



Byznys a lidská práva: Překážky přístupu k soudní a mimosoudní ochraně v České republice

Analýza pro český Národní akční plán pro byznys a lidská práva



Byznys a lidská práva: Překážky přístupu k soudní a mimosoudní ochraně v České republice, Frank Bold Society, Brno (2016)

Autoři: Pavel Černý, Vojtěch Dědek, Kristýna Ryšavá, Filip Gregor

Editace: Petr Stejskal, Kristýna Vojtíšková

Frank Bold Society je součástí konsorcia Frank Bold. Frank Bold je sdružení právnických osob, které prosazuje právní řešení aktuálních společenských problémů v oblastech, jako je odpovědnost firem, systémová korupce nebo degradace životního prostředí.

Tato publikace je součástí projektu „Zlepšování výkonnosti NCP a přístupu ke spravedlnosti v případech porušování lidských práv ve státech střední a východní Evropy“, na němž se podílí Frank Bold Society společně se SOMO a polským Institutem pro lidská práva a byznys. Projekt probíhá díky finanční podpoře od nizozemského Ministerstva zahraničí. Obsah této publikace je dílem Frank Bold Society a nevyjadřuje názor partnerských organizací v projektu ani nizozemského Ministerstva zahraničí.

This publication is part of a larger project entitled 'Improving NCP Performance and Access to Remedy for Human Rights Disputes in CEE countries', being carried out by the Frank Bold Society together with SOMO and the Polish Institute for Human Rights and Business and has been made possible with financial assistance from the Dutch Ministry of Foreign Affairs. The content of this publication is the sole responsibility of the Frank Bold Society and can in no way be taken to reflect the views of the project partners or the Dutch Ministry of Foreign Affairs.



Obsah

Obsah.....	3
Shrnutí a základní doporučení.....	5
Nejvýznamnější typy rizik porušování lidských práv korporacemi v ČR.....	7
Oblast pracovního trhu – porušování práv zaměstnanců, diskriminace, vykořisťování	7
Porušování práv spotřebitelů – např. prodej závadných a nekvalitních výrobků, potravin, nekalé obchodní praktiky, poškozování zdraví	8
Hospodářská kriminalita.....	9
Korupce	9
Porušování lidských práv v obchodním řetězci, který působí i v zahraničí	9
Občanské právo	11
Vysoké náklady soudních řízení	11
Důkazní povinnost a přístup k důkazům	13
Nedostupnost kolektivních prostředků nápravy – hromadná žaloba.....	13
Pracovní právo a diskriminace	17
• Soukromá žaloba proti diskriminaci	18
• Veřejný ochránce práv a ochrana před diskriminací.....	18
Spotřebitelské právo	19
Doporučení pro oblast občanského práva:	20
Trestní právo.....	21
Trestné činy proti životnímu prostředí.....	21
Korupce a veřejné zakázky	22
Daňové úniky.....	23
Státní zastupitelství a policie	23
Adhézní řízení.....	25
Postavení poškozeného.....	25
Soukromá žaloba	27
Doporučení pro oblast trestního práva:.....	28
Správní právo.....	29
Účastenství ve správním řízení a žalobní legitimace.....	29
Ochrana před nečinností správních orgánů	30
Odkladný účinek správní žaloby	31



Roztříštěnost právní úpravy	32
Ochrana zdraví (zejména hlukové výjimky).....	32
Ochrana kulturních památek.....	33
Hromadná žaloba	33
Doporučení pro oblast správního práva:.....	33
Národní kontaktní místo pro OECD směrnici	34
Aktivace Národního kontaktního místa.....	35
Složení a způsob rozhodování Národního kontaktního místa.....	35
Aplikace Směrnice na domácí podniky.....	36
Doporučení pro Národní kontaktní místo pro OECD směrnici:.....	36

Shrnutí a základní doporučení

Účelem této analýzy je poskytnout přehled oblastí, ve kterých v České republice existují nejzávažnější rizika porušování lidských práv v souvislosti s činností obchodních korporací, identifikovat překážky, které brání efektivní nápravě ve smyslu třetího pilíře Obecných zásad OSN pro byznys a lidská práva, a identifikovat možná právní řešení těchto překážek.

Analýza vychází z rozsahu lidských práv vymezeného Listinou základních lidských práv a svobod. Mimo přímých zásahů do lidských práv se zabývá také riziky, která ohrožují realizaci lidských práv systematicky. V těchto dvou ohledech jsou rizika nejvíce zřejmá v oblasti pracovněprávních vztahů, ochrany spotřebitelů, ochrany životního prostředí, finanční kriminality a korupce.

Jednotlivé oblasti jsou stručně popsány ve druhé kapitole. V kapitolách následujících jsou vymezeny nejvýznamnější související právní problémy, které brání možnostem nápravy v případech, kdy se popsaná rizika materializují v porušení zákona. Tyto problémy a návrhy řešení jsou rozdělené do jednotlivých kapitol podle oblastí práva, kterých se týkají: občanského práva, trestního práva a správního práva. Každé z těchto právních odvětví reguluje jinou oblast společenských vztahů, přičemž občanské právo spadá do oblasti práva soukromého, zatímco správní a trestní právo do práva veřejného. Zvláštní kapitola je věnována systému mimosoudního řešení sporu prostřednictvím Národního kontaktního místa pro Směrnici OECD pro nadnárodní podniky.

Občanské právo zahrnuje právní normy upravující práva a povinnosti osob vůči sobě navzájem, které se týkají běžných životních situací. Poskytuje praktickou ochranu základním lidským právům včetně ochrany života, zdraví a majetku. Vyžaduje-li to situace, každý se může přímo domoci na jiné osobě respektování těchto práv v rámci občanskoprávního řízení, jehož pravidla jsou upravena občanským soudním řádem. Je možné se takto domáhat nápravy ve formě zastavení protiprávního jednání, odstranění jeho následků nebo náhrady újmy. Občanské právo má klíčovou roli v případech, ve kterých státní orgány nedokáží z vlastní iniciativy poskytnout efektivní ochranu práv, ať již z praktických a ekonomických důvodů, kvůli střetu zájmů nebo proto, že správní a trestní právo nedává možnost veřejné moci zasáhnout.

Primární funkcí **správního práva** je regulovat společenské vztahy, které vznikají při výkonu veřejné správy s důrazem na ochranu veřejného zájmu. Jsou-li porušovány normy správního práva, je možné se obrátit na správní soud, přičemž pravidla tohoto postupu upravuje soudní řád správní. Tímto způsobem je možné se domáhat především odstranění protiprávního stavu, který byl způsobem porušením norem správního práva. Typickým příkladem je udělování povolení a dohled nad dodržováním podmínek pro určité typy činností s významnými dopady na životní prostředí.

Účelem **trestního práva** je zejména postihovat pachatele za trestnou činnost, tedy za jednání, jehož skutková podstata je přesně vymezena v trestním zákoně a které je společensky škodlivé, a proto vůči němu nepostačuje uplatnění jiného typu odpovědnosti. Kromě této funkce by mělo trestní právo pachatele začleňovat do společnosti po odpykání trestu, případně trestné činnosti předcházet. Trestní řád stanoví pravidla pro postupy v trestním řízení. Trestní právo se v České republice vyznačuje vertikálním vztahem mezi státem a jeho orgány a dalšími osobami. Soukromé osoby se nemohou soudní cestou domáhat trestního postihu jiné osoby.

Směrnice OECD pro nadnárodní podniky obsahuje doporučení pro odpovědné chování podniků adresovaná vládami nadnárodním společnostem i domácím podnikům. Jednou z rolí Národního kontaktního místa pro implementaci směrnice, které bylo zřízeno při Ministerstvu průmyslu a obchodu, je napomáhat smírnému vyřešení stížností na porušení Směrnice. V tomto smyslu může vhodně doplňovat systém soudního řešení sporů. Předpokladem jeho použití je, že povaha sporu umožňuje smírné řešení.

Hlavním závěrem analýzy je zjištění, že Česká republika má ve vztahu k dané problematice v právní úpravě jisté nedostatky, nicméně řadu z nich lze (mj. s využitím zahraničních zkušeností) napravit dílčími změnami příslušné legislativy a způsobu její aplikace.

Za hlavní nedostatek v oblasti **občanského a správního práva** považujeme nedostatečně efektivní nástroje obrany v případech porušování lidských práv většího počtu osob. Pro jejich zefektivnění doporučujeme zavedení institutu tzv. **hromadné žaloby**. Specifická povaha tohoto institutu by navíc vedla k odstranění faktických nerovností v přístupu k soudní ochraně, které vznikají v případě sporu ekonomicky silných subjektů (korporací) a izolovaných jednotlivců s omezenými (zejména) finančními zdroji. Dalším pozitivním důsledkem zavedení hromadné žaloby by mohlo být snížení počtu jednotlivých typově shodných sporů a tím i odlehčení agendy některých soudů.

V oblasti **občanského a správního práva** doporučujeme zvážit dílčí revizi systému **soudních poplatků**, resp. obecně **nákladů soudních řízení**, a úpravu **důkazního břemene**. V obou případech naše doporučení směřuje k odstranění faktických nerovností mezi stranami sporu, jejichž ekonomická síla je výrazně odlišná, což může zásadním způsobem ovlivnit schopnost slabší strany zahájit soudní spor nebo v něm pokračovat.

Specificky v oblasti **správního práva** navrhujeme úpravu dosud značně omezené **ochrany proti nečinnosti správních orgánů** v případech, kdy mají zákonnou povinnost zahájit řízení z moci úřední povinnosti, ale neučiní tak. Dále navrhujeme **rozšíření okruhu účastníků** některých specifických typů správních řízení.

V oblasti **trestního práva** se naše doporučení zaměřují především na **posílení právního postavení poškozených**. V právním řádu zejména doposud chybí **nástroj, kterým by se poškozený mohl domáhat přezkoumání ukončeného vyšetřování trestné činnosti před nezávislým soudem**. Zásadní změnu koncepce trestního řízení, o které je možné vést diskusi, by pak představovalo zavedení institutu **soukromé žaloby** do tohoto odvětví práva.

Dále, ačkoliv byl v roce 2013 přijat zákon o obětech trestných činů, podle některých odborníků prozatím nebyl dosažen jeho účel. Doposud není **dostatečně zajištěno školení policistů, resp. obecně orgánů činných v trestním řízení, kteří přichází do kontaktu s oběťmi trestných činů**, tak aby se uvedená právní úprava v praxi důsledně uplatňovala, oběti byly dostatečně informovány o svých právech a byla jim poskytována účinná pomoc při jejich uplatňování.

Ve vztahu k fungování Národního kontaktního místa pro OECD směrnicí doporučujeme, aby řešením případu, hledáním dohody stran a vypracování zprávy o případu, **byl vždy pověřen nezávislý odborník**. V ideálním případě by za účelem omezení konfliktu zájmů měl být změněno složení členů Národního kontaktního místa, tak aby se nejednalo o přímé zástupce dotčených stakeholderů.

Bylo by dále vhodné **vyjasnit pravomoc Národního kontaktního místa vydávat stanovisko o porušení Směrnice** v případech, ve kterých nedojde k dohodě mezi stranami, a také **pravomoc řešit případy, které se týkají domácích podniků**. Konečně navrhujeme, aby sekretariát Národního kontaktního místa aktivně vyhledával spory a nabízel pomoc k jejich řešení.

Nejvýznamnější typy rizik porušování lidských práv korporacemi v ČR

Obchodní korporace mnoha způsoby významně ovlivňují životy lidí i celých komunit, např. jako zaměstnavatelé, poskytovatelé služeb spotřebitelům, provozovatelé činností s významnými dopady na životní prostředí nebo jako dominantní články v dodavatelských řetězcích. Korporace umožňují společnosti dosahovat cílů, které by nebyly bez sofistikované organizace představitelné. S některými jejich činnostmi se ovšem pojí i rizika, včetně rizika porušování lidských práv.

Lidská práva jsou v tomto kontextu chápána v širokém smyslu tohoto pojmu, tedy tak, jak je vymezuje Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Listina poskytuje ochranu řadě hospodářských, sociálních a kulturních práv, včetně práva na příznivé životní prostředí, dále ochranu pracovních práv nebo ochranu kulturního dědictví. Tato práva jsou často upozadována, ale mezinárodní a český právní řád jim přiznává stejnou ochranu jako základním lidským právům a svobodám, např. právu na život nebo ochranu vlastnictví.

Níže jsou stručně charakterizovány oblasti, ve kterých v České republice typicky vyvstávají nejvýznamnější rizika porušování lidských práv v souvislosti s činností obchodních korporací.

Oblast pracovního trhu – porušování práv zaměstnanců, diskriminace, vykořisťování

V oblasti pracovního trhu dochází případům systematického porušování zaměstnaneckých práv. Jde o takové jednání, které je v rozporu s pracovněprávními předpisy a zároveň má zpravidla opakující se charakter, týká se většího počtu zaměstnanců a jeho závažnost není zanedbatelná. Typickým příkladem je neproplácení přesčasů, vyžadování nadbytečných osobních údajů při výběrových řízeních, nezajištění dostatečné bezpečnosti práce, neevidování pracovní doby nebo neposkytování odpočinku mezi dvěma směny.¹ Charakteristickým poškozením lidských práv na pracovním trhu je také diskriminace ze strany zaměstnavatelů a to zejména z důvodu národnosti, pohlaví, rodinného stavu či sexuální orientace. Aktuálně diskutovanou otázkou spadající pod tuto oblast nejen v rámci České republiky, ale i celé Evropské unie, je nerovné odměňování mužů a žen.²

¹ KOUKALOVÁ, Jana. Ekologický právní servis. *Diskriminace a porušování práv zaměstnanců*, publikováno: červenec 2008, dostupné zde: <http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/eps-diskriminace-retezce.pdf>; JOUZA, Ladislav. *Ochrana osobností zaměstnanců v pracovněprávních vztazích*. Bulletin advokacie 6/2014, dostupné zde: <http://www.bulletin-advokacie.cz/ochrana-osobnosti-zamestnance-v-pracovnepravnich-vztazich?browser=mobi>.

² JAHODOVÁ, Dita. *Den platové (ne)rovnosti: nerovné odměňování se promítá i do penzí*, publikováno: 17. 4. 2015, dostupné zde: <http://www.otvorenaspolecnost.cz/blog/2088-den-platove-ne-rovnosti-nerovne-odmenovani-se-promita-i-do-penzi>.

Oblast životního prostředí – znečišťování, porušování právních předpisů týkající se práva životního prostředí

Významnější průmyslová činnost je z důvodu své kapitálové náročnosti a potřeby sofistikované organizace téměř výhradně provozována korporacemi. S průmyslovou činností souvisí rizika zásahu do životního prostředí, mezi které typicky patří znečišťování vod vypouštěním škodlivých látek, znečišťování ovzduší zejména v těžkém průmyslu, výroba nebezpečných látek, nešetrné zacházení s ubývající zemědělskou půdou, rozsáhlé kácení bez náhradní výsadby, realizace záměrů v chráněných krajinných oblastech, jako jsou například stavby lyžařských areálů a wellness center apod.³ Za negativní dopady na životní prostředí jsou často spoluodpovědné i veřejné instituce, které tyto činnosti v rozporu se zákonem povolí, případně udělí výjimku ze zákona nebo mimoprávními prostředky vytvářejí nátlak na místní komunitu a vlastníky pozemků, aby se vzdali svých práv.⁴

Porušování práv spotřebitelů – např. prodej závadných a nekvalitních výrobků, potravin, nekalé obchodní praktiky, poškozování zdraví

S účinností nového občanského zákoníku, který klade důraz na ochranu slabší strany, se práva spotřebitelů podstatně rozšířila. Zasloužily se o to především právní předpisy Evropské unie, jejichž ustanovení byla v občanském zákoníku zohledněna.

Z praxe ovšem vyplývá, že se spotřebitelé svých práv domáhají často velmi obtížně. Důvodem je neochota spolupráce ze strany obchodníků při reklamaci zboží a rizika, která brání spotřebitelům vstupovat do soudního sporu, pokud se svých práv nedomůžou mimosoudní cestou. Soudní spor je pro spotřebitele mnohdy nejen časově, ale také finančně náročný.

Pro Českou republiku je typickým příkladem nekalých obchodních praktik podomní prodej, prodejní zájezdy a předváděcí akce, ačkoliv je nutno k poslednímu bodu dodat, že nemusí jít o činnost provozovanou obchodními korporacemi. Uvedené typy prodeje využívají nátlaku, informační asymetrie a cílení na zranitelné skupiny obyvatel, jako jsou např. senioři.⁵ Nekalé praktiky se vyskytují i v oblasti zdravotnictví, zejména s ohledem na činnost farmaceutických firem. Pro ilustraci lze uvést případ přípravku VARIXINAL, kterým se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. září 2008 sp. zn. 7 As 48/2008. Soud konstatoval, že prezentace tohoto přípravku mohla vzbudit mylný dojem, že je lékem nebo produktem způsobilým léčit onemocnění.⁶

³ GREGOR, Filip, Zelený kruh. *Společenská odpovědnost firem a ochrana životního prostředí – Jak hodnotit odpovědnost korporací?*, publikováno: květen 2007, dostupné zde: <http://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2015/01/spolecenska-odpovednost-firem-a-ochrana-zp-publikace.pdf>.

⁴ VÝCHOPŇOVÁ, Jana. *Lidská práva a odpovědnost korporací*, publikováno: 30. 6. 2014, dostupné zde: http://is.muni.cz/th/348578/pravf_m/.

⁵ HESOVÁ, Alena. *Šmejdi dál útočí na emoce seniorů. Rozhovor s Romanou Mazalovou*, publikováno: 5. 4. 2016, dostupné zde: http://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/smejdi-dal-utoci-na-emoce-senioru-jake-pouzivaji-praktiky-jak-se-branit-20160405.html.

⁶ VEČERKOVÁ, Eva, SELUCKÁ, Markéta, DUDOVÁ, Jana, URBANOVÁ, Martina. *Společensko-právní aspekty ochrany spotřebitele a jeho zdraví*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-8050-8.

Hospodářská kriminalita

Hospodářské trestné činy jsou zpravidla páčány osobami ve vyšším postavení (tzv. „kriminalita bílých límečků“), a to jak ve veřejném, tak soukromém sektoru. Hospodářská kriminalita má značné dopady na ekonomiku státu a často souvisí s podvody ve veřejném finančním sektoru. Může také docházet k legalizaci výnosů z trestné činnosti a k financování terorismu. Mezi nejčastější typy hospodářské kriminality v České republice patří zpronevěra majetku (zaznamenáno 61 % dotázaných, kteří se střetli s hospodářskou kriminalitou), dále stále čtenější počítačová kriminalita (36 %), podvody v nákupním procesu (25 %), podplácení a korupce a v neposlední řadě účetní podvody (obojí 21 %).⁷ Specifickým jevem na pomezí práva je obcházení daňové povinnosti za pomoci komplikovaných korporátních struktur a tzv. daňových rájů. Tyto praktiky zvyšují tlak na státní rozpočet, což může ovlivnit sociální i ekonomické politiky státu a zprostředkovaně systémové podmínky pro ochranu a naplnění lidských práv.

Korupce

Zpráva Transparency International o vnímání korupce z roku 2015 uvádí, že České republice patří v celosvětovém indexu 37. místo ze 168 zahrnutých zemí. V rámci Evropské unie jde však stále o podprůměrný výsledek.⁸ Korupce má systémové i velmi konkrétní dopady na lidská práva. Předmětem korupce může být například výkon veřejné moci v rámci povolovacích řízení nebo sankcionování porušení práva. Korupce, která ohrožuje hospodářskou soutěž, potom zasahuje do práva podnikat, které je chráněno čl. 26 Listiny základních lidských práv a svobod. Právní řešení korupce spočívá v efektivnějším vyšetřování a postihování v rámci vynucování trestního práva. Podpůrné řešení nabízí i lepší transparentnost mechanismů předcházení korupci v rámci korporací, které může být dosaženo efektivní implementací směrnice EU o nefinančním reportingu. Podle průzkumu Frank Bold většina velkých korporací zveřejňuje nefinanční informace, nicméně z toho pouze 32 % se věnuje oblastem, v nichž lze očekávat hlavní rizika související činnosti. Nejpomíjenějšími riziky jsou právě rizika korupce a porušování lidských práv.⁹

Porušování lidských práv v obchodním řetězci, který působí i v zahraničí

Výrobní a dodavatelské řetězce obchodních korporací se rozšiřují do zemí s nízkými výrobními náklady, avšak vyššími riziky nerespektování lidských práv, a to jak ze strany místních veřejných institucí, tak soukromého sektoru. Míra a charakter porušování lidských práv je v těchto zemích závažnější než v zemích Evropské unie. Výjimkou není dětská nebo nucená práce, nedostatečné zajištění bezpečnosti na pracovišti, neodpovídající odměna vzhledem k objemu práce, devastace

⁷ QURESHI, Sirshar, JANKECH, Pavel, DOSEDĚLOVÁ HALÁSEK, Kateřina. *Celosvětový průzkum hospodářské kriminality 2016*, dostupné zde: <http://www.pwc.com/cz/cs/hospodarska-kriminalita/assets/pdf/global-economic-crime-survey-2016-cz.pdf>.

⁸ Transparency international. *Index vnímání korupce 2015*, dostupné zde: <https://www.transparency.cz/cpi2015/>

⁹ BUCHTOVÁ, Bára. *Kritika nefinančního reportingu míří mimo cíl*, publikováno 9. 6. 2016, dostupné zde: <http://frankbold.org/pro-media/tiskova-zprava/kritika-nefinancniho-reportingu-miri-mimo-cil>.



životního prostředí nebo, v extrémních případech, přímé násilí vůči obyvatelstvu a válečné zločiny.¹⁰ Z hlediska odvětví je podle OSN problematická převážně výroba maloobchodního a spotřebního zboží, chemický, farmaceutický a těžební průmysl. Korporace z vyspělého světa, které investují nebo obchodují v rozvojových zemích, se tak stále častěji potýkají s obviněními, že se na porušování lidských práv přímo nebo nepřímo podílí. Tato debata probíhá na pomezí práva a morálky, protože princip oddělené právní subjektivity a omezené odpovědnosti právnických osob vytváří bariéru mezi mateřskými korporacemi a jejich dceřinými společnostmi a subdodavateli.¹¹ Efektivním právním řešením této situace by bylo uzákonění povinnosti velkých korporací identifikovat, předcházet a zmírňovat porušování lidských práv v dodavatelských řetězcích, tak, jak ji vymezuje druhý pilíř Obecných zásad OSN pro byznys a lidská práva. Korporace by byly odpovědné za škodu způsobenou porušením lidských práv v případech, které by mohly efektivně ovlivnit, pokud by neprokázaly, že učinily kroky, které by bylo možné v tomto ohledu rozumně požadovat. Návrhy takové právní změny jsou v současné době diskutovány ve Francii a Švýcarsku.

Popis této problematiky, která zahrnuje reformu hmotného práva, přesahuje rámec této analýzy, která je zaměřena na překážky v rámci procesního práva. Podrobnější analýza možného řešení je k dispozici ve studii Corporate Responsibility to Respect Human Rights Vis-à-Vis Legal Duty of Care projektu Human Rights in Business.¹²

¹⁰ International trade union confederation. *ITUC global rights index 2016*, dostupné zde: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2016_eng.pdf; Amnesty International. *Shell čelí dalším žalobám za ropné skvrny v Nigérii*, publikováno 6. 3. 2016, dostupné zde: <http://www.amnesty.cz/news/2864/shell-celi-dalsim-zalobam-za-ropne-skvrny-v-nigerii>.

¹¹ Amnesty International. *Firma Shell porušuje lidská práva, musí zaplatit nejméně miliardu dolarů*, publikováno 13. 2. 2012, dostupné zde: <http://www.amnesty.cz/news/600/firma-shell-porusuje-lidska-prava-musi-zaplatit-nejmene-miliardu-dolaru>.

¹² GREGOR, Filip, van DAM, Cees. *Corporate Responsibility to Respect Human Rights Vis-à-Vis Legal Duty of Care*. Removal of Barriers to Access to Justice in the European Union (Governance Institute for Democratic Governance). Exekutivní shrnutí je dostupné zde: http://humanrightsinbusiness.eu/wp-content/uploads/2016/09/EXECUTIVE_SUMMARY_HRB_Research_Results.pdf.

Občanské právo

Občanské (civilní) právo je nejrozsáhlejším právním odvětvím. Zahrnuje právní normy upravující práva a povinnosti osob týkající se běžných životních situací a vztahů mezi soukromými stranami. Tyto situace zahrnují i porušování práv zaměstnanců, spotřebitelů či další typy zásahů do osobnostních nebo majetkových práv, které často souvisí s činností korporací. Občanské právo procesní a jeho nástroje, především civilní žaloba, má zaručovat vymahatelnost nároků, které v důsledku těchto porušení vznikají (náhrady škody i nemajetkové újmy, zdržení se protiprávního jednání, obnovu stavu před zásahem atd.), přičemž má vyvažovat situace, kde je osoba, která utrpěla újmu, v ekonomicky výrazně slabším postavení oproti původci protiprávního jednání.

V další části této kapitoly analyzujeme dílčí překážky praktického naplňování občanského práva a navrhneme opatření k posílení možností obrany před porušováním lidských práv ze strany korporací občanskoprávní cestou.

Vysoké náklady soudních řízení

Právo na přístup k soudu je součástí práva na spravedlivý proces jako celého souboru práv osoby, poskytující procesní ochranu práv a oprávněných zájmů, který se jako celek opírá v českém právním prostředí o čl. 36 Listiny, v evropském prostředí o č. 6 evropské Úmluvy o lidských právech.¹³

Občanskoprávní spory jsou mnohdy velmi nákladné. Placení nákladů řízení je ovládáno zásadou zájmovou. Znamená to, že náklady během řízení platí každý sám, tedy ten, v jehož zájmu vznikly.¹⁴ Vysoké náklady mohou bránit přístupu k soudní ochraně oběti či poškozenému zejména v případech, kdy je nutné obstarat expertní posudky pro splnění důkazní povinnosti. To je typické pro spory, které se týkají např. zásahů do životního prostředí nebo dopadů na zdraví. Náklady na příslušné důkazy se mohou pohybovat v řádech statisíců. Riziko omezení přístupu k soudní ochraně se ještě zvětšuje v případě významné faktické nerovnosti mezi stranami sporu, jako je tomu typicky v případech, kdy jednou ze stran je korporace disponující významnými finančními prostředky.

Jedním z nákladů soudního řízení, vedle nákladů na právní zastoupení, obstarání potřebných důkazů apod., představují **soudní poplatky**. Právní úprava hrazení soudních poplatků je začleněna do zákona o soudních poplatcích (zákon č. 549/1991 Sb.). Soudní poplatky mají plnit tři základní funkce: fiskální, regulační a motivační, avšak nesmí představovat překážku přístupu k soudu.¹⁵ V praxi však výše soudních poplatků může odradit poškozené pouštět se do potenciálně složitých a dlouhých soudních sporů. Zákon rozlišuje dva druhy sazeb poplatků: sazby stanovené pevnou částkou a sazby stanovené procentem ze základu poplatku. U poplatků za řízení se uplatňují oba druhy sazeb, u poplatků za úkony jen sazby stanovené pevnou částkou. Pokud se žalobce bude domáhat náhrady škody do částky 20 000 Kč, stanovuje zákon jednotný poplatek 1 000 Kč. Pokud však požaduje částku

¹³ HURDÍK, Jan. *Náklady občanského soudního řízení a rovný přístup účastníků ke spravedlnosti*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-087-6, str. 52.

¹⁴ PTAŠNIK, Adam. *Spravedlnost náhrady nákladů řízení*, in: Dny práva - 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. DOI: 978-80-210-4733-4.

¹⁵ KREJČÍ, Pavla. *Způsob hrazení soudních poplatků jako překážka přístupu k soudu*, Bulletin advokacie, publikováno: 17. 2. 2015, dostupné zde: <http://www.bulletin-advokacie.cz/zpusob-hrazeni-soudnich-poplatku-jako-prekazka-pristupu-k-soudu?browser=mobi>.



vyšší než uvedených 20 000 Kč, sazba poplatku je 5 % z požadované částky. Se zvyšujícím se nárokem tak částka za soudní poplatek stoupá, a to velmi zásadně. Pokud však žalobce požaduje náhradu nemajetkové újmy v penězích, sazba soudního poplatku činí 2 000 Kč při požadované částce do 200 000 Kč. Nad tuto hranici se sazba poplatku vypočítá z požadované výše náhrady, a to tak, že za návrh na zahájení řízení se platí 1 % z požadované částky. Touto úpravou vzniká nepoměr mezi tím, kdy žalobce zahajuje občanské soudní řízení, jehož předmětem je peněžité plnění a tím, kdy zahajuje řízení s návrhem na náhradu nemajetkové újmy.

V případě neúspěchu žaloby platí náklady řízení strana, která ve sporu nebyla úspěšná, a to včetně nákladů, které vznikly druhé straně. Náklady řízení mohou vyšplhat do vysokých částek. Dle § 138 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen o.s.ř.) může předseda senátu přiznat účastníkovi zčásti osvobození od soudních poplatků, odůvodňují-li to poměry účastníka a nejde-li o svévolné nebo zřejmě bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva. Přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li proto zvláště závažné důvody, přičemž toto rozhodnutí musí být odůvodněno.

Sama okolnost, že účastník své stávající poměry (s ohledem na absenci vlastních příjmů) subjektivně vnímá jako poměry (krajně) tíživé, však ještě nepředstavuje důvod, pro nějž by již byly splněny pro osvobození. Soud musí v takovém případě zkoumat celkové poměry účastníka, přihlížet k charakteru sporu a výši soudního poplatku, jenž má být zaplacen, a posoudit, zda splnění poplatkové povinnosti je v reálných možnostech účastníka, či nikoli. K tomu, aby bylo možno přistoupit k osvobození účastníka od poplatkové povinnosti, musí být zcela osvědčeno, že pro celkové poměry účastníka není možno setrvat na jeho poplatkové povinnosti.¹⁶ U fyzických osob bere soud v úvahu také jejich sociální poměry, zdravotní stav apod.

Nejvyšší soud v usnesení ze dne 17. 7. 2013, sp. zn. 29 Cdo 1301/2013 vyložil, že účastníkovi nesmí být jen pro jeho nepříznivou majetkovou situaci znemožněno uplatňovat nebo bránit své právo u soudu a naplnit své právo na právní pomoc v občanském soudním řízení od počátku řízení.

Faktickou nerovnost vyplývající z výše nákladů na soudní řízení, která může potencionálně poškozené odradit od zahájení soudního řízení, je **možné částečně řešit pomocí stanovení maximální výše soudního poplatku (dnes může být soudní poplatek i vyšší než 2 mil. Kč). Jednou z možností určení maximální výše by mohla být částka průměrného měsíčního hrubého příjmu (dnes necelých 30 tis. Kč), případně jeho dvoj- či trojnásobku.**¹⁷

Osvobození od soudních poplatků je v zákoně ošetřeno tak, že odůvodňují-li to poměry účastníka, může ho předseda senátu od poplatků osvobodit, a to buď částečně či úplně. Ustanovení zákona dále zpřesňuje judikatura, která vyjmenovává skutečnosti, jež by měl brát soud v potaz, aby se objektivní nedostatek finančních prostředků nestal překážkou přístupu k soudu. **Doporučujeme však právní úpravu osvobozování od soudních poplatků zpřesnit a také konkretizovat, v jakých případech je od soudního poplatku a povinnosti úhrady dalších nákladů žalobce osvobozen** (například ve vztahu k povaze sporu, jeho významu přesahujícímu zájmy žalobce apod.).

¹⁶ SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 486.

¹⁷ Český statistický úřad. *Mzda a náklady práce*, dostupné zde: https://www.czso.cz/csu/czso/prace_a_mzdy_prace.

Důkazní povinnost a přístup k důkazům

Žalobce musí v civilním soudním řízení podložit svá tvrzení důkazy. Ve sporech s korporacemi, žalobci často potřebují získat a předložit dokumenty, které jsou v držení druhé (žalované) strany, např. odborné studie, zápisy rozhodnutí, interní příkazy, atp. Možnosti, které poskytuje české právo k získání přístupu k takovým dokumentům, jsou však velmi omezené.

Ustanovení § 120 odst. 1 o.s.ř. ukládá účastníkům povinnost označit důkazy k prokázání svého tvrzení. Důkazní návrhy, které strana učiní, musí označit natolik určitě a konkrétně, aby bylo zřejmé, jaká skutečnost jimi má být prokázána, a aby soud mohl důkazní prostředek obstarat (např. kterého svědka má předvolat, jaký spis si má u určitého orgánu vyžádat apod.). Má-li být dokazování provedeno listinou nebo věcí, kterou má jedna z procesních stran u sebe, je povinna ji soudu předložit. Není však jasné, zda je možné tuto povinnost vynutit. V praxi se vyskytuje názor, že nesplnění této povinnosti lze postihovat pořádkovou pokutou (např. NS Cdo 21 370/2002, SoJ 209/02).¹⁸ S tímto názorem však někteří autoři¹⁹ nesouhlasí a uvádějí, že takto lze postihnout jen třetí osobu. Nepříznivý následek postihující strany řízení je tak omezen na to, že soud k nesplnění povinnosti přihlédne při hodnocení důkazů a věrohodnosti tvrzení té strany, která se rozhodla zastírat pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.²⁰

Souvisejícím problémem je, že žalobce často nedokáže dokumenty dostatečně přesně a individuálně identifikovat, protože nezná jejich přesnou formu. Dostává se tak do nevýhodného postavení, kdy žalovaný nemá potřebu chovat se transparentně a potřebné dokumenty předložit.

Je zřejmé, že určitá nerovnost ve sporu mezi korporací a jednotlivcem bude s ohledem na faktickou nerovnost přítomna vždy. Bylo by však možné prostřednictvím nové legislativy **nerovnost mezi stranami v přístupu k důkazům zmírnit například tím, že by žalobce splnil svou důkazní povinnost i pouze obecným označením typu důkazů v držení protistrany, pokud po něm nelze jejich konkretizaci spravedlivě požadovat, a soud by byl oprávněn uložit protistraně, aby sama podle tohoto vymezení konkrétní důkazy specifikovala a předložila.** Tento způsob dokazování se používá v Anglii a Walesu, kde vyložení důkazů tímto způsobem v rané fázi sporu významně přispívá ke smírnému řešení.²¹

Nedostupnost kolektivních prostředků nápravy – hromadná žaloba

Dojde-li k poškození práv větší skupiny osob v důsledku stejné skutečnosti, např. závažných průmyslových či dopravních havárií, v souvislosti s odpovědností za výrobek, v rámci pracovněprávních sporů nebo v oblasti soutěžního práva, vystává potřeba kolektivní soudní ochrany poškozených.

Nejméně efektivním způsobem vedení takových sporů je, když se každý z poškozených, resp. oprávněných osob, domáhá nápravy samostatně. V takovém případě je každé z těchto řízení

¹⁸ LAVICKÝ, Petr. *Občanský soudní řád (§ 1 až 250I): Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Praktický komentář. ISBN 978-80-7478-986-1.

¹⁹ Tamtéž.

²⁰ HAVLÍČEK, Karel (ed.). *Občanské soudní řízení: soudcovský komentář*, Praha: Havlíček Brain Team, 2014-. ISBN 978-80-87109-51-9.

²¹ Civil Procedures Act. 1998 No. 3132 (L. 17), Rule 31.6.

zahájeno individuální žalobou a každá věcná i právní otázka je řešena v každém jednotlivém řízení samostatně a izolovaně, často i před různými soudci či senáty. V důsledku toho jsou zdroje soudního systému při posuzování takovéto věci vynakládány velmi neefektivně. Rovněž tím dochází k narůstání nákladů řízení (znalci, náklady právního zastoupení).²² V konečném důsledku tento systém mnoho poškozených odradí od domáhání se nápravy, a to zejména pokud náklady řízení jsou v nepoměru k hodnotě sporu nebo pokud je spor doprovázen vysokými, zejména finančními riziky, nejistotou výsledku, negativní publicitou, případně rizikem odplaty ze strany osob, které mají na výsledku sporu zájem (ne nutně vždy jde o žalovanou stranu).

Instituty, které by mohly napravit tento nedostatek, jsou prostředky kolektivní ochrany práv, jako je např. hromadná žaloba. V nedávné době byla vznesena např. proti British Petroleum plc. po nehodě ropné plošiny v Mexickém zálivu spojené s únikem ropy do okolního prostředí (jde samozřejmě svým rozsahem a významem o zcela mimořádný případ).²³ S ohledem na efektivitu skýtá hromadné řešení sporů v porovnání s podáváním individuálních žalob ve stejné věci další výhody. V rámci jednoho řízení by soud vyřešil otázku oprávněnosti nároku pro celou skupinu žalobců. Nebylo by potřeba separátně prokazovat náležitosti žalobního návrhu a v každém jednotlivém sporu znovu provádět dokazování, jako je tomu nyní. V českých podmínkách totiž zatím platí, že vždy rozhoduje věcně a místně příslušný soud.²⁴ Tento nedostatek je možné ilustrovat na případu sporu o bankovní poplatky.²⁵

Kolektivní řízení lze nejobecněji rozdělit na dvě podskupiny – reprezentativní a skupinové řízení. Relativně samostatnou odnož reprezentativního řízení pak tvoří řízení o postupných a vzorových žalobách.²⁶

V případě **reprezentativního pojetí** se jedná o postup, kdy určitý subjekt (reprezentativní žalobce) hájí – na základě vlastní široké žalobní legitimace – v řízení práva (zájmy) skupiny jiných osob, např. spotřebitelské veřejnosti nebo příslušníků určité profese. Znakem reprezentativního řízení je, že osoby, jejichž zájmy jsou předmětem sporu, se řízení neúčastní – nemají upravené procesní postavení. Výsledek proto pro ně nepředstavuje exekuční titul. Tento model je znám např. z Francie nebo Německa. Obdoba tohoto pojetí je v českém právním řádu upravena v § 25 odst. 2 zákona č. 634/1992 Sb. o ochraně spotřebitele (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“), na základě které mohou sdružení a profesní organizace, jež mají oprávněný zájem na ochraně spotřebitele, uplatnit nároky na zdržení se protiprávního jednání ve věcech

²² ZIMA, Petr. *K tzv. hromadným žalobám*, [Právní rozhledy 4/2003, s. 178].

²³ ZEMAN, Milan. *Hromadné žaloby v současném českém právu* (2014), dostupné zde: <http://www.epravo.cz/top/clanky/hromadne-zaloby-v-soucasnem-ceskem-pravu-95906.html>.

²⁴ VEJVODOVÁ, Alžběta. *Hromadná žaloba láká právníky i politiky. Ministerstvo netuší, jak na ni*, publikováno 28. 7. 2016, dostupné zde: <http://ihned.cz/c1-65384760-hromadna-zaloba-laka-pravniky-i-politiky-ministerstvo-netusi-jak-na-ni>.

²⁵ Žaloby se rozprostřely vzhledem k sídlu bank hned mezi několik pražských obvodních soudů. Ty pak k jejich řešení přistupovaly různě. Obvodní soudy pro Prahu 1 a pro Prahu 5 zřídily speciální senáty, které měly žaloby na banky řešit. Naopak Obvodní soud pro Prahu 4 ponechal rozhodování na jednotlivých soudcích dle běžného rozvrhu práce. Obvodní soud pro Prahu 1 si k projednání vybral dva pilotní případy a po zamítnutí žalob a zveřejnění právních názorů Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyčkal, až žalobci zbývající tisíce žalob vezmou zpět. Obvodní soud pro Prahu 5 se naopak rozhodl projednat všechny případy.

²⁶ BALARIN, Jan, TICHÝ, Luboš. *Kolektivní ochrana procesních práv v ČR: sen či skutečnost?*, [Bulletin advokacie 3/2013, s. 17].

ochrany práv spotřebitelů.²⁷ Efektivita tohoto modelu je významně omezena tím, že jeho prostřednictvím není možné nárokovat náhradu újmy.

Výše zmíněné ustanovení zákona o ochraně spotřebitele je doplňováno ustanoveními § 83 odst. 2 a § 159a odst. 2 o. s. ř., podle kterých zahájení řízení v popsanych věcech brání tomu, aby proti témuž žalovanému probíhalo u soudu další řízení o žalobách jiných žalobců požadujících z téhož jednání (nebo stavu) stejné nároky. Výrok pravomocného rozsudku je závazný nejen pro účastníky řízení, ale i pro další osoby oprávněné proti žalovanému pro tytéž nároky z téhož jednání nebo stavu. Nemusí se přitom jednat pouze o žaloby reprezentativních žalobců, tedy právnických osob oprávněných hájit určité zájmy, ale iniciativu kteréhokoli individuálního žalobce ze skupiny oprávněných osob.²⁸

Problém tohoto modelu je, že takto vedené spor zasahuje právo třetích osob na přístup k soudu, protože je zavazuje rozsudek, k němuž se nemohly vyjádřit.²⁹ Dle některých autorů je toto dokonce v rozporu s požadavky práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod.³⁰

Druhou podskupinou je skupinové řízení. To bývá někdy považováno za synonymum kolektivního civilního procesu jako takového. Jedná se o nejuniverzálnější prostředek ochrany kolektivních zájmů. V modelové podobě dává oprávnění zahájit řízení širokému okruhu osob a umožňuje členům skupiny podílet se na sporu a dosáhnout reparace peněžitých nároků. Síla tohoto instrumentu může pozitivně ovlivnit kulturu dodržování práva jako takovou (prevence). Skupinové řízení může obecně iniciovat kterákoli z okruhu poškozených osob (člen skupiny), a to na účet všech ostatních členů skupiny. Skupina je vymezena buď na základě výslovného připojení se (opt in) členů k žalobě nebo obecně jako skupina všech poškozených, ze které její jednotliví členové mohou ve stanovené lhůtě vystoupit (opt out). Oprávněnými (aktivně legitimovanými) bývají také spolky hájící dotčené zájmy a i jiné subjekty (např. ombudsman). Aby mohla být žaloba po věcné stránce projednána, musí skupinové řízení splňovat sérii specifických procesních podmínek; nejsou-li tyto podmínky splněny, soud řízení zastaví.

Členové skupiny disponují ve skupinovém řízení upraveným procesním postavením. Obvykle mohou vystoupit před soudem či podat opravný prostředek za sebe nebo za skupinu, nejsou však oprávněni disponovat řízením nebo jeho předmětem a písemnosti se jim nedoručují individuálně, nýbrž zveřejněním. Záruky ochrany zájmů nepřítomných členů skupiny představuje jednak zástupce skupiny, a jednak soud.

Stěžejním aspektem skupinového řízení je financování. Jelikož není možné předpokládat, že by libovolný člen skupiny se svým individuálním nárokem byl ochoten převzít procesní riziko za celou skupinu, přebírají tuto úlohu profesionální instituce – zájmové spolky, advokátní kanceláře a potažmo také finanční instituce, které mohou zajistit vedení řízení prostřednictvím (kvazi)pojištění právní ochrany.³¹

²⁷ Tamtéž.

²⁸ BALARIN, Jan, TICHÝ, Luboš. *Kolektivní ochrana procesních práv v ČR: sen či skutečnost?*, [Bulletin advokacie 3/2013, s. 17].

²⁹ WINTEROVÁ, Alena. *Hromadné žaloby (procesualistický pohled)*, [Bulletin advokacie 10/2008, s. 21].

³⁰ BALARIN, Jan, TICHÝ, Luboš. *Kolektivní ochrana procesních práv v ČR: sen či skutečnost?*, [Bulletin advokacie 3/2013, s. 17].

³¹ Tamtéž.

Ve vztahu ke spotřebitelským sporům je třeba upozornit na to, že vzhledem k absenci kolektivního odškodnění v české právní úpravě většina spotřebitelů neuplatní své právo u soudu, přestože je o jeho porušení přesvědčena, je-li hodnota nároku příliš nízká. Z výzkumů také vyplývá, že pokud budou mít spotřebitelé možnost spojit své síly, jsou výrazně ochotnější postoupit útrapy spojené se soudním řízením.³² Tento závěr lze analogicky uplatnit i na případy poškozování životního prostředí nebo systematického porušování pracovních práv.

Logické východisko spočívá v přijetí komplexní úpravy skupinového řízení, které je na počátku 21. století jednoznačným trendem. Inspiraci je možné nalézt v USA, Švédsku či např. v Nizozemí, kam se obracejí i někteří čeští občané, kteří se chtějí domáhat odškodnění v kauze Dieselgate.³³ Vzorem může být také norský model, který kombinuje požadavek efektivity a individuálně-dispozičního pojetí, jak je zastáváno na evropském kontinentu.³⁴ Na potřebu zavedení institutu hromadných žalob upozornil mj. i současný ministr spravedlnosti Robert Pelikán, který uvedl: „Umožnění hromadných žalob by pomohlo i z dalšího pohledu. Na sporu o bankovní poplatky vidíme, jak nedochází k potřebnému sjednocování judikatury - jeden soud poplatky lidem přizná, další ale ne. A nic se s tím nedá dělat, protože to jsou takzvané bagatelní spory, proti nimž neexistuje odvolání. Když se zavedou hromadné žaloby, tak jeden spor díky tomu „sloučení“ zabere méně času a zároveň půjde hezky všemi stupni soudní soustavy až případně k Nejvyššímu soudu. To považuji opravdu za naléhavou nezbytnost.“³⁵

Zavedení mechanismů prostředků kolektivní ochrany doporučila členským státům EU také Evropská komise, přičemž vymezila možnosti a zásady, kterými by se takové prostředky měly řídit. V roce 2017 bude Evropská komise implementaci doporučení vyhodnocovat.³⁶

Specificky pro oblast byznysu a lidských práv doporučily zavedení prostředků kolektivní ochrany jednak Rada Evropy v doporučení výboru ministrů z 2. března 2016,³⁷ tak i Kancelář Vysokého komisaře OSN pro lidská práva ve své zprávě pro Radu OSN pro lidská práva v červnu 2016.³⁸ Oba

³² LAVICKÝ, Petr. *Moderní civilní proces*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7601-3.

³³ VEJVODOVÁ, Alžběta. *Hromadná žaloba láká právníky i politiky. Ministerstvo netuší, jak na ni*, publikováno 28. 7. 2016, dostupné zde: <http://ihned.cz/c1-65384760-hromadna-zaloba-laka-pravniky-i-politiky-ministerstvo-netusi-jak-na-ni>.

³⁴ BALARIN, Jan, TICHÝ, Luboš. *Kolektivní ochrana procesních práv v ČR: sen či skutečnost?*, [Bulletin advokacie 3/2013, s. 17].

³⁵ KUČERA, Petr. Zavedme hromadné žaloby, navrhuje právník REPU, dostupné zde: <http://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/zavedme-hromadne-zaloby-navrhuje-pravnik-babisova-repu/r-90b8587252b911e3951a002590604f2e/>.

³⁶ Doporučení ze dne 11. června 2013 o společných zásadách pro prostředky kolektivní právní ochrany týkající se zdržení se jednání a náhrady škody v členských státech v souvislosti s porušením práv přiznaných právem Unie (2013/396/EU), dostupné zde <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H0396&from=EN>.

³⁷ Doporučení výboru ministrů členským státům o lidských právech a byznysu (přijaté Výborem ministrů 2. března 2016 na 1249. setkání zástupců ministrů), dostupné zde: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/human-rights-and-busine-1>.

³⁸ Tato zpráva je výstupem iniciativy Kanceláře Vysokého komisaře OSN pro lidská práva nazvané „Accountability and Remedy Project: improving accountability and access to remedy in cases of business involvement in human

dva dokumenty byly citovány v Závěrech Rady EU z 20. června 2016, která vyzvala členské státy a instituce EU k jejich implementaci.³⁹

Pracovní právo a diskriminace

Typickými příklady porušování lidských práv v oblasti pracovního práva jsou neproplácení přesčasů, vyžadování nadbytečných osobních údajů při výběrových řízeních, nezajištění dostatečné bezpečnosti práce, nevidování pracovní doby nebo neposkytování odpočinku mezi dvěma směny. Aktuálně diskutovanou otázkou spadající pod tuto oblast nejen v rámci České republiky, ale i celé Evropské unie, je nerovné odměňování mezi muži a ženami.⁴⁰ Podle statistických dat dostupných mimo jiné v databázi Eurostat⁴¹ se v dlouhodobém časovém horizontu procentuální rozdíl v odměnách mužů a žen pohybuje v rámci Evropy okolo 16 %, v České republice je však ještě vyšší a dosahuje přibližně 22 %.

Problém diskriminace se netýká pouze nerovnosti v odměňování žen a mužů. V Závěrečné zprávě o ochraně před diskriminací za rok 2015 Veřejná ochránkyně práv upozorňuje, že za posledních 5 let pocítilo diskriminaci nebo obtěžování vůči své osobě 11 % dotázaných, ale jen velmi malá část z nich (11 %) tuto zkušenost oznámila úřadům nebo organizacím. Míra neoznamování diskriminace tak dosahuje téměř 90 %. Hlavní důvody, proč se tak děje, je nedůvěra v instituce, nedostatek důkazů, nedostatek informací, kde žádat o pomoc, a obavy z negativních následků.⁴²

Diskriminaci nejvíce přiznávaly nezaměstnané osoby a osoby s nízkým příjmem. K nejčastějším diskriminačním důvodům patřil věk a pohlaví, a to zejména v oblasti hledání práce. Tato čísla poněkud kontrastují s výzkumem Eurobarometru, pro nějž uvedlo osobní zkušenost s diskriminací až 25 % respondentů v ČR. Častěji než je celospolečenský průměr se s diskriminací setkávají zástupci menšin. Oproti roku 2012, kdy byl proveden poslední výzkum Eurobarometru,⁴³ vypovídá o osobní zkušenosti s diskriminací podstatně méně respondentů. Nejčastější diskriminační důvody, věk (nad 55 let) a etnický původ, poklesly z 27 % a 13 % na 3 % a 8 %.⁴⁴

rights abuses". Podrobnější informace o iniciativě jsou dostupné zde:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRstudyondomesticlawremedies.aspx>.

³⁹ Závěry Rady jsou dostupné zde: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/06/20-fac-business-human-rights-conclusions/>.

⁴⁰ JAHODOVÁ, Dita. *Den platové (ne)rovnosti: nerovné odměňování se promítá i do penzí*, publikováno: 17. 4. 2015, dostupné zde: <http://www.otevrenaspolecnost.cz/blog/2088-den-platove-ne-rovnosti-nerovne-odmenovani-se-promita-i-do-penzi>.

⁴¹ European Commission. Eurostat. *Gender pay gap in unadjusted form* [vid. 2016-04-29]. Dostupné zde: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tesem180&plugin=1>.

⁴² Kancelář veřejného ochránce práv. *Diskriminace v ČR: oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti*, dostupné zde: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/diskriminace_CZ_fin.pdf.

⁴³ Evropská komise. *Discrimination in EU in 2015*, Dostupné zde: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/68004>.

⁴⁴ Vláda České republiky. *Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2015*, dostupné zde: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/dokumenty/zpravy-lidska-prava-cr/zprava-2015.pdf>.

Vzhledem k tomu, že na existenci pracovního poměru je závislá osobní socioekonomická situace zaměstnance, představuje jakýkoli zásah do pracovněprávního vztahu možné ohrožení sociální situace zaměstnance. Do soudních sporů se pouští zpravidla pouze ti zaměstnanci, jejichž pracovní poměr k žalovanému zaměstnavateli již byl ukončen (nejčastěji se jedná o napadání neplatného ukončení pracovního poměru a z něho plynoucích nároků). **Vzhledem k výše uvedenému je nezbytné klást důraz na kvalitní práci institucí zajišťující kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů.**⁴⁵

- **Soukromá žaloba proti diskriminaci**

Prvním nástrojem obrany proti diskriminaci je smírné řešení formou tzv. mediace (viz níže). Pokud nedojde ke smírnému řešení, může se zaměstnanec obrátit na příslušný kontrolní či nadřízený orgán. Touto cestou lze dosáhnout ukončení diskriminačního jednání, ale není možné žádat přiměřené zadostiučinění (např. omluvu) nebo náhradu způsobené majetkové či nemajetkové újmy.

Další možností je obrátit se na soud. Hlavní předpis upravující práva zaměstnanců, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, odkazuje v § 17, který upravuje ochranu před diskriminací, na zákon č. 198/2009 Sb., antidiskriminační zákon (dále jen „antidiskriminační zákon“), konkrétně na jeho § 10. Zaměstnanec, který je dotčen diskriminačním jednáním, má právo se domáhat, aby bylo upuštěno od tohoto porušování, aby byly odstraněny jeho následky a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění. Toto zadostiučinění může mít i povahu morální satisfakce (např. veřejná omluva).

Kvůli obtížnosti prokazování diskriminačního jednání byla evropskou legislativou nastavena specifická pravidla ve vztahu k důkaznímu břemenu.⁴⁶ Postavení zaměstnance jako žalobce je usnadněno tím, že povinnost nést důkazní břemeno je stanovena i žalovanému (tzv. dělené důkazní břemeno).⁴⁷ Tuto výjimku z důkazního břemena upravuje v českém právu § 133a o.s.ř.

Nevládní organizace však upozorňují na nedostatky současné právní úpravy a navrhují zavést do právního řádu paralelní skupinovou aktivní legitimaci k žalobě ve veřejném zájmu, směřující k ochraně před diskriminací. Organizace uvádějí několik argumentů, proč žaloba ve veřejném zájmu může pomoci řešit problém diskriminace a přístup oběti k soudům. Nejpodstatnějším z těchto argumentů je, že žalobu nemusí podat konkrétní oběť (výhoda u např. mentálně postižených hledajících práci) a nést rizika a obavy a nemusí čelit negativním dopadům podání žaloby.⁴⁸

- **Veřejný ochránce práv a ochrana před diskriminací**

Veřejný ochránce práv v České republice působí primárně k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, vykonávajících státní správu. Schválením antidiskriminačního zákona v roce 2009 se ochránce stal také orgánem pomáhajícím obětem diskriminace. Zákonné vymezení působnosti nedává ochránci právo vstupovat do soukromoprávních vztahů či sporů (včetně sporů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, i když jejich zaměstnavatelem je státní úřad). Jedinou výjimkou jsou

⁴⁵ Program GARDE - Globální odpovědnost, Ekologický právní servis. *Analýza problematiky diskriminace a systémového porušování práv zaměstnanců nadnárodních společností v ČR*, dostupné zde: http://www.responsibility.cz/fileadmin/downloads/download_prac/zaverecna_analyza.pdf.

⁴⁶ Směrnici Rady 97/80/ES o důkazním břemenu v případech diskriminace na základě pohlaví.

⁴⁷ BĚLINA, M. a kol. *Pracovní právo*. 6. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 464 s.

⁴⁸ Koalice nevládních organizací. *Důvody pro zavedení institutu antidiskriminační žaloby ve veřejném zájmu*, dostupné zde: <http://llp.cz/wp-content/uploads/actio-popularis.pdf>.

stížnosti na diskriminační jednání, v těchto případech ochránce může zasahovat i v soukromoprávní sféře.⁴⁹

Pokud dojde Veřejný ochránce práv k závěru, že došlo k diskriminačnímu jednání, může (pouze) doporučit další postup a svoji zprávu o případu zaslat všem stranám sporu. Analogicky k výše uvedenému návrhu týkajícího se nevládních organizací, by bylo možné zavést pro Veřejného ochránce práv aktivní legitimaci pro podání „antidiskriminační“ žaloby ve veřejném zájmu. Posílení pravomocí Veřejného ochránce práv a nevládních neziskových organizací doporučují nejen samotné nevládní organizace, ale i Výbor Ministrů Rady Evropy⁵⁰ a Výbor OSN pro práva žen.⁵¹

Spotřebitelské právo

Spotřebitelské právo je dílčím odvětvím občanského práva, jehož předmětem jsou smluvní vztahy vznikající mezi podnikateli (korporacemi) a jejich zákazníky (spotřebiteli). **Spotřebitelské právo upravuje společenské vztahy související s uzavíráním tzv. spotřebitelských smluv (smlouvy kupní, o dílo, aj.). Právo ochrany spotřebitele sleduje cíl zabezpečit zvýšenou ochranu spotřebitele jako slabší strany závazkového právního vztahu.** Systém právní ochrany spotřebitelů lze rozdělit na dvě části - soukromoprávní prostředky ochrany a veřejnoprávní prostředky ochrany (vykonává především Česká obchodní inspekce, dále jen „ČOI“).

Soukromoprávní ochrana spotřebitele je zajištěna především úpravou spotřebitelských smluv, jejíž legislativní základ je obsažen v zákoně č. 89/2012 Sb., občanském zákoníku (dále jen „občanský zákoník“). Tento zákon vylučuje nepřipustná smluvní ujednání, která by zakládala významnou nerovnováhu práv nebo povinností stran v neprospěch spotřebitele.

Hlavním problémem ochrany spotřebitele je, že chybí účinný, rychlý a levný způsob soudní ochrany subjektivních práv spotřebitele. Spotřebitel je často odrazen dlouhým a nákladným soudním řízením a na prosazení svých práv rezignuje.⁵²

Jak je uvedeno výše, v České republice je zaveden institut žalobní legitimace podle § 25 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele, na základě které mohou sdružení a profesní organizace, jež mají oprávněný zájem na ochraně spotřebitele, uplatnit nároky na zdržení se protiprávního jednání ve věcech ochrany práv spotřebitelů, avšak nikoliv na náhradu škody.⁵³ Tento nárok může vznést pouze spotřebitel samostatně.

⁴⁹ Veřejný ochránce práv je národním tělesem pro rovné zacházení a ochrany před diskriminací (anglicky Equality body) v souladu s právem resp. příslušnými směrnici Evropské unie (např. 2000/43/ES, 2000/78/ES aj.). Více informací o funkci a pravomocích Veřejného ochránce práv je dostupných zde: <http://www.ochrance.cz/diskriminace/>.

⁵⁰ Rezoluce CM/ResCMN(2012)21 ze dne 12. 12. 2012. Dostupné zde: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2014943>.

⁵¹ Obecný komentář Výboru OSN pro práva žen č. 33 z 23. 7. 2915, CEDAW/C/GC/33. Dostupné zde: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_33_7767_E.pdf.

⁵² VEČERKOVÁ, Eva, SELUCKÁ, Markéta, DUDOVÁ, Jana a URBANOVÁ, Martina. *Společensko-právní aspekty ochrany spotřebitele a jeho zdraví*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-8050-8.

⁵³ BALARIN, Jan, TICHÝ, Luboš. *Kolektivní ochrana procesních práv v ČR: sen či skutečnost?*, [Bulletin advokacie 3/2013, s. 17].

Jedním z možných alternativních řešení je **system mimosoudního řešení spotřebitelských sporů (tzv. conciliace), který byl nedávno v ČR zaveden v podobě práva spotřebitele upraveného v části třetí zákona č. 634/1992 Sb. o ochraně spotřebitele. Do tohoto systému je zapojena ČOI jako obecný subjekt mimosoudního řešení sporů, a další specializované orgány (Finanční arbitř, Český telekomunikační úřad a Energetický regulační úřad).**

Jedním ze znaků těchto alternativních způsobů (dále jen „ADR“) je jejich dobrovolnost. Řešení sporu je založeno na nalezení konsensu. Mezi výhody lze zařadit nižší finanční náklady oproti řízení soudnímu, úsporu času či možnost zachování důvěry mezi stranami. Naopak za nevýhodu ADR je možné označit to, že dohoda v rámci ADR není mnohdy ex lege vykonatelná, a že obecně je ADR nevhodné pro řešení závažnějších sporů. Nevztahuje se také na oblast zdravotních služeb.

Některé evropské země zavedly veřejný systém alternativního řešení sporů, založeném na ombudsmanovi, mezi jehož pravomoci patří vyřizování sporů mezi soukromými osobami. Pro Českou republiku by mohl být vzorem systém zavedený ve Švédsku.

Obhájce práv spotřebitelů, který je zároveň generálním ředitelem Švédské spotřebitelské agentury (Konsumentverket), má na starosti zajištění ochrany spotřebitelů. Případ může být otevřen pomocí ombudsmana a to z moci úřední nebo také na žádost samotného spotřebitele. Obecně platí, že ombudsman se snaží urovnat spory mezi podnikateli (korporacemi) a spotřebiteli prostřednictvím vyjednávání. V případě, že skončí jednání neúspěšně, může ombudsman podat žalobu u zvláštního soudu, příp. má k dispozici i donucovací opatření.

Doporučení pro oblast občanského práva:

- Stanovit maximální výše soudního poplatku, například s odkazem na částku průměrného měsíčního hrubého příjmu, případně jeho dvoj- či trojnásobku.
- Zpřesnit podmínky, za jakých může být strana sporu osvobozena od soudních poplatků a povinnosti úhrady dalších nákladů (například i ve vztahu k povaze sporu, jeho významu přesahujícímu zájmy žalobce apod.).
- Umožnit stranám sporu splnit důkazní povinnost obecným označením typu důkazů v držení protistrany, pokud nelze konkretizaci důkazů spravedlivě požadovat. Soud by měl být oprávněn uložit protistraně, aby sama podle tohoto vymezení konkrétní důkazy specifikovala a předložila.
- Přijmout komplexní úpravu skupinového řízení a kolektivní ochrany práv.
- Zavést aktivní legitimaci k žalobě ve veřejném zájmu směřující k ochraně před diskriminací pro Veřejného ochránce práv a organizace hájící zájmy diskriminovaných osob

Trestní právo

Trestní právo poskytuje ochranu před kriminalitou jako typem jednání, které útočí proti nejdůležitějším právním statkům a obecným hodnotám společnosti. Na protiprávní jednání je třeba reagovat prostředky trestního práva až v krajních případech v souladu se subsidiární úlohou trestního práva v právním řádu a ve společnosti. Trestní právo by mělo zajišťovat ochranu osob poškozených trestným činem, ty jsou však zcela závislé na postupech orgánů veřejné moci – policie, státních zástupců a soudů. Státní zástupce plní klíčovou roli především v přípravném řízení, jehož úlohou je prověřit podezření ze spáchání trestného činu a shromáždit o činu a jeho pachateli přesvědčivé důkazy k podání obžaloby. Poškozený v trestním řízení disponuje právy i povinnostmi, může činit návrhy na doplnění dokazování, nahlížet do spisů, pronést závěrečnou řeč, aj. Nejdůležitějším právem poškozeného v trestním řízení je právo navrhnout, aby soud v odsuzujícím rozsudku uložil obžalovanému povinnost nahradit v penězích škodu nebo nemajetkovou újmu, jež byla poškozenému trestným činem způsobena. Poškozený však nemá možnost disponovat řízením a jeho možnost bránit se proti nezhájení, resp. ukončení trestního řízení je značně omezená.

Trestní právo postihuje kriminální jednání fyzických i právnických osob. Postihovat trestnou činnost právnických osob bylo umožněno schválením zákona o trestní odpovědnosti právnických osob.⁵⁴ K nejzávažnějším typům trestných činů korporací, které dopadají na široký okruh vztahů ve společnosti, patří trestné činy proti životnímu prostředí, korupce a daňové úniky. Postihování uvedené trestné činnosti naráží na mnohé překážky, zejména z důvodu komplikovanosti jejich prokazování.

Trestné činy proti životnímu prostředí

Příznivý stav životního prostředí je nejen pro člověka, ale i pro všechny živé organismy základním předpokladem existence. Životní prostředí je chráněno i na poli ústavního práva. Článkem 7 Ústavy se stát zavázal dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství a např. čl. 11 odst. 3 Listiny upravuje výkon vlastnictví ("výkon vlastnictví nesmí poškozovat přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem"). Konečně čl. 35 Listiny zaručuje každému právo na příznivé životní prostředí.

V České republice se ochrana životního prostředí realizuje nejčastěji prostřednictvím práva občanského, správního a *ultima ratio* prostřednictvím trestního práva. Trestní zákoník ve své zvláštní části vyčlenil pro trestné činy proti životnímu prostředí samostatnou Hlavu VIII., která obsahuje 16 skutkových podstat a dvě výkladová ustanovení. Trestnými činy podle Hlavy VIII jsou např. poškozování lesa, neoprávněné vypuštění znečišťujících látek či neoprávněná výroba a jiné nakládání s látkami poškozujícími ozonovou vrstvu. Trestní právo však postihuje jen nejzávažnější činy proti životnímu prostředí podle tzv. efektu špičky ledovce.⁵⁵

⁵⁴ K bližším důvodům zavedení trestní odpovědnosti právnických osob do českého práva viz důvodová zpráva k zákonu č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

⁵⁵ DAMOHORSKÝ, M. *Deliktní odpovědnost v ochraně životního prostředí*, Acta Univesitatis Carolinae-Iuridica 3, 2011, str. 13.

Korupce a veřejné zakázky

Dle Vysokého komisaře OSN může korupce oslabit demokratické instituce a to jak v nových, tak i v zavedených demokratických systémech.⁵⁶ Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, došel k závěru, že tam, kde je korupce rozšířena, nemohou státy plnit své povinnosti v oblasti lidských práv.⁵⁷ OSN v této souvislosti uvádí, že omezení korupce je jedním z pilířů nezbytným pro nezávislost soudního rozhodování a v konečném důsledku pro zabezpečení lidských práv.⁵⁸ Mimo OSN je korupce v kontextu odpovědnosti korporací řešena i Úmluvou OECD o boji proti korupci⁵⁹ a je součástí řady dobrovolných standardů včetně UN Global Compact.⁶⁰

Podle poslední zprávy organizace Transparency International (dále jen „TI“) o celospolečenském vnímání rozšíření korupce patří České republice 37. pozice ze 168 zahrnutých zemí, což je meziroční posun o 16 míst vzhůru. Mezi státy EU ale Česko ve vnímání korupce nadále zaostává. Příčiny českého zlepšení vidí TI zejména v důslednějším přístupu státních orgánů k vyšetřování a trestání korupce, k čemuž přispěly změny ve státním zastupitelství. Avšak podle TI Česká republika od vstupu do EU v roce 2004 stále neučinila dostatečný pokrok v boji proti korupci.⁶¹

V oblasti boje proti korupci, která může souviset s činností korporací, došlo k přijetí služebního zákona a zákona o zveřejňování smluv. Dle doporučení Skupiny GRECO⁶² je však v boji proti korupci nutné zavést také účinnější nástroje transparentnosti politických stran. K účinnějšímu vyšetřování by přispěl také zákon o prokazování původu majetku a zákon na ochranu whistleblowerů.⁶³

Korporace se velkou měrou podílejí také na realizaci veřejných zakázek. Ze studie TI vychází, že v České republice tři z pěti manažerů malých a středně velkých firem věří, že je nemožné vyhrát veřejnou zakázku bez podplácení či jiné pobídky. Ukazuje to na další vážný problém, který znesnadňuje přístup ke spravedlnosti na poli volné soutěže a ohrožuje tak právo podnikat, které je vymezeno v čl. 26 Listiny základních lidských práv a svobod. Tato oblast obcházení a nezákonného

⁵⁶ Více než čtyři pětiny domácí populace jsou navíc toho názoru, že v souvislosti s rozsáhlou korupcí ve státní správě je již ohrožena i samotná demokracie, a mínění, že Česko je vyspělou demokracií, pak sdílí pouze necelá pětina domácí populace.

⁵⁷ *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, 2009. International Council on Human Rights Policy. Versoix, Switzerland.

⁵⁸ United Nations. *Guiding principles on business and human rights*, dostupné zde: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

⁵⁹ OECD. *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, dostupné zde: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>.

⁶⁰ United Nations. *The ten principles of the UN global compact*, dostupné zde: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>.

⁶¹ Transparency International. *Money, politics, power: corruption risks in Europe*, dostupné zde: <http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2015/03/2012-Corruption-Risks-In-Europe.pdf>.

⁶² Skupina GRECO byla založena Radou Evropy v roce 1999 s cílem „zlepšit schopnost svých členů v boji proti korupci pomocí kontroly dodržování jejich závazků v této oblasti prováděné dynamickým procesem vzájemného hodnocení a vzájemného tlaku“. Skupina GRECO má dnes 49 členů (48 evropských států a Spojené státy americké). Více na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp.

⁶³ Transparency International. *Money, politics, power: corruption risks in Europe*, dostupné zde: <http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2015/03/2012-Corruption-Risks-In-Europe.pdf>.

ovlivňování veřejných zakázek představuje významnou formu páchaní trestné činnosti spojené s korupcí.

Daňové úniky

„Daňové oázy nebo ráje či ‚offshore investment centers‘ jsou místa, v nichž důchody a majetek podléhají nízkým, popřípadě vůbec žádným daním a mají rozvinuté antitrustové zákonodárství, takže držba aktiv je v nich mimořádně výhodná. V důsledku daňových výhod je atraktivní z těchto míst provádět obchodní a zejména pak finanční operace.“⁶⁴

Dle studie TI a poradenské společnosti Bismode mezi lety 2007 a 2013 odteklo z České republiky do daňových rájů z veřejných zakázek minimálně 244 miliard Kč. Putovaly do společností v drtivé většině s neznámými nebo obtížně dohledatelnými skutečnými vlastníky, působících ve všech odvětvích veřejných zakázek a představujících nejen ekonomické, ale i korupční a bezpečnostní riziko. Studie dále dokládá, že firmy s vlastníky z daňových rájů za posledních pět let vyhrály veřejné zakázky v objemu nejméně 153 miliard korun.⁶⁵

Jiná studie tvrdí, že v daňových rájích kvůli nelegálním daňovým únikům mizí z České republiky na 140 miliard korun.⁶⁶ Nejméně dalších padesát miliard odtéká bez zdanění kvůli tomu, že se 1 300 českých firem vyhýbá placení daní s využitím daňových rájů a off-shorových center. Stát tak přichází o 40 miliard korun ročně na daních a tyto peníze nevratně mizí z české ekonomiky⁶⁷ a chybí ve státním rozpočtu, což vytváří tlak na sociální systém. Obojí v konečném důsledku zvyšuje sociální rizika a ohrožuje naplnění hospodářských, sociálních a kulturních práv.

Státní zastupitelství a policie

V rámci potírání trestné činnosti korporací a právnických osob lze obecně identifikovat několik problémových bodů. Jedním z nich je velká závislost orgánů činných v trestním řízení („OČTR“) na politickém rozhodování. Státní zastupitelství („SZ“) je klíčovým úřadem hájícím veřejný zájem a zároveň hraje dominantní roli v přípravném řízení, čelí však podle Akčního plánu vlády v boji proti korupci nestandardním vnějším i vnitřním tlakům, kterým je třeba zamezit. Požadavek na větší nezávislost ve svých dokumentech doporučuje i Evropská komise či již zmíněná Skupina států proti korupci při radě Evropy GRECO. Pozitivně lze hodnotit změny, které nastaly v posledních letech ve státním zastupitelství.

⁶⁴ JÁNOŠÍKOVÁ, Petra; MRKÝVKA, Petr; TOMAŇIČ, Ivan a kol. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: AlešČeněk, 2009. s. 298.

⁶⁵ Transparency International. *Offshore 1.0 a 2.0 – anonymní ráje ve veřejných zakázkách*, dostupné zde: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Offshore-1.0-a-2.0-Anonymn%C3%AD-r%C3%A1je-ve-ve%C5%99ejn%C3%BDch-zak%C3%A1zk%C3%A1ch-2016.pdf>.

⁶⁶ MARTENS, Jens, OBENLAND, Wolfgang. *UmSteuern – Folgen von Kapitalflucht und Steuerhinterziehung für die Länder des Südens – und was dagegen zu tun ist*; Misereor; Aachen/Bonn/Osnabrück, červen 2011; Dostupné zde: http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Report%20UmSteuern_06-2011.pdf.

⁶⁷ Social watch. *Česká republika se řítí do smrtící spirály*, dostupné zde: http://www.socialwatch.cz/wp-content/uploads/2012/08/monitorovaci-zprava-SW-za-rok-2011_Cesko-se-riti-do-smrtici-spiraly1.pdf.

Policie ČR čelí stejně jako SZ vnějším i vnitřním tlakům a dochází u ní k nestandardním reformám, které podle SZ nejsou dostatečně připravené a mohou ohrozit vyšetřování i těch nejzávažnějších trestných činů. Státní zastupitelství poukazuje na případy podezření z trestné činnosti policistů (úniky informací z trestních spisů, ovlivňování trestních řízení, organizovaná trestná činnost spočívající v „obchodování“ s informacemi o trestních kauzách). Jak dodává státní zastupitelství, řada případů ukazuje na špatný stav Policie ČR a na rozsáhlé prorůstání zločinu či klientelistických vazeb do struktur Policie ČR (příp. i Generální inspekce bezpečnostních sborů), a to i do vysokých pozic, kde se koncentrují důvěrné a citlivé informace o trestních kauzách, což fakticky znemožňuje úspěšný a účinný boj se zločinem.⁶⁸

Dle Nejvyššího státního zastupitelství má malé množství zadokumentované trestné činnosti tohoto charakteru (korupce) svůj původ v omezeném zdroji důkazů, ve velké administrativní náročnosti při pátrání po bankovních účtech zainteresovaných osob, v neochotě svědků podat výpověď nebo v omezeném důkazním potenciálu odposlechů a sledování, v konečném důsledku odhalené a úspěšně zadokumentované případy této trestné činnosti souvisejí se snahou pachatelů uplatit zakročující policisty v souvislosti s plněním jejich služebních povinností.⁶⁹

Jedním ze základních aspektů, který je třeba posílit v rámci činností OČTR, je vzdělávání. Příslušníci Policie ČR po složení zkoušky po třech letech služby nejsou již dále vzdělávání a nemusí absolvovat žádné další povinné školení či zkoušky. **Vzhledem k dynamickému vývoji na poli kriminality a stále složitějšímu právnímu systému je proto nutné posílení v této oblasti, zejména s ohledem na problematiku trestně-právní odpovědnosti právnických osob („TPOPO“) a hlavní rizikové oblasti jako je korupce a ochrana životního prostředí. Posílení OČTR a navýšení finančních a administrativních prostředků je klíčem k posílení těchto orgánů a současně klíčem k navýšení úspěšnosti odhalování trestné činnosti.** Potírání korupce se věnuje i doporučení Evropské komise ze dne 13. 5. 2015, podle kterého se řešení korupce, o které Česká republika v posledních letech usiluje, výrazně zpožďuje.⁷⁰

Nejvyšší státní zastupitelství uvádí, že výše uvedenou trestnou činnost je velmi komplikované odhalovat, a to mj. z důvodu existence organizovaných skupin na různých článcích procesu přidělování zakázek a navrhuje zlepšit úpravu již zmíněných tzv. whistleblowerů⁷¹ či osob, které by se chtěly rozhodnout spolupracovat s policií při objasňování organizované trestné činnosti či trestné činnosti tzv. bílých límečků.

⁶⁸ Nejvyšší státní zastupitelství. *Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2015*, dostupné zde: http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti/2015/Zprava_o_cinnosti_SZ_za_rok_2015_-_textova_cast.pdf.

⁶⁹ Tamtéž.

⁷⁰ Evropská komise. *Doporučení Rady k národnímu programu reform České republiky na rok 2015 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2015*, dostupné zde: http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/komentar/csr2015_czech_cs.pdf.

⁷¹ OECD. *Czech Republic: follow-up to the phase 3 report and recommendations*, dostupné zde: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Czech-Republic-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>.

Adhézní řízení

Primárním institutem, jak se domoci náhrady škody (materiální/nemateriální) způsobené trestným činem je tzv. adhézní řízení. Smyslem adhézního řízení je, aby poškozený mohl svůj nárok uplatnit již v řízení trestním a nemusel se se svým nárokem obracet na soud v řízení občanskoprávním. Má tak za cíl vést k rychlejšímu objasnění nároku poškozeného na náhradu škody.

I přesto, že trestní řád adhézní řízení umožňuje, či dokonce preferuje, v praxi obvykle je možné identifikovat problém, kdy se soudy rozhodující v trestním řízení nechtějí vzneseným nárokem podrobněji zabývat a velmi často pouze odkazují poškozené s jejich nárokem na náhradu škody na řízení ve věcech občanskoprávních.⁷² Nárokům v adhézním řízení samozřejmě není možné vyhovět vždy, např. z hlediska ekonomie trestního řízení a jeho rychlosti či proto, že hlavním úkolem trestního soudnictví je rozhodování o vině a trestu, avšak ve větším množství případů o nároku na náhradu škody by bylo možné rozhodnout již v trestním řízení. Pokud nedojde k přiznání nároku již v trestním řízení, další možností pro poškozeného, jak se domáhat náhrady, je učinit tak prostřednictvím občanskoprávní žaloby na náhradu škody, nemajetkové újmy či vydání bezdůvodného obohacení. Tyto postupy na rozdíl od adhézního řízení zatěžují poškozeného důkazním břemenem a povinností uhradit soudní poplatky a hrozí mu uložení povinnosti k náhradě nákladů řízení protistrany v případě neúspěchu (viz oddíl civilní právo). Vzhledem k výše uvedenému a také vzhledem k tomu, že TPOPO se týká omezené oblasti a poškozený stojí proti ekonomicky silnější protistraně, je pro poškozeného výhodnější již rozhodnutí v adhézním řízení, které napraví škodu snáz a dříve.

Příklad Francie ukazuje, že je možné uspokojit požadavky poškozeného na projednání jeho nároku na náhradu škody i přiměřené zadostiučinění (material and moral damages) v rámci adhézního řízení, aniž by docházelo průtahům. Snaha vyjít vstříc zájmům poškozeného se plně projevuje v čl. 470-1 francouzského trestního řádu (Code de la procedure penale), který umožňuje soudu rozhodnout o náhradě škody a přiměřeném zadostiučinění poškozeného, i když obviněného zprostil obžaloby. Jedinou podmínkou je, aby bylo prokázáno, že škoda byla způsobena fakty, o které se v řízení jednalo. To nastane například v případě, že existují nesporné důkazy o tom, že ke škodě došlo, ale soud nemá dostatek důkazů usvědčujících konkrétního pachatele. V takovém případě hradí škodu stát. Tento způsob rozhodování o nárocích poškozeného je progresivní, ale v Evropě zatím ojedinělý. Francouzský trestní řád nabízí poškozenému ještě další výhody, je jím například možnost soudu rozhodnout o vyplacení předběžného odškodnění oběti (čl. 464 Code de la procedure penale).⁷³

Postavení poškozeného

Do roku 2013 neexistovala komplexní právní úprava práv obětí trestného činu. Tato skutečnost byla jednou z hlavních příčin (vedle implementace práva EU), proč se zákonodárci rozhodli vytvořit zákon, který by všechna práva obětí trestných činů zařadil do jednoho právního předpisu. Od roku 2013 nabyl účinnosti zákon o obětech trestných činů a o změně některých zákonů, který problematiku

⁷² VICHEREK, Roman. *Podmínky přiznání nároku na náhradu škody v trestním řízení*. 2014, epravo.cz, dostupné zde: <http://www.epravo.cz/top/clanky/podminky-priznani-naroku-na-nahradu-skody-v-trestnim-rizeni-95828.html>.

⁷³ Liga lidských práv. *Právní analýza některých aspektů postavení poškozeného v trestním řízení a oběti trestného činu v českém právním rádu*, dostupné z: http://llp.cz/wp-content/uploads/Pravni_analyza_aspektu_postaveni_poskozeneho_v_trestnim_rizeni.pdf.

obětí trestných činů zastřešil. Účelem zákona o obětech trestných činů byla snaha o zlepšení postavení obětí trestných činů v trestním řízení i mimo něj a zajištění citlivého zacházení zejména ze strany orgánů činných v trestním řízení. Sekundárním účelem bylo zlepšení jejich postavení při uplatňování soukromoprávních nároků v trestním řízení.⁷⁴

Dle některých odborníků⁷⁵ zákon nedosahuje dosud účelu, pro který byl přijat, tedy celkového zlepšení postavení obětí trestných činů, zejména v oblasti odborného poskytování informací obětem. Stává se, že při prvotním kontaktu s policejním orgánem je oběti dáno k podpisu několikastránkové poučení o jejích právech včetně sdělení zákonných informací. Ústního zaslíbeného vysvětlení nebo odpovědi na případné otázky se však oběť od policistů většinou nedočká.⁷⁶ Na tento praktický nedostatek upozorňují i jiní autoři, kteří uvádějí, že osoby a instituce zodpovědné za identifikaci zvláště zranitelných obětí neumí osoby jako zvláště zranitelné identifikovat a jejich postavení jim tak fakticky upírají. Uvádějí, že **i bez legislativního zásahu je možno učinit kroky pro zlepšení situace zvláště zranitelných obětí, a to vzděláváním orgánů činných v trestním řízení a zpracováním metodik, jimiž by se při posuzování zvláště zranitelných obětí mohly řídit.**⁷⁷

Dále uvádějí, že **pro oběti trestných činů představuje praktický problém především nedostatek informací a také nedostupnost právní pomoci.** Poukazují také na legislativní a aplikační problémy peněžité pomoci od státu pro oběti trestných činů. Ta se poskytuje jednorázově a jejím hlavním cílem je překlenutí zhoršené sociální situace. Je tedy nutné, aby byla poskytnuta rychle po spáchání trestného činu, avšak zkušenosti organizace In IUSTITIA, zabývající se dlouhodobě pomocí obětem trestných činů, s peněžitou pomocí obětem trestné činnosti ze strany státu jsou za celou dobu účinnosti ZOTČ bohužel převážně negativní. V této souvislosti doporučují změnit právní úpravu tak, aby rozhodnutí o peněžité pomoci státem bylo přezkoumatelné a aby poškození mohli podat stížnost přímo Ministerstvu spravedlnosti, a dále v této souvislosti podstatně zefektivnit rozhodování o peněžité pomoci, a to například využitím srozumitelné metodiky.⁷⁸

Odložili-li policie trestní oznámení a nebude-li vyhověno stížnosti proti takovému odložení, nemá poškozený žádný právní nástroj, jak se domoci dalšího prošetření trestního oznámení. Za situace, kdy se případ dostane před trestní soud a ten vynese rozsudek, nemá poškozený možnost odvolání proti rozsudku o vině a trestu. Vše tak má v ruce státní zástupce, který rozhoduje o pokračování vyšetřování či o odvolání proti rozsudku soudu. Chybí zde nástroj pro poškozené trestným činem, jež by umožnil domáhat se přezkoumání takového ukončení vyšetřování před nezávislým soudem. Takovým institutem by mohlo být například odvolání poškozeného k trestnímu soudu, který by postup OČTŘ prozkoumal a rozhodl o dalším pokračování vyšetřování.

⁷⁴ JELÍNEK, Jiří, PELC, Vladimír. *Zákon o obětech trestných činů - jeho nedostatky a možnosti řešení*, [Bulletin advokacie 11/2015, s. 19].

⁷⁵ KOZÁK, Vítězslav. *Nad praktickými nedostatky aplikace zákona o obětech trestných činů*, [Trestněprávní revue 9/2015, s. 209].

⁷⁶ Tamtéž.

⁷⁷ KALIBOVÁ, Klára a kol. *Zákon o obětech trestných činů Praktická a legislativní doporučení zohledňující návrh technické novely zákona č. 45/2013 Sb., (číslo sněmovního tisku 658, 7. volební období PSP ČR)*. Praha: In IUSTITIA o.p.s., 2016. ISBN 978-80-88172-14-7.

⁷⁸ KALIBOVÁ, Klára a kol. *Zákon o obětech trestných činů Praktická a legislativní doporučení zohledňující návrh technické novely zákona č. 45/2013 Sb., (číslo sněmovního tisku 658, 7. volební období PSP ČR)*. Praha: In IUSTITIA o.p.s., 2016. ISBN 978-80-88172-14-7.

Soukromá žaloba

Ochrana hodnot plynoucích z ústavního pořádku prostřednictvím trestního stíhání pachatelů trestné činnosti představuje jeden z klíčových znaků právního státu. Tento veřejný zájem v kombinaci s nároky spravedlivého procesu vyžadují v moderních právních státech existenci specializovaného a od soudu odděleného orgánu.⁷⁹ Koncepce trestního řízení v České republice dává monopolní právo stíhat trestné činy pouze státu prostřednictvím státního zástupce, který podává obžalobu. Zjištění viny je výchozím požadavkem poškozeného, avšak neexistuje ústavně zaručené právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby jiná osoba, právnická či fyzická, byla trestně stíhána.

Jisté možnosti dává poškozeným v tomto ohledu § 159a zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád (dále jen „TŘ“)⁸⁰ v podobě stížnosti, kterou může poškozený podat proti rozhodnutí státního zástupce nebo policejního orgánu o odložení věci, kterým dojde ke skončení prověřování, zda byl spáchán trestný čin.

Nevyhoví-li státní zástupce podané stížnosti poškozeného, nemá ten jinou možnost, jak se domoci přezkumu. Ústavní soud však konstatoval, že „*součástí pozitivních závazků státu chránit základní práva je jednak přijmout právní předpisy, které budou porušení základních práv zakazovat, a jednak vytvořit účinný justiční a administrativní systém, který zajistí, aby porušení těchto právních předpisů bylo potlačováno a trestáno. Pouze tak se zajistí, aby tyto předpisy byly účinné v praxi a působily preventivně. Není tedy na volné úvaze státu, zda a jakým způsobem bude postihovat porušení základních práv. Je jednoznačnou povinností státu zajistit ochranu základních práva to i prostřednictvím efektivního trestního řízení, resp. že v určitých situacích lze hovořit o účinné ochraně (obětí) pouze prostřednictvím trestního práva*“.⁸¹

Zásadní problém v tomto ohledu představuje chybějící možnost pro poškozeného domoci se projednání věci před soudem v případě nečinnosti státního zástupce a také možnosti podat odvolání proti rozsudku i do výroku o vině.⁸²

Tento problém by mohlo pomoci vyřešit odvolání proti odložení trestního stíhání přímo před trestní soud či zavedení institutu tzv. **soukromé žaloby**, využívané v mnoha zemích světa. Soukromá žalobou je právo poškozeného, kterému vznikla trestným činem bezprostřední újma, obrátit se s žalobou (žádostí o potrestání pachatele) přímo na trestní soud, a to i bez součinnosti s veřejným žalobcem, a žalobu před tímto soudem zastupovat.⁸³ Institut soukromé žaloby jako nástroj poškozeného k prosazení jeho zájmu na potrestání pachatele byl u nás zaveden v roce 1850 a existoval až do roku 1950 a někteří odborníci se přiklánějí k jeho obnovení.⁸⁴ V současné době se v

⁷⁹ RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr aj. *Ústava České republiky: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2016-9-21].

⁸⁰ Poškozený je ten, komu bylo trestným činem ublíženo na zdraví, způsobena majetková škoda nebo nemajetková újma, nebo ten, na jehož úkor se pachatel trestným činem obohatil. Za poškozeného se nepovažuje ten, kdo se sice cítí být trestným činem morálně nebo jinak poškozen, avšak vzniklá újma není způsobena zaviněním pachatele nebo její vznik není v příčinné souvislosti s trestným činem.

⁸¹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. března 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14.

⁸² Liga lidských práv. *Právní analýza některých aspektů postavení poškozeného v trestním řízení a oběti trestného činu v českém právním rádu*, dostupné z: http://llp.cz/wp-content/uploads/Pravni_analyza_aspektu_postaveni_poskozeneho_v_trestnim_rizeni.pdf.

⁸³ GRÍVNA, Tomáš. *Soukromá žaloba v trestním řízení* (nástin problematiky), [Trestněprávní revue 12/2005, s. 317].

⁸⁴ GRÍVNA, Tomáš. *Soukromá žaloba v trestním řízení*, Praha: Karolinum. 2005.



našem právním řádu nevyskytuje, ačkoli ve všech okolních zemích mimo Slovenska tomu tak je. Vedle toho existuje také subsidiární žaloba, což je právo poškozeného nastoupit na místo veřejného žalobce tam, kde odmítá zahájit trestní stíhání veřejno-žalobního deliktu nebo v zahájeném trestním stíhání pokračovat.⁸⁵

Doporučení pro oblast trestního práva:

- Zlepšit vzdělávání a navýšit finanční a administrativní prostředky k posílení orgánů činných v trestním řízení v oblasti trestněprávní odpovědnosti právnických osob, korupce a ochrany životního prostředí.
- Pro zlepšení situace zvláště zranitelných obětí zlepšit a navýšit vzdělávání orgánů činných v trestním řízení a vypracovat metodiky, jimiž by se při posuzování zvláště zranitelných obětí mohly tyto orgány řídit.
- Zlepšit informování obětí trestných činů a zvýšit dostupnost právní pomoci.
- Změnit právní úpravu tak, aby rozhodnutí o peněžité pomoci státem bylo přezkoumatelné a aby poškození mohli podat stížnost přímo Ministerstvu spravedlnosti.
- Zefektivnit rozhodování o peněžité pomoci, a to například využitím srozumitelné metodiky.
- Zavést institut odvolání poškozeného k trestnímu soudu proti ukončení vyšetřování, který by postup orgánů činných v trestním řízení prozkoumal a rozhodl o dalším pokračování vyšetřování.
- Zavést institut tzv. soukromé žaloby, který napomůže projednání věci před soudem v případě nečinnosti státního zástupce, a také zavést možnosti podat odvolání poškozeného proti rozsudku i do výroku o vině.

⁸⁵ Liga lidských práv. *Právní analýza některých aspektu postavení poškozeného v trestním řízení a oběti trestného činu v českém právním řádu*, dostupné z: http://llp.cz/wp-content/uploads/Pravni_analyza_aspektu_postaveni_poskozeneho_v_trestnim_rizeni.pdf.

Správní právo

Hlavní funkcí správního práva je regulace společenských vztahů, které vznikají při výkonu veřejné správy, v souladu se zásadami zákonnosti a ochrany veřejného zájmu. Správní právo reguluje (přímo či nepřímo) i právní vztahy korporací, zejména pokud jejich činnost dopadá na určité veřejné statky typu životního prostředí, kulturních památek nebo veřejného zdraví. Zejména se tak děje tehdy, když korporace žádají o povolení pro výkon určitých činností (staveb, nakládání s přírodními zdroji, nakládání s osobními údaji, některé typy podnikání), anebo v rámci správního trestání při spáchání správního deliktu.

Správní orgán ve správním řízení autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech dotčených osob. Správní řízení končí vydáním rozhodnutí, proti kterému se lze odvolat, případně využít mimořádné opravné prostředky, jako je obnova řízení či přezkum. Tyto procesní nástroje je možné využívat i v případech, kdy se jednotlivci nebo jejich skupiny (organizace) snaží zabránit korporacím v porušování lidských práv a veřejných statků, například životního prostředí. Na pomyslném vrcholu těchto mechanismů stojí správní soudnictví jako nezávislý přezkum rozhodování a dalších činností správních orgánů.

Účastenství ve správním řízení a žalobní legitimace

Obecně platí, že účastníkem správního řízení je osoba, která může být rozhodnutím přímo dotčena na svých právech či povinnostech (§ 27 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). Toto obecné pravidlo je však některými zákony modifikováno.

Na jedné straně některé zákony upravují možnost určitých subjektů, nejčastěji obcí nebo nevládních organizací, se při splnění určitých podmínek účastnit řízení nikoli z důvodu ochrany jejich subjektivních práv, ale veřejných zájmů. Typickými příklady jsou zákony z oblasti ochrany životního prostředí – zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci znečištění a další.

Na druhé straně některé zákony vymezují pro řízení, jež jsou podle nich vedena, okruh účastníků úžeji než obecná úprava ve správním řádu. Například zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) vymezuje pro nejdůležitější podle něj vedená řízení (územní a stavební) okruh účastníků tak, že se kromě žadatele a případně nevládních organizací, jejichž účastenství mohou zakládat výše uvedené speciální zákony, jedná pouze o vlastníky dotčených nemovitostí. Účastníkem řízení tedy nemohou být například nájemci nemovitostí, ačkoli mohou důvodně tvrdit, že výsledek řízení se přímo dotýká jejich práv (na ochranu zdraví, na příznivé životní prostředí nebo i vlastnických práv k movitým věcem). Tuto právní úpravu shledal Výbor OSN pro dodržování Aarhuské úmluvy v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.⁸⁶ Obdobnou úpravu obsahuje například zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon. V některých správních řízeních, například o povolení provozu zdrojů nadlimitního hluku nebo ve všech řízeních podle zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využití atomové energie, je zákonem výslovně za jediného účastníka označen žadatel o vydání rozhodnutí (povolení).

⁸⁶ Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy. *Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic*. 2012.

[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece mp.pp c.1 2012 11 eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece_mp.pp_c.1_2012_11_eng.pdf).

Na postavení účastníka správního řízení vesměs navazuje tzv. aktivní žalobní legitimace k podání správní žaloby proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (ačkoli v některých případech může tato žalobní legitimace příslušet i tomu, kdo účastníkem řízení nebyl). Přezkum rozhodnutí správních orgánů ve správním soudnictví v České republice vychází z principu ochrany veřejných subjektivních práv žalobce.⁸⁷ Správní soudy se žalobními námitkami vesměs zabývají v rozsahu, v jakém žalobce prokáže, že namítaná nezákonnost souvisí s ochranou jeho práv.

S ohledem na toto základní východisko se správní soudy v minulosti často zabývaly zejména žalobami nevládních organizací (občanských sdružení, dnes spolků) pouze v omezeném rozsahu, s odůvodněním, že jsou oprávněny domáhat se pouze ochrany svých procesních práv v předchozích správních řízeních.⁸⁸ Na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 a na něj navazující judikatury především Nejvyššího správního soudu (NSS), a legislativních změn, zejména v oblasti úpravy posuzování vlivů na životní prostředí a navazujících řízeních, se tato praxe v posledních letech mění a soudy již často umožňují spolkům uplatňovat věcné argumenty, směřující k ochraně životního prostředí, případně dalších veřejných statků. Tato změna přístupu správních soudů k rozsahu žalobní legitimace může mít zásadní vliv na možnost ochrany lidských práv a veřejných zájmů proti nezákonným zásahům ze strany korporací, které jsou umožněny nebo přímo způsobeny chybným rozhodováním správních orgánů.

K dalšímu posílení možností této ochrany by mohly dále přispět dílčí změny v níže uvedených oblastech:

Ochrana před nečinností správních orgánů

Soudní ochrana před nesprávným výkonem veřejné moci správními orgány, spočívajícím v jejich nezákonné nečinnosti, je závažným způsobem omezena tím, že podle stávající právní úpravy se lze takovéto ochrany domáhat pouze ve vztahu k již zahájeným správním řízením.

O tzv. opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán požádat účastník řízení, pokud uplyne lhůta pro vydání rozhodnutí či lhůta pro zahájení řízení z moci úřední. Žalobu proti nečinnosti následně upravuje soudní řád správní. Žalobou se lze domoci toho, aby byla soudem správnímu orgánu uložena povinnost vydat rozhodnutí. **Úprava soudní ochrany před nečinností správních orgánů však nepamatuje na situace, kdy příslušný orgán vůbec nezahájil řízení (například o odstranění nepovolené stavby, o zákazu činnosti poškozující lidské zdraví nebo jiné veřejné statky apod.), ačkoliv je k tomu ze zákona povinen.**

Tuto skutečnost bohužel potvrzuje i ustálená judikatura NSS.⁸⁹ NSS ve svých závěrech opomíjí skutečnost, že v důsledku nezahájení správního řízení z moci úřední za situace, kdy je příslušný správní orgán povinen takovéto řízení zahájit, může dojít (a v praxi také často dochází) k závažným

⁸⁷ Viz například ČERNÝ, Pavel. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*. Ekologický právní servis, 2010, dostupné zde:

http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/nedostatky_implementation_c19_aarhuske_umluvy.pdf.

⁸⁸ SKÁCELOVÁ, Romana. *Aktivní legitimace nevládních neziskových organizací v otázce přístupu k právní ochraně*. Dostupné zde: <http://www.theses.cz/id/8a607q/00183388-408036194.pdf>.

⁸⁹ Například rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2006, č. j. 4 Ans 7/2005-74, rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2009, č. j. 2 Ans 1/2008-84.

zásahům do veřejných subjektivních práv osob, která jsou primárně porušována či ohrožována právním stavem, na který by nečinný správní orgán (kdyby postupoval dle zákona) právě zahájením správního řízení ex offa měl reagovat.⁹⁰

Bylo by proto na místě změnit úpravu žalobní legitimace k podání žaloby proti nečinnosti tak, aby bylo možné se tímto typem žaloby domáhat i zahájení správního řízení v případech, kdy jsou pro to splněny veškeré podmínky, ale příslušný správní orgán přesto zůstává nečinný.

Odkladný účinek správní žaloby

Správní soudnictví je založeno na přezkumu pravomocných rozhodnutí správních orgánů. Správní žaloba obecně nemá odkladný účinek. To znamená, že až do rozhodnutí soudu o případném zrušení úředního rozhodnutí lze podle něj postupovat, například postavit stavbu podle stavebního povolení, jež bude následně soudem zrušeno.

Aby nebyla soudní ochrana proti nezákonným rozhodnutím správních orgánů pouze formální, je nezbytné, aby právní úprava nejen umožňovala, ale i vyžadovala přiznání odkladného účinku žalobě tam, kde okamžitým výkonem rozhodnutí vzniká újma na lidských právech či veřejných statcích, kterou nebude možné po zrušení rozhodnutí napravit. Tímto způsobem je od 1. 4. 2015, ve vztahu k ochraně životního prostředí, konstruována úprava podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobě v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.⁹¹

Obecná úprava přiznání odkladného účinku žalobě v soudním řádu správním vychází z předpokladu, že soud žalobě odkladný účinek přizná, pokud by výkon či jiné právní následky rozhodnutí by pro žalobce znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

⁹⁰ Příklad takové nečinnosti ilustruje případ přestavby historického domu v Olomouci. Jeden ze spolumajitelů historického domu v centru Olomouce bez stavebního povolení přistoupil k přestavbě jím vlastněného nebytového prostoru na bytový. Při úpravách mj. došlo k odstranění jedné nosné stěny a komína. Tyto stavební úpravy pochopitelně negativně ovlivnily vlastnická práva ostatních spoluvlastníků domu. Podali proto stavebnímu úřadu podnět k provedení místního šetření a k zahájení řízení o odstranění stavby. Stavební úřad po provedeném místním šetření řízení o odstranění stavby nezahájil, protože k tomu neshledal důvody, a to i přesto, že se jednalo o památkově chráněnou budovu. Dotčení spoluvlastníci se neúspěšně domáhali ochrany před nečinností žalobou ve správním soudnictví a následně kasační stížností k NSS. Ten v souladu se svojí judikaturou potvrdil, že se v takovém případě není možné domáhat, aby správní soud uložil stavebnímu úřadu povinnost zahájit řízení o odstranění stavby. Podle NSS „se nelze úspěšně domáhat ochrany v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení, kdy je tedy žalobce nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Mezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří i situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z úřední povinnosti. Takovým řízením je i řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o odstranění stavby vydané bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním.“

⁹¹ ČERNÝ, Pavel. *Přiznávání odkladného účinku žalob proti správnímu rozhodnutí*, publikováno: 24. 8. 2015, dostupné zde: <http://www.fbadvokati.cz/novinky/verejne-pravo/priznavani-odkladneho-ucinku-zalob-proti-spravnimu-rozhodnuti>.

Výklad těchto podmínek správními soudy je nejednotný a v mnoha případech vede k situacím, kdy správní soudnictví neplní funkci efektivní ochrany před nezákonnými postupy úřadů.⁹²

K tomuto stavu přispívá skutečnost, že podle platné právní úpravy a jejího standardního výkladu nejsou rozhodnutí správních soudů o přiznání či nepřiznání odkladného účinku přezkoumatelná NSS. Vzhledem k významu těchto rozhodnutí pro efektivní ochranu subjektivních práv a veřejných zájmů i potřebě sjednocení judikatury v této oblasti by bylo vhodné tento přístup alespoň dílčím způsobem revidovat.

Roztříštěnost právní úpravy

Nejednotnost právní úpravy se ve správním právu negativně projevuje zejména při vydávání povolení k určitým činnostem. Zamýšlí-li investor uskutečnit záměr s dopadem na životní prostředí, je potřeba získat řadu jednotlivých povolení. Český právní systém je v tomto ohledu značně roztříštěný. Nejčastější povolení se vydávají dle zákona stavebního, o ochraně přírody a krajiny, vodního, o ochraně ovzduší atd.

Tato roztříštěnost logicky ovlivňuje i pravidla pro účast veřejnosti na jednotlivých řízeních. Buď pro podmínky účasti veřejnosti existuje speciální úprava ve složkovém zákoně, anebo se veřejnost řídí obecnými pravidly podle správního řádu. S ohledem na to je někdy pro laickou veřejnost se v jednotlivých procesech vyznat, nehledě na délku samostatného řízení.

Následkem uvedené partikulární právní úpravy jednotlivých řízení je i přístup správních soudů, které se často odmítají zabývat určitou, byť zjevnou nezákonností s argumentací, že se formálně týká jiného řízení a rozhodnutí, než jaké je soudem aktuálně přezkoumáváno. V kombinaci s výše naznačenými nedostatky týkajícími se přiznávání odkladných účinků správním žalobám tento stav dále snižuje efektivitu soudní ochrany ve správním soudnictví. Dochází například k situacím, že soudy pro nezákonnost ruší územní rozhodnutí o umístění staveb, ale stavební povolení, vydaná na jejich základě dříve, než došlo k odstranění nezákonného územního rozhodnutí, rušit odmítají. V konečném důsledku tak může být povolena stavba, o níž bylo soudem rozhodnuto, že její umístění odporuje právním předpisům.

Kromě vhodnosti systémových změn, spočívajících v integraci povolovacích řízení a tím i zefektivnění jejich soudního přezkumu, by v této souvislosti bylo žádoucí legislativně zakotvit či jinak uvést do praxe princip, že zrušení podkladového rozhodnutí pro nezákonnost za běžných okolností vede automaticky ke zrušení rozhodnutí navazujícího.

Ochrana zdraví (zejména hlukové výjimky)

Řízení o tzv. hlukových výjimkách, tedy o povolení provozu nadlimitních zdrojů hluku, je příkladem extrémního omezení účasti dotčených osob i veřejnosti na rozhodování. Jak již bylo uvedeno, účastníkem takového správního řízení je ze zákona pouze žadatel. I tuto právní úpravu a praxi označil Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy za odporující mezinárodním závazkům ČR.

⁹² Viz například ČERNÝ, Pavel, PLŠEK, Jan. *Odkladné účinky správních žalob nevládních organizací ve věcech životního prostředí*. Ekologický právní servis, 2010, dostupné zde: http://aa.ecn.cz/img_upload/98a9a0fe3779d35f22dc8d93fe87df89/Odkladne_ucinky_NNO.pdf.



Obecně by ve všech případech, kdy se rozhodování úřadů týká i jiných osob než žadatele a/nebo veřejných zájmů, měl okruh účastníků řízení být vymezen přinejmenším v rozsahu obecné úpravy účastenství ve správním řádu.

Ochrana kulturních památek

Ochranu kulturních památek upravuje především zákon o státní památkové péči. Tento zákon výslovně neobsahuje úpravu účasti veřejnosti v řízeních podle tohoto zákona. Veřejnost se může domáhat ochrany historických památek pouze prostřednictvím obecného předpisu upravujícího ochranu přírody a krajiny, přes který lze dovodit, že i historické památky je nutno chránit jako krajinný ráz, tzn. chránit je před činnostmi snižujícími jejich estetickou či přírodní hodnotu.

Je na místě zvážit v oblasti ochrany památkové péče obdobnou úpravu účasti veřejnosti na rozhodování, jako v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

Hromadná žaloba

Rovněž v oblasti správního soudnictví by konečně bylo vhodné zavést institut hromadné žaloby, popsany výše v kapitole 3. Ačkoliv některé výše popsané důvody pro zavedení tohoto institutu, zejména nákladnost řízení pro jednotlivé žalobce, nejsou ve správním řízení tak významné, bylo by vhodné i ve vztahu k rozhodnutím správních orgánů upravit možnost kolektivní (reprezentativní či skupinové) žaloby zejména v těch případech, kdy se určité rozhodnutí či jiný akt nebo opomenutí správního orgánu týká práv a zájmů velkého počtu subjektů nebo důležitých veřejných zájmů, dopadajících na celé komunity. Typickým příkladem by mohly být návrhy na přezkum opatření obecné povahy typu územních plánů, plánů zlepšování kvality ovzduší nebo právě rozhodnutí o „hlukových výjimkách“.

Doporučení pro oblast správního práva:

- Změnit právní úpravu žalobní legitimace k podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu tak, aby bylo možné se tímto typem žaloby domáhat i zahájení správního řízení v případech, kdy příslušný správní orgán zůstává nečinný.
- Umožnit přiznání odkladného účinku žalobě tam, kde okamžitým výkonem rozhodnutí vzniká újma na lidských právech či veřejných statcích, kterou nebude možné po zrušení rozhodnutí napravit.
- Dílčím způsobem revidovat právní úpravu tak, aby rozhodnutí správních soudů o přiznání či nepřiznání odkladného účinku byla přezkoumatelná Nejvyšším správním soudem.
- Integrovat povolovací řízení a zefektivnit jejich soudní přezkum. Legislativně zakotvit princip, že zrušení podkladového rozhodnutí pro nezákonnost za běžných okolností vede automaticky ke zrušení rozhodnutí navazujícího.
- Vymežit okruh účastníků řízení přinejmenším v rozsahu obecné úpravy účastenství ve správním řádu ve všech případech, kdy se rozhodování úřadů týká i jiných osob než žadatele a/nebo veřejných zájmů.
- V oblasti ochrany památkové péče přijmout právní úpravu účasti veřejnosti na rozhodování v rozsahu, jaký je v zákoně o ochraně přírody a krajiny.
- Zavést možnost kolektivní (reprezentativní či skupinové) žaloby zejména v těch případech, kdy se určité rozhodnutí či jiný akt nebo opomenutí správního orgánu týká práv a zájmů velkého počtu subjektů nebo důležitých veřejných zájmů, dopadajících na celé komunity.

Národní kontaktní místo pro OECD směrnici

Směrnice OECD pro nadnárodní podniky: Doporučení pro odpovědné chování podniků v globálním kontextu („Směrnice“) je doporučením adresovaným vládami nadnárodním podnikům.⁹³ Směrnice byla vytvořena jako součást snahy OECD podpořit příznivé prostředí pro mezinárodní investice. Jejím cílem je posílit důvěru mezi podniky a společnostmi, ve kterých tyto podniky fungují, a zajistit, aby činnost podniků nepoškozovala zájmy společnosti a přispívala k udržitelnému rozvoji.⁹⁴

Směrnice zakotvuje dobrovolné zásady a standardy odpovědného chování podniků, které mají být aplikovány nediskriminačně na nadnárodní i domácí podniky.⁹⁵ Země, které k ní přistoupily, včetně České republiky, se zavázaly Směrnici implementovat.⁹⁶ Směrnice obsahuje doporučení, která se týkají přímo lidských práv a dalších oblastí, které s lidskými právy úzce souvisí, především otázek životního prostředí, pracovněprávních vztahů a boje s úplatkářstvím. Základní principy Směrnice byly v roce 2011 uvedeny v soulad s vymezením odpovědnosti korporací v druhém pilíři Obecných zásad OSN pro byznys a lidská práva.

Základním nástrojem pro implementaci Směrnice jsou tzv. Národní kontaktní místa, jejichž úkolem je řešit problémy, jež mohou vyvstat v souvislosti s prováděním Směrnice ve specifických případech – jinými slovy řešit stížnosti na porušování Směrnice.⁹⁷ V tomto smyslu mohou Národní kontaktní místa vhodně doplňovat systém soudního řešení sporů. Předpokladem úspěšného fungování tohoto mechanismu je, že povaha sporu umožňuje smírné řešení. V případech, kdy se podstata sporu týká realizace velké investice a/nebo zvláště závažného zásahu lidských práv, lze očekávat, že ochota korporace radikálně změnit své plány bude malá. Naopak tam, kde stížnost nesměřuje k podstatě činnosti, ale ke způsobu jejího provedení, může Národní kontaktní místo zásadně napomoci k efektivnímu řešení sporu.

V České republice bylo Národní kontaktní místo zřízeno při Ministerstvu průmyslu a obchodu ve formě stálé pracovní skupiny složené ze zástupců státu, zaměstnavatelů, zaměstnanců a nevládního sektoru.⁹⁸

⁹³ Český překlad Směrnice je k dispozici na stránkách Ministerstva průmyslu a obchodu zde: <http://www.mpo.cz/dokument75865.html>. Další informace o Směrnici jsou dostupné na stránkách OECD: <http://www.oecd.org/corporate/mne/>.

⁹⁴ Směrnice OECD pro nadnárodní podniky. *Doporučení pro odpovědné chování podniků v globálním kontextu*. Předmluva, odst. 1., str. 1.

⁹⁵ Tamtéž, I. Pojmy a Zásady, odst. 5., str. 5.

⁹⁶ Tamtéž, Předmluva, odst. 1., str. 1.

⁹⁷ Tamtéž, B. Prováděcí postupy ke Směrnici OECD pro nadnárodní podniky; Dodatek k rozhodnutí Rady o Směrnici OECD pro nadnárodní podniky, str. 60.

⁹⁸ Informace o Národním kontaktním místě, jeho statutu a jednacím řádu jsou dostupné na stránkách Ministerstva průmyslu a obchodu: <http://www.mpo.cz/dokument75865.html>.

Aktivace Národního kontaktního místa

K českému Národnímu kontaktnímu místu („NKM“) bylo vzneseno pouze 5 stížností. Všechny byly vzneseny odbory před více jak 10 lety. Od té doby NKM fakticky zaniklo a bylo znovu v roce 2013 zřízeno v nové podobě, přičemž od té doby neřešilo žádný případ. Důvodem je zřejmě malá obeznámenost veřejnosti s NKM a nezáměr ze strany nevládních organizací a odborů, který je částečně dán nepřesvědčivými výsledky fungování NKM a Směrnice v jiných zemích a částečně nejasnou rolí NKM ve vztahu k jiným prostředkům nápravy.

Řešením by mohla být cílená snaha Sekretariátu NKM aktivně nabízet pomoc NKM v konkrétních sporech mezi korporacemi, jejich zaměstnanci a místními komunitami. Tato snaha by vyžadovala identifikaci případů, jejich základní posouzení a kontaktování zainteresovaných stran.

Složení a způsob rozhodování Národního kontaktního místa

NKM je složeno ze zástupců státu, zaměstnavatelů, zaměstnanců a nevládních organizací. Rozhoduje formou usnesení, která jsou přijímána konsensem nebo nadpoloviční většinou hlasů, kterých je dohromady 6. Stát disponuje 3 hlasy, ostatní členové disponují po 1 hlasu, což zaručuje, že stát nikdy nemůže být přehlasován.⁹⁹

Tento systém s sebou nese závažná rizika. Jednotliví členové NKM reprezentují obecné zájmy stran, které se mohou účastnit případného sporu, tedy na jedné straně korporací a na druhé občanské společnosti a zaměstnanců. Jsou tak v implicitním střetu zájmu, který se může negativně projevit v jakémkoliv případě, ve kterém otázka porušení Směrnice není zcela jasná. V těchto případech, kterých bude většina, stát svým hlasováním nebo zdržením se hlasování de facto rozhodne o způsobu vypořádání stížnosti. S velkou pravděpodobností členové NKM s opačným názorem na vypořádání stížnosti ztratí o setrvání v NKM a jeho podporu zájem.

Druhý problém, který se způsobem rozhodování NKM souvisí je, že dle jeho jednacího řádu má zprostředkovat jednání mezi stranami případu nebo conciliaci nebo mediaci, přičemž tuto asistenci může NKM poskytnout sám nebo k ní může pověřit zástupce.¹⁰⁰ O pověření zástupce stejně jako o zprávu o vypořádání případu je zřejmě nutné přijetí usnesení dle pravidel popsaných výše.

Konečně třetím problémem je, že jednací řád NKM popisuje řešení případů, ve kterých dojde k dohodě mezi stranami. Bez dosažení dohody stran jednací řád předpokládá, že NKM vydá zprávu pouze v případě, kdy jedna ze stran sporu se jednání NKM odmítá zúčastnit nebo nebere na postup NKM zřetel.¹⁰¹ Avšak ani v tomto případě jednací řád jasně nevymezuje, zda v této zprávě NKM má nebo může vyjádřit svůj názor, zda došlo k porušení Směrnice.

⁹⁹ *Jednací řád Národního kontaktního místa pro OECD Směrnici*, bod 2. Jednací řád je dostupný zde: <http://www.mpo.cz/assets/dokumenty/41879/57176/612166/priloha002.pdf>

¹⁰⁰ Tamtéž, bod 3.8.

¹⁰¹ Tamtéž, bod 3.9.



U všech těchto bodů platí, co uvádíme výše, tedy že vzhledem k implicitnímu konfliktu zájmů svých členů, NKM nebude pravděpodobně schopno efektivního rozhodování ani dohody, jak interpretovat v jednacím řádu nejasně vymezenou úlohu a pravomoci NKM.

Řešení těchto problémů spočívá ve vyjasnění způsobu řešení sporů a složení členů NKM. **Členové NKM by měli být nezávislími odborníky v oblasti mezinárodních standardů odpovědného chování podniků a měli by mít zkušenosti s řešením sporů.** Zástupci zaměstnavatelů, zaměstnanců a nevládních organizací by se měli podílet na rozhodnutí o jejich výběru, ale neměli by přímo rozhodovat o činnosti a usneseníh NKM. **V případě, že by složení členů NKM zůstalo nezměněno, měl by jednacím řád NKM stanovit, že pro řešení stížnosti je NKM povinen pověřit nezávislého odborníka, který by odpovědný také za vypracování závěrečné zprávy o případu.**

Jednacím řád NKM by měl vymezit pravomoc NKM v případech, kdy se strany nedohodnou, vydat stanovisko o tom, zda na základě dostupných informací došlo k porušení Směrnice.

Aplikace Směrnice na domácí podniky

Směrnice jasně uvádí, že není jejím cílem zavádět rozdíly mezi zacházením s nadnárodními a domácími podniky a že od nadnárodních i domácích podniků se očekává stejné chování ve všech oblastech dotčených Směrnicí, které se vztahují na oba typy podniků.

Statut i jednacím řád NKM však o domácích podnicích mlčí. Oba dokumenty však obsahují definici případů, které má NKM řešit, která explicitně odkazuje na „upozornění podané [NKM] ohledně nadnárodního podniku“.¹⁰²

Tento rozpor by bylo vhodné odstranit přímou změnou obou dokumentů nebo usnesením NKM potvrzujícím, že bude řešit i případy, ve kterých je namítáno porušení Směrnice domácími podniky.

Doporučení pro Národní kontaktní místo pro OECD směrnici:

- Pověřit sekretariát NKM vyhledáváním případů sporů mezi korporacemi, jejich zaměstnanci a místními komunitami a aktivním nabízením pomoci k jejich vyřešení.
- Stanovit v jednacím řádu, že pro řešení stížnosti NKM pověří nezávislého odborníka a že tento odborník je odpovědný také za vypracování závěrečné zprávy o případu.
- Členy NKM by neměli být přímí zástupci dotčených stakeholderů, ale nezávislí odborníci v oblasti mezinárodních standardů odpovědného chování podniků vybraných na základě dohody zástupců dotčených stakeholderů.
- Vyjasnit pravomoc NKM v případech, ve kterých nedojde k dohodě mezi stranami, vydat stanovisko o tom, zda na základě dostupných informací došlo k porušení Směrnice.
- Vyjasnit pravomoc NKM řešit případy, ve kterých je namítáno porušení Směrnice domácími podniky.

¹⁰² *Jednacím řád Národního kontaktního místa pro OECD Směrnici*, bod 3.2. Článek II odst. 1 písm. c) Statutu Národního kontaktního místa pro OECD Směrnici. Statut je dostupný zde: <http://www.mpo.cz/assets/dokumenty/41879/57176/612165/priloha003.pdf>.