole

nezávislé na ministerstvu vnitra a policii je odmítán vzhledem k jeho údajné absolutnosti, která by mohla vést až k naprosté nefunkčnosti. Policie i inspekce by přece nemohla „umně využívat“ různých nastražených týmů, vyšetřovatelů a provokatérů uvnitř policie, kteří přece přinášejí nakonec v systému neproniknutelné stavovské solidarity alespoň občasné výsledky.

Co je ovšem pro obránce současného statu quo horší – přinejmenším z pohledu člověka znalého situace v pozici zástupce obětí – že by si zejména inspekce ze skupinami stížností a kontroly nemohly v budoucnu netransparentně předávat řadu trestních oznámení, které inspekce bez dalšího označí jako stížnost a nechá celé šetření na orgánu, který je působí ještě dále od občana, totiž přímo uvnitř policie na okresních i krajských stupních policejní správy.

Jinak racionálně uvažujícímu člověku znalému alespoň částečně vyšetřovacích procedur a systémů vnitřní kontroly různých státních orgánů musí být bez dalšího jasné, že vnitřní kontrola je samozřejmostí, o níž není potřeba vést diskusi. Tato okolnost je o to více nasnadě, vycházíme-li z premisy, že v právním státě je naprosto přirozená spolupráce více státních orgánů při napravování jejich případných chyb či porušení zákona (dokonce v některých případech v intenzitě trestného činu). Automatickým předpokladem působení externího orgánu pro vyšetřování všech stížností na policisty je právě komunikace a vzájemné informování s kontrolními orgány vnitřními. Právě vnitřním systémům kontroly by mělo jít o to, aby byly občany vnímány jako tělesa v rámci možností se snažící o aktivní řešení problémů a efektivitu. Ve chvíli, kdy se navíc u policie neděje nic nekalého, nemají ani vnitřní orgány žádný důvod se obávat a tak urputně se bránit externí kontrole či uvažovat o nějakých naschválech.

### **Znamená externí nezávislá kontrola nebezpečí vyšetřování ze strany laiků?**

Další argument zbytečně zahnaný do extrémní polohy představuje nářek nad tím, že v nezávislém orgánu nebudou žádní bývalí policisté a osoby vyšetřující policii nebudou mít žádné zkušenosti se zvyky, úskoky a návyky vyšetřovaných policistů.

Odmyslíme-li si základní skutečnost, že mladí právníci po absolutoriu právnické fakulty běžně bez zkušeností nastupují na místa vyšetřovatelů policie (nehledě na profesní

obsazení těchto míst v minulosti profesemi policistům i vyšetřovatelům daleko více vzdálenými) a od počátku jsou samozřejmě stejně jako jinak se po studiu profilující absolventi právnických fakult školeni a postupně připravováni na zodpovědnou a náročnou profesní úlohu, potom zbývají důležitější vysvětlení.

Samo ministerstvo vnitra uvažovalo v minulosti nad tím, že by „jeho inspekce“ mohla být obohacena o civilní prvek. Zůstala však uzavřeným, jen pro vybrané policisty vyhrazeným orgánem. Je samozřejmé, že budoucí orgán by se v začátcích musel zřejmě opírat o současnou strukturu i personální substrát inspekce. To by mu ovšem nebránilo, aby do něj postupně vstupovaly osoby z civilní sféry, které by současný systém pod nezávislým vedením a řízením obohacovaly o jiné pohledy a přístupy. Nezávislý orgán pro všechny stížnosti na policisty a pokud možno i městské policisty by samozřejmě služeb vybraných přeřazených expertů z řad policie využíval i nadále jistě v ne úplně zanedbatelném množství. Osoby v něm působící by ovšem policejní hodnosti nadále užívat neměly.

### **Není městská policie trošku opomíjená?**

Někdy se také vedou úvahy o tom, které všechny složky státu by měl takový externí mechanismus šetřit, měl-li by zahrnovat také šetření porušení zákona vězeňskou službu nebo i příslušníky BIS. Prakticky nikdo si ovšem nevzpomene na výstřelky městských (obecních) policistů, které jsou šetřeny opět policisty (příslušníky Policie ČR). Vzhledem ke známým společensky nebezpečným případům zneužití pravomoci ze strany strážníků by i oni měli být pod transparentní, občanům bližší a nestrannější kontrolou. Nejen podle některých upřímnějších policejních expertů jsou státní policisté při vyšetřování činů svých kolegů ze samosprávy většinou spíše shovívaví a solidární.

I pro zvýšení důvěry občanů v případech selhání této samosprávné složky by bylo vhodné, aby veškeré stížnosti na městské (obecní) policisty šetřil nezávislý orgán. Postupoval by obdobně jako u jiných složek. Případy zahrnující činy se společenskou nebezpečností trestného činu by předával k podání obžaloby specializovaným státním zástupcům pro kauzy příslušníků rozličných bezpečnostních složek. V případech porušení zákona s nižší společenskou nebezpečností by dával návrhy starostům či ředitelům městské policie na potrestání a dohlížel by na jejich

realizaci v praxi a řádné informování o jejich uložení směrem k oprávněnou stížnost podávajícím občanů.

### **Několik podnětů k zamyšlení navíc**

Systémovost a preventivní působení nezávislého orgánu by mělo být spojeno zejména s jeho dalšími oprávněními, která by navazovala na jeho vyšetřovací pravomoci. Mohl by podávat doporučení na zlepšení, vycházet z častěji se opakujících přístupů v jednotlivých případech, zobecňovat je a navrhnout preventivní opatření, která by se postupně zaváděla do praxe. Stejně tak by měl vyzdvihovat příklady pozitivní praxe a odvalu při probourání falešné solidarity u některých jednotlivců působících v policii. Tyto pozitivní příklady by pak měly být používány při výuce policistů.

Zvýšená důvěra občana by měla být opřena rovněž o možnost efektivnějšího přístupu k vyšetřovací proceduře, tak jak to ostatně vyžaduje ve své judikatuře Evropský soud pro lidská práva. Tento přístup se týká nahlížení do spisů i v případech těch nejdrobnějších stížnostních procedur, a rovněž informování o sankcích, kterými byli z porušení zákona usvědčeni policisté v praxi potrestáni.

### **Závěrečná úvaha**

Tento příspěvek se snažil ve stručnosti a v rámci možností snad i srozumitelnou formou poukázat na občasnou neférovost diskuse o nezávislém vyšetřovacím mechanismu pro šetření všech stížností na policisty ze strany některých defenzivnějších představitelů státních orgánů, v situacích, kdy postrádají věcné a faktické argumenty. Vzpomeneme-li si na slova klasika, právo v rukou takových osob pak představuje onu sadu zkoušek a vylučovacích institucí, které ochraňují ty, kteří právo vytvářejí, před těmi, kterým by právo rovněž mělo být určeno. Opravdový „vstup do práva“ začíná až tam, kde se může oběť domoci spravedlnosti efektivní cestou i proti zaměstnanci či reprezentantu – kdysi všemocného, dnes spíše nemocného – státu. V případě zneužití zákona ze strany policie bývá tento vstup pořád ještě – i podle policejních, procentuálně těžko vysvětlitelných statistik, které považují tisíce stížností občanů za neoprávněné – výzvou pro odvážné reformátory v řadách současných i budoucích představitelů legislativy i exekutivy.

Jen v případě pocitu naplněné spravedlnosti u občana a léty prověřené transparency se může vytvořit jeho vztah důvěry v policii a stát. Mediální masáže a citově zaměřené PR

pomůžou po popularitě bažícím politikům a vedoucím představitelům policie toliko krátkodobě. Systémové řešení problému, které vyžaduje dlouhodobější snahu, přesvědčování a úsilí, ovšem většinou jen odsouvají. A to až do doby, kdy se již nedá zabránit větším katastrofám.

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

### **Poznámky:**

- 1) Viz otevřený dopis Ligy lidských práv ministru spravedlnosti z 30. 1. 2005 a tam uvedené konkrétní návrhy na <http://www.llp.cz/cz/index.php?art=show&id=122>)
- 2) Viz odkaz na otevřený dopis uvedený v poznámce 1.
- 3) Doporučení ohledně zřízení nezávislého orgánu pro všechny stížnosti na policisty adresovaly České republice mezinárodní instituce na ochranu lidských práv při OSN - Výbor pro lidská práva (v červenci 2001), Výbor proti mučení (v květnu 2001 a 2004), Výbor pro odstranění všech forem rasové diskriminace (v srpnu 2003), Výbor pro práva dítěte (v lednu 2003) i Komise proti rasismu a intoleranci Rady Evropy (v červnu 2004).

**Publikováno:** 16. 2. 2005

## **DISKUSE A NÁZORY**

### **Krátká ruka (východo)české justice?**

*Mgr. Jan Kratochvíl*

V pondělí 31. ledna 2005 po více než ročním procesu vynesl Okresní soud v Jičíně rozsudek ve věci obžalovaných Marka Vraštila a Karla Berouska. Tito dva bývalí policisté byli shledáni vinnými, že si v noci z 12. na 13. května 2003 násilím vynutili vstup do bytu Danišových v Popovicích u Jičína. Zde napadli, jak fyzicky tak slovně, dvě romské ženy a jednoho chlapce. Marek Vraštil byl podmíněně odsouzen za trestný čin porušování domovní svobody (§ 238 odst. 1, 3 tr. zákona) k dvaceti měsícům odnětí svobody, Karel Berousek za trestný čin podle § 238 odst. 1 tr. zákona rovněž podmíněně k jednomu roku.

Oba bývalí policisté byli obžalováni z toho, že v době kdy byli mimo službu nejdříve společně se třetím dosud nezjištěným mužem násilím vnikli do bytu Zdeňka Poura, kde fyzicky napadli dvě přítomné osoby. Poté se

společně s dalšími dvěmi dosud nezjištěnými osobami přemístili do domu, kde mimo jiné bydlí rodina Danišových. Zde si nejdříve vymohli vstup do bytu pana Tomiho, po kterém chtěli informaci, kde bydlí Danišovi. Přitom jeden z obžalovaných vyhrožoval panu Tomimu zabitím, pokud toto nesdělí a pokud nenechá otevřené dveře do bytu. Pan Tomi pod touto pohrůzkou samozřejmě informaci sdělil a tři osoby se odebraly do druhého patra, kde bydlí právě Danišovi.

Dva zbývající zůstali dole u bytu pana Tomiho, který je příbuzným Danišových, zřejmě proto aby nemohl přivolat pomoc, či sám jít na pomoc. Následně si tři zmíněné osoby vymohly vstup (hlasitým boucháním na dveře) i do bytu Danišových, kde násilně fyzicky napadly jak paní Danišovou, tak jejího nezletilého syna a dceru, která byla v 9. měsíci těhotenství. Při tomto padaly různé rasistické nadávky, jako například "černé huby, černé svině" atd.

### **Neprokazatelný rasový motiv**

Danišovy v tomto případě zastupuje nevládní organizace Liga lidských práv. Její právníci mají vážné výhrady zejména k vyšetřování případu, které provádělo Okresní státní zastupitelství v Hradci Králové, a k následné obžalobě podané krajským státním zástupcem v Hradci Králové. Oba útočníci byli obžalováni a shledáni vinnými z trestného činu porušování domovní svobody podle § 238 tr. zákona. Vyšetřování nebylo ovšem vedeno způsobem, který by se snažil objasnit možný rasový podtext agrese, i když oběti opakovaně upozorňovaly na rasové výpady provázející útok, například: „Cikáni, vás by bylo nejlépe vystřílet!“

Takové výroky samy o sobě mohou být trestným činem hanobení národa, etnické skupiny, rasy a přesvědčení podle § 198 tr. zákona. Vyšetřovací orgán ignoroval své povinnosti vyplývající z Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod. Jak poznamenal Evropský soud pro lidská práva například v případě *Nacheva v. Bulharsko*, tak „v případech vyšetřování násilných činů 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.“

1) V této souvislosti se lze ptát, zda toto pochybení je ojedinělým selháním orgánů

činných v trestním řízení nebo jde o systémovou chybu.

Česká republika je opětovně ze strany mezinárodních orgánů na ochranu lidských práv kritizována za pokračující rasově motivované násilí a rasovou nesnášenlivost.<sup>2)</sup> Domníváme se, že je nutné systémově změnit přístup policie, vyšetřovacích orgánů pro trestné činy policistů i státních zástupců k vyšetřování násilných činů zasahujících do fyzické integrity a věnovat vážnou pozornost možnému rasovému kontextu takového násilí. Jako dílčí krok lze například navrhnout změnu stávajícího pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce 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, v platném znění.

Tento pokyn (mimo jiné) zavádí zvláštní postup při vyšetřování trestných činů s rasovou pohnutkou. Domníváme se však, že v návaznosti na doporučení mezinárodních orgánů a judikaturu ESLP by postup měl být zcela opačný – v případě veškerých násilných činů mezi příslušníky různých etnik, politických přesvědčení, náboženských vyznání atd. by měly orgány činné v trestním řízení postupovat takovým způsobem, aby zjistili, zda tyto okolnosti hrály roli, či nikoliv.

V popisovaném případě obžalovaných Vraštila a Berouska, podle názoru Ligy lidských práv, žaloba a následný rozsudek také dostatečně nereflektuje skutečnost, že výsledkem útoku byla u paní Danišové dvoutýdenní pracovní neschopnost, u jejího syna jednotýdenní. Vyšetřování nebylo vedeno způsobem, který by zjistil, zda nedošlo také ke spáchání trestného činu ublížení na zdraví podle § 221 tr. zákona, kdy si například vyšetřovací orgán vůbec nezjistil, jak dlouho trvala pracovní neschopnost pana Daniše. Rovněž vyšetřování nijak nezohlednilo jednání obžalovaných vůči panu Tomimu, které by mohlo být trestným činem vydírání podle § 235 tr. zákona, 3) když například nebyla vůbec vyslechnuta manželka pana Tomiho, která byla incidentu přítomna.

## Co svědkům nesvědčí

Bohužel, jak už bývá tradicí v trestných činech policistů vůči Romům, setkáváme se také s neochotou vystupovat jako svědci v trestním řízení. Lidé mají mnohdy velký strach a bojí se případné odplaty policistů. V tomto případě je dokonce podezření, že jeden z obžalovaných svědky obcházel a nabízel jim finanční odměnu, pokud nebudou svědčit v jeho neprospěch. Dva klíčoví svědci, které měli obžalovaní té noci v bytu Zdeňka Poura také napadnout, nejdříve sami podávali trestní oznámení, avšak poté je nebylo možné více než rok dohledat. Policie teprve nedávno zjistila jejich místo pobytu a jejich předvedení k soudu se povedlo až na druhý pokus právě dne 31.1.2005.

Zdá se, že na těchto průtazích se ukázala zásadní chyba, kterou vyšetřovací orgány provedly v přípravném řízení, a to že možné ovlivňování svědků ze strany obžalovaných nijak neprošetřili. Faktem totiž je, že několik svědků krátce po předmětných událostech sdělilo policii a následně i soudu, že obžalovaný se s nimi chtěl „nějak domluvit“. Tuto skutečnost uvedli, v době kdy ještě spolupracovali s orgány činnými v trestním řízení i oba zmínění svědci, kteří se poté skrývali.

V tomto ohledu se jeví jejich chování velmi podezřelé, zvláště když u soudu poté na všechny otázky odpovídali pouze: „Již si nepamatuji“. Třetí svědek zcela radikálně změnil svou výpověď před soudem oproti tomu, co vypověděl policii ihned po předmětných událostech, a tento svědek je nyní zaměstnán u jednoho z obžalovaných. Je tedy více než zarážející, že všechny tyto skutečnosti dosud nepřiměly odpovědné orgány vážně se zabývat tím, zda ze strany obžalovaných nedochází k nepřipustnému ovlivňování svědků.

V důsledku byli oba obžalovaní z událostí, které měli proběhnout v bytě Zdeňka Poura obžaloby zproštěni. To se ovšem jeví, v důsledku zmíněných okolností, být v rozporu se zásadami spravedlnosti a účelu trestního řízení podle § 1 tr.ř. 4) Toto ustanovení, byť může znít poněkud zastarale, přesto základní účel a cíl trestního řízení – spravedlnost – obsahuje.

Na příkladu tohoto řízení se také ukázal nedostatek českého trestního řádu, kdy soud,

pokud se svědek nedostaví, má pouze možnost uložit pořádkovou pokutu, případně svědka nechat předvést. Ovšem pokud se při předvedení policii nepodaří svědka v den hlavního líčení nalézt, jiné kroky již podniknout nemůže.

Například německý trestní řád umožňuje je-li svědkovi uložena pořádková pokuta za nedostavení se k soudu a tuto nezplatí, aby byl zatčen. 5) Nic takového český trestní řád nezná. Opakované nedostavení se k soudu, pokud se jedná o klíčového svědka bez něhož nelze rozhodnout, by mohlo být trestným činem Pohrdání soudem dle § 169b lineá třetí 6) tr. zákona. Poté při splnění zákonem stanovených podmínek by taková osoba mohla být vzata do vazby. 7) Takový postup se zdá ovšem krkolomný a zdlouhavý. Pro rychlejší rozhodování soudů by jistě bylo na místě uvažovat o změně trestního řádu ve smyslu existence důraznějších prostředků k donucení svědků zúčastnit se hlavního líčení.

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

---

#### **Poznámky:**

- 1) Nacheva v. Bulharsko (2004), odst. 158.
- 2) Například Závěrečná zpráva Výboru pro zabránění rasové diskriminace (CERD/C/63/CO/4) odst. 9, či zpráva Evropské komise proti rasismu a intoleranci (CRI (2004) 22) odst. 66 n.
- 3) „(1) Kdo jiného násilím, pohrůžkou násilí nebo pohrůžkou jiné těžké újmy nutí, aby něco konal, opominul nebo trpěl, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta.“
- 4) „Účelem trestního řádu je upravit postup orgánů činných v trestním řízení tak, aby trestné činy byly náležitě zjištěny a jejich pachatelé podle zákona spravedlivě potrestáni. Řízení přitom musí působit k upevňování zákonnosti, k předcházení a zamezování trestné činnosti, k výchově občanů v duchu důsledného zachovávání zákonů a pravidel občanského soužití i čestného plnění povinností ke státu a společnosti.“
- 5) § 51 Strafprozeßordnung ze 7.dubna 1987 (BGBl. I, S. 1074, 1319).
- 6) „... kdo opakovaně jednání soudu zmaří...“
- 7) Pokud by se například dále opakovaně vyhýbala orgánům činným v trestním řízení, čili se nedostavovala na předvolání, či se skrývala atd. – viz § 68 odst. 3 tr. řádu.

**Publikováno:** 2. 2. 2005

---

## **Kdo nás ochrání před hlukem?**

*Mgr. Martin Fadrný*

Prezident Václav Klaus dne 9. února vrátil Poslanecké sněmovně zákon o hodnocení hluku v životním prostředí a o změně zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Podle jeho názoru je hluk „neodstranitelnou součástí životního prostředí člověka, protože je důsledkem aktivního a produktivního života lidí. Snaha hluk beze zbytku odstranit (nebo jej totálně plánovat a regulovat) neslučitelná se samotnou podstatou svobodné společnosti. "Že je nadměrný hluk špatný, je zřejmé a proto také základní normy o hluku u nás už dávno existují. Teď ale jde o něco jiného. Tento zákon nebojuje proti hluku, ale má ambice zařadit hluk mezi společností řízené jevy," popsal prezident důvody svého odmítnutí normy. 1)

Je vcelku jasné, že prezidentovo veto bylo ve skutečnosti namířené proti „legislativnímu jezdcí“ - změně zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Nicméně vysloveny byly i námitky vůči samotné úpravě hodnocení hluku v životním prostředí. Ponechám bez delšího komentáře prezidentův povzdech, že zákon má ambici zařadit hluk mezi společností řízené jevy. Skutečně, mezi předpisy na ochranu vod, ovzduší, půdy a dalších složek životního prostředí, které se snaží do jisté míry řídit vlivy společnosti na přírodu a (zdravé) životní prostředí člověka, patří jistě i právní úprava upravující problematiku hluku. Doba, kdy si společnost snad mohla dovolit ponechat tyto externality neregulované, nenávratně skončila v 19. století.

Pokud jde ale o prezidentovy námitky proti zákonu o hodnocení hluku v životním prostředí - poněkud obecné a spíše ideologické než opřené o znalost reality – mám za to že je na místě opravdu a důkladněji zvážit jestli potřebujeme novou a lepší úpravu ochrany před hlukem v životním prostředí. Prezident, zdá se, hájí právo občanů svobodně produkovat hluk. Podívejme se na problém naopak očima občanů hlukem dlouhodobě obtěžovaných.

### **Hluk jako problém životního prostředí**

Zaměřme se nejprve na věcnou stránku problematiky hlukového zatížení. Je obecně

známou (a lékařskými i statistickými studiemi podloženou) skutečností, že existuje přímý a prokazatelný vztah mezi hlučností prostředí a zdravotním stavem obyvatel. Také v ČR je vztah mezi hlučností a výskytem ukazatelů zdravotního stavu obyvatel sledován, je potvrzena úzká vazba mezi počtem osob dlouhodobě obtěžovaných venkovním hlukem a počtem osob s poruchami spánku a také s úrovní nemocnosti na civilizační choroby (hypertenze, infarkt myokardu, stresy, neurózy, chorobné změny krevního tlaku, poškození sluchu apod.). 2)

Předmětem studií jsou i ekonomické škody působené hlukem. 3) Škody jsou dány snížením cen nemovitostí a cen za bydlení, náklady na lékařskou péči, snížením možností využívání území, ztrátou produkce vzhledem k neodpracované pracovní době atd. Jistě ne nejmeně významnou skutečností je snížení kvality života lidí obtěžovaných hlukem. Ukazuje se, že protihluková opatření by obecně byla levnější než dodatečné napravování škod (což ostatně platí i pro jiné složky životního prostředí).

V Evropské unii se obtěžování hlukem a s tím spojené snížení kvality života týká asi 25% populace (5 až 15% populace trpí poruchami spánku), 100 miliónů obyvatel je zasaženo nadlimitním hlukem (tj. nad 65 dB), pokud jde o škody způsobené hlukem odhadují se ročně na 13 až 28 miliard EURO. 4) V ČR se hluk z dopravy ve městech dlouhodobě sleduje zejména v Praze a některých větších městech, odhaduje se např. že v roce 2002 bylo v hlavním městě nadlimitním hlukem zasaženo 7,6 % obyvatel, tedy přes 50 tisíc pražanů. V rámci celé ČR lze hovořit o statisících občanů obtěžovaných hlukem.

### **Co na to právo – naše a evropské**

Hluk (resp. hlukové imise) jsou prozatím upraveny pouze zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a nařízením vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Hluku se týkají §§ 30 a 31 zákona, podle nich je každý, kdo provozuje zdroj hluku, povinen zajistit, aby jím produkovaný hluk nepřesahoval stanovené limity. Zákon ovšem připouští za konkrétních podmínek i provoz zdroje hluku nadlimitního, provoz je však možný jen na základě povolení hygienika. Nařízení vlády č. 502/2000 Sb. upřesňuje konstrukci limitů a zavádí jejich konkrétní hodnoty. 6)

Relevantní evropskou úpravu v tomto výseku regulace hluku představuje právě směrnice

2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí. 6) Náš nepřijatý zákon měl být jejím provedením v českém právním řádu. Cílem směrnice je definovat obecný přístup k zamezení, prevenci nebo snižování škodlivých účinků na lidské zdraví, způsobených expozicí hluku v prostředí. Směrnice zavádí tzv. hlukové mapy, které by měly určit expozici environmentálním hlukem, a umožnit veřejnosti získat informace o hlukové situaci. Druhým krokem by následně mělo být přijetí akčních plánů pro zlepšení akustické situace v lokalitách, kde hlukové expozice ohrožují zdraví nebo kvalitu života. Podle navrhovaného zákona měly být do roku 2008 vypracovány hlukové mapy velkých měst, u ruzyňského letiště a podél hlavních silničních a železničních tahů.

Pozitivní novinkou kterou směrnice zavádí je uchopení problému hluku nikoliv pouze jako záležitosti ochrany zdraví (v kompetenci "hygieniků"). Hluk je v Unii systémově chápán jako složka životního prostředí řízený prostřednictvím resortu životního prostředí (včetně meziresortního řízení, financování, státní politiky, vzdělávání, výzkumu, atd.). Zdravotní dozor, řešení problému zdravotních účinků a důsledků hluku, je pak jen jedním z nástrojů managementu hluku. Pozitivní je také důraz který směrnice klade na informovanost občanů - hlukové mapy a informace o hlukové expozici mají samozřejmě být přístupné veřejnosti.

Směrnice měla být implementována do právních systémů členských států nejpozději do 18. července 2004...

### **Nedostatky platného zákona**

1. Stávající české právní úpravě v oblasti ochrany před hlukem lze vytknout tři hlavní nedostatky: používání korekce tzv. „staré hlukové zátěže“,
2. možnost povolení provozu nadlimitního zdroje hluku a vibrací a především podmínky tohoto povolení,
3. naprosté nerespektování práv dotčených občanů v řízení o tomto povolení. 7)

#### **1. „Stará hluková zátěž“**

Základní povinností provozovatele zdroje hluku je povinnost zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity. Limit pro chráněný venkovní prostor a v chráněný venkovní prostor staveb se vypočítá součtem základní hladiny hluku 50 dB a příslušné

korekce. Mezi korekcemi se objevuje korekce + 20 dB označovaná právě za "starou hlukovou zátěž", použije se pro historicky vzniklou zátěž z pozemních komunikací a drážní dopravy. V místech, kde se tato korekce uplatní, je limit na 70 dB. Přitom limit 55 dB (tj. limit bez korekce na "starou hlukovou zátěž") je stanoven s ohledem na zdravotní účinky expozice hlukem a odpovídá např. doporučení Světové zdravotnické organizace pro zajištění bezpečné ochrany zdraví před hlukem. Možnost navýšení limitu o korekci na „starou zátěž“ je politickým kompromisem (odráží nákladnost a složitost předpokládaných opatření ke snížení hluku), jde ale o kompromis učiněný na úkor občanů kteří v postižených lokalitách bydlí.

## 2. Povolení nadlimitního zdroje hluku

Vedle toho, že limity hlukové expozice jsou v některých případech vůči občanům dosti nepříznivé, učinil zákonodárce v ochraně veřejného zdraví druhý kompromis – i provoz nadlimitního zdroje hluku může být povolen. Problém je ve značně vágní zákonné formulaci podmínek tohoto povolení. Za klíčovou lze považovat skutečnost, že provozovatel zdroje hluku nemá (jako tomu bylo před novelou zákona o veřejném zdraví zákonem 274/2003 Sb.) povinnost prokazovat že hluk byl omezen na rozumně dosažitelnou míru, ale pouze že takto omezen bude. Za druhé, novela vypustila podmínku, že provozem nebo používáním zdroje hluku nebo vibrací nebude ohroženo veřejné zdraví! Třetí zvláštností je skutečnost, že tato „rozumně dosažitelná míra“ se posuzuje i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím - zde ale zákonodárce zjevně nerespektuje ústavně zaručené právo každého občana na zdraví a příznivé životní prostředí. Zkušenosti z praxe navíc ukazují, že úřední povolení není prvním ale posledním krokem k skutečnému řešení problému – poté co obdrží razítko, přestane provozovatel jevit zájem o okolí postižené hlukem.

## 3. Nerespektování práv dotčených občanů v řízení o povolení

Třetím problémem současné úpravy je skutečnost, že občan dotčený v povolování provozu nadlimitního zdroje hluku na svých právech (jde o ústavně zaručené právo na ochranu zdraví, životního prostředí a vlastnické právo – jde-li o vlastníka nemovitosti sousedící se zdrojem hluku) se nemůže účastnit správního řízení o povolení. Obecná úprava správních řízení hovoří o tom, že účastníkem řízení je mj. ten, jehož práva mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. V případě výjimky z hlukových limitů je ale

účastníkem řízení pouze provozovatel zdroje hluku. Sousedící občan stojí zcela mimo toto řízení (nemůže navrhnout doplnění důkazů, pořízení znaleckého posudku, alternativy k navrhovaným opatřením, nemůže se odvolat k vyšší instanci). Je otázkou může-li takový stav být považován za ústavní - odporuje totiž článku 11 Listiny (rovnost v ochraně vlastnictví), čl. 31 Listiny ( právo na ochranu zdraví) a čl. 35 Listiny (právo na příznivé životní prostředí).

## Závěr?

V praxi problém spočívá v nepříliš účinné aplikaci zákona nebo dokonce v jeho obcházení či nerespektování. Stávající úprava je v konkrétních případech obtěžování hlukem těžko použitelná především ze dvou důvodů: za prvé je velice těžké prokazovat překročení povolených limitů hluku (složitá konstrukce limitů, možnost korekcí limitu právě v exponovaných místech z 50 dB až na 70 dB, tedy asi o 40%, technická obtížnost, finanční náročnost a častá neprůkaznost měření). Za druhé i v případě, že se podaří prokázat překročení hygienického limitu pro hluk a určit jeho zdroj, nevyplývá z toho povinnost provozovatele zdroje hluku hlučnost omezit - standardně totiž následuje řízení o udělení výjimky k provozu nadlimitního zdroje. Posledním krokem v takovémto „řešení“ problému hluku je povolení výjimky s tím, že podmínka - opatření k ochraně zdraví - spočívá např. ve stavbě obchvatu která ovšem, bohužel, je zatím pouze plánována...

Vedle toho je jasné že neexistuje politická vůle skutečně účinně řešit problém hlukové zátěže a vyčlenit odpovídající prostředky na protihluková opatření. Ředitelství silnic a dálnic obdrželo v roce 2004 ze Státního fondu dopravní infrastruktury na protihluková opatření cca 20 mil. Kč, Technická správa komunikací v Praze 8 mil. Ví se ovšem, že potřebné investice jsou v spíše v řádu stamiliónů či miliard. Relevantní je také porovnat objem "protihlukových" prostředků s celkovými investicemi směřujícími do dopravy... /8 Důvodová zpráva k výše zmíněné novele zákona o veřejném zdraví z roku 2003 přímo uvádí že provozem na veřejných komunikacích je poškozováno (veřejné) zdraví a že důsledné uplatňování už stávající úrovně ochrany by muselo vést ke konkrétním opatřením k nápravě tohoto stavu. Výsledkem této úvahy ovšem nebyla snaha řešit stav veřejného zdraví, ale naopak výrazné oslabení dosavadního standardu ochrany.

Zřejmě jsem úplně Václavu Klausovi neporozuměl v čem vlastně je regulace hluku nebezpečná svobodné společnosti (pokud se ovšem těmi „aktivními“ a svobodnými jedinci nemyslí zejména kapitáni dopravního a stavebního průmyslu). Díky našim zákonodárcům se ovšem v této věci necítím ohrožen - hluk zůstává neodstranitelnou součástí životního prostředí (obyčejného) člověka a snaha něco na tom změnit právní cestou je bezpečně neefektivní.

*Autor působí v Ekologickém právním servisu.*

#### **Poznámky:**

- 1) Stejskal, J.: Zákon proti nadměrnému hluku neprošel, Ekolist, 25. února 2005.
- 2) Systém monitorování zdravotního stavu obyvatelstva České republiky ve vztahu k životnímu prostředí, Souhrnná zpráva za rok 2003, Státní zdravotní ústav Praha, in: [www.szuz.cz](http://www.szuz.cz); Liberko, M.: Hluk v prostředí. Problematika a řešení, MŽP, Praha, 2004.
- 3) Stejskal, J.: Ubývání tichých míst - hluk se stal jedním z největších environmentálních problémů ČR, EkoList, říjen 2004, in.: [www.ekolist.cz](http://www.ekolist.cz).
- 4) Liberko, M.: Hluk v prostředí. Problematika a řešení, MŽP, Praha, 2004; Stejskal, J.: Ubývání tichých míst - hluk se stal jedním z největších environmentálních problémů ČR, EkoList, říjen 2004, in.: [www.ekolist.cz](http://www.ekolist.cz).
- 5) Fadrný, M., Matějka, L.: Hluk ve vnějším prostředí, Právní rádce občana obtěžovaného hlukem, Ekologický právní servis, 2004.
- 6) Liberko, M.: Hluková politika v Evropské unii a v České republice, Veřejná správa č. 5/2003, in.: [www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/0005/index.html](http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/0005/index.html). Liberko, M.: Hluk v prostředí. Problematika a řešení, MŽP, Praha, 2004.
- 7) Podrobněji viz.: Fadrný, M., Matějka, L.: Hluk ve vnějším prostředí, Právní rádce občana obtěžovaného hlukem, Ekologický právní servis, 2004.
- 8) Havránek, J.: Budou se kvůli hluku zavírat ulice?, Veřejná správa, 5/2003, in.: [www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/0005/index.html](http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/0005/index.html); Tylová, E.: Nová právní úprava v oblasti hluku a její aplikace v praxi, in.: [www.ekolist.cz](http://www.ekolist.cz).

**Publikováno:** 23. 3. 2005

#### **Obsah:**

Hledání veřejné prospěšnosti	1
Bič na nadnárodní korporace?	2
Informace v temnotách	4
Boj o stavební zákon pokračuje	6
Čekání na nový občanský zákoník	7
Domácí násilí...	9
Jak proti legislativním zmetkům...	10
Nový školský zákon....	13
D8 jen s veřejností	16
Nezávislé vyšetřování...	17
Krátká ruka (východo)české justice?	20
Kdo nás ochrání před hlukem?	22

## **VIA IURIS**

**Soubor článků z „Via Iuris – Bulletinu pro právo ve veřejném zájmu ONLINE“ za období 1. 1. – 31. 3. 2005**

[viaiuris.pilaw.cz](http://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](mailto:redakce@pilaw.cz)  
web: [www.pilaw.cz](http://www.pilaw.cz)