

## **Očekávané legislativní aktivity v následujícím volebním období (2002-2006) významné pro působení neziskových organizací**

Studie z června 2002 identifikující předpokládané návrhy legislativních úprav v oblastech významných pro činnost nevládních neziskových organizací z oblasti ekologie a ochrany lidských práv. Zpracováno pro Institut demokracie pro všechny.

*Materiál vychází z informací v odborném, zejména právnickém, tisku, informací jednotlivých resortů, mediálního zpravodajství obecně, z minulých legislativních aktivit a zejména z tzv. koaliční smlouvy mezi stranami nové vládní koalice, kde jsou priority resortů souhrnně zmíněny. Vzhledem k tomu, že dosud není k dispozici text programového prohlášení vlády ani legislativní plán vlády, které budou podrobněji rozvádět legislativní činnost, bude patrně třeba text po jejich přijetí aktualizovat ve smyslu jeho upřesnění.*

*Materiál si neklade nároky na úplné postižení všech oblastí rozvoje občanské společnosti zejména co se týče lidských práv a životního prostředí; výběr je dán zejména kritérii aktuálnosti legislativní aktivity a potenciální (ne)prospěšností přijaté úpravy konkrétnímu veřejnému zájmu (což je hledisko nutně neobjektivní).*

### **1. Očekávané legislativní iniciativy; náměty k připomínkování a lobbyingu za pozměňovací návrhy**

#### **Nový zákon o spolcích (o sdružování občanů)**

*Účast veřejnosti, právo svobodně se sdružovat*

/Článek 20 Listiny základních práv a svobod/

Ačkoli [stávající zákon](#) o sdružování občanů<sup>1</sup> (úprava zahrnuje i odborové a zaměstnavatelské organizace) nepřináší v praxi téměř žádné problémy, již v roce 1999 vláda připravila nový spolkový zákon. Jeho vypracováním bylo pověřeno ministerstvo vnitra. [Návrh](#)<sup>2</sup> nebyl v poslanecké sněmovně nakonec úspěšný – byl zamítnut ve druhém čtení. Nicméně diskuse o potřebnosti nového spolkového zákona v odborném tisku probíhá nadále. Je zde rovněž zřejmá tendence novelizovat či nahradit trojici zákonů z počátku devadesátých let restaurujících demokracii v oblasti práv občanů (zákon shromažďovací, petiční a o sdružování občanů)<sup>3</sup> “moderní” úpravou Modernizace terminologie a některých aplikačně obtížných ustanovení je jistě žádoucí, avšak legislativní iniciativy ministerstva vnitra mohou obsahovat také značná omezení elementárních občanských práv, které tyto zákony upravují (případ [návrhu nového shromažďovacího zákona](#)<sup>4</sup> na konci předešlého volebního období a ostatně i návrh spolkového zákona), proto je třeba této oblasti věnovat velkou pozornost.

Návrh spolkového zákona předložený počátkem roku 2000 obsahoval vedle praktických ustanovení, která řešila situace, na které stávající úprava nepamatuje (např. postup likvidace jmění sdružení, sjednocení úpravy v oblasti tzv. organizací s mezinárodním prvkem) také velmi problematické novinky.

Takovou byla možnost ministerstva vnitra výrazně rychleji rozpustit spolek, o kterém usoudí, že vyvíjí (v textu návrhu vágně definovanou) nežádoucí činnost (dle důvodové zprávy “rasisticky zaměřenou či jinak extremisticky orientovanou činnost”). Možnost zneužití rozostřeně definovaných pojmů je nasnadě a ochrana neodpovídala riziku (praxe zná velmi málo případů takovéto deformace činnosti sdružení).

Velkým zásahem bylo -a tato tendence je přítomna i v diskusích zastánců nové úpravy- povinné určení “cíle činnosti” spolků. Dnešní úprava nevymezuje zaměření činnosti občanského sdružení pozitivně, nestanoví “k čemu mají občanská sdružení sloužit”; stanoví jen negativní vymezení (nesmí kupř. suplovat činnost politických stran, obchodních společností, církví apod.). Toto pojetí plně koresponduje se společenským vnímáním občanských sdružení – coby “sběrné kategorie” umožňující činnost tak širokého spektra aktivit, jak život může přinést. Svázání a napasování spolků do vymezeného účelu činnosti je podobně byrokratickým výrazem snahy mít věci registrovány a kategorizovány jako příklad snahy takto takto volné živnosti (vládní nařízení k provedení živnostenského zákona, které vyvolalo tolik nevole a praktických problémů). Zároveň však zasahuje do svobody sdružování v šíři, již se těšíme dnes.

Nedostatečné odůvodnění a razantnost zásahu do stávající koncepce sdružovacího práva byly jedním z důvodů zamítnutí návrhu. Spolu s tím bylo problematické i prodloužení lhůty pro ministerstvo vnitra k určení, že předložený návrh stanov má vady (tendencí by mělo být naopak zrychlení rozhodování úřadů), povinnost spolku přijmuvších sebemenší prostředky z veřejných rozpočtů zpracovat nákladnou výroční zprávu (jako dostačující bylo konstatováno vyúčtování dotací) a hlavně značné rozšíření důvodů nepovolení registrace spolku nad rámec Listiny. Zpochybněna byla především nutnost nové úpravy.

Tato zkušenost spolu s přítomnými projevy snah o novu úpravu by měla vést k pozornosti k legislativním aktivitám v této sféře, byť o nich koaliční smlouva nehovoří.

## **Nový správní řád**

### *Účast veřejnosti*

/Čl. 4 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod/

Neúspěch [návrhu nového správního řádu5](#) v minulém volebním období byl (mimo jiné) důsledkem jeho otevřeně nepřátelského postoje k rovnosti účastníků. Přes pokus překladače prosadit již zamítnutý návrh [velmi nestandardní cestou6](#) nebyla norma přijata a navzdory názorům, že tím dojde k ohrožení reformy veřejné správy platí nadále bez větších problémů správní řád z roku 19677. Je však naprosto zřejmé, že zde existuje vůle nový správní řád přijmout. Jednoznačný je naprosto konkrétní závazek podpořit jeho návrh v koaliční smlouvě ( v jejím návrhu byla dokonce i lhůta pro jeho přijetí – do tří měsíců od počátku volebního období).

Zkušenost s podobou předešlého návrhu řadí tento návrh mezi priority sledování a případného aktivního ovlivňování podoby návrhu. Správní řád tvoří páteř úpravy rozličných jednání

s úřady a má pro vztah občan-stát (popř. veřejná moc obecně) klíčový význam, který není vždy doceněn.

Mezi naprosto nepřijatelné z tohoto hlediska patřila v minulém návrhu nerovnost účastníků správního řízení v procesních právech, navíc závislá na uvážení úředníka, který mohl určovat její míru a rozsah.

Absence povinnosti úřadu zjistit skutečný stav věci byla popřením účelu správního řízení a nepravdivé odůvodnění o nemožnosti zabránit podle dnešního zákona libovolnému protahování řízení ze strany účastníků napovídalo spíše skutečný důvod – zájem na hladkém povolování kontroverzních projektů bez “obtěžování” ostatními účastníky či povinností řádně posoudit projekt a jeho důsledky. Dominantní postavení navrhovatele bylo velmi vstřícným postojem vůči ekonomicky silným subjektům žádajícím ve správním řízení povolení ke svým projektům.

Dalším problematickou věcí bylo zavedení tzv. veřejnoprávních smluv, zejména tzv. subordinačních. Ty by umožňovaly nahradit rozhodnutí úřadu veřejnosprávní smlouvou s tím, kdo by byl jinak adresátem rozhodnutí. Rizika spojená s obcházením zákonných podmínek, se zohledňováním jiných než veřejných zájmů a s obtížnou napravitelností jsou v tomto případě nemalá.

Návrh omezoval právo na informace zavedené zvláštním předpisem a trpěl řadou dalších vad.

Mezi klady návrhu lze zařadit jeho širokou působnost (zákonem by tak byla pokryta široká škála činností úřadů a dalších subjektů vykonávajících veřejnou moc), řešení problému nečinnosti úřadu (což představuje v současnosti palčivý problém) a větší propracovanost v porovnání s dnešní úpravou (např. úprava správní exekuce, opravných prostředků či reglementace tzv. opatření obecné povahy).

Je třeba sledovat podobu nového návrhu, neboť ta může nabýt široké škály podob: od pouhého opsání špatného návrhu z minulého volebního období k moderní úpravě zachovávající a rozšiřující demokratické principy ve správním procesu. Výše zmíněné klady předchozího návrhu je žádoucí zachovat, zejména co se týče působnosti zákona.

## **Zákon o stížnostech**

### *Účast veřejnosti*

/Čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod/

Dnešní úprava stížností vyhláškou z roku 1958<sup>8</sup> je zastaralá a neodstatečná. Nejtíživěji je pocíťována neexistence úpravy důsledků řádného nevyřízení stížnosti, např. odpovědností konkrétní úřední osoby či úřadu. Ignorování stížnosti nemá pro jejího adresáta prakticky žádné nepříznivé důsledky. Na druhou stranu úprava podrobně upravuje postup při vyřizování

stížností, což je žádoucí, neboť stručnou úpravou se umožňuje její zneužívání a svévolný výklad nekvalitními úředníky.

Uvažuje se proto o novém zákonu, upravujícím proces vyřizování stížností (nešlo by patrně o úpravu v rámci správního řádu). Do působnosti zákona by spadaly podle některých úvah i petice coby zvláštní typ sížnosti.

V minulém volebním období předložila skupina poslanců [návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností](#)<sup>9</sup>. Ten obsahoval progresivní úpravu řešení liknavého či žádného vyřizování stížností – zaváděl poměrně citelný finanční postih pro odpovědné pracovníky formou sankce za správní delikt. Návrh podrobně upravoval postup při přijímání a vyřizování stížností; pamatoval i na netypické situace (např. opakovaná či anonymní stížnost). Na druhou stranu nebyl návrh zcela kvalitně dopracován z hlediska procesního. Pozměňovacím návrhem petičního výboru však byla účinná obrana proti špatnému vyřizování stížností –postih- zcela vypuštěna. V rozpravě v Senátu se navíc poměrně značně projevila nevěle části zákonodárců vůbec nějakou úpravu stížností mít. V hlasování o vráceném návrhu již Sněmovna svůj původní návrh nepodpořila a úprava vyřizování stížností nadále zůstává upravena téměř padesát let starou vyhláškou.

O zákonu se v koaliční smlouvě nehovoří, nejspíš však proto, že jeho potřeba není smluvními stranami vnímána prioritně. V tomto volebním období se však pokus o novou úpravu (ať již by šlo o vládní, poslanecký či senátní návrh) dá očekávat. Proto by se měla občanská veřejnost soustředit na prosazování nejen kvalitní a podrobné úpravy vyřizování stížností, ale zejména na existenci efektivních nástrojů ke splnění povinností vyřídít stížnost řádně (tj. zejména finanční postih úředníků).

## **Nový stavební zákon**

### *Účast veřejnosti*

/zejm. čl. 4 listiny základních práv a svobod/

Návrh stavebního zákona se nachází ve stadiu [věcného záměru](#)<sup>10</sup>, již ten však byl podroben kritice právníků zabývajících se ochranou veřejného zájmu. V zásadě zjednodušuje postup při pořizování územních plánů (ve třech stupních), odstraňuje dnešní povinnost pořídít koncept územního plánu, což může přinést zúžení prostoru pro účast veřejnosti, ale i ostatních odborných orgánů veřejné správy při rozhodování o využití území. Kladem návrhu je rozhodování územní samosprávy o schvalování územních plánů v samostatné působnosti – dává větší možnost aktivním občanům ovlivnit podobu (zejména to platí o rozhodování na úrovni obcí, kde existuje silný nástroj v podobě místního referenda).

Obecné proklamace v úvodu zákona o prioritě využívání zastavěného území, o posílení významu veřejného zájmu, trvale udržitelného rozvoje a o důrazu na veřejnost územního plánování jsou vítané, ovšem samy o sobě tyto žádoucí prvky nezajistí. Konkrétní ustanovení

návrhu však v lecčems jsou přímo proti těmto principům. Pokud by bylo přijato ustanovení pravíci, že schválený zastavovací plán má účinky územního rozhodnutí, byla by vyloučena možnost veřejnosti účastnit se územního řízení, které jí dává do ruky silné nástroje k ochraně veřejného zájmu. Návrh naopak ustupuje od tohoto pojetí a oslabuje účast veřejnosti na formu tzv. konzultativní účasti: veřejnost může podat připomínky, vyjádřit se, seznámit se s podklady, ale není právní nárok na zohlednění jejích připomínek. Ve stavebním řízení je pak účast veřejnosti oproti dnešnímu stavu jednoznačně zhoršena – občanská sdružení podle návrhu ministerstva pro místní rozvoj nebudou účastníky (zjednodušeného) stavebního řízení, tím méně pak kolaudačního řízení, které by mělo být zcela odstraněno. To je velmi závažná změna, která je příznivá snad jen pro navrhovatele, avšak pro ostatní subjekty dotčené záměrem, stavbou či činností znamená zhoršení jejich pozice a sníženou možnost hájit své zájmy či zájem veřejný.

Proto je žádoucí sledování a připomínkování návrhu a to zejména kvalifikované – jak sami někteří představitelé ministerstva pro místní rozvoj přiznávají<sup>11</sup>, znění zákona bude s pojmy jako “účast veřejnosti” operovat často, avšak praktická podoba bude oproti těmto deklaracím podstatně skromnější. Ve věcech územního plánování a stavebního řádu je přítomen silný tlak stavební a dopravní lobby a ochota zpracovatele návrhu k jejich vyslyšení se dá v tomto volebním období čekat minimálně stejná jako dosud, tedy poměrně značná. Příkladem takového tlaku je např. iniciativa pražského magistrátu nazvaná “Zjednodušení”, která zamýšlí pod fasádou zdání demokratické diskuse drasticky omezit veřejné zájmy<sup>12</sup> (ochrana památek, ochrana životního prostředí, účast veřejnosti, limity hluku apod.) ve stavebním a územním řízení (iniciativa navíc deklaruje vůli podílet se na podobě připravovaného stavebního zákona). Je proto nutné silně působit na zohlednění zájmů veřejných, zejména na reálné právo veřejnosti rozhodovat o podobě svého regionu, lokality či okolí.

## **Novela zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**

*Účast veřejnosti, ochrana životního prostředí*

/zejm. čl. 35 Listiny základních práv a svobod/

[Novela](#) měla být podle legislativního plánu předešlé vlády předložena do konce jejího volebního období, avšak k tomu nakonec nedošlo – mimo jiné z důvodů obav, aby v legislativním procesu nedošlo pozměňovacími návrhy k omezení účasti veřejnosti (občanských sdružení zabývajících se ochranou přírody a krajiny) v řízeních, ve kterých může být dotčena ochrana přírody a krajiny.

Tato možnost zakotvená v zákoně od nabytí jeho platnosti v roce 1992 se v minulém období stala terčem několika vážných útoků<sup>13</sup>. Vždy šlo o poslanecké návrhy, které nakonec nezískaly dostatečnou podporu, nicméně vůle po omezení účasti nepohodlných ekologických sdružení byla ke konci volebního období patrna i mezi členy vládní strany, která jinak v případě poslaneckých návrhů víceméně bránila účast veřejnosti a efektivní ochranu přírody a krajiny.

Novela zákona, která se připravuje má vesměs čistě harmonizační povahu – jde zejména o zakotvení začlenění území České republiky do celoevropské sítě chráněných území NATURA 2000, převzetí úpravy směrnic o ochraně volně žijícího ptactva a směrnice o stanovištích.

Vzhledem k tomu, že text novely je kompletně připraven, bude jen na taktice nového vedení ministerstva životního prostředí, kdy připraví návrh pro vládu a poté parlament. Z hlediska účasti veřejnosti bude klíčové sledovat a bojovat za zachování účasti občanských sdružení, jejichž činností je ochrana přírody a krajiny na řízeních podle tohoto zákona (§ 70 zákona).

### **Novela zákona č. 153/2000 Sb., o geneticky modifikovaných organismech (GMO)**

*Účast veřejnosti, ochrana životního prostředí*

/zejm. čl. 35 Listiny základních práv a svobod/

[Návrh](#) novely se nachází v meziresortním připomínkovém řízení. Jejím hlavním důvodem je nutnost upravit [text zákona](#) podle změn v evropské úpravě, nicméně nese s sebou i další změny. Důležité jsou pak změny týkající se účasti veřejnosti. Je zachována klíčová možnost účasti občanských sdružení v řízení o povolení práva naládat s GMO a navíc je zavedena další forma účasti veřejnosti: každý se může vyjádřit k žádosti o zápis do některého ze seznamů (tímto zápisem vzniká oprávnění s GMO nakládat) ve stanovené lhůtě. Pokud je toto stanovisko nesouhlasné, vzniká správnímu úřadu povinnost zajistit veřejné projednání a pořádné z něj zvukový záznam a zápis. Je rozšířena informační povinnost úřadu ohledně povoleného nakládání i řízeních o nich.

Text novely přináší také řadu možných problémů; na prvním místě vylučuje působnost zákona na blíže neurčené typy geneticky modifikovaných organismů -mají být stanoveny – bez téměř žádných kritérií- prováděcím předpisem (!). Nakládání s těmito organismy by se pak ocitlo z hlediska záruk ochrany před riziky vyplývajícími z GMO mimo právní rámec.

Kladně lze hodnotit rozšíření definice havárie i na stav její aktuální hrozby, podrobnější úpravu havarijního plánu, odborného hodnocení rizika, řešení situace, kdy vyjde najevo nebezpečnost “povoleného” GMO a (detailnější) značení GMO. Posílení možností inspekce a (nová) odpovědnost za neoprávněné nakládání s GMO a postup při zjištění tohoto chování, stejně jako dočasný zákaz GMO se znaky rezistence na antibiotika jsou progresivní změnou. Naopak z hlediska spotřebitelů není žádoucí bílým odkaz na podzákoný předpis, který by měl stanovit podíl příměsi GMO např. v potravině, který se nebude považovat za GMO – s důsledky zejména na (nulovou) informační povinnost producenta.

V případě této novely se dají čekat pozměňovací návrhy, limitované sice úpravou unijní směrnice, nicméně v zákoně je dost ustanovení, které mohou být pozměněny v neprospěch zájmu na bezpečnosti používání GMO. Na prvním místě je třeba sledovat a hájit účast veřejnosti v řízení podle tohoto zákona.

## **Novela zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**

*Účast veřejnosti, lidská práva*

/Čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod/

Jde o [návrh14](#), který již v legislativním procesu je – jedná se o senátorskou iniciativu. Autorem návrhu jsou původci zákona o svobodném přístupu k informacím a jejich motivem je odstranit problémy, které se během aplikace zákona projeví. O tohoto hlediska je návrh novely žádoucí, nicméně je třeba brát v úvahu rizika, že během projednávání v komorách nabyde návrh podoby, která právo na informace naopak ztěžuje či umenšuje. Výsledek projednávání v Senátu takto víceméně dopadl: z původního návrhu bylo odstraněno ustanovení zavádějící silný nástroj zajištění poskytování informací – odpovědnost konkrétního úředníka za přestupek v případě porušení zákona o svobodném přístupu k informacím. Rezignovalo se také na zakotvení bezplatného přístupu do evidence katastru nemovitostí na internetu; nesouhlas Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního vedl k odstranění tohoto práva s příslibem vyřšit věc v budoucnu v jiném zákoně. Stejně tak dvousečné a nejednoznačné jsou některé další změny v textu návrhu, ke kterým v horní komoře došlo (např. změna poznámky k ustanovení o vztahu ke zvláštním zákonům, vypuštění výslovné deklarace rovnosti všech v přístupu a bezpodmínečnosti přístupu k informacím).

V tomto případě je obsah legislativní aktivity již nyní znám – nyní je projednáván ve vládě (stanovisko vlády ještě nebylo zveřejněno) a v Poslanecké sněmovně byl tisk přijat do legislativního procesu pod číslem 9. Proto je možné podrobněji hodnotit jeho prospěšnost či škodlivost z hlediska podpory rozvoje občanské společnosti.

V zásadě jde o kvalitně zpracované vylepšení stávajícího zákona provedené po dvouapůlletém sledování uplatňování zákona v praxi. Nejednoznačná či kusá ustanovení zákona jsou často zneužívána ze strany povinných subjektů k obstrukcím při poskytování informací. Svě k některým sporným pasážím řekla také judikatura a zásadním problémem (na rozdíl od slovenského zákona o svobodném přístupu k informacím) je nedotaženost a nejednoznačnost vztahu zákona k jiným zákonům (zejm. zákonu na právo na informace o životním prostředí, stavenímu zákonu, správnímu řádu). To má ovšem klíčový význam při aplikaci zákona, neboť určuje jaký zákon se v konkrétním případě použije.

Téměř všechny výše uvedené problémy se novela snaží řešit; jde o zpřesnění úhrady nákladů za poskytnutí informace, užší vymezení použití institutů omezujících právo na informace (ochrana osobních údajů, zejména u veřejných činitelů a velmi zneužívané obchodní tajemství).

Chvályhodné je ustanovení zakazující -v případě povinného zveřejňování vybraných údajů na internetu- umisťovat texty ve formátu .pdf a podobných, které neumožňují další práci s textem (např. velice [chabě odůvodněná](#) praxe ministerstva vnitra při zveřejňování textů právních

předpisů fakticky tlačící na využití placeného přístupu k totožným textům od soukromých subjektů).

Velký význam v kladném smyslu má rozšíření informační povinnosti pro důležitou kategorii soukromých subjektů – příjemce veřejných prostředků. Zde je právo na informace v nezbytném rozsahu bezesporu ve veřejném zájmu.

Návrh novely ovšem neřeší všechny problémy zákona – například problémy, které v praxi přináší tzv. fikce negativního rozhodnutí (soudy se s ní těžko vyrovnávají, navíc bude po účinnosti nové úpravy správního soudnictví<sup>15</sup> nadbytečná – [zákon](#) řeší věc žalobou na nečinnost), absence ochrany před svévolným označováním informací za obchodní tajemství či nejasnost, zda je určení nákladů na poskytnutí informací rozhodnutím ve správním řízení (což by bylo žádoucí).

V poslanecké sněmovně se bude návrh projednávat se zahájením pravidelného parlamentního cyklu tj. od září. Dá se očekávat spíše tendence k dalšímu snižování důslednosti novely, i když se snad nedá očekávat přímý útok na postatu práva na informace. Z hlediska tohoto práva a jeho reálné vymahatelnosti je třeba při projednávání prosazovat minimálně stávající podobu novely (problematické je tzv. “protikverulantské” opatření v § 14 odst. 6 a 7 – ovšem jen principiálně; nepřináší fakticky v praxi reálné vyloučení možnosti konkrétní osoby získat informace), ale spíše trvat na navrácení v Senátu vypuštěných institutů a na napravení dalších problematických míst (viz např. důsledky novely správního řádu).

Právo na informace nicméně není koncentrováno v zákoně o svobodném přístupu k informacím; věnovat pozornost bude třeba v následujícím volebním období i zvláštním a dílčím úpravám – např. strany vládní koalice se zavázaly prosazovat rozšíření práva pacientů na informace ve sféře poskytování zdravotnických služeb a je třeba sledovat splnění a konkrétní podobu návrhů. O nic méně je nutné sledovat návrhy jiných norem, které by nepřímo (novela se tomu snaží předejít, ovšem výsledek jejího projednávání je zatím neznámý) mohly vyloučit či omezit právo na informace – typickým příkladem je neúspěšný návrh správního řádu z minulého volebního období.

## **Nový trestní zákon**

### *Lidská práva*

/zejm. čl. 8, čl. 39 a čl. 40 a dále čl. 37 a čl.38 Listiny základních práv a svobod/

Příprava nového trestního zákona nahrazujícího mnohokrát novelizovaný kodex z roku 1961<sup>16</sup> již na ministerstvu spravedlnosti probíhá. Nachází se ve stadiu [věcného záměru](#) a diskusi je podroben snad jen v odborných právnických, penologických, kriminalistických kruzích. Je velmi pravděpodobné, že v tomto volebním období bude nový trestní zákon (pravděpodobně i s novým procesním kodexem – trestním řádem) přijat; tento závazek obsahuje i text koaliční smlouvy vládní koalice.



Z pohledu ochrany lidských práv by měla být prioritní pozornost věnována rozsahu, typu a intenzitě sankcí za trestné činy.

Samozřejmě rozsah kriminalizovaného jednání není o nic méně důležitý, nicméně ve věcném záměru zásadní problémy v tomto nevyvstávají – rozsah víceméně odpovídá dnešnímu stavu. Nově se však dá se očekávat větší důraz na ekonomickou kriminalitu, ochranu před terorismem a extremismem a zpřísnění v otázkách spojených s “nelegální” migrací. To může být velmi problematické a pravděpodobně se dostane do střetu se základními právy – např. právem na svobodu projevu, svobodu pohybu či povinností nediskriminace. Podobné tendence se víceméně vyskytnou dnes i v Evropské unii a bude pravděpodobně velmi obtížné hájit stávající rozsah těchto práv. Klíčovým je zde – a nadále bude- ustanovení Listiny o omezení základních práv v nezbytné míře a tak, aby bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu<sup>17</sup>.

Kontroverzní z hlediska ochrany lidských práv je ovšem část věcného záměru věnovaná sankcím. Další rozšiřování institutu probace (dohledu) může narazit na problém ochrany soukromí včetně rodinného života. Potenciálně velmi rizikovým je však návrh zavést na první pohled méně intenzivní trest, tzv. domácí vězení. Pokud se však hovoří o elektronického sledování, je zde okamžitě přítomna orwellovská hrozba naprostého nerespektování základního práva na ochranu soukromí a rodinného života. Dá se čekat silný tlak na zavedení tohoto typu sankce, zejména díky ekonomickým hlediskům (značné ušetření prostředků jinak vynakládaných na výkon nepodmíněného trestu odnětí svobody, konstatované ve věcném záměru).

Dále je třeba věnovat pozornost procesní úpravě. Již dnes je z posledních novelizací patrná pochopitelná snaha o zrychlení a zjednodušení trestního řízení, avšak leckdy na úkor zajištění práv podezřelého, obviněného či obžalovaného. Naprosto není například žádoucí další rozšiřování institutu trestního příkazu, který popírá řadu základních zásad trestního řízení. Zjednodušení přípravného a některých typů soudních řízení již také poslední novelou pokročilo a další prohlubování již může narazit na protikladný zájem na zajištění reálného práva na obhajobu. V této souvislosti je kupříkladu zabavení majetku bez prokázání legálnosti jeho původu (závazek z koaliční smlouvy) v případě jistých typů kriminality sice na pohled efektivní krok postihu těžké ekonomické kriminality a organizovaného zločinu, avšak také velmi vážný průlom do pojetí trestního práva a procesu. Současný tlak v EU na zavedení takovýchto postupů existuje, nicméně na druhé straně rovněž intenzivní nevěle prolomit takto důkazní břemeno.

Zásadní otázkou je pojetí trestného činu, které bude zvoleno. Návrh počítá s variantami čistě formálního vymezení trestného činu a vymezení s korektivem v podobě tzv. materiální stránky (dnes uplatňovaná “společenská nebezpečnost”). Materiální stránka může sloužit jako prevence před postihem společensky téměř neškodného jednání, které má ovšem formální znaky trestného činu. Prevence kriminalizace za v podstatě bagatelní činy je žádoucí a proto je úvahám o volbě vymezení trestného činu třeba věnovat pozornost. Formální vymezení není bez dalšího negativní, ale je třeba spojit jej se zárukami proti výše uvedenému typu neadekvátního postihu.

Zvažované zavedení odpovědnosti právnických osob je věc potřebná a žádoucí, jak ukazuje i celosvětový posun k tomuto (pro kontinentální trestní právo cizí) pojetí. Hovoří se zejména o odpovědnosti v případě trestných činů proti životnímu prostředí, což by mělo významně zvýšit jeho ochranu.

Na druhé straně je třeba nedovolit přílišný rozsah jedné z okolností vylučujících protiprávnost v záměru navržené – tzv. dovolené riziko ve výzkumu vývoji. Jistě není žádoucí trestní nepostižitelnost “havárií” v případě potenciálně velmi nebezpečných aktivit (příkladem může výzkum a vývoj geneticky modifikovaných mikroorganismů).

Připomínkování návrhu bude probíhat v širokém rozsahu, zejména v “předparlamentních fázích” a především ze strany odborně kvalifikovaných subjektů (právnícké fakulty, experti na trestní právo, státní instituce, sociologové apod.). Proto by měly být s výše naznačenými problémy relevantními pro oblast demokracie a práva občanů osloveny také tyto subjekty; možnost uplatnění připomínek bude patrně nejreálnější ve spolupráci s nimi, ve stádiu meziresortního připomínkového řízení a za předpokladu jejich kvalitní přípravy respektující systematiku navrženého kodexu.

## **Zákon o policii**

*Lidská práva, zejména ochrana osobních údajů, nedotknutelnost osoby svoboda pohybu*

/zejm. čl.8, 10 a dále čl. 7, čl. 12, čl. 13 Listiny základních práv a svobod/

Potřeba nového zákona o policii, který by nahradil zastaralý a nevyhovující (zejména z hlediska transparentnosti, kontroly činnosti policie a ochrany práv občanů ve vztahu k policii) je zřejmá již několik let. Vleklá šestiletá práce na novém zákonu však v polovině minulého volebního období velmi zvolnily tempo (pokud nebyly úplně zastaveny) a nic nenasvědčuje tomu, že by se považovala tato věc v oblasti úpravy činnosti represivních složek za prioritu – navzdory apelům odborné i občanské veřejnosti, zejména lidskoprávních sdružení.

Tendence k rozšiřování pravomocí policie (zejména [novela ze závěru roku 200018](#)) a to i obecní ([novela z července tohoto roku19](#)) dílčími novelami nemá svůj odraz v odpovídajícím zakotvení odpovědnosti policie a jejích příslušníků.

Palčivým problémem kritizovaným ze strany Rady vlády pro lidská práva, řadou nevládních organizací<sup>20</sup>, [Výborem OSN pro lidská práva](#)<sup>21</sup>, [Výborem OSN proti mučení](#)<sup>22</sup>, [Evropskou unií](#)<sup>23</sup> a dalšími je neexistence nezávislého vyšetřování a postihování trestných činů policistů, a to zejména těch nejtěžších – fyzické násilí na osobách zbavených osobní svobody často majících povahu mučení. Inspekce minterstva vnitra není nezávislý orgán a její práce na tomto poli je (na rozdíl od vyšetřování korupce v policejních řadách, kde alespoň občas vůle pachatele postihnout je) žalostná.

Přítom oprávnění policistů byla postupně novelami podstatně rozšířena, a to v oblasti velmi citlivé – ochrany osobních údajů a jiných základních práv a svobod (např. možnost odebírat vzorky DNA, pořizování obrazových záznamů, předávání informací do zahraničí, možnost získat údaje o uskutečněném telekomunikačním provozu). Technologické možnosti dávají bez odpovídající právní úpravy zaručující ochranu před zneřizitím možnost intenzivního zásahu do

lidských práv v dosud nepoznaném rozsahu (např. databáze DNA, podobizen, citlivých osobních údajů ve spojení s nedostatečnou kontrolou dodržování zákazu spojování různých databází). Alarmující je zneužívání přístupu k osobním údajům v policii - jde přitom o v současnosti běžný jev. Postrádána je rovněž vyšší míra soudní ochrany a jiného dozoru před excesy v činnosti policie a nezákonným jednáním jejích příslušníků. Dostatečná není ani možnost žaloby podle nového soudního řádu správního<sup>24</sup>, neboť ta je velice úzce vymezena a vylučuje z přezkumu široký okruh zásahů nejen policejních.

Trendy v oblasti zvýšení kontroly telekomunikačního provozu a provozu na veřejných datových sítích jsou silně přítomny jak u nás (dva neúspěšné pokusy prosadit zákony dovolující takovou kontrolu<sup>25</sup> nebyly předsvědčivě odůvodněny) tak na úrovni Evropské unie a těsně souvisí s úpravou policejního práva. Všechny takovéto legislativní iniciativy je třeba bedlivě sledovat a vždy zkoumat, zda je zavedení tak drastického zásahu do občanských práv opravdu odůvodněno požadavky na bezpečnost a zda je zajištěna ochrana před zneužitím.

Prosazování nové úpravy činnosti policie, která by respektovala ochranu lidských práv a vyváženost mezi nimi a požadavky na efektivní výkon policejní činnosti, ochranu před polící zvláště, přezkum činnosti včetně faktických zásahů atd. jsou velice potřebné, neboť stávající stav zdaleka není ideální. Řada námětů a odborných podkladů je soustředěna u odborníků či organizací sledujících policejní právo. V první řadě jde bezesporu o vytvoření nezávislého orgánu vyšetřování trestné činnosti příslušníků policie, neboť dnešní situace v řadě případů zaručuje faktickou beztrestnost policistů porušujících zákon.

## **Aarhuská úmluva**

### *Účast veřejnosti na rozhodování*

/zejm. čl. 35 Listiny základních práv a svobod/

Úmluva Evropské hospodářské komise OSN O přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí je klíčovou mezinárodní smlouvou<sup>26</sup>, která zavazuje své signatáře k zajištění přístupu k informacím, vymezené účasti veřejnosti a možnosti právní nápravy porušení těchto práv v oblasti životního prostředí.

Aarhuská úmluva vychází ze směrnice Evropského společenství zajišťující právo na informace o životním prostředí<sup>27</sup> a obsahuje i progresivní prvky “navíc” – účast veřejnosti na rozhodování v řízeních ve věcech životního prostředí a právo veřejnosti obrátit se na soud, pokud je na tomto právu zkrácena.

Ačkoli ji již ratifikoval potřebný počet států a smlouva vstoupila na podzim loňského roku v účinnost, Česká republika Aarhuskou úmluvu dosud neratifikovala<sup>28</sup>. Souhlas k ratifikaci

nedal parlament – proces projednávání v Poslanecké sněmovně byl prodlužován tak, že do konce volebního období k projednání nedošlo. Záruku, že nevůle většiny členů dolní komory začlenit do právního pořádku tuto smlouvu zdá se, poskytuje koaliční smlouva, která obsahuje závazek stran podpořit souhlas s ratifikací úmluvy. I přesto se dají čekat poměrně silné hlasy proti a i proto je třeba důslednému splnění závazku z koaliční smlouvy věnovat pozornost a vyvíjet kampaň za jeho ratifikaci, aby se Úmluva v co nejbližší době stala součástí našeho právního řádu.

## **Římský statut (novela Ústavy<sup>29</sup>)**

### *Zaručení postihu zločinů proti lidskosti*

/mj. čl. 40 odst. 6 listiny základních práv a svobod/

V minulém volebním období proběhl několikrát neúspěšný pokus dosáhnout změnou Ústavy zajištění podmínek k ratifikaci [Statutu mezinárodního trestního tribunálu](#) Českou republikou<sup>30</sup>. Od 11. dubna tohoto roku již Mezinárodní trestní tribunál existuje, protože jej díky obrovskému úsilí mj. nevládních organizací podařilo ustavit. Rychlost (necelé čtyři roky) s jakou se podařilo dosáhnout potřebného počtu ratifikací (šedesát států) je považována za historický úspěch snahy univerzálně trestat zločiny proti lidskosti ať je spáchal kdokoli. Fungovat začal haagský tribunál od 1. července tohoto roku. Opoždění České republiky s ratifikací není dobrou vizitkou, stejně jako neexistence významnější kampaně nevládního sektoru za přístup ke Statutu.

K zajištění praktické proveditelnosti plnění povinností plynoucích ze Statutu je třeba trojího druhu úpravy českého právního řádu: odstranění trestněprávní imunity prezidenta republiky, poslance, senátora a soudce Ústavního soudu; zrušení pravomoci prezidenta republiky udělit milost (individuální nebo hromadné amnestie) ve vztahu ke zločinům zakotveným Římským statutem; zrušení zákazu předávání vlastních občanů proti jejich vůli do ciziny ve vztahu k zločinům zakotveným Statutem. Odmítavý postoj vůči těmto změnám plyne z obav o rozsah suverenity země a obav ze zneužití tribunálu ze strany silných hráčů mezinárodních vztahů.

Z koaliční smlouvy je patrné, že obě strany považují ratifikaci Statutu za prioritu, protože však jde o změnu vyžadující souhlas vyššího kvora zákonodárců než u běžného zákona, kampaň nevládního sektoru za participaci České republiky na významném nástroji prevence genocidií a jiných zločinů proti lidskosti a lidským právům by mohla přispět k získání větší podpory nezbytné změny přijmout.

## **Krajské a celostátní referendum**

## *Účast veřejnosti*

(zejm. čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod/

Během projednávání balíku zákonů tzv. II. etapy reformy veřejné zprávy byl ze [zákona o krajích](#)<sup>31</sup> vypuštěn institut krajského referenda<sup>32</sup>. Tento krok byl zdůvodňován nadbytečností ustanovení (fakticky se nedalo realizovat, neboť chybí podrobná úprava) a současnou přípravou úpravy krajského referenda na ministerstvu vnitra. V koaliční smlouvě se hovoří pouze o závazku podpořit přejetí ústavního zákona o referendu (v současnosti se nachází v Senátu) popř. o vypracování a podpoře ústavního zákona o obecném referendu zahrnujícího úpravu referenda o přístupu České republiky k Evropským společenstvím.

Legislativní aktivity ve sféře krajského referenda by měly stát občanské veřejnosti za pozornost, neboť význam rozhodování krajů se bude nadále zvyšovat. Při případných připomínkách mohou být prospěšné zkušenosti nabyté s používáním zákona o místním referendu<sup>33</sup>. Ve větším rozsahu se začíná využívat až v posledních letech a některá jeho ustanovení mohou činit v praxi problémy a umožňovat zejména okresním úřadům (po jejich zrušení veřejné správě obecně) činit obstrukce – a bohužel se tak velmi často děje<sup>34</sup>. Šance upravit najednou vzájemně souladně a ve prospěch přímého rozhodování občanů v tomto volebním období bude a bylo by škoda ji nepřipravit či se nepokusit ji ovlivnit.

## ***II. Náprava nevyhovující legislativy; náměty pro legislativní iniciativu***

### **Zákon č. 109/2002 o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivné výchovné péči ve školských zařízeních (zákon o ústavní výchově)**

*Lidská práva, práva dítěte*

/zejm. čl. 32 odst. 1, 4 a 5 Listiny základních práv a svobod, Úmluva o právech dítěte/

Institut tzv. smluvních rodin vložený do zákona během [legislativního procesu](#)<sup>35</sup> je případ nesystémové kusé úpravy vztahů, které mají pro rodinný život dotčených osob zásadní důsledky. Není především vůbec stanoveno, zda rozhodnutí o svěřeni dítěte do smluvní rodiny namísto do diagnostického ústavu (na první pohled prospěšné řešení) může přezkoumat soud – pokud ne, je úprava v rozporu s Úmluvou o právech dítěte.

Zákon dále neřeší úpravu vztahů mezi diagnostickým ústavem, smluvní rodinou, dítětem a jeho vlastními rodiči; mnohé z toho nechává na podzákoněm předpise popř. neřeší vůbec. Nejasnost ohledně dohledu a kontroly nad pobytem ve smluvní rodině, její kapacitou lidskou i

odbornou (cílem úpravy je odborná diagnostika potřeb a budoucího režimu dítěte) je alarmující a možnosti vážné újmy na právech a vývoji dítěte, jeho biologických rodičů, stejně jako značný potenciál zneužití (tzv. “obchod s dětmi” již dnes umožňován mj. díky tlaku bezdětných párů o adopci dítěte na jedné a situaci sociálně slabých rodičů na druhé straně). Smluvní rodinou se podle úpravy může stát každá rodina, zákon nestanoví naprosto žádná kritéria(!) ani povinnost je ověřovat.

Toto byly i důvody neúspěšného prezidentského veta zákona; ze stejných důvodů je stále ve hře otázka návrhu na zrušení zákona. Pokud k tomu nedojde, je novelizace problematických ustanovení (jedná se pouze o tři odstavce) úkol číslo jedna<sup>36</sup> v oblasti sociálně právní ochrany dětí na počátku tohoto volebního období.

### **Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody**

*Lidská práva, resocializace*

/čl. 39 Listiny základních práv a svobod/

[Zákon](#) zavedl od roku 2000 povinnost hradit náklady na výkon trestu odnětí svobody, a to i v případě, že odsouzený nedisponuje potřebnými prostředky a není objektivní možnost jej během výkonu trestu zaměstnat a zajistit tak zdroj příjmů.

Vytváří se tak situace, která je v rozporu s preventivní funkcí trestního postihu, neboť odsouzení opouští výkon trestu s vysokým dluhem vůči státu. To ovšem výrazně snižuje šance na jeho resocializaci a zabránění recidivy. Přes opakované poukazy odborné nevládní veřejnosti a zejména [Rady vlády pro lidská práva](#)<sup>37</sup> se zákon uplatňuje a nechystá je jeho novela v tomto směru.

#### **1. Další možné legislativní úpravy, méně pravděpodobné:**

- zavedení zvláštní skutkové podstaty domácího násilí do trestního zákona a související procesní opatření předběžné povahy chránící oběť (zejména zákaz přístupu násilníka do bytu oběti, bez ohledu na jeho právo k bytu) – [poslanecká iniciativa](#)<sup>38</sup> na sklonku minulého volebního období nebyla úspěšná, dá se ovšem čekat další pokus

- odstranění trestného činu pomluvy z trestního zákona – tento [legislativní pokus skupiny senátorů39](#) na konci minulého volebního období nebyl úspěšný; argumentem je její používání k šikaně za kritiku činitelů veřejné moci a dostatečná ochrana osobnosti zajištěná soukromým právem
  
- rozšíření žalob ve veřejném zájmu ve správním soudnictví, zavedení actio popularis ve věcech veřejného zájmu – snaha o rozšíření žalobní legitimace na širší okruh subjektů během přijímání soudního řádu správního v minulém volebním období nebyla úspěšná. Stejně tak neúspěšný byl pokus vlády zavést actio popularis ve věcech uveřejněných informací při návrhu nového tiskového zákona40. Panují obavy z nadměrného užívání žalob a nevěle k participaci občanů na ochraně veřejného zájmu a pochyby v jejich efektivnost veřejný zájem obhájit. Překonat nedůvěru v nový ( v našich zemích) institut však stojí za to zkoušet, zejména v oblasti správního soudnictví.

Helena Svatošová, 19. 7. 2002

[1](#) Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů ve znění pozdějších předpisů

[2](#) Sněmovní tisk č. 520, 3. volební období

[3](#) Zákony č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím a č. 85/1990 Sb., o právu petičním

[4](#) Sněmovní tisk č. 1163, 3. volební období

[5](#) Sněmovní tisk č.1070, resp. 1142 (text návrhu napodruhé včleněn do tohoto tisku), 3. volební období

[6](#) Celý text zamítnutého návrhu byl pozměňovacím návrhem (iniciovaným ministerstvem vnitra a poslancem P. Němcem) vložen do návrhu zákona již projednávaného pod číslem tisku 1142, nacházející se ve “vhodném” stádiu legislativního procesu. Navíc bylo původně s tímto návrhem počítáno jako s “obslužným” zákonem k návrhu správního řádu, který měl shrnovat novelizace řady zákonů v souvislosti s přijetím nového správního řádu. Takto byl v rozporu s jednacím řádem a Ústavou učiněn pokus obejít řádné porjednání návrhu ve třech čteních.

[7](#) Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

[8](#) Vyhláška č. 150/1958 Ú.1.

9 Sněmovní tisk č. 574, 3. volební období

10 schválený usnesením vlády ČR č. 612 ze dne 20.6.2001

11 viz záznam z vystoupení zástupců Ministerstva pro místní rozvoj na veřejné diskusi ke zjednodušení územního a stavebního řízení konané dne 11.4.2002 na webových stránkách <http://www.zjednoduseni.cz>

12 dokument *Náměty na zjednodušení z veřejného projednání, diskuse na "zjednoduseni.cz" a dalších doručených dopisů k tématu* umístěný na webových stránkách <http://www.zjednoduseni.cz> v rubrice Náměty, dále materiály pracovní skupiny proběžně zde umístěvané

13 Zejména šlo o návrhy novel pod tisky Poslanecké sněmovny č. 146, č. 295 a č. 952, 3. volební období

14 Sněmovní tisk č. 9, 4. volební období

15 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

16 Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon ve znění pozdějších předpisů

17 čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod

18 Zákon č. 60/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. [148/1998 Sb.](#), o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. [361/2000 Sb.](#), o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů

19 Zákon č.311/2002 Sb., kterým se mění zákon c. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisu, a o změně některých dalších zákonů

20 mj. Amnesty International

(<http://web.amnesty.org/ai.nsf/countries/czech+republic?OpenView&Start=1&Count=30&Expandall>)

) a Human Rights Watch (<http://hrw.org/wr2k2/europe8.html>), v ČR se problému systematicky věnuje zejména projekt Občanských právních hlídek organizovaný občanským sdružením Ekologický právní servis (<http://www.oph.cz>)

21 Concluding Observations of the Human Rights Committee : Czech Republic. 27/08/2001.

22 Concluding observations of the Committee against Torture : Czech Republic. 14/05/2001

23 Pravidelná zpráva Evropské komise o České republice za rok 2001 – str. 15

24 § 82 a následující zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

25 Jednalo se o pokus prosadit tuto kontrolu skrytě v pozměňovacím návrhu (Výboru pro obranu a bezpečnost) v návrhu zákona o azylu, sněmovní tisk č. 921 (pokus nebyl úspěšný)



díky vrácení Senátem) a o návrh zákona, kterým se mění zákony na úseku zpravodajských služeb pod číslem tisku 1231 (díky své kontroverznosti byl stažen z projednávání)

[26](#) Česká republika ji podepsala v červnu 1998

[27](#) směrnice Rady ES č. 90/313/EEC *O volném přístupu k informacím o životním prostředí*

[28](#) Návrh na vyslovení souhlasu s ratifikací označený číslem tisku 1012 nebyl v Poslanecké sněmovně do konce třetího volebního období projednán, byť existoval dostatečný časový prostor

[29](#) Ústavení zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

[30](#) Návrh novely Ústavy ČR předložený Poslanecké sněmovně pod číslem tisku 541, poté pod číslem 1078 a 1079 (navazující novela trestního zákona) a pokus prosadit změny související s přijetím Statutu v trestním zákoně (tisk č. 972) – vše 3.volební období

[31](#) Zákon č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

[32](#) Do té doby § 12 odst. 1 písm. g) zákona č. 129/2000 Sb. – vypuštěn v Poslanecké sněmovně pozměňovacím návrhem ve druhém čtení tisku č. 1152 (3.volební období)

[33](#) Zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu ve znění pozdějších předpisů

[34](#) viz např. článek Mgr. Pavla Douchy *Přímá demokracie? Zapomeňte.* uveřejněný ve dvouměsíčníku pro právo veřejného zájmu *Via Iuris* č. 3/2002

[35](#) Pozměňovací návrh ve druhém čtení projednávání sněmovního tisku č. 837, 3. volební období

[36](#) Tuto iniciativu chystají a kampaň již zahájila tři občanská sdružení zabývající se ochranou práv dětí a mládeže – Ekologický právní servis, Střep a Středisko náhradní rodinné péče

[37](#) Zpráva o stavu lidských práv za rok 2001 – část 4.2.1.

[38](#) Sněmovní tisk č. 1185, 3.volební období

[39](#) Senátní tisk č. 180, 3. funkční období

[40](#) § 21 návrhu zákona o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů, sněmovní tisk č. 245, 3.volební období