



## Obsah:

Strategická litigace jako součást ... II. díl	1
Zpětný odběr elektrospotřebičů...	4
Nesnadné vyšetřování ... lékařských zákroků	6
Obrana proti nekalé soutěži ve službách...	9
Odpovědnost za škody na životním...	11
Úprava závazných stanovisek...	14
Jak zabránit nezákonným postupům...	17
O posuzování vlivů koncepcí na životní...	20
Mezinárodní únosy dětí, II. díl	22
Dítě má právo na styk s rodičem...	25
Jak zatočit s kverulanty	28
K čemu je nám EIA?	30
Mediace a domácí násilí	32

## AD USUM PUBLICUM - - VE VEŘEJNÉM ZÁJMU

### Strategická litigace jako součást klinického právního vzdělávání, II. díl

*Mgr. Veronika Kristková*

V prvním díle jsme se seznámili s konceptem public interest law klinik a jejich přínosem pro studenty práv. V tomto pokračování se budeme věnovat jejich přínosu pro právnické fakulty a možnostem, jak lze právníky věnující se ochraně veřejného zájmu do fungování klinik zapojit.

#### Přínos pro právnické fakulty

Právnické fakulty ve středoevropském regionu se téměř výhradně soustředí na teoretický a právně pozitivistický právní výzkum a málo se věnují výzkumu aplikovaného práva a implikaci právního systému pro společenské problémy. Akademické práce se soustředí na analyzování právních norem a rozvíjení právní teorie, interpretaci právních předpisů, analýzu teoretických premis a spojitosti mezi jednotlivými právními koncepty. Výsledkem takové akademické práce jsou ve vztahu k právní praxi právní komentáře – expertní akademická stanoviska k interpretaci právních norem v aplikační praxi nebo právní učebnice o právní úpravě v kontextu právní teorie. 1)

Právnické fakulty neučí studenty dohlédnout za právo, které studují, a individuální případy, které řeší, k širším společenským

souvislostem. Málo pozornosti se věnuje dopadu právní úpravy na společnost, kritické analýze právní úpravy z hlediska potřeb společnosti, výzkumu de lege ferenda, schopnostem potřebným v právní praxi, úloze právníků ve společnosti, profesní etice a odpovědnosti.

Akademici právnických fakult mají velmi silnou pozici k ovlivňování právního systému prostřednictvím svých komentářů. Z akademiků jsou také často vybíráni soudci soudů nejvyšších instancí. Public interest law kliniky stimulují akademiky a studenty ke kritické analýze fungování práva ve společnosti a zaměření akademického výzkumu na to, jaký má aplikace práva dopad na společnost. I pokud nedojde k takové změně zaměření akademického výzkumu, někteří z akademiků mohou být později ve vlivných pozicích, kdy zkušenost, jak právo funguje vůči marginalizovaným skupinám, může změnit jejich pohled na věc. 2)

Akademický výzkum se typicky soustředí na psané právní normy a často mu chybí reflexe jejich praktické právní aplikace. Právo veřejného zájmu se naopak soustředí na aplikované právo a na to, jaký je jeho dopad na společenské problémy. Výzkum v rámci práva veřejného zájmu se zaměřuje na nedostatky právního systému a zkoumá možnosti, jak tyto nedostatky překonat právními prostředky. Zjištění výzkumu v rámci práva veřejného zájmu mohou být velmi cenná z hlediska úvah de lege ferenda a zlepšení systému do budoucna. Právníci veřejného zájmu také testují systém a rozvíjejí právo prostřednictvím strategických případů a nekonvenčních soudních rozhodnutí, což může být velmi zajímavé pro právní teorii.

Strategická litigace může být využita akademiky k nápravě chybné nebo nekonsistentní aplikace a interpretace právní normy, aplikace a interpretace v rozporu s právní teorií a ke vzdělávání právnícké komunity. Strategická litigace také může umožnit akademikům testovat právní systém za různým účelem – zda je jejich názor na interpretaci právní normy vhodný při konfrontaci s praktickou aplikací, potenciálně kontroverzní právní otázky a spojitosti mezi právními normami jsou často viditelné pouze při praktické aplikaci právní normy, které je

poté třeba řešit na teoretické úrovni. Strategická litigace může být velkým přínosem a stimulem pro teoretickou práci, protože má velký potenciál k odkrytí zajímavých interpretačních problémů. Studenti mohou být inspirováni ke zvolení tématu diplomové nebo disertační práce právními problémy, které vidí při práci s klienty.

Dále sféra práva veřejného zájmu může vnést interdisciplinární přístup do právního výzkumu. Public interest law právníci často využívají kritického a aplikovaného právního výzkumu toho, jak právo funguje ve společnosti. Tento výzkum je kombinovaná empiricko- teoretická studie někdy označovaná jako socio-právní výzkum. Právníci práva veřejného zájmu často využívají sociologů, politologů, antropologů a ekonomů. Tradiční právní výzkum nevyužívá multidisciplinárního přístupu a jiných vědních disciplín. 3) Přístup zaměřený na aplikované právo a jeho dopad na společenské problémy může také přispět k renesanci sociologie práva jako vědní disciplíny, která byla dlouho v Středoevropském regionu i v ČR zanedbávána, jak sociology, tak právníky. 4)

### **Supervize případové práce studentů praktiky práva veřejného zájmu**

Akademici by měli vyučovat v rámci kliniky právní úpravu, praktici společně s akademiky mohou vyučovat praktické dovednosti pro právní praxi a etiku právní praxe. Právníci práva veřejného zájmu by měli být využíváni k supervizi případové práce studentů, protože mají často více praktických zkušeností než vyučující právnických fakult. Klinika může být organizována na půdě fakulty, kde studenti pracují na případech a praktici docházejí k supervizi práce studentů na fakultu. Další možností je, že teoretická příprava v rámci kliniky probíhá na fakultě a praktická část je organizována formou stáží studentů mimo fakultu v nevládních organizacích nebo právních kancelářích, které se věnují právu veřejného zájmu a provádí supervizi praktické práce studentů. Druhá varianta může být více stimulační pro studenta k volbě profesní dráhy v nevládním sektoru. Pokud praxe studentů probíhá mimo fakultu, vyučující fakulty by měli dohlédnout na to, aby se studentům dostalo hodnotné zkušenosti.

### **Spolupráce na vyučování teoretické části kliniky**

Právní klinika by měla poskytnout vedle teoretického vzdělání v právu týkající se činnosti kliniky také vzdělání týkající se praktických právnických dovedností a metod

práce právníků veřejného zájmu, jako je strategická litigace. Praktici by měli být zapojeni do vyučování praktických právních dovedností, jakými jsou vytváření vztahu právníka ke klientovi, vedení pohovoru s klientem, právní argumentace a strategie právní práce, právní výzkum, psaní právních podání a případová dokumentace. Právníci veřejného zájmu by měli učit studenty strategickým prvkům práce v oblasti práva veřejného zájmu, jak využívat individuální případy pro systémovou změnu - metodologii strategické litigace.

### **Strategie práce kliniky**

Právníci veřejného zájmu by měli poskytnout právní klinice svá zjištění o nedostacích právního systému. Taková zjištění jsou většinou výsledkem dlouhodobé praktické zkušenosti v oblasti práva veřejného zájmu a vlastního výzkumu. Pro nedostatek praktické zkušenosti studenti nemají informaci o nedostacích právního systému a žádoucích sociálních změnách a stejně tak vyučujícím právnických fakult často chybí informace o potřebách marginalizovaných skupin. Zkušenosti právníků z oblasti práva veřejného zájmu by měly být využity k definování strategie práce kliniky – tj. jaké systémové a sociální změny chce klinika dosáhnout. Poté, kdy je definován cíl klinické práce, právníci práva veřejného zájmu mohou poskytnout cenné informace, jak této změny dosáhnout, poskytnout radu ohledně výběru strategických případů, strategie litigace vybraných případů, a strategií umocňující výsledek strategické litigace, jako je lobbying a informování veřejnosti.

### **Zásobování kliniky případy**

Kliniky, které sídlí na fakultě, často nemají přístup k případům vhodným pro strategickou litigaci. I nevládní organizace zabývající se právem veřejného zájmu musí často hledat dlouhou dobu vhodného klienta a vhodný případ pro strategickou litigaci. Kliniky by proto měly spolupracovat s nevládními organizacemi, které pracují se sociálními skupinami, kterým kliniky poskytují služby, aby kliniky měli přístup ke klientům, jejichž případy jsou vhodné pro strategickou litigaci a kteří jsou reprezentanty skupiny, v jejichž prospěch chce klinika dosáhnout systémové změny.

### **Výzkum**

Konečně spolupráce akademiků a právníků práva veřejného zájmu může být plodná z

hlediska akademického výzkumu – zejména pro socio-právní typ výzkumu. Zatímco nevládní organizace zabývající se některou oblastí práva veřejného zájmu mají přístup k marginalizovaným společenským skupinám a díky praktické zkušenosti vědí o nedostatcích právního systému a potřebě společenské změny, často jim chybí odbornost v právní teorii a metodologii vědeckého výzkumu. Nevládní organizace mohou stimulovat akademický výzkum poukázáním na oblasti, ve kterých je třeba výzkum provést a poskytnout akademikům cenná data o sociální realitě a zázemí jejich klientů a přístup k marginalizovaným společenským skupinám. Nevládní organizace zabývající se některou z oblastí práva veřejného zájmu by měli pomoci vědeckým odborníkům zaměřit výzkum tak, aby více odpovídal společenské potřebě, a výsledek výzkumu byl tak více využitelný při tvorbě politik a koncepcí systémové změny. Výměnou akademici mohou „vyzbrojit“ nevládní organizace výsledky vědecky kredibilního výzkumu založeného na vědecké metodologii, což může být mocný nástroj nevládních organizací k podpoře jejich argumentace při prosazování veřejného zájmu jako je lobbying, zvyšování veřejné informovanosti nebo jako důkaz v rámci strategické litigace.

## Závěrem

Zahrnutí strategické litigace do klinických právních programů přináší mnoho pozitivního studentům, právnickým fakultám i právníké profesi obecně. Nejenže zvyšuje povědomí studentů o tom, jak právní systém funguje vůči marginalizovaným společenským skupinám, ale také rozvíjí schopnosti studentů kriticky analyzovat právní systém a jeho společenské důsledky, učí je využívat právních nástrojů ke změně systému a inspiruje je k usilování o změnu systému. Zahrnutí strategické litigace by také mělo ukázat studentům zajímavost práce v oblasti práva veřejného zájmu danou přesahem práce za individuální právní kauzu, možností právníka zanechat svůj otisk v právním systému a komplexností a intelektuální náročností takové práce a přilákat tak více studentům k práci v této oblasti.

Zahrnutí strategické litigace do klinického právního vzdělávání je přínosem také pro právníkou fakultu. Klinika zahrnující strategickou litigaci může inspirovat akademický výzkum, poskytnout vědcům cenná data a přístup k těžko dostupným marginalizovaným skupinám a stimulovat změnu metodologie pozitivistického právního

výzkumu k více aplikovanému právnímu výzkumu a vnést do právního výzkumu multidisciplinární přístup.

Aby bylo klinické vzdělávání pro studenty i pro akademiky, co nepřínosnější, je vhodné do něj zapojit právníky práva veřejného zájmu formou účasti právníků na teoretickém vzdělávání studentů o metodologii strategické litigace a litigačních strategiích, zásobování kliniky případy vhodnými pro strategickou litigaci a pomoci s definováním cílů kliniky a poskytováním podnětů pro akademický výzkum.

Klinické vzdělávání zahrnující strategickou litigaci by mělo zvyšovat povědomí nejen studentů ale i právnických profesí a akademiků o veřejném zájmu a přispívat ke změně převažující pozitivistické právní kultury podporou a stimulací méně konvenční a inovativní právní argumentace v otázkách týkajících se veřejného zájmu. Mělo by přispívat ke změně toho, jak právníci chápou svou roli ve společnosti – tedy, že rolí právníka není pouze implementovat právo, ale může zásadním způsobem přispět k nápravě strukturální nespravedlnosti prostřednictvím změny systému zdola za pomoci strategické litigace.

*Autorka je studentkou LL.M. programu CEU v Budapešti, spolupracuje s Ligou lidských práv.*

## Poznámky:

- 1) Rekosh E.: Who defines the Public Interest? Public Interest Law Strategies in Central and Eastern Europe, PILI Papers (2005), at 13.
- 2) Baum, L. R.: Public Interest Law: Where Law Meets Social Actions (1986), at 30.
- 3) The Legal Resources Project and its Understanding of Public Interest Law, Based in part on a Draft Working Paper written by Mario Gomez, Edited and adapted for the Legal Resources Project by International Human Rights Internship Program staff, at <http://www.pili.org/2005r/content/view/159/26/>, 18/3/2006, Public Interest Law Initiative resources database on Clinical Legal Education.
- 4) Přibáň, J.: Sociologie práva: Vývoj a trendy po roce 1989, Vol. 38 Sociologický časopis, 2002, No. 1-2: 79-87)  
(Sociology of law: Development and trends after 1989, Sociological Journal – trans. Autor) available at [http://sreview.soc.cas.cz/upl/archiv/files/128\\_priban%201-2-02.pdf](http://sreview.soc.cas.cz/upl/archiv/files/128_priban%201-2-02.pdf), 18/3/2006, Leiferová, E.: Review of Kusá, Z., Butik, B. et al.: Report on Slovak Sociology at [http://www.cee-socialscience.net/archive/sociology/slovakia/report1\\_review1.html](http://www.cee-socialscience.net/archive/sociology/slovakia/report1_review1.html), 18/3/2006, Skapska, G.: Law and

**Publikováno:** 19. 7. 2006

## **Zpětný odběr elektrospotřebičů - právo spotřebitele, povinnost výrobce a prodejce**

*Martin Budiš*

Dne 13. 8. 2005 vstoupila v účinnost novela zákona 185/2001 Sb. (zákon o odpadech). Tato novela vnesla do našeho právního řádu řadu podstatných změn, jejichž prvořadým účelem je docílení ještě důslednější ochrany životního prostředí na úseku zacházení s odpady. Novelou tak došlo ke transpozici směrnice Evropské unie, která spatřila světlo světa 13. února 2003 jako směrnice EU 2002/96 ES. Implementace této směrnice se stala jedním z přístupových projektů (Projekt systému nakládání s odpadními elektrickými a elektronickými zařízeními v České republice) nutných pro samotný vstup ČR do Evropské unie. Tato směrnice přináší podstatné změny především pro výrobce a dovozce elektrických a elektronických výrobků a zavádí tak nově jejich odpovědnost za tyto výrobky od okamžiku, kdy se tyto stávají odpadem. Na počátku samotné implementace této progresivní direktivy byl projekt podporovaný holandskou vládou, nazývaný též jako projekt SENTER. 1)

Novela má momentálně za sebou první rok svého života. Podle mého se ale ještě nedostatečně rozšířilo povědomí o ní, a to především na straně spotřebitelů, kteří tak nevyužívají práv, které jsou jim touto novelou zaručeny. Právě tato skutečnost mě vedla k tomu, abych tímto článkem připomněl dovozcům, výrobcům a prodejcům elektronických a elektrických výrobků jejich již více jak rok trvající povinnosti a apeloval na spotřebitele, aby důsledně využívali svých práv k obecnému prospěchu všech, jehož odraz se promítne především v šetrnějším zacházení s nerostným bohatstvím a ochraně životního prostředí.

### **Předmět, smysl a účel novely**

Novela zákona o odpadech vychází z myšlenky, že samotný výrobce, popřípadě dovozce a prodejce se stává odpovědným za

recyklaci, sběr a zpracování jim vyráběného, popřípadě distribuovaného výrobku. Předmětem novely zákona o odpadech jsou především elektrické a elektronické zařízení. 2) Hlavním smyslem novely je především způsob předcházení negativních důsledků, který má zamezit vzniku odpadních zařízení a v konečném důsledku tak i minimalizovat množství odpadu, který z těchto zařízení vzniká prostřednictvím využití jejich opětovného použití a začlenění do další výroby. Ze strany zákonodárce (jak komunitárního, tak tuzemského) tak lze vytušit snahu o zamezení špatného nakládání a neodbornému uskladňování, které by mohlo v konečném důsledku vést k zatěžování životního prostředí.

Novelou zákona 185/2001 Sb. byl vytvořen systém, který je založený na kolektivním finančním přispívání výrobců a dovozců výše uvedených výrobků, z něhož bude financován proces recyklace starých zařízení. Jedná se o tzv. historický odpad. Za takovýto odpad můžeme pokládat například automatickou pračku, která již dosloužila a kterou se její uživatel rozhodl vyměnit za novou. Příspěvek, který je takto odváděn, se získává z paušálního poplatku, který se stává součástí celkové ceny za výrobek. V konečném důsledku můžeme tedy dojít k poznání, že si recyklaci vlastně platíme sami.

Pro prodejce je zde stanovena povinnost informovat spotřebitele o tom, že součástí ceny z nově zakoupeného výrobku je i poplatek určený na likvidaci těchto historických elektrozařízení. Výše uvedené poplatky se tak stanou zdrojem financování recyklace historického odpadu (zařízení) uvedeného na trh před 13. 8. 2005.

### **Subjekty novely, jejich práva a povinnosti**

Mezi základní subjekty, jímž dává novela zákona o odpadech od 13. 8. 2005 na úseku zpracování odpadu práva a povinnosti, se řadí především uživatelé (koncoví), dodavatelé, obce, výrobci, přepravci a zpracovatelské společnosti a v neposlední řadě kolektivní systémy. Za koncového uživatele považujeme především spotřebitele, který se rozhodne pořídit nový elektronický nebo elektrický výrobek. V okamžiku, kdy kupuje takovýto nový výrobek, mu vzniká zákonem zaručené právo zbavit se svého starého výrobku stejného druhu přímo u prodejce. Tento je povinen od něj staré zařízení odebrat buď přímo osobně nebo je povinen mu oznámit, kam může toto zařízení složit.

Jak již tedy z výše uvedeného vyplývá, je hlavní povinností dodavatele tento starý výrobek odebrat. Tento výrobek může následně prodat, odevzdat výrobci, nebo jej odevzdat v místním sběrném zařízení. Poslední možností je odkázat spotřebitele na příslušné místo, kam může svůj starý výrobek zavést k dalšímu zpracování.

System opětovné recyklace výrobků dává především povinnost výrobci, aby se postaral o starý výrobek, nicméně směrnice i zákon v tomto směru nadále umožňují a počítají s obecnými sběrnými dvory, které tak i za stávající situaci vytváří případnou alternativu pro odběr starých zařízení. Těchto sběrných dvorů využívá především spotřebitel, který se sice potřebuje zbavit starého zařízení, leč neplánuje nákup nového. Současná situace v České republice je taková, že zde existuje relativně dobrý systém sběru a třídění komunálního odpadu. Velké množství obcí má svoje sběrné dvory, proto nebyl jakýkoli důvod toto měnit. Výrobci a dovozci jsou však primárně odpovědní za likvidaci výrobků, které jim nabídnou dodavatelé, obce a opravny. Výrobci jsou tak nuceni uzavřít příslušné smlouvy s dopravci a zpracovatelskými společnostmi, aby splnili své povinnosti týkající se sběru a zpracování odpadu.

Mezi důležitý prvek celého systému zpracování odpadu patří i tzv. kolektivní systém. Právě kolektivní systém se stal odpovědí na otázku, jak efektivně a pokud možno levně zajistit sběr a zpracování starých výrobků, které pocházejí od výrobců mnoha značek. Protože právě výrobce je oním subjektem, který je povinen odebírat své staré výrobky. Při tak velkém množství výrobků by je bylo nutné třídít podle výrobce a následně mu je zasílat, což by bylo v praxi nemyslitelné. Proto zde začaly vznikat asociace výrobců, které jednájí jménem všech a přebírají tak za výrobce odpovědnost za sběr a zpracování starých produktů. 3) V tomto případě tedy dochází k tomu, že výrobce již sám neprovádí povinnosti dané mu zákonem, ale smluvně si zajišťuje, že tyto povinnosti bude za něj provádět specializovaná obchodní společnost.

Výrobcům a dovozcům tak vznikla další povinnost, a to registrovat se v Seznamu výrobců, který je veden Ministerstvem životního prostředí ČR. Na základě tohoto Seznamu provádí Česká inspekce Ministerstva životního prostředí ČR následnou kontrolu plnění výše uvedených povinností. Dovožci a výrobci, kteří se nepodřídí po 13. 8. 2005 zákonu a nebudou plnit povinnosti zpětného odběru, tzn. že se nestali členy kolektivního

systemu nebo nejsou individuálně zapsáni v Seznamu výrobců vedeného u Ministerstva životního prostředí ČR, závažným způsobem porušují povinnosti dané zákonem, což může vést při kontrolách ČOI nebo České inspekce životního prostředí k negativním důsledkům a k nastolení sankce.

Ustanovení § 37j odst. 4 zákona o odpadech řeší případy prodeje elektrických a elektronických zařízení nepocházejících od výrobců zapsaných v Seznamu výrobců nebo kolektivním systemu tak, že ten, kdo takové zařízení prodává, nese sám odpovědnost výrobce, a to v plném rozsahu jeho zákonných povinností. Z tohoto důvodu je v zájmu všech prodejců si ověřit, zda je výrobce zapsán v Seznamu nebo je členem kolektivního systemu.

### **On-line nákupy a s nimi související zákonné povinnosti**

Žijeme v době, kdy nebývalou rychlostí narůstá způsob obchodování pomocí komunikačních technologií, především pak internetu, prostřednictvím tzv. on-line obchodů. Jedná se o způsob obchodu, kdy samotný prodejce a kupující vůbec nepřicházejí do vzájemného kontaktu. Tento obchod bývá v mnoha případech doprovázen zajištěním dopravy výrobku do místa bydliště a v případě, že se jedná o nákladnější výrobek, je tato doprava zcela zdarma. I v tomto případě není obchodník zproštěn povinnosti informovat zákazníka o možnosti zpětného odběru elektrospotřebiče. Zásilková služba je ovšem v mnoha případech zajišťována subjektem odlišným od samotného prodejce, a ten takovou povinnost nemá.

S tímto problémem se on-line prodejce může vyrovnat podle mého jednak tím, že potřebné informace umístí na web, z něhož jeho zákazník výrobek objednává, nebo přiloží do expedované zásilky informační leták, z něhož se může zákazník dozvědět, kde má možnost svůj starý výrobek odložit k recyklaci. V praxi se však můžeme setkat s tím, že tzv. on-line obchodníci o tomto vůbec neinformují, čímž zcela nepochybně porušují zákon. Sám jsem se o tom přesvědčil a potřebné informace mi byly podány až jsem si o ně písemně zažádal. A i v tomto případě mi na můj dotaz odpovědělo pouze 30 % prodejců. V těchto případech mě prodejci odkázali na sběrné dvory v mém okolí.

## Co říci závěrem?

Až tedy budete pořizovat nový elektrospotřebič, který bude muset nahradit ten, který u vás dosloužil a až budete muset chtít nechtě vyřešit nerudovskou otázku „kam s ním?“, nezoufejte. Prostě a jednoduše jej naložte. U prodejce, který vám prodá váš nově zakoupený výrobek stejného druhu se poptejte, kam můžete váš starý odvést k následnému zpracování. Nebudte překvapeni, když na paragonu za nově zakoupený výrobek objevíte novou položku tzv. poplatek za recyklaci, který může u určitých druhů činit i sumu v řádu sto korun. Je to vlastně protislužba za to, že se vašeho starého výrobku můžete tak snadno zbavit. Tak proč toho nevyužít?

V případě, že jste výrobce nebo dovozce elektrického nebo elektronického zařízení vězte, že máte povinnost jednak s platností od 13. 8. 2005 zajistit a financovat zpětný odběr a ekologické zpracování vámi vyrobených výrobků, který za vás může obstarat specializovaná firma, dále vám vzniká povinnost označovat výrobky uvedené na trh po 13. 8. 2005 podle platné právní úpravy a v neposlední řadě povinnost registrovat se v Seznamu výrobců, který vede MZP ČR.

A pakliže je předmětem vaší obchodní činnosti prodej elektronických nebo elektrických zařízení předcházejte nepříjemnostem ze strany správních úřadů a informujte spotřebitele o tom, že ceny za výrobek obsahují i poplatek za likvidaci výrobku (historického elektrozařízení) a tento fakt uvádějte na stvrzence o zaplacení. V neposlední řadě pak umožněte spotřebiteli, aby při zakoupení nového výrobku, mohl odevzdat svůj starý obdobného typu. Pomůžete tak alespoň trochu chránit naše životní prostředí ad usum publicum.

*Autor je studentem Právnické fakulty MU.*

## Poznámky:

- 1) Implementační plán směrnice EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních.
- 2) Jedná se např. o bílou techniku jako pračky, lednice, myčky. Z dalších potom počítače, mobilní telefony a ostatní elektrovýrobky jako Mp3 přehrávače, diskmany apod.
- 3) Zde pro příklad můžeme uvést Elektrowin a. s. Společnost Elektrowin a. s. byla založena 25. května 2005 jako provozovatel kolektivního systému, a to výrobci velkých a malých domácích spotřebičů. Do obchodního

rejstříku byla zapsaná 15. července 2005 a dne 5. 12. 2005 obdržela rozhodnutí od Ministerstva životního prostředí o zápisu do Seznamu výrobců jako kolektivní systém pro skupiny elektrozařízení 1, 2 a 6 (velké domácí spotřebiče, malé domácí spotřebiče a elektrické a elektronické nářadí a nástroje).

**Publikováno:** 28. 9. 2006

## OPE ET CONSILIO - - POMOCÍ A RADOU

## Nesnadné vyšetřování protiprávních lékařských zákroků

*Mgr. Michaela Kopalová*

Případy sterilizovaných žen, kterými se Liga lidských práv zabývá již od roku 2004, míří k precedentním rozhodnutím nejen v oblasti práva civilního, ale jsou také testem zákonnosti a spravedlnosti trestního řízení v České republice. Vyšetřování zákroků provedených bez souhlasu je v každém právním řádu jistě složitým úkolem, zejména díky vysokému vysokým požadavkům na dokazování. Dokazovat neexistenci souhlasu se může na první pohled jevit jako nadlidský výkon.

## Trestní odpovědnost zdravotnických pracovníků

Některé právní řády stanoví trestní odpovědnost za jakýkoli léčebný zákrok, který je proveden bez souhlasu pacienta, 1) český právní řád podmiňuje trestní odpovědnost nebezpečností činu pro společnost. Je otázka, zda česká společnost považuje za nebezpečný každý lékařský zákrok provedený bez souhlasu pacienta, nebo jen ten, jímž je způsobena určitá (byť nepatrná) škoda na pacientově zdraví. Samostatná skutková podstata takového trestného činu neexistuje, protiprávní lékařský zákrok však může naplnit skutkovou podstatu ublížení na zdraví.

Zajímavá je zejména skutková podstata ublížení na zdraví při porušení důležité povinnosti vyplývající ze zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce nebo uloženou podle zákona (§ 223 zák. č. 140/1961 Sb., trestní zákon), pro jejíž naplnění postačí nedbalostní jednání. Kritériem pro posouzení, zda je povinnost důležitá, je zpravidla schopnost vyvolat škodlivý následek na zdraví či životě člověka. Lékařský zákrok, zejména pak zásahy do reprodukční schopnosti, které mívají

mrzačící podobu, takovou vlastnost jistě vykazuje, čemuž odpovídá i četnost ustanovení o nezbytnosti souhlasu pacienta se zákrokem v zákoně č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu 2) a explicitní forma vyjádření této povinnosti. Další možností jsou skutkové podstaty z okruhu trestných činů proti svobodě a lidské důstojnosti (do obdobné skupiny ostatně spadá i zmíněná skutková podstata uvedená v německém zákoně StGB), případně trestný čin poškozování cizích práv.

### **Tvrzení proti tvrzení**

Daleko složitější než subsumpce pod ustanovení trestního zákona však bude vyšetřování takového trestného činu. Pacient se obvykle nachází v důkazní nouzi už z toho důvodu, že nemá na své straně dostatek svědků; pokud navíc zdravotnické zařízení odmítá vydat jeho dokumentaci, je v řízení – a to i trestním – silně znevýhodněn. Policejní orgán, přestože si dokumentaci může od zdravotnického zařízení vyžádat, nevyužije vždy této možnosti. Zvláštní situace nastává tehdy, pokud se vyšetřuje trestný čin spočívající v chybné komunikaci mezi lékařem a pacientem, jako je vadné poučení, či nezískání souhlasu pacienta vůbec. V takových případech snadno vzniká situace „tvrzení proti tvrzení“, jelikož pacient uvádí, že poučen nebyl, resp. souhlas se zákrokem neudělal, lékař uvádí, že pacienta ústně poučil a pacient ústně udělal souhlas. Určitý význam může v takovém případě mít povaha zákroku, čili zda zákon obligatorně stanoví písemný souhlas, jako např. pro lékařský zákrok, který není v bezprostředním zájmu osoby, na niž je prováděn ve smyslu § 27c zákona o péči o zdraví lidu.

Pokud chybí jakýkoli přímý důkaz, který by potvrdil či vyvrátil existenci svobodného a informovaného souhlasu pacienta, nejedná se o důvod pro odložení věci ve smyslu § 159a trestního řádu, neboť by tak nebyla zajištěna nejzákladnější ochrana jednotlivce před zasahováním do jeho integrity a ponižujícím zacházením ze strany zdravotnických pracovníků. Jak by měly orgány činné v trestním řízení postupovat, napovídá Evropský soud pro lidská práva (dále jen „Soud“) v rozsudku ve věci M. C. proti Bulharsku. 3) Soud v tomto případě došel k závěru, že vyšetřování činu, který byl považován za porušení čl. 3 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále jen „Úmluvy“) nebylo efektivní a konstatoval porušení pozitivních závazků vyplývajících z těchto ustanovení Úmluvy.

V tomto případě se jednalo o vyšetřování znásilnění 14-leté dívky. Trestní zákon v Bulharsku vyžadoval pro naplnění skutkové podstaty znásilnění absenci souhlasu oběti. Policejní orgán ukončil trestní stíhání poté, co konstatoval, že neexistují přímé důkazy o použití fyzického násilí a odporu oběti. Soud zkoumal stížnost na neefektivní vyšetřování z pohledu čl. 3 a 8 a došel k závěru, že policejní orgán nevyužil všechny možnosti k objasnění relevantních skutečností. Soud sice uznal, že někdy může být obtížné dokázat neexistenci souhlasu při absenci přímých důkazů, ale za těchto okolností musí orgány v činné v trestním řízení využít všechny širší skutečnosti případu, posoudit je ve vzájemných souvislostech a vyšetřování musí být soustředěno na otázku neexistence souhlasu.

Soud konstatoval, že vyšetřovatel nevěnoval dostatečnou pozornost otázce, zda tvrzení obviněných byla důvěryhodná, otázce časového sledu událostí, situaci poškozené, psychologickým faktorům, zejména bezbrannosti poškozené. Pochybnosti dále mohly být odstraněny např. tím, že by bylo umožněno poškozené klást otázky obviněným, použitím zvláštních prostředků dokazování jako je např. konfrontace apod. Orgány činné v trestním řízení se podle názoru Soudu předem vzdaly možnosti dokázat pachatelův úmysl tím, že dostatečně nepřihlíděly ke všem okolnostem případu. Situace, kde existuje „tvrzení proti tvrzení“ při současné neexistenci přímých důkazů, vyžaduje podle Soudu obzvláště citlivé posouzení všech nepřímých důkazů. Soud také vyjádřil názor, že je třeba brát v potaz vývoj, ke kterému dochází v Evropě pokud jde o autonomii v rozhodování o vlastním těle. Soud hodnotil postup orgánů činných v trestním řízení jako restriktivní a neúčinný a tím porušující pozitivní závazky vyplývající z čl. 3 a 8 Úmluvy.

### **Příklad z praxe**

Paní K. porodila dne 12. 4. 1998 dvojčata. Porod prvního dítěte proběhl spontánně (překotný porod). Porod druhého dítěte proběhl císařským řezem. V průběhu operace z důvodu ztíženého vybavení hlavičky druhého dítěte bylo provedeno rozšíření operační rány (uteronomie). Zároveň byla provedena tubální sterilizace. Pacientka byla o provedení sterilizace informována den po porodu. Dne 8. 11. 2005 bylo na základě podnětu veřejného ochránce práv ve věci zahájeno trestní řízení. Dne 29. května 2006 byla přibrána znalkyně z oboru porodnictví-gynekologie, která ve znaleckém posudku mimo jiné uvedla: „že tubální sterilizace byla provedena z důvodu

zabránění zdravotních komplikací jmenované v souvislosti s dalším jejím eventuálním těhotenstvím a lékař provádějící předmětnou sterilizaci tedy postupoval podle zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení se směrnicí Ministerstva zdravotnictví ČR č. 1/1972 registrované ve Sbírce zákonů ze dne 17. prosince 1971, kdy v prvním uvedeném případě se jednalo o akutní stav, který si vynutil provedení císařského řezu a důvod ke sterilizaci vznikl až v průběhu operace, takže předchozí souhlas pacientky nebylo možno získat.“ Policejní orgán na základě tohoto znaleckého posudku věc odložil podle § 159a trestního řádu, aniž by vyslechl poškozenou nebo další svědky.

Na tomto příkladu je zjevný další problém, který vzniká při vyšetřování lékařských zákroků provedených bez souhlasu, a to je závislost na znaleckých posudcích lékařů. Znalci často do posudků projektují svůj vlastní názor na vztah lékaře a pacienta a projevuje se jejich vlastní hodnotová orientace, která zdaleka nemusí odpovídat hodnotám přijímaným pacientem. Znalkyně nevěděla, zda by pacientka byla ještě někdy v budoucnu těhotná, zda a jakou antikoncepci si přála využít. Sterilizace pak především není zákrokem, který by spadal pod tehdy platný § 23 odst. 4 písm. c) 4) (dnes čl. 8 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně), což je zřejmé jednak z povahy tohoto zákroku (antikoncepce), jednak z právní úpravy (směrnice Ministerstva zdravotnictví ČR č. 1/1972, tzv. sterilizační směrnice, stanoví obligatorní a výlučné podmínky pro její výkon, s možností provést sterilizaci bez žádosti pacientky či jejího souhlasu nepočítá).

### **Otázka hodnocení důkazů policí**

Paní F. porodila dne 10. října 2001 císařským řezem své druhé dítě. Asi 15 minut před operací byla vyzvána k podpisu strojem napsané věty v porodopisu „Pacientka žádá sterilizaci“. Při výkonu císařského řezu byla současně provedena i tubální sterilizace. Pacientka byla o této skutečnosti informována den po porodu. V březnu 2005 byla věc veřejným ochráncem práv předána Nejvyššímu státnímu zastupitelství s tím, že skutkové okolnosti naznačují, že mohl být spáchán trestný čin. Nejvyšší státní zastupitelství věc postoupilo příslušnému oddělení Policie ČR. Policejní orgán přibral opatřením znalce z oboru gynekologie-porodnictví. Zároveň vyslechl poškozenou a zdravotnické pracovníky. Věc nakonec odložil podle § 159a trestního řádu, když dospěl k

závěru, že neexistence písemného poučení nevyklučuje, že byla poškozená poučena ústně. Policejní orgán přijal názor znalce, že odmítnutí sterilizace ze strany poškozené by bylo nezodpovědným rozhodnutím a že lékaři chránili poškozenou před budoucími riziky spojenými s případným těhotenstvím. K otázce, o jaká rizika se jedná a jaké je procento jejich výskytu, se znalec nevyjádřil. Policejní orgán konstatoval, že nebyl spáchán trestný čin.

Na tomto druhém příkladu se opět rýsuje problém znaleckých posudků, když znalec vyjadřuje své hodnotové preference a hodnotí chování poškozené svou vlastní optikou. Policejní orgán v situaci „tvrzení proti tvrzení“ věc odložil, čímž překročil své pravomoci. Ustanovení § 159a umožňuje policejnímu orgánu odložit věc, pokud se nejedná o podezření z trestného činu. Pokud toto ustanovení vykládáme v souladu s ostatními zásadami trestního řízení, pak dojdeme k závěru, že úlohou policejního orgánu v trestním řízení je provádět šetření nezbytná k tomu, aby bylo zjištěno, zda se staly skutečnosti, které zakládají podezření ze spáchání trestného činu a pokud ano, pak zajišťovat důkazy, aby poté nestranný a nezávislý soud mohl rozhodovat o vině a trestu. Do pravomoci policejního orgánu sice patří volné hodnocení důkazů, ale jen v takové míře, která odpovídá postavení a funkci policejního orgánu v trestním řízení.

Jinými slovy, policejní orgán je oprávněn provádět volné hodnocení důkazů jen pokud jde o jejich (1) zákonnost, (2) relevanci, (3) pravdivost, není však oprávněn provádět právní posouzení merita věci a hodnotit právní stav. Posouzení jaká léčba a zda vůbec nějaká je v zájmu pacienta, není v moderním právním řádu věcí lékaře, který vychází jen z medicínských podkladů, ale výhradně pacienta, v nejzazším případě soudce, který musí vzít v úvahu také okolnosti sociální, kulturní, rodinné atd. 5) Především však je třeba přihlídnout k širšímu kontextu celého případu, zejména ke skutečnosti, že nebyly splněny všechny formální požadavky pro provedení sterilizace, nedošlo k obligatornímu svolání komise, která by schválila zásah do reprodukční schopnosti (§ 27a zákona o péči o zdraví lidu), ani k písemnému souhlasu s tímto zákrokem (§ 27c zákona o péči o zdraví lidu). Také časový postup událostí rovněž napovídá, že zákrok byl proveden bez řádného souhlasu pacientky.

## Závěr

Vyšetřovat v trestním řízení lékařské zákroky provedené bez souhlasu je jistě pro orgány činné v trestním řízení tvrdý oříšek a na výše uvedených příkladech z praxe je patrná jejich nepřipravenost zabývat se těmito případy nezávisle a v souladu se zákonem. Jako největší problém shledávám předčasné odkládání případů, jejichž skutkový a právní stav je natolik komplikovaný, že je schopen jej správně posoudit výlučně soudce, nikoli vyšetřovatel, jemuž často chybí potřebná kvalifikace pro taková rozhodnutí. Dále nesprávný logický proces při hodnocení skutečností, kdy nejprve by měla být řešena předběžná otázka ve smyslu ustanovení § 9 trestního řádu, tj. zda byl dán platný souhlas se zákrokem, a teprve poté postupovat k posuzování případné trestní odpovědnosti. Konečně pak zásada in dubio pro reo by neměla být aplikována tak, že v případě jakýchkoli pochybností se policejní orgán přikloní na stranu lékařů, ale vychází ze zásady, že pochybnosti musí být a) rozumné, b) o podstatných skutečnostech, c) neodstranitelné a pokusí se je odstranit i pomocí nepřímých důkazů, které vyplývají z komplexního posouzení případu.

*Autorka působí v Lize lidských práv,  
je doktorandkou na PrF MU.*

### Poznámky:

1) § 110 německého StGB – Svépomocný léčebný zákrok: „1. Kdo na jiném provede bez jeho souhlasu léčebný zákrok, byť by tak učinil podle pravidel lékařské vědy, bude potrestán odnětím svobody do šesti měsíců nebo peněžitým trestem do výše 360tinásobku denní sazby. 2. Nezáskal-li pachatel souhlas léčeného z toho důvodu, že byl odkladem zákroku vážně ohrožen život či zdraví léčeného, bude potrestán dle odstavce 1 pouze tehdy, pokud zdánlivé nebezpečí nevzniklo a pachatel mohl při vynaložení nezbytné péče (§ 6) vědět, že nevznikne.“

2) § 23 odst. 2: „Vyšetřovací a léčebné výkony se provádějí se souhlasem nemocného, nebo lze-li tento souhlas předpokládat.“ (Toto ustanovení je derogováno čl. 5 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně.) § 27: „Sterilizace se smí provést jen se souhlasem nebo na vlastní žádost osoby, u níž má být sterilizace provedena, a to za podmínek stanovených ministerstvem zdravotnictví“. § 27a: „Lékařské zásahy do reprodukční schopnosti jednotlivců, kastrace, stereotaktické operace a zákroky u transsexuálů se provádějí pouze na žádost osoby, u níž mají být provedeny, a po schválení odbornou komisí, kterou tvoří právník, nejméně dva lékaři se specializací v příslušném oboru a dva další lékaři nezúčastnění na provádění lékařského zásahu.“ § 27b: „Ověřování nových poznatků na živém člověku použitím metod dosud

nezavedených v klinické praxi se provádí pouze s písemným souhlasem osoby, na níž má být ověření provedeno, a na základě písemného souhlasu ministerstva zdravotnictví.“ § 27c: „Každý lékařský výkon, který není v bezprostředním zájmu osoby, na které má být proveden, lze provést pouze s předchozím písemným souhlasem takové osoby. Před udělením souhlasu musí být osoba úplně informována o povaze výkonu a jeho rizicích.“

3) Stížnost č. 39272/98, rozsudek ze dne 4. 3. 2004.

4) „Bez souhlasu nemocného je možné provádět vyšetřovací a léčebné výkony, ...

... c) není-li možné vzhledem ke zdravotnímu stavu nemocného vyžádat si jeho souhlas a jde o neodkladné výkony nutné k záchraně života či zdraví,“.

5) Wicks, E.: The Right to Refuse Medical Treatment Under the European Convention on Human Rights, *Medical Law Review*, č. 9, 2001, s. 24: „The decision must be taken by the judge, not the doctor, and will involve broader ethical, social and moral considerations.“

**Publikováno:** 9. 8. 2006

## Obrana proti nekalé soutěži ve službách ochrany zdraví a životního prostředí

*Petra Mikulčíková*

Většina prostředků ochrany zdraví a životního prostředí se nachází ve sféře veřejného práva. Soukromé právo nabízí některé méně tradiční prostředky. Jeden z nich, který poskytuje soutěžitelům, spotřebitelům i právníkům osobám oprávněným hájit zájmy soutěžitelů a spotřebitelů doplňující prvek ochrany, nalezneme v oblasti nekalé soutěže.

### Soukromé právo a prostředky ochrany zdraví a ŽP

K naplnění skutkové podstaty dle ustanovení § 52 z. č. 513/1991 Sb., Obchodního zákoníku (dále jen Obchodní zákoník) totiž může dojít pouze v případě, kdy se jedná o zájmy zdraví a životního prostředí definované zákonem (např. z. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví) nebo i obecně závaznými předpisy nižší právní síly. 1) I když lze toto ustanovení nalézt v Obchodním zákoníku již od roku 1991, jedná se o ustanovení velmi zřídka aplikované. Cílem tohoto článku je tedy upozornit na existenci ustanovení § 52 Obchodního zákoníku a uvést hlavní důvody pro jeho širší užívání v praxi.

Stejně jako všechny ostatní skutkové podstaty nekalé soutěže musí i skutky napadnutelné dle

ustanovení § 52 Obchodního zákoníku obsahovat náležitosti dle generální klauzule uvedené v §44/1 Obchodního zákoníku. Zde lze nalézt základní omezení, která limitují žalobce v případě zájmu ochrany zdraví a životního prostředí. Je tedy zřejmé, že se toto ustanovení vztahuje pouze na jednání v rámci hospodářské soutěže, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům.

I v případě, že by se dále nepodařilo naplnit podmínky stanovené § 52, lze podat žalobu na ochranu před nekalou soutěží pro nepojmenovaný delikt, který se samozřejmě může vztahovat i na oblast zdraví a životního prostředí. Je zde tedy možnost obrany např. při takovém porušení zdraví a životního prostředí, které není definováno v zákoně nebo podzákoném předpisu.

Ustanovení § 52 obchodního zákoníku dále specifikuje jednání jako zkreslení podmínek hospodářské soutěže provozem výroby, uváděním na trh výrobků nebo prováděním výkonů ohrožujících zdraví anebo životní prostředí. Takové jednání může provádět pouze soutěžitel a jeho cílem musí být zisk prospěchu. 2) Zisk je hlavním motorem trhu, a tak samostatné tržní prostředí tlačí na snížení nákladů – někdy se tak děje i za cenu poškození zdraví nebo životního prostředí. Soutěžitel může být k porušení zákonných norem motivován nižšími náklady a tím větším finančním ziskem pro svou společnost nebo ziskem vyššího tržního podílu, díky ceně, která je pro drtivou většinu spotřebitelů hlavním určujícím prvkem při rozhodování o koupi. 3) I zde můžeme nalézt doplňující funkci § 52 obchodního zákoníku. Vliv provozu výroby je poprvé zkoumán už jako podklad pro územní rozhodnutí, škodlivost výrobků je posuzována státními orgány už před jejich uvedením na trh.

### **Proč tedy používat § 52 obchodního zákoníku v praxi?**

Prvním důvodem praktického používání tohoto ustanovení je relativně velmi široká základna aktivně legitimovaných. Jak již bylo uvedeno na začátku, tato žaloba se netýká jen soutěžitelů, ale i spotřebitelů (jimž náleží další práva – viz následující odstavec) a osoby oprávněné hájit zájmy spotřebitelů. V případě žaloby Ekologického právního servisu na společnost Danone, týkající se názvů jogurtů Bio, bylo soudem jednoznačně uznáno, že pro takovou žalobu jsou aktivně legitimována i občanská sdružení na základě svých stanov. 4)

Druhým důvodem je obrácená důkazní povinnost dle ustanovení § 54/2 Obchodního zákoníku v případě, že žalobu podává spotřebitel. Cílem tohoto ustanovení je vyvážit nerovnost postavení účastníků způsobenou zejména nedostatkem informací, vzdělání a odborných zkušeností. Je tedy na žalovaném soutěžiteli, aby dokázal, že se nejedná o nekalou soutěž. Toto ustanovení lze ale použít pouze pro zákonem vybrané pojmenované delikty nekalé soutěže. Při obecné žalobě dle generální klauzule by jej tedy nebylo možno uplatnit.

Třetím důvodem pro použití tohoto ustanovení je variabilita požadavků dle žalobního petitu – lze požadovat zdržení se jednání a odstranění závadného stavu, dále přiměřené zadostiučinění, náhradu škody a vydání bezdůvodného obohacení. Jedná se sice o soukromoprávní žalobu, nicméně například zdržení se určitého jednání se týká celé soutěže – ne jen vůči jednomu soutěžiteli – a ve svém výsledku se tak může jednat o velmi citelný zásah pro žalovaného soutěžitele s vysokou účinností pro zdraví a životní prostředí. Navíc jako soukromoprávní žaloba může být v určitých případech rychlejším řešením, protože není třeba čekat na rozhodnutí úřadů.

### **Nekalá soutěž v trestním právu**

Je třeba podotknout, že nekalá soutěž je postižitelná nejen dle soukromoprávní žaloby, ale že se jí dotýkají i trestněprávní předpisy. Mimo jiné ji lze nalézt v ustanovení § 149 zákona č. 140/1961 Sb., Trestního zákona – trestného činu proti předpisům o nekalé soutěži se dopustí ten, kdo v rozporu s předpisy upravujícími soutěž v hospodářském styku nebo se zvyklostmi soutěže poškodí dobrou pověst nebo ohrozí chod a rozvoj podniku soutěžitele.

Zůstává teď na spotřebitelích a občanských sdruženích, kterou cestu k ochraně svých zájmů dále zvolí. Dle okolností považují za výhodné informovat o nekalo-soutěžním postupu i další soutěžitele v dotčeném odvětví, tak jak to udělal i Ekologický právní servis v žalobě BIO, a získat tak silného partnera.

*Autorka je studentkou Právnické fakulty MU.*

## Poznámky:

- 1) Hajn, P., Soutěžně právní ochrana zdraví a životního prostředí, Právní praxe v podnikání č. 9., 1994.
- 2) Soutěžitel – fyzická i právnická osoba, která se účastní hospodářské soutěže, i když nejsou podnikatelé - §41 Obchodního zákoníku.
- 3) Spotřebitel – osoba, která při uzavírání a plnění smlouvy nejedná v rámci své obchodní a jiné podnikatelské činnosti - §52/3 zákona č.40/1964 Sb. Občanského zákoníku.
- 4) Ke kauze „Bio jogurt DANONE“ více na <http://new.responsibility.cz/cms/index.php?id=82>.

**Publikováno:** 28. 9. 2006

## ZPRÁVY Z MALÉ STRANY ANEB PŘIPRAVOVANÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY

### Odpovědnost za škody na životním prostředí

*Mgr. Michal Bernard*

Ministerstvo životního prostředí zveřejnilo první návrh zákona o předcházení a nápravě ekologické újmy. Přijetí takového zákona je motivováno nutností transponovat do českého právního řádu směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. 1)

#### Spravedlnost na obzoru

Směrnice musí být transponována do národních právních řádů členských států do 30. dubna 2007. Čas pro náležité přizpůsobení české právní úpravy požadavkům směrnice se poměrně rychle krátí a lze předpokládat, že Česká republika to nestihne včas. Takový předpoklad ovšem panuje u většiny států Evropského společenství, a proto zřejmě nehrozí žádné vážnější sankce ze strany Evropské Komise za pozdní transpozici.

Tento článek má za cíl seznámit čtenáře s tímto novým nástrojem ochrany životního prostředí, který může mít z hlediska svého účelu velký potenciál. 2) Provozovatel, jehož činnost způsobila škodu na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbu takové škody, 3) by měl být finančně odpovědný. Náklady na nápravu škod na životním prostředí (včetně preventivních opatření) způsobovaných provozovateli, kteří z této činnosti mají finanční prospěch, by měla být hrazena jimi,

nikoliv celou společností (tzv. internalizace externalit).

Kromě spravedlivého hrazení nákladů na škody na životním prostředí by tato úprava mohla fungovat jako ekonomický nástroj ochrany životního prostředí – motivace provozovatelů k modernějším bezporuchovým technologiím a „čistšímu“ provozu. Jsou a budou zde ovšem velmi silné tlaky, zejména z průmyslových kruhů, ale i ze strany mnoha státních orgánů, aby tento instrument zůstal za očekáváním.

Pokusím se seznámit čtenáře se směrnicí o odpovědnosti, s jejími hlavními rysy a nedostatky. Na závěr bych se krátce zmínil o ministerském návrhu zákona o předcházení a nápravě ekologické újmy.

#### Co přináší Evropská unie

Po dlouhých letech příprav a vyjednávání byla konečně v dubnu 2004 přijata na evropské úrovni právní norma, 4) která má za cíl probudit k životu dvě naprosto stěžejní zásady ochrany životního prostředí – zásadu prevence (prevention principle) a zásadu znečišťovatel platí (polluter pays principle). V evropské legislativě jsou tyto základní principy obsaženy v článku 174 odst. 2 Smlouvy o založení ES. 5)

Směrnice především ukládá provozovatelům určité povinnosti v situacích, kdy na základě jejich činnosti existuje bezprostřední hrozba škod na životním prostředí nebo taková škoda již nastala. Jedná se o povinnost informovat příslušný správní orgán o hrozbě nebo vzniku škody, povinnost provést preventivní nebo nápravná opatření a povinnost uhradit náklady na tato opatření. 6)

Aktivní veřejnosti dává směrnice do rukou poměrně zajímavý nástroj. Nevládní organizace na ochranu životního prostředí a osoby dotčené nebo pravděpodobně dotčené škodami na životním prostředí mohou předkládat příslušnému správnímu orgánu jakákoli vyjádření související s případy škod na životním prostředí nebo s bezprostřední hrozbou takových škod. Zároveň mohou po příslušném orgánu požadovat, aby provozovateli uložil preventivní nebo nápravná opatření, případně aby taková opatření sám provedl. Příslušný orgán poté informuje žadatele o svém rozhodnutí přijmout nebo zamítnout jeho žádost a toto rozhodnutí zdůvodní. Žadatel se poté může obrátit na soud, aby přezkoumal rozhodnutí tohoto orgánu, případně jeho nečinnost. 7)

## To zní zajímavě, ale...

Rozsah použití směrnice a tedy celého nástroje ochrany životního prostředí pomocí principů prevence a znečišťovatel platí je omezeno na škody na chráněných druzích rostlin a živočichů a přírodních stanovištích, na vodě a na půdě. Za „chráněné druhy“ pak směrnice počítá pouze druhy uvedené v přílohách II. a IV. směrnice Rady 92/43/ES, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a druhy ptáků uvedených v příloze I. směrnice 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků. Rovněž definice „přírodních stanovišť“ je omezena na stanoviště uvedená v některých přílohách obou naturových směrnic. Takové škody rovněž musí mít „závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo zachování příznivého stavu ochrany“. 8)

Podobně škody na vodách musí být takové intenzity, aby měly „závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo kvantitativní stav nebo ekologický potenciál“. 9) Nejkontroverznější je omezení aplikace odpovědnosti za škody na půdě. Podle směrnice musí být škoda na půdě taková, aby představovala „závažné riziko pro lidské zdraví“. 10) V praxi bude velmi složité prokazovat, že škoda na jmenovaných složkách životního prostředí dosáhla výše uvedených intenzit, neboť neexistují žádná kritéria pro takovou kvalifikaci, která je ostatně formulována velmi vágním způsobem.

Rozsah působnosti směrnice je dále omezen článkem 3. U provozovatelů činností uvedených v příloze III. směrnice je konstruována objektivní odpovědnost, bez ohledu na zavinění. 11) U ostatních činností je odpovědnost za škodu vázána na zaviněné jednání provozovatele. Co je však ještě horší, u těchto „zbytkových“ činností se směrnice aplikuje jen na škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, nikoliv na vodě a půdě. To jsou zcela zásadní omezení, které v podstatě znemožňují aplikaci odpovědnosti u činností, které nejsou vyjmenovány v příloze III. Směrnice.

Směrnice umožňuje členským státům, aby přijaly takovou úpravu, kdy provozovatel neponese náklady na nápravná opatření v případech, kdy prokáže, že nejednal úmyslně ani z nedbalosti a že škoda byla způsobena úředně povolenou činností (compliance with a permit) nebo na základě stavu vědeckých a technických znalostí v době škodlivé události nebylo považováno za pravděpodobné, že by k ní mohlo dojít (state

of art). 12) Lze předpokládat, že většina škod na životním prostředí bude pocházet z činností, které byly úředně povoleny správními orgány. Provozovatel se tak bude moci zbavit odpovědnosti, pokud prokáže, že nejednal úmyslně nebo z nedbalosti.

Směrnice dále umožňuje členským státům, aby vyloučily přístup veřejnosti podle článku 12 a 13 směrnice v případech bezprostřední hrozby škod a ponechaly je pouze na případy škod vzniklých. 13) Vzhledem k tomu, že právě aktivní veřejnost by mohla být zásadním faktorem efektivity směrnice a celého systému, je touto možností zcela ohroženo fungování principu prevence jako takového.

Komise si netroufla direktivně zakotvit povinné finanční zajištění provozovatelů a pouze tuto možnost doporučila členským státům s tím, že po roce 2010 zváží další postup v této otázce.

14) Závisí tedy na jednotlivých členských státech a jejich odvaze jít proti průmyslové lobby. Pokud však nebude existovat nějaká forma finančního zajištění (např. finanční pojištění či rezervní fond), může v praxi velmi často docházet k situacím, kdy náklady na nápravná opatření ponese jako dosud daňoví poplatníci anebo dokonce žádná opatření provedena nebudou, zatímco zodpovědný provozovatel v poklidu zbankrotuje (a později tiše založí společnost novou).

Směrnice se rovněž nevztahuje na škody, ke kterým došlo před nabytím její účinnosti (30.4. 2007), a dále na škody, ke kterým sice došlo po nabytí účinnosti směrnice, nicméně byly způsobeny činnostmi, které byly ukončeny před tímto datem. 15) V praxi může být značným problémem otázka, kdy ke škodě vlastně došlo a zda je tedy provozovatel odpovědný podle směrnice.

Výsledné znění směrnice je oproti původnímu návrhu Komise nepříliš ambiciózním kompromisem. Značně omezený je vůbec rozsah použití směrnice na jednotlivé případy. Směrnice rovněž zcela alibisticky ponechává volnost členským státům přijmout takovou úpravu, která učiní celkový systém téměř bezzubým. Anebo naopak ve smyslu článku 176 Smlouvy o založení Evropského společenství mohou jednotlivé státy přijmout přísnější opatření k zajištění efektivního fungování výše zmíněných zásad. K takovému postupu také směrnice nabádá v odst. 29 preambule. Záleží tedy na odvaze jednotlivých členských států, zda budou ochotny a schopny prosadit náležitě fungující systém principů prevence a znečišťovatel platí v oblasti ochrany životního prostředí.

## Česká verze na závěr

Ministerstvo životního prostředí v červenci odhalilo svou první verzi návrhu zákona, který uvedenou směrnicí transponuje do našeho právního řádu. V současné chvíli probíhá její připomínkování na meziresortní úrovni. Návrh zákona bohužel přebírá většinu problematických bodů ze směrnice a netroufá si na přísnější úpravu. 16) A to se k návrhu dosud nevyjádřili jeho největší odpůrci.

MŽP například zcela šalamounsky řeší účast veřejnosti v této oblasti. 17) Přiznává sice nevládním organizacím působícím v oblasti ochrany životního prostředí (tzv. dotčená veřejnost) právo dát příslušnému orgánu podnět o hrozící nebo vzniklé škodě a možnost podat správní žalobu proti jeho rozhodnutí ve věci uložení preventivních nebo nápravných opatření (zahájeném na základě jejich podnětu) nebo žalobu proti nečinnosti (explicitní požadavky směrnice), nepřiznává jim však právo účasti v samotném správním řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření. 18) Podle konstrukce MŽP tak nevládní organizace mají status zvláštního pozorovatele (poloúčastníka), který má právo podat podnět k zahájení řízení, v řízení se vyjadřovat, má právo na to, aby se příslušný orgán v rozhodnutí vypořádal s jeho připomínkami a rozhodnutí mu doručil. Jen nemá právo se odvolat. Přichází tak o jednu instanci a může podat přímo správní žalobu.

S ohledem na současnou praxi správních soudů je tak znemožněno, aby vůbec někdo závazně přezkoumal věcnou stránku rozhodnutí správních orgánů, kterými budou obecní úřady obcí s rozšířenou působností! (viz níže) Vzhledem k tomu, že současná právní doktrína, daná především judikaturou soudů, přiznává občanským sdružením pouze subjektivní procesní práva, je zvolená konstrukce naprosto nedostatečná a alibistická. Je zřejmé, že naplnit požadavky správního řádu (§ 27 odst. 1 písm. b) a odst. 2) na účastníka řízení není pro občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti reálné. Efektivní přístup k řízení tak, jak jej vyžaduje směrnice a příp. Aarhuská úmluva, je možné zajistit pouze plnoprávnou účastí v řízení.

Značně problematickým bodem je rovněž návrh MŽP, aby kromě České inspekce životního prostředí byly příslušnými orgány v oblasti předcházení a nápravy ekologické újmy obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Dle mého názoru tyto orgány

nemají předpoklady k plnění takto složité funkce. Jedná se o vysoce odbornou a úzce specializovanou oblast, kterou úředníci obecních úřadů obcí s rozšířenou působností nemají schopnost odborně zvládat. Navíc bude úprava předpokládaných správních řízení, způsoby ukládání preventivních a nápravných opatření velmi roztržštěná. Kvantifikace ekologické újmy, odhalování bezprostřední hrozby ekologické újmy i rozhodování o způsobu a formách opatření jsou přitom vysoce specializované činnosti vyžadující specializovaný a centralizovaný orgán.

Je zcela zřejmé, že návrh dozná ještě podstatných změn. Bude záležet na síle jednotlivých hráčů, odvaze a motivaci kompetentních orgánů a v neposlední řadě na složení vlády, zda se dočkáme fungujícího systému odpovědnosti za škody na životním prostředí nebo se Česká republika bude snažit pouze formálně vyhovět znění směrnice.

*Autor působí ve Sdružení právníků EPS.*

---

### Poznámky:

1) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, ze dne 21. dubna 2004. O.J. L 143, 30.4. 2004.

2) Prostor tohoto článku nedává možnost rozebrat institut odpovědnosti za škody na životním prostředí (ekologickou újmu) v celé své šíři. Zájemcům z řad čtenářů rád poskytnu další informace a materiály, které se vztahují k tomuto tématu.

3) V tomto článku používaný pojem „škoda na životním prostředí“, tak jak jej používá evropské právo, je z hlediska české právní úpravy nepřesný. Pojem škoda vyjadřuje na základě legální definice v občanském zákoníku pouze majetkovou újmu, měřitelnou v penězích. Česká právní úprava pro tento typ škod proto používá pojem „ekologická újma“, který je širší a zahrnuje i imateriální hodnoty (viz. ust. § 10 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí).

4) V únoru 2000 přijala Evropská Komise Bílou knihu o odpovědnosti za environmentální škody (Com (2000) 66 final), která navazuje na Zelenou knihu z roku 1993 (COM(93) 47 final). V lednu 2002 Komise vydala první návrh směrnice. K návrhu se poté vyjadřovaly jednotlivé subjekty v rámci legislativního procesu. Konečné znění direktivy bylo schváleno Radou a Parlamentem na konci března 2004.

5) Článek 174 odst. 2 SES zní : „Politika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí

především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“.

- 6) Srovnej článku 5, 6 a 8 směrnice.
- 7) Srovnej článku 12 a 13 směrnice.
- 8) Článek 2 odst. 1 písm. a) směrnice.
- 9) Článek 2 odst. 1 písm. b) směrnice.
- 10) Článek 2 odst. 1 písm. c) směrnice.
- 11) Článek 3 odst. 1 písm. a) směrnice. Především se jedná o provoz, podléhající povinnosti mít integrované povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování, a dále o znečišťující činnosti v odpadovém a vodním hospodářství.
- 12) Článek 8 odst. 4 písm. a) a b) směrnice.
- 13) Článek 12 odst. 5 směrnice.
- 14) Článek 14 směrnice.
- 15) Článek 17 směrnice.
- 16) Určitým náznakem přísnější úpravy je existence povinného finančního zajištění provozovatele (§ 13 návrhu zákona). Úprava je však komplikovaná tím, že kromě jiných způsobů finančního zajištění umožňuje zajištění „ručením jiné osoby“ a „jiným prokázáním dostatku finančních prostředků nebo jiné možnosti, jak uhradit náklady na preventivní nebo nápravné opatření“. Ručení jiné osoby je nevhodné, neboť se zpravidla bude jednat o výrazné finanční částky. Jejich uhrazení ručitelem (bez jakýchkoliv podrobnějších podmínek, kdo může být ručitelem) není vůbec jisté.

Jiné prokázání dostatku finančních prostředků nebo jiná možnost, jak uhradit náklady na preventivní nebo nápravné opatření je velmi vážná a problematické ustanovení, umožňující prakticky cokoliv. Tento „způsob“ bude hojně využíván provozovateli a povede k tomu, že institut finančního zajištění bude naprosto neefektivní.

- 17) Ustanovení § 8 návrhu zákona.
- 18) Ustanovení § 8 odst. 9 návrhu zákona zní: „Osoby, které jsou dotčenou veřejností podle odstavce 5 písm. c), nejsou účastníky řízení, pokud nespĺňují požadavky správního řádu. Příslušný orgán vyrozumí bez zbytečného odkladu i tyto osoby, pokud daly podnět podle odstavce 5, o zahájení řízení nebo o odložení podnětu k zahájení řízení. Dotčená veřejnost se může vyjadřovat v řízení a příslušný orgán její vyjádření zohledňuje v rozhodování. Po ukončení řízení vyrozumí tyto osoby, jak bylo rozhodnuto, spolu s odůvodněním.“

**Publikováno:** 30. 8. 2006

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

### **Úprava závazných stanovisek v novém správním řádu je problematická**

*Mgr. Pavel Černý*

Jednou z nových právních konstrukcí, kterou s účinností od 1. 1. 2006 zavedl nový správní řád, 1) je úprava „rozhodnutí podmíněných

závazným stanoviskem“ obsažená v § 149 tohoto zákona. Jedná se o ustanovení pro nový správní řád poměrně typické: V obecné rovině mu nelze upřít rozumný smysl (tj. zavedení jednotné úpravy pro případ, kdy je závazným podkladem pro konečné rozhodnutí správního orgánu o určité věci úkon jiného správního orgánu - tzv. „podkladový (správní) akt.“ Konkrétní obsah úpravy je však problematický sám o sobě, není dostatečně logicky provázaný se zvláštními předpisy a navíc umožňuje „tvořivé interpretace“, s nimiž pravděpodobně autoři zákona vůbec nepočítali. 2)

Jde přitom o úpravu velmi podstatnou pro oblast právní ochrany životního prostředí, neboť „podkladové akty“ jsou vydávány podle celé řady právních předpisů tohoto právního odvětví, zejména jako podklady k rozhodnutím podle stavebního zákona. 3) Proto je potřebné zabývat se jak samotnou novou právní úpravou závazných stanovisek podle správního řádu a souvisejících předpisů, tak souvisejícími „tvořivými“ výklady správních orgánů, které ohrožují stávající standard účasti veřejnosti na rozhodování o zásazích do životního prostředí.

Tento článek je věnován první z uvedených oblastí, tedy právní úpravě závazných stanovisek a souvisejících otázek v novém správním řádu. V navazujícím článku bude rozebrán a podroben kritice výklad, který se v souvislosti s tímto institutem začíná šířit v rezortu životního prostředí, a naznačena východiska pro budoucí praxi správních orgánů vyhovující požadavkům zákonnosti a přístupu veřejnosti k rozhodování ve věcech životního prostředí.

#### **Co je (a není) závazné stanovisko?**

Úvodem je nutné upozornit na skutečnost, že § 149 správního řádu neobsahuje komplexní regulaci samotného institutu závazných stanovisek (ač by se tak na první pohled mohlo zdát). Z § 149 odst. 1 lze dovodit pouze tři obecné znaky pojmu „závazné stanovisko“, na které se úprava obsažená ve správním řádu vztahuje. Jedná se o takový úkon správního orgánu, 4) který 1. je vydán na základě zmocnění ve zvláštním zákoně, 2. není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a 3. jehož obsah je závazný pro výrokovou část (navazujícího) rozhodnutí správního orgánu.

V platném právním řádu ovšem existují „podkladové akty“, které rovněž nesou název „závazné stanovisko“, ale nevztahuje se na ně druhý ze znaků uvedených v § 149 odst. 1

správního řádu – jde tedy o akty vydávané podle zvláštních předpisů ve formě závazného rozhodnutí, které samozřejmě zavazuje i správní orgán vydávající rozhodnutí „navazující“. 5) Jindy naopak není obsah „podkladového aktu“ pro navazující rozhodnutí závazný. 6) V takovém případě se jím správní orgán nemusí řídit, musí se však v odůvodnění objasnit, jaké jiné podklady a úvahy jej k takovému postupu vedly.

O závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu půjde tedy pouze v případech, kdy je podle zvláštního zákona obsah „podkladového aktu“, vydaného tzv. dotčeným orgánem, 7) závazný pro výrok navazujícího rozhodnutí a zároveň tento podkladový úkon nemá formu samostatného rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. 8) Závaznými stanovisky v tomto smyslu jsou podle současné právní úpravy například souhlasy k odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu nebo odborné vyjádření orgánů veterinární správy v řízení o přestupcích nebo jiných správních deliktech podle zákona na ochranu zvířat proti týrání. 9), 10)

Zda je určitý úkon závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, je tedy vždy v konkrétním případě nutné dovodit ze zvláštního předpisu. Do budoucna lze předpokládat (z hlediska právní jistoty dotčených osob a samotných správních orgánů by to bylo přinejmenším vhodné), že zvláštní předpisy výslovně stanoví, ve kterých případech se jedná o závazná stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu.

Komentovaný § 149 rovněž neřeší, jak (za použití kterých procesních pravidel) mají správní orgány při vydávání závazných stanovisek postupovat. To lze částečně dovodit interpretací jiných ustanovení správního řádu – viz níže. Podstatou úpravy obsažené v tomto ustanovení je naopak stanovení pravidel postupu správních orgánů při vydávání rozhodnutí, jehož je závazné stanovisko podkladem.

### **Rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem – zvláštnosti a problémy**

Pokud je v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje této žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne (§ 149 odst. 3). Znamená to mimo jiné, že závazné stanovisko není možné překonat postupem podle ustanovení upravujících tzv. řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení a dotčenými orgány. 11) S tím souvisí, že

správní orgán vydávající rozhodnutí konečné rozhodnutí je povinen přerušit řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko (§ 149 odst. 2).

V § 149 jsou dále obsažena speciální pravidla pro přezkoumávání závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, jehož je závazné stanovisko podkladem. V odst. 4 citovaného ustanovení zákon stanoví, že „pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska“, vyžádá si odvolací správní orgán „potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska“. Kdo je tímto orgánem je nutno určit podle zvláštního předpisu, případně podle § 178 správního řádu. Tomuto správnímu orgánu „zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a účastníků“.

Z tohoto ustanovení lze poměrně jednoznačně dovodit, že proti závaznému stanovisku nelze podat samostatné odvolání. Účastníci řízení o vydání rozhodnutí, jehož je závazné stanovisko podkladem, se však proti jeho obsahu mohou odvolat „v rámci“ odvolání proti navazujícímu rozhodnutí. V tom případě o této části jejich odvolání rozhoduje orgán nadřízený tomu orgánu, který vydal závazné stanovisko.

Současně však z citovaného ustanovení vyplývá několik těžko řešitelných problémů. Především je nepochopitelné, proč má být nadřízenému orgánu, který posuzuje obsah závazného stanoviska, postoupeno pouze odvolání, vyjádření účastníků a „správního orgánu 1. stupně“ (patrně toho, který vydal navazující rozhodnutí, nikoli samotné závazné stanovisko). Nadřízenému orgánu se tedy nepostupuje celý spis z navazujícího řízení. Podle doslovného výkladu dokonce ani samotné závazné stanovisko, jehož správnost a zákonnost má posoudit, a podklady, na jehož základě bylo vydáno! Pokud má postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy (§ 3) musí si tyto podklady sám vyžádat.

Zákon dále stanoví, že po dobu vyřizování části odvolání, týkající se závazného stanoviska „lhůta podle § 88 odst. 1 neběží“. Tato lhůta se však vztahuje k předložení spisu orgánem 1. stupně (který vydal „navazující rozhodnutí“) odvolacímu orgánu - tedy k provedení úkonu, který předchází přezkoumávání závazného stanoviska. Proto nedává ustanovení o přerušení této lhůty žádný smysl. Pro vydání závazného stanoviska

a jeho přezkum nadřízeným orgánem nejsou žádné speciální lhůty stanoveny. Pro řízení o odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem se však na základě odkazu v § 90 odst. 6 uplatní obecná (v tomto případě těžko dodržitelná) 30ti denní lhůta podle § 71 odst. 3, která začíná běžet dnem předání spisu odvolacímu orgánu. 12)

Zákon stanoví pouze možnost „potvrzení nebo změny“ závazného stanoviska. To znamená, že nadřízený orgán nemůže v rámci odvolacího řízení závazné stanovisko zrušit a věc vrátit k novému projednání. Tím se omezuje možnost dotčených osob ovlivnit obsah závazného stanoviska v případě jeho změny nadřízeným orgánem. Konečně není jasné, jakou formou má nadřízený orgán „potvrzení nebo změnu“ závazného stanoviska vlastně provést. Protože samotné závazné stanovisko není rozhodnutím ve smyslu § 67 (viz výše), nebude jím pravděpodobně ani jeho změna nebo potvrzení. Půjde tedy zřejmě o zvláštní typ aktu správního orgánu, který bude mít podobnou povahu jako závazné stanovisko samotné.

Nezákonné závazné stanovisko lze dále zrušit nebo změnit v tzv. přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený orgán správního orgánu, který závazné stanovisko vydal (§ 149 odst. 5). V tomto případě se o změně nebo zrušení závazného stanoviska vydává rozhodnutí (§ 97). Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, je povinen dát podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení. 13) V případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, je zrušení nebo změna závazného stanoviska podle § 149 odst. 6 důvodem obnovy řízení o tomto navazujícím rozhodnutí. 14)

### **Postup při vydávání závazných stanovisek**

Jak již bylo uvedeno, § 149 správního řádu samotnou proceduru vydávání závazných stanovisek neupravuje. Tato procedura samozřejmě pro jednotlivé konkrétní případy může být (plně nebo částečně) upravena zvláštními předpisy, ale pokud tomu tak není, měly by správní orgány při vydávání závazných stanovisek postupovat podle části čtvrté správního řádu. Ta podle svého nadpisu upravuje vydávání „vyjádření, osvědčení a sdělení.“ Na základě znění § 158 odst. 1, § 177 odst. 2 a § 180 odst. 2 je však nutno dojít k závěru, že se použije pro veškeré postupy a akty správních orgánů,

kteří nesměřují k vydání rozhodnutí nebo jiného samostatně upraveného institutu (zejména usnesení, příkazu, opatření obecné povahy, uzavření veřejnoprávní smlouvy) a které nejsou z působnosti správního řádu vyloučeny. 15)

Ze znění § 154 správního řádu pak vyplývá, že se na tyto vydávání závazných stanovisek „přímo“ vztahují základní zásady činnosti správních orgánů, upravené v §§ 2-8 a speciální pravidla, 16) obsažená v §§ 155-158, pokud ovšem § 149 nebo zvláštní předpis nestanoví jinak. Speciální odchylnou úpravou vůči § 156 je např. § 149 odst. 5, týkající se přezkumného řízení o závazném stanovisku. Dále se „obdobně“ použijí v § 154 vyjmenovaná ustanovení části druhé a třetí zákona (například úprava doručování, zastupování, počítání času atd.) a „přiměřeně“ i další ustanovení tohoto zákona „pokud jsou potřebná.“ 17) U závazných stanovisek dle mého názoru přicházejí v tomto směru v úvahu zejména ustanovení o vedení spisu a protokolu, úkonech účastníků (resp. v tomto případě „dotčených osob“), nahlížení do spisu, podkladech pro vydání závazného stanoviska, jeho oznamování a řada dalších. Zvlášť významné bude analogické použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68), a to zejména v souvislosti s výše uvedenými problémy týkajícími se přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení.

V této souvislosti lze odkázat na názor obsažený v citovaném (viz pozn. č. 8) výkladu poradního sboru ministra vnitra, podle něž je „do jisté míry lhostejné, zda je takový úkon (tj. závazné stanovisko – poznámka autora) činěn ve správním řízení podle části druhé správního řádu nebo mimo ně podle části čtvrté, protože se vzhledem k povaze právní úpravy bude vydávání podmiňujícího úkonu velice blížit režimu správního řízení, a to pro zásadní důsledky, které mají podmiňující úkony pro práva dotčených osob a výsledek celého (finálního) řízení a vyznění (podmíněného) rozhodnutí.“ Z tohoto názoru, s nímž souhlasím, vyplývá, že v řízeních směřujících k vydání závazného stanoviska je na místě „přiměřeně“ použití podstatné části ustanovení části druhé správního řádu. 18) Tato otázka je významná zejména ve vztahu k nové úpravě závazných stanovisek podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a dalších zákonů z oblasti ochrany životního prostředí, která vstupuje v účinnost k 1. 1. 2007 (spolu s novým stavebním zákonem - viz pozn. č. 5) a které se budeme věnovat v samostatném (navazujícím) článku.

## Co nás čeká?

Předložený článek mohl postihnout pouze některé aspekty z komplikované problematiky nové úpravy závazných stanovisek a jimi podmíněných rozhodnutí. Teprve vývoj praxe a judikatury ukáže, k jakým důsledkům výše naznačená legislativní řešení povedou. První zkušenosti nabádají ke spíše skeptickým očekáváním. O tom však až příště.

*Autor působí ve Sdružení právníků EPS.*

### Poznámky:

- 1) Zákon č. 500/2004 Sb. Pokud není uvedeno jinak, vztahují se citace jednotlivých ustanovení k tomuto zákonu.
- 2) K celkovému hodnocení nového správního řádu viz například Černý, P.: Nový správní řád (nejen) z pohledu osob dotčených rozhodováním, VIA IURIS č. I/2006 (příloha časopisu Právní fórum č. 2/2006, ke stažení na [http://viaiuris.pilaw.cz/vitistena\\_verze/via\\_iuris\\_01\\_06.pdf](http://viaiuris.pilaw.cz/vitistena_verze/via_iuris_01_06.pdf)) a tam citovanou literaturu.
- 3) Srov. § 126 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona.
- 4) K pojmu „správní orgán“ srov. § 1 odst. 1 správního řádu.
- 5) Příkladem je „závazné stanovisko“ k umístění staveb zdrojů znečištění ovzduší podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší nebo „závazné stanovisko“ k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tyto podkladové akty se ovšem stanou závaznými stanovisky ve smyslu § 149 správního řádu po 1. 1. 2007, kdy nabude účinnosti zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění. Podrobněji v navazujícím článku.
- 6) Například vyjádření veterinárních orgánů k návrhu na uznání honitby (§ 18 odst. 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti) nebo vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností ke zřízení zařízení k odstraňování odpadů (§ 79 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech).
- 7) Pojem „dotčené orgány“ a jejich postavení vymezuje správní řád v § 136. Podle odst. 1 písm. b) tohoto ustanovení je dotčeným orgánem mj. správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska.
- 8) Srov. k tomu stanovisko (závěr) poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 31/2006, k aplikaci § 149 správního řádu (<http://www.mvcr.cz/ministerstvo/poradnisbor/zavery/2006/31.html>). Podrobněji viz například Černý, P., Dohnal., V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha, Linde, 2006, str. 216-219.
- 9) Viz § 9 a násl. zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.
- 10) Viz § 24a odst. 5 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.
- 11) Viz § 136 odst. 6 správního řádu.
- 12) Jde pravděpodobně o důsledek chybného

odkazu na § 88 odst. 1 (místo na § 90 odst. 6) v § 149 odst. 4.

13) Viz §§ 94-99 správního řádu. Úprava přezkumného řízení je však sama o sobě dalším ze značně problematických míst nového správního řádu, zejména pro nelogickou a řádné kontrole zákonnosti pravomocných rozhodnutí brání konstrukci lhůt, po jejichž uplynutí nelze přezkum provést, a dále pro širokou možnost správního uvážení příslušného orgánu, který může při „vhodném“ výkladu § 94 odst. 5 v podstatě kdykoli dát přednost „ochraně dobré víry“ před zrušením nezákonného rozhodnutí. Podrobněji viz například Černý, P., Dohnal., V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha, Linde, 2006, str. 278 – 281.

14) Viz § 100 správního řádu. I v tomto případě se ovšem (na základě § 100 odst. 5) použije sporné ustanovení § 94 odst. 5 o ochraně dobré víry (viz předchozí poznámku).

15) Srov. např. Vedral, J.: K rozsahu působnosti nového správního řádu. In: Nový správní řád. Praha, ASPI, 2005.

16) Jde zejména o zásady zákonnosti, zákazu zneužití pravomoci správního orgánu, šetření oprávněných zájmů a práv právnických a fyzických osob nabytých v dobré víře, souladu rozhodování s veřejným zájmem, materiální pravdy (správní orgán postupuje tak, aby byl přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu a aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v rozsahu, který je nezbytný pro soulad úkonu s právními předpisy a veřejným zájmem), rovnosti procesních práv všech dotčených osob a vzájemného souladu postupů veřejné správy a součinnosti správních orgánů.

17) Podrobněji viz například Černý, P., Dohnal., V., Korbel, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha, Linde, 2006, str. 348-356. K výkladu pojmů „obdobné“ a „přiměřené“ srov. též čl. 41 aktuálního znění Legislativních pravidel vlády ([http://wtd.vlada.cz/files/vlada/legislativa/legpravidla\\_040811.pdf](http://wtd.vlada.cz/files/vlada/legislativa/legpravidla_040811.pdf)).

18) Že má jít o samostatná řízení, vyplývá ostatně již ze znění § 149 odst. 2 – srov. dikci „správní orgán usnesením přeruší řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko.

**Publikováno: 26. 7. 2006**

## Jak zabránit nezákonným postupům při vydávání závazných stanovisek

*Mgr. Luděk Šikola*

Dle právního názoru krajského úřadu je souhlas podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny (se zásahem do krajinného rázu – pozn. aut.) závazným stanoviskem dotčeného orgánu státní správy ve smyslu § 149 správního řádu, neboť je podkladem pro navazující správní řízení stavebního úřadu. Z

tohoto důvodu se souhlas dle § 12 zákona nevydává v režimu správního rozhodnutí, ale formou vyjádření, což je úkon, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, v tomto případě stavebního úřadu. 1)

Tento právní výklad královéhradeckého krajského úřadu z poloviny května letošního roku vyvolal horečnou výměnu názorů mezi právníky ekologických organizací, kteří s ním jednoznačně nesouhlasí, a následně Ministerstvem životního prostředí. Výsledek diskuze bude prezentovat tento článek.

Právní základ k vysvětlení problematiky závazných stanovisek nově upravených ve správním řádu čtenáři mohli získat v předcházejícím článku Pavla Černého. Autor zde podrobně popsal obecnou právní úpravu tohoto správního aktu podle nového správního řádu. Pro čtenáře následujících řádek je důležité si zapamatovat, že o závazné stanovisko se jedná v případě, že je 1. vydáno dotčeným orgánem na základě zmocnění zvláštním zákonem, 2. není samostatným rozhodnutím vydaným ve správním řízení a 3. jeho obsah je závazný pro výrokovou část navazujícího rozhodnutí. 3)

### **Pohled okem úředníka MŽP**

V úvodu citovaná část rozhodnutí orgánu ochrany přírody nevznikla v hlavách právníků krajského úřadu, ale na podkladě právního názoru nadřízeného orgánu – MŽP. Oficiálně ministerstvo své právní závěry potvrdilo ve stanovisku vyžádaném ekologickými nevládními organizacemi. Ministerstvo se domnívá, že závazné stanovisko nezakládá, nemění nebo neruší práva nebo povinnosti konkrétní osoby, že se jedná o kvalifikované vyjádření správního orgánu k určité otázce. Při naplnění pojmových znaků závazného stanoviska (viz. výše) se pak bez ohledu na právní povahu dovozovanou ze zvláštního právního předpisu, bude vždy jednat o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu.

Výslovně ministerstvo uvádí příklad souhlasu podle § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (souhlas k činnostem v ochranných pásmech ZCHÚ) nebo § 44 (souhlas k činnostem ve ZCHÚ) cit. zákona. O zásazích do významného krajinného prvku (§ 4 odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb.) nebo zásazích do krajinného rázu (§ 12 cit. zák.) se ministerstvo nezmiňuje, ale je zřejmé (už i z praxe orgánu ochrany přírody), že

předpokládá aplikaci § 149 správního řádu i na tato řízení. Svůj právní názor opírá o závěr, že jestliže společná ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny stanovují, 4) že se na uvedené souhlasy a stanoviska vztahují obecné předpisy o správním řízení, míní se tím odkaz na § 149 správního řádu a nikoli odkaz na správní řízení zakončené rozhodnutím podle části II. správního řádu. S tímto názorem nelze souhlasit. Podívejme se proč.

### **Exkurz do minulosti správního řízení**

Starý správní řád (zák. č. 71/1967 Sb.), jenž pozbyl účinnosti k 31. 12. 2005, se zabýval pouze úzce vymezenou činností správních orgánů týkající se vydávání rozhodnutí ve správním řízení. Zcela opomíjel a procesně neupravoval činnosti správních orgánů směřující k vydávání jiných správních aktů, např. osvědčení, vyjádření nebo uzavírání veřejnoprávních smluv. Subsidiarita užití obecného procesního předpisu na postupy správních orgánů podle zvláštních zákonů proto byla často řešena odkazem na „použití obecných předpisů o správním řízení“. 5) Přičemž ostatní správní akty (jako např. vyjádření nebo osvědčení) nebyly upraveny vůbec.

### **Exkurz do nové procesní úpravy činnosti orgánů veřejné správy**

Nový správní řád (zák. č. 500/2004 Sb.) komplexně zahrnul do své úpravy veškerou činnost orgánů veřejné správy. Správní řízení v úzkém smyslu (celý starý správní řád) – zakončené vydáním rozhodnutí – zahrnul do své části II. Rozlišil ovšem i další autoritativní správní akty jako např. závazná stanoviska nebo příkaz a upravil i činnost státních orgánů např. při vydávání osvědčení. Z tohoto zcela odlišného pojetí obou správních řádů pak vyplývá i to, že jestliže zvláštní zákony odkazují na obecné předpisy o správním řízení, jedná se o odkaz na části II. a III. nového správního řádu, nikoli na celý nový správní řád, a nikoli tedy na postup při vydávání závazného stanoviska upravený v části IV., jak se snaží dovozovat MŽP.

Aby bylo zřejmé jaká část správního řádu se použije na ten který správní akt, bude nutné ve zvláštních předpisech upravit odkazy na konkrétní ustanovení správního řádu. 6) Do té doby ovšem odkaz na obecný předpis o správním řízení znamená odkaz na část II. a III. správního řádu, protože správní řád nijak nenovelizoval zvláštní předpisy. K takovému výkladu se kloní také garant správního řádu, ministerstvo vnitra. 7)

## **MŽP předešlo účinnost právní úpravy**

Letos schválený nový stavební zákon a s ním zákon o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona nabývají účinnosti od 1. 1. 2007. V souladu s tím, co bylo řečeno v předešlém odseku, změnový zákon novelizuje zvláštní zákony tak, aby odkazy v nich odpovídaly nové procesní úpravě správních činností v postupech podle stavebního zákona. Proto doplňuje § 90 odst. 1 zák. 114/1992 Sb. o větu: „Souhlasy a stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným správním rozhodnutím.“.

Jedině takto určitě je možné zasahovat do zvláštních předpisů, nikoli však konstrukcemi o nepřímé novele staršího předpisu zvláštního novějším obecným předpisem. Vůle zákonodárce projevovaná ve změnovém zákoně je dalším dokladem toho, že výkladové hrátky MŽP a na ně navazující aplikační praxe orgánů ochrany přírody jsou nezákonné a předcházejí účinnost souboru nových stavebních předpisů.

### **Závazná stanoviska vydávaná orgány ochrany přírody od 1. 1. 2007**

Od uvedeného data skutečně budou orgány ochrany přírody vydávat mnohé správní akty jako závazná stanoviska, jež budou ve smyslu § 149 správního řádu podkladem k vydání navazujícího rozhodnutí. Co z této skutečnosti pro účastníky a dotčené orgány plyne, resp. jak byl měl podle našeho názoru vypadat zákonný proces? Nejlépe bude ukázat si postup na konkrétním případě, např. závazném stanovisku o zásahu do krajinného rázu podle § 12 zák. č. 114/1992 vydávaném orgánem ochrany přírody jako podklad v územním řízení.

Žadatel o územní rozhodnutí musí v průběhu územního řízení nebo ještě před jeho započítím požádat orgán ochrany přírody o vydání závazného stanoviska o zásahu do krajinného rázu, samozřejmě pouze v případě, že k takovému zásahu skutečně dochází. Orgán ochrany přírody - dotčený orgán v územním řízení - bude povinen tuto skutečnost sdělit všem dotčeným osobám při postupu o vydání závazného stanoviska a občanským sdružením, která mají podanou u tohoto orgánu žádost podle § 70 odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb. Jedná se totiž o zamýšlený zásah, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Dotčené osoby

mohou nahlížet do spisu a podat vyjádření ke všem podkladům a skutečnostem.

V této fázi se v zásadě postup nebude v ničem lišit od formálního správního řízení. Jakmile nebude mít správní orgán pochybnosti o stavu věci, vydá závazné stanovisko o zásahu do krajinného rázu. Z formálního a obsahového hlediska opět půjde o písemnost blížíící se rozhodnutí. Znamená to, že bude obsahovat uvozovací část, výrok, odůvodnění a poučení. V poučení a následných procesních možnostech účastníků nastávají největší změny oproti rozhodnutí.

Proti samotnému závaznému stanovisku podle § 12 zák. č. 114/1992 Sb. se nebude možné odvolat. Odvolání může následovat až po vydání územního rozhodnutí v rámci něhož lze napadnout třeba jen podmínku danou závazným stanoviskem o zásahu do krajinného rázu. Uvedený odvolací proces by se měl popsat již v poučení samotného závazného stanoviska, tzn. že dotčený orgán by v něm měl poučit účastníky o tom, že nelze podat odvolání, ale že je možné závazné stanovisko napadnout v rámci odvolání do územního rozhodnutí. Rovněž by měl podat poučení o tom, že závazné stanovisko je možné napadnout v přezkumném řízení. 8) Podnět k zahájení přezkumného řízení by mělo být možné podat ihned po oznámení závazného stanoviska.

### **Závazná stanoviska a nové stavební právo**

Problematickou se zatím jeví skutečnost, že nový stavební zákon obsahuje množství postupů, které nejsou ukončeny rozhodnutím, ale ve kterých se rozhoduje o právech a povinnostech konkrétních osob, jako např. územní souhlas, kterým se místo územního rozhodnutí za určitých nijak výjimečných okolností dá umístit stavba nebo ohlášení stavby. Zákon o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném od 1. 1. 2007 stanoví, že i v případě ohlášení stavby nebo územního souhlasu se např. souhlas podle § 12 jako podklad vydává podle § 149 správního řádu.

Když se vrátíme do úvodu tohoto pojednání k pojmovým znakům závazného stanoviska, zjistíme, že to je závazné pro výrokovou část navazujícího rozhodnutí. Tím ovšem ohlášení stavby není. Právo stavby v takovém případě vzniká fikcí rozhodnutí, resp. marným uplynutím lhůty 40 dnů, ve které stavební úřad stavbu nezakáže. Závazné stanovisko se tak nemá kam promítnout, neboť neexistuje navazující výrok rozhodnutí. Zjevně se tak v

tomto případě dostávají do rozporu stavební zákon (resp. zvláštní zákon) a správní řád. Pro případné dotčené osoby však bude podstatné, že nemají žádný řádný opravný prostředek, pouze přezkumné řízení, na jehož zahájení ovšem nemají právní nárok. Vzhledem k tomu, že uplynutím 40 denní ohlašovací lhůty vzniká právo stavět, čímž může dojít k zásahu do práv dotčených osob, mělo by být možné podat správní žalobu.

Shrneme-li poměrně složitou problematiku závazných stanovisek, opeřenou navíc aktuálními zmatky způsobenými výkladem MŽP, nezbyvá než konstatovat, že do konce letošního roku musí být podkladové správní akty vydávány jako samostatná správní rozhodnutí. Od 1. ledna potom v těchto případech bude následovat postup popsany výše autorem.

*Autor působí ve Sdružení právníků EPS.*

**Poznámky:**

- 1) Citace rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství ze dne 15. 5. 2006, č. j. 10875/ZP/2006-Br-3.
- 2) Černý, P.: Úprava závazných stanovisek v novém správním řádu je problematická, *Via Iuris ONLINE* ze dne 26. 7. 2006, <http://www.viaiuris.pilaw.cz/vi-uvod/>.
- 3) Srov. § 149 odst. 1 správního řádu.
- 4) Srov. § 90 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb. a pozn. pod čarou.
- 5) Srov. např. § 90 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 21 zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, § 41 zák. č. 44/1988 Sb., horní zákon.
- 6) Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.K. Beck, 2006 nebo Černý, P., Dohnal, V., Korbela, F., Prokop, M.: *Průvodce novým správním řádem*. Praha. Linde Praha, a. s., 2006.
- 7) Srov. závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 31/2006: <http://www.mvcr.cz/ministerstvo/poradnisbor/zavery/2006/31.html>.
- 8) Srov. § 149 odst. 5 správního řádu.

**Publikováno:** 2. 8. 2006

## **O posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí - SEA**

*Mgr. Radek Motzke*

Ekologický právní servis pravidelně hodnotí soulad českého práva s evropskými směrnici v oblasti životního prostředí. Jedním z hodnocených témat je posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (anglicky: Strategic Environmental Assessment – zkráceně SEA). Koncepcí se v zásadě rozumí jakýkoli strategický dokument připravovaný orgánem veřejné správy, který stanoví rámcové podmínky pro realizaci konkrétních záměrů v určitém území nebo v určité oblasti veřejné správy. Podmínkou je, že koncepce může mít významný dopad na životní prostředí. Takovou koncepcí je například územní plán ve smyslu zák. č. 50/1976 Sb., stavební zákon, který stanoví, zda lze v určitém území vybudovat dálnici a v jaké trase.

### **Směrnice SEA**

Myšlenka posuzování vlivů koncepcí je v evropském právu poměrně nová. Zakotvila ji teprve směrnice č. 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (směrnice SEA). Smyslem směrnice SEA je provést posuzování vlivů již ve fázi strategického plánování pro určité území, tedy v době, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené. SEA by měla například vyřešit, v jaké trase má být dálnice zanesena do územního plánu tak, aby měla přijatelné dopady na životní prostředí. Před realizací konkrétního úseku dálnice pak musí být provedeno posouzení EIA podle starší směrnice č. 85/337/ES o posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (anglicky: Environmental Impact Assessment - zkráceně EIA). Smyslem směrnice EIA je v návaznosti na obecné posouzení SEA provést detailní posouzení konkrétního záměru, například, zdali lze zmenšit dopady určitého úseku dálnice na životní prostředí, pokud bude vedena na pilotech místo na klasickém náspu.

Členské státy byly povinny směrnici SEA převést do svého národního práva nejpozději do 21. července 2004. Česká republika tak učinila změnou zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, která nabyla účinnosti ke dni 1. května 2004. Česká úprava v mnoha ohledech směrnici SEA vyhovuje, v některých oblastech se však

dostává do rozporu s jejími požadavky. Vyplývá to jednak ze samotného textu české a evropské právní úpravy, jednak z výkladu směrnice SEA, který Komise zveřejnila na webové adrese. 1)

## **Česká právní úprava vs. směrnice SEA**

Zásadní nesoulad spočívá v tom, že česká úprava za určitých okolností nemusí dopadat na všechny koncepce, na které by podle směrnice dopadat měla. Tento názor lze doložit následujícími argumenty. Čl. 3 směrnice SEA rozděluje koncepce na dva druhy: na koncepce, které musí být posuzovány vždy, a koncepce, které se, pro menší předpokládanou závažnost, posuzují pouze, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Nutno dodat, že zjišťovací řízení je jakýmsi zkráceným předběžným posouzením, ve kterém se rozhodne, zdali bude koncepce podrobena plnému posouzení SEA.

Z Čl. 3 odst. 2 směrnice SEA plyne, že se vždy posuzují koncepce v oblasti zemědělství, průmyslu, územního plánování apod., které stanoví rámec pro povolení záměrů uvedených v příloze I a II směrnice č. 85/337/ES EIA. Okruh posuzovaných koncepcí se tedy stanoví odkazem na směrnici EIA, která však nebyla důsledně převzata do českého práva. Konkrétně nebyl převzat bod 10 (a) přílohy II, který požaduje posuzování záměrů rozvoje průmyslových zón, a bod 10 (b) přílohy II, který požaduje posuzování záměrů rozvoje sídel. Český zákonodárce nezahrnul tyto dva typy záměrů do posuzování EIA pravděpodobně proto, aby zabránil zbytečnému dvojímu posuzování – nejdříve na úrovni SEA, a poté na úrovni EIA. V důsledku toho se však koncepce průmyslových zón a koncepce rozvoje sídel posuzují podle SEA pouze, pokud se ve zjišťovacím řízení stanoví, že mohou mít závažný vliv na životní prostředí. Směrnice však požaduje, aby takové koncepce byly posuzovány vždy, neboť u nich závažný vliv na životní prostředí automaticky předpokládá. Česká úprava je tedy mírnější než směrnice, což představuje rozpor s evropským právem.

### **Koncepce pro využití oblastí na lokální úrovni a malé změny koncepcí**

Čl. 3 odst. 3 směrnice SEA dále stanoví, že zjišťovacímu řízení mají být podrobena koncepce, které stanoví využití malých oblastí na lokální úrovni a malé změny koncepcí. Český zákonodárce převedl toto ustanovení do § 10a odst. 1 písm. b) zákona, který požaduje podrobit zjišťovacímu řízení koncepcí, u nichž

je dotčené území tvořeno územním obvodem pouze jedné obce. Podle ustanovení do § 10a odst. 1 písm. b) zákona vztahuje zjišťovací řízení na všechny změny koncepcí, bez ohledu na jejich rozsah a závažnost. První ustanovení není v souladu se směrnicí, druhé jí zřejmě vyhovuje.

Zprvém, územím jedné obce je podle českého práva například území celé Prahy, nebo jiného velkého města. Mohlo by se tedy stát, že ve zjišťovacím řízení skončí koncepce týkající se celé Prahy. Zákonodárce tomu mohl zabránit, pokud by v případě velkých měst stanovil, že se automaticky posuzují všechny koncepce, které se dotýkají území více než jedné městské části nebo jednoho městského obvodu. Rozloha a zalidnění jednotlivých městských částí se však mohou dost lišit. Ze systémového hlediska se proto jeví jako nejvhodnější stanovit, že se automaticky posuzují všechny koncepce, které se dotýkají území, jehož rozloha překračuje zákonem stanovenou jednotnou mez.

Zadruhé, zákon požaduje pouze zjišťovací řízení pro všechny změny koncepcí, bez ohledu na jejich rozsah a závažnost. Mohlo by se tedy stát, že ve zjišťovacím řízení skončí velmi závažné změny, které budou znamenat změnu třeba 95 % celé koncepce. Avšak zmíněný výklad Komise sám v bodě 3.36 uvádí, že pojem „malé změny koncepcí“ použitý ve směrnici je zcela vágní a v praxi nepoužitelný. Nemělo tedy smysl, aby byl tento pojem doslova převeden do českého zákona. Jelikož směrnice nestanoví žádné limity nebo konkrétnější vodítko jak rozhodnout, které změny koncepcí mají být automaticky podrobena plnému posouzení a které pouze zjišťovacímu řízení, je zřejmě nejlepším systémovým řešením podrobit pro začátek všechny změny koncepcí pouze zjišťovacímu řízení. Pokud se v něm ukáže, že změny mohou mít závažný vliv na životní prostředí, budou ve druhém kole podrobena plnému posouzení. Toto ustanovení zřejmě směrnici SEA vyhovuje.

Ukázali jsme si, že česká právní úprava SEA je v některých částech v rozporu s evropským právem. Lze tedy očekávat, že Komise zahájí s Českou republikou přestupkové řízení pro porušení evropského práva, jako to učinila v případě porušení směrnice EIA. Na konci tohoto řízení může Evropský soudní dvůr uložit velmi citelnou pokutu. Věřme, že čeští legislativci odstraní rozpory dříve, než bude pokuta uložena.

*Autor působí ve Sdružení právníků EPS.*

---

## Poznámky:

1) <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>

**Publikováno:** 16. 8. 2006

---

## Mezinárodní únosy dětí, II. díl

*JUDr. Pavlína Vondráčková,*

*JUDr. Jindřich Kloub*

V první části jsme se věnovali úvodu do problematiky mezinárodních únosů dětí a popisu mechanismu aplikace nejzásadnějšího právního předpisu z této oblasti, jímž je Haagská úmluva o soukromoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí.

Nyní se budeme zabývat aplikací Haagské úmluvy v případě únosů dětí mezi členskými státy EU, jež má některá svá specifika – a to v důsledku nařízení Rady (ES) č. 2201/2003. Dále popíšeme specifická řízení, jimiž se lze též domáhat vydání neoprávněně přemístěného dítěte a která, ač zřídka používaná, mohou být ještě efektivnější než řízení dle Haagské úmluvy.

### Aplikace Haagské úmluvy v případě únosů mezi členskými státy EU

S účinností ode dne 1. 3. 2005, kdy nabylo účinnosti nařízení Rady (ES) č. 2201/2003, je třeba Haagskou úmluvu aplikovat v kontextu ustanovení čl. 11 tohoto nařízení. Proto v případech, kdy se oprávněná osoba domáhá žádostí dle Haagské úmluvy, aby bylo nařízeno navrácení dítěte nacházejícího se na území jednoho členského státu EU do jiného členského státu EU, v němž bezprostředně předtím mělo obvyklý pobyt, musí příslušné orgány postupovat v souladu s ustanoveními čl. 11 odst. 2 až 8 nařízení Rady (ES) č. 2201/2003. Ze změn, které vyplývají pro aplikaci Haagské úmluvy v případech, na něž dopadá čl. 11 nařízení Rady (ES) č. 2201/2003, je třeba zmínit především následující dvě:

1. Nařízení návratu dítěte nemůže být odmítnuto na základě čl. 13 písm. b) Haagské úmluvy, v případě, kdy se prokáže, že byla přijata adekvátní opatření k ochraně zájmů dítěte po jeho návratu (čl. 11 odst. 5 nařízení Rady (ES) č. 2201/2003).
2. Dle čl. 11 odst. 8 nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 je vykonatelné každé

rozhodnutí soudu, který vykonává jurisdikci dle nařízení Rady (ES) č. 2201/2003, ukládající navrácení dítěte, přestože soud příslušný dle Haagské úmluvy již rozhodl o nenavrácení dítěte. To znamená, že i v případě, kdy se nepodaří dosáhnout vydání dítěte neoprávněně přemístěného např. z ČR do jiného členského státu EU prostřednictvím Haagské úmluvy, je možné domoci se jeho navrácení na základě výkonu rozhodnutí českého soudu vydaného v opatrovnickém řízení poté, co byl návrat dítěte dle Haagské úmluvy zamítnut, a to v souladu s ustanoveními čl. 41 a čl. 42 nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 postupem, který bude blíže popsán ve třetím pokračování tohoto článku.

Důrazně je však třeba upozornit na skutečnost, že v případě uvedeného nařízení využilo Dánsko svého práva na základě čl. 1 a čl. 2 protokolu o pozici Dánska ke smlouvě o Evropské Unii a neparticipuje tak na jeho aplikaci. Kde se tak v této souvislosti mluví o členských státech EU, je jimi třeba rozumět všechny členské státy EU s výjimkou Dánska.

### Specifická řízení v případě mezinárodních únosů dětí

Jak bylo uvedeno v I. díle tohoto článku, lze se navrácení neoprávněně přemístěného dítěte domáhat nejen ve zvláštním řízení dle Haagské úmluvy, což je bezpochyby nejčastěji využívaný způsob, ale též cestou řízení o uznání a následném výkonu existujícího rozhodnutí soudu, které bylo přemístěním dítěte porušeno. Právními instrumenty, které takové řešení umožňují, jsou především Evropská úmluva o uznávání a výkonu rozhodnutí o výchově dětí a obnovení výchovy dětí, Úmluva o pravomoci orgánů, použitelném právu, uznávání, výkonu a spolupráci ve věcech rodičovské zodpovědnosti a opatření k ochraně dětí a nařízení Rady (ES) č. 2201/2003. Není třeba zdůrazňovat, že použití těchto řízení, která jsou mnohdy efektivnější než řízení dle Haagské úmluvy, je podmíněno existencí rozhodnutí soudu upravujícího výchovu dítěte či styk s ním.

### Výhody, které přináší Evropská úmluva o uznávání a výkonu rozhodnutí o výchově dětí a obnovení výchovy dětí

Tato úmluva je instrumentem mezinárodního práva soukromého přijatým za účelem ochrany práv rodičů nezletilých dětí ve vztahu k jejich výchově. Svým účelem, kterým je

umožnění obnovy výchovy dětí, která byla narušena protiprávním přemístěním dítěte přes hranice na území cizího státu, se tato úmluva, uzavřená v roce 1980 Lucemburku a vyhlášená pod č. 66/2000 Sb. m. s., překrývá s Haagskou úmluvou a shodných rysů je možné nalézt více – včetně osobní působnosti na děti mladší 16 let. Úmluvy však mají mezi sebou několik rozdílů, které je nutno mít na paměti při rozhodnutí o volbě, dle které ze zmíněných úmluv postupovat v případě protiprávního přemístění dítěte za hranice.

Především je možné se podle Evropské úmluvy o uznávání a výkonu rozhodnutí o výchově dětí a obnovení výchovy dětí domáhat návratu dítěte pouze v případě, že je vydáno rozhodnutí o výchově, s nímž je takové přemístění v rozporu, a to cestou uznání a výkonu takového rozhodnutí ve státě, do něhož bylo dítě uneseno. Nelze ji tedy použít v případech, kdy přemístění dítěte je porušením práv plynoucích ze zákona.

Rozhodnutí o výchově dítěte je jako klíčový pojem definováno v čl. 1 bod c) této úmluvy, jako rozhodnutí orgánu, jehož předmětem je péče o osobu dítěte, včetně práva rozhodovat o místě jeho bydliště nebo o právu styku s ním.

Bylo-li dítě přemístěno přes hranice v rozporu s rozhodnutím o výchově dítěte - tj. protiprávně ve smyslu této úmluvy - má dotčená osoba právo žádat prostřednictvím ústředního orgánu kteréhokoliv smluvního státu (v ČR Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí) o uznání a výkon rozhodnutí o výchově dítěte na území státu, do něhož bylo dítě přemístěno. Zpravidla bude žadatel podávat žádost na ústřední orgán svého domovského státu, který nejprve tuto žádost postoupí ústřednímu orgánu státu, na jehož území se dítě nachází, a následně pak bude pomocí svého odborného aparátu žadateli asistovat v průběhu řízení o uznání a výkonu rozhodnutí na území dožádaného státu.

Uznání a výkon rozhodnutí, vydaného v jednom smluvním státě, na území jiného smluvního státu je vázán na splnění stanovených podmínek, dle nichž lze případy protiprávního přemístění rozlišit do tří skupin. Jedná se o:

1. případy, na něž se vztahuje čl. 8 této úmluvy a u nichž, při splnění stanovených podmínek není možnost návratu dítěte (uznání a výkon rozhodnutí o výchově dítěte) odmítnout. Jedná se jednak o situace,

kdy jak oba rodiče, tak i dítě, byli občany státu obvyklého pobytu dítěte v okamžiku zahájení řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí o výchově, či v době protiprávního přemístění, předcházel-li přemístění vydání rozhodnutí a žádost o obnovení výchovy byla podána ústřednímu orgánu ve lhůtě šesti měsíců od neoprávněného přemístění. Dále se jedná o situace, kdy dítě, které má právo styku s určitou osobou, pobývajícím v cizině, nebylo navráceno po uplynutí dohodnutého období příslušné osobě, mající o něj právo péče a žádost o obnovení výchovy byla podána ve lhůtě šesti měsíců ode dne, kdy mělo být dítě vráceno. Jsou-li uvedené podmínky splněny, ústřední orgán učiní všechny kroky potřebné k obnovení výchovy dítěte, přičemž soudní orgán rozhodující o návratu dítěte nemá možnost odmítnout uznání a výkon rozhodnutí o výchově dítěte, jež bylo neoprávněným přemístěním či neoprávněným zadržením dítěte porušeno.

2. případy neoprávněného přemístění dle čl. 9 této úmluvy, u kterých žádost k obnovení výchovy byla podána ve lhůtě 6 měsíců, avšak u nichž není splněna podmínka státní příslušnosti rodičů i dítěte ke státu obvyklého pobytu dítěte v době vydání rozhodnutí o výchově. V těchto případech již navrácení dítěte (uznání a výkon rozhodnutí) není bezpodmínečné a může být odmítnuto z důvodů uvedených v čl. 9 písm. a) až c). Ve zkratce lze za tyto důvody označit zásadní procesní pochybení v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí o výchově, které mělo za následek nepřítomnost odpůrce při jednání a dále neslučitelnost rozhodnutí s již existujícím rozhodnutím o výchově vydaném v dožadovaném státě před přemístěním.
3. případy neoprávněného přemístění dle čl. 10 této úmluvy, kdy žádost o obnovení výchovy dítěte byla podána po uplynutí šestiměsíční lhůty od přemístění dítěte (čl. 8, 9 této úmluvy a contrario). V těchto případech může být uznání a výkon rozhodnutí odmítnut jak z důvodů uvedených u druhé skupiny, tak i z dalších důvodů uvedených v čl. 10 odst. 1 písm. a) až d) této úmluvy, jako např. neslučitelnost rozhodnutí se základními zásadami rodinného práva

dožadovaného státu, změna poměrů v důsledku plynutí času a státní příslušnost dítěte ke státu dožadovanému.

Samotné řízení o uznání a výkonu rozhodnutí má být dle čl. 14 této úmluvy „rychlé a jednoduché“. Před vydáním rozhodnutí příslušný orgán musí zjistit názor dítěte, ledaže by to nebylo s ohledem na jeho věk a chápání možné, nicméně však případný nesouhlas dítěte s navrácením není sám o sobě důvodem k jeho zamítnutí, jako tomu je u Haagské úmluvy.

S ohledem na výše uvedené lze tedy konstatovat, že Evropská úmluva o uznávání a výkonu rozhodnutí o výchově a obnovení výchovy dětí poskytuje ve srovnání s Haagskou úmluvou účinnější prostředky k dosažení navrácení dítěte přemístěného v rozporu s rozhodnutím o výchově do cizího státu, a to především díky omezené možnosti použití důvodů pro odmítnutí nařízení návratu dítěte, nicméně je třeba si uvědomit, že tuto úmluvu lze použít pouze, je-li vydáno rozhodnutí o výchově. Také je třeba mít na paměti omezený počet jejích smluvních stran.

### **Navrácení dítěte ještě snadněji – Úmluva o pravomoci orgánů, použitelném právu, uznávání, výkonu a spolupráci ve věcech rodičovské zodpovědnosti a opatření k ochraně dětí**

Tato úmluva, která obsahuje především kolizní normy k určení použitelného práva a soudní pravomoci, rovněž upravuje postup k navrácení dětí přemístěných přes státní hranice v rozporu s vydaným opatřením k ochraně osoby a majetku dítěte, což je pojem, pod nějž spadají veškerá rozhodnutí o svěření dítěte do výchovy individuální, výchovy ústavní, pěstounské péče, rozhodnutí o styku s dítětem atp.

Osoba, jejíž práva k dítěti, která jsou založena rozhodnutím soudu uvedeným v předchozím odstavci, byla neoprávněným přemístěním dítěte přes hranice porušena, může požádat o uznání a následný výkon toto rozhodnutí na území smluvního státu, kde se dítě nachází. Orgán rozhodující o uznání a výkonu rozhodnutí může jeho uznání odmítnout pouze z důvodů uvedených v čl. 23 odst. 2 této úmluvy. Těmito důvody jsou:

1. Nedostatek soudní pravomoci orgánu, který rozhodnutí vydal. Soudní pravomoc je určena v čl. 5 až 7 této úmluvy.

2. Procesní pochybení v řízení, jež předcházelo vydání rozhodnutí, o jehož uznání je žádáno, spočívající v tom, že dítěti či osobě, která namítá, že toto rozhodnutí narušuje její rodičovskou zodpovědnost, nebyla dána příležitost ke slyšení.
3. Výhrada veřejného pořádku.
4. Neslučitelnost rozhodnutí, o jehož uznání je žádáno, s pozdějším rozhodnutím vydaným v nesmluvním státě této úmluvy, jestliže toto pozdější rozhodnutí splňuje podmínky pro uznání.

Jak je z uvedeného zřejmé, je počet důvodů, pro něž je dle této úmluvy možno odmítnout navrácení dítěte mnohem nižší ve srovnání s důvody omezujícími vydání dítěte dle Haagské úmluvy či těmi omezujícími uznání a výkon rozhodnutí dle Evropské úmluvy o uznávání a výkonu rozhodnutí o výchově dětí a obnovení výchovy dětí.

V případě, kdy je dítě přemístěno na území jiného státu v rozporu s vydaným rozhodnutím o jeho výchově, lze tedy doporučit, aby osoba jejíž právo k dítěti bylo přemístěním porušeno zvolila k domáhání se navrácení dítěte z mezinárodních smluv probíraných v tomto oddíle právě Úmluvu o pravomoci orgánů, použitelném právu, uznávání, výkonu a spolupráci ve věcech rodičovské zodpovědnosti a opatření k ochraně dětí. Je však třeba mít na paměti, že možnost jejího užití je v současné době limitována malým počtem smluvních stran, kterých je ke dnešnímu dni pouze deset. 1)

### **Závěr**

Právní úpravě ES se pro její obsažnost budeme věnovat v závěrečném díle tohoto článku a to spolu s úvahami nad současnou situací v oblasti řízení v případě mezinárodních únosů nezletilých dětí s náměty na její možné zlepšení ve světle praktických zkušeností.

*Pavλίna Vondráčková je advokátka,  
Jindřich Kloub je advokátní koncipient.  
Spolupracují s Ligou lidských práv.*

### **Poznámky:**

- 1) Viz status ratifikace úmluvy. Hague conference on private international law. Dostupné z: [http://hcch.e-vision.nl/index\\_en.php?act=conventions.status&cid=70](http://hcch.e-vision.nl/index_en.php?act=conventions.status&cid=70).

**Publikováno:** 23. 8. 2006

### Dítě má právo na styk s rodičem, ne povinnost

*Mgr. Hana Langhansová*

Na úvod si, milí čtenáři, dovolím jeden krátký příběh. Rodiče malé Terezky se rozvedli, když jí bylo deset let. Terezka zůstala s maminkou a tatínek se od nich odstěhoval. Než odešel, sliboval, že za ní bude chodit co nejčastěji a také Terezka ho bude navštěvovat, kdykoli bude chtít. A tak Terezka čekala. Moc se jí po tatínkovi stýskalo, několikrát mu volala, aby za ní přišel, ale nikdy neměl čas. Při jednom telefonátu jí řekl, že se brzy Terezce narodí sestřička. Pak už se tatínkovi nemohla dovolat, jenom nějaká cizí paní jí vždycky řekla, že tatínek zrovna není doma. Terezka byla moc smutná, že nemůže vidět tatínka. Ve škole se učili, že každé dítě má právo na kontakt s oběma rodiči. Terezka se proto rozhodla obrátit na sociální pracovníci a s její pomocí na soud, aby styk s tatínkem upravil. Soud opravdu rozhodl, že Terezka má právo tatínka vídat každých čtrnáct dní o víkendu a každý týden ve středu odpoledne v místě svého bydliště. Terezka zase čekala, ale tatínek nepřišel. Se sociální pracovníci proto podaly návrh na výkon rozhodnutí. Soud výkon nařídil a tatínek byl předveden soudním vykonavatelem, aby se s ní Terezka mohla vídat.

#### **Je styk s rodičem pro dítě prospěšný vždy?**

Zdá se vám to „přitažené za vlasy“? Že se to takhle stát nemohlo? Máte pravdu, ve skutečnosti to bylo takhle: Když byly Terezce dva roky, začalo být její mamince divné, jak se chovala. Ze všech jejích projevů došla nakonec k závěru, že je asi Terezka sexuálně zneužívána a že pachatelem bude nejspíš její otec. Rozhodla se svou dceru chránit, podala trestní oznámení a důrazně se manželovi postavila. Ten se před ní netajil tím, co s Terezkou dělá, rozhodl se ji zastrašit násilím. Nakonec se sice ze společného bytu odstěhoval, trval však na tom, že si Terezku bude brát na víkendy a když mu ji matka nechtěla dávat, brutálně ji napadal, bil ji, škrtil, vyhrožoval do telefonu. Jindy se násilím dobýval do bytu, rozbíjel dveře. Napadal také její rodiče, kteří jí pomáhali Terezku chránit. Terezka se tatínka bála, jednak se jí nelíbilo, co s ní dělá, když je o víkendu s ním, jednak často viděla, jak se chová k mamince a k prarodičům.

Policie k oznámení přistoupila velmi laxně. Matka Terezky se musela stále dožadovat provedení vyšetřovacích úkonů. Po nějaké době si vyšetřovatelka přece jen vyžádala znalecký posudek psychologů, která zneužívání nevyloučila ani nepotvrdila. Vzhledem k věku Terezky a jejím vyjadřovacím schopnostem nebylo možné s jistotou nic určit. Byl tedy nařízen další znalecký posudek, tentokrát na otce Terezky. Nezjistila se u něj žádná sexuální deviace. Matka Terezky ale stále nebyla spokojená a nechala Terezku znovu vyšetřit znalci, kteří usoudili, že ke zneužívání velmi pravděpodobně opravdu došlo. Současně se k ní donesly zprávy, že otec navštěvuje různé instituce a odborníky v té době do případu zapojené a snaží se je ovlivnit a zmanipulovat, dokonce některým nabízel úplatky (jeden člověk byl dokonce za převzetí úplatku od Terežčina otce odsouzen, on sám však nikdy nebyl ani obviněn).

Trestní oznámení bylo nakonec po téměř roce prověřování odloženo. Matka ze strachu ukryla Terezku u babičky. Věděla proč. Terežčin otec dorazil téměř okamžitě, když je teď nevinný, bude si brát Terezku, kdy se mu zlíbí. Když ji doma nenašel, zuřil a její matku málem uškrtil. Z toho zranění má trvalé následky. Matka se pokoušela nechat případ znovu otevřít, navrhovala další důkazy, které nebyly provedeny, nakonec byl ale opět odložen. Již nevěděla, jak se agresivním útokům bránit, nechtěla Terezku nechat s otcem o samotě.

Terezka jí byla sice soudem svěřena do výchovy, protože se s ní ale skrývala na neznámém místě a neumožňovala otcí styk (který soudce upravil na jeho návrh předběžným opatřením na celý víkend každých čtrnáct dní), bylo vydáno předběžné opatření, kterým byla Terezka svěřena do péče diagnostického ústavu. Proti matce Terezky bylo zahájeno trestní stíhání s paradoxním zdůvodněním. Týrala Terezku tím, že ji opakovaně nechávala vyšetřit znalci, čímž ji „soustavně vystavovala opakovanému připomínání nevhodných situací“(!). (Je třeba ovšem také podotknout, že ji nechala z vlastní iniciativy vyšetřit jen jednou, jinak vždy na podnět institucí).

Po matce Terezky bylo vyhlášeno pátrání, což byla poslední kapka. Už nevěřila, že je náš stát schopen poskytnout její dceři ochranu, utekla s ní tedy do zahraničí, kde se skrývaly za pomoci charitativních organizací několik let. Za tu dobu absolvovala Terezka v zahraničí terapii, která jí po psychické stránce velmi pomohla, její psychologové ale zastávají názor,

že ani po několika letech není kontakt Terezky s otcem v jejím zájmu. Mohl by ji znovu poškodit.

Její matce se nakonec za pomoci advokáta podařilo dosáhnout zastavení trestního stíhání proti ní, takže se mohla do České republiky vrátit a pokračovat v soudní mašinérii. Případ sexuálního zneužívání byl znovu otevřen a po čase znovu odložen. Matka Terezky viděla šanci alespoň u civilního soudu. Podala návrh na zákaz styku otce s Terezkou. Naopak otec žádal styk upravit. Byly nařízeny další znalecké posudky. Znalec z oboru psychiatrie konstatoval, že otec je zcela v pořádku, zatímco matka trpí bludy. Je třeba poznamenat, že znalec nezjistil u matky žádnou psychiatrickou diagnózu (bludy jsou pouze průvodním jevem onemocnění). Terezka byla vyšetřena dvěma psycholožkami, jejichž závěr je paradoxní. Vyšetřily Terezku sice docela důkladně, zjistily, že otce vidět nechce, že ji matka nijak nemanipuluje, rovněž nevyloučily možnost, že Terezka byla sexuálně zneužívána a byla svědkyní brutálního domácího násilí ze strany otce. Přesto dospěly k závěru, že Terezka trpí syndromem zavrženého rodiče a je v jejím zájmu mít ve svém životě mužský vzor, který by jí měl otec poskytnout.

Soud nakonec vše posoudil a rozhodl. Terezka se s otcem stýkat musí, i když nechce. Terezku soud nevyslechl. Co víc, Terezka má podle soudu za svým otcem jezdit do ČR, kde se s ním bude stýkat nejprve pod dohledem odborníků, později, až spolu navážou kontakt, budou se stýkat o samotě. Proti rozsudku se matka Terezky odvolala. A to je prozatím konec. Tedy není to konec skutečný, jen prozatím nevíme, co bude dál. Na posledním rozhodnutí je dost nezvyklý fakt, že by dítě mělo jezdit za otcem, navíc stovky kilometrů. Soud už totiž ví, kde Terezka bydlí. Přesto rozhodl proti obvyklé praxi, podle které si otec dítě vyzvedává v místě bydliště matky. Je nepochybné, že matka Terezky si nemůže dovolit tyto cesty platit.

### **Syndrom odcizeného (zavrženého) rodiče aneb jak šikovně „vědecky“ obhájit, že to co dítě nechce, je ve skutečnosti v jeho zájmu**

Další z řady závažných faktů se týká znaleckého posudku, který byl vypracován psycholožkami. Je třeba podotknout, že „syndrom zavrženého rodiče“ (the parental alienation syndrome) neexistuje v mezinárodně schválené klasifikaci nemocí a poruch. Tato „diagnóza“ k nám byla převzata z

americké literatury, jejím autorem je psycholog R. A. Gardner. Navíc do češtiny byl název velmi nešťastně přeložen, výraz „zavržený“ totiž naznačuje aktivní chování dítěte, které svého rodiče neoprávněně zavrholo. Zároveň celé toto pojetí naznačuje, že je třeba dítě nějakým způsobem léčit. Přitom podstata tohoto „syndromu“ (raději budeme užívat přesnější překlad „odcizeného rodiče“) spočívá v tom, že jeden z rodičů dítě manipuluje a takzvaně programuje proti druhému rodiči, až následně dítě začne tohoto rodiče odmítat. Podle samotného autora nemůže nikdy jít o syndrom odcizeného rodiče v případě, kdy rodič dal dítěti oprávněný důvod k nenávisti. Je jasné, že nelze usuzovat na tento syndrom z pouhého faktu, že dítě svého rodiče odmítá. V České republice se však užívání „syndromu“ znalci, soudci, sociálními pracovníky a také zejména samotnými rodiči velmi rozmohlo.

Hrozba pro všechny děti, které oprávněně odmítají kontakt s jedním z rodičů, spočívá v tom, že, jak je patrné, řada odborníků si literaturu řádně ani neprostudovala, navíc samotný syndrom odcizeného rodiče je nepropracovaný a v mnoha bodech rozporuplný. Podle jeho stoupenců by děti měly být přinuceny ke kontaktu s rodičem, kterého odmítají, podle jiných odborníků je toto pro dítě velmi škodlivé i za situace, že skutečně vykazuje příznaky popsaného syndromu. Pokud je dítě navíc nuceno ke kontaktu s rodičem, který mu ublížil nebo ubližoval druhému rodiči před zraky dítěte, může ho tento nucený kontakt těžce psychicky poškodit. Bohužel podle našich zkušeností se z tohoto „syndromu“ postupně stává „univerzální medicína“ na všechny případy, kdy se skutečná příčina nechuti dítěte setkávat se s rodičem neprokáže. 1)

Z praxe je známa řada případů, kdy dítě rodiče odmítá pouze v důsledku dlouhého odloučení. To bývá často podpořeno délkou soudního řízení ve věcech péče o nezletilé. 2) Paradoxně pak v těchto situacích rovněž dochází k „diagnostikování“ „syndromu zavrženého rodiče“ u těchto dětí, přestože zde prokazatelně k žádnému ovlivňování dítěte druhým rodičem nedocházelo (několikaleté odloučení bylo způsobeno např. nezájmem rodiče za současného popírání otcovství).

### **Diskriminace na základě věku, aneb právo jako povinnost**

Je obecně známo, že jak Úmluva o právech dítěte, tak i zákon o rodině přiznávají dítěti, které je schopno formulovat své vlastní

názory, právo vyjadřovat se ve všech záležitostech, které se ho dotýkají, zejména být slyšeno v každém řízení, které se jej dotýká. 3) K tomu má dítě obdržet potřebné informace. Úmluva rovněž zakotvuje právo dítěte odděleného od jednoho nebo obou rodičů udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči, ledaže by to bylo v rozporu se zájmy dítěte. 4) Zatímco např. v Rakousku existuje zákonem pevně stanovená věková hranice, od které se v řízení o úpravu poměrů k nezletilému dítěti zjišťuje jeho názor (od patnácti let se pak dítě může samo rozhodnout, se kterým z rodičů chce žít a zda se s druhým chce stýkat), u nás je praxe v této oblasti velice pestrá.

Vzhledem k tomu, že tyto otázky nebývají řešeny Nejvyšším nebo Ústavním soudem, liší se postup i judikatura v jednotlivých soudních krajích, okresech a dokonce i mezi samotnými soudci. Zatímco jedna soudkyně si předvolá šestileté dítě a jiná požádá sociální pracovníci, aby zjistila názor tříletého dítěte, někteří soudci stále ještě nepovažují za nutné toto právo respektovat ani u starších dětí. Dále bývají problematické i konkrétní okolnosti, za kterých toto vyjádření probíhá, např. za účasti jednoho z rodičů u sociální pracovnice. Často děti ani nechápou, k čemu se vyjadřují, není zde dostatečný prostor pro vytvoření důvěry.

Je jasné, že rozumová a volní vyspělost dítěte se odvíjí od jeho věku a mnoha dalších faktorů. Z tohoto důvodu také dítě není (většinou do svých osmnácti let) plně způsobilé k právním úkonům. 5) Tuto způsobilost nabývá postupně, právě v návaznosti na rozumovou a volní vyspělost. Je třeba připomenout, že od patnácti let mohou děti legálně pracovat, jsou trestně odpovědné, mohou mít pohlavní styk. Dokonce se navrhuje snížení této hranice. Od šestnácti let můžou nezletilí s povolením soudu uzavřít manželství. Diskutuje se o snížení věkové hranice pro výkon volebního práva na šestnáct let.

Přesto ani sedmnáctileté dítě se nemůže rozhodnout, se kterým rodičem chce žít. Podle převládající soudní praxe se nemůže rozhodnout ani o tom, zda se chce stýkat s rodičem, se kterým nežije ve společné domácnosti. V českém právním řádu není sice nikde zakotvena povinnost dítěte se s tímto rodičem stýkat, ovšem s vyloučením právně významného projevu vůle nezletilého a posuzováním pouze „zájmu dítěte“ v praxi dochází k tomu, že je právo dítěte na styk s rodičem jako povinnost uplatňováno. Styk je vymáhán proti vůli dětí. Existují sice osvícení

soudci, kteří již uznávají, že např. čtrnáctileté dítě nelze ke styku s rodičem nutit, na druhou stranu dle našich zkušeností převládají případy, jako například případ jedné naší klientky, které chtěl soudce udělit pokutu za to, že „nepřipravila“ ke styku s otcem svou sedmnáctiletou dceru (to znamená, že se dcera nechtěla s otcem stýkat).

Dochází tím dle mého názoru k porušení řady ustanovení Listiny základních práv a svobod, Úmluvy o právech dítěte, Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách a dalších mezinárodních dokumentů o lidských právech. Již samotný článek 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen LZPS) říká, že lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Pokud existují nějaké nerovnosti, pak u dětí se jedná o zvýšenou ochranu, jak to stanoví i čl. 32 odst. 1 LZPS. Dále je třeba zmínit článek 3 odst. 1, který sice v demonstrativním výčtu neuvádí věk, jako faktor, na základě něhož by mohlo docházet k diskriminaci, lze jej však podřadit pod pojem „jiné postavení“. Článek 4 pak stanoví, že povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Jak již jsem zmínila, v našem právním řádu není a ani nemůže být zakotvena povinnost dítěte, stýkat se s kýmkoli, tedy ani s rodičem.

Samozřejmě lze argumentovat tím, že soudy zde ukládají pouze druhému rodiči povinnost připravit dítě ke styku a ve stanovenou dobu druhému rodiči předat. To je sice pravda, taková konstrukce však domyšlená do důsledku spěje k tomu, že je zcela vyloučena jakákoli možnost, že by dítě, tedy osoba mladší osmnácti let, mohla mít v tomto případě vlastní vůli. V praxi se pak pod pojmem „připravit dítě ke styku“ v mnoha případech rozumí dítě přesvědčit a pokud to nejde po dobrém, pak jej prostě přinutit.

V mnoha případech pak při samotném předání dítěte může docházet i k porušování jeho práv zakotvených v článku 7, tedy práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, někdy by se situace dala popsat rovněž jako „ponižující zacházení“ (čl. 7 odst. 2 LZPS). Pokud se to zdá přehnané, zkusme si představit některou z mediálně známých scén výkonu soudního rozhodnutí odebráním dítěte a v roli dítěte si představme dospělou osobu.

### **Vůle dítěte je relevantní**

Jak bylo uvedeno výše, dítě nabývá způsobilost k právním úkonům postupně. To se týká i způsobilosti procesní, náš právní řád nevyklučuje, aby dítě podalo samo návrh na

změnu výchovného prostředí či např. změnu rozhodnutí o úpravě styku. Samozřejmě soud by mohl takový návrh odmítnout s poukazem na nedostatek způsobilosti z důvodu nízkého věku, například Ústavní soud již ale přiznal stěžovatelům ve věku 11 a 12 let způsobilost k podání ústavní stížnosti. 6) Samotné podání návrhu však nezaručuje, že projevu vůle dítěte bude soudem přikládán dostatečný význam.

Odmítání dítěte stýkat se s rodičem nemá povahu právního úkonu ani dle práva hmotného, ani procesního. Bylo by proto žádoucí změnit zákon o rodině v tom smyslu, že dítě nemůže být za žádných okolností nuceno ke styku s rodičem, se kterým nežije ve společné domácnosti. Pokud dítě styk s rodičem odmítá a není zde současně důvod pro zákaz styku, pak by styk neměl být automaticky upravován, jak se tomu děje dosud, ale ponechán bez úpravy. Zároveň je zde třeba upravit postup pro zjišťování projevu vůle dítěte, pokud by styk nebyl upraven, bylo by vhodné například aby sociální pracovník v určitých časových intervalech zjišťoval, zda se názor dítěte nezměnil. Pokud by dítě dle znaleckého posudku vykazovalo znaky manipulace druhým rodičem, pak je třeba tuto situaci řešit s tímto rodičem a nikoli donucováním dítěte ke styku či jeho „převýchovou“.

*Autorka působí v Lize lidských práv.*

#### **Poznámky:**

1) Více o této problematice např. Branislava Vargová: "Syndrom zavrženého rodiče" jako problematický termín, časopis Právo a rodina, 3/2006.

2) Podrobně se problematikou délky opatrovnických řízení a jejího vlivu na právo dítěte na spravedlivý proces zabývá Veronika Kristová ve svém článku Děti pod ochranou soudů, Via Iuris ONLINE ze dne 17. 8. 2005, <http://www.viaiuris.pilaw.cz/vi-ve-verejnem-zajmu/170805.phtml>.

3) Čl. 12 Úmluvy o právech dítěte (sdělení Federálního ministerstva zahraničí č. 104/1991 Sb.): „1. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zabezpečují dítěti, které je schopno formulovat své vlastní názory, právo tyto názory svobodně vyjadřovat ve všech záležitostech, které se jej dotýkají, přičemž se názorům dítěte musí věnovat patřičná pozornost odpovídající jeho věku a úrovni.

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

§ 31 odst. 3 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině: „Dítě, které je schopno s ohledem na stupeň svého

vývoje vytvořit si vlastní názor a posoudit dosah opatření jeho se týkajících, má právo obdržet potřebné informace a svobodně se vyjadřovat ke všem rozhodnutím rodičů týkajících se podstatných záležitostí jeho osoby a být slyšeno v každém řízení, v němž se o takových záležitostech rozhoduje.“

4) Čl. 9 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte (sdělení Federálního ministerstva zahraničí č. 104/1991 Sb.): „Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uznávají právo dítěte odděleného od jednoho nebo obou rodičů udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči, ledaže by to bylo v rozporu se zájmy dítěte.“

5) §§ 8 a 9 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

6) Nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. III ÚS 125/98 in Veronika Kristová: Děti pod ochranou soudů, Via Iuris ONLINE ze dne 17. 8. 2005, <http://www.viaiuris.pilaw.cz/vi-ve-verejnem-zajmu/170805.phtml>.

**Publikováno: 12. 7. 2006**

## **Jak zatočit s kverulanty**

*Mgr. David Zahumenský*

Ústavně chráněné právo na spravedlivý proces zahrnuje rovněž „právo na přístup k soudu“.

1) Je možné, aby veřejná moc toto právo omezila z důvodu obrany před stížnostmi „kverulanta“? Tato otázka se někomu může zdát zbytečná, seznámím Vás ale s případem, kdy se tak skutečně stalo.

### **Jak zbavit procesních práv**

Okresní soud ve Znojmě omezil v roce 2000 způsobilost pana C. k právním úkonům tak, že „není způsobilý jednat samostatně před soudem, není schopen jednat s orgány státní správy a s orgány územní samosprávy“. Došlo k tomu v řízení, o jehož zahájení nebyl informován, nebyl přizván k jednání a ani rozhodnutí ve věci mu nebylo doručeno. Zastoupení účastníka bylo formálně odbyto ustanovením soudní úřednice, které ale v řízení byla pouze pozorovatelem. 2) Jediným důkazem tak byl psychiatrický posudek a následný výslech znalce.

Znalkyně se příliš nezdržovala dlouhým vyšetřováním zdravotního stavu pana C. a posudek vypracovala na základě starší dokumentace. Pan C. měl již v té době za sebou několik hospitalizací v psychiatrické léčebně a v roce 1988 mu byla dokonce na několik let nařízena ústavní ochranná léčba, poté co byl stíhán pro trestný čin útoku na státní orgán a orgán společenské organizace. Toho se měl dopustit tím, že „hrubě urážel a

pomlouval Okresní soud v Nymburku a Okresní národní výbor ve stejném městě". V této souvislosti byl na něj byl vypracován první znalecký posudek, který konstatoval, že „posuzovaný trpí duševní chorobou: paranoiou s plíživým paranoickým vývojem". Tato nálepka mu již zůstala.

V období před vydáním omezujícího rozsudku pobýval pan C. v domově důchodců, kde se mu ale nelíbilo a byl personálem šikanován. Proto si začal na podmínky v domově stěžovat, rozesílat trestní oznámení, stížnosti a další podání. Jeho „kverulantství" bylo důvodem pro zahájení řízení o způsobilosti k právním úkonům a vyústilo v rozsudek, kterým byl pan C. zbaven procesní subjektivity. Opatrovníkem mu byl ustanoven ředitel domova důchodců. Znalkyně v posudku uvedla, že pan C. je sice schopen samostatně hospodařit s libovolnou finanční částkou (v tom mu nemoc nijak nepřekáží), z důvodu jeho paranoidního nastavení však doporučila omezení způsobilosti v procesní oblasti, čemuž soud plně vyhověl.

### **Z důvodu ochrany. Ale čím?**

Důvodem pro omezení způsobilosti k právním úkonům je podle § 10 odst. 2 občanského zákoníku to, že osoba není schopna činit určité právní úkony. 3) Je sporné, zda může být snaha domoci se svých práv vykládána jako neschopnost činit procesní právní úkony, mohlo by se ale zdát, že toto omezení bylo přeci jen v zájmu pana C., neboť ten již byl dříve za verbální napadání státních orgánů trestně stíhán. Omezení způsobilosti k právním úkonům však žádné následky v oblasti trestní odpovědnosti nemá a odnětí práva na přístup k soudům a dalším orgánům není možné člověku zabránit v tom, aby se na tyto orgány se svými podáními nadále obracel. Často však takový zásah má velmi „antiterapeutický" efekt. Člověk s určitým paranoidním nastavením bude obecně více podezřívavý vůči společnosti. Pokud jej však jeho práva na přístup k soudu zbavíme, znamená to, že státní orgány se již nebudou jeho podáními zabývat. To ale nemůže pro daného jednotlivce znamenat nic jiného, než že i tyto orgány jsou zataženy do jakéhosi spiknutí proti němu. 4)

Pokud jde o otázku položenou v úvodu tohoto textu, v minulém roce ji již jednoznačně zodpověděl Ústavní soud ve svém nálezu č. IV. ÚS 412/04 ze 7. prosince 2005: „Brání-li se veřejná moc, v daném případě patrně obtížné, komunikaci se stěžovatelem tak, že zkrátí jeho subjektivitu způsobem, že svou

komunikaci se stěžovatelem ukončí svým autoritativním výrokem, jímž stěžovateli odejme část jeho právní osobnosti, nelze takový postup shledat souladným s cílem, který je nezbytný ve svobodné a demokratické společnosti, a již proto je třeba její postup považovat za excesivní aplikaci obvyčejného práva, v daném případě § 10 odst. 2 OZ, a tedy i za zásah do základního práva stěžovatele garantovaného čl. 5 Listiny."

Nejde ovšem o jediný judikát, ze kterého lze odvodit nezákonnost či protiústavnost omezení způsobilosti pouze v oblasti procesních práv. Nejvyšší soud se k věci ve svém stanovisku CPj 201/77 ze dne 23. 5. 1979 vyjádřil takto: „Není [...] správný postup těch soudů, které určují rozsah omezení způsobilosti občana tak, že vedle omezení způsobilosti ve sféře hmotného práva (popřípadě bez vyslovení omezení v této oblasti nebo v širším rozsahu než z tohoto omezení plyne) vyslovují i omezení jeho způsobilosti jednat samostatně před soudy nebo státními notářstvími, tedy jeho procesní způsobilosti." Nejvyšší soud zde respektuje logiku spočívající v tom, že pokud je někdo schopen činit právní úkony ve sféře hmotného práva a realizovat tak svá práva (např. právo vlastnit majetek), nelze mu odejmout procesněprávní složku jejich ochrany.

### **Je možné se bránit**

Výše uvedenou argumentaci přijal v tomto roce i Okresní soud ve Znojmě, když vyhověl návrhu pana C. na navrácení způsobilosti k právním úkonům. Soudkyně nejen, že panu C. navrátila plnou způsobilost k právním úkonům, ale vyhověla i návrhu právníků MDAC a Ligy lidských práv v tom, aby na základě § 190 občanského soudního řádu omezující rozsudek zrušila. Takové zrušení omezení způsobilosti má účinek ex tunc – tedy od počátku, což potvrzuje i judikatura Nejvyššího soudu. 5) Na pana C. se tedy hledí tak, jako by ve způsobilosti nikdy omezen nebyl.

Zásah do způsobilosti je závažným zásahem do osobnostních práv jednotlivce (viz výše citovaný nálezk Ústavního soudu ze 7. 12. 2005, dále viz např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Matter v. Slovensko ze dne 5. 7. 1999). Trpí-li někdo duševní chorobou, je ve společnosti již tak stigmatizován. Osoba s omezenou způsobilostí k právním úkonům má navíc implicitně také omezenou možnost uzavřít manželství (srov. § 14 odst. 2 zákona o rodině), nemá rodičovskou způsobilost (viz § 34 odst. 2 zákona o rodině); nezanedbatelný je také

pocit ponížení, který (i částečná) „nesvéprávnost“ přináší. Mimoto není přirozeně možné toto omezení před dalšími osobami utajit, neboť se povinně zaznamenává do občanského průkazu.

V případě pana C. šlo o zásah prokazatelně nezákonný, neboť omezující rozsudek byl na základě § 190 o. s. ř. zrušen. Pan C. proto požaduje náhradu imateriální újmy po České republice. Počkejme si, zda mu budou české soudy schopny a ochotny řádnou satisfakci přiznat.

*Autor působí v Centru advokacie duševně postižených (MDAC).*

### **Poznámky:**

1) Viz čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“, dále např. viz čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech a jeho výklad v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (srov. Např. rozhodnutí Golder v. Spojené Království ze dne 21. 2. 1975).

2) K tomu došlo na základě tehdy (a ve většině případů bohužel ve stejné podobě dosud) platných ustanovení občanského soudního řádu (§§ 196-191). Ústavnost některých z těchto paragrafů je minimálně sporná.

3) „Jestliže fyzická osoba pro duševní poruchu, která není jen přechodná, anebo pro nadměrné požívání alkoholických nápojů nebo omamných prostředků či jedů je schopna činit jen některé právní úkony, soud její způsobilost k právním úkonům omezí a rozsah omezení v rozhodnutí určí.“

4) Zejména pak, když k omezení či zbavení způsobilosti docházelo (a stále dochází) bez účasti dotčeného jednotlivce, případně i bez toho, aby se vůbec dozvěděl, že takové řízení bylo zahájeno. Znalci velmi často doporučí rozsudek člověku nedoručit, soudy pak tuto možnost s oblibou na základě § 189 občanského soudního řádu využívají.

5) Viz rozhodnutí Rc 76/69 ze dne 31. 1. 1969: „Rozhodnutí podle § 190 o. s. ř. , jímž se původní - nesprávné - rozhodnutí zrušuje, má proto zpětnou účinnost v tom směru, že po právní moci rozsudku podle § 190 o. s. ř. je třeba na takovou osobu pohlížet, jako by způsobilosti k právním úkonům nebyla nikdy zbavena, popř. v ní omezena.“

**Publikováno:** 28. 9. 2006

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

### **K čemu je nám EIA?**

*Mgr. Filip Gregor*

Česká republika je 7. nejatraktivnější zemí pro investory na světě. Důvodů pro tento mimořádný úspěch se dá nalézt několik. Nejzásadnější roli zřejmě hraje kombinace levné pracovní síly a umístění na jednotném evropském trhu. Plusové body připadají nepochybně na vrub i vstřícnému a chápavému přístupu českých úředníků. Prvním řízením ve věcech povolování velkých investic je řízení o posouzení vlivu záměru investice na životní prostředí (dále EIA). 1)

Případy, ve kterých ministerstvo životního prostředí v těchto řízeních vydalo nesouhlasné stanovisko, by se daly spočítat na prstech jedné ruky. Buď jsou tedy záměry investic projektovány s dostatečným ohledem na jejich dopad na životní prostředí, nebo máme co do činění se systémovým selháním. Případy kontroverzních velkých investic, ve kterých byl oficiálně deklamován zájem státu na jejich uskutečnění, 2) nasvědčují spíše druhému závěru. Podívejme se na případ investice, která stojí mimo zájem médií a ve které úřady postupovaly s poněkud menší obezřetností.

### **Nová pneumatikárna**

Na podzim roku 2005 oznámila finská společnost Nokian Tyres záměr vybudovat nový závod na výrobu pneumatik v České republice, a to v obci Lešná u Valašského Meziříčí, lokalitě vytipované agenturou Czechinvest. Nová továrna by měla zaměstnat až tisíc lidí. Z ekonomického hlediska byl výběr lokality jasný - v bezprostřední blízkosti průmyslové zóny vyrábí společnost CS Cabot saze, které tvoří jednu z hlavních vstupních surovin při výrobě pneumatik. O pár set metrů dále stojí závod společnosti DEZA, který zpracovává minerální oleje, jejichž spalováním společnost CS Cabot saze vyrábí. Plánovaná produkce nové pneumatikárny má činit 8 milionů kusů ročně a je tedy třeba počítat s dostatečným surovinovým zabezpečením. V bezprostředním sousedství průmyslové zóny se v současné době navíc buduje čtyřproudová komunikace napojující region na hlavní dálniční tahy.

Stejné skutečnosti však vnímali místní obyvatelé zcela opačně. Dvě velké chemičky a dálnice za humny pro ně byly důvodem, proč proti projektu pneumatikárny vystoupit. Pod petici vyjadřující nesouhlas s projektem nové pneumatikárny se podepsalo 370 místních občanů. Jejich reakci částečně neznalému pozorovateli mohou vysvětlit data z Integrovaného registru znečištění, který závod DEZA uvádí jako největšího českého znečišťovatele benzenem a na přední místa ho řadí i v emisích těkavých organických látek, rtuti a oxidů síry a dusíku. Petiční výbor se obrátil na odpovědné orgány, od kterých se mu dostalo rady účastnit se svými připomínkami procesu EIA.

## Proces EIA

Účelem procesu EIA je provést posouzení, jaké jsou očekávané dopady záměru na životní prostředí, jaké alternativy připadají v úvahu a které z nich jsou nejvhodnější. Posouzení musí vycházet ze stávajícího stavu zatížení životního prostředí se zohledněním, že životní prostředí nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení, která je vyjádřena mj. imisními limity. 3) Zákon výslovně zmiňuje povinnost zohlednit v podkladech řízení kumulaci vlivů záměru s dalšími záměry v lokalitě, ať již realizovanými nebo plánovanými.

Nicméně dokumentace předložená oznamovatelem záměru tuto povinnost nesplňovala. Stávající zatížení životního prostředí odvozovala pouze z krajské rozptylové studie, tedy z obecných údajů pro celý kraj. Nejbližší stanice, jejichž měření studie zahrnovala, se nacházela 7 kilometrů daleko. Pachovým zatížením lokality, které je díky závodu DEZA zpracovávajícím polyaromatické uhlovodíky mimořádné, se dokumentace vůbec nezabývala, ačkoliv uvádí, že záměr nové pneumatikárny bude zatěžovat okolí zápachem.

Dalším krokem v procesu EIA je vypracování posudku k předložené dokumentaci nezávislou autoritou, a to jak na ministerstvu životního prostředí, tak na oznamovateli záměru. V tomto případě byl pověřen Ing. Obluk, který v posudku doporučil ministerstvu vydat souhlasné stanovisko. Ke kumulaci vlivů záměru s oběma chemičkami a rychlostní komunikací se nevyjádřil, vyjádřil se pouze k možné kumulaci vlivů záměru s lakovnou společností CIE METAL v případě emisí těkavých organických látek. Tuto kumulaci zároveň vyloučil s tím, že při výrobě pneumatik nebudou těkavé organické látky

vůbec použity. Nicméně posléze při veřejném projednání řekl, že: „Pokud by se jednalo o otázku těkavých organických látek v emisích, tak tam samozřejmě můžeme připustit, že při vulkanizaci vlastně máme nějaké dieny, styrenbutadienové kaučuky a tak dále, že v těch emisích, a to jsou ty vulkanizační plyny, nemůžeme vyloučit nějaké těkavé organické látky.“

Námítky podané veřejností i místními občanskými sdruženími Ing. Obluk vypořádal negativně jako neopodstatněné nebo nerealizovatelné, mj. tak vyřídil i požadavek na napojení závodu na železnici, ačkoliv průmyslová zóna přímo sousedí s velkým nákladním železničním nádražím.

V případě, že na tom předkladatelé nevypořádaných námitek trvají, proběhne veřejné projednání. Jeho smyslem by měla být diskuze o námitkách. V tomto případě byla diskuze narušena počátečním více jak půlhodinovým monologem Ing. Obluka, který popisoval technické detaily záměru. Většina z 200 přítomných lidí během jeho projevu z projednání odešla. Nakonec přece k diskusi o námitkách došlo. Ing. Obluk v ní výslovně odmítl, že by se v procesu EIA měly posuzovat i jiné zdroje znečištění zatěžující předmětnou lokalitu. Na jedné straně tu tedy vystupuje názor Ing. Obluka, na straně druhé text zákona, který právě takovouto povinnost uvádí.

Pokud po veřejném projednání nenavrhne zpracovatel posudku dopracování dokumentace, což se v tomto případě nestalo, musí odpovědný orgán (zde Ministerstvo životního prostředí) vydat souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko. Ministerstvo životního prostředí se však zachovalo zcela jinak. Případ, původně v režii územního odboru ministerstva v Olomouci, převzala kvůli jeho složitosti Ing. Honová, ředitelka odboru EIA na Ministerstvu životního prostředí v Praze. Ing. Honová obratem zaslala oznamovateli žádost o dopracování dokumentaci s odůvodněním, že na základě skutečnosti, že v dokumentaci chybí měření stávajícího stavu zatížení životního prostředí, nelze vydat souhlasné stanovisko. Jak bylo výše uvedeno tuto pravomoc ministerstvo nemělo. V reakci na to odjela do Prahy delegace radnice města Valašské Meziříčí, která intervenovala u ministra Ambrozka se stížností proti postupu Ing. Honové. Ing. Honová obratem vydala souhlasné stanovisko s předloženou dokumentací.

## Co je to korupce?

V obecné představě o korupci vystupuje člověk v dlouhém plášti s kloboukem a se svazkem bankovek. Korupce je však jakýmkoliv narušením nezávislosti orgánu, které vede k zneužití jeho pravomocí a k popření práva. V případech povolování velkých investic je pravidlem politická intervence. Zůstává otázkou, do jaké míry může politický tlak ovlivnit rozhodování úředníků, nicméně o jeho nepatřičnosti, minimálně v souvislosti s rozhodovacími procesy, pochybovat nelze.

Místní občané podali proti stanovisku Ministerstva životního prostředí žalobu ke správnímu soudu a současně oslovili přímo společnost Nokian Tyres s výzvou k dialogu. Obecní zastupitelstvo města Valašské Meziříčí v reakci na to jednomyslně schválilo prohlášení, že výstavbu závodu podporuje. Aktivní místní občané jsou označováni za nezodpovědné a ohrožující kredibilitu České republiky a vznik nových pracovních míst. Názorem autora tohoto článku je, že by v úvahách o tom, co je pro Českou republiku a její občany dobré, neměly chybět úvahy o právu, transparentnosti a nezávislosti, a že otázka zodpovědnosti není tak jednoduchá.

*Autor působí v EPS.*

### Poznámky:

- 1) Ve smyslu zákona č. 101/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí.
- 2) Na příklad investice společností Nemač, LG Phillips, Hyundai. K těmto více informacím na [www.sedlakjan.cz](http://www.sedlakjan.cz).
- 3) § 11 z. č. 17/1992 Sb. a § 5(2) z. č. 100/2001 Sb.

**Publikováno:** 5. 7. 2006

## DISKUSE A NÁZORY

### Mediace a domácí násilí

*Mgr. Robert Cholenský*

Lze vůbec vyjednávat s pachatelem domácího násilí? Může s domácím násilníkem vyjednávat jeho oběť? Odborná veřejnost je, pokud jde o odpovědi na tyto otázky, rozpolcená. Stejně je tomu i v případě mediace 1).

#### Je oběť domácího násilí „způsobilá“ uzavřít dohodu za pomoci mediace?

Jedna skupina odborníků tvrdí, že domácí násilí vede k nerovnosti sil mezi násilníkem a

jeho obětí, kterou mediátor nemůže vyrovnat, a tato nerovnost podle nich mediaci vylučuje. Oběť podle jejich názoru není schopna činit svobodná rozhodnutí týkající se jí samé, ale ani dětí, majetku atd. Navíc je z uvedených příkladů zřejmé, že schopnost sebeurčení souvisí se schopností rozhodovat i o dalších věcech. V naprosté většině případů chybí schopnost násilníka a jeho oběti vytvářet společná rozhodnutí, když je to násilník, kdo rozhodnutí sám učiní nebo alespoň schválí.

Domácí násilí též ohrožuje právní podstatu mediace. Výsledkem úspěšné mediace má být uzavření oboustranně výhodné dohody (většinou v písemné formě). Jedná se tedy o právní úkon, na který se vztahují ustanovení občanského zákoníku, zejména § 37 odst. 1. Toto ustanovení mimo jiné říká, že právní úkon musí být učiněn svobodně (tzn. bez nátlaku, výhrůžek, nikoli v tísní) a vážně, jinak je neplatný. V případě, kdy se jedna smluvní strana dopouští na straně druhé násilí či psychického týrání, pak lze s úspěchem pochybovat o platnosti dohody, kterou mezi sebou za takových podmínek uzavřou. Lze říci, že obě strany absolvovaly mediaci zcela zbytečně, neboť kladné mimosmluvní dopady procesu mediace na vztah obou zúčastněných stran jsou vysoce nepravděpodobné a smlouva může být zcela neplatná.

Dalšími riziky spojenými s mediací je nebezpečí, že násilník využije tohoto kontaktu, aby oběť, která už s ním nežije, sledoval na její novou utajenou adresu, případně může své oběti vyhrožovat i v průběhu mediace samé.

#### Násilník si mediaci nezaslouží?

Často se též objevuje argument, že samo provádění mediace vysílá signál, že násilí není nic tak závažného, aby oběť a násilník spolu nemohli svobodně vyjednávat jako rovný s rovným. Podle tohoto názoru mediace mezi domácím násilníkem a jeho obětí bagatelizuje situaci obětí domácího násilí. Někteří odborníci dokonce tvrdí, že taková mediace podkopává systém trestní spravedlnosti.

Druhá skupina expertů naopak zastává názor, že mediaci v případech domácího násilí nelze odmítnout, pokud může přinést více prospěchu než škody. Tito odborníci říkají, že domácí násilí zasahuje vztahy mezi násilníkem a obětí různou měrou. Nebo jinak formulováno - ne všechny vztahy zasažené domácím násilím jsou jím ovlivněny do stejné zničující míry, která by vylučovala užití mediace.

Dalším argumentem je i skutečnost, že mediátoři jsou školeni právě k tomu, aby dokázali vyrovnat nerovnováhu sil mezi účastníky mediace. Nerovnost sil je relativní, jeden partner může mít např. větší vliv na výchovu dětí, druhý na finance. Nerovnost sil také není typická jen pro případy domácího násilí (znamenalo by to, že je nutné vyloučit mediaci i v dalších případech, které nemají s domácím násilím nic společného). Zkušenosti z oblasti mezinárodní mediace, kde se řeší spory mezi státy navíc ukazují, že mediace je nejvhodnější technikou pro urovnání sporu právě tam, kde jeden národ má výraznou převahu nad druhým (např. vlastní více zbraní).

Příznivci mediace zároveň říkají, že pro řešení sporů, jež zahrnují domácí násilí, je kontradiktorní soudní proces nevhodný, neboť vede ke zhoršování vztahů mezi partnery, prohloubení pocitu viny na straně týrané oběti apod.

### **Respektujme vůli účastníků**

Mediace motivuje oba účastníky k ukončení násilí a vytvoření bezpečnostních mechanismů pro budoucnost, což soudní proces nečiní. Oběti samy často říkají, že jsou schopny samy se rozhodnout, jestli mohou podstoupit mediaci. Vůle oběti by měla být respektována, když uvážíme, že pouhý fakt, že se někdo stal obětí domácího násilí není důvodem pro zbavení způsobilosti k právním úkonům. Ačkoli nelze přehlížet, že existují případy, kdy se na projev vůle oběti nelze zcela spolehnout.

Výzkumy dále ukazují, že mediace v případech s domácím násilím vedla k výraznějším omezením fyzického i slovního napadání, psychického týrání, než pokusy o urovnání sporu vedené advokáty násilníka a oběti.

Při mediaci v případech s domácím násilím musí být mediátor velice opatrný. Nejprve je třeba zjistit, zda je ve vztah ovlivněn domácím násilím. Jestliže je domácí násilí přítomno, musí rozhodnout, zda mediace může stranám spíše prospět než ublížit. Pro dosažení maximální bezpečnosti celého procesu je nutno dodržet několik základních pravidel.

### **Před mediací**

S potenciálními účastníky mediace musí provést pohovor vyškolený pracovník - hodnotitel - např. mediálního programu (nikoli mediátor). Cílem pohovoru je získat dostatek podkladů pro vyhodnocení případu. Poté

rozhodne, zda případ projde standardní mediací nebo speciálně upravenou mediací, případně zda ho zcela vyloučí. Jedním z klíčových úkolů hodnotitele je zjistit, je-li případ zasažen domácím násilím. Pokud tomu tak je, musí zjistit, zda jsou obě strany spolu schopny jednat alespoň v některých aspektech v rovném postavení. Zcela vyloučit je nutno případy, kdy násilí stále pokračuje, bylo při něm užito zbraně nebo hrozby zbraní, oběť není schopna postavit své potřeby nad potřeby násilného partnera nebo alespoň na stejnou úroveň.

V zemích (např. USA), kde mediaci může nařídít soud, je nutné, aby mohla kterákoli ze stran po úvodním hodnotícím pohovoru odmítnout pokračovat v mediaci. Důležité také je, aby mediální program nebyl hodnocen podle počtu úspěšně skončených mediací, což může negativně ovlivňovat přístup mediátorů, ale podle jiných kritérií. Jako vhodnější ukazatele pro hodnocení mediálních programů se ukazuje spokojenost klientů s průběhem či výsledkem mediace, jejich pocit, že nebyli tlačeni k dohodě apod.

Rozhodně nelze podcenit význam kvalitního školení mediátorů a dalších pracovníků a též průběžné zvyšování jejich kvalifikace.

### **Mediační opatření**

Pokud byly zjištěny známky násilí, ale případ nebyl z mediálního programu vyloučen, pak je třeba přizpůsobit mediální proces. Doporučení pro opatření (přísnější než u běžných případů) provádí pracovník, který vedl vstupní hodnotící pohovor. Může se jednat např. o častější využívání oddělených jednání s jednotlivými stranami sporu, telekonference, někdy může proces řešení sporu prospět přítomnost „advokáta“, který nejistou oběť podpoří, dále je účinné používání dvojic mediátorů ve složení muž - žena, což kladně působí jak na oběť, tak na násilníka.

Účastníkům mediace musí být zdůrazněno, že od mediace mohou kdykoli ustoupit a že takové jednání není nic špatného, a ani nebude nikterak penalizováno (např. poplatkem) nebo jim přičítáno k tíži při projednávání sporu před soudem.

Samozřejmostí v případech domácího násilí jsou bezpečnostní opatření. Těmito opatřeními jsou např. oddělané vchody pro obě strany do budovy, kde se mediace odehrává, možnost přivolat ochranku, pokud by došlo k násilí v průběhu mediace, naprosté utajení adresy a dalších kontaktů stran a mediátora. Efektivním

opatření jsou odlišné časy odjezdu a příjezdu obou stran, přičemž oběť by měla odjíždět dříve než násilník (dobré je pokud ji k dopravnímu prostředku někdo doprovodí). Smyslem těchto opatření je snížit riziko neblahých následků domácího násilí, které se doposud nepodařilo odhalit.

### **Role soudu po mediaci**

V případech, kde soud v zahraničí mediaci nařizuje, je jeho povinností zajistit soulad dohody, kterou strany uzavřely, s právem a spravedlností. V ostatních případech je ponechána stranám volnost při uzavírání dohody o řešení jejich sporu, její kontrolu zpravidla provádějí jejich právní zástupci.

Součástí pomeadiačních opatření je i vytvoření podmínek umožňujících reálné dodržování dosažené dohody a zároveň kontrolu jejího naplňování. Je vhodné též nabídnout účastníkům následné konzultace či další mediaci.

### **Závěr**

V České republice zatím není užívání mediace rozšířeno, a tak ani v oblasti domácího násilí se tato technika neužívá. Je navíc pravděpodobné, že čeští odborníci na domácí násilí se lépe ztotožní s důvody, proč mediaci odmítnout, spíše než hledat způsoby, jak ji využít jako formu pomoci. V zahraničí se mediační praxe fenoménem domácího násilí zabývá již dlouho. 2)

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

### **Poznámky:**

1) Mediace je neformální dobrovolný proces vyjednávání, na kterém se shodly všechny strany sporu, usměřovaný neutrální třetí osobou (mediátorem), která pomáhá stranám vzájemně si porozumět a dosáhnout oboustranně výhodné dohody. Takováto dohoda je dílem stran, nikoli mediátora.

2) Mezi uznávané organizace v této oblasti patří např. Association of Family and Conciliation Courts, viz [www.afccnet.org](http://www.afccnet.org).

**Publikováno:** 28. 9. 2006

# **VIA IURIS**

**Soubor článků z „Via Iuris – Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE“  
za období 1. 7. – 30. 9. 2006**

[www.viaiuris.pilaw.cz](http://www.viaiuris.pilaw.cz)  
[www.viaiuris.cz](http://www.viaiuris.cz)

### **Připravuje:**



### **Rediguje:**

Mgr. David Zahumenský  
Pavčina Nedomová

### **Redakční rada:**

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

### **Adresa redakce:**

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