



LIGA LIDSKÝCH PRÁV

**Otázka náprav
protiprávních zásahů veřejné moci
do základních práv a svobod**

Analýza mezinárodní i vnitrostátní právní úpravy a praxe

Tuto publikaci podpořila nadace CEE Trust



TRUST FOR CIVIL SOCIETY
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Tato analýza Ligy lidských práv vznikla v rámci projektu „Fair Justice: Promoting the Right to Fair Trial in Reasonable Time“ podpořeného grantem nadace Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe.

Text zpracovali: Kristýna Foukalová, právnička Ligy lidských práv, a Maroš Matiaško, právník Ligy lidských práv.

Na zpracování kapitoly II.2.1. se podílela rovněž právnička Mgr. Petra Bajerová.

Poděkování autorů patří také JUDr. Kateřině Šimáčkové, PhD., soudkyni Nejvyššího správního soudu, Mgr. Barboře Rittichové, právničce Ligy lidských práv a Mgr. Denise Slašťanové, právničce Ligy lidských práv, které při zpracování textu přispěly svými cennými připomínkami a inspirativními poznámkami.

Liga lidských práv

Burešova 6
602 00 Brno

Tel.: +420 545 210 446
Fax: +420 545 240 012
brno@llp.cz

www.llp.cz

©Liga lidských práv, květen 2012

ISBN 978-80-87414-09-5

Obsah

ÚVODEM.....	4
I. TEORETICKÁ VÝCHODISKA NÁPRAV PORUŠENÍ LIDSKÝCH PRÁV.....	6
1. Vyrovnání za porušení lidských práv	6
2. Odstrašení příštích porušitelů.....	7
3. Náprava jako odplata.....	7
4. Obnovení narušených vazeb (restorace)	8
II. NÁPRAVY PŘI PORUŠENÍ LIDSKÝCH PRÁV V MEZINÁRODNÍM PRÁVU	9
1. Vztah mezinárodního práva a vnitrostátního práva.....	9
2. Nápravy v mezinárodním právu lidských práv	10
2.1. Zakotvení a povaha náprav v dokumentech OSN	10
2.2. Zakotvení a povaha náprav v regionálních systémech ochrany lidských práv.....	13
2.3. Typy náprav v mezinárodním právu lidských práv	16
III. NÁPRAVY PŘI PORUŠENÍ LIDSKÝCH PRÁV VE VNITROSTÁTNÍM PRÁVU	17
1. Systém náprav v české perspektivě.....	17
2. Možné typy náprav ve vnitrostátním právu	20
2.1. Uznání porušení	20
2.2. Odškodnění	25
2.3. Sankční odškodnění	29
2.4. Nepeněžní nápravy	30
2.4.1. Uvedení v předešlý stav.....	31
2.4.2. Rehabilitace	32
2.4.3. Veřejná satisfakce a přiznání pravdy	33
2.4.4. Efektivní vyšetřování	34
3. Vybrané problémy náprav podle zákona č. 82/1998 Sb.	37
3.1. Problém interpretace odpovědnosti veřejné moci.....	38
3.2. Problém délky promlčení nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu	39
IV. DOPORUČENÍ.....	41

„Každý právní řád je neřád, pane Gottlobe.“

Arnošt Lustig

ÚVODEM

Předpokladem každé spravedlivé společnosti je taková veřejná moc, která neoprávněným způsobem nezasahuje do základních práv a svobod lidí. Je samozřejmé, že takové neoprávněné zásahy nelze zcela vyloučit, nicméně je důležité, aby k nim docházelo v co nejmenší možné míře a aby stát pro tyto případy vytvořil dostupný a přístupný systém náprav, které by minimalizovaly důsledky zásahu pro oběť, její okolí a vůbec celou společnost. Správně fungující systém náprav by navíc měl vytvořit předpoklady pro další neopakování neoprávněných zásahů v budoucnu. Jen stěží lze totiž budovat a podporovat vzájemný vztah důvěry mezi jednotlivcem a státem, pokud stát svévolně porušuje základní práva a svobody jednotlivce, aniž by se tento proti takovému jednání mohl bránit, případně aniž by stát napříště upustil od svého protiprávního jednání, byl-li za něj již dříve uznán odpovědným. Podle jednoho z úvodních ustanovení Ústavy České republiky „*státní moc slouží všem občanům*“, ba dokonce z nich přímo vychází, a tak je naprosto nezbytné, aby respektovala jejich základní práva a svobody. Přitom nestačí je pouze pasivně respektovat, ale je nutné je rovněž efektivně chránit před porušením a případné porušení nenechávat bez patřičné odezvy. Právo na nápravu je tudíž neoddelitelnou součástí základních práv a svobod.

V českém prostředí se problematika dostupnosti, přístupnosti a vůbec kvality náprav protiprávních zásahů veřejné moci do základních práv a svobod netěší valnému zájmu akademiků ani praktiků.¹ Současný systém se z velké části opírá o zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Je však otázkou, zda lze takový systém považovat za vhodný a dostačující. Nicméně komplexní diskuze o této otázce, jakož i šířeji o tom, zda český právní řád poskytuje efektivní nápravy obětem neoprávněných zásahů veřejné moci do jejich lidských práv, zkrátka chybí. A tak je primárním cílem této analýzy podnítit právě takovou – velmi potřebou – diskuzi. Práce rozhodně zmíněnou problematiku nezpracovává naprosto vyčerpávajícím a komplexním způsobem, ani neusiluje o nalezení receptu na všechny existující neduhy současného systému; má být pouze prvním krokem na cestě k případné revizi aktuálního systému.

Co se týče struktury práce, úvodní kapitola je věnována teoretickým východiskům náprav neoprávněných zásahů do lidských práv. Na ni posléze navazuje přehled mezinárodního práva a zakotvení práva na nápravu jak ve smluvním mezinárodním právu, tak v tzv. *soft law*. Těžištěm práce je třetí část, která zejména představuje jednotlivé typy náprav, včetně relevantní judikatury regionálních soudů pro lidská práva i jiných mezinárodních orgánů, a analyzuje přítomnost předmětných náprav v českém právním řádu. Jedním ze stěžejních aspektů kapitoly je právě srovnání jednotlivých typů náprav v praxích mezinárodních orgánů a jejich využívání v domácím prostředí. Závěrem dané kapitoly jsou rovněž prezentovány problematické aspekty zákona č. 82/1998 Sb., na něž Liga lidských práv při své práci začasť naráží. Konečně ještě upozorníme, že analýza je právě v této části doplněna i doporučeními, která by mohla sloužit jako podklad pro budoucí diskuzi.

¹ Chybí zejména analytické práce. Z nedávné doby bychom rádi nicméně poukázali na analýzu kolegů z Ekologického právního servisu, Černý, P., Klanicová, K. Klientelismus nebo právní stát? Principy nedostatečné odpovědnosti úředníků za nezákonné rozhodování. EPS, Brno, 2010. Práce je dostupná na adrese: http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/analiza_odpovednost_uredniku_eps_2010.pdf

Na tomto místě bychom také rádi poděkovali za pomoc při zpracování II. kapitoly analýzy Mgr. Petře Bajerové a za laskavé přečtení a adresné komentáře analýzy Mgr. Davidu Zahumenskému, Mgr. Barboře Rittichové a Mgr. Denise Slašťanové z Ligy lidských práv, a zvláště pak JUDr. Kateřině Šimáčkové, Ph.D. soudkyni Nejvyššího správního soudu. Budeme velmi rádi i za další případné připomínky a dotazy, které lze zasílat na tyto emailové adresy: kfoukalova@llp.cz, mma-tiasko@llp.cz.

Kristýna Foukalová a Maroš Matiaško

Brno, květen 2012

I. TEORETICKÁ VÝCHODISKA NÁPRAV PORUŠENÍ LIDSKÝCH PRÁV

Než přistoupíme k vlastnímu pojednání o nápravách porušení lidských práv, je vhodné alespoň stručně představit jejich teoretická východiska. Aby ochrana lidských práv byla skutečně efektivní a smysluplná, ne pouze teoretická a iluzorní, je nezbytné, aby existoval dostupný a přístupný systém náprav pro případ jejich porušení – tedy systém následných povinností nastupujících při porušení závazků respektovat, chránit a naplňovat lidská práva.² V literatuře bývá rozlišováno několik účelů takových náprav. Konkrétně Shelton ve své publikaci vymezuje následující účely: vyrovnání, vycházející z Aristotelovské komutativní (vyrovnávací) spravedlnosti; odstrašení ve smyslu společenského zavržení jednání porušujícího lidská práva; retribuci v podobě potrestání původce zásahu; a restoraci (obnovu), vycházející z principů restorativní spravedlnosti.³

1. Vyrovnání za porušení lidských práv

Základní funkcí vyrovnávací spravedlnosti je napravit spáchané zlo, jinými slovy, napravit nespravedlnost. Proto různé způsoby nápravy sledují, mimo jiné, i morální cíle. Právo a právní instituty představují nástroje pro posouzení viny a zhodnocení dopadů protiprávního jednání, a to s cílem újmu napravit. Přestože veřejnoprávní systém náprav je typicky založen na Aristotelovské retributivní spravedlnosti, a naopak Aristotelova vyrovnávací spravedlnost se týká primárně jednání mezi jednotlivci, může i tento druhý přístup poskytovat základní argumenty pro systém veřejnoprávních náprav. Porušení lidských práv je totiž zlem, a to jak vůči jednotlivci-oběti tohoto porušení, tak i vůči společnosti a jejímu řádu. Jedná se přitom o zlo velmi závažné, neboť lidská práva patří mezi nejdůležitější společenské hodnoty a morální nároky.⁴ Shelton dále spojuje vyrovnávací spravedlnost s chápáním lidských práv jako morálního základu, který umožňuje osobní rozvoj prostřednictvím uskutečňování a naplňování osobních cílů a plánů. Takový koncept ostatně pro oblast náprav uznal i Meziamerický soud pro lidská práva, vycházející z práva na život, a to ve svém rozhodnutí *Loayza-Tamayo proti Peru*.⁵ Podle soudu je koncept „životního plánu“ blízký konceptu osobního naplnění, který je založen na možnosti jednotlivce vést takový život a dosahovat takových výsledků, jaké si pro sebe stanoví. Jde vlastně o manifestaci svobody.⁶ V tomto smyslu lze tvrdit, že jednání, které porušuje lidská práva, výrazně brání v dosažení očekávaného výsledku či alespoň tento proces narušuje, a tudíž podstatně mění rozvoj dotčeného jednotlivce. Jinými slovy, zásah do životního plánu, který je chápán jako souhrn rozumných a dosažitelných očekávání, negativně ovlivňuje možnosti osobního rozvoje, a to často způsobem, který je nenapravitelný anebo napravitelný pouze s velkými problémy. Do života člověka tak zasahují vnější okolnosti, které jsou nespravedlivé a mají původ v protiprávním jednání. Tyto okolnosti pak narušují víru člověka ve státní orgány, jejichž povinností je chránit a zajišťovat jeho bezpečí, jež je potřebné k výkonu práv a uspokojování legitimních potřeb dotčeného člověka.⁷

² V této práci vycházíme z předpokladu, že lidská práva vytváří trichotomii závazků, blíže viz Shue, H. *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1980, s. 51.

³ Shelton, D. *Remedies in International Law*, 2th Edition. Oxford University Press, 2010, s. 10–16.

⁴ Srov. *ibid.*, s. 10.

⁵ *Loayza Tamayo proti Peru*, Reparations (art. 63(1) American Convention on Human Rights), rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva ze dne 27. 11. 1998, Ser. C, No. 42, § 129(d).

⁶ *Ibid.*, odst. 148.

⁷ *Ibid.*, odst. 150.

2. Odstrašení příštích porušitelů

Odstrašení souvisí s racionalitou jednání a s kalkulací výhodnosti porušování lidských práv. Nápravy porušení lidských práv by měly obsahovat preventivní, neboli odstrašující prvek (angl. tzv. *deterrence*).⁸ Odsouzení určitého jednání ve společnosti totiž může mít zásadní význam i v případě, že je viník zostuzen, například výší odškodnění či jinak, a poté znovu do společnosti začleněn prostřednictvím nápravy vůči oběti. Popsaný proces zostuzení a následné reintegrace do společnosti by přitom měl od dalšího takového porušování lidských práv odradit jak samotného viníka, tak i jiné potenciální porušitele. Nic přitom nebrání tomu, aby takový proces byl aplikován i vůči státu – respektive orgánům a institucím státu, které nepřipustně zasahují do lidských práv. Odstrašující prvek je naopak velmi vhodné a důležité zohlednit při rozhodování o nápravě porušování lidských práv, které má systematickou povahu. V takových případech nejde o exces, ale porušení pramení z vadné obecnější praxe určitého orgánu nebo instituce veřejné moci (je zde tedy institucionální prvek) a stížnost jednotlivce pak může směřovat i proti skutečnosti, že stát nedokázal adekvátně oběť chránit. Příkladem takových situací může být diskriminace marginalizovaných skupin v přístupu ke vzdělání, dlouhodobé špatné zacházení s osobami ve výkonu trestu odnětí svobody, apod. Náprava by v těchto situacích měla být v takové výši a takového charakteru, aby se veřejné moci zkrátka nevyplatilo nadále porušovat lidská práva.

3. Náprava jako odplata

Některé nezákonné zásahy do základních práv a svobod jsou tak škodlivé, že je společnost označuje jako trestné.⁹ Potrestání takového jednání nevytváří nápravu v podobě restituce (uvedení v předešlý stav), protože například v případě oběti mučení nelze stav vrátit do bodu, než došlo k špatnému zacházení, ale porušitel je sankcionován proto, aby se předešlo obdobnému jednání v budoucnosti. Společnost se tak staví na stranu oběti nezákonného zásahu a odsuzuje takové jednání jako nepřipustné. Trestní sankce jako součást náprav je v případě závažných porušení základních práv a svobod preferována i z důvodu, že jiné nápravy nejsou přiměřené závažnosti jednání. Je však samozřejmé, že trestněprávně nemůže být potrestán sám stát nebo jeho orgán, ale jedná se vždy o individuální odpovědnost konkrétního jednotlivce, který reprezentuje daný orgán (stát) a je uznán vinným ze spáchaného zásahu do lidských práv. Dále je nutné upozornit na důsledné zvažování tvrdosti trestu, protože retribuice se nerovná *lex talionis* (zákon odplaty). Naopak, účelem retribuice je morální obnova a k té nemůže dojít, pokud je trest příliš krutý a nepřiměřený – tedy nemorální. V této souvislosti se někdy mluví i o tzv. negativním retributivismu,¹⁰ který vyjadřuje myšlenku, že ukládání zaslouženého trestu sleduje i širší cíle než jenom samotné potrestání. Potrestání totiž působí i výchovně (lze říci jako „učitel morálky“), protože naznačuje pachatelům, že jejich jednání má společensky přípustné hranice, které oni překročili. Obdobnou funkci ale potrestání plní i ve vztahu k širší komunitě, neboť jí ukazuje, co je považováno za morálně neakceptovatelné cho-

⁸ Shelton, D. Remedies in International Law, 2th Edition. Oxford University Press, 2010, s. 14. Tento prvek lze propojit s konceptem tzv. znovu začleňujícího zahanbení (angl. *reintegrative shaming*), viz Braithwaite, J. Crime, Shame and Reintegration, New York, NY: Cambridge University Press, 1989.

⁹ Například podle čl. 4 odst. 1 Úmluvy OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání je každý stát, který je smluvní stranou této úmluvy, zajistí, aby všechny akty mučení byly trestnými činy podle jeho trestního zákona. Totéž platí pro pokus mučení a pro jednání kterékoli osoby, které představuje spolupachatelství nebo účastenství na mučení. Podle čl. 4 odst. 2 úmluvy každý stát, který je stranou této úmluvy, je povinen stanovit za tyto trestné činy odpovídající tresty s přihlédnutím k jejich závažnému charakteru.

¹⁰ Sendor, B. Restorative Retributivism (1994) 5 J. Contemp. Legal Issues 323, 334; Hornle, T. Distribution of Punishment: The Role of Victim's Perspective (1997) 3 Buff. Crim. L. Rev. 5. Citováno podle Shelton, D. Remedies in International Law, 2th Edition. Oxford University Press, 2010 s. 13.

vání. Porušení lidských práv totiž naopak vysílá signál, že práva obětí nejsou dostatečně důležitá, aby nebyla porušena. Funkcí potrestání je tento signál anulovat. Retribuce má symbolickou hodnotu pro oběť i pro samotnou společnost a zároveň napomáhá vzniku společenských norem tím, že potvrzuje určité hodnoty a struktury, které vytváří nebo udržují hodnotově konzistentní chování.¹¹

4. Obnovení narušených vazeb (restorace)

Otázkou obnovování narušených vazeb po zásazích do důstojnosti člověka se zabývá restorativní spravedlnost, která byla znovu objevena na počátku devadesátých let minulého století v diskurzu trestního práva.¹² Restorativní spravedlnost má procesní a hmotněprávní aspekt. Z hlediska procesního aspektu je cílem restorativní spravedlnosti dát dohromady porušovatele lidských práv a jeho oběť. Hmotněprávní aspekt zdůrazňuje náhradu za porušení lidských práv a reintegraci porušitele, ne jeho potrestání. Náhrada je klíčovým prvkem, protože souvisí s usmířením, odpuštěním a reintegrací, jedním slovem s „uzdravením“ (angl. *healing*). Z tohoto hlediska je důležitá omluva a vyjádření lítosti.¹³ V případě porušování lidských práv může být velmi důležité i tzv. „společenské uzdravení“, k němuž může dojít kupříkladu za situace, kdy jinak odlišné skupiny ve společnosti sdílí stejnou minulost, ačkoli tato jimi nemusí být vnímána stejně.¹⁴ Vhodně zvolená náprava pak může vést k veřejné diskuzi, jež může přinést všeobecné pochopení, a to díky zprostředkování oficiálních informací.¹⁵ Popsaná náprava přitom v praxi může nabývat různých forem; ze zahraničí jsou známy tzv. komise pravdy (angl. *truth commissions*), v České republice za takový pokus lze označit omluvu vlády za nezákonné sterilizace.¹⁶

¹¹ Shelton, D. *Remedies in International Law*, 2th Edition. Oxford University Press, 2010, s. 12–13.

¹² Viz Zehr, H. *Úvod do restorativní justice*, SPJ, Praha, 2003.

¹³ Shelton, D. *Remedies in International Law*, 2th Edition. Oxford University Press, 2010, s. 15.

¹⁴ Jako příklad lze uvést vztahy odlišných etnických nebo náboženských skupin žijících na stejném území.

¹⁵ Shelton, D. *Remedies in International Law*, 2th Edition. Oxford University Press, 2010, s. 15.

¹⁶ Srov. podnět ministra pro lidská práva ke sterilizacím žen v ČR provedeným v rozporu s právem. Podnět i usnesení vlády jsou dostupné na webových stránkách vlády ČR:

<http://www.vlada.cz/cz/ppov/rfp/aktuality/vlada-ceske-republiky-z-podnetu-ministra-pro-lidska-prava-michaela-kocaba-vyslovila-politovani-nad-sterilizacemi-zen-provedenymi-v-rozporu-s-pravem--65953/>.

II. NÁPRAVY PŘI PORUŠENÍ LIDSKÝCH PRÁV V MEZINÁRODNÍM PRÁVU

Zakotvení lidských práv včetně jejich ochrany se značnou měrou soustřeďuje právě v mezinárodním právu, jež je – anebo by alespoň mělo být – posléze reflektováno v právním řádu vnitrostátním. Mezinárodní právo přitom v rámci ochrany lidských práv upravuje také povinnost států zajistit nápravu v případě porušení jejich závazků. O způsobech zakotvení této povinnosti, jakož i o bližších aspektech náprav předvídaných mezinárodním právem pojednává převážná část této kapitoly. Úvodem však bude ještě stručně představen vztah mezinárodního a vnitrostátního práva i důvody, pro které je důležité, či dokonce nutné zohlednit ustanovení mezinárodního práva také ve vnitrostátní praxi. Naopak jednotlivé typy, respektive způsoby náprav při porušení lidských práv existujících v národním právu budou následně blíže popsány ve třetí kapitole analýzy.

1. Vztah mezinárodního práva a vnitrostátního práva

Teorie rozlišuje dvě základní koncepce vztahu mezinárodního práva a vnitrostátního práva: koncepci monistickou, stojící na myšlence jednotného právního řádu (a to buďto s primátem práva vnitrostátního, anebo s primátem práva mezinárodního), a koncepci dualistickou, zdůrazňující kvalitativní rozdíly mezi vnitrostátním a mezinárodním právem a pojímající tyto jako dva odlišné právní řády.¹⁷ Tak jako tomu bývá i u jiných teoretických konstruktů, ani uvedené koncepce se v praxi nevyskytují v čisté podobě, ale naopak se zčásti prolínají a kombinují. V českém (československém) právním řádu se tradičně uplatňoval spíše dualistický pohled, později zčásti narušený úpravou z roku 1992; v roce 2001 však došlo k výraznému posílení monistických prvků díky tzv. euronovele Ústavy.¹⁸

Dnes tak v ČR platí, že pokud stát převezme nějaké závazky podle mezinárodního práva, jejich porušení pak může založit nejen odpovědnost státu právě podle mezinárodního práva, ale rovněž i jeho odpovědnost podle vnitrostátního práva. Podle čl. 10 Ústavy totiž „vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu“, a to dokonce s aplikační předností před zákonem. Lze se jich tudíž dovolávat – a je nutné je aplikovat – i před českými soudními i jinými orgány veřejné moci,¹⁹ a pokud nejsou respektovány, je stát za takové pochybení odpovědný stejně, jako kdyby došlo k porušení vnitrostátního právního předpisu. A neméně podstatným je i ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, podle něhož „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“²⁰. Z citovaných ustanovení tak lze dovodit povinnost státu respektovat a zachovávat své mezinárodněprávní závazky i na vnitrostátní úrovni.

¹⁷ Blíže viz například Malenovský, J. Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému. Brno, Masarykova univerzita, 5. podstatně upravené a doplněné vydání, 2008, s. 408 a násl. Nutno však podotknout, že někteří autoři již dnes považují zmíněné dvě koncepce za překonané a místo toho mluví o polycentrismu, tedy o systému, v němž dochází ke střetávání právních řádů různého původu – vnitrostátního, mezinárodního, evropského. Srov. například Kysela, J. Mění se struktura právního řádu a jeho atributy. Eric Stein Working Paper č. 1/2009, dostupné z: <http://www.ericsteinpapers.eu/info/papers/2009-1>.

¹⁸ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. Blíže k tématu viz Malenovský, J. Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému. Brno, Masarykova univerzita, 5. podstatně upravené a doplněné vydání, 2008, s. 460 a násl.

¹⁹ Samozřejmě za splnění dalších, spíše praktických, podmínek, zejména tzv. *self-executing* povahy stanovených závazků.

²⁰ Tedy nejen z práva smluvního, ale třeba i obyčejového. To z hlediska lidských práv může mít význam například při hodnocení Všeobecné deklarace lidských práv, která sama o sobě není právně závazná, avšak mnohá její ustanovení se již dnes považují za součást obyčejového práva. Obdobně srov. také Bahýlová, L. a kol. Ústava České republiky: komentář. Praha, Linde 2010, s. 32, odkazující na stanovisko Mezinárodního soudního dvora ve věci Namibie.

Již v předchozím odstavci jsme naznačili rozdíl mezi mezinárodní a vnitrostátní právní odpovědností. Jde o dva do jisté míry různé koncepty a pro naše účely je nutné zdůraznit především odlišnost v subjektech, které se jich mohou dovolávat. Zatímco totiž na národní úrovni si porušení svých práv hlídá zásadně jednotlivec sám, mezinárodní právo je tradičně právem států (coby jeho předních aktérů) a jednotlivec v něm má pouze velmi omezenou právní subjektivitu. Jeho přímý přístup k mezinárodním orgánům posuzujícím porušení mezinárodních závazků státu tak stále není pravidlem, ale spíše výjimkou. A když už je u některého judičiálního orgánu předvídan, bývá vázán na splnění podmínky subsidiarity, tj. vyčerpání dostupných právních prostředků nápravy na domácí úrovni. A i proto je právě tato domácí úroveň základním místem, kde by se jednotlivec měl domáhat svých práv, byť mu vyplývají z mezinárodního práva, a kde by tato jeho základní práva měla být chráněna. To platí především pro vnitrostátní soudy, které by ve své praxi měly respektovat nejen ustanovení mezinárodního práva, ale i rozhodovací činnost mezinárodních judičiálních orgánů, a to nehledě na její formální (ne)závaznost v konkrétním případě. Domácí soudy by totiž už preventivně měly předcházet porušení práv jednotlivce na mezinárodní úrovni, ke kterému může přispět i postup soudu nezohledňujícího mezinárodní rozhodovací praxi.

Závěrem je vhodné připomenout, že mezinárodní závazky státu jej na druhou stranu ne-svazují v tom, aby – zejména v oblasti lidských práv – šel dále než právě dotčené mezinárodní právo, z povahy věci zakotvující jen ten „nejnižší společný jmenovatel“ v rámci nutného konsensu nej-různějších států (s mnohdy odlišnými tradicemi a hierarchií společenských hodnot). Poskytnutí vyššího standardu ochrany jednotlivce, než předepisuje mezinárodní právo, tak v žádném případě nepředstavuje jeho porušení. S ohledem na výše uvedené tedy můžeme shrnout, že právní závazky přijaté státem na mezinárodní úrovni musí být dodržovány i ve vnitrostátní praxi (ledaže by byly v rozporu s ústavním pořádkem) a jejich porušení může vyústit ve vznik jak mezinárodní, tak vnitrostátní právní odpovědnosti státu. Sám poškozený jednotlivec je přitom zásadně aktivně legitimován k uplatnění vnitrostátní odpovědnosti státu, v některých případech i k jeho odpovědnosti mezinárodněprávní.

2. Nápravy v mezinárodním právu lidských práv

Po stručném představení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva i důvodů, proč je vhodné, ba dokonce nezbytné řídit se ustanoveními prvního z nich i v tom druhém, se nyní můžeme blíže zaměřit na zakotvení náprav při porušení lidských práv v mezinárodním právu. Následující text nejprve poskytne přehled základních lidskoprávních mezinárodních smluv a jejich ustanovení týkajících se práva na nápravu, které se vyskytují na univerzální úrovni, zde konkrétně na úrovni OSN. V rámci této univerzální úrovně bude upozorněno i na právně nezávazné dokumenty, respektive zejména jeden, který oproti zmíněným mezinárodním smlouvám blíže upravuje rovněž povahu náprav, jež musí být při porušení lidských práv poskytnuty. Dále budou prezentovány regionální instrumenty na ochranu lidských práv, které zakotvují právo na nápravu; a to včetně požadavků na povahu náprav, jež vyplývají z rozhodovací praxe orgánů povolaných k výkladu těchto instrumentů. Konečně v závěrečné části budou vypočteny jednotlivé typy náprav, které se vyskytují v mezinárodním právu, konkrétně v rozhodovací praxi relevantních, univerzálních i regionálních, orgánů na ochranu lidských práv.

2.1. Zakotvení a povaha náprav v dokumentech OSN

Právo na nápravu za nezákonný zásah do základních práv a svobod je upraveno v čl. 8 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948 (dále také jen „VDLP“), podle kterého má „každý právo, aby mu

příslušné vnitrostátní soudy poskytly účinnou ochranu proti činům porušujícím základní práva, jež jsou mu přiznána ústavou nebo zákonem.“

Na Všeobecnou deklaraci lidských práv později navázaly dva mezinárodní pakty z roku 1966: Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (dále také jen „MPOPP“) a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Oba pakty dále specifikují a rozšiřují katalog lidských práv upravený VDLP, a na rozdíl od ní jsou právně závazné.²¹ MPOPP upravuje nezákonné zásahy do základních práv ve třech samostatných ustanoveních, a to v čl. 2 odst. 3, v čl. 9 odst. 5 a v čl. 14 odst. 6. V souladu s čl. 2 odst. 3 písm. a) MPOPP se smluvní strana Paktu zavazuje „zajistit, aby se kterékoliv osobě, jejíž práva nebo svobody Paktem uznané byly porušeny, dostalo účinné ochrany bez ohledu na to, zda se porušení jejího práva nebo svobody dopustily osoby jednající v úřední funkci“. Dále se smluvní státy zavazují, že zajistí, „aby každá osoba, jež se domáhá takové ochrany, měla na ni právo stanovené příslušnými právními, správními nebo zákonodárnými orgány nebo jakýmkoli jiným orgánem ustanoveným právním systémem státu, a aby měla možnost právní ochrany“²² (písm. b); a „aby příslušné orgány tuto ochranu prosazovaly, jakmile je poskytnuta“ (písm. c).

Dalším relevantním ustanovením MPOPP zakotvujícím možnost nápravy porušení lidských práv je čl. 9 odst. 5, který zaručuje každé osobě, které se stala obětí nezákonného zatčení nebo vazby, právo na nápravu. Podle čl. 14 odst. 6 náleží toto právo rovněž osobě, která byla pravomocně odsouzena za trestný čin, a toto rozhodnutí bylo později zrušeno anebo tato osoba byla omilostněna, a to na základě nové či nově odhalené skutečnosti přesvědčivě prokazující, že došlo k justičnímu omylu. Náhrada se však neposkytne, pokud se prokáže, že včasné neoznámení dříve neznámé skutečnosti jde zcela nebo částečně na vrub této osoby.²³

Z dalších univerzálních mezinárodních úmluv, které upravují právo na nápravu, zmiňme Úmluvu o odstranění všech forem rasové diskriminace (dále také jen „CERD“), přijatou Valným shromážděním OSN v roce 1965. Článek 6 CERD zakotvuje povinnost smluvních států zajistit prostřednictvím příslušných vnitrostátních soudů a jiných státních orgánů všem osobám podléhajícím jejich jurisdikci účinnou ochranu před všemi činy rasové diskriminace, které v rozporu s touto úmluvou porušují jejich lidská práva a základní svobody, jakož i právo uvedených osob žádat u těchto soudů²⁴ spravedlivou a přiměřenou náhradu za jakoukoli škodu, kterou v důsledku takové diskriminace utrpěly.

Obdobně je závazek zajistit nápravu upraven v Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979. Podle článku 2 písm. c) se státy, jež odsuzují diskriminaci žen ve všech jejich možných formách a jež souhlasí s prováděním politiky odstranění diskriminace žen všemi vhodnými prostředky a bez prodlení, zavazují zavést právní ochranu práv žen na rovném základě s muži a prostřednictvím příslušných národních soudů a jiných veřejných institucí zajišťovat účinnou ochranu žen proti jakémukoli aktu diskriminace.

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, přijatá v roce 1984, obsahuje závazek smluvních stran zajistit ve vnitrostátním právním řádu, aby oběť mučení měla právo na nápravu a na spravedlivé a přiměřené odškodnění, včetně pro-

²¹ Nutno však podotknout, že přestože VDLP byla přijímána ve formě právně nezávazné deklarace, dnes už se některá její ustanovení považují za součást mezinárodního obyčejového práva, tj. mají právně-závaznou povahu.

²² Tady bychom rádi upozornili, že český překlad poslední části ustanovení čl. 2 odst. 3 písm. b) MPOPP je pravděpodobně chybný, neboť anglický originál zní: „... to develop the possibilities of judicial remedy.“ Slovo „judicial“ neznamená „právní“, ale „soudní“ a slovo „remedy“ není „ochrana“, ale spíše „náprava“.

²³ Při citaci ustanovení jsme vycházeli z autentického anglického znění MPOPP porovnaného rovněž s autentickým zněním španělským, neboť překlad v českém oficiálním znění je opět chybný.

²⁴ Podle autentického anglického znění CERD (užívajícího spojení „such tribunals“); naopak v českém oficiálním znění nalezneme chybný překlad („právo žádat u těchto soudců“).

středků nutných pro co nejuplněnější zdravotní rehabilitaci. Pokud by došlo ke smrti oběti v důsledku mučení, mají podle čl. 14 odst. 1 právo na odškodnění osoby, jež byly na ni odkázány výživou. Obětem a dalším osobám s ohledem na čl. 14 odst. 2 však vždy zůstává ponecháno právo na odškodnění i dle vnitrostátního práva každého smluvního státu.

Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte o prodeji dětí, dětské prostituci a dětské pornografii z roku 2000²⁵ obsahuje kombinaci trestního stíhání a občanskoprávního odškodnění. Smluvní strany Opčního protokolu mají podle čl. 8 závazek přijmout ve všech stádiích trestního řízení příslušná opatření k ochraně práv a zájmů dětí, které se staly obětí praktik protokolem zakázaných. Mezi nejdůležitější požadavky, které protokol za tím účelem dále demonstrativně stanovuje, patří:

- uznání zranitelnosti dětských obětí a přizpůsobení postupů jejich zvláštním potřebám, včetně jejich zvláštních potřeb v roli svědků;
- seznámení dětských obětí s jejich právy, postavením, rozsahem, časovým rozvržením a postupem soudního řízení a se způsobem, jakým bude jejich věc vyřízena;
- umožnění, aby názory, potřeby a obavy dětských obětí byly prezentovány a zváženy v řízení, které se dotýká jejich osobních zájmů, a to v souladu s procesními pravidly národního práva;
- poskytování podpůrných služeb dětským obětem během celého trestního řízení;
- odpovídající ochrana soukromí a totožnosti dětských obětí a přijetí opatření v souladu s národním právem proti nepřijatelnému šíření informací, které by mohly vést k odhalení totožnosti dětských obětí;
- v případě potřeby poskytnutí ochrany dětským obětem, jejich rodinám a svědkům svědčícím v jejich prospěch před možným zastrašováním a odvetou;
- zabránění zbytečným průtahům při projednávání věcí a výkonu příkazů nebo rozhodnutí příznávajících dětským obětem odškodnění.

Smluvní strany Opčního protokolu se rovněž zavázaly zajistit, aby všechny dětské oběti trestných činů v protokolu uvedených měly přístup k přiměřeným postupům, jejichž prostřednictvím mohou bez diskriminace získat odškodnění od osob právně odpovědných (čl. 9 odst. 4).

Úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků z roku 1990²⁶ obsahuje několik specifických ustanovení týkajících se systému náprav. Jedním z nich je článek 15, garantující právo na spravedlivé a přiměřené odškodnění za úplné či částečné vyvlastnění majetku. Dále je v čl. 16 odst. 9 úmluvy výslovně zakotveno vynutitelné právo migrujících pracovníků a členů jejich rodin na odškodnění, stali-li obětí nezákonného zadržení nebo vazby. Kompenzace jim podle čl. 18 odst. 6 náleží i v případě, že došlo k justičnímu omylu při jejich odsouzení pro trestný čin. Jak migrujícím pracovníkům, tak jejich rodinným příslušníkům je úmluvou zaručeno rovněž právo na rovné zacházení před soudy a tribunály, spolu s právem na spravedlivé a veřejné projednání před kompetentním, nezávislým a nestranným soudem (čl. 18 odst. 1). V čl. 22 odst. 5 je jim přiznáno právo na odškodnění v situaci, že bylo vydáno rozhodnutí k jejich vyhoštění, které bylo vykonáno, a následně anulováno. Z dalších ustanovení lze zmínit rovněž článek 83, který obecně garantuje každé osobě, jejíž práva nebo svobody úmluvou uznané byly porušeny, účinný prostředek nápravy. Podle tohoto článku mají státy dále závazek zajistit, že věc každé osoby, která

²⁵ Česká republika tento protokol podepsala 26. 1. 2005, avšak dosud jej neratifikovala.

²⁶ Česká republika není stranou této úmluvy (ani ji nepodepsala).

se takové nápravy domáhá, bude posouzena nebo rozhodnuta příslušným soudním, správním či zákonodárným orgánem anebo jakýmkoli jiným příslušným orgánem stanoveným právním systémem státu, jakož i závazek zajistit možnost opravného prostředku před soudem.

Všechny dosud zmíněné dokumenty patří mezi tzv. *hard law*, jsou tedy právně závazné. Vedle nich je však právo na nápravu zmiňováno i v četných právně nezávazných, tzv. *soft law*, dokumentech. Mezi nimi je třeba uvést především *Základní zásady práva na nápravu pro oběti hrubých porušení mezinárodního práva lidských práv a závažných porušení mezinárodního humanitárního práva*,²⁷ vyhlášené rezolucí Valného shromáždění OSN č. 60/147 ze dne 21. 3. 2006.²⁸ Tento dokument totiž nejenže obecně zakotvuje právo na nápravu, ale na rozdíl od výše analyzovaných mezinárodních smluv stanovuje i bližší požadavky na povahu či charakter poskytovaných náprav, tedy to, jaké musí nápravy být. Z tohoto pohledu je významným zejména princip č. 2, který navíc potvrzuje pravidlo, že zajištění nápravy v případě porušení závazku je samotnou součástí daného mezinárodního závazku:²⁹ „*Státy mají povinnost zajistit v souladu s mezinárodním právem konformitu jejich domácích právních řádů s jejich mezinárodněprávními závazky, a to a) inkorporací (či jiným způsobem recepce) norem mezinárodního práva lidských práv a mezinárodního humanitárního práva do národního právního řádu; b) přijetím přiměřených a účinných legislativních, administrativních i jiných postupů a opatření poskytujících spravedlivý, účinný a včasný přístup ke spravedlnosti; c) zajištěním dostupnosti dostatečných, účinných, včasných a přiměřených náprav, včetně odškodnění; d) zajištěním, že jejich domácí právní řád nabízí obětem alespoň stejnou úroveň ochrany, jakou vyžadují jejich mezinárodní závazky.*“ Právo obětí na nápravu je dále zaručeno principem č. 11, podle něhož je jeho obsahem právo „*a) na rovný a účinný přístup ke spravedlnosti, b) na dostatečné, účinné a včasné odškodnění utrpěné újmy, a c) na přístup k příslušným informacím ohledně porušení a odškodňovacích mechanismů.*“

2.2. Zakotvení a povaha náprav v regionálních systémech ochrany lidských práv

Právo na účinnou nápravu je zakotveno rovněž v různých regionálních lidskoprávních dokumentech. V Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také jen „EÚLP“) se jedná o čl. 13, podle kterého „*každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností*“. Toto ustanovení tedy vyžaduje na vnitrostátní úrovni nápravu porušení práv zakotvených v EÚLP. Společně s čl. 35, který upravuje i otázku nutnosti vyčerpání domácích náprav, je citované ustanovení stěžejní pro vztah mezi Úmluvou a vnitrostátním právním systémem. V roce 2004 přijal Výbor ministrů Rady Evropy Doporučení č. Rec(2004)6 o zlepšení náprav.³⁰ V něm Výbor ministrů poznamenal, že státy využívají v zásadě dva typy náprav, a to specifické

²⁷ Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law.

²⁸ Domníváme se, že uvedené principy a zásady jsou uplatnitelné pro všechny případy porušení lidských práv, nejen pro ty vymezené v názvu dokumentu, a to i s ohledem na preambuli rezoluce, zdůrazňující, že přijaté *Základní principy a zásady* neobsahují nové závazky pro státy, nýbrž pouze „*identifikují mechanismy, modely, procedury a metody implementace stávajících právních závazků podle mezinárodního práva lidských práv a mezinárodního humanitárního práva*“.

²⁹ Toto pravidlo je potvrzováno i judikaturou mezinárodních soudů, včetně Mezinárodního soudního dvora a jeho předchůdce, Stálého dvora mezinárodní spravedlivosti; srov. rozsudek Mezinárodního soudního dvora ve věci LaGrand (Německo proti USA), ze dne 27. 6. 2001, odst. 48, a rozsudek Stálého dvora mezinárodní spravedlivosti ve věci Továrna v Chórzowě (Německo proti Polsku), ze dne 26. 7. 1927, Series A, č. 9, s. 21; cit. dle Buyse, A. Lost and Regained? Restitution as a Remedy for Human Rights Violations in the Context of International Laws. ZaöRV 68 (2008), s. 2. Práce je dostupná na adrese:

<http://igitur-archive.library.uu.nl/law/2009-0304-201750/Restitution.pdf>.

³⁰ Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies. Doporučení je dostupné na adrese: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743317>.

ké nápravy při porušení EÚLP, které se zaměřují na určitou oblast, a obecné nápravy (například před Ústavním soudem), které řeší jiná než specifická porušení.

Článek 13 EÚLP vyžaduje, aby tam, kde došlo prokazatelně k porušení jednoho nebo více práv zakotvených v Úmluvě, existoval pro oběť dostupný mechanismus zakládající odpovědnost veřejné moci.³¹ Závazek vyplývající z čl. 13 EÚLP se přitom liší v závislosti na povaze stížnosti, přičemž v některých případech Úmluva bude vyžadovat určitý typ nápravy.³² Náprava však vždy musí být efektivní v praxi, nejenom podle zákona,³³ nesmí být teoretická a iluzorní.³⁴ Efektivita znamená, že náprava může (je způsobilá) zabránit namítanému porušení či jeho pokračování anebo může zajistit přiměřené odškodnění za porušení, ke kterému již došlo.³⁵ Přestože v určitých případech může jako náprava postačovat samotné peněžité odškodnění, ESLP naznačil, že směšně nízké odškodnění může vyvolat otázku efektivity nápravy podle čl. 13 EÚLP.³⁶ Důležitou součástí práva na nápravu (v podobně peněžitého odškodnění) je také včasnost zaplacení odškodnění.³⁷ Obecně pak platí, že k porušení čl. 13 EÚLP může dojít nejen tehdy, kdy náprava v domácím právu vůbec neexistuje, ale také tehdy, pokud stěžovateli není umožněno své právo na nápravu realizovat.³⁸ Zvláštní požadavky na nápravu se potom uplatní v případě obhájitelného tvrzení, že došlo k porušení čl. 2 či 3 EÚLP³⁹ přímým jednáním státu. To je totiž podle Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) tak závažné, že nad rámec odškodnění se vyžaduje i efektivní vyšetřování, které splňuje určité předpoklady (viz níže). Specificky se ESLP zabýval efektivitou náprav i v případech vyhoštění⁴⁰ anebo práva shromažďovacího.⁴¹

Jak jsme výše uvedli, problematika náprav se dotýká i čl. 35 EÚLP, přičemž ESLP uznává, že vztah mezi čl. 13 a 35 EÚLP je velmi úzký.⁴² ESLP ve své judikatuře k otázce přijatelnosti stížností do určité míry konceptualizoval, co považuje za vnitrostátní prostředek nápravy. Podle ESLP musí být existence náprav dostatečně určitá nejenom v teorii, ale i v praxi.⁴³ Proto i právní základ náprav musí být ve vnitrostátním právu jednoznačný.⁴⁴ Při hodnocení, zda konkrétní náprava splňuje kritéria dostupnosti a efektivity, ESLP klade zřetel na konkrétní okolnosti každého případu. Jinými slovy zkoumá, zda stěžovatel udělal vše, co lze od něj rozumně očekávat, pro to, aby využil domácí ná-

³¹ Viz zejména *Kudła proti Polsku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 26. 10. 2000, stížnost č. 30210/96, odst. 157; rovněž *Čonka proti Belgii*, rozsudek ESLP ze dne 5. 2. 2000, stížnost č. 51564/99, odst. 75.

³² *Anguelova proti Bulharsku*, rozsudek ESLP ze dne 13. 6. 2002, stížnost č. 38361/97, odst. 161–162; *Assenov a ostatní proti Bulharsku*, rozsudek ESLP ze dne 28. 10. 1998, stížnost č. 24760/94, odst. 114 a násl.; a *Süheyla Aydın proti Turecku*, rozsudek ESLP ze dne 24. 5. 2005, stížnost č. 25660/94, odst. 208.

³³ *Kudła proti Polsku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 26. 10. 2000, stížnost č. 30210/96, odst. 157.

³⁴ *Cobzaru proti Rumunsku*, rozsudek ESLP ze dne 26. 7. 2007, stížnost č. 48254/99, odst. 83.

³⁵ *Kudła proti Polsku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 26. 10. 2000, stížnost č. 30210/96, odst. 158.

³⁶ *Wainwright proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 26. 9. 2006, stížnost 12350/04, odst. 55; *Keenan proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 3. 4. 2001, stížnost č. 27229/95, odst. 129.

³⁷ *Öneryildiz proti Turecku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 30. 11. 2004, stížnost č. 48939/99, odst. 152 (zpoždění pět let v případě odškodnění za ztrátu blízkého příbuzného).

³⁸ *Edwards proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 22. 7. 2003, stížnosti č. 39647/98 a 40461/98 (rodiče se nedomohli odškodnění za úmrtí syna v detenci); *Keenan proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 3. 4. 2001, stížnost č. 27229/95 (rodiče se nedomohli odškodnění za špatné zacházení se synem v detenci); *Z a další proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 10. 5. 2001, stížnost č. 29392/95 (dítě nemohlo žalovat místní úřad za neschopnost zabránit zneužívání).

³⁹ Tj. práva na život či práva nebýt mučen nebo podrobován krutému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

⁴⁰ *Jabari proti Turecku*, rozsudek ESLP ze dne 11. 7. 2000, stížnost č. 40035/98, odst. 39; *Conka proti Belgii*, rozsudek ESLP ze dne 5. 2. 2002, stížnost č. 51564/99, odst. 79; *Soering proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 7. 7. 1989, stížnost č. 14038/88, odst. 123; *Vilvarajah proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 30. 10. 1991, stížnosti č. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 a 13448/87, odst. 153.

⁴¹ *Bączkowski proti Polsku*, rozsudek ESLP ze dne 3. 5. 2007, stížnost č. 1543/06, odst. 81–83.

⁴² *Kudła proti Polsku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 26. 10. 2000, stížnost č. 30210/96, odst. 152.

⁴³ *Vernillo proti Francii*, rozsudek ESLP ze dne 20. 2. 1991, stížnost č. 11889/85.

⁴⁴ *Scavuzzo-Hager proti Švýcarsku*, rozsudek ESLP ze dne 7. 2. 2006, stížnost č. 41773/98.

pravu, a to s ohledem na okolnosti jeho případu.⁴⁵ ESLP bere do úvahy nejenom formální dostupnost náprav, ale i celkový právní a politický kontext, v rámci kterého se nápravy aplikují.⁴⁶ V případě *Kozak proti Polsku* například soud hodnotil obecný právní a politický kontext ve vztahu k registrovaným partnerstvím.⁴⁷ ESLP rovněž konstatoval, že stěžovatelé nemusí vyčerpat takovou nápravu, která podle ustáleného právního názoru nezajišťuje náhradu.⁴⁸ Například se má za to, že stěžovatel vyčerpal domácí prostředky nápravy, pokud s odkazem na relevantní vnitrostátní rozhodnutí prokáže, že jeho odvolání je odsouzeno k nezdaru.⁴⁹ Tak tomu bude obvykle v situaci, kdy existuje nedávné rozhodnutí odvolacího soudu, které se jednoznačně vztahuje i na stěžovatelův případ, a neexistuje žádný rozumný předpoklad, že by odvolací soud vlastní stanovisko přehodnotil.⁵⁰ Ostatně, výše uvedené principy byly v rozhodovací praxi ESLP aplikovány i na české realie, konkrétně ve věci *Eremiášová a Pechová proti České republice*⁵¹ z února 2012, která bude blíže zmíněna dále.

Obdobně Africká komise pro lidská práva a práva národů vymezila tři prvky, které bude posuzovat při hodnocení vnitrostátních prostředků: i) dostupnost; ii) efektivitu; a iii) dostatečnost.⁵² Náprava se považuje za dostupnou, pokud ji lze využít bez překážek⁵³ a pokud ji lze využít na řešení konkrétního případu stěžovatele.⁵⁴ Efektivní není náprava, která nemá žádné vyhlídky na úspěch.⁵⁵ Náprava je dostatečná, pokud může stěžovateli poskytnout zadostičinění.⁵⁶ Náprava bude nedostatečná, pokud se nemůže stěžovatel obrátit na vnitrostátní soud z důvodu obavy o svůj život nebo životy svých blízkých.⁵⁷ Komise konstatovala nedostatečnost nápravy rovněž tehdy, pokud její využití bylo závislé na mimosoudním posouzení, například diskreci státního úředníka.⁵⁸

Lze tak dovodit, že z mezinárodního (smluvního) práva vyplývá nejen samotná povinnost k poskytnutí nápravy v případě jeho porušení, ale tato náprava musí být pro oběť vůbec přístupná (dostupná; a to třeba i z finančního hlediska), účinná a přiměřená, musí být poskytována včas a na nediskriminačním základě. Stát má povinnost k nápravě při každém porušení lidských práv jednotlivce, nehledě na povahu dotčeného lidského práva. I v této souvislosti se domníváme, že poskytnutá (či alespoň nabídnutá) náprava by měla být přiměřená mj. i ve smyslu odpovídající konkrétní situaci.

⁴⁵ *D.H. a ostatní proti České republice*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 13. 11. 2007, stížnost č. 57325/00, odst. 116–122. Co se týče poměrně neurčitého pojmu „okolnosti případu“, tak například v rozhodnutí *Kucheruk proti Ukrajině*, rozsudek ESLP ze dne 6. 9. 2007, stížnost č. 2570/04, vzal ESLP při rozhodování o nápravách do úvahy duševní postižení vězněné osoby, které mu „podstatně zhoršilo jeho schopnost komunikovat s vnějším světem“.

⁴⁶ *Van Oosterwijck proti Belgii*, rozsudek ESLP ze dne 6. 11. 1980, stížnost č. 7654/76, odst. 36–40; *Akdivar proti Turecku*, ESLP rozsudek ze dne 16. 9. 1996, stížnost č. 21893/93, odst. 68–69; *Khashiyev a Akayeva proti Rusku*, rozsudek ESLP ze dne 24. 2. 2005, stížnosti č. 57942/00 a 57945/00, odst. 116–117; *Isayeva a ostatní proti Rusku*, rozsudek ESLP ze dne 24. 2. 2005, stížnosti č. 57947/00, 57948/00 a 57949/00, odst. 152–155; *Kozak proti Polsku*, rozsudek ESLP ze dne 2. 3. 2010, stížnost č. 13102/02.

⁴⁷ *Kozak proti Polsku*, rozhodnutí ESLP ze dne 2. 3. 2010, stížnost č. 13102/02, odst. 74.

⁴⁸ *De Wilde, Ooms and Versyp proti Belgii*, rozsudek ESLP ze dne 18. 6. 1971, stížnosti č. 2832/66, 2835/66 a 2899/66, odst. 62.

⁴⁹ *Kleyn proti Nizozemí*, rozhodnutí ESLP ze dne 6. 5. 2003, stížnosti č. 39343/98, 39651/98, 43147/98 a 46664/99, odst. 156.

⁵⁰ *Salah Sheekh proti Nizozemí*, rozhodnutí ESLP ze dne 11. 1. 2007, stížnost č. 1948/04, odst. 121–123.

⁵¹ *Eremiášová a Pechová proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 16. 2. 2012, stížnost č. 23944/04. Podle názoru vlády se v tomto případě stěžovatelkám nabízely dokonce čtyři různé prostředky nápravy, z nichž ani jeden nevyužily; ESLP ovšem ani jeden z těchto prostředků nepovažoval za efektivní, a tak uznal stížnost přijatelnou.

⁵² *Dawda Jawara proti Gambii*, Africká komise pro lidská práva a práva národů, stížnosti č. 147/95 a 149/96 (2000), odst. 31.

⁵³ *Ibid.*, odst. 32.

⁵⁴ *Ibid.*, odst. 33.

⁵⁵ *Ibid.*, odst. 38.

⁵⁶ *Ibid.*, odst. 32.

⁵⁷ *Ibid.*, odst. 35.

⁵⁸ Constitutional Rights Project [CRP] proti Nigérii, stížnost č. 60/91, 1994-1995 Afr. Ann. Act. Rep., Annex VI.

2.3. Typy náprav v mezinárodním právu lidských práv

Po analýze jednotlivých mezinárodních instrumentů na ochranu lidských práv, a to jak v rámci systému OSN, tak v rámci regionálních systémů, z hlediska jejich zakotvení práva na nápravu i z hlediska povahy náprav jimi předpokládaných či vyžadovaných je nyní namísto zabývat se jednotlivými typy náprav, jak jsou v rámci zmíněných instrumentů používány.

Jak již bylo uvedeno výše, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech upravuje právo na nápravu předně v čl. 2 odst. 3. Výbor pro lidská práva k danému závazku států dále upřesnil, že součástí zajištění účinné nápravy je i poskytnutí „přiměřeného odškodnění“, které může mít podobu restituce, rehabilitace či satisfakce (ve formě veřejné omluvy, záruky neopakování porušení práv, změn relevantní právní úpravy nebo praxe či potrestání původců porušení lidských práv).⁵⁹ Krom toho právo na účinnou nápravu v některých situacích může vyžadovat dokonce už předběžný zásah státu – zavedení prozatímního (dočasného) opatření k zabránění v pokračování porušování práv a ve snaze napravit co nejdříve případně vzniklou újmu.⁶⁰ Co se však týče přiměřeného prostředku nápravy vhodného pro konkrétní situaci, jeho určení už z MPOPP nevyplývá. Nicméně Výbor pro lidská práva se ve své rozhodovací činnosti postupně odchýlil od obecných konstatování ke specifickým návrhům nápravy, a to včetně návrhů konkrétní výše finančního odškodnění, doporučení změn právních předpisů, doporučení veřejného prošetření nebo návrhů restitucí.⁶¹

Co se týče regionálních systémů ochrany lidských práv, Evropský soud pro lidská práva využívá následující formy náprav: uznání porušení práva, přiznání odškodnění za hmotnou i nehmotnou újmu, přiznání nákladů na zastoupení, někdy dokonce i restituci.⁶² Zajímavá je judikatura Meziamerického soudu pro lidská práva, který v rozhodnutí *Velásquez Rodríguez* uvedl, že „každé porušení mezinárodního závazku, které má za následek vznik újmy, vytváří povinnost tuto újmu přiměřeně napravit.“ Soud dále konstatoval, že odškodnění je nejběžnější formou nápravy,⁶³ ale zároveň zdůraznil i restituci (*restitutio in integrum*), kterou vymezil velmi široce.⁶⁴ Podle soudu tak náprava újmy způsobené porušením lidských práv spočívá v plné restituci, která zahrnuje uvedení v předešlý stav, náhradu následků porušení práva, odškodnění za majetkovou i nemajetkovou újmu, včetně újmy psychické.⁶⁵ A princip náprav, včetně prohlášení o porušení práva, odškodnění a restituce, akceptovala dokonce i Africká komise pro lidská práva a práva národů, a to navzdory chybějícímu zmocnění v Africké chartě lidských práv a práv národů.⁶⁶

⁵⁹ Human Rights Committee, General Comment No. 31: Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, 26 May 2004, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, odst. 16; dostupné z: <http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=CCPR/C/21/Rev.1/Add.13>.

⁶⁰ *Ibid.*, odst. 19.

⁶¹ Viz Shelton, D. Remedies in International Law, 2th Edition. Oxford University Press, 2010, s. 178; Buyse, A. Lost and Regained? Restitution as a Remedy for Human Rights Violations in the Context of International Laws. ZaöRV 68 (2008), s. 136; Výbor pro lidská práva, věc *Des Fours Walderode proti České republice*, 30. 10. 2001, stížnost č. 747/1997, odst. 9.2.; Výbor pro lidská práva, věc *Brok proti České republice*, 31. 10. 2001, stížnost č. 774/1997, odst. 9.

⁶² Buyse, A. Lost and Regained? Restitution as a Remedy for Human Rights Violations in the Context of International Laws. ZaöRV 68 (2008), s. 143–148; Shelton, D. Remedies in International Law, 2th Edition. Oxford University Press, 2010, s. 189–201.

⁶³ *Velásquez Rodríguez proti Hondurasu (Compensatory Damages)*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva ze dne 21. 7. 1989, Series C, No. 7, Case No. 7920, odst. 25.

⁶⁴ Viz Buyse, A. Lost and Regained? Restitution as a Remedy for Human Rights Violations in the Context of International Laws. ZaöRV 68 (2008), s. 136. Podle Buyse má tento přístup původ v článku 63 odst. 1 Americké úmluvy o lidských právech.

⁶⁵ *Velásquez Rodríguez proti Hondurasu (Compensatory Damages)*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva ze dne 21. 7. 1989, Series C, No. 7, Case No. 7920, odst. 26.

⁶⁶ Naldi, G. J. Reparations in the Practice of the African Commission on Human and People's Rights, *Leiden Journal of International Law*, vol. 14 (2001), 682–693, s. 685.

III. NÁPRAVY PŘI PORUŠENÍ LIDSKÝCH PRÁV VE VNITROSTÁTNÍM PRÁVU

V předcházející kapitole jsme se věnovali otázce náprav porušení základních práv a svobod z hlediska mezinárodního práva. Níže se zaměříme na nápravy ve vnitrostátním právu. Nejdříve bude stručně popsán systém náprav v české perspektivě a následně se budeme podrobněji zabývat jednotlivými typy náprav, otázkou jejich účelu při ochraně lidských práv i jejich dostupností v českém prostředí. Závěrem kapitoly upozorníme na dva konkrétní problémy systému odpovědnosti veřejné moci za nezákonné zásahy do základních práv a svobod, a to restriktivní výklad odpovědnosti veřejné moci a nepřiměřeně krátkou lhůtu pro uplatnění nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu. Uvedené dva problémy, vycházející z praxe Ligy lidských práv, podtrhují jistou skepsi, zda český systém skutečně zajišťuje dostupné a efektivní nápravy při porušení lidských práv. Kromě stručné analýzy jsme se snažili zformulovat i doporučení, která by mohla sloužit jako určité „výchozí body“ pro diskuzi, kterou bychom rádi vyvolali.

1. Systém náprav v české perspektivě

Náš právní řád nabízí různé nástroje k dosažení nápravy nezákonných zásahů veřejné moci do základních práv a svobod. Tyto nástroje jsou zakotveny zejména v procesních předpisech, nicméně jejich obsah vychází z předpisů hmotněprávních. Klíčovým je v tomto ohledu **zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem** a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Podle tohoto zákona stát, respektive veřejná moc nese absolutní odpovědnost za své jednání, a to bez možnosti liberace (§ 2 zákona). Kompenzovat lze jak majetkovou škodu (poskytnutím náhrady škody), tak nemajetkovou újmu (poskytnutím přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu). Zákon č. 82/1998 Sb. upravuje dvě formy objektivní odpovědnosti státu, tj. jednak za nezákonné rozhodnutí a jednak za nesprávný úřední postup. Pro odpovědnost za nezákonné rozhodnutí musí být dle § 8 zákona splněny tyto podmínky: i) bylo vydáno rozhodnutí, jímž v konkrétní věci orgán moci veřejné rozhodl o právech a povinnostech konkrétních subjektů, a ii) toto rozhodnutí bylo později coby pravomocné nebo bez ohledu na právní moc vykonatelné rozhodnutí jako nezákonné zrušeno či změněno. Podle § 13 zákona stát odpovídá i za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Bližší definice nesprávného úředního postupu ovšem v zákoně č. 82/1998 Sb. chybí. Samotné uplatnění nároku v režimu tohoto zákona má pravidelně dvě fáze – povinnou prejudiciální fázi u příslušného ministerstva či jiného ústředního správního úřadu (viz § 6 zákona), po níž v případě, že daný ústřední správní úřad uplatněný nárok plně neuspokojí, může následovat řízení před soudem. Jedná se o občanskoprávní (civilní) soudní řízení zahajované žalobou poškozeného podle § 80 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „občanský soudní řád“ či „o.s.ř.“).

Spíše výjimečně bychom mohli uvažovat o aplikaci prostředků nápravy předpokládaných zákonem č. 40/1964 Sb., **občanským zákoníkem**, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „občanský zákoník“ či „o.z.“). S odkazem na něj by bylo možné domáhat se náhrady škody nebo ochrany osobnosti (ochrany před zásahem do osobnostních práv, z něhož vzniká nemajetková újma). Zásadní problém ale spočívá v tom, že občanský zákoník reguluje vztahy mezi jednotlivci navzájem, tedy horizontální vztahy, nikoliv vztahy vertikální, probíhající mezi jednotlivcem a veřejnou mocí. Základní lidská práva a svobody přitom mají právě vertikální povahu, byť se za určitých okolností mohou (musí) projevit i ve vztazích horizontálních. Mezi výjimečné případy, kdy by bylo možno usilovat o nápravu s využitím shora uvedených prostředků občanského zákoníku, by patřily některé situace, kdy stát přenáší výkon některé ze svých základních funkcí či povinností na subjekty,

kteří běžně vystupují v soukromoprávních vztazích. Tyto subjekty jsou pak způsobilé svým jednáním přímo zasáhnout i do sféry základních práv a svobod jednotlivců. Typicky se jedná například o veřejná zdravotnická zařízení. Další případy aplikace občanského zákoníku pak vycházejí z jeho subsidiárního použití pro vztahy upravené zákonem č. 82/1998 Sb., který vystupuje jako *lex specialis* vůči ustanovením občanského zákoníku (srov. § 26 zákona č. 82/1998 Sb.). Proto tam, kde nějaká otázka odpovědnosti veřejné moci za škodu není řešena přímo v zákoně č. 82/1998 Sb., použije se úprava obsažená v občanském zákoníku (například ohledně obecného vymezení škody a rozsahu její náhrady, některých aspektů promlčení, atd.).⁶⁷

Pro úplnost musíme také alespoň stručně upozornit na specifické prostředky nápravy, které jsou zakotveny ve zvláštních (hmotněprávních) zákonech. Jedná se například o zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (**antidiskriminační zákon**), ve znění pozdějších předpisů. Podle jeho § 10 se lze domáhat nápravy při porušení práva jednotlivce na rovné zacházení a práva nebýt diskriminován žalobou u soudu (zpravidla se bude jednat o civilní soud).

Samotná realizace práva na nápravu se ovšem zpravidla opírá o procesní předpisy. Na prvním místě mezi nimi zmiňme zákon č. 150/2002 Sb., **soudní řád správní**, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „soudní řád správní“ či „s.ř.s.“). Ten totiž upravuje řízení před správními soudy, jejichž základním úkolem je ochrana veřejných subjektivních práv (tedy i základních práv a svobod). Jsou to tudíž správní soudy, kdo zpravidla jednotlivcům poskytují bezprostřední ochranu před nezákonným postupem orgánů veřejné moci. Ve správním soudnictví se lze žalobou bránit proti postupu správních orgánů, a to konkrétně proti rozhodnutí správního orgánu, proti nečinnosti správního orgánu a proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Krom toho správní soudy rozhodují mimo jiné i o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.

Vztahy vznikající v souvislosti s odpovědností veřejné moci za škodu či nemajetkovou újmu však – na rozdíl od samotných zásahů veřejné moci, které tuto odpovědnost vyvolávají – mají *de lege lata* povahu soukromoprávní. Proto se i soudní fáze postupu podle zákona č. 82/1998 Sb. řídí **občanským soudním řádem**. Ten se dále z povahy věci použije i při soudním uplatnění práv a povinností vyplývajících ze soukromoprávních vztahů (včetně vztahů občanskoprávních, tj. podle občanského zákoníku). V obou případech by se jednotlivec nápravy porušení svých základních práv nejčastěji domohl žalobou o splnění povinnosti, případně tzv. určovací žalobou. Krom toho občanský soudní řád, konkrétně v části V., upravuje specifický typ civilního řízení, které navazuje na řízení před správním orgánem rozhodujícím v soukromoprávní věci.⁶⁸ Režim části V. občanského soudního řádu se však zřetelně liší od režimu soudního řádu správního, příkladmo tím, v něm lze brojit pouze proti rozhodnutí správního orgánu (nikoliv tedy zásahu); samotný správní orgán v soudním řízení není účastníkem sporu, pouze je oprávněn vyjádřit se k žalobě, a okruh účastníků řízení před soudem je naopak stejný jako prve před správním orgánem; soud nerozhoduje kasačním způsobem, nýbrž pokud podle něj má být ve věci rozhodnuto jinak, vydává přímo meritorní rozhodnutí, nahrazující dřívější rozhodnutí správního orgánu; atd. Mezi typická správní rozhodnutí v soukromoprávních věcech, tedy podléhající soudnímu přezkumu v režimu civilního soudnictví, patří rozhodnutí ve věcech vkladu práva do katastru nemovitostí či rozhodnutí o vyvlastnění.⁶⁹

⁶⁷ Blíže viz Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, s. 135–155.

⁶⁸ Viz § 244 odst. 1 o.s.ř.: „Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen "správní orgán") podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.“

⁶⁹ V obou případech je ovšem civilně-soudní přezkum daných správních rozhodnutí stanoven výslovně zákonem, viz § 249 odst. 2 o.s.ř. a § 28 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve

Další možnost nápravy nabízí trestní soudnictví, které je po procesní stránce upraveno především zákonem č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (**trestní řád**), ve znění pozdějších předpisů. I účinné vyšetřování potenciální trestné činnosti, tím spíše případné trestní stíhání a odsouzení pachatele trestného činu, kterým bylo zasaženo do sféry základních práv oběti, může totiž představovat specifickou formu zadostiučinění, respektive nápravy porušení práv oběti.⁷⁰

Od obecného soudnictví, tedy správního, civilního a trestního soudnictví, je do jisté míry odděleno ústavní soudnictví. Ústavní soud je zřízen specificky k ochraně základních práv a svobod jednotlivců. Řízení před ním je na zákonné úrovni blíže upraveno zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „**zákon o Ústavním soudu**“ či „z.Ú.s.“). Jednotlivec může k Ústavnímu soudu podat stížnost, ve které může napadnout buď pravomocné rozhodnutí v řízení, jehož byl účastníkem, nebo opatření anebo jiný zásah orgánu veřejné moci, pokud jimi bylo porušeno některé jeho ústavně zaručené základní právo nebo svoboda. Ústavní stížnost však lze podat zásadně až po vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon stěžovateli k ochraně jeho práv poskytuje, jinak je nepřípustná (§ 75 z.Ú.s.).

Po základním přehledu právních nástrojů realizujících právo na nápravu na zákonné úrovni se závěrem ještě jednou vraťme k povaze řízení podle zákona č. 82/1998 Sb. Jak jsme výše uvedli, vztahy vznikající v souvislosti s odpovědností veřejné moci za škodu či nemajetkovou újmu mají *de lege lata* povahu soukromoprávní,⁷¹ proto také je po předběžném projednání nároku některým z ústředních orgánů státní správy dána pravomoc civilním soudům. Tato koncepce je podle našeho názoru problematická. Vyjdeme-li z toho, že lidská práva jsou ústavně zaručená veřejná subjektivní práva⁷² a vztah mezi veřejnou mocí a obětí jejího nezákonného zásahu je vztahem vertikálním, je namístě, aby byla soukromoprávní povaha odpovědnosti za nezákonné zásahy veřejné moci do těchto práv přehodnocena. Ochrana veřejných subjektivních práv je svěřena správnímu soudnictví podle soudního řádu správního. Domníváme se, že nápravy nezákonných zásahů do základních práv a svobod veřejnou mocí je potřebné vnímat jako otázku ochrany lidských práv,⁷³ a tudíž by pravomoc rozhodovat o nápravách měla primárně náležet správnímu soudnictví. Současná koncepce s tímto nicméně vůbec nepočítá, a proto je i okruh možných náprav ve správním soudnictví

znění pozdějších předpisů (zákon o vyvlastnění). Naopak v jiných případech bývá nezdědkakdy obtížné určit soukromoprávní, či veřejnoprávní povahu řešené věci.

⁷⁰ Požadavek účinného vyšetřování je typicky spjat kupříkladu s porušením čl. 2 a 3 Evropské Úmluvy o lidských právech a základních svobodách (viz také dále).

⁷¹ Současná literatura tuto skutečnost nehodnotí, nicméně ve starší literatuře se diskuse objevuje. K tomu blíže viz Roubíček, M. Odpovědnost za škodu způsobenou veřejnou mocí, diplomová práce PF MU, 2007/2008, s. 50–51. Práce je dostupná na adrese: http://is.muni.cz/th/107931/pravf_m/Diplomka_Final.pdf.

⁷² Pojem subjektivní veřejná práva definoval Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4 Aps 3/2005-35 ze dne 27. 4. 2006 následovně: „Subjektivní práva jsou v našich podmínkách vcelku ustáleně vnímána jako práva osob, založená v právních normách (v objektivním právu), která se projevují jako oprávnění určitého subjektu, jako možnost chovat se právem předpokládaným způsobem, přičemž každá taková možnost zpravidla bývá determinována svým povinnostním doplňkem či rozměrem, charakterizovatelným jako nutnost chování se daného subjektu. (...) Subjektivní práva se, obdobně jako právo v objektivním smyslu, dělí na právo soukromé a právo veřejné. Vnímáme-li subjektivní právo jako realizovatelný obsah a současně i realizovaný (konkretizovaný a zpravidla i individualizovaný) projev či výraz objektivního práva, pak nutně takové subjektivní právo nese pečeť "soukromoprávnosti" či "veřejnoprávnosti" práva v objektivním slova smyslu, jež je jeho zdrojem. Veřejná subjektivní práva jsou práva založena v normách veřejného objektivního práva, které směřují k realizaci obsahu zákonů ve sféře veřejnomocenských pravomocí. V oblasti výkoné moci realizované k veřejnosprávním účelům jde o taková subjektivní práva, jejichž obsah i výkon je determinován veřejnými zájmy, veřejnou mocí, a k jejichž založení či aprobaci je nutný aktivní úkon, či alespoň "respektování" veřejného subjektivního práva, založeného tzv. ze zákona, příslušným či příslušnými vykonavateli veřejné moci na vždy daném úseku.“

⁷³ Ostatně i v mezinárodním právu je právo na nápravu, respektive povinnost státu poskytnout nápravu, pokud poruší svůj závazek (k respektu k lidským právům), vnímáno jako samotná součást tohoto (primárního) závazku. Viz také kapitola II.2.1. analýzy.

značně limitován. Od 1. 1. 2012 se navíc objevil další aspekt problematizující soukromoprávní režim soudního řízení ve věcech odpovědnosti veřejné moci. Správní soudy totiž získaly novou pravomoc rozhodovat o nezákonnosti již proběhnuvšího zásahu správního orgánu,⁷⁴ a do budoucna tudíž hrozí dvoukolejnost soudního posuzování zákonnosti těchto zákonů. Daná otázka totiž může být jak meritorně řešena správními soudy, tak může být coby předběžná otázka posuzována civilními soudy při namítání odpovědnosti veřejné moci za nesprávný úřední postup. Současná právní úprava přitom tato dvě řízení nijak nekoordinuje, a tak není vyloučeno, že by určité jednání orgánu veřejné moci bylo jednou zhodnoceno jako rozporné se zákonem, a podruhé, v řízení před jiným druhem soudu, jako souladné se zákonem.

Doporučujeme tedy přistoupit k revizi současného systému, tak aby byla přehodnocena soukromoprávní povaha zajišťování náprav, je-li porušitelem základních práv a svobod veřejná moc, a naopak zohledněna veřejnoprávní povaha vztahů mezi státem a obětí.

Doporučujeme přehodnotit současné soukromoprávní chápání odpovědnosti, je-li porušitelem základních práv a svobod veřejná moc. Doporučujeme zvážit pravomoc správních soudů rozhodovat o nápravách nezákonných zásahů veřejné moci do lidských práv.

2. Možné typy náprav ve vnitrostátním právu

Výše jsme se zabývali spíše institucionálními otázkami českého systému zajišťujícího nápravy nezákonných zásahů veřejné moci; zatímco nyní se budeme věnovat samotným typům náprav. Cílem této části je identifikovat možné typy náprav a zamyslet se nad jejich provedením a dostupností v současném českém právním řádu. Z komparativního hlediska je možné vymezit několik základních typů náprav. Konkrétně jde o i) samotné uznání porušení práv a svobod, ii) odškodnění za nezákonný zásah do lidských práv, iii) punitivní (sankční) odškodnění, iv) nepeněžní nápravy a o v) specifické nápravy v podobě *habeas corpus* a tzv. *amparo*. V následujícím textu se budeme podrobněji věnovat prvním čtyřem vyjmenovaným typům náprav; přičemž nemalý prostor bude poskytnut prvnímu z nich, tj. uznání porušení práv a svobod. Zmíněný typ nápravy je totiž schopen působit již preventivně, tj. ještě než dojde k samotnému porušení, případně než k němu dojde ve větší míře; a právě v tomto jeho potenciálu *de facto* přecházet (znatelným) zásahům do lidských práv spočívá jeho nezanedbatelný význam, odůvodňující zvýšenou pozornost jemu věnovanou i v naší analýze.

2.1. Uznání porušení

Uznání porušení je nejméně nátlaková forma nápravy nezákonného zásahu do základních práv a svobod, která se často využívá pro řešení nejistoty v právních vztazích. Uznáním porušení se totiž prohlašuje určité jednání nebo skutečnosti za nezákonné, a proto má také význam zejména tam, kde ještě nedošlo ke konkrétní újmě.⁷⁵ Respektuje-li veřejná moc princip panství práva, uznání porušení by mělo být efektivní v tom smyslu, že stát přestane porušovat základní práva a svobody v konkrétním případě a zároveň nebude docházet k obdobným porušením ani v budoucnosti.⁷⁶

⁷⁴ Podle znovelizovaného znění § 82 s.ř.s. (viz také dále).

⁷⁵ Shelton, D. Remedies in International Law, 2th Edition. Oxford University Press, 2010 s. 34.

⁷⁶ *Ibid.*, s. 255.

Podle Shelton může být uznání porušení práv vnímáno z morálního hlediska obdobně jako příkaz změnit právní úpravu nebo určitou praxi.⁷⁷ Jde o důležitou nápravu v případě, kdy rozhodnutí o uznání může zabránit vzniku nenapravitelné škody, protože se stanoví rozsah závazků státu a zároveň i právo jednotlivce nebýt podroben například plánovanému vyhoštění nebo zásahu do svobody slova. Výhoda této nápravy je spatřována i v oblasti trestního práva; třeba za situace, kdy by jednotlivec úspěšně zpochybnil ústavnost ustanovení kriminalizujícího homosexualitu, a to ještě před spácháním samotného trestného činu, čímž by mu nehrozila kriminalizace.⁷⁸

V českém systému náprav nezákonných zásahů do základních práv a svobod však tato forma nápravy spíše chybí. Sám zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, ji nezná vůbec a v daném řízení, přestože jeho soudní fáze se řídí občanským soudním řádem, by nebylo možné aplikovat ani úpravu předběžného opatření podle § 74 an. o.s.ř., neboť řízení před soudem obligatorně předchází předběžné uplatnění žádosti u příslušného ústředního orgánu veřejné moci, čímž zde institut předběžného opatření ztrácí smysl. Zato by tento procesní nástroj mohl přicházet v úvahu tam, kde je stát žalován podle § 11 o.z.⁷⁹ Nicméně takové případy budou dnes velmi zřídka, a to právě proto, že odpovědnost státu jako veřejné moci za zásahy do základních práv, respektive osobnosti jednotlivce se řídí právě zákonem č. 82/1998 Sb., nikoliv občanským zákoníkem (který by ovšem mohl nalézt uplatnění v případě soukromoprávních zásahů státu, tj. státu v postavení právnické osoby). Přitom od novely č. 160/2006 Sb. tohoto zákona lze podle něj odškodňovat jak majetkovou, tak nemajetkovou újmu, tudíž odpadl i poslední důvod dřívější aplikace § 11 a 13 o.z.⁸⁰

K těmto ustanovením by ovšem stále mohlo být při odškodňování nemotné újmy alespoň přihlédnuto, a to v rámci subsidiárního použití občanského zákoníku. Občanský zákoník totiž v § 13 odst. 1 zakotvuje několik typů nároků osoby, do jejíž osobnostní sféry bylo zasaženo, na prvním místě upuštění od takového neoprávněného zásahu. Naopak § 31a zákona č. 82/1998 Sb. při kompenzaci nemajetkové újmy počítá výslovně s nápravou v podobě konstatování porušení práva (primárně) a peněžitého zadostiučinění (sekundárně), ostatní formy nápravy jsou skryty ve spojení *náhrady nemajetkové újmy „jinak“*. A právě tyto „jiné“ formy nápravy se mohou inspirovat i explicitní úpravou § 13 o.z., tudíž by mezi ně teoreticky mohl náležet i negatorní nárok (upuštění od neoprávněného zásahu). Úspěšné uplatnění takového nároku by se ovšem dalo chápat jako náprava formou uznání porušení – která má působit zejména preventivně – jen v případě, že by se tak stalo opravdu velice brzy po začátku neoprávněného zásahu, kdy by ještě nevznikla významná újma, a naopak by se jejímu vzniku takto mohlo zabránit. A právě taková situace je v rámci systému odpovědnosti veřejné moci za škodu či nemajetkovou újmu momentálně spíše jen teoretická. Uplatnění nároku na náhradu škody či nemajetkové újmy totiž dnes musí povinně směřovat nejdříve na příslušný ústřední správní orgán, až poté, tedy zpravidla nejdříve po půl roce, lze případně podat žalobu k soudu. Ona šestiměsíční proluka přitom bude většinou příliš dlouhá na to, aby soud mohl zasáhnout ještě preventivně; jedinou možností by tedy bylo, že by sám dotčený správní orgán uznal pochybení ve svých řadách a zakázal podřízenému orgánu (osobě) pokračovat v porušování práv daného jednotlivce.

Přímé použití občanského zákoníku naopak přichází v úvahu ve vztazích jednotlivců s některými subjekty, které byly v podstatě státem pověřeny zajišťováním určitých obecně prospěšných (veřejných) služeb. Tyto vztahy si totiž ponechávají soukromoprávní povahu. Mezi takové

⁷⁷ *Ibid.*, s. 255.

⁷⁸ *Ibid.*, s. 256.

⁷⁹ S vydáním předběžného opatření je podle § 76 odst. 3 o.s.ř. spojena povinnost podat návrh na zahájení řízení.

⁸⁰ Viz také Skopal, R. K odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, *epravo.cz*, č. 56847, 19. 6. 2009, dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/k-odpovednosti-statu-za-skodu-zpusobenou-pri-vykonu-verejne-moci-56847.html>, citující náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1191/08 ze dne 14. 4. 2009.

subjekty patří typicky veřejná zdravotnická zařízení, jejichž odpovědnost za osobnostní zásahy se řídí stále občanským zákoníkem. V takových vztazích je tedy možné využít různých procesních návrhů a možností podle občanského soudního řádu, včetně institutu předběžného opatření. Dokonce známe i příklad z praxe, kdy těhotná žena podala návrh na vydání předběžného opatření, kterým by soud uložil Fakultní nemocnici Motol zajistit jí během jejího porodu doma asistenci kvalifikované porodní asistentky, o což žena předtím neúspěšně nemocnici žádala sama; a to s tvrzením, že jde o její osobnostní právo, když právo na volbu porodu doma je součástí práva na ochranu soukromého a rodinného života.⁸¹ Soud nakonec její návrh zamítl, a to z důvodu jeho opožděnosti (soud rozhodoval v den termínu porodu); ovšem co do existence jejího práva se s navrhovatelkou ztotožnil a potvrdil, že bylo namístež obrátit se na Fakultní nemocnici Motol coby státní zdravotnické zařízení, zřízené Ministerstvem zdravotnictví, a „spravedlivě [od něj] požadovat, aby naplnilo povinnost státu zajistit institucionální podmínky k volbě porodu doma“. Dále soud shrnul, že „má za to, že obecně, odhlédnuto od požadavku na nařízení předběžného opatření, je návrh navrhovatelky legitimní,“ čímž *de facto* uznal, že nemocnice (coby subjekt zřízený státem k veřejnému účelu) neoprávněně zasáhla do ženina práva na soukromý a rodinný život.

V souvislosti s procesním provedením uznání porušení bychom dále mohli uvažovat o uplatnění určovací žaloby podle § 80 písm. c) o.s.ř. Tento druh žaloby je totiž určen právě pro případy, kdy ještě fakticky nedošlo k porušení právního vztahu či práva žalobce, a naopak je třeba mu poskytnout preventivní ochranu. Určovací žaloba tedy slouží k eliminaci ohrožení práva či nejistoty v právním vztahu.⁸² Má ovšem svá úskalí, a to jednak požadavek „naléhavého právního zájmu“ žalobce na určení, který ale souvisí právě se samotným účelem žaloby (prevence porušení práva), a jednak – a to zejména – zařazení pouze do civilního soudnictví, nikoliv do jiného druhu soudnictví. Pravomoc soudů podle občanského soudního řádu je přitom obecně stanovena pro spory či jiné právní věci plynoucí ze soukromoprávních, respektive horizontálních právních vztahů (občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních), či stanovili tak (zvláštní) zákon (§ 7 o.s.ř.). A tak i určovací žaloby lze využít pouze v případě, že se týká soukromoprávních, nikoliv veřejnoprávních vztahů;⁸³ čímž se pro případy protiprávních zásahů veřejné moci do lidských práv stává téměř nepoužitelnou, podobně jako tomu je v případě předběžného opatření podle § 74 a násl. o.s.ř. (viz výše).

Naopak k ochraně veřejných subjektivních práv bylo zřízeno správní soudnictví, které však podobný typ žaloby nezná.⁸⁴ Tudíž ve výše zmíněném příkladu kriminalizace homosexuality bychom s určovací žalobou neuspěli, opačně by tomu ale mohlo být v případě hrozícího porušení našich základních práv kupříkladu ze strany veřejného zdravotnického zařízení. Dále je možné uvažovat nad tzv. zásahovou žalobou, jež by teoreticky mohla představovat cestu k dosažení uznání porušení. Největší problém této žaloby však spočívá v tom, že se jí nelze bránit proti zásahu budoucímu, ale jen aktuálnímu (či hrozícímu opakováním), respektive nově i proti minulému nezákonnému zásahu.^{85,86} Z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu, vyplývá několik podmínek, kte-

⁸¹ Usnesení Městského soudu v Praze č. j. 1 Nc 1/2012-11 ze dne 18. 12. 2012.

⁸² Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Cdon 1338/96 ze dne 27. 3. 1997.

⁸³ Podle rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2057/98 ze dne 12. 10. 1999: „Nesvědčí-li soudu pravomoc k projednání a rozhodnutí věci žalobou o splnění povinnosti, která vyplývá ze zákona, z právního vztahu nebo z porušení práva, není možný jiný úsudek, než že do pravomoci soudu nespádá ani určení, zda tu takové právo je ‘není.’“

⁸⁴ Zato i podle soudního řádu správního je možné žádat o vydání předběžného opatření (§ 38), nicméně soud tak může rozhodnout až po podání návrhu na zahájení řízení; a předně: tento institut se v praxi v podstatě vůbec nevyužívá (je nahrazován buď využitím odkladného účinku napadeného rozhodnutí anebo se již přímo rozhoduje o nezákonném zásahu veřejné moci, bez předběžného posouzení věci podle § 38 s.ř.s.).

⁸⁵ Srov. § 82 s.ř.s., ve znění po novele provedené zákonem č. 303/2011 Sb.: „Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“ Ke konkrétní aplikační praxi viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Aps 1/2005 ze dne 17. 3. 2005 (z doby před zmíněnou novelou, viz také níže).

ré musí být splněny kumulativně, aby tato žaloba mohla být důvodnou: žalobce musí být 1) přímo 2) zkrácen na svých právech 3) nezákonným zásahem správního orgánu v širším smyslu, který 4) není rozhodnutím a 5) byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo.⁸⁷ Od 1. 1. 2012 odpadla dřívější šestá podmínka, že zásah nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování zásahu,⁸⁸ čímž se otevřela cesta pro vydávání deklaratorních rozhodnutí o nezákonnosti dřívějšího zásahu (splňujícího výše vyjmenovaných pět podmínek). Nicméně, zejména s ohledem na druhou a pátou podmínku, cesta k „předběžným“ deklaratorním rozhodnutím zůstává stále uzavřena. A tak by tato žaloba mohla jako uznání porušení fungovat jedině v poměrně ojedinělých případech, kdy by již došlo k neoprávněnému zásahu do základních práv, přičemž tento zásah by stále trval, případně by hrozilo jeho konkrétní (konkretizované)⁸⁹ opakování, a správní soud by posléze svým vyhovujícím rozhodnutím zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva, a případně mu také přikázal, bylo-li by to možné, obnovit stav před zásahem.⁹⁰

A konečně bychom neměli opomenout ani procesní možnosti v řízení před Ústavním soudem. Zákon o Ústavním soudu obsahuje svou vlastní úpravu předběžného opatření, kterým podle § 80 Ústavní soud může uložit orgánu veřejné moci, aby nepokračoval v dalším zásahu do ústavně zaručených práv navrhovatele, jehož stížnost směřuje proti jinému zásahu než rozhodnutí,⁹¹ a to za účelem odvrácení hrozící vážné škody nebo újmy, zabránění hrozícímu násilnému zásahu nebo z jiného závažného veřejného zájmu.⁹² Ovšem vzhledem k tomu, že podle § 72 odst. 1 písm. a) z.Ú.s. lze ústavní stížnost podávat jenom tehdy, pokud již došlo k porušení ústavně zaručeného práva nebo svobody navrhovatele zásahem orgánu veřejné moci – tj. případný zásah v užším slova smys-

⁸⁶ Samotný pojem „zásah“ je v judikatuře vykládán poměrně široce a zejména je důležité jeho negativní vymezení, tedy že nejde o rozhodnutí: „Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného pokynu či příkazu“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 17/2003 ze dne 3. 6. 2004); v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Aps 3/2008 ze dne 16. 11. 2010 bylo dále upřesněno, že „zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Aps 1/2005 ze dne 17. 3. 2005.

⁸⁸ Tato podmínka se zakládala na dnes již zrušeném ustanovení § 86 s.ř.s., podle něhož zásah nebo jeho důsledky musely stále trvat anebo musely hrozit opakování zásahu, jinak byl soud povinen řízení zastavit; toto ustanovení bylo zrušeno nedávnou velkou novelou s.ř.s., tedy zákonem č. 303/2011 Sb.

⁸⁹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Aps 1/2005 ze dne 15. 11. 2005 „hrozba opakováním nezákonného zásahu musí splňovat alespoň minimální kritéria určitosti“. Jedná se o „relativně samostatný zásah, který má věcnou, ale i časovou souvislost s původním zásahem“; srov. rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 131/2005 ze dne 14. 10. 2005, jehož správnost byla potvrzena rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Aps 1/2006 ze dne 13. 12. 2007. Pro prokázání hrozby opakování přitom nestačí ani tvrzení, že se jedná o typickou praktiku správního úřadu, kterou tento užívá i v jiných případech (konkrétně doložených), vůči jiným osobám – takový zásah se totiž už ani netýká samotného žalobce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Aps 3/2011 ze dne 23. 11. 2011).

⁹⁰ Srov. § 87 odst. 2 s.ř.s. k výroku soudu. Ostatně stojí za zmínku, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu „smyslem soudního přezkumu těchto zásahů je totiž vyslovení zákazu pokračovat v porušování práv, což znamená, že efektivní ochranou může být pouze takové rozhodnutí soudu, které se bezprostředně může projevit v právní sféře stěžovatele“ (rozsudek NSS sp. zn. 6 Aps 4/2007 ze dne 26. 11. 2008).

⁹¹ V případě zásahu orgánu veřejné moci ve formě rozhodnutí by totiž pro obdobné situace v úvahu přicházelo odložení jeho vykonatelnosti podle § 79 odst. 2 z.Ú.s.

⁹² Práh přípustnosti vydání předběžného opatření je zde nastaven opravdu vysoko, když následky pokračování napadeného zásahu se musí jevit jako „nereparovatelné nebo jen velmi obtížně reparovatelné“; viz Wagnerová, E. et al. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, 2007, str. 438.

lu (ne rozhodnutí ani opatření) musí být aktuální, nikoliv jen očekávaný⁹³ – není ani institut předběžného opatření Ústavního soudu využitelný pro realizaci nápravy formou uznání porušení. Krom toho s ohledem na princip subsidiarity ústavní stížnosti jsou možnosti použití tohoto procesního prostředku vykládány restriktivně,⁹⁴ a jeho praktický výskyt je více než zřídka.⁹⁵

Zákon o Ústavním soudu nabízí ještě jeden procesní prostředek potenciálně zajímavý pro rozebíranou formu nápravy. Jedná se o možnost, stanovenou § 75 odst. 2 písm. a) z.Ú.s., prominout nesplnění podmínky vyčerpání všech procesních prostředků k ochraně práva stěžovatele při podání stížnosti, pokud tato svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo. Nicméně i taková stížnost musí jako všechny ostatní směřovat proti reálnému, existujícímu zásahu. Ústavní soud sice může prominout, že jednotlivce neprošel (celou) pyramidou českých soudních i jiných orgánů, které jej ideálně měly ochránit, ale nemůže přehlédnout neexistenci namítaného zásahu. Tedy ani tato výjimka ze zásady subsidiarity ústavní stížnosti není koncipována pro případy, kdy k samotnému zásahu do základních práv jednotlivce vlastně ještě nedošlo, ale tento zásah „pouze“ hrozí.⁹⁶

Pro úplnost na tomto místě zmiňme ještě do jisté míry už tradiční „poslední instanci“ pro české stěžovatele brojící proti porušení svých základních práv, tedy Evropský soud pro lidská práva. Ten nedávno rozhodl ve věci těhotné ženy z Maďarska, která si přála porodit doma, avšak podle tamního vládního nařízení hrozilo každé profesionální porodní asistence (asistentovi) trestní stíhání.⁹⁷ Soud přitom stížnost, na rozdíl od vlády, neposoudil jako *actionem popularem*, a spokojil se s konstatováním, že „stěžovatelka se může prohlásit za oběť porušení svých práv podle čl. 8 Úmluvy, aniž by došlo k aplikaci nějakého zvláštního opatření, jednoduše už díky existenci napadeného právního předpisu“.⁹⁸ Tedy již prostá existence daného předpisu, bez nutnosti jeho konkrétní aplikace, může být způsobilá nepřipustně zasáhnout do základních práv osoby a v řešeném maďarském případě podle ESLP fakticky i zasáhla (díky nepředvídatelnosti sporné právní úpravy). Takový výsledek se v podstatě rovná uznání porušení.

Soud zde přitom při vymezení aktivně legitimovaného subjektu k podání stížnosti nevytvoril žádné nové pravidlo, ale navázal na svou dlouholetou judikaturu k dnešnímu čl. 34 EÚLP.⁹⁹ Podle ní tento článek „opravňuje jednotlivce tvrdit, že nějaký zákon porušuje jejich práva sám o sobě, i bez

⁹³ Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu, 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, s. 631. Obdobně také například usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 203/97 ze dne 24. 4. 1998.

⁹⁴ Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu, 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, s. 632.

⁹⁵ Na další problematiku aspektu předběžného opatření podle zákona o Ústavním soudu upozorňuje Wagnerová, E. et al. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, 2007, s. 438: „Úskalím předběžného opatření bývá skutečnost, že se jím stěžovatel domáhá obsahově zpravidla téhož, co sleduje vlastní ústavní stížností (...), což vede Ústavní soud v souladu se zásadou minimalizace svých zásahů do rozhodovací činnosti orgánů veřejné moci, ke značné zdrženlivosti při posuzování návrhu na jeho vydání, neboť tak jako by nevydáním předběžného opatření mohlo dojít nereparovatelným následkům pokračujícího zásahu orgánu veřejné moci, mohlo by se v opačném případě stát další posuzování ústavní stížnosti bezpředmětným, neboť by již vydáním předběžného mohl být stěžovatel zcela uspokojen a ani pozdější zamítnutí ústavní stížnosti by na tom nic nezměnilo (... IV. ÚS 692/02, III. ÚS 658/02 ...).“

⁹⁶ K tomu výslovně Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu, 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, s. 579: „[Toto] ustanovení nelze vykládat tak, jako by umožňovalo skrytě podání ústavní stížnosti přímo proti zákonu, ze kterého přímo plyne bez nějakého rozhodnutí zásah do základních práv a svobod“. Naopak je podle tohoto komentáře (bod 70) hlavním posláním dotčeného ustanovení „umožnit odstranění neústavního právního předpisu z právního řádu a zajistit tak efektivní ochranu základních práv, jak to předpokládá důvodová zpráva k zákonu o Ústavním soudu, a to i v případech, kdy je ústavní stížnost nepřipustná.“

⁹⁷ Ternovszky proti Maďarsku, rozsudek ESLP ze dne 14. 12. 2010, stížnost č. 67545/09.

⁹⁸ *Ibid.*, odst. 21.

⁹⁹ „Soud může přijímat stížnosti každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a jejími protokoly jednou z Vysokých smluvních stran. Vysoké smluvní strany se zavazují, že nebudou nijak bránit účinnému výkonu tohoto práva.“

existence individuálního aktu implementace, pokud jim hrozí, že by na ně mohl přímo dopadnout“.¹⁰⁰ Přitom se nemusí jednat jen o zákon, respektive obecný právní předpis dopadající na určitý okruh adresátů, jak jej chápeme v kontextu českého právního řádu, nýbrž pod tento pojem („law“) se kupříkladu ve věci *Open Door a Dublin Well Woman* vešel i soudní zákaz poskytování pomoci při zařizování výjezdu do zahraničí za účelem podstoupení potratu, který byl adresován uvedeným dvěma neziskovým organizacím. Jako stěžovatelky přitom před ESLP nevystupovaly jen tyto organizace, ale mimo jiné i dvojice žen v plodném věku, které se přihlásily do jedné z organizací jako zájemkyně o jí poskytované poradenství. Soud přitom dovedl i jejich aktivní legitimaci ve smyslu čl. 34 EÚLP, a to už z toho, že tyto dvě stěžovatelky – aniž by byly přímo těhotné – „patří do skupiny žen v plodném věku, které mohou být nepříznivě dotčeny omezeními uloženými soudním příkazem.“ Stížnost z jejich rukou tedy nebyla *actio popularis*; „ony se [nesnažily] jen abstraktně zpochybnit soulad irského práva s Úmluvou, neboť jim [hrozilo], že jim napadeným aktem bude přímo způsobena újma“.¹⁰¹ Soud tak prosazuje široké pojetí při určení, že někdo byl (je) nějakým zákonem či opatřením dotčen na svých právech. Jinou je však otázka, zda toto „dotčení“ bylo (je) oprávněné, či neoprávněné ve smyslu EÚLP; odpověď na tuto druhou otázku pak poskytuje následné meritorní posouzení přijatelné stížnosti. A pokud soud dojde k závěru, že se jednalo o zásah rozporný s EÚLP, představuje tento výrok v podstatě nápravu formou uznání porušení, alespoň v ideálním případě.¹⁰²

Popsaná praxe Evropského soudu pro lidská práva přitom nestojí za zmínku jen jako zajímavost, ale mohla by mít i praktický dopad do české reality. Kupříkladu by ESLP mohl začít vyžadovat používání této formy nápravy i v právních řádech smluvních států, což by musely respektovat i české orgány veřejné moci, na prvním místě s Ústavním soudem. Ty by se tak musely požadavku ESLP přizpůsobit¹⁰³ a nejspíše flexibilně rozšířit stávající interpretaci relevantních procesních institutů, a to aniž bychom museli čekat na zdoluhavou legislativní změnu. Případně by se dokonce Ústavní soud sám mohl nechat inspirovat rozhodovací praxí ESLP, respektive jím přiznávanými nápravami, už nyní, tedy i bez pobídnutí ze strany štrasburského soudu.

Doporučujeme, aby český systém náprav nezákonných zásahů do základních práv a svobod veřejnou mocí byl rozšířen o uznání porušení, a to pro výrazně preventivní povahu této nápravy. Současně by měly být zakotveny i procesní předpoklady pro efektivní využití této formy nápravy v praxi.

¹⁰⁰ Viz *Marckx proti Belgii*, rozsudek ESLP ze dne 13. 6. 1979, stížnost č. 6833/74, odst. 27; *Johnston a další proti Irsku*, rozsudek ESLP ze dne 18. 12. 1986, stížnost č. 9697/82, odst. 42; či *Open Door a Dublin Well Woman proti Irsku*, rozsudek ESLP ze dne 29. 10. 1992, stížnosti č. 14234/88 a 14235/88, odst. 44.

¹⁰¹ *Open Door a Dublin Well Woman proti Irsku*, rozsudek ESLP ze dne 29. 10. 1992, stížnosti č. 14234/88 a 14235/88, odst. 44.

¹⁰² Prakticky by tomu tak bylo v případě, že by k „přímému“ zásahu do základního práva stěžovatele v domácím prostředí stále nedošlo, což může být poměrně náročné a málo pravděpodobné, vezmeme-li v úvahu průměrnou délku rozhodování jednoho případu před ESLP (v řádu několika let).

¹⁰³ S odkazem na čl. 1 odst. 2 Ústavy, z něhož v zásadě plyne i nutnost interpretace vnitrostátních právních předpisů konformně s mezinárodními závazky ČR. Viz také Bahýřlová, L. a kol. Ústava České republiky: komentář. Praha, Linde 2010, s. 32–33.

K povinnosti českých soudů (orgánů veřejné moci) přihlížet k interpretaci mezinárodních smluv ze strany příslušných mezinárodních tribunálů jako orgánů povolaných autoritativně se vyslovovat k interpretaci daných smluv srov. také usnesení pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/11 ze dne 28. 2. 2012; ignorace judikatury takových mezinárodních orgánů ze strany českých soudů může vést i ke vzniku mezinárodněprávní odpovědnosti ČR za porušení závazků plynoucích z předmětných mezinárodních smluv (*ibid.*).

2.2. Odškodnění

Odškodnění je nevyhnutně retrospektivní, jde o tedy *ex post* nápravu nezákonného zásahu do základních práv a svobod. Odškodnění coby určitá finanční částka, často nemůže plně vyrovnat porušení práv. Tomu, kdo byl podroben mučení na policejní stanici a nese si fyzické i psychické následky na celý život, nevrátí jeho zdraví žádné finanční odškodnění. Nicméně odškodnění může alespoň do určité míry nahradit ztracený způsob života a umožnit vést život nový.¹⁰⁴ Proto jde taky o druhý nejlepší způsob nápravy již nastalého porušení lidských práv, který je namísto, pokud nelze situaci vrátit do předešlého stavu. Lze rozlišit tři typy odškodnění: i) nominální odškodnění, ii) peněžité odškodnění, iii) morální odškodnění.

Nominální odškodnění představuje nižší částku symbolizující ochranu práva. Kupříkladu angloamerické právo přiznává žalobci, pokud je prokázáno, že došlo k porušení jeho práva, byť mu nevznikla žádná škoda, tzv. nominální odškodné (*nominal damage*), tj. určitou symbolickou peněžní částku na důkaz toho, že jeho právo bylo porušeno.¹⁰⁵ Takové odškodnění má význam v případě, kdy nelze škodu dokázat, ale přitom je zřejmé, že došlo k zásahu do základních práv a svobod. Nominální odškodnění je běžné například v případě porušení práva na svobodu projevu.¹⁰⁶

Tento typ odškodnění je typický spíše pro angloamerické právní prostředí, zatímco český právní systém ani praxe, podle našich vědomostí a informací, jej v podstatě nezná, byť jej zároveň ani jednoznačně nevylučuje. Náhradu škody či přiměřené zadostiučinění lze jednotlivci přiznat pouze v případě, že prokáže (mezi jiným), že mu byla způsobena nějaká újma. Pokud je případná nemajetková újma minimální, může jako přiměřené zadostiučinění stačit „pouhé“ konstatování porušení jeho práva¹⁰⁷. České právo tedy pro takové případy nepočítá s možností alespoň symbolického zadostiučinění v penězích; na druhou stranu ale nelze ani zcela vyloučit situace, kdy by ono „přiměřené“ zadostiučinění představovala částka skutečně symbolická.

Jako určitou, obrácenou variaci na nominální odškodnění bychom mohli chápat některé případy nepřiznání náhrady nákladů řízení před soudem. Jak civilní, tak správní proces jsou v otázce náhrady nákladů řízení zásadně ovládány principem úspěchu ve věci – odpovědnosti za výsledek.¹⁰⁸ Procesní předpisy zároveň předvídají možnost existence „*důvodů hodných zvláštního zřetele*“, které soud v konkrétním případě mohou vést k nepřiznání náhrady nákladů řízení tam, kde by podle základního pravidla tato náhrada byla namísto.¹⁰⁹ Zmíněné důvody by, alespoň teoreticky,¹¹⁰ mohly vycházet kupříkladu i z toho, že žalobce namítající porušení svých základních práv by sice zcela neunesl své důkazní břemeno, ale soud by byl uspokojen s tím, že určitá újma opravdu způsobena byla. V takovém specifickém případě by soudy mohly využít svého moderačního práva, tedy se odklonit od základního pravidla hrazení nákladů řízení a tuto povinnost neuložit dotčené-

¹⁰⁴ Shelton, D. Remedies in International Law, 2th Edition. Oxford University Press, 2010, s. 291.

¹⁰⁵ Knappová, M., Švestka, J., Dvořák, J. a kol. Občanské právo hmotné. Svazek II. Díl třetí: Závazkové právo, 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha, ASPI, a.s., 2005, s. 437.

¹⁰⁶ Známým je rozhodnutí o přiznání nominálního odškodnění ve výši jednoho šilinku (přibližně 20 centů) Winstonu Churchillovi, a to vůči Louisovi Adamcovi, který napsal, že britský premiér byl opilý na večeři v Bílém domě.

¹⁰⁷ Srov. § 31a odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb.

¹⁰⁸ Srov. § 142 o.s.ř. a § 60 odst. 1 s.ř.s.

¹⁰⁹ Srov. § 150 o.s.ř. a § 60 odst. 7 s.ř.s.

¹¹⁰ V rozhodovací praxi byly za důvody hodné zvláštního zřetele v konkrétních případech zatím uznávány zejména sociální a majetkové poměry účastníků řízení, nicméně prostor je otevřen i pro další okolnosti (srov. také nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 350/04 ze dne 15. 9. 2004 či sp. zn. I. ÚS 191/06 ze dne 13. 9. 2006). Komentářová literatura zkoumaný pojem vymezuje jako „*okolnosti, pro které by sejevilo v konkrétním případě nespravedlivým ukládat náhradu nákladů řízení tomu účastníku, který ve věci úspěch neměl, a zároveň by byla možnost spravedlivě požadovat na úspěšném účastníku, aby náklady vynaložené v souvislosti s řízením nesl ze svého*“, čímž zároveň upozorňuje, že je nutné, mimo jiné, zohledňovat specifické aspekty na straně obou účastníků řízení, nejen toho neúspěšného (srov. David, L. a kol. Občanský soudní řád: komentář, 1. vydání, Praha, Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 657).

mu neúspěšnému žalobci. Tento by tak sice nedostal žádnou peněžitou částku jako odškodnění za utrpěnou újmu, jak by předpokládal institut nominálního odškodnění, nicméně by přinejmenším byl ušetřen klasického zmenšení své majetkové sféry po prohraném soudním sporu.

Doporučujeme zvážit vhodnost směřování soudní praxe k uznání nominálního odškodnění jako jedné z možných forem nápravy.

Peněžité odškodnění představuje co možná nejpřesnější finanční ekvivalent ztráty nebo utrpěné újmy. Používá se v případech zásahů do majetkové sféry jednotlivce, oproti zásahům do důstojnosti, které jsou napraveny prostřednictvím morálního odškodnění (viz dále). Evropský soud pro lidská práva rozhodl o náhradě: ztráty výdělku,¹¹¹ prostředků pro zajištění živobytí,¹¹² ztráty důchodu,¹¹³ uhrazených pokut a daní,¹¹⁴ hodnoty zkonfiskovaných věcí¹¹⁵ a zkonfiskovaných peněz,¹¹⁶ ztráty zisku společnosti,¹¹⁷ uhrazeného odškodnění,¹¹⁸ nákladů řízení před domácími orgány,¹¹⁹ ztráty dědictví,¹²⁰ výdajů na zdravotní péči¹²¹ a snížení hodnoty pozemku.¹²²

V českém prostředí je peněžité odškodnění prvořadí¹²³ a zcela převažující způsob náhrady škody,¹²⁴ což plyne z jeho relativní nekomplikovanosti, oproti obnově původního stavu, i ze snazší vymahatelnosti soudního výroku znějícího na zaplacení určité peněžité částky.¹²⁵ Hradí se přitom jak tzv. skutečná škoda (tedy „zmenšení majetkového stavu poškozeného škodlivou skutečností“¹²⁶), tak tzv. ušlý zisk (tedy absence rozmnožení majetku poškozeného vlivem škodlivé skutečnosti, přičemž toto rozmnožení by jinak bylo lze důvodně očekávat¹²⁷). V české soudní praxi tak již byla judikovávána povinnost nahradit, mimo jiné, škodu spočívající ve zmenšení dosavadní výdělečné činnosti a dosavadního výdělku, či vůbec schopnosti pracovat, v nákladech spojených s provozem zemědělského podniku vznikajících nezletilému pro jeho neschopnost obstarat obdělávání pozemků vlastními silami, usmrtil-li škůdce jeho otce, který tyto práce dosud obstaral sám, a další.¹²⁸ Peněžité odškodnění se rovněž poskytuje při škodě na zdraví (blíže viz v části 2.4.2. níže), jakož i při ztrátě na výdělku či důchodu z takové škody vyplývající (viz § 444–447a a § 449 o.z.). Obdobně při usmrcení osoby se pozůstalým podle občanského zákoníku hradí náklady na výživu, kterou jim zemřelý po-

¹¹¹ *Iatridis proti Řecku*, rozsudek ESLP ze dne 19. 10. 2000, stížnost č. 31107/96.

¹¹² *Lallement proti Francii*, rozsudek ESLP ze dne 12. 6. 2003, stížnost č. 46044/99.

¹¹³ *Willis proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 11. 6. 2002, stížnost č. 36042/97.

¹¹⁴ *Lopes Gomes de Silva proti Portugalsku*, rozsudek ESLP ze dne 28. 9. 2000, stížnost č. 37698/97.

¹¹⁵ *Geerings proti Nizozemí*, rozsudek ESLP ze dne 6. 11. 2008, stížnost č. 30810/03.

¹¹⁶ *Ismayilov proti Rusku*, rozsudek ESLP ze dne 6. 11. 2008, stížnost č. 30352/03.

¹¹⁷ *Dacia S.L.R. proti Moldavsku*, rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 2009, stížnost č. 3052/04.

¹¹⁸ *Lombardo a ostatní proti Maltě*, rozsudek ESLP ze dne 24. 4. 2007, stížnost č. 7333/06.

¹¹⁹ *Krone Verlag GmbH and Co KG proti Rakousku*, rozsudek ESLP ze dne 26. 2. 2002, stížnost č. 34315/96.

¹²⁰ *Camp a Bourimi proti Nizozemí*, rozsudek ESLP ze dne 3. 10. 2000, stížnost č. 28369/95.

¹²¹ *Pitkanen proti Finsku*, rozsudek ESLP ze dne 9. 3. 2004, stížnost č. 30508/96.

¹²² *Gelsomini Sigeri SRL proti Itálii*, rozsudek ESLP ze dne 18. 12. 03, stížnost č. 63417/00.

¹²³ Srov. § 442 odst. 2 občanského zákoníku.

¹²⁴ Přinejmenším dle soudní praxe; viz. Eliáš, K. a kol. *Občanský zákoník: velký akademický komentář : úplný text zákona s komentářem, judikaturou a literaturou podle stavu k 1. 4. 2008*. 1. svazek, § 1-487, Praha, Linde, 2008, s. 979.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*, s. 972.

¹²⁷ *Ibid.*, s. 973.

¹²⁸ Viz výčty v komentářové literatuře, která je ovšem, pochopitelně, zaměřena na soukromoprávní (majetkoprávní) vztahy a případy, nikoliv na případy související se zásahy do základních práv a svobod; *ibid.*, s. 972–973 a 974–975.

skytoval nebo byl povinen poskytovat (§ 448 o.z.),¹²⁹ a zejména jim náleží (nechvalně známé) jednorázové odškodnění ve výších podle § 444 o.z.¹³⁰

Morální odškodnění představuje nápravu zásahu do důstojnosti, včetně způsobení strachu, ponížení a psychického utrpení. Kupříkladu Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře odškodnil oběti za bolest a utrpení,¹³¹ úzkost a strach,¹³² trauma,¹³³ rozvrácení života, nejistotu, stres a pocit nespravedlnosti,¹³⁴ ponížení,¹³⁵ frustraci,¹³⁶ nepohodlí,¹³⁷ pocity izolace a bezmoci,¹³⁸ ztrátu příležitosti,¹³⁹ ztrátu reputace¹⁴⁰ či narušení vztahů.¹⁴¹ Morální odškodnění je předvídáno také jako forma přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu podle § 31a odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb.; nicméně by k němu v souladu se zákonem mělo být přistupováno až tehdy, nelze-li újmu nahradit jinak. Co se týče v praxi tímto způsobem odškodňovaných zásahů, z veřejně dostupných statistik Ministerstva spravedlnosti ani jiného ústředního orgánu státní správy se nám nepodařilo zjistit, co bylo předmětem odškodnění v případech nezákonných zásahů do základních práv a svobod veřejnou mocí projednaných podle zákona č. 82/1998 Sb. Na základě žádosti o informace bylo Lize lidských práv Ministerstvem spravedlnosti sděleno následující: „*Mimo nesprávný úřední postup soudů spočívající v nepřiměřené délce řízení či průtahách bývá řada žádostí odůvodňována nesprávným úředním postupem spatřovaným ve vadném vyznačení doložky právní moci na soudní rozhodnutí, tvrzených vadách postupu exekutorů či orgánů vězeňské služby ve vztahu k vězněným osobám. Podrobnější statistika, která by uplatnění žádosti členila dle konkrétního jednání orgánů státu, v němž je spatřován nesprávný úřední postup, však vedena není.*“¹⁴²

Dostupné a přístupné statistické informace jsou důležité pro kontrolu efektivity jakéhokoliv systému náprav. Doporučujeme, aby ústřední orgány státní správy vytvořily jednotný a podrobný systém statistického zpracování uplatněných nároků na náhradu škody a zadostiučinění za nemajetkovou újmu a následně data zveřejňovaly na svých webových stránkách.

¹²⁹ Viz také § 27 zákona č. 82/1998 Sb. Nicméně (a jak je vidět i z citovaného ustanovení) právě úprava náhrady škody je v tomto zákoně poměrně skoupá, tudíž je často třeba využít odkazu v § 26 a (subsidiárně) aplikovat občanský zákoník.

¹³⁰ Krom výše uvedených se v případech usmrcení nahrazují rovněž náklady pohřbu, a to tomu, kdo je vynaložil – viz § 27 zákona č. 82/1998 Sb. a § 449 o.z.

¹³¹ *KA proti Finsku*, rozsudek ESLP ze dne 14. 1. 2003, stížnost č. 27751/95.

¹³² *Werner proti Polsku*, rozsudek ESLP ze dne 15. 11. 2001, stížnost č. 26760/95.

¹³³ *Salah proti Nizozemí*, rozsudek ESLP ze dne 6. 7. 2006, stížnost č. 8196/02.

¹³⁴ *C proti Finsku*, rozsudek ESLP ze dne 9. 5. 2006, stížnost č. 18249/02.

¹³⁵ *Peck proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 28. 1. 2003, stížnost č. 44647/98.

¹³⁶ *R.D. proti Polsku*, rozsudek ESLP ze dne 18. 12. 2001, stížnost č. 29692/96.

¹³⁷ *Stretch proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 24. 6. 2003, stížnost č. 44277/98.

¹³⁸ *Djavit An proti Turecku*, rozsudek ESLP ze dne 20. 2. 2003, stížnost č. 20652/92.

¹³⁹ *Ezeh a Connors proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2003, stížnosti č. 39665/98 a 40086/98.

¹⁴⁰ *Kyprianou proti Kypru*, rozsudek ESLP ze dne 15. 12. 2005, stížnost č. 73797/01.

¹⁴¹ *Kutzner proti Německu*, rozsudek ESLP ze dne 26. 2. 2002, stížnost č. 46544/99.

¹⁴² Obdobná žádost o informace byla podána také na Ministerstvo vnitra, to však na otázku, v čem bývá typově spatřován namítaný nesprávný úřední postup v žádostech o přiměřené zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu, odmítlo odpovědět s odůvodněním, že by se jednalo o vytváření nových informací. Požadovanými informacemi totiž ministerstvo nedisponuje, neboť mu žádný právní předpis neukládá povinnost jejich evidence.

S otázkou odškodnění souvisí i pravomoc ústavního soudu rozhodovat o této nápravě. Český právní řád svému ústavnímu soudu tuto pravomoc nepřiznává, na rozdíl např. od právního řádu slovenského. Podle čl. 127 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky může Ústavní soud SR při rozhodování o individuální ústavní stížnosti přiznat stěžovateli i přiměřené odškodnění. Toto ustanovení, stejně jako i celá úprava individuální ústavní stížnosti byla do slovenského právního řádu zařazena novelizací Ústavy SR ústavním zákonem č. 90/2001 Z. z. Domníváme se, že z pohledu oběti nezákonného zásahu veřejné moci do základních práv a svobod je taková úprava vhodnější, protože dotčená osoba se může domoci přiměřené nápravy mnohem dříve. V případě českého systému naopak úspěšný stěžovatel před Ústavním soudem musí ještě po nálezů tohoto soudu projít samostatným řízením podle zákona č. 82/1998 Sb., což znamená další zdržení až o šest měsíců, a to pokud předpokládáme, že orgán veřejné moci v rámci předběžného projednání nároku stěžovatele vyhoví a odškodnění mu v plné výši přizná.

Doporučujeme zvážit zavedení nové pravomoci Ústavního soudu přiznávat v případě porušení základních práv a svobod přiměřené odškodnění.

2.3. Sankční odškodnění

Sankční odškodnění v mnoha případech obsahuje prvky kompenzace, odstrašení a potrestání. Prvek kompenzace souvisí s tím, že povaha a rozsah újmy jsou někdy rozhodné pro stanovení výše odškodnění. Účelem odstrašení je ovlivnit chování porušitelů a všech těch, kteří mohou obdobně jednat v budoucnosti. Pokud není zohledněn prvek odstrašení při rozhodování o nápravách, může se stát, že porušitel se po uhrazení odškodnění bude nacházet přibližně ve stejné nebo dokonce lepší pozici, než byl před nezákonným zásahem do základních práv a svobod. Například pro veřejnou moc může být někdy výhodné uhradit peněžité odškodnění za určitý zásah a znefunkčnit politickou opozici nebo kritická média.¹⁴³

Otázkou sankčního odškodnění v případě ochrany osobnosti se podrobně zabýval Ústavní soud v nálezů sp. zn. I. ÚS 1586/09 ze dne 6. 3. 2012. Ústavní soud předně poznamenal, že „*názory právní teorie, z nichž ve většině případů vychází i dosavadní judikatura obecných soudů v oblasti ochrany osobnosti, se do značné míry shodují nad primárním významem funkce satisfakční, tj. přiměřeně s ohledem na všechny okolnosti konkrétního případu, optimálně, a tím účinně vyvážit a zmírnit nepříznivý následek neoprávněného zásahu, když nemajetková újma vzniklá porušením osobnostních práv se v obecném slova smyslu ani nedá ‚odškodnit‘ a rozsah vzniklé nemajetkové újmy nelze ani exaktně kvantifikovat a vyčíslit a lze za ni ‚jen‘ poskytnout zadostiučinění (satisfakci)*“.¹⁴⁴ Podle Ústavního soudu „*shoda již ovšem nepanuje, což se ostatně projevuje právě v odlišném přístupu judikatury obecných soudů, nad přítomností a významem preventivně-sankční funkce, kterou by výše náhrady nemajetkové újmy v penězích rovněž měla plnit*“.¹⁴⁵ Ústavní soud dále konstatoval, že v pojetí, jež „*zohledňuje*

¹⁴³ Shelton, D. Remedies in International Law, 2th Edition. Oxford University Press, 2010, s. 355–356.

¹⁴⁴ Srov. M. Ryška: Výše a účel náhrady nemajetkové újmy v penězích při ochraně osobnosti, Právní rozhledy č. 9/2009, s. 305 a násl. Citováno podle nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1586/09, ze dne 6. 3. 2012, odst. 34.

¹⁴⁵ *Ibid.*, odst. 35. Ústavní soud dále uvedl: „*Ústavní soud v usnesení sp. zn. IV. ÚS 315/01 ze dne 20. 5. 2002 (U 15/26 SbNU 361) konstatoval, že odpovědnost za zásah do osobnostních práv je odpovědností objektivního charakteru, což znamená, že občanskoprávní sankce vzniká na objektivním základě, její nastoupení nevyžaduje zavinění. Vzniklá nemajetková újma na osobnosti postižené fyzické osoby je pro ni stejně závažná bez ohledu na to, jednal-li původce zásahu zaviněně či nikoliv. Subjektivní prvek zavinění má význam toliko při určování výše náhrady nemajetkové újmy dle § 13 odst. 3 obč. zák. v rámci zohlednění okolností, za nichž k porušení práva došlo. (srov. k tomu i odlišné stanovisko soudce zpravodaje E. Wag-*

význam intenzity a míry zavinění při stanovení výše relativní náhrady, je zásah do práva na ochranu osobnosti civilním deliktem a přiměřené zadostiučinění jednou z civilněprávních sankcí, která má odrazovat rušitele chráněných osobnostních statků a jeho možné následovníky od protiprávního jednání, a být tak nástrojem speciální i generální prevence, což vyžaduje, aby se jednalo o sankci patřičně důraznou a dostačující (přiměřenou) i z tohoto hlediska.¹⁴⁶

I když se daný případ dotýká primárně ochrany osobnosti v horizontálních vztazích, domníváme se, že citované závěry lze vztáhnout i na odškodnění za nezákonné zásahy do základních práv a svobod ve vztazích vertikálních. Nicméně rozdíl je v otázce zavinění a významu zavinění při stanovení výše zadostiučinění. Zákon č. 82/1998 Sb. v § 2 vylučuje možnost zproštění odpovědnosti, čímž zakotvuje pro oblast odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci objektivní odpovědnost. Není tak třeba prokazovat zavinění nositele veřejné moci a ze strany nositele veřejné moci není možné se odpovědnosti zprostit s poukazem na skutečnost, že vznik škody nezavinil. Na rozdíl od zavinění však může hrát roli při stanovení výše zadostiučinění povaha nezákonného zásahu, mezi jinými porušení absolutního práva (např. právo nebýt podroben špatnému zacházení), status oběti (příslušník zranitelné skupiny), opakování zásahu (např. opakované nepodání antiretrovirální léčby v detenci) anebo systematická povaha nezákonného zásahu (např. segregace ve vzdělávání). Dále je důležité, jak upozornil i Ústavní soud, že obecný „soud [je sice] při určení výše peněžitého zadostiučinění vázán žalobním návrhem žalobce, (...) může ale přisoudit *ultra petitem* i vyšší zadostiučinění, nežli navrhnul žalobce (§ 153 odst. 2 o.s.ř.). Z občanského zákoníku (§ 13 odst. 3), jakož i ze zákona č. 82/1998 Sb. (§ 31a odst. 2 a 3) totiž vyplývá určitý způsob vypořádání vztahu mezi účastníky řízení, a to tak, že výši náhrady podle § 13 odst. 2 o.z. určuje soud s přihlédnutím k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k porušení došlo.¹⁴⁷

Doporučujeme, aby relevantní subjekty (orgány veřejné správy nebo obecné soudy) při stanovení výše zadostiučinění za nezákonný zásah veřejné moci do základních práv a svobod jednotlivce vždy důsledně zohledňovaly i preventivně-sankční funkci této nápravy a uváděly důvody svého postupu a konečného rozhodnutí o výši zadostiučinění.

2.4. Nepeněžní nápravy

Nepeněžní nápravy představují další skupinu náprav, v jejímž rámci můžeme blíže rozlišit: i) *restitutio in integrum*, ii) rehabilitaci, iii) satisfakci a iv) efektivní vyšetřování. Přiznání konkrétní nepeněžní nápravy bude záviset na povaze nezákonného zásahu do lidských práv a na zamýšleném účelu nápravy. Rozhodnutí tak může sledovat opravu určitého nezákonného stavu nebo může mít primárně preventivní povahu a směřovat k tomu, aby se situace již neopakovala. Podle Fisse existuje ještě další cíl nepeněžních náprav, tzv. strukturální příkaz (angl. *structural injunction*) směřující ke změně existujících sociálních a politických institucí tak, aby byly v souladu se zákonnými požadavky. Například může jít o změnu vzdělávacího systému, který diskriminuje zranitelné skupiny, či

nerové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/04 ze dne 4. 5. 2005 (N 98/37 SbNU 321; 265/2005 Sb. - „forma a intenzita zavinění by měla hrát klíčový význam pro stanovení povinnosti nahradit škodu za citovou újmu poškozeného“).

¹⁴⁶ *Ibid.*, odst. 36. Ústavní soud rovněž odkázal na dostupnou odbornou literaturu, konkrétně: P. Hajn: K přiměřenému zadostiučinění ve sporech o ochranu osobnosti. Bulletin advokacie č. 4/2003, s. 7 an.; K. Eliáš a kol.: Velký akademický komentář, 1. sv., Linde: Praha 2008, s. 157; M. Ryška: Výše a účel náhrady nemajetkové újmy v penězích při ochraně osobnosti, Právní rozhledy č. 9/2009, s. 305 a násl.

¹⁴⁷ *Ibid.*, odst. 39; v citaci odkazující na K. Eliáš a kol.: Velký akademický komentář, 1. sv., Linde, Praha 2008, s. 161.

změnu vězeňského systému tak, aby se zabránilo špatnému zacházení s vězni. Uvedené zásahy systémové povahy mohou zahrnovat takové sociální podmínky, vzorce chování a organizační dynamiku, které v podstatě konkrétním porušovatelům lidských práv znemožňují vyhovět pouze obecnému závěru o nezákonnosti zásahu. Proto je vhodnější v těchto případech přijmout specifitější rozhodnutí.¹⁴⁸

Otázka nepeněžních náprav, a to zejména v případě systémových porušování, úzce souvisí také s vynucením pozitivních závazků státu, jinými slovy s rozhodnutím soudu o povinnosti veřejné moci nějak konkrétně jednat. Velmi proaktivní v tomto směru jsou soudy v Jižní Americe a Jihoafrický ústavní soud.¹⁴⁹ V řadě rozhodnutí, například ve vztahu k právu na zdraví,¹⁵⁰ národní soudy Peru,¹⁵¹ Venezuely,¹⁵² Argentiny,¹⁵³ Brazílie¹⁵⁴ a Ekvádoru¹⁵⁵ rozhodly o pozitivní povinnosti státu přijmout určité konkrétní kroky. Jako příklad můžeme uvést rozhodnutí argentinského soudu ve věci *Mariela Viceconte v. Ministry of Health and Social Welfare*¹⁵⁶ z roku 1998. Stěžovatelé v tomto případě požadovali, aby stát zajistil výrobu vakcíny proti argentinské horečce, která v té době ohrožovala 3,5 milionu lidí. Stát byl schopen zajistit celkem 200 000 dávek vakcíny z USA a naočkovat 140 000 lidí, ale z důvodu nedostatku vakcíny nedokázal provést rozsáhlou imunizační kampaň. Argentinský odvolací soud stěžovatelům vyhověl a rozhodl o povinnosti státu vakcínu vyrobit, přičemž dokonce stanovil závazný časový rámec pro naplnění této povinnosti.¹⁵⁷

V českém prostředí lze uvažovat o nápravě spočívající v pozitivní povinnosti něco učinit například v kontextu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Například Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 17/2008 ze dne 7. 5. 2008 řešil otázku poskytnutí kopií nájemních smluv na umístění reklamních zařízení (billboardů) na dálnicích a rychlostních silnicích D1, D8, D11, R4 a R10 ze strany Generálního ředitelství silnic a dálnic ČR. Soud dospěl k závěru, že „zhotovení kopií listin (nájemních smluv) je tak v podstatě jediným racionálním prostředkem zpřístupnění požadovaných informací jejich žadatelé.“ Jiným příkladem uložení pozitivní povinnosti může být stanovení příkazu k navrácení v předešlý stav (*restitutio in integrum*). Tak Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 201/01 ze dne 10. 10. 2001 přikázal Policii ČR - Úřadu vyšetřování pro ČR obnovit stav před porušením práv a svobod stěžovatele, tzn. „vrátit stěžovateli materiály, odňaté při předmětné [domovní] prohlídce a blíže specifikované v protokolu o provedení prohlídky jiných prostor – pozemků“. Nicméně ustálená judikatura, která by upravovala pozitivní závazky státu, kupříkladu v podobě povinnosti přijmout určitou politiku či provést konkrétní legislativní opatření, v našem právním prostředí chybí.

¹⁴⁸ Viz Fiss, O. M. *The Civil Rights Injunction*, Indiana University Press, Bloomington & London, 1978. Práce je dostupná online na adrese: <http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Faculty/injunction.pdf>.

¹⁴⁹ Viz zejména rozhodnutí Jihoafrického ústavního soudu ve věci *Minister of Health v. Treatment Action Campaign (TAC)* (2002) 5 SA 721 (CC). Jihoafrický ústavní soud v odst. 7.18. uvedl, co lze považovat za přiměřenou nápravu: i) soud může stanovit, co je obsahem určité povinnosti, a je-li to nutné, konstatovat porušení a nařít, aby relevantní subjekt urychleně přijal kroky vedoucí k nápravě porušení; ii) soud může požadovat, aby vláda připravila a soudu předložila plán, který následně bude podroben hodnocení, zda naplňuje ústavní závazky vlády; iii) soud může nařít, co konkrétně musí vláda udělat, aby svým závazkům dostála.

¹⁵⁰ Vycházíme z práce Byrne, I. *Enforcing the Right to Health: Innovative Lessons from Domestic Courts. Strategies for Realizing the Right to Health*, s. 527. Práce je dostupná na adrese: http://www.swishumanrightsbook.com/SHRB/shrb_03_files/37_453_Byrne.pdf.

¹⁵¹ *Azanza Alhelí Meza García*, č. 2945-2003-AA/TC.

¹⁵² *Cruz del Valle Bermúdez y otros v. MSAS s/amparo*, č. 15.789, Sentencia N° 196.

¹⁵³ *Menores Comunidad Paynemil s/acción de amparo* (2/03/1999).

¹⁵⁴ *Estado do Rio de Janeiro AgR*, č. 486.816-11.

¹⁵⁵ *Mendoza & Ors v. Ministry of Public Health Resolution* č. 0749-2003-RA (28. 1. 2004).

¹⁵⁶ *Mariela Viceconte proti Ministerstvu zdravotnictví a sociálních věcí*, č. 31.777/96 (1998).

¹⁵⁷ Nicméně vynucení tohoto rozsudku si vyžádalo další kroky, včetně nového podání k soudu. Viz Byrne, I. *Enforcing the Right to Health: Innovative Lessons from Domestic Courts. Strategies for Realizing the Right to Health*, s. 527.

Doporučujeme, aby soudní praxe uznala, že určitá porušení základních práv a svobod veřejnou mocí mají systémovou povahu, a ve svých rozhodnutích reflektovala, že některé nápravy by měly směřovat k širším společenským změnám a institucionálním reformám.

2.4.1. Uvedení v předešlý stav

Restituce, či uvedení v předešlý stav, latinsky *restitutio in integrum*, představuje jeden ze způsobů, jak lze napravit nezákonný zásah do základních práv a svobod. Různí autoři se shodují, že restituce je preferovanou formou nápravy, protože zabraňuje možnosti, aby stát zaplatil odškodnění a pokračoval v porušování lidských práv, například v případě zbavení osobní svobody nebo porušení práva na práci, a zároveň umožňuje soudům vyhnout se někdy komplikovanému a časově náročnému rozhodování o výši odškodnění. Nicméně je rovněž upozorňováno na to, že využití této nápravy má své limity – například v případě porušení práva na život, zákazu špatného zacházení nebo práva volit, pokud už volby proběhly.¹⁵⁸ Z rozsudku velkého senátu ESLP ve věci *Assanidze proti Gruzii* lze dovodit, že *restitutio in integrum* je vyžadováno v případě nezákonného zásahu do práva na osobní svobodu.¹⁵⁹ Dále jsou restituce běžné ve vztahu k nezákonným zásahům do práva pokojně užívat majetek, například v případě uměleckých předmětů ukořistěných nacisty během druhé světové války, znárodněného nemovitého majetku komunistickými režimy ve střední a východní Evropě¹⁶⁰ či v případě zabránění půdy domorodému obyvatelstvu v Americe a Austrálii.

Restituce je známá také v českém právním řádu, a to zejména v souvislosti se zásahy způsobujícími majetkové škody. Nicméně i v těchto případech se *de lege lata* jedná o „druhotný“ způsob náhrady, podmíněný jednak žádostí poškozeného a jednak svou možností a účelností¹⁶¹ (srov. § 442 odst. 2 o.z.). V případě zásahů do důstojnosti jednotlivce, způsobujících mu nemajetkovou újmu, se zákon o restituci coby typu nápravy výslovně nezmiňuje. Na druhou stranu tak tento typ není ani výslovně vyloučen. Zejména zákon č. 82/1998 Sb. pak v rámci poskytování přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu počítá i s jinými typy náprav; ba dokonce je preferuje před finančním odškodněním.¹⁶² A právě v rámci těchto „jiných“ typů náprav by mohla být využita i restituce; nicméně je otázkou, v kolika případech by byla prakticky proveditelná.

Doporučujeme zvažovat *restitutio in integrum* vždy jako první možnost nápravy nezákonných zásahů do základních práv a svobod ze strany veřejné moci.

¹⁵⁸ Shelton, D. *Remedies in International Law*, 2th Edition. Oxford University Press, 2010, s. 272; Buyse, A. *Lost and Regained? Restitution as a Remedy for Human Rights Violations in the Context of International Laws*. *ZaöRV* 68 (2008), s. 132–133.

¹⁵⁹ *Assanidze proti Gruzii*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 4. 2004, stížnost č. 71503/01, odst. 198.

¹⁶⁰ Viz například *Broniowski proti Polsku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 22. 6. 2004, stížnost č. 31443/96.

¹⁶¹ V tomto ohledu upozorňuje Eliáš na to, že „kritérium účelnosti je specifickým našeho civilního zákonodárství a produktem ideologie doby vzniku zákoníku. V jiných právních řádech se nevyskytuje, ani někdejší sovětské právo je neznalo.“ Místo nahlížení tohoto kritéria coby objektivního „celospolečenského“ hlediska, jak bylo zamýšleno v době svého vzniku, tak doporučuje „přístup beroucí v úvahu potřeby a zájem poškozeného“; viz Eliáš, K. a kol.: *Velký akademický komentář*, 1. sv., Linde, Praha 2008, s. 979–980.

¹⁶² Srov. znění § 31a odst. 2 věty první zákona č. 82/1998 Sb.: „Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující.“

2.4.2. Rehabilitace

Rehabilitaci lze v podstatě považovat za formu *restitutio in integrum*, ačkoliv má význam i pro zbránění možného zhoršení stavu obětí. Jde o proces směřující k obnovení zdraví a reputace oběti po útoku na fyzickou a psychickou integritu. Cílem je obnovit to, co bylo ztraceno. Rehabilitace má tak za cíl dosáhnout maximální fyzické a psychické pohody jednotlivce, rodiny, lokální komunity a v konečném důsledku i společnosti jako celku.¹⁶³ Například ESLP v rozsudku *Şemsî Önen proti Turecku* zdůraznil zajištění nápravy i rodinně stěžovatelky, která podle soudu byla rovněž obětí nezákonného jednání tureckých úřadů, jež neprovedly účinné vyšetřování smrti tří blízkých členů rodiny.¹⁶⁴ Rehabilitace může souviset i s peněžitým odškodněním, zejména pokud jde o náklady na zdravotní péči. Tak například v rozsudku *Pitkänen proti Finsku* ESLP vzal do úvahy výdaje stěžovatele na zdravotní péči,¹⁶⁵ obdobně i Meziamerický soud pro lidská práva v rozhodnutí *Del Caracazo proti Venezuele*.¹⁶⁶ Budoucí náklady na zdravotní péči stěžovatelky a jejich dětí zohlednil Meziamerický soud pro lidská práva například v rozhodnutí *Loayza Tamayo proti Peru*.¹⁶⁷

Také v českém právu je běžná kompenzace zdravotní újmy neboli „škody na zdraví“. Přestože se v podstatě jedná o nemajetkovou újmu, český právní řád ji řadí pod pojem „škody“ a její náhradu upravuje zejména v § 444 a násl. občanského zákoníku. Nicméně tato náprava má primárně podobu peněžitého odškodnění (viz § 444 odst. 1 a 2 a obecně také § 442 odst. 2 o.z.), a to jednorázového. Kompenzuje se vytrpěná bolest a ztížení společenského uplatnění poškozeného,¹⁶⁸ a to ve výši podle ministerské vyhlášky. Dále se hradí i účelné náklady spojené s léčením (§ 449 o.z.). Krom toho si ale nepochybně lze představit i přiznání nepeněžitých zadostiučinění, kupříkladu ve formě omluvy. Ostatně i občanský zákoník v rámci ochrany osobnosti výslovně počítá s právem poškozeného domáhat se nejen upuštění od daného neoprávněného zásahu, ale i odstranění jeho následků (§ 13 odst. 1 o.z.). Toto ustanovení tak dokazuje, že rehabilitace je možná, ba dokonce podle okolností vhodná, i při zásazích do základních práv a svobod jednotlivců.¹⁶⁹ V českém právním prostředí je dále pojem „rehabilitace“ velmi úzce spojen s bojem za svobodu¹⁷⁰ a s nápravou historických křivd – typicky obětí politické persekuce v období totality.¹⁷¹

¹⁶³ Shelton, D. Remedies in International Law, 2th Edition. Oxford University Press, 2010, s. 275.

¹⁶⁴ *Şemsî Önen proti Turecku*, rozsudek ESLP ze dne 14. 5. 2002, stížnost č. 22876/93, odst. 112.

¹⁶⁵ *Pitkänen proti Finsku*, rozsudek ESLP ze dne 9. 3. 2004, stížnost č. 30508/96, odst. 77 a 79.

¹⁶⁶ *Del Caracazo proti Venezuele*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva ze dne 29. 8. 2002, Ser. C, No. 95.

¹⁶⁷ *Loayza Tamayo proti Peru*, Reparations (art. 63(1) American Convention on Human Rights), rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva ze dne 27. 11. 1998, Ser. C, No. 42, § 129(d).

¹⁶⁸ „Ztížením společenského uplatnění“ se rozumí „nepříznivé důsledky (poškození zdraví) pro životní úkony poškozeného, pro uspokojování jeho životních a společenských potřeb a pro splnění jeho životních úkolů. Nejde tu jen o viditelné poškození (zohydění). Jde tu o omezení možnosti např. volby povolání, volby životního partnera a dalších způsobů osobního uplatnění, o omezení možnosti účastnit se kulturní a sportovní činnosti, popřípadě omezení možnosti jiného společenského uplatnění. Náhrada za ztížení společenského uplatnění vyjadřuje především ztrátu či omezení dosavadních schopností poškozeného uplatnit se v těch formách společenského života, které slouží rozvoji jeho osobnosti.“ (viz Švestka, J. a kol. Občanský zákoník I, II, 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2009, s. 1296).

¹⁶⁹ Zde jen připomeneme široké vyjádření v § 31a odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. o náhradě nemajetkové újmy „jinak“ (než finančním odškodněním) a jeho odkaz na občanský zákoník v § 26.

¹⁷⁰ Po skončení 1. světové války byly rozsáhlou amnestií, provedenou nařízením Národního výboru československého ze dne 5. listopadu 1918, č. 28/1918 Sb. o amnestii, prominuty a zahlazeny tresty za širokou třídu trestných činů. Zákonem č. 8/1918 Sb. bylo zrušeno zabavení jmění podle císařského nařízení č. 156/1915 ř. z. Po druhé světové válce byl přijat zákon č. 115/1946 Sb. o právnosti jednání souvisejících s bojem o znovunabytí svobody Čechů a Slováků. Podle tohoto zákona jednání, k němuž došlo v době od 30. září 1938 do 28. října 1945 a jehož účelem bylo přispěti k boji o znovunabytí svobody Čechů a Slováků nebo které směřovalo ke spravedlivé odplatě za činy okupantů nebo jejich pomahačů, není bezprávné ani tehdy, bylo-li by jinak podle platných předpisů trestné. Citováno podle: Rehabilitace, Iuridictum. Encyklopedie o právu, 7. 8. 2009, dostupné z: <http://iuridictum.pecina.cz/w/Rehabilitace>.

¹⁷¹ Zákon č. 82/1968 Sb. o soudní rehabilitaci, jehož cílem bylo rehabilitovat osoby odsouzené a potrestané jako škůdci socialismu v 50. letech minulého století. Dále viz zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci.

2.4.3. Veřejná satisfakce a přiznání pravdy

Pro oběti porušení základních práv a svobod může být rovněž důležitý moment odhalení pravdy. Pravda napomáhá samotným obětem vyrovnat se s tragickou skutečností, uchovat událost v paměti. Státu na druhou stranu odhalení pravdy umožňuje čelit minulosti a podporovat reformy, které by zabránily opakování. Nicméně samotné odhalení pravdy často nestačí, ale většinou je potřebné ho propojit s odškodněním obětí. Závazek odhalit pravdu je zdůrazňován zejména v regionálním systému Americké úmluvy o lidských právech. Tak Meziamerická komise pro lidská práva ve své zprávě za léta 1985-1986 uvedla, že „každá společnost má nezczitelné právo znát pravdu o minulých událostech, o motivech a okolnostech, za kterých došlo ke zločinům, aby se předešlo opakování v budoucnosti.“¹⁷²

V rozsudku *Villagrán Morales a další proti Guatemale* Meziamerický soud pro lidská práva uvedl, že kromě finančního odškodnění lze způsobenou nemajetkovou újmu nahradit „veřejným přijetím takových kroků, které povedou k uchování vzpomínky na oběti, znovuoobnovení jejich reputace, podpoře jejich rodiny nebo vyslání oficiálního poselství odsuzujícího porušení lidských práv a zavazujícího se k přijetí úsilí, aby se taková situace již znovu neopakovala“.¹⁷³ Konkrétněji Meziamerický soud pro lidská práva zdůraznil závazek státu informovat příbuzné o osudu obětí únosů a místech, kde leží jejich pozůstatky,¹⁷⁴ zajistit převoz pozůstatků rodině,¹⁷⁵ přijmout kroky vedoucí k uchování jmen obětí¹⁷⁶ a přijmout osobní odpovědnost a poskytnout veřejnou omluvu.¹⁷⁷

V českém prostředí lze jako příklad uvést omluvu vlády Jana Fishera za nezákonně sterilizace cílené zejména na romské ženy. V roce 2009 předložil tehdejší ministr pro lidská práva vládě ČR podnět ke sterilizacím žen v ČR, který byl inspirován původním podnětem Rady vlády ČR pro lidská práva z roku 2007. Ministr si v něm kladl za cíl informovat vládu o existenci výrazného problému protiprávních sterilizací a navrhnout některá opatření, která by tento problém lépe objasnila a umožnila předejít opakování podobných případů v budoucnu. Vláda tento podnět usnesením č. 1424 ze dne 23. listopadu 2009 vzala na vědomí a zároveň vyslovila politování nad zjištěnými individuálními pochybeními při provádění sterilizací v rozporu se směrnicí Ministerstva zdravotnictví.^{178,179} Tento případ ovšem v českém prostředí představuje bohužel výjimku; v jiných případech se podle našich informací k žádné veřejné satisfakci a přiznání pravdy nepřistoupilo.¹⁸⁰

Doporučujeme, aby veřejná moc prostřednictvím svých představitelů aktivně reflektovala nezákonně zásahy do základních práv a svobod jednotlivců a veřejně se omluvila, přiznala pochybení a přijala veřejný závazek existující nezákonný stav odstranit.

¹⁷² Meziamerická komise pro lidská práva, Annual Report 1985-1986, OEA/Ser.L/V/II.68, doc. 8 rev. 1. Dokument je dostupný na adrese: <http://www.cidh.org/annualrep/85.86eng/chap.5.htm>.

¹⁷³ *Villagrán Morales a další proti Guatemale* (tzv. případ "Street Children"), rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva, Ser. C, No. 77, 2001, odst. 84.

¹⁷⁴ *Velasquez Rodriguez proti Hondurasu*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva, Ser. C, No. 4, 1988, odst. 181.

¹⁷⁵ *Del Caracaso proti Venezuele*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva ze dne 29. 8. 2002, Ser. C, No. 95, odst. 123.

¹⁷⁶ *Villagrán Morales a další proti Guatemale* (tzv. případ "Street Children"), rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva, Ser. C, No. 77, 2001, odst. 103.

¹⁷⁷ *Durand a Ugarte proti Peru*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva, Ser. C, No. 89, 2001, odst. 39.

¹⁷⁸ Směrnice Ministerstva zdravotnictví ČSR LP-252.3-19.11.1971, o provádění sterilizace ze dne 17. prosince 1971.

¹⁷⁹ Bohužel ale musíme upozornit na to, že otázka odškodnění nezákonně sterilizovaných žen stále ještě není uspokojivě vyřešena. Situaci lze sledovat na stránkách Ligy lidských práv, <http://llp.cz/tag/sterilizace/>.

¹⁸⁰ Jako příklad lze uvést problém segregovaného vzdělávání, který se nezdá být vnímán představiteli veřejné moci jako otázka systémového porušování práva na vzdělání. Viz například zprávu Thomase Hammarberga, komisaře Rady Evropy pro lidská práva z listopadu 2010, odst. 59–64, dostupnou z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1754217>.

2.4.4. Efektivní vyšetřování

Efektivní vyšetřování jako forma nápravy byla zdůrazněna Výborem OSN pro lidská práva v případech porušení práva na život a osobní integritu.¹⁸¹ Výbor odmítl argumenty některých států, že by v těchto případech postačovaly administrativní nápravy, disciplinární sankce nebo peněžní nápravy. V rozhodnutí *Bautista proti Kolumbii* Výbor pro lidská práva uvedl, že tyto nápravy nelze považovat za přiměřené a efektivní nápravy podle čl. 2 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech v případě vážných porušení lidských práv, zejména je-li namítáno porušení práva na život.¹⁸² Podobně Meziamerický soud a komise pro lidská práva interpretovaly čl. 8, 25 a 1 odst. 1 Americké úmluvy o lidských právech tak, že vyžadují efektivní vyšetřování jako nápravu porušení práva na život a práva na osobní integritu. V několika rozhodnutích Meziamerický soud pro lidská práva konstatoval, že z úmluvy lze dovodit závazek států zajistit obětem přístup k trestním řízením, vyznačujícím se znakem procesní spravedlnosti.¹⁸³ Konkrétně podle soudu oběti mají právo na to, aby nezákonné zásahy do základních práv a svobod byly vyšetřeny, aby odpovědné osoby byly trestně stíhány, a byly-li uznány vinnými, tak i potrestány.¹⁸⁴

Obdobně je tomu i v evropském prostoru. ESLP uvedl, že v případě podezřelého úmrtí nebo špatného zacházení, s ohledem na fundamentální důležitost těchto práv chráněných články 2 a 3 EÚLP, článek 13 EÚLP vyžaduje konkrétní typ nápravy spočívající v důkladném a efektivním vyšetřování, které může vést k identifikaci a potrestání odpovědných osob, a to i nad rámec peněžité nápravy.¹⁸⁵ Povinnost provést efektivní vyšetřování v takových případech je v pojetí ESLP dokonce chápána jako integrální součást samotných závazků států podle čl. 2 a 3 EÚLP,¹⁸⁶ a to v podobě jejich procedurálního aspektu.¹⁸⁷ Ať už však je efektivní vyšetřování posuzováno v rámci čl. 2, 3 či 13, kvalitativní požadavky, které na něj ESLP klade, jsou vždy stejné či obdobné. Těmito požadavky jsou: i) adekvátnost, ii) včasnost a přiměřená rychlost, iii) nezávislost a nestrannost a iv) veřejnost vyšetřování.

¹⁸¹ Mezi jinými viz Výbor pro lidská práva, věc *Chonwe proti Zambii*, stížnost č. 821/1998, odst. 7 (pokus o vraždu); Výbor pro lidská práva, věc *Vicente a ostatní proti Kolumbii*, stížnost č. 612/1996, odst. 10 (nezákonné zbavení osobní svobody, mučení a zmizení); Výbor pro lidská práva, věc *Atachahua proti Peru*, stížnost č. 540/1993, odst. 10 (zmizení); Výbor pro lidská práva, věc *Bautista proti Kolumbii*, stížnost č. 563/1993, odst. 10 (zmizení); Výbor pro lidská práva, věc *Rodriguez proti Uruguayi*, stížnost č. 322/1988, odst. 14 (nezákonné zbavení osobní svobody a mučení); Výbor pro lidská práva, věc *Tshiongo proti Zairu*, stížnost č. 366/1989, odst. 7 (nezákonné zbavení osobní svobody a mučení).

¹⁸² Výbor pro lidská práva, věc *Bautista proti Kolumbii*, stížnost č. 563/1993, odst. 8.2.

¹⁸³ *Castillo Paez proti Peru*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva, Ser. C, 43, 1998; *Blake proti Guatemale*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva, Ser. C, 48, 1999, odst. 62–63; *Durand a Ugarte proti Peru*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva, Ser. C, 89, 2001, odst. 111–130; *Bámaca Velásquez proti Guatemale*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva, Ser. C, 70, 2001, odst. 182–196; *Villagran Morales proti Guatemale*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva, Ser. C, 63, 1999, odst. 199–238; *Barrios Altos proti Peru*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva, Ser. C, 75, 2001, odst. 45–49.

¹⁸⁴ *Paniagua Morales proti Guatemale*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva, Ser. C, 37, 1998, odst. 155–156; *Durand a Ugarte proti Peru*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva, Ser. C, 89, 2001, odst. 130; *Genie Lacayo proti Nikaragui*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva, Ser. C 30, 1997, odst. 76; *Villagran Morales proti Guatemale*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva, Ser. C, 63, 1999, odst. 227; *Bámaca Velásquez proti Guatemale*, rozhodnutí Meziamerického soudu pro lidská práva, Ser. C, 70, 2001, odst. 182–183.

¹⁸⁵ *Cobzaru proti Rumunsku*, rozsudek ESLP ze dne 26. 7. 2007, stížnost č. 48254/99, odst. 82; *Aksoy proti Turecku*, rozsudek ESLP ze dne 18. 12. 1996, stížnost č. 21987/93, odst. 98.

¹⁸⁶ Vyplyvající z nich ve spojení s článkem 1 EÚLP, podle něhož státy „přiznávají (secure) každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I této Úmluvy.“

¹⁸⁷ To platí zejména pro právo na život, chráněné čl. 2 EÚLP, o němž ESLP pravidelně judikuje, že zahrnuje několik typů povinností pro státy, mezi nimi i procedurální povinnost efektivního vyšetřování. Naopak v případě práva nebýt podroben špatnému zacházení, garantovaného čl. 3 EÚLP, není přístup ESLP jednotný a někdy je dotčená procedurální povinnost posuzována v rámci čl. 3, jindy v rámci čl. 13 EÚLP. K tomu viz také blíže Ferschtman, M., Lewis-Anthony, S., Kitching, K. et al. Prohibition of Torture, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment under the European Convention on Human Rights (Article 3), INTERIGHTS Manual for Lawyers. Current at as December 2008. London, Interights, 2009, s. 60–64 a 65–66. Manuál je dostupný z: <http://www.interights.org/document/104/index.html>.

Adekvátní vyšetřování je takové, které je způsobilé vést k osvětlení namítaných událostí a k identifikaci odpovědných osob s vidinou jejich potrestání. Za tím účelem je nezbytné, aby vyšetřující orgány učinily všechny možné a rozumné kroky k zajištění a shromáždění všech relevantních důkazů, včetně výsledků zúčastněných osob, výpovědí svědků (zejména očitých), forenzních důkazů a odborných expertíz (například z lékařských oborů), případně i výsledků provedené pitvy, atd. Velmi důležité je rovněž, aby vyšetřování bylo zahájeno co nejdříve po namítaných událostech a aby ani poté netrpělo průtahy, což by mohlo ohrozit zajištění všech potřebných důkazů, ba dokonce způsobit i promlčení případných protiprávních činů, a v neposlední řadě by mohlo také podstatně narušit důvěru veřejnosti ve vládu práva i snahy o prevenci a netolerování takových nezákonných činů. Vyšetřování musí být dále prováděno orgány a osobami, které zaručují jeho nezávislost a nestrannost. Nutná je nejen absence hierarchického a institucionálního spojení mezi osobami vyšetřovanými a vyšetřujícími, ale i jejich praktická vzájemná nezávislost. Nedostatek nezávislosti vyšetřování byl shledán například v případech, kdy vyšetřované i vyšetřující osoby sdílely stejného nadřízeného, kdy vyšetřování prováděli policisté ze stanice, kde došlo k podezřelému úmrtí, či kolegové policistů zapletených do vyšetřovaných událostí, případně pokud se ho účastnili tito společně. Konečně musí být vyšetřování rovněž transparentní, umožňovat dostatečnou míru kontroly ze strany veřejnosti, a zejména ze strany obětí a jejich příbuzných, kteří musí mít možnost se do něj zapojit tak, aby byly zajištěny a chráněny jejich legitimní zájmy.¹⁸⁸

Povinnost dbát na efektivní vyšetřování je přitom velmi aktuální i pro české orgány, a to především s ohledem na rozsudek ESLP ve věci *Eremiášová a Pechová proti České republice*, v němž soud shledal, že české orgány selhaly mimo jiné v zajištění efektivního vyšetřování, čímž přispěly k porušení čl. 2 ze strany České republiky. Vyšetřování, k němuž v dané věci v ČR došlo, přitom do určité míry porušilo všechny výše zmíněné požadavky. Předně nebylo prováděno nezávislým orgánem,¹⁸⁹ od začátku byla prověřována pouze jedna verze průběhu událostí, nebyly zajištěny všechny relevantní důkazy, vyšetřování trpělo nepřesnostmi, trvalo velmi dlouho a některé důkazy byly zajištěny s velkým zpožděním, rozpory mezi důkazy nebyly osvětlovány, v neposlední řadě pak byl poškozeným několikrát bez dostatečného důvodu odepřen přístup do spisu.

Citovaný rozsudek přitom nebyl zajímavý jen z hlediska porušení čl. 2 ze strany českých orgánů, ale i z hlediska širší analýzy dostupných prostředků nápravy, které se českým stěžovatelům v takových případech v domácím právním řádu nabízejí. ESLP totiž uznal, že v některých případech porušení čl. 2 (či čl. 3) EÚLP neexistuje v českém právním řádu v podstatě žádný efektivní prostředek nápravy. Zejména poškození nemají žádnou možnost, jak se domoci skutečně efektivního vyšetřování jejich věci, pokud na něm policejní orgány a státní zastupitelství z jakéhokoli důvodu nemají zájem. V tomto ohledu činí asi největší potíže postoj Ústavního soudu, který se v takových případech omezuje pouze na přezkum svévole v rozhodnutí státního zástupce¹⁹⁰ a ustáleně judikuje, že poškozený nemá žádné subjektivní právo na trestní stíhání pachatele: „Z článku 39 a článku 40 odst. 1 Listiny lze dovodit charakteristický znak právního státu, podle kterého vymezení trestného činu, stíhání pachatele a jeho potrestání je věcí vztahu mezi státem a pachatelem trestného činu. Stát svými orgány rozhoduje podle pravidel trestního řízení o tom, zda byl trestný čin spáchán a kdo se jej dopustil.

¹⁸⁸ Viz *Eremiášová a Pechová proti České republice*, rozsudek ESLP ze dne 16. 2. 2012, stížnost č. 23944/04, odst. 130–139, a tam citovaná judikatura ESLP; a Ferschtman, M., Lewis-Anthony, S., Kitching, K. et al. *Prohibition of Torture, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment under the European Convention on Human Rights (Article 3)*, INTERIGHTS Manual for Lawyers. Current at as December 2008. London, Interights, 2009, s. 62.

¹⁸⁹ Zde hlavní problém spočíval v tom, že v dané době bylo vyšetřování trestných činů policistů prováděno Inspekcí ministra vnitra, která postrádala záruky nezávislosti; nicméně mezitím situace v ČR prošla dvěma reformami a dnes je vyšetřování v takových případech zajišťováno Generální inspekcí bezpečnostních sborů, která by již – alespoň podle práva – požadavek nezávislosti splňovat měla.

¹⁹⁰ Viz například usnesení Ústavního soudu III. ÚS 8/03 ze dne 24. 4. 2003, IV. ÚS 264/06 ze dne 19. 2. 2007, či nález III. ÚS 511/02 ze dne 3. 7. 2003 (všechna uvedená rozhodnutí byla citována i v rozsudku ESLP *Eremiášová a Pechová proti České republice*).

Základní trestněprocesní vztah je tedy založen mezi osobou obviněnou z trestného činu a orgány státu. Institut tzv. soukromé trestní žaloby náš právní řád nezná. (...) V rovině ústavněprávních garancí však Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí shledal, že žádné základní právo na satisfakci za způsobený trestný čin v ústavní rovině ve smyslu článku 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR nelze dovodit (viz namátkou usnesení ve věci sp. zn. I. ÚS 445/05, III. ÚS 921/06, II. ÚS 349/06, III. ÚS 585/07, III. ÚS 264/08, III. ÚS 221/08, I. ÚS 2794/09, I. ÚS 3040/09 a další, dostupná v databázi NALUS). Opak by totiž znamenal přiznat existenci subjektivního práva fyzických a právnických osob na trestní stíhání jiného. Takový závěr by byl zcela v rozporu s výše naznačenými principy, jež obžalobu v trestních věcech kladou výhradně do rukou orgánů státu.¹⁹¹

Je tak přehlíženo, že cílem mnoha poškozených není dosáhnout potrestání pachatelů za každou cenu; při efektivním vyšetřování není tak důležitý výsledek, ale spíše samotný proces – vyšetřování musí být takové kvality, která zaručuje pečlivé a co nejuplněnější prošetření dané věci, aby vůbec mohlo být stanoveno, zdali v ní došlo ke spáchání trestného činu, či ne, a pokud ano, aby mohl být pachatel spravedlivě potrestán.¹⁹²

Doporučujeme, aby policejní či jiné orgány vyšetřující zásahy do lidských práv vždy vedly vyšetřování s uvážením požadavků prosazovaných Evropským soudem pro lidská práva, tedy pečlivě (adekvátně), včas a bez průtahů, nezávisle a nestranně, a transparentně. Ústavní soud by měl u stížností obsahujících obhájitelné tvrzení o porušení práva na život či zákazu špatného zacházení, a to zejména mělo-li k takovému porušení dojít ze strany představitelů veřejné moci, rozšířit kritéria svého přezkumu tak, aby zahrnovala i splnění požadavků na efektivní vyšetřování podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

3. Vybrané problémy náprav podle zákona č. 82/1998 Sb.

Současná právní úprava odpovědnosti státu vychází z čl. 36 odst. 2 a 3 Listiny, který garantuje základní právo osob domáhat se u soudu přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy a právo na náhradu škody, která jim byla způsobena nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem státního orgánu či orgánu veřejné správy. Shodný koncept obsahuje čl. 13 EÚLP, která je součástí ústavního pořádku. Níže se zabýváme dvěma konkrétními problémy, a to interpretací odpovědnosti veřejné moci (pojmu nesprávný úřední postup) a délky promlčení nároku za zadostiučinění za nemajetkovou újmu.

Než přistoupíme k těmto problémům, rádi bychom odkázali na východiska výkladu zákona 82/1998 Sb., které vymezil Ústavní soud v nálezu sp. zn. ÚS 1191/08 ze dne 14. 4. 2009. Ústavní soud v tomto rozhodnutí¹⁹³ zdůraznil, že *základní právo na lidskou důstojnost garantované Listinou, které se uplatní v případě aplikace zákona č. 82/1998 Sb., je co do rozsahu širší než nárok na ochranu lidské důstojnosti uplatňovaný podle občanského zákoníku (zejm. § 11 násl. občanského zákoníku)*. Dále Ústavní soud uvedl, že *strohá a nedostatečná úprava obsažená v civilním kodexu se soustřeďuje*

¹⁹¹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2064/10 ze dne 12. 8. 2010. Není přitom důležité, zda podezřelými ze spáchání trestného činu jsou soukromé osoby či představitelé veřejné moci. V citovaném případě byli podezřelými kupříkladu strážníci městské policie, tj. reprezentanti veřejné moci (samosprávy).

¹⁹² Pro bližší popis i analýzu rozsudku ESLP Eremiášová a Pechová proti České republice, jakož i naznačení možností, jak zlepšit český systém náprav při zásazích do práv podle čl. 2 a 3 EÚLP, viz Foukalová, K. Věc Eremiášová a Pechová proti České republice. (Neobjasněný pád zadrženého z okna policejní služebny) (komentář), Soudní judikatura. Přehled rozsudku Evropského soudu pro lidská práva, roč. 15, č. 3/2012 (připravovaná publikace).

¹⁹³ Tento případ se primárně týkal vztahu systému náprav podle § 11 an. občanského zákoníku a zákona č. 82/1998 Sb., jinými slovy vztahu žaloby na ochranu osobnosti a uplatněním nároku na odškodnění podle zákona č. 82/1998 Sb.

na otázky ochrany osobnosti, *ex definitione*, v horizontálních vztazích, tj. v situacích, kdy dochází k interferencím buď při výkonu práv jinými osobami (např. při výkonu svobody projevu), anebo při deliktním jednání jiných osob. Ústavním pořádkem garantovaná základní práva se uplatňují přímo, a tedy i mnohem intenzivněji ve vztazích vertikálních, tj. ve vztazích stát - jednotlivec. V těchto vertikálních vztazích se uplatňují všechna základní práva jako přímo aplikovatelná práva, která státní moc bezprostředně zavazují. Výklad všech základních práv musí být prováděn v hranicích vymezených lidskou důstojností, kterou je zapotřebí respektovat, a je-li třeba, i chránit. S člověkem nelze manipulovat jako s věcí, nesmí být instrumentalizován k dosažení určitých cílů, lidská důstojnost musí být respektována i při poměrování s veřejným zájmem. Jinými slovy, při veškerém výkonu veřejné moci, lhostejno v jaké formě, je třeba respektovat základní práva vyložená v hranicích lidské důstojnosti.

3.1. Problém interpretace odpovědnosti veřejné moci

Jak jsme uvedli již na začátku kapitoly, zákon č. 82/1998 Sb. upravuje dvě formy objektivní odpovědnosti státu, a to jednak za nezákonné rozhodnutí a jednak za nesprávný úřední postup. Podle § 13 zákona č. 82/1998 Sb. „[s]tát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.“ Zákon blíže nedefinuje, co rozumí „nesprávným úředním postupem“. Důvodová zpráva k § 13 uvádí, že pro jeho mnohotvárnost není možné tento pojem blíže charakterizovat.

Judikatura Nejvyššího soudu při vymezení pojmu nesprávný úřední postup vychází ze stanoviska Nejvyššího soudu ČSSR sp. zn. PlsF 3/77 ze dne 30. 11. 1977, publikovaného pod č. 35 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 1977, v němž se uvádí: „zákon sám pojem nesprávného úředního postupu blíže nevymezuje a v praxi se vychází z toho, že ustanovení § 18 zákona č. 58/1969 Sb. předpokládá, že jde o ty případy vzniku škod, které byly vyvolány jinou činností státních orgánů než rozhodovací.“ Nejvyšší soud za nesprávný postup považuje porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti. Podle Nejvyššího soudu jde „zpravidla o postup, který s rozhodovací činností nesouvisí. Ačkoliv podle uvedeného ustanovení není vyloučena odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem prováděným v rámci činnosti rozhodovací, je pro tuto formu odpovědnosti určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí“.¹⁹⁴

Ústavní soud se s tímto vymezením ztotožňuje a dovozuje, že „vylučuje-li citovaný právní názor z pojmu nesprávného úředního postupu takové úkony, které přímo směřují k vydání rozhodnutí a které se projeví v jeho obsahu, nečiní tak za účelem vyloučení odpovědnosti státu za škodu způsobenou takovými pochybeními, ale jediné proto, aby zabránil směšování předpokladů odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím na straně jedné a nesprávným úředním postupem na straně druhé, a tím konec konců i oslabování právní jistoty.“ Je tak podle Ústavního soudu „jasně, srozumitelně a přehledně rozlišeno, že za škodu způsobenou právě popsányými úkony může být dána odpovědnost v režimu odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, zatímco režim odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem dopadá na úkony učiněné mimo rozhodovací činnost, nebo sice v jejím rámci, avšak pouze za podmínky, že se v obsahu rozhodnutí neprojeví“.¹⁹⁵

Tento výklad ve svém důsledku omezuje oběti porušení zejména procesních pravidel v možnosti domoci se nápravy. Jde zejména o problém nezákonných zásahů v řízeních o způsobi-

¹⁹⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 430/2000 ze dne 31. 1. 2002.

¹⁹⁵ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 799/10 ze dne 16. 2. 2012.

losti k právním úkonům a o nedobrovolných hospitalizacích, kde česká praxe nerespektuje ustálenou judikaturu ESLP¹⁹⁶ a běžně dochází k vylučování vyšetřovaných a umístěných osob z účasti na řízení. Vzhledem k tomu, že jde o postup, který se projeví v obsahu rozhodnutí, nelze s odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu daný zásah z tohoto titulu napravit. Pro ilustraci problému můžeme poukázat na konkrétní případ, kdy Městský soud v Brně zbavil způsobilosti k právním úkonům jednoho muže bez toho, že by se pokusil s jeho situací a s jeho názorem osobně seznámit, a zároveň rozhodl o upuštění od doručení rozhodnutí. Rozhodnutí nebylo napadeno odvoláním, jelikož se soudem ustanovený zástupce neodvolal, a nabylo posléze právní moci. Dotčená osoba se o zbavení způsobilosti k právním úkonům dozvěděla po roce a půl v situaci, kdy veřejný opatrovník vyslovil proti její vůli souhlas s hospitalizací v psychiatrické léčebně Brně-Černovicích. Proti tehdy již pravomocnému rozsudku podal muž odvolání, kterému bylo vyhověno Krajským soudem v Brně. Soud prvního stupně následně zamítl původní návrh na zbavení způsobilosti k právním úkonům. Muž se tak sice domohl toho, aby nebyl již déle zbaven způsobilosti k právním úkonům, avšak následně v řízení podle zákona č. 82/1998 Sb. nedosáhl na žádné odškodnění za porušení svých práv v průběhu řízení před Městským soudem v Brně. Důvodem byla skutečnost, že rozhodnutí Městského soudu v Brně bylo zrušeno odvolacím soudem v řádném opravném řízení na základě odvolání stěžovatele, nebylo proto možno uplatnit nárok z důvodu nezákonného rozhodnutí podle § 8 zákona č. 82/1998 Sb., a zároveň se jednalo o takový postup městského soudu, který se projevil v obsahu rozhodnutí.¹⁹⁷

Domníváme se, že základním vodítkem při vymezení odpovědnosti veřejné moci by měl být zájem na tom, aby nápravy nezákonných zásahů do základních práv a svobod byly dostupné a přístupné všem obětem. Interpretace odpovědnosti státu by tak tento zájem měla plně odrážet a vytvářet takové modality, aby nebyla odpovědnost veřejné moci omezována, ale spíše naopak, aby interpretace odpovědnosti odpovídala rozmanitosti nezákonných zásahů, ke kterým bohužel v reálném životě nezdědka dochází.

Doporučujeme zvážit takovou interpretaci odpovědnosti veřejné moci, aby nápravy nezákonných zásahů do základních práv a svobod nebyly iluzorní, teoretické a selektivní, ale dostupné a přístupné v praxi všem obětem.

3.2. Problém délky promlčení nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu

V ustanovení § 32 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. je zavedena obecná subjektivní tříletá promlčecí lhůta, doplněná podle § 32 odst. 2 pro případ škody způsobené nezákonným rozhodnutím objektivní desetiletou promlčecí lhůtou. Speciálně je konstruována promlčecí lhůta pro případ nemajetkové újmy podle § 32 odst. 3 zákona. Nárok na náhradu nemajetkové újmy se podle tohoto ustanovení promlčí za 6 měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději však do deseti let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen. Vznikla-li nemajetková újma nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, neskončí promlčecí doba dříve než za 6 měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo. Podle § 15 zákona č. 82/1998 Sb. promlčecí doba neběží ode dne uplatnění nároku na náhradu škody do

¹⁹⁶ Viz zejména *Shtukaturov proti Rusku*, rozsudek ESLP ze dne 27. 3. 2008, stížnost č. 44009/05.

¹⁹⁷ Viz rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 č. j. 19 C 139/2008-21 ze dne 12. 11. 2008 o zamítnutí žaloby na zaplacení nemajetkové újmy, rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 55 Co 131/2009-34 ze dne 10. 12. 2009 o potvrzení rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2.

skončení předběžného projednání, nejdéle však po dobu 6 měsíců.

Tato zákonná konstrukce promlčecí lhůty vyvolává řadu praktických problémů a jeden zásadní otazník ohledně délky lhůty. Promlčecí lhůta imateriální újmy podle § 32 odst. 3 zákona č. 82/1998 je stanovena na 6 měsíců a je ve vztahu speciality k obecné tříleté promlčecí lhůtě podle § 101 o.z. To vytváří situaci, kdy v případě vertikálních vztahů, v nichž je porušitelem základních práv a svobod veřejná moc, je promlčecí lhůta výrazně kratší než v případě vztahů horizontálních mezi dvěma soukromými subjekty. To je problematické, protože veřejná moc je tak významně zvýhodněna ve srovnání se soukromými subjekty, je-li v sázce otázka nezákonného zásahu do základních práv a svobod. Domníváme se, že takové zvýhodnění není přiměřené. Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 82/1998 Sb. a byla doplněna možnost nápravy způsobené imateriální újmy, lakonicky uvádí, že „novým ustanovením § 32 odst. 3 se výslovně stanoví promlčecí lhůta pro uplatnění nároku na náhradu nemajetkové újmy, a to tak, že se využívá jak subjektivní šestiměsíční lhůty, tak objektivní desetileté lhůty“. Z důvodové zprávy tudíž nelze rekonstruovat záměr zákonodárce vedoucí k takovému zvýhodnění veřejné moci. Jsme přesvědčeni, že v případě, kdy je porušitelem základních práv a svobod veřejná moc, nadaná mocenským monopolem, neexistuje legitimní důvod, proč by měla být její odpovědnost omezována. Právě naopak, odpovědnostní vztahy vzniklé z nezákonných zásahů veřejné moci by se měly těšit minimálně stejné míře jistoty v podobě délky promlčecí lhůty jako jiné odpovědnostní vztahy (mezi soukromými osobami). Dokonce s ohledem na zvláštní postavení veřejné moci a s ohledem na fundamentální zájem demokratické společnosti na tom, aby veřejná moc nikterak neporušovala základní práva a svobody, lze argumentovat, že promlčecí lhůta pro uplatnění nároku na nápravu imateriální újmy způsobené veřejnou mocí by měla být ještě delší než obecná promlčecí lhůta.

Dále je podle našeho názoru rovněž nesrozumitelná, respektive nevhodná rozdílná úprava délky promlčecí lhůty v případě materiální a imateriální újmy. Není totiž zřejmé, proč zákonodárce privileguje oběti, kterým byla způsobena materiální újma, před oběťmi, kterým byla způsobena toliko imateriální újma. Neproporcionální zvýhodnění poškozených uplatňujících nárok na náhradu majetkové škody (oproti poškozeným, kterým vznikla nemajetková újma) v trestním řízení ostatně inspirujícím způsobem zkritizoval i Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 3168/09 ze dne 5. 8. 2010. Ústavní soud aplikoval na daný případ princip rovnosti a v odst. 26 nálezu dovedl: „Ústavní princip rovnosti zakotvený v čl. 1 Listiny, dle něhož jsou lidé svobodní a rovni v důstojnosti i právech, a komplementárně vyjádřený článkem 3 Listiny, jakožto princip zákazu diskriminace v přiznaných základních právech, interpretuje Ústavní soud ve své judikatuře z dvojího pohledu (...). První je dán požadavkem vyloučení libovůle v postupu zákonodárce při odlišování skupin subjektů a jejich práv, druhý pak požadavkem ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování, tj. nepřipustnosti dotčení některého ze základních práv a svobod odlišováním subjektů a práv ze strany zákonodárce. V naznačeném směru Ústavní soud neshledává žádný důvod, který by byl způsobilý odůvodnit nerovnost v přístupu k jednotlivým skupinám poškozených tak, jak jsou shora popsány (...). Zákonodárce také postup zakládající uvedenou nerovnost ničím nezdůvodnil. Obecné soudy rozhodující v občanskoprávním řízení musí svůj postup, resp. právní názor uvést do souladu s trestněprávní doktrínou a judikaturou tak, aby nedocházelo k porušení základních práv účastníků řízení.“ Domníváme se, že citovaný názor lze uplatnit i v případě různých promlčecích lhůt pro majetkovou a nemajetkovou újmu způsobenou veřejnou mocí, a i z tohoto důvodu by dotčená právní úprava měla být změněna.

Doporučujeme přehodnotit úpravu délky promlčecí lhůty nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu, je-li domnělým porušitelem základních práv a svobod veřejná moc, tak, aby tato délka byla minimálně shodná s délkou obecné tříleté promlčecí lhůty.

IV. DOPORUČENÍ

Doporučujeme přehodnotit současné soukromoprávní chápání odpovědnosti, je-li porušitelem základních práv a svobod veřejná moc. Doporučujeme zvážit pravomoc správních soudů rozhodovat o nápravách nezákonných zásahů veřejné moci do lidských práv.

Doporučujeme, aby český systém náprav nezákonných zásahů do základních práv a svobod veřejnou mocí byl rozšířen o uznání porušení, a to pro výrazně preventivní povahu této nápravy. Současně by měly být zakotveny i procesní předpoklady pro efektivní využití této formy nápravy v praxi.

Doporučujeme zvážit vhodnost směřování soudní praxe k uznání nominálního odškodnění jako jedné z možných forem nápravy.

Dostupné a přístupné statistické informace jsou důležité pro kontrolu efektivity jakéhokoliv systému náprav. Doporučujeme, aby ústřední orgány státní správy vytvořily jednotný a podrobný systém statistického zpracování uplatněných nároků na náhradu škody a zadostiučinění za nemajetkovou újmu a následně data zveřejňovaly na svých webových stránkách.

Doporučujeme zvážit zavedení nové pravomoci Ústavního soudu přiznávat v případě porušení základních práv a svobod přiměřené odškodnění.

Doporučujeme, aby relevantní subjekty (orgány veřejné správy nebo obecné soudy) při stanovení výše zadostiučinění za nezákonný zásah veřejné moci do základních práv a svobod jednotlivce vždy důsledně zohledňovaly i preventivně-sankční funkci této nápravy a uváděly důvody svého postupu a konečného rozhodnutí o výši zadostiučinění.

Doporučujeme, aby soudní praxe uznala, že určitá porušení základních práv a svobod veřejnou mocí mají systémovou povahu, a ve svých rozhodnutích reflektovala, že některé nápravy by měly směřovat k širším společenským změnám a institucionálním reformám.

Doporučujeme zvažovat *restitutio in integrum* vždy jako první možnost nápravy nezákonných zásahů do základních práv a svobod ze strany veřejné moci.

Doporučujeme, aby veřejná moc prostřednictvím svých představitelů aktivně reflektovala nezákonné zásahy do základních práv a svobod jednotlivců a veřejně se omluvila, přiznala pochybení a přijala veřejný závazek existující nezákonný stav odstranit.

Doporučujeme, aby policejní či jiné orgány vyšetřující zásahy do lidských práv vždy vedly vyšetřování s uvažováním požadavků prosazovaných Evropským soudem pro lidská práva, tedy pečlivě (adekvátně), včas a bez průtahů, nezávisle a nestranně, a transparentně. Ústavní soud by měl u stížností obsahujících obhájitelné tvrzení o porušení práva na život či zákazů špatného zacházení, a to zejména mělo-li k takovému porušení dojít ze strany představitelů veřejné moci, rozšířit kritéria svého přezkumu tak, aby zahrnovala i splnění požadavků na efektivní vyšetřování podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Doporučujeme zvážit takovou interpretaci odpovědnosti veřejné moci, aby nápravy nezákonných zásahů do základních práv a svobod nebyly iluzorní, teoretické a selektivní, ale dostupné a přístupné v praxi všem obětem.

Doporučujeme přehodnotit úpravu délky promlčecí lhůty nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu, je-li domnělým porušitelem základních práv a svobod veřejná moc, tak, aby tato délka byla minimálně shodná s délkou obecné tříleté promlčecí lhůty.