



## Obsah:

Svobodný přístup k informacím z trestního...	1
Několik poznámek ke stanovám...	3
Vydávání tzv. „radničních novin“...	5
Kým a proč (ne)jsou vymáhány evropské...	8
Stavební uzávěry – účinný nástroj obcí...	11
Ochrana před hlukem ze silniční dopravy...	14
Dočkáme se územního rozvoje?	16
Mezinárodní únosy dětí, III. díl	19
Mezinárodní únosy dětí, IV. díl	23
Občanskoprávní řešení situace oběti...	26
Rasová antidiskriminační směrnice...	28
Informovaný souhlas pacientů...	30
Souhlas nezpůsobilého pacienta	33

## POLITICKÁ PRÁVA

### Svobodný přístup k informacím z trestního spisu v ukončené věci

Mgr. Jiří Nezhyba

Na sklonku roku 2002 podal Ekologický právní servis (EPS) trestní oznámení proti bývalému starostovi a zastupitelům obce Havraň z důvodu, že zmařili konání místního referenda o rozšíření průmyslové zóny Joseph, v níž se staví továrna nadnárodní společnosti Nematik. Okresní ředitelství Policie ČR v Mostě v březnu 2003 vyšetřování ukončilo tzv. odložením věci, protože spáchání trestného činu nezjistilo.

EPS ve snaze zjistit, proč byl celý případ takto vyřešen, přestože byl postup starosty i zastupitelů označen Ústavním soudem za nezákonný, 1) požádal v dubnu 2004 Policii ČR o zpřístupnění informací ze spisové dokumentace k vyšetřování. Okresní ředitelství PČR v Mostě na jeho žádost nezákonně nijak nereagovalo. Obdobně pak postupoval i jeho nadřízený orgán, Správa Severočeského kraje v Ústí nad Labem, když v rozporu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím nerozhodla o odvolání EPS.

#### Žádost o informace nebo o nahlédnutí do spisu?

V červenci 2004 podanou žalobu EPS Krajský soud v Ústí nad Labem uznal v první polovině roku 2005 za oprávněnou. Nařídil proto Policii ČR, aby se žádostí EPS opětovně zabývala a

postupovala podle zákona č. 106/1999 Sb. Rozhodnutím soudu pak byla potvrzena právní argumentace, že žádost o informace podanou podle zákona o informacích nemůže úřad svévolně posoudit jako žádost o nahlédnutí do spisu, jak se s oblibou a pravidelně snaží státní orgány tvrdit, když nechtějí informace zpřístupňovat.

Jelikož však Policie ČR rozsudek soudu nerespektovala a opakovaně postupovala v rozporu se zákonem (neoprávněně požadovala upřesnění srozumitelné žádosti, nebo o ní posléze nerozhodla v zákonné lhůtě), byl EPS „nucen“ činit řadu právních kroků na ochranu svých práv, které na podzim roku 2005 vyústily v podání další žaloby. Krajský soud v Ústí nad Labem pak ve svém rozsudku ze dne 31. 8. 2006, č. j. 15 Ca 189/2005, zrušil rozhodnutí Policie ČR, Správy Severočeského kraje v Ústí nad Labem, a dal plně za pravdu argumentaci EPS. 2)

#### Důležitý precedent v otázce svobodného přístupu k informacím z trestního spisu

Uvedený rozsudek je důležitým precedentem, pokud jde o svobodný přístup k informacím z trestního spisu. Jasným a srozumitelným způsobem vymezuje, jak mají orgány činné v trestním řízení správně postupovat. Z rozsudku citujeme:

„Právo na informace v ústavním právním rámci zaručuje čl. 17 Listiny základních práv a svobod, který je pak blíže rozveden v jednotlivých právních předpisech nižší právní síly. Mezi takovéto předpisy patří i již výše citovaný zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád. Tyto dva zákony jsou přitom autonomní právní předpisy obsahující samostatnou úpravu poskytování informací. Trestní řád stanoví ve svých ustanoveních § 8a a § 65 pravidla pro poskytování informací sdělovacím prostředkům a nahlížení do trestního spisu, kterými se řídí orgány činné v trestním řízení.

Naproti tomu zákon o přístupu k informacím ukládá povinným subjektům povinnost poskytovat veškeré informace, jejichž poskytnutí není příslušnými ustanoveními tohoto zákona vyloučeno dle ust. § 7 až § 11. Ust. § 12 tohoto zákona upravující podmínky omezení stanovuje, že omezení se prakticky

provede tak, že se požadované informace (včetně těch doprovodných) poskytnou poté, co budou vyloučeny ty, u nichž to zákon stanoví. Oprávnění odepřít informaci trvá pouze po dobu trvání důvodu odepření.

### **Informace o probíhajícím trestním řízení versus informace o ukončeném trestním řízení**

Omezení, které ve vztahu k informacím souvisejícím s trestním řízením zákon o přístupu k informacím upravuje, je uvedeno pod písmenem a) ust. § 11 odst. 4 a týká se probíhajícího trestního řízení. Pouze v této oblasti platí poslední věta téhož ustanovení o tom, že nejsou dotčena speciální ustanovení trestního řádu. Pravidlo „ustanovení zvláštních zákonů o poskytování informací v příslušné oblasti tím nejsou dotčena“ je nutné vykládat tak, že zákon o přístupu k informacím nemění ani neruší pravidla zakotvená v jiných předpisech. To prakticky znamená, že poskytování informací o probíhajícím trestním řízení se řídí výlučně příslušnými ustanoveními trestního řádu. Trvá-li důvod odepření - tedy dokud trestní řízení probíhá (zákon hovoří o „probíhajícím“ řízení), informace dle zákona o přístupu k informacím nelze poskytnout.

V předmětné věci ale žalobce žádal o informace ohledně trestního řízení ukončeného, takže omezení dané ust. § 11 odst. 4 písm. a) zákona o přístupu k informacím ve vztahu k informacím souvisejícím s probíhajícím trestním řízením se zde nemohlo uplatnit. Soud má za to, že předmětné žádosti žalobce nemohlo být nevyhověno ze strany správních orgánů ani s odkazem na ust. § 2 odst. 3 zákona o přístupu k informacím. Trestní řád totiž neobsahuje natolik komplexní úpravu týkající se poskytování informací, aby mohl být zvláštním právním předpisem ve smyslu výše citovaného ustanovení zákona o přístupu k informacím, jenž by vylučoval možnost domáhat se poskytnutí informací podle zákona o přístupu k informacím.

### **Důvody po neposkytnutí informací?**

Žalovaný v dané věci pochybil, když žádost o informace vyhodnotil jako žádost o nahlížení do spisu a odepření požadovaných informací pak odůvodnil odkazem na konkrétní ustanovení trestního řádu, a to § 65. V daném případě mu nespovědilo právo interpretovat a aplikovat ustanovení trestního řádu. Měl postupovat pouze dle ustanovení zákona o přístupu k informacím tak, jak žalobce požadoval. Rovněž tak ochrana osobních

údajů, jak je upravena zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, na kterou správní orgány ve svých rozhodnutích rovněž poukázaly, není absolutním důvodem pro vyloučení aplikace celého zákona o přístupu k informacím při vyřizování žádosti o informace, nýbrž může být toliko důvodem pro odepření konkrétních informací, které jsou osobními údaji, jejichž zpracování tento zvláštní zákon nedovoluje.

Soud proto uzavírá, že správní orgány měly postupovat v souladu se zákonem o přístupu k informacím a poskytnout všechny informace s vyloučením těch, které podle uvedeného zákona poskytovat nelze, popřípadě ty dokumenty, které obsahují osobní údaje, v patřičných pasážích znečitelnit či je jinak pro žadatele učinit nepřístupnými. Dále soud poznamenává, že pokud se žalovanému žádost žalobce o poskytnutí požadovaných informací jevila jako značně obsáhlá a nadstandardní, nemůže to nic změnit na faktu, že správní orgány byly povinny přes velké množství vyžadovaných informací, žalobcově žádosti vyhovět, když Policie ČR byla v daném případě nepochybně povinným subjektem podle zákona o přístupu k informacím.

Na tomto místě soud podotýká, že pokud správní orgány považují předmětnou žádost žalobce za nadstandardní pro svoji obsáhlost a vyhovění jí by bylo spojeno s nezanedbatelnými náklady, není vyloučené, aby požadovaly úhradu nákladů spojených s vyřizováním žádosti ve smyslu ust. § 17 zákona o přístupu k informacím, jak bylo konstatováno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2003, č. j. 5A 119/2001-38, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 74 v sešitě č. 1/2004.

Nic na povinnosti poskytnout požadované informace nemůže změnit ani skutečnost, že některé informace žalobce získal již před podáním žádosti skrze poskytnutá usnesení o odložení věci ze dne 7. 3. 2003 a ze dne 13. 3. 2003. Rovněž argument žalovaného, že si žalobce měl možnost obstarat si veřejné informace jinde, než jen z uvedených trestních spisů, neobstojí za situace, kdy zákon o přístupu k informacím ve svém ust. § 6 uvádí, že pokud žádost směřuje k poskytnutí zveřejněné informace, může povinný subjekt co nejdříve, nejpozději však do sedmi dnů, místo poskytnutí informace sdělit žadateli údaje umožňující vyhledávání a získání zveřejněné informace. Pokud žadatel trvá na přímém poskytnutí zveřejněné informace, povinný subjekt mu ji poskytne. Ustanovení § 14 odst. 3 písm. b) téhož zákona dále stanoví,

že v případě, že požadované informace se nevztahují k působnosti povinného subjektu, žádost odloží a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do tří dnů žadateli.“

*Autor působí ve sdružení právníků EPS, v programu GARDE-Globální odpovědnost.*

### **Poznámky:**

1) Ústavní soud tak uvedl ve svém usnesení ve věci neuskutečněného místního referenda v Havraní - sp. zn. III. ÚS 658/02 ze dne 11. 12. 2003.

2) Celý rozsudek soudu je k dispozici pro stažení na internetových stránkách EPS - [www.eps.cz](http://www.eps.cz).

**Publikováno:** 3. 1. 2007

## **Několik poznámek ke stanovám občanských sdružení**

*Mgr. Markéta Višinková*

Poradna Ekologického právního servisu se zabývá poskytováním bezplatného základního právního poradenství v oblasti ochrany životního prostředí. S ochranou životního prostředí úzce souvisí i problematika občanských sdružení (dále jen „o. s.“ nebo „sdružení“). 1) S dotazy na toto téma se na nás v minulém roce obrátilo 58 subjektů, a to již existujících sdružení nebo fyzických osob plánujících založení o. s.

### **Problematické části stanov**

Poradna EPS nejčastěji poskytuje konzultace ke znění stanov o.s. a vyjadřuje se k výzvám Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) k upřesnění stanov. Za účelem registrace sdružení je nutné zaslat návrh na registraci a stanov o. s. ministerstvu. S problémy se setkáváme pouze u stanov samotných, doposud jsme nezaznamenali aplikační problémy u vlastního návrhu na registraci. V tomto článku bych ráda nejprve shrnula nejčastější nedostatky stanov, kterých se veřejnost při jejich sestavování dopouští a následně se dotkla problematiky výdělečné činnosti o.s.

Problematika zakládání o.s. je upravena zákonem č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů (dále také „ZOS“). Náležitosti stanov určuje ustanovení § 6 odst. 2 a 4 a §3 odst. 3 ZOS. Obsah stanov pak limituje ustanovení § 1 odst. 3 a §§ 4 a 5 ZOS. Pokud stanov nesplňují náležitosti dle ZOS, má ministerstvo povinnost nejpozději do

5 dnů od doručení návrhu (se stanovami) na vady upozornit s tím, že pokud nebudou vady odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno. 2) Ministerstvo může v některých případech rozhodnout i o odmítnutí registrace. 3)

### **Název občanského sdružení**

Počátečním kamenem úrazu při sestavování stanov je plnění první z náležitostí, dle ustanovení § 6 odst. 2 - uvádění názvu. Často se stává, že ve stanovách je používáno několik různých znění a obměn jednoho názvu, jako např. „Environmentální společnost Rybíz“ a „Rybíz“. Je zjevné, že takovéto vymezení je nejednoznačné a není jasné, jaký název byl vlastně zvolen. Domnívám se, že ve valné většině se jedná spíše o nepozornost, než o zásadní aplikační problém.

V této souvislosti je nutné připomenout poslední novelu ZOS z loňského roku (z.č. 342/2006 Sb.), která říká, že název sdružení musí obsahovat označení "občanské sdružení" nebo zkratku "o. s.". Pro již existující sdružení je stanovena lhůta 3 roky od nabytí účinnosti zákona č. 342/2006 Sb., tj. do 3. 7. 2009. Tento zákon přinesl ještě jednu drobnou změnu – v návrhu na registraci o.s. se musí uvádět datum narození členů přípravného výboru, nikoli rodné číslo, jak tomu bylo před zmíněnou novelou.

### **Statutární orgány**

Další problematickou oblastí je určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem sdružení. Pokud je tzv. statutárním orgánem, tedy orgánem oprávněným jednat jménem sdružení ve všech věcech, stanoven orgán kolektivní nebo více funkcionářů, je nutné také určit způsob jeho jednání, tj. zda se vyžaduje samostatné nebo společné jednání několika z nich nebo všech. 4)

Při vymezování pravomocí jednotlivých orgánů není vhodné používat neurčitá slova (např. „předseda zejména ...“ a zároveň „valná hromada zejména...“). Není z nich totiž jasné, komu připadá zbytková pravomoc. Stává se také, že je ve stanovách uvedena určitá funkce- například funkce předsedy, ale není již specifikováno, kdo se jím může stát, za jakých okolností a jakým způsobem... Jelikož se jedná o problematiku pro laika spletitou (zejména u delších stanov) považuji za vhodné při sestavování stanov vycházet z již existujících vzorů nebo stanov konzultovat s některou z poraden či zkušených nevládních organizací. 5)

## Cíl sdružení

Zcela zásadní otázkou je stanovení cíle sdružení. Shodují se s Šamořílem a Palsovou, 6) že cíl sdružení je zároveň jeho předmět činnosti, nebo-li činnost samotná. V praxi se setkáváme spíše s rozkošatělým vymezením cíle sdružení, ať už je to dáno opravdovým rozsahem nebo snahou „preventivně“ obsáhnout veškeré možné aktivity tak, aby v budoucnu nebylo nutné v časové tísní stanovy měnit.

Pokud je sdružení zakládáno za účelem účasti ve správních řízeních, musejí být ve stanovách naplněny požadavky speciálních zákonů. 7) To znamená uvést, že cílem sdružení je ochrana přírody a krajiny či ochrana životního prostředí a že se jedná o cíl hlavní. Přestože tak ani jeden ze speciálních zákonů výslovně nestanoví, je vhodné specifikaci těchto cílů přímo označit jako hlavní a cíl doslovně ocitovat z daného zákona.

V každém případě musí stanovy vyhovět požadavkům ZOS (viz výše). Jako problematické se zejména ukazuje vymezení cíle tak, aby nedošlo ke konfliktu s ustanovením §1 odst. 3 ZOS, které říká, že v rámci cíle musí být jasně vymezeno, že sdružení neslouží k zajištění výdělečné činnosti. Vedle toho není také přípustné aby sdružení sloužilo jako politická strana či hnutí, církev nebo profesní komora – tedy k zajištění řádného výkonu určitých povolání.

V okamžiku, kdy skrze dosahování některých cílů chce o.s. financovat svoji činnost (v cílech sdružení uvede např. „pořádání seminářů“ a v článku stanov upravujícím hospodaření sdružení pak „příjmy sdružení tvoří účelově zaměřené granty, dary, dotace a příjmy z neziskové činnosti v souladu s cíli sdružení.“ nebo „Prostředky sdružení tvoří ... výnosy z vlastní činnosti“) je nutné rozdělit činnosti na hlavní a vedlejší, jak píše Lisse. 8)

Zajímavý je v této otázce posun v argumentaci ve výzvách ministerstva k odstranění nedostatků stanov. Zatímco počátkem roku 2006 se vyjadřovalo ve smyslu, že předmětem činnosti nemůže být žádná činnost, která je obsažena v nařízení vlády č. 140/2000 Sb., které stanoví seznam volných živností (dále jen „seznam volných živností“), koncem téhož roku je z výzvy ministerstva možné dovodit, že činnost, která je obsažena v seznamu volných živností může být předmětem činnosti sdružení, ale pouze je-li označena za vedlejší. 9)

Starší z požadavků ministerstva nemá dle mého názoru oporu v zákoně, viz níže. Pozdější výklad považuji za přípustný. Ministerstvo má za úkol hlídat, aby občanská sdružení nebyla využívána primárně k zajištění výdělečné činnosti. Tím, že vyžaduje, aby činnost, která může být potencionálním zdrojem zisku, byla označena za vedlejší, splní svoji úlohu a zároveň nepřesahuje svoje pravomoci vymezené ust. § 2 odst. 3 ZOS.

## Co na to živnostenský zákon?

Pokud je v cílech sdružení jako vedlejší činnost uvedena některá z činností ze seznamu volných živností, nevyplývá z toho automaticky nutnost pořídit pro o. s. živnostenský list nebo-li oprávnění provozovat živnost. 10) To je třeba, jak ze samotného názvu vyplývá, k provozování živnosti. Živností je dle § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“) „...soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem“.

Pouze z vlastní činnosti sdružení, nikoliv ze samotných stanov, lze usoudit, zda-li je některá z vedlejších činností provozována soustavně (a zároveň vlastním jménem, na vlastní odpovědnost atd...). Navíc ustanovení § 3 odst. 3 písm. y) živnostenského zákona říká, že „...živností dále není činnost organizací zřízených podle zvláštních právních předpisů vykonávaná v souladu s účelem, pro který byly zřízeny...“. Z toho dovozují, že na o.s. se pro činnosti uvedené v cílech sdružení živnostenský zákon vůbec nevztahuje.

## Závěr

Závěrem lze shrnout, že je přípustné, aby cílem sdružení byla i činnost, která může být zdrojem zisku, za předpokladu, že je označena jako vedlejší, aniž by se na ni vztahoval živnostenský zákon.

Přestože se některé závěry ohledně formulace stanov o.s. uvedené v tomto článku mohou jevit jako příliš striktní a opatrné, domnívám se, že v zájmu co nejrychlejšího zaregistrování o. s. je vhodné se jimi řídit.

*Autorka působí ve sdružení právníků EPS.*

---

## Poznámky:

1) Blíže viz např. str. 25 a násl. Nezhyba, J. a kol., Právo proti korupci, Praktický průvodce občana, Ekologický právní servis, 1. vydání, Brno 2005.

2) Viz ustanovení § 7 odst. 2 ZOS.

3) Viz ustanovení § 8 ZOS.

4) K pojmu statutární orgán viz např. Hansel, M., Kritika pojmu statutární zástupce, Právo a podnikání, 7-8, 2003, dostupný např. z ASPI, interní číslo 25064 (lit) „Výraz "statutární orgán", použitý v cit. ustanoveních, dle mého názoru označuje člověka (nebo skupinu lidí) v postavení, s nímž určitý "statut" (smlouva o zřízení právnické osoby, zakládací listina nebo zákon) spojuje oprávnění činit (zásadně všechny) právní úkony právnické osoby.“

5) Dostupné např. z

<http://obcan.ecn.cz/text.shtml?apc=uj--1-132554&x=133259> nebo Příloha č.1, Nezhyba, J. a kol., Právo proti korupci, Praktický průvodce občana, Ekologický právní servis, 1. vydání, Brno 2005.

6) Šamořil, K., Palsová, M., Právní subjektivita organizačních jednotek o.s. Právní rádce. 98, 5:40, dostupné např. z ASPI, interní číslo 8289 (lit): „Nejasné je (ze současného znění zákona č. 83/1990 Sb. § 6 odst. 2 písm. c/ - totožné s dnešním) , zda "cíl činnosti" je totéž jako předmět činnosti. Podle našeho názoru by mělo jít o předmět činnosti.“

7) Viz zákon č. 114/199 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 70 nebo ustanovení § 115 odst. 6 a 7 zákona č. 254/2001 Sb., o ochraně vod.

8) Lisse, L., K ustanovení § 1 zákona o sdružování občanů. Právník. K uvedené problematice lze dále uvést, že pro určení, zda občanské sdružení porušuje ustanovení § 1 odst. 3 písm. b), není rozhodné, zda občanské sdružení generuje zisk, ale to, zda je generace zisku primárním cílem občanského sdružení a zda je založeno právě za tímto účelem–(viz ustanovení § 8 ZOS).

9) Konkrétní vyjádření ministerstva, ze kterých při vyvozování těchto závěrů vycházím, poskytnu na vyžádání.

10) Viz ustanovení § 10 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání.

**Publikováno:** 7. 3. 2007

---

## Vydávání tzv. „radničních novin“ v právních souvislostech

*JUDr. Ing. Helena Svatošová*

Vydávání periodik městy a obcemi se stalo předmětem diskusí díky sporným praktikám, které jej nezřídka doprovází. Jde především o nepřístupnost periodika nepřiznivým názorům, o neplacenou propagaci místních ekonomických hráčů, neobjektivní informování o úspěších a neúspěších vedení obce, o

jednostranně vedené kampaně týkající se řešení místního problému či o neprůhledné zadávání zakázky na vydávání periodika. „Radničními periodiky“ zde nazýváme periodické tiskoviny, nad jejichž obsahem a vydáváním má kontrolu a náklady nese jednotka územní samosprávy, nejčastěji obec a městská část. Logickým důvodem požadavků na vyváženost obsahu radničních periodik je právě vynakládání veřejných prostředků na jejich vydávání.

Právní řád s vydáváním radničních periodik příliš „nepočítá“. Pravidla pro vydávání radničních periodik tak vyplývají jednak z právní úpravy pro vydávání periodického tisku jako takového, kusá pravidla lze nalézt i v právní úpravě územní samosprávy; na prvním místě jsou však jisté limity dány na úrovni ústavního pořádku.

### Nadzákonný právní rámec

Existence a aktivity územní samosprávy mají ústavní základ v čl. 8 Ústavy, podle kterého se „zaručuje samospráva územních samosprávných celků“. Blíže je toto „právo na samosprávu“ rozvedeno v sedmé hlavě Ústavy, kde jsou definovány územní samosprávné celky, tedy obce a kraje (čl. 99) a je založeno právo občanů na územní samosprávu jako jejich veřejné subjektivní právo (čl. 100). Ústava mimo jiné stanoví, že územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3). Vydávání radničních periodik je věc mimo jiné hospodaření obce či městské části, neboť má vedle informačních a participačních i fiskální dopady.

Ústava však obsahuje i korekci jednání územní samosprávy mocí státní. Podle čl. 101 odst. 4 tak však stát může zasahovat do činnosti jen tam, kde to zákon dovoluje a jen v případě, vynucuje-li dodržování zákona. Zákonnou úpravu provádějící toto ustanovení Ústavy pak nalezneme především v „dozorových“ částech zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze.

Z obecných ustanovení Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., dále jen „Listina“) se pro obsah a vydávání radničních periodik uplatní interpretační pravidlo v čl. 22 stanovící, že výklad a používání zákonné úpravy všech politických práv a svobod musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

Vzhledem k absenci speciální zákonné úpravy radničních periodik, která by především měla ošetřovat zajištění plurality názorů, lze čl. 22 Listiny použít k prosazování vyváženého obsahu radničních periodik. Význam svobodné soutěže politických sil je pak potvrzen samotnou Ústavou, která prohlašuje svobodnou soutěž politických sil ve společnosti za jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, které nelze měnit (čl. 9 odst. 2 Ústavy).

Odkaz na ústavní úpravu se pak může uplatnit zejména u zákonné úpravy provádějící svobodu projevu. Listina toto právo garantuje v čl. 17, ve kterém dává možnost komukoli vyjádřit názor, ideje a informace jak vůči určitému adresátu, tak vůči veřejnosti obecně. Svoboda projevu má i ústavní omezení; Listina zároveň stanoví, že prostředkem omezení nemůže být cenzura. Omezení musí mít podobu zákona a musí být nezbytná (měřítkem demokratické společnosti) pro ochranu práv a svobod druhých či pro ochranu dalších veřejných zájmů (bezpečnost státu, veřejná bezpečnost, ochrana veřejného zdraví a mravnosti). Nejvíce relevantní z mezí svobody projevu je zde ochrana práv a svobod druhých, což obnáší jak právo na ochranu osobnosti a soukromí (rovněž ústavně garantované právo), tak např. trestněprávní zákaz podněcování k nenávisti vůči skupině osob. Aktuálnější je ovšem aplikace svobody projevu a jejich omezení v souvislosti s jiným Listinou garantovaným právem, a to právem občanů podílet se na správě veřejných věcí (čl. 21). Při výkladu základních práv musí být respektována podstata a smysl práv a svobod v jejich vzájemné souvislosti.

### **Rámec daný komunální legislativou**

Možnost, nikoli však povinnost, vydávat radniční periodika apod., lze nalézt pouze v §§ 93 odst. 1 a 97 zákona o obcích a korespondujícím § 60 odst. 3 zákona o hl. m. Praze, kde se nabízí možnost informování o zasedání zastupitelstva obce a o činnosti orgánů obce „způsobem v místě obvyklým“ (vedle povinného informování o termínu zasedání zastupitelstva na úřední desce a informování o činnosti orgánů právě na zasedání zastupitelstva). Až na toto kusé ustanovení neupravuje vydávání radničních periodik v zákoně o obcích i krajích žádné ustanovení. Zmíněné paragrafy jsou jedinou speciální úpravou obecné povinnosti obce v samostatné působnosti – pečovat o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů, mimo jiné potřeby informací (§ 35 odst. 2 zákona o obcích).

Za stávající úpravy se lze požadavku na vyváženost radničních periodik domáhat rovněž na základě obecných ustanovení zákona o obcích i zákona o hlavním městě Praze. Jde především o § 2 odst. 2 zákona o obcích a § 2 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, podle kterého obec či metropole „pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem...“

Ze zákona o obcích také jednoznačně plyne, že za stávající úpravy je vydávání radničních periodik věcí rady a zastupitelstvo má zcela minimální možnosti jeho obsah či ekonomické řešení jeho vydávání ovlivnit. Prakticky jedinou možností je ovlivnění částky na vydávání radničních periodik v rámci projednávání a schvalování rozpočtu, což je výlučná pravomoc zastupitelstva (§ 84 odst. 2 písm. c) zákona o obcích). Jinak vydávání radničních novin jistě spadá pod hospodaření obce podle § 102 odst. 2 písm. c), nejde však jen o hospodářskou stránku. Co se týká redakční části této aktivity obce, jde o zbytkovou pravomoc rady danou § 102 odst. 3. Na rozdíl od zabezpečování hospodaření, které je výlučně věcí rady a nelze je měnit, si může zastupitelstvo vyhradit zajišťování tvorby obsahu radničních novin, a to právě s odkazem na tuto možnost danou § 84 odst. 4 a § 102 odst. 3 zákona o obcích (obdobně platí pro zastupitelstva městských částí - § 94 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze).

Dozor nad samostatnou působností obce provádí kraj jako výkon působnosti přenesené, v hlavním městě Praze je dozor nad samostatnou i přenesenou působností věcí státu, v praxi pak jednotlivých ministerstev podle odvětví, kde je dozor vykonáván (§ 106 an. zákona o hl. m. Praze). Dozor podle § 123 an. zákona o obcích se teoreticky může uplatnit ohledně obsahové stránky radničních periodik pouze tehdy, pokud by byla v rozporu se zákony a podzákonnými předpisy. Tento dozor je následný, jinak řečeno zpravidla na základě podnětu.

Co se týče nejaktuálnějšího problému – obsahové nevyváženosti radničních periodik – lze požadavek na vyváženost obsahu vyvodit pouze z interpretace ústavně daných základních svobod, především pak z práva občanů podílet se na správě věcí veřejných. Žádný zákon takto explicitně požadavek vyváženosti obsahu nestanoví, není tedy příliš reálné, že by krajský úřad zasahoval s odkazem na ústavně zakotvené povinnosti (zejména, pokud kraj vydává vlastní periodikum trpící totožnými nešvary).

Ohledně ekonomického řešení vydávání radničních novin se ovšem zčásti dá využít kontrola hospodaření obce podle jiných právních předpisů. Ne vždy jsou splněny požadavky hospodárnosti, účelnosti a efektivity, zejména v případě externích služeb zajišťovaných osobami s vazbami na vedení radnice. Předně jde o kontrolu podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Ta je prováděna podle volby obce buď krajem anebo pražským magistrátem v případě městských částí anebo si lze zajistit přezkum auditorem. Tento přezkum je prováděn pouze ve vztahu k vymezeným majetkovým operacím a výkazům.

V zásadě lze přezkoumávat zákonnost operací, plnění rozpočtu, plnění účelu dotací apod. a formální správnost jednak ve vztahu k položkám ročního závěrečného účtu a jednak samostatně vybrané nejvýznamnější operace – nakládání se státním i obecním majetkem, správa závazků a pohledávek, ručení za třetí osoby, zřizování zástavních práv a věcných břemen k majetku a provádění veřejných zakázek (§ 2 tohoto zákona).

Požadavek efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti se zde neobjevuje. Ten je obsažen v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který se obcí týká pouze okrajově. Přesněji řečeno, obce mají podle tohoto zákona vytvořit vlastní systém finanční kontroly, kterým budou kontrolovat samy sebe a své organizační složky a příspěvkové organizace.

V případě sporných praktik při vydávání radničních periodik, které se dotýkají hospodaření obce způsobem, který předvídá zákon č. 420/2004 Sb., například nedodržení postupu při veřejných zakázkách na služby spojené s vydáváním periodika, tedy lze zaslat upozornění auditorovi obce anebo krajskému úřadu, odboru kontroly.

### **Úprava v tiskovém zákoně**

Zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon, se vztahuje na periodický tisk, což znamená „noviny, časopisy a jiné tiskoviny vydávané pod stejným názvem, se stejným obsahovým zaměřením a v jednotné grafické úpravě nejméně dvakrát v kalendářním roce“. Radniční periodika vydávaná na území ČR tedy plně spadají do režimu tiskového zákona. Z něj vyplývají pro vydavatele určité povinnosti, které lze shrnout jako povinnosti registrační, povinnosti evidenční a povinnosti obsahové.

Na rozdíl od elektronických médií zákon pro periodické tiskoviny nestanoví požadavek nestrannosti a vyváženosti jejich obsahu.

Registrační povinnost znamená formálně poměrně jednoduché zaregistrování periodika u ministerstva kultury. Evidenční povinnost znamená zasílání tzv. povinných výtisků vybraným knihovnám a ministerstvu kultury, a to bezplatně a do sedmi dnů ode dne vydání. Účelem je zde vytváření národní konzervační sbírky periodického tisku a tato víceméně administrativní povinnost je v praxi radničních periodik kupodivu často zanedbávána.

Obsahové povinnosti vydavatelů se soustřeďují na identifikovatelnost vydavatele (povinnost tzv. tiráže), na vymezení odpovědnosti za obsah včetně souvisejících povinností (právo na odpověď a na dodatečné sdělení) a na povinnost uveřejnění oznámení v naléhavém veřejném zájmu. Další požadavky na obsah pak již vyplývají z jiných předpisů, např. trestněprávních apod., tiskový zákon sám dále obsah neurčuje. Je zde patrný rozdíl mezi přísnější regulací obsahu médií elektronických, kde je vysloven přímo zákaz určitého typu obsahu (propagace války, podněcování k nenávisti z důvodů rasy, pohlaví, náboženství, národnosti nebo příslušnosti k určité skupině obyvatel atd.). 1)

Zákon stanoví objektivní odpovědnost vydavatele za obsah. Je pojata přísně, což usnadňuje třetím osobám jejich nároky na náhradu škody, na ochranu osobnosti apod. Vzhledem k výše uvedeným nekalým praktikám některých radničních novin jde o poměrně silný nástroj obrany proti obsahovým nepravostem vyšší intenzity (nepravdivé údaje, útoky na osoby za hranicemi demokratické kritiky aj.). Této odpovědnosti se vydavatel nezproští ani argumentací, že nejde o redakční materiál, ale příspěvek externisty, názor v anketě, citace apod., ani v případě, že je opatří dovětkem, že nejde o stanovisko redakce atp. Je zde výjimka z této odpovědnosti, a to v případě inzerce a reklamy – zde výslovně (§ 5) vydavatel odpovědnost nenese; odpovědnost je nutno dohledat v zákoně č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a dopadá na zhotovitele, zadavatele i šířitele reklamy. V případě porušení ustanovení zákona o regulaci reklamy by měl zahájit řízení krajský živnostenský úřad, který má pravomoci ukládat sankce až do výše deseti milionů Kč.

Projevem odpovědnosti vydavatele za obsah a ochranu práv třetích osob je pozornost věnovaná právu na opravu a na dodatečné

sdělení (§§ 10 až 15 zákona). Tiskový zákon vymezuje situace, kdy se tohoto může právnická či fyzická osoba domáhat (v periodiku vyšlo skutkové tvrzení, které se dotýká cti, důstojnosti nebo soukromí určité fyzické osoby, anebo jména nebo dobré pověsti osoby právnické; v tisku vyšlo sdělení o neukončeném trestním, správnědeliktním nebo přestupkovém řízení proti určité osobě), dále vymezuje obsah nápravy (odpověď obsahující korigující fakta v prvním případě, nebo dodatečné sdělení o konečném výsledku daného řízení) a procedurální podmínky těchto nápravných procesů. V případě radničních periodik lze tento nástroj rovněž využívat. Může tak působit jako významný nástroj nejen ex post korekce, ale rovněž preventivně. Nutno ovšem podotknout, že právo na odpověď a na dodatečné sdělení lze využít v případě uvádění nepravdivých či zkreslených skutkových tvrzení a nejsou dobrým nástrojem proti „jemnějším způsobům“ manipulace.

Tiskový zákon obsahuje samozřejmě i sankční část sloužící k vynucování povinností. Dozorový orgán – krajský úřad – disponuje klasickými správněprávními sankcemi (pokutami) postihujícími vydavatele, a to s horní hranicí v řádech stovek tisíc Kč. Co se týče nedodržení povinností uveřejnit odpověď a dodatečné sdělení, sankce tiskový zákon neobsahuje a spoléhá pouze na soudní ochranu dotčených osob (právo domáhat se u soudu uveřejnění).

### **Závěr**

Je zřejmé, že radniční periodika zatím nepožívají pozornosti zákonodárce, jakou by si vzhledem ke své specifické povaze a četnosti nepochybně zasloužila. Stávající právní úprava bohužel poskytuje prostor pro nedobré praktiky vedení některých obcí, přičemž proti velké části z nich nejsou k dispozici účinné a odpovídající nástroje nápravy. Realitou je tak bohužel v řadě českých obcí „informační totalita“.

*Autorka působí v Iuridicum Remedium. 2)*

### **Poznámky:**

- 1) § 32 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.
- 2) Článek je vydán v rámci projektu Radniční listy bez cenzury podpořeného EU - programem TransitionFacility a Nadací OSF Praha.

**Publikováno:** 14. 3. 2007

## **Kým a proč (ne)jsou vymáhány evropské environmentální předpisy**

*Mgr. Martin Fadrný*

V září roku 2006 byla Komisí zveřejněna roční zpráva o implementaci a prosazování evropského environmentálního práva. 1) Tato zpráva, přesněji řečeno stav a problémy v oblasti vymáhání evropského environmentálního práva, je v centru pozornosti evropských "zelených" nevládních organizací. Jedním z dílčích kroků ve snaze evropského nevládního sektoru lobovat za skutečně účinné vymáhání environmentálních předpisů bylo i setkání právníků aktivně působících v ochraně životního prostředí, které v listopadu minulého roku společně uspořádaly organizace EEB a J&E v Bruselu. 2), 3)

Chceme-li zkoumat problém skutečné účinnosti právního systému v ochraně životního prostředí, můžeme se ptát a) jestli je obsah práva dostatečně kvalitní a ambiciózní na to, aby zastavil tendenci k destrukci životního prostředí a b) jestli jsou tyto normy dostatečně prosazovány a vymáhány v praxi. V tomto textu se budeme věnovat druhé otázce, tedy problému vymáhání evropského environmentálního práva. Konkrétně se z pozice českého občana můžeme ptát, jestli je českými orgány evropské právo skutečně korektně aplikováno a kdo je povinen na jeho správnou aplikaci českým státem dohlížet. A dále, jakým způsobem a s jakým výsledkem je možné se bránit v situaci, kdy tomu tak v jednotlivých případech není.

Pro ilustraci si uveďme příklad, ke kterému se v závěru ještě vrátíme: nejen právníci, ale i stovky těch občanů, kteří aktivně vystupují proti plánovanému dopravnímu spojení mezi Brnem (projekt stavby R 52) a Vídní (tzv. A 5 na rakouské straně), se jistě mohou zajímat o to, co se stane v situaci, kdy byly, podle jejich názoru, zjevně porušeny normy evropského práva. 4)

### **Mechanismy vymáhání evropského práva**

Zúžíme-li naše zkoumání pragmaticky na otázku implementace a zvláště vymáhání směrnic (co do objemu i co do významu jsou směrnice zdaleka nejpodstatnějším pramenem úpravy), je situace alespoň v teorii poměrně přehledná. 5) Členské státy mají jasně vymezené povinnosti, Komise má za úkol

monitorovat situaci a je vybavena určitými nástroji k vymáhání plné implementace směrnice, jistá možnost je dána i občanům.

Začněme samotnými členskými státy. Ty mají povinnost normu správně transponovat do národního práva a aplikovat ji. Transpozice znamená formální převedení obsahu směrnice do právního řádu členského státu. Druhým krokem je aplikace normy, to jest její faktické uplatňování v řízeních před národními správními a soudními orgány. Je jasné, že transpozice je sama o sobě pouhým formální aktem, skutečná ochrana životního prostředí začíná teprve tehdy, když je norma v praxi aplikována tak, že vyvolá předpokládaný efekt.

Tím, kdo má plnit úlohu dozoru nad členskými státy a zajistit, aby evropské environmentální právo bylo aplikováno, je Komise – srov. čl. 211 Smlouvy o založení Evropských společenství. Komise monitoruje implementaci směrnic pomocí zpráv členských států. 6) Dalším pramenem informací je správní činnost samotné Komise, analýzy, které Komise může zadat, a především stížnosti (občanů) ke Komisi. Ve chvíli, kdy Komise zjistí pochybení, má možnost zahájit proti členskému státu řízení (infringement) které může, ale nemusí, skončit u Evropského soudu (ESD).

K roli občanů ve vymáhání práva životního prostředí se ještě vrátíme, zde poznamenejme, že stížnosti občanů ke Komisi pro porušení evropského práva hrají důležitou roli. Obecně platí, že jen asi 42% případů infringementu iniciuje Komise na základě svých informací, zbytek řízení vychází ze stížností občanů. Stížnosti v environmentální oblasti představují asi 30% objemu všech stížností ke Komisi. 7), 8)

### **Jsou tyto mechanismy efektivní?**

O tom, že realita není ani zdaleka optimální, svědčí např. zpráva IEEP (Institut pro evropskou environmentální politiku) o implementaci šestého environmentálního akčního programu z dubna minulého roku. 9)

Především platí, že Komise upřednostňuje jednodušší cestu – kontrolovat pouze otázku formální transpozice do národního práva členských zemí. 10) Naopak otázky skutečné praktické aplikace práva jsou Komisí (a stejně tak i Evropským parlamentem) velmi často opomíjeny. Podle ustáleného názoru ESD má Komise plnou diskreci v rozhodování o zahájení řízení pro porušení Smlouvy proti členskému státu. Platí to i v případě, kdy

infringement probíhá na základě stížnosti občanů. Komise je kritizována pro faktickou malou transparentnost nakládání se stížnostmi. 11)

Environmentální případy jsou kupříkladu na prvním místě v žebříčku počtu podaných stížností, zároveň však platí, že pouze asi 10% případů končí u Evropského soudu - toto číslo je nižší než v mnoha ostatních sektorech. Komise sice představila prioritní kritéria pro vyřizování stížností, tato kritéria se ale rok od roku mění a navíc vyřazují velké množství stížností mimo tuto oblast priorit. Dalším často napadaným projevem malé otevřenosti řízení o stížnostech je skutečnost, že o jednání mezi Komisí a členským státem, tedy o průběhu vyřizování stížnosti, obecně nejsou poskytovány informace.

Kritéria a kapacity pro řešení stížností jsou jednou z příčin ke znepokojení, dalšími jsou signály o tom, že se množí případy neregistrace nových stížností (přitom registrace je prakticky jedinou povinností, kterou Komise vzhledem ke stěžovateli má). Můžeme se společně s Ludwigem Krämerem ptát, 12) jak dlouho může životní prostředí přežívat současnou praxi monitoringu, která je často ovlivněná politickými nebo administrativními intervencemi nebo soukromým lobbyingem. Navíc Komise (DG Environment, Infringements Unit) podle vlastních slov potřebuje více personálu, aby zvládala agendu po rozšíření o 15 nových členských států. K takovému posílení ale nedošlo - lidských zdrojů naopak vzhledem k objemu úkolů proporcionalně ubylo..

### **Možnosti řešení existují**

Kritici stávajícího stavu navrhuje několik možných prvků žádoucího vývoje: posílení kapacit, změny pravidel práce Komise (transparentnost ve vyřizování stížností, monitoring zahrnuje i aplikaci práva atd.) a změnu filozofie spočívající v decentralizaci vymáhání environmentálního práva. 13)

Decentralizované vymáhání evropského environmentálního práva na úrovni samotných členských států je stejně důležité jako aktivity samotné Komise. Krokem vpřed by bylo přijetí směrnice o přístupu k soudům ve věcech životního prostředí (součást Aarhuské agendy), návrh směrnice ovšem neprošel a zjevně nemá politickou podporu. V pozadí tohoto problému stojí fakt, který dobře vnímáme i v české situaci: protože životní prostředí nemá svého „žalobce“, není tento zájem důsledně chráněn a v jednotlivých

řízeních obvykle prohrává ve střetu s mnohem konkrétnějšími a dravějšími zájmy soukromými. Nabízí se buď připustit, že veřejný zájem si zaslouží i otevřená pravidla pro žaloby ve veřejném zájmu, nebo že zde existuje právo na příznivé životní prostředí každého občana, které má občan možnost za konkrétních podmínek právně hájit.

Politickou podporu nemá ani myšlenka inspektorů Komise v oblasti životního prostředí, a to ani v situaci, kdy v jiných odvětvích (obchodní soutěž, veterinární péče, regionální rozvoj, rybolov atd.) podobní "euroinspektoři" fungují.

### Co může dělat občanská společnost?

Ukazuje se, že je nedostatečný jak monitoring aplikace environmentálního práva, tak i vůle institucí problém řešit (obecně i v konkrétních právních případech). Taktikou NNO může být činnost (po které ostatně volá i samotná Komise - například formát tzv. strategické stížnosti), zaměřená na monitorování aplikací environmentálního práva a upozorňování na skutečně systémové problémy. Pomůže tak Komisi s jejich identifikací a zároveň, za předpokladu dobře zvládnuté práce s veřejností, vytvoří větší tlak na transparentní a věcně kvalitní řešení ze strany Komise. Taková strategie může být efektivní jak pokud jde o řešení jednotlivých problémů aplikace environmentálních norem, tak i s ohledem na obecný problém mechanismu vymáhání evropského environmentálního práva. Síť Justice and Environment se o takový přístup snaží. V průběhu roku 2006 zpracovala J&E ve třech právních oblastech (Aarhus, EIA u dopravních staveb a Natura 2000) případové studie, analýzy a tzv. Position Papers. 14) Cílem těchto materiálů je identifikovat systémové právní problémy aplikace uvedených právních norem v regionu (J&E „pokrývá“ šest nových členů EU) a doporučit možná řešení.

Vraťme se na závěr k případu stavby R 52. Případ byl použit pro analýzu provedenou v rámci projektu J&E. Ukázalo se, že problémy s aplikací směrnic (EIA, Natura atd.), které se v něm vyskytují, lze chápat jako projev systémového problému (nejen českého) při aplikaci uvedených směrnic. J&E na základě své analýzy doporučí (a bude lobovat) konkrétní pozitivní řešení na úrovni Komise, EPS zároveň použije zpracované materiály jako základ pro „českou“ stížnost ke Komisi v dané věci.

*Autor působí ve sdružení právníků EPS.*

### Poznámky:

- 1) Seventh Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law 2005, SEC(2006) 1143, in: <http://ec.europa.eu/environment/law/as05.htm>.
- 2) European Environmental Bureau, [www.eeb.org](http://www.eeb.org).
- 3) Justice and Environment – European Network of Environmental Law Organizations, [www.justiceandenvironment.org](http://www.justiceandenvironment.org).
- 4) Případ je podrobně popsán zde (<http://www.eps.cz/php/index.php?cat=prip&art=r52>), a to jak po věcné stránce, tak i z hlediska porušení evropských (a samozřejmě i českých) právních předpisů. Chápejme jej zde jako modelový s tím, že zde existuje podrobná právní argumentace ukazující např. na porušení směrnic o EIA, SEA, ochranu území Natury 2000, a porušení některých mezinárodněprávních norem (konvence Espoo o přeshraničním posuzování vlivů).
- 5) Viz Krämer, L.: EC Environmental Law, Sweet&Maxwell, London, 2003; str. 372 a násl.; stránky EU in: <http://ec.europa.eu/environment/law/index.htm>.
- 6) Směrnice pravidelně obsahují povinnost pravidelného informování Komise, samotná Komise má za úkol připravovat zprávy o stavu implementace za celá společenství.
- 7) Drowning in Process? The Implementation of the EU's 6th Environmental Action Programme. An IEEP Report for the European Environmental Bureau (EEB); str. 41 a násl.; in: [http://www.eeb.org/activities/env\\_action\\_programmes/IEEPFinalReport6EAP-April2006.pdf](http://www.eeb.org/activities/env_action_programmes/IEEPFinalReport6EAP-April2006.pdf).
- 8) Výchet relevantních orgánů doplníme pro pořádek o Evropského Ombudsmana, Evropský parlament (přijímá petice) a Evropskou Environmentální Agenturu (EEA; nemá kontrolní pravomoci). Viz Krämer, L., cit. dílo.
- 9) Viz IEEP Report, pozn. 7), viz i např. rozhovor s L: Krämerem v newsletteru EEB Metamorphosis, č. 41, April 2006; in: <http://www.eeb.org/publication/Metamorphosis41-April2006.pdf>.
- 10) Nepochybně i zde je problémů s dostatek – jedním z frapantních příkladů může být česká transpozice směrnice o hlukových mapách. Viz např. i Kdo nás ochrání před hlukem?, Mgr. Martin Fadrný, in: <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=12>.
- 11) V následujícím vycházím ze zprávy IEEP, viz pozn. 7.
- 12) Viz Krämer, L., cit. dílo, str. 394.
- 13) Viz pozn. 9.
- 14) Viz [www.justiceandenvironment.org](http://www.justiceandenvironment.org), konkrétně [www.justiceandenvironment.org/je-international/eit/](http://www.justiceandenvironment.org/je-international/eit/); [www.justiceandenvironment.org/je-international/aarhus/](http://www.justiceandenvironment.org/je-international/aarhus/) a [www.justiceandenvironment.org/je-international/natura-2000/](http://www.justiceandenvironment.org/je-international/natura-2000/).

**Publikováno: 17. 1. 2007**

---

## Stavební uzávěry – účinný nástroj obcí k ochraně jejich území?

Mgr. Pavel Černý

Stavební uzávěra je tradičním institutem stavebního práva. Jejím účelem je dočasná ochrana určitého území před stavbami nebo jinými činnostmi, které by mohly ztížit nebo znemožnit jeho budoucí využití podle připravované územně plánovací dokumentace. 1) Z pohledu ochrany životního prostředí šlo donedávna o nástroj spíše opomíjený, v některých případech působící spíše jako hrozba budoucích negativních zásahů (například v souvislosti s plánovanou výstavbou přehradních nádrží). 2)

### Případ Pozlovice: obec vs. koridor vedení VVN

Situace se v České republice poměrně výrazně změnila po vydání nálezu Ústavního soudu ve věci stavební uzávěry obce Pozlovice. 3) Tato obec, nacházející se v přírodně hodnotné a rekreačně využívané oblasti v okolí Luhačovické přehrady, nesouhlasila s plánem na umístění více než třicetimetrových stožárů velmi vysokého napětí (VVN) na svém území. V roce 2004 proto vydala, v souladu s tehdy platným zněním § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, formou nařízení obce stavební uzávěru, kterou na celém území obce omezila možnost provádění staveb energetických vedení konkrétními podmínkami, zaručujícími ochranu krajinného rázu. 4)

Postup obce se pochopitelně „nezamlouval“ nejen investorovi, ale ani krajskému úřadu (koridor trasy vedení byl vymezen v příslušném územním plánu velkého územního celku). Na jeho podnět bylo nařízení podle dříve platné úpravy dozoru nad výkonem přenesené působnosti obcí nejprve pozastaveno ministerstvem vnitra. Následně podal ministr vnitra návrh na jeho zrušení k Ústavnímu soudu. 5) Argumentoval zejména tím, že nařízení údajně určuje podmínky konkrétní stavby, což je vyhrazeno územnímu rozhodnutí o umístění stavby (a tedy stavebnímu úřadu). Obec tedy podle názoru ministerstva překročila své kompetence.

Ústavní soud však zrušil pouze článek nařízení umožňující radě obce udělit výjimku ze stanoveného omezení (neboť tuto pravomoc nebylo možné dovodit ze žádného ustanovení

zákona). Ve vztahu k podstatě sporu (tedy k otázce přípustnosti omezení stavební činnosti obsaženého v nařízení o stavební uzávěře) Ústavní soud konstatoval, že nařízení „nestanoví podmínky pro umístění jakékoliv konkrétní stavby, ale jako obecně závazný právní předpis obce, vydaný na základě zmocnění (§ 33 odst. 3 stavebního zákona), vymezuje obecně závazná pravidla pro případ určitého typu budoucí stavební činnosti ve vymezeném území“.

Takovéto vymezení podle Ústavního soudu plně odpovídá smyslu institutu stavební uzávěry i právní úpravě platné v době vydání napadeného nařízení, a proto je v souladu se zákonem. Ústavní soud tak potvrdil, že obce mají v rámci platné úpravy územního plánování (v širším smyslu zahrnující i úpravu stavebních uzávěr) možnost realizovat své Ústavou zaručené právo na samosprávu a hájit svou představu o územním rozvoji vlastního území i proti záměrům a představám státu a krajů. 6)

### Závod s časem (a novou právní úpravou)

Ačkoliv citovaný nálezn Ústavního soudu ve věci stavební uzávěry obce Pozlovice nebyl první svého druhu, 7) stal se právě tento nálezn (díky jeho poměrně rozsáhlé medializaci) inspirací pro řadu dalších obcí, které nesouhlasí s plánovaným vedením některých dálnic a rychlostních silnic.

Tyto obce vyhlásily v posledních měsících roku 2006 nařízení o stavebních uzávěrách, kterými na svém území omezily přípustné způsoby výstavby liniových staveb dopravní infrastruktury. Omezení je vesměs formulováno tak, že tyto stavby mohou být na území obce vedeny pouze v tunelech nebo uzavřených tubusech (případně splňovat další podmínky omezující narušování krajinného rázu - například maximální výšku náspů a mostních konstrukcí). Podobně jako v případě uzávěry obce Pozlovice týkající se plánované trasy VVN (viz výše) se tedy tato nařízení nedostávají do rozporu s „nadřiznými“ územními plány velkými územními celky (schválenými nebo připravovanými), v nichž jsou dálnice a rychlostní silnice zakotveny. Obce se nepokoušejí jejich výstavbu na svém území stavební uzávěrou zakázat, ale stanoví pouze omezení způsobu jejich provedení.

Spěch obcí při vyhlášení těchto nařízení o stavebních uzávěrách přitom nebyl náhodný. Dne 1. 1. 2007 totiž vstoupil v účinnost nový stavební zákon (č. 183/2006 Sb.), 8) který kromě řady jiných změn přinesl i novou,

z hlediska obcí mnohem komplikovanější, úpravu možnosti vyhlášení stavebních uzávěr (viz § 97 - § 99 nového stavebního zákona).

Obce již především nemohou vyhlášovat stavební uzávěru formou nařízení (stejně tak již nelze stavební uzávěru stanovit územním rozhodnutím stavebního úřadu, což byla podle zrušeného zákona č. 50/1976 Sb. druhá alternativa). Podle nové úpravy může obec vydat stavební uzávěru výhradně jako tzv. opatření obecné povahy. Kromě povinnosti projednat a dohodnout obsah navrhované uzávěry s dotčenými orgány bude proto muset dodržet poměrně složitá procesní ustanovení § 171 - § 174 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. 9) Podmínkou vydání stavební uzávěry je nově také předchozí schválení zadání nové územně plánovací dokumentace.

Nová úprava na jedné straně lépe chrání práva osob dotčených návrhem stavební uzávěry, které proti němu mohou podat námitky a zejména navrhnout přezkum schválené uzávěry soudem. 10), 11) Na druhé straně podstatně omezuje autonomii a flexibilitu obcí při ochraně jejich území před nevhodnými zásahy.

### **Jsou nařízení o stavebních uzávěrách „ze zákona nezákonná“ ?**

Obce, které vyhlásily stavební uzávěry ještě podle předchozí úpravy formou nařízení, se v budoucnu budou muset vyrovnat nejen s novou komplikovanější úpravou, ale i se snahou krajských úřadů o jejich zrušení (zejména pokud se jejich uzávěry týkají politicky protěžovaných záměrů a komplikují jejich realizaci – viz výše). Nasvědčuje tomu postup krajského úřadu Jihomoravského kraje, jehož ředitel hned v prvních dnech roku 2007 zaslal všem obcím v kraji (tedy i těm, které žádnou stavební uzávěru nikdy nevyhlásily!) dopis, kterým je informuje o změně úpravy stavebních uzávěr a současně je vyzývá, aby veškerá schválená nařízení o stavebních uzávěrách zrušily. Dopis neobsahuje žádnou právní argumentaci zdůvodňující povinnost obcí postupovat v souladu s touto výzvou. 12) Zato obsahuje vzory „zrušovacích“ nařízení.

Názor krajského úřadu, že stavební uzávěry vydané podle dřívější právní úpravy nařízením obce jsou od 1.1. 2007 „automaticky“ nezákonné, je podle mého názoru nesprávný. Výše popsaná změna právní úpravy provedená novým stavebním zákonem, se týká procesního postupu při vydávání stavebních uzávěr a jejich formy, nikoliv jejich

(přípustného) obsahu a účelu. Soulad určitého právního aktu – ať již obecného předpisu (v tomto případě nařízení obce), nebo konkrétního rozhodnutí – s procesními pravidly pro jeho vydání je vždy nutné zkoumat podle úpravy platné v době, kdy k vydání daného předpisu či rozhodnutí došlo.

V případě nařízení o stavebních uzávěrách vydaných do dne 31.12. 2006 je tedy podstatné, zda postup při jejich vydání odpovídal v té době platné úpravě vydávání nařízení obcí. Pokud tomu tak bylo, a pokud zároveň není v rozporu se zákonem obsah těchto nařízení, není důvod se domnívat, že by tyto stavební uzávěry měly být nezákonné. Nasvědčuje tomu i skutečnost, že nový stavební zákon nikde o potřebě nahrazení „starých“ stavebních uzávěr novými nic nestanoví (na rozdíl od územních plánů, které musí být v určitých lhůtách nahrazeny novými, schválenými podle nového stavebního zákona). 13) Dále je možné argumentovat i tím, že pokud by byl správný názor krajského úřadu, musely by být nezákonné i stavební uzávěry vydané do 31.12. 2006 formou územního rozhodnutí, neboť ani tento postup nový stavební zákon neumožňuje. Nic takového však krajský úřad netvrdí. Jak již bylo uvedeno, v jeho dopise zcela chybí jakákoli právní argumentace, odůvodňující údajnou nezákonnost nařízení o stavebních uzávěrách.

Zcela jednoznačně nesprávná a nepřijatelná je pak forma, kterou krajský úřad svůj názor týkající se nařízení o stavebních uzávěrách obcím Jihomoravského kraje sdělil a kterou je vyzval k jejich zrušení. Zákon o obcích (č. 128/2000 Sb.) obsahuje přesná pravidla, podle kterých má krajský úřad vykonávat dozor nad postupy obcí v přenesené působnosti. Pokud jde o nařízení obce, jsou tato pravidla obsažena v § 125 zákona o obcích. Krajský úřad má podle tohoto ustanovení vyzvat obec, jejíž nařízení je podle jeho názoru v rozporu se zákonem, aby sjednala nápravu. Pokud obec této výzvě nevyhoví, pozastaví krajský úřad účinnost sporného nařízení. Poté nařízení přezkoumá na návrh krajského úřadu Ústavní soud. Jestliže Ústavní soud shledá, že nařízení obce je skutečně nezákonné, zruší je. Dojde-li k opačnému závěru, nabude nařízení opět účinnosti.

Z dopisu krajského úřadu není jasné, jestli jej krajský úřad považuje za „první krok“ postupu podle § 125 zákona o obcích nebo ne. Pokud by tomu tak bylo, měl by být jako takový výslovně označen. Protože však krajský úřad

předmětný dopis prokazatelně zaslal i obcím, které žádné nařízení o stavební uzávěře nevyhlásily, je pravděpodobněji, že jej ani krajský úřad sám za součást postupu podle § 125 zákona o obcích nepovažuje. Z toho lze dále dovodit, že cílem dopisu krajského úřadu je, aby obce svá nařízení o stavebních uzávěrách samy „dobrovolně“ zrušily, aniž by krajský úřad musel zahajovat zákonem stanovený formální postup.

Takovouto snahu ovšem nelze akceptovat jak z hlediska výše uvedených pravidel nad jejichž rámec krajské úřady nesmějí do pravomocí obcí zasahovat, tak s ohledem na možnost faktické obhajoby zájmů dotčených obcí. Pokud totiž obec výzvě obsažené v dopisu krajského úřadu vyhoví a nařízení o stavební uzávěře sama zruší, pak již toto nařízení nikdy nemůže znova nabýt platnosti - ani kdyby se později ukázalo, že pokyn krajského úřadu vycházel z nesprávného právního výkladu (tedy pokud by v případě jiného obdobného nařízení dal následně Ústavní soud jiné obci zapravdu). Zrušení nařízení obcí samotnou tedy představuje „krok, který nelze vzít zpět.“ EPS proto jihomoravské obce na základě výše uvedené argumentace vyzval, aby svá nařízení o stavebních uzávěrách nerušily.

### **Obstrukce nebo legitimní obrana?**

Lze tedy konstatovat, že zatímco citované nálezy Ústavního soudu v případech stavebních uzávěr obcí Lipník a Pozlovice ukázaly, že se obce mohou úspěšně pokusit o obranu svého území proti shůry nadiktovaným představám o jeho „potřebném rozvoji“, následné legislativní změny tuto možnost výrazně zkomplikovaly.

Postup obcí, které v posledních měsících roku 2006 „narychlo“ vyhlásily nařízení o stavebních uzávěrách omezující podmínky výstavby dálnic a rychlostních silnic na jejich území, je samozřejmě možné označit jako účelový a využívající „mezery“ v právní úpravě. Stejně tak je ovšem možné pohlížet na něj jako na zcela legitimní a právem dovolenou obhajobu (nejen) místních zájmů proti tlaku dopravní a stavební lobby napojených na státní a regionální orgány veřejné moci.

Otázka vhodné míry autonomie obcí při závazném rozhodování o přípustnosti zásahů na jejich území je komplikovaným právním a politicko-filozofickým problémem, který v rámci tohoto článku není možné řešit. Je však zřejmé, že silový a bezohledný přístup státu, krajů a investorů při plánování dopravní

infrastruktury a dalších záměrů stále častěji vyvolává reakce, které je čím dál obtížnější bagatelizovat jako „obstrukce zelených extrémistů.“

*Autor působí ve sdružení právníků EPS.*

### **Poznámky:**

- 1) Viz například Čáp, M., Sakař, B., Hegenbart, M.: Slovník stavebního práva. Praha, SEPROM, 1994, str. 105. Srov. § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).
- 2) Ilustrativními příklady tohoto typu stavebních uzávěr z blízké ciziny jsou slovenské kauzy „Dubákovo“ a „Slatinka“. Stavební uzávěry vyhlášené kvůli plánované výstavbě přehrad desítky let bránily normálnímu rozvoji těchto obcí. V prvním z těchto případů byla rozhodnutím Ústavního soudu Slovenské republiky stavební uzávěra zrušena. Podrobnosti na <http://www.viaiuris.sk/sk/pripady>.
- 3) Nález sp. zn. Pl. ÚS 16/06 ([http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi\\_lit\\_4?WVCNC+2665+jus-1](http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+2665+jus-1)), publikovaný pod č. 475/2006 Sb.
- 4) Podle těchto podmínek lze na území obce ve volné krajině stavby energetického vedení umísťovat pouze pod zem, na zalesněných pozemcích nesmí být podpěrné body energetického vedení vyšší než 15 m.
- 5) Viz § 124 a § 127 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění platném do 30.6. 2006. Podle v současné době platné úpravy pozastavuje účinnost nařízení obce krajský úřad a sám také podává v případě, že obec nařízení sama nezruší, návrh na jeho přezkoumání Ústavním soudem (viz § 125 platného znění zákona o obcích).
- 6) Viz také Bernard, M.: Nová naděje pro obecní samosprávu? in Jaderný odpad č. 3/2006, str. 3, ke stažení na [http://calla.ecn.cz/data/energetika/zpravodaj\\_JO/2006-3.pdf](http://calla.ecn.cz/data/energetika/zpravodaj_JO/2006-3.pdf).
- 7) Ústavní soud navázal na své dřívější rozhodnutí v kauze obce Lipník, která nařízením o stavební uzávěře zakázala stavby na vymezeném území s ohledem na ochranu přírodních hodnot regionálního biocentrum Mladá. Viz nález sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ([http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi\\_lit\\_4?WVCNC+2159+jus-1](http://www.judikatura.cz/cgi-bin/jus/aspi_lit_4?WVCNC+2159+jus-1)), publikovaný pod č. 90/2005 Sb.
- 8) Viz například Šikola, L.: Několik poznámek k připravované právní úpravě stavebního práva, in VIA IURIS č. III/2005 (příloha časopisu Právní fórum č. 8/2005, ke stažení na [http://www.viaiuris.cz/files/via\\_iuris\\_iii-2005.pdf](http://www.viaiuris.cz/files/via_iuris_iii-2005.pdf)) nebo týž, Podle nového stavebního zákona, Moderní obec č.12/2006, str. 23-24 a č. 1/2007, str. 36-37.
- 9) Podrobněji viz například Černý, P., Dohnal, V., Korběl, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha, Linde, 2006, str. 332– 341.
- 10) Toto právo má podle § 98 odst. 3 stavebního zákona i zástupce veřejnosti (viz § 23 stavebního zákona) a ten, o kom to stanoví zvláštní předpis, například občanské sdružení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb.

11) Úprava soudního přezkumu opatření obecné povahy je obsažena v § 101a-§101d zákona č.150/2002 Sb., soudního řádu správního. Obdobně jako opatření o stavebních uzávěrách lze podle těchto ustanovení přezkoumávat i územní plány a jejich změny, a to, jak potvrdil Nejvyšší správní soud, i pokud byly schváleny ještě za účinnosti „starého“ stavebního zákona č. 50/1976 Sb.

Blíže viz například <http://www.eps.cz/php/index.php?cat=arch&art=news&x=1914089> nebo Černý, P.: K rozsudku Nejvyššího správního soudu o změně územního plánu Prahy a jeho (především „aarhuským“) souvislostem, in Právní rozhledy č. 1/2007, str. 18-23.

12) Po shrnutí podstaty změny právní úpravy následuje pouze věta „S ohledem na uvedené je třeba schválená, resp. přijatá (dosud nezrušená) nařízení obcí upravující stavební uzávěru zrušit, a to nařízením obce.“

13) Viz § 187 a § 188 zákona č. 183/2006 Sb.

**Publikováno:** 7. 2. 2007

## Ochrana před hlukem ze silniční dopravy soukromoprávní cestou

*Mgr. Pavel Doucha*

Motto: „...musíme se zřejmě vypořádat také s tím, proč je vůbec soukromoprávní ochrany životního prostředí zapotřebí. Tato otázka zaznívá relativně hlasitě zejména v současné době poznamenané bezprecedentní hypertrofií právního řádu a s ním spojenou nezdolnou, ale zcela mylnou, vírou v samospasitelnost správních a jiných veřejnoprávních sankcí...“

1)

Ten obrázek zná každý. Proudění aut valících se ulicemi měst. Silnice umístěné v těsné blízkosti rodinných domů. A s tím související všudypřítomný hluk znemožňující normální pobyt na ulici či zahradě. Co už není vidět na první pohled, je často urputná snaha obyvatelů těchto domů prosadit ochranu svých práv skrze nekonečné dopisování s hygieniky, vedením města či správcem příslušné komunikace.

Není mým úmyslem na tomto místě popisovat, proč příslušné úřady tak často selhávají při prosazení ochrany obyvatel před nadměrným hlukem, zda je to vinou špatné právní úpravy či její nesprávné aplikace. Zjevně obojí dohromady. K tomu je třeba vzít v úvahu i myšlenku naznačenou v mottu tohoto příspěvku. Jisté je, že právě tato neblahá situace je východiskem pro úvahy o hledání jiných právních cest prosazení ochrany zdraví

a životního prostředí lidí před hlukem z dopravy. Na prvním místě se nabízí využití některých institutů soukromého práva obsažených v občanském zákoníku.

Prvním problémem, před nímž stojíme je převedení typicky veřejnoprávní úpravy ochrany zdraví (a životního prostředí) před hlukem do systematiky občanského zákoníku. Základním východiskem je přitom skutečnost, že životní prostředí lze prostředky a nástroji soukromého práva přímo chránit jen tak, jak se chrání věci. 2) Typickým soukromoprávním institutem ochrany vlastnictví je pak úprava obsažená v § 127 občanského zákoníku, která se týká ochrany sousedských práv. Toto ustanovení stojí na principu, že vlastnickému právu odpovídá povinnost ostatních vlastníků nerušit jeho výkon. Ochrany před neoprávněným rušením se pak lze domáhat na základě podané žaloby před soudem. Zpracování takové žaloby má však několik úskalí.

### Proti komu žalobu podat aneb pasivní legitimize

K podání žaloby musejí být vždy dva, žalobce a žalovaný. Kdo bude ve sporu o rušení hlukem žalobce, je jasné. Jsou to vlastníci nemovitostí, kteří jsou hlukem z provozu komunikace negativně dotčeni. Složitější je určit, kdo má být v tomto sporu žalovaný. Mají to být řidiči jednotlivých vozů projíždějících po silniční komunikaci, které jsou primárním zdrojem hluku? Odpověď zní ne, a to nikoliv proto, že by se pak podání žaloby stalo logicky nereálným. Odpovědnost za udržování hlučnosti na míře stanovené limity nese podle § 30 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví vlastník nebo správce pozemní komunikace. Tím je v České republice buď stát reprezentovaný Ředitelstvem silnic a dálnic nebo kraje či obce.

A vyvstává další problém. Lze žalovat stát (obec, kraj)? Stát je v tomto případě skutečně orgánem veřejné správy zajišťujícím tzv. obecné užívání silniční komunikace dle § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Na druhé straně je však vlastníkem komunikace, který má stejné povinnosti vyplývající z občanského zákoníku jako jakýkoli jiný vlastník věci. Stát je v tomto případě v rovném postavení vůči vlastníkům nemovitostí postižených hlukem z dopravy. Výkon povinnosti umožnit obecné užívání komunikace ho nezbujuje jiné zákonné povinnosti nerušit výkon práv jiných vlastníků.

## Intenzita rušení hlukem

Nelze samozřejmě předpokládat, že by bylo možné žalobou napadnout jakékoliv obtěžování hlukem. Rušení musí překročit určitou míru, aby ho bylo možné pokládat za protiprávní. Z § 127 občanského zákoníku vyplývá, že vlastník komunikace se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného či ohrožoval výkon jeho práv. To je poněkud „pružná“ definice, ovšem po dobu platnosti tohoto ustanovení už nesčíslněkrát vyložená soudem tak, že nabyla poměrně přesných kontur.

Co se týče stanovení intenzity imisí nad míru přiměřenou poměrům, nepoměrně jednodušší je argumentace v případě, že hluk z komunikace prokazatelně překračuje maximální hlukové limity stanovené na základě zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. V takovém případě se literatura i judikatura shodují na tom, že jde nepochybně o rušení žalovatelné na základě § 127 občanského zákoníku. Důkazním materiálem je v takovém případě protokol o provedeném měření hluku zpracovaný autorizovanou osobou, případně výňatek z hlukové mapy či rozhodnutí Krajské hygienické stanice podle § 31 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. (viz níže). Nepřesahuje-li hladina hluku stanovené maximální limity, je zapotřebí argumentovat na základě konkrétních okolností případu (místními poměry).

Míra přiměřená poměrům je však pro posouzení přípustnosti významná jen u imisí, které představují pouhé obtěžování. Jde-li o vážné ohrožování práv nebo zásah do vlastnického práva podle § 126 občanského zákoníku, je třeba poskytnout vlastníkovi ochranu bez ohledu na tuto míru. 3) Právě o ohrožování práv pak půjde vždy, když budou maximální hlukové limity překračovány. Tato úvaha vychází z toho, že stanovení výše limitů bylo zákonodárcem provedeno s ohledem na to, že expozice osob hlukem nad určitou míru vede k ohrožení zdraví, tedy k ohrožení práv. 4)

V této souvislosti je zapotřebí zmínit dva problematické instituty veřejnoprávní úpravy ochrany zdraví před hlukem vycházející ze zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a prováděcího nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Prvním z nich je § 31 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., který vlastníkovi komunikace, jež je zdrojem nadlimitního hluku, umožňuje požádat si u příslušné Krajské hygienické stanice o časově

omezené povolení provozu. KHS povolení vydá, jestliže osoba prokáže, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru. Rozumně dosažitelnou mírou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková nebo antivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím. Výsledná hluková zátěž pak nemusí vůbec korespondovat s maximálními hodnotami stanovenými v zákoně, resp. může být vyšší. Toto opatření zásadním způsobem snižuje efektivitu veřejnoprávní ochrany před hlukem.

Otázkou je, jaké má dopady do soukromoprávní roviny sporu mezi vlastníky sousedních nemovitostí a vlastníkem komunikace. Podle mého názoru vydání takového povolení nemění nic na tom, že nadlimitním hlukem dochází stále k ohrožování práv sousedů, neboť hluk překračuje míru, kdy je možné považovat ho u většiny populace za zdraví neškodný. Skutková podstata § 127 tak zůstává naplněna. Toto povolení má dopady pouze do veřejnoprávní roviny. Zajišťuje, že komunikace, jež je zdrojem nadlimitního hluku, nemusí být zcela uzavřena. Je pravdou, že v současné době jsou soukromá práva na základě veřejnoprávních předpisů velmi často omezována. Musí však existovat určitá míra, za níž je zasahování do soukromoprávní sféry již nepřijatelné. V tomto případě je podle mého názoru tato míra překročena v okamžiku, kdy hladina hluku ohrožuje zdraví fyzických osob – vlastníků sousedních nemovitostí, a to bez ohledu na veřejnoprávní okolnosti případu.

Podobné problémy způsobuje aplikace korekce pro tzv. starou hlukovou zátěž. Korekce umožňuje přičíst k základním hlukovým limitům 20 dB a maximální hlukový limit se pak pohybuje jednoznačně nad hranicí, která je považována za zdraví neškodnou. Použití této korekce upravuje vládní nařízení č. 148/2006 Sb., a je tedy otázkou, zda se nejedná o úpravu vybočující z mezí stanovených zákonem. V každém případě ze soukromoprávního hlediska lze na použití korekce nahlížet podobně jako na shora popsané povolení k dočasnému provozu nadlimitního zdroje hluku. Hladina hluku se započtenou korekcí ohrožuje zdraví vlastníků sousedních nemovitostí a zasahuje tedy do jejich práv. Skutková podstata § 127 občanského zákoníku zůstává naplněna.

## Formulace žalobního petitu

Z formulace ustanovení § 127 občanského zákoníku („vlastník věci je povinen zdržet se všeho...“) vyplývá, že žalobní petit musí být formulován jako negatorní (zápůrčí) a bude znít na uložení povinnosti zdržet se obtěžování (ohrožování práv) hlukem nad určitou míru. Nejpraktičtější se jeví použití maximálních zákonných limitů bez korekce pro starou hlukovou zátěž, kdy (jak již bylo shora popsáno) hluk překračuje hranici, za kterou se stává příčinou různých zdravotních problémů. Z logiky věci vyplývá, že zdržení se obtěžování (ohrožování práv) musí být v petitu specifikováno rovněž místně a vztahuje se pouze na nemovitost žalobce.

Z toho vyplývá, že se v žalobním petitu nelze domáhat provedení konkrétních protihlukových opatření, ať už na komunikaci samé (výměna povrchu, výstavba protihlukových stěn) nebo na konkrétních nemovitostech (výměna oken, protihluková izolace fasády). Nelze rovněž požadovat žádnou finanční částku, ať už jako jakési zadostiučinění, nebo jako náhradu budoucích nákladů vložených do nemovitosti na protihluková opatření. Konkrétní volba způsobu realizace soudního rozhodnutí je vždy na žalovaném.

Je zapotřebí přiznat, že sousedské žaloby proti vlastníkům komunikací, jež jsou zdrojem nadlimitního hluku, nejsou častým jevem. Autor tohoto příspěvku ví v podstatě jen o dvou probíhajících soudních řízeních, přičemž ani v jednom nebyl dosud vydán byť jen prvoinstanční rozsudek. Bude tedy záležet na tom, jak k těmto případům budou soudy přistupovat. Zatížení hlukem z dopravy je však v České republice enormní.

Interní materiály Ředitelství silnic a dálnic uvádí, že náklady na odstranění tzv. staré hlukové zátěže (tedy snížení hluku alespoň na úroveň základních limitů) se budou pohybovat kolem 450 miliard Kč. Přispějí-li sousedské žaloby tohoto typu k otevření vážné veřejné diskuse o způsobech řešení dopravního hluku, pak splní svůj účel.

*Autor působí ve sdružení právníků Ekologický právní servis, programu PŽP.*

## Poznámky:

- 1) Kindl, M., David, O.: Úvod do práva životního prostředí. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005, str. 144.
- 2) Tamtéž, str. 141.
- 3) Holub M., a kol.: Sousedská práva. Praha: Linde

Praha, a. s. 2005, str. 152.

4) Odborná literatura se shoduje na tom, že zdravotní problémy může u značné části populace vyvolat dlouhodobá expozice hlukem nad 65 dB.

**Publikováno:** 21. 2. 2007

## Dočkáme se územního rozvoje?

*Mgr. Vendula Povolná*

Nový stavební zákon zavedl kromě mnoha dalších více či méně zajímavých právních institutů také politiku územního rozvoje coby nový nástroj územního plánování. 1) V řeči stavebního zákona a pouze ve velmi hrubém shrnutí má politika územního rozvoje (dále jen „Politika“) určovat ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů. Důležité samozřejmě je, že v souladu s § 31 odst. 4 stavebního zákona má být Politika závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

## Jakákoli shoda je náhodná

Dne 17. května 2006 vydala vláda ČR usnesení č. 561, kterým schválila dokument s příhodným názvem Politika územního rozvoje České republiky (dále jen „Koncepce“). Koncepce byla zpracována a schválena v souladu s § 22 kompetenčního zákona Ministerstvem pro místní rozvoj na základě usnesení vlády č. 321 ze dne 7. 4. 2004, 2) v souladu s Akčním programem Ministerstva pro místní rozvoj na období říjen 2004 – červen 2006. Ačkoli shoda v označení je nepochybně náhodná, 3) je namístež zabývat se otázkou, jaký charakter a především závaznost má Koncepce a vedle toho je třeba vymežit její vztah k Politice.

V České republice existuje několik obdobných „konceptů“, „plánů“ a „strategií“. Můžeme jmenovat například Státní politiku životního prostředí, Dopravní politiku nebo Konceptci odpadového hospodářství. Většina z těchto koncepcí je schvalována usnesením vlády a jedná se pouze o resortní koncepce, tj. závazné jen pro ministerstva, jiné správní úřady, resp. orgány vykonávající státní správu. 4) Jde o dokumenty prostřednictvím kterých ústřední orgány státní správy řídí svěřený resort a vytváří obecný rámec

fungování jednotlivých oblastí ve společnosti. Tyto a jiné koncepce jsou poté naplňovány prostřednictvím legislativních mechanismů a koordinační a kontrolní činnosti.

### **Koncepce a územní plánování územních samospráv**

Jak již bylo řečeno, je Politika závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Územní plán sice pořizuje obecní úřad v přenesené působnosti, vydává jej však zastupitelstvo obce v působnosti samostatné. Usneseními vlády se ale podle zákona o obcích mají orgány obce řídit jen při výkonu přenesené působnosti, a i tehdy jim tato usnesení nesmějí ukládat povinnosti, které nejsou současně stanoveny zákonem. 5) Koncepce tedy není v žádném případě závazným dokumentem pro obce a kraje při vydávání zásad územního rozvoje a územních plánů, včetně řešení jiných otázek v území.

Samotné usnesení vlády, kterým byla schválena Koncepce, pouze doporučuje hejtmanům a primátorovi hlavního města Prahy, aby při pořizování územně plánovací dokumentace a při zpracování koncepčních dokumentů zohledňovali Politiku, a aby spolupracovali s členy vlády a vedoucími ostatních ústředních správních úřadů při plnění úkolů stanovených Koncepcí. Starostům obcí se v tomto usnesení taktéž doporučuje, aby při pořizování územně plánovací dokumentace obcí a při zpracování koncepčních dokumentů Koncepci pouze zohledňovali. 6)

### **Zásadní rozdíly mezi Koncepcí a Politikou**

Kromě rozdílu v závaznosti, který je zřejmě nejdůležitější, je nutno poznamenat, že skutečná Politika má být pořizována Ministerstvem pro místní rozvoj a předložena Vládě ke schválení do dvou let ode dne nabytí účinnosti stavebního zákona. 7) Po schválení Politiky má Ministerstvo pro místní rozvoj za úkol zajistit, aby ve Sbírce zákonů bylo uveřejněno sdělení o schválení politiky územního rozvoje, a celý dokument zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup. Usnesení vlády o schválení Koncepce bylo zveřejněno pouze ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.

Co se týče Politiky, stavební zákon říká, že úkolem územního plánování je kromě jiného vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj

a soudržnost společenství obyvatel území (jde o tzv. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území). 8) Jednou ze součástí tohoto vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je také posouzení vlivů na životní prostředí zpracované podle přílohy A ke stavebnímu zákonu a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučil.

Koncepce sice byla předmětem posouzení v procesu SEA a hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, nikdy však nebyla hodnocena z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj. Celý proces hodnocení vlivů Koncepce na životní prostředí proběhl z hlediska formálního v pořádku, to samé se však nedá říci o hledisku obsahovém. 9) Na tomto místě se ovšem otázkami spojenými s SEA můžeme zabývat jen velmi stručně a okrajově.

Vyhodnocení vlivů Koncepce na životní prostředí (dále také jen „Vyhodnocení“) prokázalo u několika zamýšlených aktivit negativní vlivy na soustavu NATURA 2000. 10) Mezi ty patří i koridor R 55 Hulín – Břeclav a jeho vlivy na ptačí oblast Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví. Ornitologické hodnocení vlivu variant silnice R 55 na tuto ptačí oblast zpracované v r. 2005 dokonce nedoporučilo vedení žádné z tras přes ptačí oblast. Do samotné Koncepce se téměř nijak, až na vágní podmínky, nepromítly požadavky na ochranu soustavy NATURA 2000 v souladu s principem předběžné opatrnosti, který by se právě při strategickém plánování uplatnit měl.

Navíc u mnoha záměrů nenajdeme ani zmínku o jejich možných záporných dopadech na chráněné části přírody. Je otázkou, jestli by se snad z tohoto faktu měl vyvozovat závěr, že tyto záměry negativní vlivy nemají. Z posuzovaných záměrů se nejčastěji jedná o budování dopravní infrastruktury nebo například o tzv. labskou vodní cestu. Tento záměr měl být dokonce podle požadavků Vyhodnocení z Koncepce vyloučen. Stejně tak Koncepce nezohledňuje nutnost ochrany oblastí jako je Šumava, Beskydy nebo Hrubý Jeseník a nepožaduje, aby rozvojové záměry v těchto oblastech vždy zohledňovaly zachování dotčených lokalit NATURA 2000.

V souvislosti s procesem SEA a ochranou NATURY 2000 zmíním snad už jen to, že souhlasné stanovisko bylo vydáno za podmínky, že do návrhu Koncepce předkládaného vládě budou zapracovány takové změny textu navržené vyhodnocením

vlivů na životní prostředí, které dosud nebyly provedeny na základě jiných připomínek, nebo které nebyly jinak vypořádány. V mnoha případech se tak nestalo a je otázkou, zda měla být Koncepce schválena. 11)

Jeden z dalších rozdílů mezi Konceptí a Politikou najdeme ve způsobu veřejného projednání. Koncepce byla projednána jenom v rámci procesu SEA, kdežto návrh Politiky musí Ministerstvo pro místní rozvoj navíc zaslat spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům a krajům, které mohou uplatnit svá stanoviska do devadesáti dnů po obdržení návrhu politiky územního rozvoje. Vedle toho musí ministerstvo zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup návrh Politiky (včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) a stanovit lhůtu pro podání připomínek veřejnosti, která nesmí být kratší než devadesát dnů. Připomínky veřejnosti se podávají přímo ministerstvu. Následně je třeba, aby ministerstvo zohlednilo výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, došla stanoviska, připomínky veřejnosti a upravilo návrh politiky územního rozvoje. Tento upravený návrh projedná se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů.

### **Jak naložit s Konceptí?**

Vzhledem k výše uvedenému Koncepce není a nemůže být Politikou územního rozvoje. Koncepce také nemůže být označována za nástroj územního plánování, protože pouze stavební zákon ve svém § 25 a násl. nyní určuje, co je nástrojem územního plánování a Koncepce do tohoto výčtu zahrnuta není. Navíc stavební zákon výslovně požaduje, aby Politika byla pořízena a předložena vládě ke schválení až do dvou let od účinnosti stavebního zákona. Problém nespočívá v tom, zda se má Koncepce považovat za Politiku územního rozvoje nebo ne. Po zvážení předložených tezí (a také dalších faktů, na které už místo nezbylo) by nemělo být pochyb, že Koncepce je a bude pouhým resortním strategickým nástrojem a vodítkem pro některé státní úředníky.

Otázkou, kterou je nutné si klást, zůstává, co je třeba učinit nyní. Je vhodné požadovat, aby Ministerstvo pro místní rozvoj jasně deklarovalo, že Koncepce není nástrojem územního plánování. Může se totiž stát, že bude docházet k nejasnostem a omylům v rámci pořizování zásad územního rozvoje a územních plánů, kdy by mohlo být na

Koncepci odkazováno jako na skutečnou Politiku územního rozvoje podle stavebního zákona. K takovým nejasnostem by mohla přispívat například také nesprávná formulace obsažená v oznámení Koncepce podle zákona č. 100/2001 Sb., kde se v údajích o koncepci uvádí, „že v souladu s připravovaným novým stavebním zákonem se předpokládá její závaznost (tj. Koncepce – pozn. aut.) pro pořizování územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.“ 12)

Druhou možnou variantou je zůstat pasivní a Ministerstvo pro místní rozvoj na problém neupozorňovat minimálně do doby, než začne vyžadovat, aby byly plněny cíle stanovené v Koncepti. Proč? Stávající dokument - Koncepce není v žádném případě dokonalá, naopak. Je však pro územní plánování a orgány územní samosprávy v podstatě nezávazná. Můžeme si jistě snadno představit, že nově pořízená a schválená Politika by se nejspíš svým obsahem a požadavky kladenými na využívání území (včetně nízkých standardů ochrany životního prostředí) od tohoto resortního strategického dokumentu příliš nelišila. Byla by však pro územní plánování závazná a obce by se jí při pořizování územních plánů, regulačních plánů a při rozhodování v území řídit musely.

*Autorka působí ve sdružení právníků EPS,  
je doktorandkou na PrF MU.*

### **Poznámky**

- 1) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).
- 2) Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústř. orgánů státní správy ČSR.
- 3) Obsah Koncepce koresponduje s požadavky kladenými stavebním zákonem (§ 32) na obsah Politiky. Koncepce tak stanoví:
  - republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území,
  - vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu nebo oblasti, které svým významem přesahují území jednoho kraje, t.j. rozvojové oblasti a rozvojové osy,
  - vymezuje oblasti se specifickými hodnotami a se specifickými problémy mezinárodního a republikového významu nebo oblasti, které svým významem přesahují území jednoho kraje,
  - vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo ty, které svým významem přesahují území jednoho kraje,
  - stanoví ve vymezených oblastech, plochách a koridorech kritéria a podmínky pro rozhodování o možných variantách nebo

alternativách změn v území a pro jejich posuzování, zejména s ohledem na jejich budoucí význam, možná ohrožení, rozvoj, útlum, preference a rizika.

- 4) Nález Ústavního soudu č. I. 437/03.
- 5) Ustanovení § 61 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.
- 6) Viz Politika územního rozvoje. Dokument dostupný z: [www.mmr.cz](http://www.mmr.cz).
- 7) Ustanovení § 186 stavebního zákona.
- 8) Ustanovení § 19 odst. 2 stavebního zákona.
- 9) Jenom na okraj je třeba poznamenat, že procesy posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace a ostatních koncepcí se od sebe odlišují. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí obsahuje speciální ustanovení § 10i odst. 1, které říká, že při posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí se postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu podle odstavců 2 až 5 § 10i zmíněného zákona.
- 10) Dokument je dostupný z: [www.ceu.cz](http://www.ceu.cz).
- 11) Ustanovení § 10g odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.
- 12) Viz oznámení, Hlavní cíle Politiky územního rozvoje.

**Publikováno:** 20. 3. 2007

## **SOUKROMÝ/RODINNÝ ŽIVOT**

### **Mezinárodní únosy dětí, III. díl**

*JUDr. Pavlína Vondráčková,  
JUDr. Jindřich Kloub*

V předcházejících dílech jsme se zabývali Haagskou úmluvou o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí a její aplikací v případě únosů dětí mezi členskými státy EU. Zmínili jsme rovněž specifická řízení, jimiž se lze mnohdy efektivněji domoci vydání neoprávněně přemístěného dítěte. Přislíbili jsme, že se budeme podrobněji věnovat právní úpravě ES a seznámíme vás s některými praktickými zkušenostmi z této oblasti.

S ohledem na poslední události v naší zemi, ale i závěry učiněné smluvními státy Haagské úmluvy na kongresu konaném na podzim minulého roku v Haagu, se v tomto díle zaměříme na některé ze známých případů a seznámíme vás s důležitými rozhodnutími v této oblasti. Problematika mezinárodních únosů dětí v posledních měsících nabývá na významu, neboť se razantně zvýšil počet přemístěných dětí, ale i počet brutálních exekucí.

### **Případ Santana: zastání ani v USA ani doma**

V tisku je možné se dočíst, že počet sňatků českých občanů s cizinci rok od roku stoupá. Ani tyto smíšené sňatky, leckdy založené na naprosto odlišných kulturních zvyklostech, nejsou ve statistice výjimkou a řada z nich se tedy časem rozpadá. S rozpadem vztahů jdou často ruku v ruce i bitvy o děti. Mnohé však nejsou vyřešeny v zemi obvyklého bydliště dítěte, protože některý z rodičů zvolí cestu útěku do své země, ve které hledá oporu. Zpravidla to jsou matky, které odcházejí se svými dětmi do České republiky bez znalosti dalšího vývoje ve věci. Z jejich výpovědí je zřejmé, že nejenže předem netušily úskalí, která s sebou nese uzavření vztahu s cizincem, ale dokonce byly mylně informovány zastupitelskými úřady naší země o důsledcích přemístění dítěte z místa jeho obvyklého bydliště do České republiky.

Veřejnosti je znám případ Veroniky Horváthové Santana, která se obrátila na český konzulát v Los Angeles se žádostí o pomoc ve své svízelné situaci a místním pracovníkům se svěřila se svými negativními zkušenostmi s americkou justicí. Tento konzulát jí na základě zkušeností s jinými rodiči potvrdil, že není jedinou osobou, která poukazuje na obtíže spojené s hájením svých práv před americkými soudy. Doporučil jí proto odjezd s dítětem z Kalifornie, aniž ji poučil o tom, jaké důsledky to pro ní může mít. Na obranu konzulátu je však třeba uvést, že spoléhal na správnou aplikaci Haagské úmluvy českými soudy a nenapadlo jej, že český stát neposkytne svému občanu ochranu a bude zcela lhostejný k osudu dítěte – kojence zcela závislého na matce. Právě pro zcela absurdní závěry některých soudů, které nevratně zasahují do života nevinných dětí, považujeme za potřebné v tomto díle zmínit poznatky, jež by mohly dalším případům napomoci v jejich boji za spravedlnost.

### **Proč Úřad pro mezinárodní ochranu dětí děti nechrání?**

Jen málokterá z matek má to štěstí, že jí po svém návratu do České republiky nekontaktuje Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí. Jedná se o ústřední orgán ve smyslu Haagské úmluvy, jehož úkolem je vykonávat povinnosti uložené Haagskou úmluvou - například zjistit místo pobytu dítěte, uchránit je další újmy, zjišťovat informace týkající se sociálního postavení dítěte apod. Tento úřad v řízení o navrácení dítěte může vystupovat ve dvojí roli. Buď jako

zástupce rodiče – cizince, který žádá o navrácení či jako kolizní opatrovník dítěte v případech, kdy je rodič žádající o navrácení zastoupen jinou osobou, například advokátem.

Vzhledem k tomu, že úřad ve většině případů vystupuje jako zástupce rodiče žádajícího o navrácení dítěte, je pro něj role opatrovníka dítěte velmi problematická a z vlastní zkušenosti víme, že ji nedokáže naplnit. Úřad je natolik stylizován do role právního zástupce rodičů – cizinců, že se od ní nedokáže v případě, kdy má zastupovat dítě, oprostít. Ze známých případů víme, že úřad vždy, a to za každých okolností, usiluje o navrácení dítěte, i přesto, že je z předložených důkazů zřejmé, že dítěti navrácením vznikne újma. Bohužel v případech, kdy bylo české dítě uneseno jedním z rodičů do ciziny, úřad již tak aktivní není, o čemž svědčí statistika vymožených dětí.

Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí na základě požadavku rodiče – cizince zpravidla kontaktuje přemístivšího se českého rodiče a poučí jej o účelu řízení o navrácení dítěte a apeluje na něj, aby se s dítětem dobrovolně navrátil nebo s druhým rodičem uzavřel smírnou dohodu. Jak tomu však bývá v partnerských krizích, dohoda je spíše vzácností. Rodiče spolu nemohou, nebo nejsou ochotni komunikovat, a tak věc řeší soud. Několik matek se s námi podělilo o svou zkušenost a sdělilo nám, že se domnívaly, že nejtěžším úkolem je dostat se z ciziny do České republiky. Jakkoli neočekávaly, že vše půjde hladce, tak rozhodně nepočítaly s lhostejností českých úřadu k osudům svých dětí a k situaci, které byly vystaveny. První políček pocítily při jednání se zástupci Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí. Často se shodují v tom, že narazily na ignoraci a aroganci. Poté následovalo soudní martyrium a rozčarování z výkladů soudů ohledně čl. 13 Haagské úmluvy.

Ve věci činnosti Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí, která je předmětem permanentních stížností občanů i institucí, stojí za zmínku rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 20 Co 511/2005 ze dne 29. 6. 2006, ve kterém je zmíněna kritika matky vůči pracovníci Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí. Matka u soudu vypověděla, že jí pracovnice úřadu nabádala, aby se vrátila do USA, pokud nechce dítě vydat, a když matka projevila svůj nesouhlas, pracovnice ji vinila v podstatě ze sobeckosti. Především však odpovědná pracovnice neprovedla žádné kroky směřující ke zjištění případných nebezpečí, kterému by bylo dítě vystaveno v případě navrácení do USA a jako opatrovník se neřídila

zájmem dítěte. Bez ověření poměrů v cizině a bez ohledu na ohrožení dítěte nekompromisně žádala vydání dítěte do ciziny, přičemž se bez dalších důkazů přiklonila k verzi otce.

Musíme konstatovat, že jsme se osobně setkali s naprosto totožným přístupem Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí. V daném případě bylo zástupkyni úřadu zcela lhostejné, v jakém zdravotním a psychickém stavu se nezletilé dítě nachází, zcela ignorovala psychologický posudek vypracovaný soudem určeným znalcem a jako zástupce kolizního opatrovníka se nedostavila na rozhodná jednání, na nichž byla projednávána újma, jež by dítěti hrozila odtržením od matky. K odvolání matky uvedla, že doporučuje, aby odvolací soud potvrdil rozsudek soudu I. stupně a odvolání zamítl.

### **Útěk s dítětem do zahraničí jako únik ze spirály domácího násilí**

Narůstá počet případů matek, které uvádějí, že přemístění dítěte do České republiky bylo v jejich situaci jediným východiskem, neboť byly podrobeny domácímu násilí. U soudu upozorňují na agresivitu partnera, na jeho nevhodné chování před dítětem a na nejistotu v cizí zemi leckdy podtrženou jazykovou bariérou a neexistencí zázemí. Mnohé z nich před odjezdem žijí v azylových domech, které jsou zcela nevhodné pro život malých dětí. Tyto matky mají za to, že návratem do rodné země dítě chrání a že budou moci lépe hájit jeho zájmy. Leckdy neodjíždí zcela bez důkazů o svém týraní a spoléhají na příslib přátel – cizinců, že jim v budoucnu dosvědčí, jak neúnosné situaci byly vystaveny. Ze své naivity procitnou až v okamžiku, kdy jejich snaha o navázání kontaktu s předem domluvenými svědky v zahraničí zůstane bez odezvy. V lepším případě obdrží odpověď s omluvou, že se „přátel“ s ohledem na nastalé skutečnosti nebudou vměšovat do jejich partnerských konfliktů.

Domácí násilí je problém sám o sobě a ten, kdo jej prožil, nejlépe ví, jak je jeho prokázání složité, ba takřka nemožné. Výpovědi týraných osob jsou naprosto identické – agresor na veřejnosti působí jako ohleduplná a milá osoba, jejímž prioritním zájmem je blaho rodiny. Zpravidla to navíc bývá inteligentní člověk, jehož chování se zásadním způsobem mění v soukromí. Oběť je zpočátku zmatena jeho chováním, omlouvá je a pocituje vlastní vinu. Postupně se stává čím dál více nesebevědomější a závislejší, bez schopnosti změnit své utrpení.

Řada neziskových organizací zabývajících se touto problematikou by mohla uvést případy svých klientů (a nemusí to být vždy ženy) a příčiny jejich potíží. Nepochybně by potvrdily, že jde o velmi složitý problém, který bohužel v naší společnosti čím dál více nabývá na významu. V zásadě lze uzavřít, že oběť má štěstí, pokud se dokáže vymanit z ponižování agresorem a včas nalezne psychologickou pomoc nezbytnou pro její další zdárné fungování ve společnosti. Pokud však taková oběť unikne z cizí země a přitom s sebou přiveze dítě, její situace je mnohem závažnější. Nejenže zpravidla nedokáže obhájit, že byla týranou osobou, ale navíc z důvodů přístupu státních orgánů dospěje k pocitu, že sama je agresorem. Je nazývána únoscem a české soudy zdůrazňují její pochybení a činí jí odpovědnou za trauma dítěte.

### **Zájem a blaho dítěte**

Haagská úmluva ve své preambuli zdůrazňuje, že zájmy dětí mají prvořadou důležitost. Jejím smyslem je chránit děti před škodlivými účinky jejich přemístění. Z tohoto textu je patrné, že cílem Haagské úmluvy není chránit děti před jakýmkoli přemístěním, ale jen před přemístěním, které má pro ně škodlivé důsledky. Tento závěr potvrzuje i přítomnost čl. 13 v textu Haagské úmluvy, která soudu po zvážení všech hledisek umožňuje, aby například v případě, kdy by dítěte bylo návratem vystaveno riziku fyzické či psychické újmy, či se jinak mohlo dostat do nesnesitelné situace, návrat nenařídil.

Smyslem Haagské úmluvy je nejen umožnit, aby o věcněprávní úpravě vztahů rodičů k dětem rozhodoval soud místa obvyklého bydliště dítěte, o němž se předpokládá, že nejlépe dokáže posoudit specifické okolnosti daného případu, a rozhodnout tak v souladu s nejlepším zájmem dítěte, ale v neposlední řadě i ochránit děti před vytržením z jejich domova, z místa, ve kterém měly zázemí a kde si přály setrvávat. Haagská úmluva vznikla z důvodu ochrany dětí (nikoli jejich rodičů) a je k dětem nadmíru citlivá.

Z tohoto důvodu je v článku 13 Haagské úmluvy uvedeno, že soudní nebo správní orgán může odmítnout nařídít návrat dítěte, zjistí-li se, že dítě nesouhlasí s návratem a dosáhlo věku a stupně vyspělosti, v němž je vhodné přihlížet k jeho stanoviskům. Při hodnocení okolností uvedených v článku 13 Haagské úmluvy musí soudní a správní orgány přihlídnout k informacím týkajícím se sociálního postavení dítěte poskytnutým

ústředním orgánem nebo jiným příslušným orgánem obvyklého bydliště dítěte. A právě tato povinnost bývá mnohdy českými soudy opomíjena, neboť si řízení o navrácení mylně vysvětlují tak, že je jeho cílem pouhé formální zjištění skutečností uvedených v článku 3 a 12 Haagské úmluvy.

Soudy vycházejí z předpokladu, že pokud rodič namítá aplikaci čl. 13 Haagské úmluvy, která umožňuje nenařídít navrácení dítěte, nese zcela důkazní břemeno a je povinen jednoznačně prokázat vznik újmy, jež by dítěti návratem nastala. Jak ukazují jednotlivé případy, soudy jdou dokonce tak daleko, že interpretují článek 13 Haagské úmluvy tak, že soud nemusí návrat nařídít jen v extrémních případech, když by bylo například prokázáno, že rodič požadující navrácení dítěte na dítěti páchal trestný čin, pohlavně je zneužíval, týral apod. a za situace, že by toto riziko újmy nezletilému hrozilo i v případě, že by jej následoval rodič – únosce, na nějž je dítě fyzicky i psychicky vázáno. S tímto v poslední době aplikovaným závěrem se zásadně neztotožňujeme z důvodů, které budou rozebrány níže..

Haagská úmluva byla přijata Českou republikou v roce 1998 a navazuje na Úmluvu o právech dítěte vyhlášené ve sbírce zákonů jako sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb. (dále jen „Úmluva o právech dítěte“). Z hlediska míry abstrakce právních norem obsažených v Úmluvě o právech dítěte je třeba považovat Haagskou úmluvu ve vztahu k Úmluvě o právech dítěte za speciální. Haagská úmluva však nemění principy zakotvené v Úmluvě o právech dítěte, která v čl. 3 stanoví, že zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány. Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, se zavazují zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho, přičemž berou ohled na práva a povinnosti jeho rodičů, zákonných zástupců nebo jiných jednotlivců právně za něho odpovědných, a činí pro to všechna potřebná zákonodárná a správní opatření.

Úmluva o právech dítěte ve svém textu používá jak pojem „zájem“, tak pojem „blaho“ dítěte. Z rozlišení těchto pojmů je zřejmé, že Úmluva o právech dítěte mezi nimi činí určité rozdíly. Blaho dítěte je nepochybně pojmem širším a prvořadým. Patrné je to například z čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, ve kterém je kladen akcent na zájem dítěte při jakékoli

činnosti týkající se dětí, ale zároveň se ukládá všem státům úmluvy zajistit dětem takovou ochranu a péči, která by zohledňovala jejich blaho. Co je zájmem rodičů dítěte, nemusí být ještě zájmem dítěte a před zájmem dítěte má vždy přednost jeho blaho. Podle čl. 3 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte je blaho dítěte nadřazeno zájmům jeho rodičů a smluvní státy za účelem zachování blaha dítěte pouze přihlížejí k právům a povinnostem jeho rodičů. Při zohlednění blaha dítěte tedy mohou být dotčeny zájmy jeho rodičů.

### **Výklad Evropského soudu pro lidská práva**

Haagská úmluva musí být vykládána v souladu s Úmluvou o právech dítěte a blaho dítěte musí být postaveno na nejvyšší úroveň. Tento závěr dle našeho názoru potvrzuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, který se v případě Sylvestr proti Rakousku ztotožnil s názorem Nejvyššího soudu Rakouska (neboť jeho názor nijak nerozporoval), jež stanovil, že Haagská úmluva nezakládá absolutní právo na návrat uneseného dítěte, ale klade důraz na jeho blaho. Blahem dítěte nemusí být vždy za všech okolností jeho navrácení do jurisdikce státu obvyklého bydliště. Evropský soud pro lidská práva si tak správně vyložil Haagskou úmluvu, která klade vždy, a to v jakéhokoli fázi řízení, důraz na blaho dítěte, nikoli jen na jeho zájem.

V právní věci Nuutinen proti Finsku, 2000 judikatura Evropského soudu pro lidská práva zdůrazňuje, „že stát může ve fázi vykonávání přezkoumat, zda vydané rozhodnutí je stále v nejlepším zájmu dítěte. Přezkum toho, zda návrat dítěte znamená vážné riziko jeho újmy ve smyslu čl. 13 (b) Konvence (pozn.: míněno Haagské úmluvy), tedy v této fázi nebyl vyloučen.“. Evropský soud pro lidská práva doplnil názory Nejvyššího soudu Rakouska a vlády o svůj názor, že není absolutní povinností vnitrostátních orgánů přijmout opatření za účelem opětovného setkání rodiče s dítětem.

„Opětovné setkání rodiče s dítětem, které žilo po určitou dobu s druhým rodičem, se nemusí uskutečnit bezprostředně a může vyžadovat přijetí přípravných opatření. Jakékoli donucení musí být omezeno, neboť musí být vzaty v úvahu nejen zájmy, ale i práva a povinnosti všech zúčastněných, zejména zájmy dítěte a jeho práva dle čl. 8 Úmluvy. Když kontakty s rodičem mohou ohrožovat nebo zasahovat do těchto zájmů, je na vnitrostátních orgánech nalézt mezi nimi spravedlivou rovnováhu“. Evropský soud pro lidská práva dále uvedl, že

„připouští, že změna relevantních skutečností může výjimečně ospravedlnit nevykonání konečného příkazu k návratu“.

Jestliže je blaho dítěte, za které nese zodpovědnost ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte stát, nadřazeno zájmu na jeho navrácení do místa obvyklého bydliště, musí být v řízení zkoumáno i to, z jakého prostředí bylo dítě před přemístěním vyjmuto a kam, a za jakým okolností, má být navráceno. Soud, je-li to navrhováno, musí zjišťovat, zda-li dítěti nevznikne návratem újma nebo se jinak nedostane do nesnesitelné situace. Zde se dle našeho názoru musí plně uplatnit princip materiální pravdy. Soud je tedy při posuzování, zda je důvodná aplikace čl. 13 Haagské úmluvy, povinen zkoumat, co je v nejlepším zájmu dítěte, aby bylo zohledněno jeho blaho. Nařídí-li soud návrat i tehdy, kdy bylo v řízení namítáno, že tu jsou důvody pro aplikaci čl. 13 Haagské úmluvy, musí vysvětlit, co jej k takovému závěru vedlo a v čem spatřuje větší blaho pro dítě při navrácení, než kdyby zůstalo v zemi, kam bylo přemístěno.

Soud se tak musí zákonitě zabývat i otázkou, zda-li dítěti přemístěním vznikla újma, zda-li bylo pro něj přemístění škodlivé a pokud ano, zda-li je tato újma většího rozsahu, než kdyby bylo dítě opětovně navráceno do místa svého obvyklého bydliště. Soudy se však zpravidla těmito otázkami nezabývají a rozhodují o navrácení, aniž by jim bylo známo, do jakých poměrů se dítě navrací, kdo o něj bude pečovat, zda-li má v místě obvyklého bydliště nějakou blízkou osobu, která by eliminovala trauma spojené s navrácením, ale především odtržením od primárně vazební osoby. Místo toho činí za vznik újmy odpovědného přemístivšího se rodiče, kterému v podstatě nařídí, aby dítě následoval. Soudy nezkoumají, zda-li má rodič – únosce podmínky pro navrácení, například zajištěné ubytování, zdravotní péči, jistotu, že nebude trestně stíhán, možnost být poblíž dítěti do doby, než bude meritorně rozhodnuto ve věci péče o dítě apod.

Zmínili jsme rozhodnutí soudů, která nepovažujeme za správná, a s jejichž právním výkladem se neztotožňujeme. Ta rozhodnutí, která vyložila Haagskou úmluvu správně, uvedeme pokračování tohoto seriálu.

*JUDr. Vondráčková je advokátka, JUDr. Kloub je advokátní koncipient.*

**Publikováno: 23. 1. 2007**

---

## Mezinárodní únosy dětí, IV. díl

JUDr. Pavlína Vondráčková,  
JUDr. Jindřich Kloub

V předchozí části jsme mj. uvedli některá rozhodnutí, která čl. 13 Haagské úmluvy umožňující odmítnout návrat uneseného dítěte vykládají opravdu nešťastně. Existuje však zároveň řada soudních rozhodnutí, která Haagskou úmluvu vyložila správně.

Příkladem uvádíme rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích Č. j. 15 Co 392/2004-136 ze dne 27. 7. 2004, v němž je uvedeno, že „prvořadě při posuzování případu sledovat prospěch dítěte, nejsou rozhodující potřeby a přání jednoho či druhého rodiče“. Soud dále uvádí, že jedním ze stěžejních zájmů dítěte je, aby mohlo vyrůstat v úplném rodinném prostředí, tedy ve společné domácnosti s oběma rodiči. Pokud to však rodiče nejsou schopni dítěti zabezpečit například tehdy, pokud se přemístivší se rodič odmítá navrátit do místa obvyklého bydliště dítěte a nemá zájem na obnovení soužití, nemá soud přirozeně žádnou zákonnou možnost naříditi rodiči navrácení.

### **Úplnou rodinu soud zajistit nemůže, musí však přihlížet k zájmu dítěte**

Bylo by jistě ku prospěchu dětí, kdyby soudy mohly zabezpečit jejich právo vyrůstat s oběma rodiči. Ale tomu tak není, dokladem čehož jsou dětské domovy a další zařízení pečující o opuštěné děti. Krajský soud v Českých Budějovicích dále uvádí, že pokud se přemístivší se rodič odmítá navrátit zpět, pak nezbyvá, než aby soud „důsledně posuzoval, jaký zájem dítěte z hlediska jeho co nejlepšího vývoje převažuje v dané situaci“, tedy že zůstane buď u rodiče, který je přemístil, nebo se vrátí k rodiči do země obvyklého bydliště, ale bez přemístivšího rodiče. Objektivně nelze rodiči dítěte, který požaduje navrácení, zajistit, aby se s dítětem navrátil i rodič – únosce. Z tohoto pohledu, uvádí soud že „není na místě námitka, že při aplikaci tohoto názoru by byl vyloučen návrat jakéhokoli dítěte útlého věku“.

Soud dále uvádí, že nerozhodl o navrácení dítěte, kterému jsou tři roky a hovoří výhradně česky, neboť v cizí zemi by minimálně po určitou dobu nemělo s kým komunikovat, včetně rodiče – cizince. Z tohoto hlediska by situace, kdy by si rodič – cizinec

dítě odvezl do své země, byla pro dítě naprosto nová a tudíž neznámá. „Taková situace by nezletilému dítěti v jeho věku nepochybně přinesla psychický otřes i s případnými následky v duševním zdraví do budoucna“. Soud rovněž zdůrazňuje, že je nutné vzít v potaz fixaci dítěte na rodiče – únosce, která vznikla fakticky tím, že bylo dítě v jeho výlučné péči a tento úzký vztah se musel vytvořit i v důsledku doby, kterou rodič s dítětem strávil, a v důsledku toho, jak se mu věnoval. Zájem dítěte nelze podle soudu pominout ani tehdy, když je prokázáno, že rodič – únosce učinil protiprávní krok.

### **Povinnost řádného zjištění skutkového stavu**

Za velmi významný dále považujeme nálezný Ústavního soudu č. j. III. ÚS 440/2000 ze dne 7. 12. 2000, ve kterém se uvádí: „Jestliže je dětem obecně zaručena ochrana nejen zákonná (§ 32 a násl. zák. č. 94/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů), ale nadto také ochrana ústavní (čl. 32 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod), je nutno tyto zákonné a ústavní garance při jejich aplikaci v konkrétní věci podložit co nejpečlivěji zjištěným skutkovým stavem a stejně pečlivě z něj odvozeným právním posouzením; z hlediska aplikace Úmluvy (jejího čl. 13) to znamená, že eliminující důvody návratu dítěte do místa bydliště otce (čl. 3 Úmluvy) musí být zjištěny a objasněny natolik dostatečně, aby hrozba vážného nebezpečí fyzické nebo duševní újmy, příp. nesnesitelná situace z přikázaného návratu, byly s co nejvyšší mírou pravděpodobnosti vyloučeny a obdobně, aby co nejúplněji byly ozřejměny také všechny okolnosti, z nichž by bylo možno usoudit na skutečný postoj otce nezletilé k jejímu současnému pobytu v České republice, nikoli však v současné době, ale v době, kdy sám z České republiky v létě 1999 odjížděl“.

### **Hrozí-li dítěti újma, návrat nenařizovat**

Dalším důležitým rozsudkem je rozsudek Nejvyššího soudu České republiky č. j. 30 Cdo 34/2003 ze dne 29. 1. 2004, který označil jako právně nevýznamné okolnosti, že dítě nepociťuje negativní postoj k rodiči – cizinci, že traumatizující stav dítěte zavinil rodič – únosce a že je na rodiči – únoscích, jaký postup v zájmu dítěte zvolí, aby mu co nejvíce návrat ulehčil. V daném případě Nejvyšší soud označil za nesprávný názor odvolacího soudu, že je na rodiči – únoscích, aby svým přístupem zohlednil újmu, která dítěti návratem hrozí. Odvolací soud de facto učinil za vznik újmy odpovědného rodiče – únoscce a nepřímo mu

uložil (chce-li jednat v zájmu dítěte), aby se s dítětem navrátil. Nejvyšší soud zdůraznil, že „...předpoklady obsažené v ustanovení čl. 13 písm. b) Úmluvy jsou vztaženy k výlučnému zájmu dítěte objektivně je vyvarovat fyzické nebo duševní újme nebo jinak nesnesitelné situaci.“ a zhodnotil, že odvolací soud z této zásady důsledně nevycházel, a proto jeho rozhodnutí zrušil.

Rovněž Okresní soud Praha – západ v rozsudku č. j. Nc 76/2004-200 ze dne 23. 5. 2005 a následně Krajský soud v Praze v rozsudku č. j. 30 Co 363/2005-257 ze dne 25. 10. 2005, správně vyložily čl. 13 Haagské úmluvy. Krajský soud v Praze považoval při svém rozhodování za důležité existenční podmínky rodiče – únosce po jeho případném návratu do místa obvyklého bydliště dítěte, jakož i silnou citovou vazbu tohoto rodiče a dítěte batolecího věku. Z rozsudku vyplývá tato právní věta: „Soud není povinen podle čl. 13 písm. b) Úmluvy nařídít navrácení nezletilého dítěte batolecího věku, došlo-li by tím k jeho vystavení duševní újme v důsledku odloučení od matky, hrozbě vzniku celkového opoždění psychomotorického vývoje, ztrátě dříve naučených dovedností a návyků, poruchám řečového vývoje, zhoršení tělesného stavu i zvýšení nemocnosti nezletilého“.

Krajský soud v Praze při svém rozhodování vzal za důvodnou skutečnost, že „...případné navrácení nezletilého do USA by znamenalo jeho odloučení od matky, na kterou je zvyklý, má k ní citový vztah a s ohledem na věk je na ní vysoce závislý; ... ztráta kontaktu s matkou představuje pro dítě batolecího věku vážné trauma, se kterým se dítě vyrovnává dlouhodobě a někdy celoživotně... nezletilý je v období velkého rozvoje řeči a náhlá neschopnost dorozumět se by vytvářela vysoké riziko regrese a zpomalení rozvoje intelektových schopností. ... nezletilý dnes mluví jen česky a pokud by měl být předán do péče otce, nerozuměli by si a otec by se za takové situace nemohl o dítě postarat. Odvolací soud proto shodně jako soud I. stupně dovodil, že v řízení byla prokázána existence vážného nebezpečí, že by návrat nezletilého do USA vystavil dítě duševní újme a dostal je do nesnesitelné situace“.

### **Odvážnější interpretace čl. 13 Úmluvy: nemusí být jednoznačně prokázáno, že navrácením vznikne újma**

Je třeba velmi ocenit přístup některých okresních soudců (Okresního soudu v Ostravě – viz rozsudek č. j. 44 P a Nc 215/2001 ze dne

30. 9. 2003 a Okresního soudu v Kutné Hoře – viz rozsudek č. j. 373/2001-147 ze dne 10. 3. 2003). Soudkyně Okresního soudu v Ostravě přihlédla, a to i přes nízký věk nezletilého (čtyři roky), k jeho stanovisku získanému prostřednictvím psychologa vyhotovujícího znalecký posudek. Soudkyně rozhodla velmi citlivě, když zohlednila přání dítěte zůstat v České republice s matkou a v prostředí, ve kterém vyrůstá. Vzala v úvahu citové vazby nezletilého k matce, ale i k širší rodině i k širšímu sociálnímu poli – ke škole, sportovnímu oddílu, a to jak k dospělým, tak k vrstevníkům.

Soudce Okresního soudu v Kutné Hoře ve svém rozhodnutí, kterým zamítl navrácení dítěte, přihlédl k tomu, že matka uvedla řadu závažných skutečností ve vztahu k chování otce. Ačkoli nebyly doloženy zcela na 100 %, jak uvádí soud, zůstávají pochybnosti a soud musí sledovat v první řadě zájem dítěte. Soud dále přihlédl k věku dítěte a k tomu, že o něj převážně pečovala matka. Otec byl většinu dne v zaměstnání, proto se o dítě a o domácnost starala výlučně matka. Soud zdůraznil, že nemůže nařídít návrat matce. Dále zdůraznil, že navrácení dítěte, které si v České republice zvyklo, do Anglie (pro něj jiného kulturního a jazykového prostředí) bez matky, by pro něj mohlo znamenat vážnou psychickou újmu. Rozsudek Okresního soudu v Kutné Hoře jako věcně správný potvrdil Krajský soud v Praze v rozsudku č. j. 30 Co 287/2003-189 ze dne 8. 9. 2003. Dále bychom jako věcně správný rozsudek chtěli zmínit i rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 20 Nc 27/2000 ze dne 25. 2. 2002.

Z některých soudních rozhodnutích je patrné, že se soudci nebrání rozhodnout o nenavrácení dítěte, ačkoli v řízení nebylo jednoznačně prokázáno, že by dítěti navrácením vznikla fyzická či psychická újma a za dostačující považují, že nebylo vyloučeno riziko této újmy. Tento závěr je nutné považovat i ve vztahu k Úmluvě o právech dítěte, jež zdůrazňuje blaho dítěte, za správný a konvenuje jak s nálezem Ústavního soudu ČR č. j. III. ÚS 440/2000, tak s rozsudkem Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1931/2006 ze dne 28. 11. 2006.

### **Soudy musí přihlédnout k sociálnímu postavení dítěte**

Rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 1931/2006 ze dne 28. 11. 2006 je třeba z hlediska aplikace Haagské úmluvy považovat spolu s nálezem Ústavního soudu č. j. III. ÚS 440/2000 ze dne 7. 12. 2000 za průlomový.

Nejvyšší soud uvedl, že rozhodování soudů prvního a druhého stupně bylo nesprávné, neboť oba soudy chybně aplikovaly čl. 13 Haagské úmluvy. Nejvyšší soud zdůraznil povinnost soudů vyjádřenou v poslední větě čl. 13, podle které musí soudní nebo správní orgán přihlídnout k informacím týkajícím se sociálního postavení dítěte, poskytnutým ústředním orgánem nebo jiným příslušným orgánem obvyklého bydliště dítěte.

Soud uvádí, že „...právě tímto čl. 13 Úmluvy sledují její smluvní státy, aby i v případě, že již došlo k protiprávnímu přemístění dítěte do jiného smluvního státu a bylo porušeno právo péče o dítě, byla v maximální míře chráněna práva o oprávněné zájmy nezletilého dítěte, přičemž tato zásada je vyjádřena i v druhé větě čl. 13 Úmluvy, podle kterého soudní nebo správní orgán může (také) odmítnout nařídít návrat dítěte, zjistí-li se, že dítě nesouhlasí s návratem a dosáhlo věku a stupně vyspělosti, v němž je vhodné přihlížet k jeho stanoviskům.

Pod termínem „sociální postavení dítěte“ ve smyslu čl. 13 věty třetí Úmluvy je přitom třeba rozumět celkové sociální poměry dítěte v obvyklém bydlišti. Zejména tedy to, které osoby (případně instituce) zajišťují péči o dítě, jeho východu a výživu a jakým způsobem, ale též to, jaké jsou vzájemné citové vztahy a vazby těchto osob a dítěte, případně širší rodiny. Bez náležitého posouzení těchto informací ke zhodnocení okolností uvedených v čl. 13 písm. a) a b) Úmluvy (srov. též citovaný nálezn Ústavního soudu) je právní posouzení věci odvolacím soudem o návrhu otce na navrácení nezletilé do jejího obvyklého bydliště neúplné a tudíž nesprávné...

Uvedl-li odvolací soud, že „bude především na matce, aby situaci pochopila a zejména rozumným a adekvátním přístupem k návratu dítěte přispěla k jeho duševní pohodě a návrat mu tak usnadnila“, je k tomu třeba dodat, že právě s ohledem na útlý věk nezletilé, o kterou se v domácnosti jejích rodičů starala a osobní péči o ni vykonávala především matka (otec zajišťoval rodinu finančně), bylo nutné zjistit veškeré rozhodné skutečnosti k tvrzení matky, že je zde vážné nebezpečí, že návrat do obvyklého bydliště by tak malé dítě vystavil fyzické a duševní újmě a i jinak dostal do nesnesitelné situace [čl. 13 písm. b) Úmluvy]. K tomuto tvrzení navrhovala v odvolacím řízení důkazy, stejně jako k tvrzení otce, že otec ve skutečnosti nevykonával právo péče o dítě a že s přemístěním dítěte souhlasil [čl. 13 písm. a) Úmluvy], a při hodnocení okolností uvedených v tomto článku

přihlídnout k informacím týkajícím se sociálního postavení dítěte poskytnutým ústředním orgánem nebo jiným příslušným orgánem obvyklého bydliště dítěte ...“.

Nejvyšší soud dospěl k závěru, že rozsudek odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci a že řízení mu předcházející je postiženo vadami, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, a proto zrušil jak rozhodnutí odvolacího soudu, tak i rozhodnutí soudu I. stupně a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší soud tak dal jednoznačně najevo, že je povinností soudů zjišťovat kam a do jakých podmínek má být dítě navraceno, zda má v tomto místě zázemí a širší sociální vazby, další členy rodiny a kamarády, se kterými se dorozumí.

### **Připustí Nejvyšší soud odvolání ve věci Santana?**

Zbývá doufat, že Nejvyšší soud připustí i dovolání proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 20 Co 406/2006-932 ze dne 12. 10. 2006, kterým byl potvrzen rozsudek Okresního soudu v Náchodě č. j. 312/2005-767 ze dne 7. 8. 2006, jímž bylo rozhodnuto o navrácení dvouletého Adriana Pabla Santany do státu Kalifornie v USA. Ačkoli bylo znaleckým posudkem a lékařskými zprávami v řízení prokázáno, že je dítě nemocné a zvýšeně psychicky i fyzicky (dítě bylo v době vydání rozsudků soudů obou stupňů kojené) na matce závislé, že nerozumí anglicky a jeho fyzické potíže jsou psychosomatického charakteru a není vyloučeno, že nemohou mít původ v negativních zážitcích spojených s jednáním otce na území USA, soudy návrat dítěte nařídily. Nejen pro daný případ, ale i pro budoucí rozhodování soudů o navrácení českých dětí do zahraničí, by bylo třeba, aby Nejvyšší soud České republiky náležitě vyložil čl. 13 Haagské úmluvy. Rozhodně by stálo za to sjednotit diametrálně odlišnou praxi českých soudů v této otázce.

V příštím pokračování vás podrobněji seznámíme se závěry Haagské konference, která byla na podzim loňského roku věnována právě aplikaci čl. 13 Haagské úmluvy a uvedeme i některé další případy a neutěšené osudy navrácených dětí, které důkladně sledujeme.

*JUDr. Vondráčková je advokátka, JUDr. Kloub je advokátní koncipient.*

**Publikováno: 30. 1. 2007**

---

## Občanskoprávní řešení situace oběti domácího násilí

Mgr. Zuzana Mrázková

Od 1. 1. 2007 je v účinnosti nový zákon č. 135/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti ochrany před domácím násilím. Tato zákonná úprava představuje dílčí novelizace stávajících zákonných předpisů a navazuje na jejich dosavadní ustanovení a instituty. Tento zákon si klade za cíl prostřednictvím státu chránit osoby ohrožené domácím násilím a zamezit dalšímu jednání násilné osoby, a to zejména prostřednictvím možnosti jeho krátkodobého (10 dnů) vykázaní z místa, v němž společně žijí.

Do účinnosti zákona byla oběť v situaci, kdy svoji bezpečnost a lidskou důstojnost musela zajistit sama na své vlastní náklady (většinou odchodem do azylového domu). Účelem tohoto článku je čtenáře seznámit s novým speciálním předběžným opatřením, které se snaží poskytnout oběti domácího násilí právní pomoc, aby mohla ve lhůtě stanovené zákonem podat návrhy ve věci samé.

### Zhodnocení dosavadní platné právní úpravy

Právní úprava před účinností zákona o vykázaní se jevila v oblasti ochrany před domácím násilím cestou občanskoprávní cesty jako dostatečně neúčinná. V rámci občanského právního řízení nabízel právní řád oběti domácího násilí, která se rozhodla svoji situaci řešit, dvě možnosti, jak se domáhat svých práv, a to prostřednictvím:

- žaloby na zdržení se obtěžujícího chování 1) nebo
- návrhu na předběžné opatření. 2)

V případě první možnosti se oběť může domáhat toho, aby bylo upuštěno od neoprávněných zásahů do práva na ochranu osobnosti a aby byly odstraněny následky těchto zásahů. Rizikem takové žaloby je to, že může přijít k projednání až za několik měsíců, oběť musí takové řízení iniciovat a nese důkazní břemeno (musí svá tvrzení prokázat). Proti rozhodnutí soudu má strana žalovaná možnost odvolání. V případě podání takové žaloby je pomoc právního zástupce nezbytná, čímž se zvyšují finanční náklady oběti. Ve výsledku se oběť nemůže domoci účinné a rychlé pomoci.

V případě druhé možnosti může oběť domácího násilí podat návrh, kterým žádá, aby násilná osoba nenakládala s určitými právy, něčeho se zdržela případně něco vykonala. 3) Předběžné opatření je soudem v poměrně krátké době vydáno, maximální délka pro projednání, bez slyšení účastníků je 7 dnů. Problémem tohoto institutu v praxi bylo, že se jednalo o institut málo využívaný a opět to byla právě oběť, která nesla tíhu důkazního břemene, sama musela iniciovat řízení, pomoc právníka k sepsání návrhů byla nezbytná, zároveň musela oběť domácího násilí prokazovat (v případě hmotné nouze), že není schopna složit zákonem stanovenou jistinu a žádat o osvobození od soudních poplatků.

### Základní kritéria zákona o „vykázaní“

Zákon č. 135/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti ochrany před domácím násilím je postaven na třech vzájemně provázaných pilířích:

- policejním zásahu,
- intervenčním centru,
- občanskoprávním řešením situace.

Policejní zásah se děje na žádost ohrožené osoby, jejích rodinných příslušníků, jiných osob nebo institucí. Cílem je zastavit akutní násilí, ke kterému dochází ve společném obydlí, a to formou policejního rozhodnutí o dočasném vykázaní násilné osoby ze společného obydlí v délce 10 dnů. 4) Intervenční centra mají poskytovat pomoc ohrožené osobě tím, že jí zajistí nebo zprostředkují psychologickou, sociální, lékařskou, právní a další potřebnou pomoc. 5)

Občanskoprávní řešení situace nastává v případě iniciativy oběti domácího násilí, nebo v součinnosti s intervenčním centrem. Oběť domácího násilí může podat návrh na vydání předběžného opatření, které spočívá rovněž ve vykázaní násilné osoby ze společného obydlí a jeho bezprostředního okolí, v zákazu návratu do něj a v zákazu navazování kontaktů s ohroženou osobou. 6)

### Specifické předběžné opatření dle zákona o vykázaní

Podstata spočívá zejména v zakotvení nového speciálního předběžného opatření, který by měl v praxi ve většině případů navazovat na institut policejního vykázaní. Avšak nemusí tomu tak být vždy. Podáním návrhu na jeho vydání bude prodlužovat nepřítomnost vykázané osoby ve společně obývaném bytě nebo domě. Osobě ohrožené

domácím násilím je tak poskytnuta delší doba, aby mohla ve lhůtě stanovené zákonem podat návrh ve věci samé. (např. návrh na úpravu poměrů k nezletilým dětem, rozvod manželství, vypořádání společného bydlení aj.).

Nové předběžné opatření spočívá ve vykázání násilné osoby ze společného obydlí užívaného s ohroženou osobou a v zákazu navazování kontaktů násilné osoby s ohroženou osobou, pokud je vážným způsobem ohrožen život, zdraví, svoboda nebo lidská důstojnost navrhovatele ze strany účastníka, proti němuž návrh směřuje. Pro toto nové předběžné opatření se stanovil obdobný režim jako pro předběžné opatření ve věcech nezletilých dětí. 7) Lhůta, kdy musí být o návrhu na vydání předběžného opatření rozhodnuto je 48 hodin od podání návrhu.

Zákon dále stanoví, že toto předběžné opatření není podmíněno předchozím rozhodnutím policie o vykázání pachatele. Na soud se tedy může obrátit oběť domácího násilí s žádostí o vydání předběžného opatření, na jehož podkladě ten, kdo tuto osobu ohrožuje svým násilným chováním, je nucen opustit byt a jeho bezprostřední okolí a ve stanovené době se do obydlí nevracet. Takové předběžné opatření lze vydat na dobu jednoho měsíce..

Dále se pak v rámci občanskoprávního řešení situace oběti předpokládá, že ta bude iniciovat řízení ve věci samé. Bylo-li ve lhůtě jednoho měsíce zahájeno řízení ve věci samé, může soud na návrh oběti rozhodnout o prodloužení doby trvání předběžného opatření. Maximální doba, po kterou může předběžné opatření trvat je zákonem stanovena na jeden rok.

Předběžné opatření, které oběť podá bez předchozího zásahu Policie České republiky, je významné pro oběti domácího násilí, u nichž v současné době nedochází k akutnímu ohrožení života a může se jednat i o oběti, u nichž dochází nejen k fyzickému násilí, ale zejména psychickému násilí společně s ekonomickým násilím a sociální izolací.

Zde však bude nadále přetrvávat problém v dokazování takového jednání ze strany násilníka. Bude zde záležet na soudu, jakým způsobem bude prověřovat takovéto jednání, jak je bude hodnotit a jaká kritéria bude přitom využívat. V případě vydání předběžného opatření soud bezodkladně zajistí i výkon rozhodnutí. Významné pro oběť domácího násilí však je, že již nemusí složit

jistotu, 8) neboť je od této povinnosti osvobozena. Povinnost se netýká zaplacení soudního poplatku, kde musí nadále osvědčit, že jsou u ní splněny podmínky pro osvobození od soudních poplatků.

## **Závěrem**

Jedná se o pozitivní změnu v pomoci obětem domácího násilí. Zavedení nového zákona je reakcí na dosavadní zkušenosti, podle nichž právě oběť domácího násilí řešila svou neúnosnou situaci odchodem ze společného obydlí, aniž by měla jiné východisko. Přesto musíme vzhledem ke krátké době účinnosti počkat na pozitivní výsledky nového zákona. Zejména v oblasti občanskoprávního řešení bude ještě cesta dle mého názoru trnitá.

Musíme vycházet z konkrétních zkušeností klientek a zaměřit se na rozhodování soudů v případech vydávání předběžných opatření s předchozím policejním vykázáním i bez policejního vykázání. I přes účinnost nového zákona se stále musí klást důraz na systematické a dlouhodobé proškolení nejen policistů, ale i dalších osob zúčastněných na řešení domácího násilí, a to zejména soudců, neboť ti navazují v řešení pomoci obětem domácího násilí na komplexní pomoc nejen v občanskoprávním řízení, ale i v řízení trestním.

Je potřeba, aby systém ochrany před domácím násilím dobře a efektivně fungoval. Bez vzájemné spolupráce, dobré znalosti psychologie oběti domácího násilí nelze právní zakotvení pomoci obětem domácího násilí správně aplikovat.

*Autorka působí v Lize lidských práv.*

## **Poznámky:**

- 1) Ust. § 13 občanského zákoníku.
- 2) Ust. § 74 a násl. občanského soudního řádu.
- 3) Viz ust. § 76 odst. 1 písm. e) a f) občanského soudního řádu.
- 4) Ust. § 21a zákona č. 283/1991Sb., o Policii České republiky.
- 5) Ust. § 74 písm. a) zákona č. 47/2006Sb., o sociálním zabezpečení.
- 6) Ust. § 76b odst. 1 písm. a) a b) občanského soudního řádu.
- 7) Ust. § 76a občanského soudního řádu.
- 8) Ust. § 75b odst. 3 písm. a) občanského soudního řádu.

**Publikováno:** 28. 3. 2007

### Rasová antidiskriminační směrnice a některé důsledky jejího neprovedení v ČR

Mgr. Petr Kubačka

Česká republika je již třetí rok v prodlení s implementací antidiskriminační úpravy a vnitrostátní předpisy zdaleka nejsou s komunitárním právem v souladu a nezajišťují rovné zacházení, jak by měly. Může se diskriminovaná osoba domáhat ochrany? A na základě čeho?

#### Zákaz rasové diskriminace v právu Evropských společenství

Do roku 1999, kdy vstoupila v platnost Amsterdamská smlouva, doplňující Smlouvu o Evropské unii a smlouvy o založení Evropských společenství, 1) se komunitární úprava rovného zacházení vztahovala pouze k diskriminaci na základě pohlaví a státní příslušnosti. Ostatní důvody rozdílného zacházení byly úpravou pomínuty. Doplněný článek 13 Smlouvy o založení ES (SES) svěřuje Společenství pravomoc přijmout vhodná opatření i k boji proti diskriminaci na základě rasového nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo světového názoru, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace. V roce 2000 tak byly přijaty dvě nové směrnice postihující diskriminaci na základě výše uvedených důvodů - tzv. Rasová směrnice 2) a směrnice stanovující obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání. 3)

#### Neprovedení obsahu Rasové směrnice v ČR

Směrnice je obecně komunitárním aktem, jehož obsah jsou státy EU povinny promítnout ve stanovené lhůtě do svých národních právních řádů. Z ustanovení Rasové směrnice plynula pro členské státy EU povinnost přijmout právní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 19. července 2003. V případě České republiky nejzazší datum k provedení směrnice do vnitrostátního práva představoval den přistoupení země k ES (EU), tedy 1. květen 2004. Povinnost implementovat směrnici Česká republika ve lhůtě nesplnila. A nestalo se tak doposud. V květnu 2006 Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR nepřijala Senátem vrácený návrh antidiskriminačního zákona. Nový návrh zákona bude předložen

během roku 2007, ovšem s účinnou úpravou lze počítat nejdříve od roku 2008.

Rasová směrnice ukládá státům EU zajistit naplňování zásady rovného zacházení. A to primárně tak, že mají zakázat diskriminaci na základě rasy nebo etnického původu, v národních právních předpisech definovat, co je považováno za diskriminaci, zakotvit nástroje právní ochrany před diskriminací a odpovídající procesněprávní úpravu, stanovit systém sankcí, seznamovat veřejnost s přijatými opatřeními, pověřit subjekt(y) podporou rovného zacházení či vést dialog například se zaměstnavateli a nevládními organizacemi. Státy mohou nadto přijímat pozitivní opatření ve vztahu ke znevýhodněným osobám, mohou rovněž přijmout či zachovat úpravu, která bude pro ochranu zásady rovného zacházení výhodnější než ustanovení směrnice. Rozsah směrnice a ochrany před diskriminací na základě rasy či etnického původu pokrývá nejen oblast zaměstnanosti, ale i oblasti sociálního zabezpečení, zdravotní péče, sociálních výhod, vzdělávání, přístupu ke zboží a službám a bydlení.

S nepřesvědčivou výjimkou pracovněprávních předpisů upravujících závislou práci 4) předpisy českého práva obsah směrnice neupravují vůbec nebo velmi nedostatečně. V českém právním řádu chybí pro mnohé oblasti, v nichž je diskriminace zakázána, i základní úprava (samotné vymezení diskriminace a její zákaz).

#### Čeho se může diskriminovaný/á v ČR domáhat

Stát by měl osobám ohroženým, resp. poškozeným diskriminací, zajistit efektivní ochranu. V současné době se může diskriminovaná osoba v ČR domáhat upuštění od zakázaného jednání, odstranění následků jednání a přiměřeného zadostiučinění. Uchazeči o zaměstnání a státní zaměstnanci podle služebního zákona, případně vojáci z povolání, mají tuto možnost na základě antidiskriminačních ustanovení zvláštních zákonů. 5) V ostatních případech se může oběť diskriminačního jednání domáhat zmíněné nápravy podle občanského zákoníku, a sice podle úpravy ochrany osobnosti. Žaloba na ochranu osobnosti však není přímo prostředkem proti porušení práva na rovné zacházení, ale pouze proti takovým projevům, které poškozují osobnost člověka. Ustanovení OZ by tak nebylo možné použít v případě, kdy by nerovné zacházení nebylo neoprávněným zásahem do osobnostních práv určité osoby.

## **Přímý účinek ustanovení směrnice**

Nedostatky v zajištění zásady rovného zacházení a ochrany obětí diskriminace plynoucí z neprovedení Rasové směrnice do českého právní řádu jsou částečně zhojitelné pomocí institutů představujících následky nesprávné implementace směrnice do národního práva – přímý účinek, nepřímý účinek a odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením komunitárního práva. 6) V případech, kdy ve vnitrostátním předpise zcela chybí odpovídající úprava (např. zákaz není formulován nebo se nevztahuje na určitou oblast, osoba není zmocněna být nositelem určitých práv apod.), je možné ochranu proti diskriminaci zajistit zejména využitím přímého účinku ustanovení směrnice.

Přímý účinek může mít ustanovení směrnice, které nebylo do vnitrostátního právního řádu řádně provedeno ve stanovené lhůtě. Musí být dostatečně jasné a přesné, aby mohlo být aplikováno na konkrétní případ. Musí být také bezpodmínečné, tzn., že jeho aplikace nesmí být závislá na přijetí prováděcích opatření. Stát nesmí mít možnost se při implementaci ustanovení libovolně odchýlit od jeho obsahu. Aby bylo možno ustanovení směrnice přiznat přímý účinek, musí jednotlivcům přiznávat určitá práva. Naopak pokud by jednotlivcům ukládalo povinnosti, přímý účinek mít nebude a nebude jej možno aplikovat.

Mezi ustanovení Rasové směrnice, která mohou mít přímý účinek a bylo by možno je přímo aplikovat a domáhat se jich u soudů či správních orgánů, lze zařadit článek 7 odst. 2 (možnost právnické osoby s činností zaměřenou na podporu rovného zacházení zahájit ve prospěch nebo na podporu žalobce, s jeho souhlasem, soudní či správní řízení) a článek 8 kladoucí důkazní břemeno v řízení na osobu žalovanou pro diskriminaci. Samozřejmostí je přímá použitelnost definice diskriminace a vymezení rozsahu působnosti zákazu diskriminace v jednotlivých oblastech. Vnitrostátní úprava ČR možnost subjektů podle článku 7 odst. 2 neupravuje vůbec, přesun důkazního břemene na žalovaného v případě přístupu k bydlení je možný jen výkladem, kdy by bydlení bylo zahrnuto pod poskytování služeb, zákaz diskriminace v mnoha oblastech pokrytých rozsahem Rasové směrnice chybí.

## **Když nelze ustanovení směrnice použít přímo**

Podmínkou pro namítání přímého účinku obecně, a tak i v právním vztahu ohroženém diskriminací, je ovšem skutečnost, že při bezprostředním použití ustanovení neimplementované směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivcům. Za jednotlivce je považována každá fyzická osoba i právnické osoby, které nejsou součástí státního aparátu. Lze předpokládat, že většina společenských vztahů, v nichž může docházet k diskriminaci, bude právě mezi jednotlivci. Předpokládejme, že výše uvedená ustanovení splňují podmínky k tomu, aby měla přímý účinek. Pokud by však hodnotící subjekt striktně přijal tezi, že jejich aplikací je subjektům stanovována povinnost, a držel se toho, že stanovení jakékoli povinnosti jednotlivci brání přímé použitelnosti neprovedeného ustanovení směrnice, mohlo by být poukazování na přímý účinek marné. 7)

Judikatura Evropského soudního dvora doposud nedala jednoznačné vodítko, zda nepřímý účinek, tedy výklad vnitrostátního práva ve smyslu nesprávně provedené směrnice, může vést k uložení povinnosti jednotlivci. Budeme-li mít za to, že nemůže, zbývá nám uvažovat odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci, jakožto následek toho, že ustanovení směrnice nejsou do vnitrostátního práva provedena. 8) Pokud by tedy diskriminované osobě vznikla škoda 9) z důvodu, že jí nebyla zajištěna odpovídající ochrana, k níž komunitární úprava vybízí, mohla by se u vnitrostátního soudu domáhat její náhrady po státu.

*Autor působí v o.s. IQ Roma servis, je doktorandem na PrF MU.*

### **Poznámky:**

- 1) Smlouva o založení Evropského společenství (SES) a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii.
- 2) Směrnice Rady 2000/43/ES z 20.6.2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ.
- 3) Směrnice Rady 2000/78/ES z 27.11.2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (označována též jako Rámcová směrnice).
- 4) Úprava související se zajištěním zásady rovného zacházení v zaměstnaneckých vztazích nese také řadu nedostatků. Jejich počet se pro rok 2007 ještě zvýšil, jelikož nový zákoník práce v úpravě rovného zacházení odkazuje na dosud nepřijatý antidiskriminační zákon. Pokud se týká úpravy výdělečné činnosti, která není závislou prací (například podle živnostenského zákona či povolání spojená s členstvím v profesních komorách),

neobsahuje antidiskriminační ustanovení vůbec.

5) Zákon o zaměstnanosti (č. 435/2004 Sb. - § 4), služební zákon (č. 218/2002 Sb. - § 80), zákon o vojácích z povolání (č. 221/1999 Sb. - § 2).

6) Blíže k přímému a nepřímému účinku směrnic viz například Cholenský, R.: Využívání antidiskriminační legislativy v soudní praxi. Via Iuris ONLINE ze dne 22. 6. 2005. <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=43>.

7) V případě, kdy před soudem vyvstane otázka, jak správně směrnici vykládat, může se soud obrátit na Evropský soudní dvůr, aby o této otázce rozhodl (Jde o tzv. předběžnou otázku podle čl. 234 SES).

8) Možnost přímé použitelnosti ustanovení směrnice či eurokonformní výklad ustanovení vnitrostátní úpravy nevylučují možnost vzniku škody z důvodu neprovedení směrnice, a stát je tedy odpovědný za případnou škodu, třebaže neprovedená směrnice měla přímý účinek.

9) Škoda by mohla vzniknout například při odmítnutí poskytnout zdravotní péči, kdy by odmítnuté osobě vznikly náklady při zajištění si jiné péče, ušel by zisk či by došlo ke škodě na zdraví atp.

**Publikováno:** 28. 2. 2007

## **PRÁVA SPOTŘEBITELŮ/PACIENTŮ**

### **Informovaný souhlas pacientů podle německého práva**

*Mgr. Michaela Kopalová*

Povinnost získat informovaný souhlas pacienta před jakýmkoli lékařským zákrokem provedeným na těle pacienta vyplývá jak ze zákona č. 20/1966 Sb., tak z Úmluvy o důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny (dále jen „Úmluva“). V současné době je již známa většině lékařů v České republice. Ne vždy je však jasné, co je obsahem poučovací povinnosti lékařů a poskytnutí jakých informací vede k získání informovaného souhlasu ve smyslu čl. 5 Úmluvy.

Zatímco v ČR je zatím obsah v rukou jednotlivých zdravotnických zařízení, a tudíž se liší od jednoho zdravotnického zařízení k druhému, v sousedním Německu existují ustálená pravidla, která určují, co musí obsah poučovací povinnosti tvořit. Jelikož je německý právní řád blízký českému a judikatura německých soudů k otázkám informovaného souhlasu existuje již více než sto let, bude tento článek stručně informovat právě o obsahu poučení pacienta podle německého práva.

### **Druhy poučení**

Náležitosti, které spadají do obsahu povinnosti jsou v německé praxi klasifikovány podle druhu poučení, které je pacientovi poskytováno. Tyto druhy jsou následující:

- terapeutické poučení,
- poučení o diagnóze,
- poučení o průběhu,
- poučení o riziku.

### **Terapeutické poučení**

Německá právní teorie uvádí, že první z těchto druhů, terapeutické poučení, je součástí *lex artis* a jeho účelem je především odvrácení škody, která by vznikla tím, že by pacientovi nebylo řádně vysvětleno, co má dělat, aby zajistil bezproblémový průběh léčby. 1) Obsahem tohoto poučení jsou pak rady, doporučení a pokyny, kterými se má pacient řídit, aby se vyhnul případným komplikacím. Lékař musí doslova „dělat vše, co je v jeho silách“, aby pacienta chránil od odvratitelných komplikací. 2) Do obsahu terapeutického poučení tak patří informování o nutných opatřeních, o naléhavosti těchto opatření, o nutnosti dalších kontrol či vyšetření, o opatřeních k zajištění včasného zahájení léčby, o následcích nepodstoupení léčby nebo předčasně opuštění zdravotnického zařízení, o účincích léků například na krevní tlak, krevní oběh, na způsobilost řídit motorové vozidlo apod. Příkladem takového terapeutického poučení může být informování diabetika o denním podávání inzulínu, sledování hodnoty a povinnosti dodržovat dietu. K terapeutickému poučení patří dle německé literatury také poučení HIV pozitivního pacienta o možnosti nákazy jeho partnera. 3)

### **Poučení o diagnóze**

Účelem poučení o diagnóze je poskytnout pacientovi takové informace o lékařském nálezu, aby se mohl rozhodnout, zda určitý medicínský zákrok podstoupí nebo ne. 4) Lékař je v zásadě povinen říci „celou pravdu“ i v případě těžkých a neléčitelných onemocnění, zejména pak v těch případech, kdy pacient musí znát svůj zdravotní stav, aby mohl zhodnotit rizika navrhované terapie, například ozařování při onemocnění rakovinou. 5) Neuplatňuje se tedy tzv. terapeutické privilegium lékařů, tzn. právo sdělit pouze to, co uznají za vhodné.

Mohou však nastat situace, kdy sdělení přesné diagnózy může skutečně vést k takovému jednání pacienta, kdy sám sebe ohrožuje. V takovém případě může být poučovací

povinnost lékaře značně omezena, platí však přísné požadavky na uplatnění tohoto omezení. Především musí lékař své podezření na škodlivé následky podložit pádnými argumenty týkajícími se zejména závažnosti těchto následků. Soud tak neuznal například argument lékaře - že nesdělil diagnózu pacientovi, ale jeho manželce a otci, protože byl pacient „psychicky labilní“ - aniž by sdělil následky, které by sdělení diagnózy pacientovi mohlo mít. 6) Úplné odpadnutí poučovací povinnosti může podle německého práva nastat v případě tzv. kontraindikace poučení. Poučení je kontraindikováno v takovém případě, kdy je pacient ve stavu, který neumožňuje žádné alternativy a vede jednoznačně ke konci života, jinými slovy v případě, kdy poučení postrádá svůj smysl a účel. 7)

### **Poučení o průběhu zákroku**

Účelem tohoto poučení je vysvětlit dosah lékařského zákroku. Judikatura německých soudů vyžaduje, aby lékař pacienta o významu a dosahu poučil „v hrubých rysech“, není tedy nutné, aby pacient rozuměl všem detailům zákroku. 8) Pacient by měl pochopit druh, obtížnost, rozsah, provedení a bolestivost zákroku. K poučení o průběhu patří také informace, jak by se zdravotní stav pacienta vyvíjel bez tohoto zákroku a také, jaké následky (včetně předvídatelných vedlejších následků) a šance na úspěch či nebezpečí neúspěchu jsou se zákrokem spojeny. 9)

### **Poučení o rizicích zákroku**

Největším problémem při poučování o rizicích je v lékařské praxi bezesporu otázka, o kterých rizicích pacienta poučovat, aby získal pravdivý obraz možných komplikací a zároveň nebyl vystrašen riziky, která se uskutečňují jen velice zřídka. Tato otázka byla řešena německými soudy při mnoha příležitostech. Ve starší judikatuře můžeme najít pravidlo, podle něhož o vzdálených, málo pravděpodobných rizicích není třeba pacienta informovat. Tento názor byl postupně doplněn judikaturou o kritérium pravděpodobnosti výskytu v konkrétním zdravotnickém zařízení, kde je zákrok prováděn, a nikoli jen obecnou teorií. Podle současné judikatury platí, že „pro určení rozsahu poučovací povinnosti nezáleží jen na četnosti rizik (statistice). Rozhodující je také, zda se jedná o riziko typicky spojené s tímto konkrétním zákrokem a zda má vliv na rozhodnutí pacienta. To se pozná podle toho, jaký vliv má riziko na obvyklý způsob života pacienta. 10) Riziko ochrnutí nebo poranění míchy v konkrétním případě činilo méně než 1

%, nedalo se však zcela vyloučit. Ochrnutí nebo porušení míchy tak spadalo do poučení, i když toto riziko mohlo nastat jen zřídka.

Na posouzení, jaké riziko spadá do poučovací povinnosti budou mít tedy vliv tyto faktory:

- četnost komplikací (pravděpodobnost výskytu),
- závažnost rizik,
- naléhavost zákroku,
- druh rizik (obecná nebo specifická),
- vliv rizik na život pacienta.

### **Četnost a závažnost komplikací**

Vztah těchto dvou kritérií je vyjádřen pravidlem, podle něhož úplně neškodné a lehké následky nespádají do poučovací povinnosti, ani když k nim dochází v mnoha případech. Naopak o těžkých následcích musí být pacient informován, i když vznikají ojediněle, obzvláště pokud mohou mít vliv na rozhodnutí pacienta.

### **Naléhavost zákroku**

Čím je zákrok méně naléhavý a nezbytný, tím vyšší a přísnější jsou požadavky, které judikatura klade. Podle naléhavosti dále judikatura rozlišuje pět typů zákroků:

1. **Medicínsky neindikované zákroky**  
Mezi ně spadají především zákroky z oblasti plastické a estetické chirurgie, ale dále také například sterilizace, která patří v Německu mezi neindikované zákroky, nebo císařský řez na přání rodičky, tzv. Wunchssectio (v ČR neprováděný). Pro výkon těchto zákroků platí nejvyšší požadavky na poučení pacienta. Například pro posledně uvedený zákrok – císařský řez na přání rodičky - platí pravidlo, že žena musí být v rámci poučení o rizicích informována o možnosti komplikací císařského i vaginálního porodu, o specifických rizicích - zvýšené mortalitě u dalších těhotenství, přednosti přirozeného porodu. Dále musí proběhnout jednoznačné poučení o chybějící indikaci a ženě musí být vysvětlena všechna pro a proti císařského řezu oproti vaginálnímu porodu. 11)
2. **Diagnostické zákroky**  
Pro diagnostické zákroky platí rovněž přísné požadavky, neboť jsou to zákroky bez vlastní terapeutické hodnoty. Pacient musí být poučen i o zřídka se vyskytujících rizicích - i možnosti smrti - a upozorněn o možných neškodných diagnostických metodách. Pokud je diagnostický zákrok nutný, požadavky jsou nižší. 12)

3. Relativně indikované zákroky  
Jsou to zákroky indikované, nikoli však nezbytně nutné. Požadavky na poučení jsou tudíž také vysoké. Pacient musí mít svobodu výběru mezi tím, zda se smíří s dosavadní nemocí, bolestí atd., nebo zda podstoupí zákrok. Musí být poučen o tom, zda je možný odklad a s jakým rizikem. Pokud je možné vyhnout se operaci jiným způsobem léčby, musí o tom být pacient poučen. 13)

4. Absolutně indikované zákroky  
Jedná se o zákroky, které jsou z medicínských důvodů nutné k odstranění výrazných zdravotních závad, poučení tudíž může být nižší. 14)

5. Vitálně indikované zákroky  
Povinnost poučení u těchto zákroků úplně odpadá, pokud je zákrok i neodkladný. Pokud je možné ho odložit, musí být pacient poučen o všech rizicích. 15)

## Druhy rizik

Rizika jsou v německé teorii klasifikována na:

a) Rizika obecně známá  
Jsou taková rizika, jichž si je drtivá většina pacientů vědoma a jejich existence, případně uskutečnění, není pro drtivou většinu pacientů překvapivá. Jako obecně známé riziko uvádí německá literatura například riziko infekce v ráně po operaci. 16) Naopak za nikoli obecně známé riziko považoval krajský soud v Karlsruhe riziko zástavy srdce při plné narkóze a přisvědčil žalobě matky M .G., která patřila k prostším občanům a měla být o tomto riziku přiměřeně poučena. 17)

b) Rizika specifická pro zákrok  
Jsou taková rizika, která jsou spojena s konkrétním zákrokem a jsou pacientem nepředvídaná, jejich uskutečnění je pro pacienta překvapivé. Četnost u těchto rizik není vůbec důležitá. Pacient musí být informován i o extrémně řídkých rizicích, pokud jejich nástup je pro pacienta překvapivý nebo obtížný pro jeho pracovní a soukromý život. Příkladem může být riziko o infekci AIDS u transfúze. Toto riziko je 1 : 2-3 mil., soud ale řekl, že pokud se riziko nedá plně vyloučit, musí být pacient informován i o takovém riziku. 18)

c) Rizika obecná  
Jsou ta rizika, která nejsou ani obecně známá, ani specifická. Patří zde například riziko krvácení při operaci nebo riziko mozkové smrti při komplikovaných kardiokirurgických operacích. O těchto rizicích musí být pacient

poučen tehdy, pokud se dá rozumně předpokládat, že by mohla skutečně nastat.

d) Rizika ovladatelná  
Jsou taková rizika, která nezakládají povinnost poučovat, jelikož při dodržení lex artis se neuskuteční. Pokud nastanou, jedná se o vadu v péči. Příklad: po zákroku se rozvine meningitida v důsledku špatného použití nástroje. 19)

## Vliv rizik na život pacienta

Toto kritérium určuje do jaké míry by konkrétní komplikace měla negativní následky na život pacienta a znesnadnila mu činnosti, které on sám považuje ve svém životě za podstatné. Vzhledem k subjektivní povaze tohoto kritéria se bude odpovědnost za poučení o těchto rizicích dělit mezi pacienta a lékaře, přičemž pacient bude odpovědný za kladení otázek a sdělování takových informací, které mohou být pro lékaře podstatné k poskytnutí poučení, a lékař bude odpovědný za informování o takových rizicích, které jsou pro pacienta - laika zcela nepředpokládaná.

## Závěr

Při konzultacích s lékaři o otázkách informovaného souhlasu se často setkávám s připomínkou, že není možné aplikovat tato německá pravidla na české podmínky, a to z těchto důvodů:

- německé zákony upravující vztah pacient – lékař jsou jiné,
- časové možnosti německých lékařů jsou vyšší.

K první připomínce bych uvedla, že německé zákony se sice trochu liší, ale vztah pacient – lékař je stejně jako v ČR upraven jen rámcově. To znamená, že stanoví pouze určité mantinely pro výkon vzájemných práv a povinností a zbytek se vyvinul praxí lékařů a judikaturou soudů. Tato námitka proti částečnému přenesení těchto pravidel do ČR tedy neobstojí. Druhá námitka je již důvodnější, neboť systém zdravotnictví je skutečně podstatně odlišný a jeho další zkoumání bude předmětem jiného příspěvku. Přesto však valná většina nedostatků, které v českém zdravotnictví v oblasti informovaného souhlasu existují, jsou spíše důsledkem nízkého významu, který zdravotnická zařízení informovanému souhlasu přiznávají, a s tím souvisejícího nedostatku při vytváření potřebných garancí na úrovni managementu.

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

---

## Poznámky:

- 1) Ulsenheimer, K: *Arztstrafrecht in der Praxis*, Heidelberg, C.F. Müller Verlag, 2003, s. 84.
- 2) *Ibid*, s. 84.
- 3) *Ibid*, s. 84.
- 4) Eisner, B.: *Die Aufklärungspflicht des Arztes, die Rechtslage in Deutschland, der Schweiz und den USA*, Bern, Verlag Hans Huber, 1992, s. 63.
- 5) Ulsenheimer, K: *Arztstrafrecht in der Praxi*, op. cit. v pozn. 1, s. 86.
- 6) *Ibid*, s. 87.
- 7) *Ibid*, s. 111.
- 8) Eisner, B.: *Die Aufklaerungspflicht des Arztes, die Rechtslage in Deutschland, der Schweiz und den USA*, op. cit. v pozn. 4, s. 64.
- 9) Ulsenheimer, K: *Arztstrafrecht in der Praxi*, op. cit. v pozn. 1, s. 89.
- 10) OLG Stuttgart, 17. 12. 1988, in: Eisner, B.: *Die Aufklärungspflicht des Arztes, die Rechtslage in Deutschland, der Schweiz und den USA*, op. cit. v pozn. 4, s. 83-84.
- 11) Ulsenheimer, K: *Arztstrafrecht in der Praxi*, op. cit. v pozn. 1, s. 99.
- 12) Ulsenheimer, K: *Arztstrafrecht in der Praxi*, op. cit. v pozn. 1, s. 100.
- 13) Ulsenheimer, K: *Arztstrafrecht in der Praxi*, op. cit. v pozn. 1, s. 100.
- 14) *Ibid*, s. 101.
- 15) *Ibid*, s. 101.
- 16) *Ibid*, s. 95.
- 17) Eisner, B.: *Die Aufklärungspflicht des Arztes, die Rechtslage in Deutschland, der Schweiz und den USA*, op. cit. v pozn. 4, s. 75.
- 18) Ulsenheimer, K: *Arztstrafrecht in der Praxi*, op. cit. v pozn. 1, s. 92.
- 19) Eisner, B.: *Die Aufklaerungspflicht des Arztes, die Rechtslage in Deutschland, der Schweiz und den USA*, op. cit. v pozn. 4, s. 75.

**Publikováno:** 17. 1. 2007

---

## Souhlas nezpůsobilého pacienta s lékařským zákrokem

*Mgr. Eva Rožková*

Základní myšlenkou Úmluvy o důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny je, že každý zákrok v oblasti péče o zdraví je možné provést pouze za podmínky, že k němu dotčená osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas. 1) Toto pravidlo předpokládá, že pacient má způsobilost k poskytování souhlasu s lékařským zákrokem a jeho volní a rozpoznávací schopnosti nejsou ovlivněny ničím, co by mohlo narušit proces vedoucí k tomuto rozhodnutí. V lékařské praxi se však často vyskytují právě takové situace, kdy způsobilost pacienta souhlas udělit je krátkodobě či dlouhodobě vyloučena, případně

je způsobilost konkrétního pacienta nejistá vzhledem k určitému typu úrazu či nemoci.

Účelem tohoto článku je stručně pojednat právě o situacích nedostatečné či snížené způsobilosti k udělení souhlasu se zákrokem či k jeho odmítnutí. Zkoumaná problematika je značně rozsáhlá, a není proto předmětem této statě pojednat velmi podrobně o všech jejích aspektech. Cílem je spíše uvést čtenáře do problematiky, podat ji ve stručném přehledu a nastavit podmínky pro případnou diskusi.

### Souhlas pacienta zbaveného způsobilosti k právním úkonům nebo pacienta na způsobilosti omezeného

Při získávání souhlasu s lékařským zákrokem je nutno počítat i s osobami, které byly zbaveny způsobilosti k právním úkonům nebo jim byla způsobilost k právním úkonům z důvodu duševního postižení, nemoci nebo z podobných důvodů omezena. Takovéto pacienty může lékař léčit pouze se souhlasem zákonného zástupce, příslušného orgánu nebo osoby či instituce zmocněných zákonem. Ve smyslu ust. § 10 odst. 1 občanského zákoníku soud zbaví způsobilosti k právním úkonům osobu pro duševní poruchu, která není jen přechodná, pokud není tato osoba schopna činit právní úkony. 2) Stejně tak omezit způsobilost k právním úkonům lze pouze pro duševní poruchu, která není jen přechodná, anebo pro nadměrné požívání alkoholických nápojů nebo omamných prostředků či jedů, pokud je tato osoba schopna činit jen některé právní úkony. 3) Z uvedeného je patrné, že zbavit určitou osobu způsobilosti nebo její způsobilost omezit lze jen pro duševní poruchu trvalého charakteru. Pro poruchu přechodnou, například u osoby nacházející se v silném stavu opilosti nebo pod vlivem drogy není a contrario možno vyslovit zbavení ani omezení způsobilosti.

Dospělý pacient neschopný udělit svobodný a informovaný souhlas může být podroben lékařskému zákroku pouze za kumulativního splnění dvou podmínek:

- souhlas se zákrokem poskytne zákonný zástupce, 4)
- musí se jednat o léčebný zákrok v přímý prospěch pacienta („direct benefit“). 5), 6)

Pakliže je pacient ve způsobilosti k právním úkonům „pouze“ omezen, soud v rozhodnutí o omezení určí rozsah opatrovnických práv, a to buď negativně nebo pozitivně. Znamená to, že vyjádří negativní výčet úkonů, ke kterým není osoba způsobilá (například k nakládání s finančními prostředky), nebo naopak vytyčí ty

úkony, k nimž způsobilá je. Praktičtějším se jeví být první způsob, neboť z takového rozhodnutí daleko jednoznačněji vyplývá, ke kterým úkonům osoba způsobilá je – bude se samozřejmě jednat o všechny ostatní právní úkony neuvedené v rozhodnutí. 7)

V případě, že jsou u pacienta zachovány rozpoznávací a volní schopnosti, je to vždy pacient sám, kdo uděluje souhlas se zákrokem, a to bez ohledu na případnou existenci duševní poruchy. Na lékaře jsou kladeny zvýšené požadavky, pokud jde o způsob poučení, na které má pacient sám při zachování svých rozpoznávacích a volních schopností vždy právo. Poučení o zákroku udělované lékařem by totiž mělo být vždy „na míru šité“ konkrétnímu pacientovi. Znamená to, že informace musí lékař sdělit dostatečně jasně a musí je vhodně formulovat pro konkrétní osobu, která má zákrok podstoupit. Pokud není pacient v důsledku svého stavu schopen informací vstřebat a zodpovědně se rozhodnout, zda zákrok podstoupí nebo naopak nepodstoupí, musí být rozhodnutí ponecháno na zástupci. Poučení „na míru šité“ pacientovi, které by lékař sděloval za situace zachovaných rozpoznávacích a volních schopností přímo jemu, tak sdělí jeho zástupci.

Zástupce, obvykle soudem ustanovený opatrovník, však může nejenom souhlas s léčebným výkonem poskytnout, může jej také neudělit. Opatrovník tak na sebe bere zodpovědnost vůči „svému“ zastoupenému, že bude jednat v jeho nejlepším zájmu, musí si být vědom, že činí rozhodnutí, které bude nejlepší nejen pro daný okamžik, ale zvažít jeho důsledky i pro budoucnost „svého zastoupeného“ s ohledem na jeho psychické zdraví, pocit zdraví, pohodlí, kvalitu života, náboženské cítění, na jeho vztah s rodinou, majetkové zájmy a citové vazby (přítel/přítelkyně). 8) Ve většině případů proto bývá nezpůsobilé osobě za opatrovníka ustanoven její blízký příbuzný nebo známý, který pacienta zná a je s to zodpovědně přijmout poučení a rozhodnout, zda má zákrok lékař vykonat či nikoli.

Pokud by opatrovník nerespektoval osobnost zastoupeného a jednal by v rozporu s jeho zájmy, pak by jeho postup bylo možné považovat za jednání v rozporu s dobrými mravy.

## **Souhlas pacienta jednajícího v duševní poruše, který nemá opatrovníka**

Na rozdíl od nepoměrně jednoznačnějších případů zbavení či omezení způsobilosti v důsledku duševní poruchy trvalého charakteru, mohou být značně problematické případy, kdy pacientem je osoba, která způsobilosti k právním úkonům zbavena nebyla (ani její způsobilost nebyla omezena), ale vzhledem ke svému zdravotnímu stavu není schopna udělit souhlas se zákrokem a nemá zákonného zástupce. S takovou situací zákonodárce sice zřejmě počítal, když v ust. § 38 odst. 2 občanského zákoníku uvádí, že neplatný je právní úkon osoby jednající v duševní poruše, která ji činí k tomuto právnímu úkonu neschopnou, problémy však vyvstanou v praxi s jeho aplikací.

Pokud bude lékař provádět určitý lékařský zákrok na takovém pacientovi, dostane se zákonitě do obtížné situace. Souhlas i nesouhlas pacienta se zákrokem je v takovém případě totiž absolutně neplatný, lékař však nebude moci postupovat „sám podle sebe“ ani se souhlasem pacientova příbuzného a nebude tak de facto moci zákrok provést, neboť pacientem není osoba se zbavenou či omezenou způsobilostí, ale osoba de lege plně způsobilá. Za vzor při řešení nastalé situace, by mohly posloužit některé instituty využívané v zahraničí. Kupř. ve Velké Británii má soud pravomoc rozhodnout, zda provedení (resp. neprovedení) zákroku je v souladu s právem. Lékař sice nemá zákonem stanovenou povinnost získat rozhodnutí soudu před samotným provedením zákroku či naopak před přijetím vlastního rozhodnutí zákrok neprovést, nicméně takový postup patří v případech u nezpůsobilých pacientů k dobré praxi. 9) V České republice žádný podobný institut neexistuje, jeho částečnou „náhradou“ by však mohly být etické komise zdravotnických zařízení tak, jak s nimi počítaly již některé návrhy zákonů. 10)

Nedostatky úpravy vyplývají už ze samotné formulace zákonného ustanovení, která zní: „právní úkon osoby jednající v duševní poruše, která ji činí k tomuto právnímu úkonu neschopnou, je neplatný“. U některých duševních poruch se totiž mohou vyskytovat tzv. světlé okamžiky, ve kterých se pacient nachází ve stavu, kdy má po přechodnou dobu obě schopnosti (rozpoznávací a volní) v částečné nebo plné míře obnoveny. 11) Lékař je tak „povinen“ požadovat souhlas se zákrokem od samotného pacienta, neboť ten je schopen učinit platný právní úkon.

Z hlediska zhodnocení duševního stavu a příp. duševní poruchy pacienta (jenž nebyl zbaven způsobilosti k právním úkonům a jeho způsobilost nebyla omezena), je dále nutno rozlišovat, zda se jedná o duševní poruchu delšího trvání nebo zda se jedná o stav, ve kterém se pacient ocitne v důsledku stresové situace spojené s prováděním léčebného zákroku.

Za duševní poruchu jsou obecně považovány:

- poruchy delšího trvání, které vykazují začátek, průběh, případně též ukončení, jako jsou mozková onemocnění, schizofrenie, poruchy a bludy, afektivní poruchy (deprese, mánie);
- chorobné duševní stavy bez zřetelné progresy;
- krátkodobé poruchy způsobené úrazem hlavy, záchvaty epilepsie, migrény. 12)

### **Duševní porucha delšího trvání**

Takovou duševní poruchou může být například Alzheimerova choroba, jejímž charakteristickým rysem je výrazný úbytek duševních schopností. 13) Příčina tohoto onemocnění není jednoznačně známa, ví se však, že v jejím průběhu dochází k postupnému rozpadu nervových vláken. Nemocný prochází třemi vývojovými stádii, přičemž ve třetím stádiu je již plně nesoběstačný, nerozpoznává blízké osoby a trpí stavy zmatenosti. Ošetřující lékař, příp. psychiatr, by měl na základě rozhovoru s pacientem zjistit, v jaké míře jsou v okamžiku přijímání poučení a poskytování informovaného souhlasu zachovány ovládací a rozpoznávací schopnosti pacienta. I přes existenci duševní poruchy může totiž pacient pochopit základní charakter informace a udělit tak platný souhlas.

### **Duševní porucha krátkodobého charakteru**

Jedná se nikoli přímo o duševní poruchu, nýbrž o stav, který výrazně ovlivňuje ovládací a rozpoznávací schopnosti pacienta. Ten se nachází v psychickém rozpoložení, jež mu neumožňuje objektivně posoudit následky svého jednání.

Jako příklad lze uvést pacienta - seniora, jehož umístění do zdravotnického zařízení (resp. změna prostředí, náhlé ocitnutí se bez partnera, pokládání různých otázek od zdravotnického personálu a řešení nových problémů) zapříčiní, že pacient je zmatený, má vnitřní puzení k tomu, že chce jít domů a odmítá léčebný zákrok podstoupit. Za

takových okolností není pacient schopen plně posoudit obsah lékařem sdělované informace a učinit zodpovědné rozhodnutí. Vzniká tak pochybnost o jeho plné způsobilosti. Lékař by měl za této situace nejprve zjistit, zda existuje možnost, aby vyčkal s provedením léčebného zákroku, než „negativní“ psychické rozpoložení pomine a pacient bude moci udělit souhlas sám. Pouze v případě, kdy takový stav u pacienta nenastane, se lékaři nabízí využití ustanovení zákona, které umožňuje ustanovit takovému pacientovi opatrovníka (viz níže), neboť pro to existuje vážný důvod. 14) Vážným důvodem je přitom myšlena právě duševní porucha krátkodobého (přechodného) charakteru, resp. dočasný stav myslí ve významné míře ovlivňující rozhodovací schopnosti pacienta, pro nějž však není ani zbaven způsobilosti k právním úkonům soudním rozhodnutím, ani není ve způsobilosti k právním úkonům soudním rozhodnutím omezen. 15)

Zde ovšem narazíme na jiný problém – a sice problém rychlosti, s jakou je možno opatrovníka ustanovit, neboť je zřejmé, že v mnoha případech, kdy hrozí nebezpečí prodlení, hraje čas významnou roli.

### **Ustanovení opatrovníka ve smyslu ust. § 29 věta druhá občanského zákoníku**

Opatrovnické řízení bude ve výše popsaném případě zpravidla zahájeno na návrh příbuzného pacienta nebo zdravotnického zařízení, kde se má pacient podrobit lékařskému zákroku. Rozhodnutí o ustanovení opatrovníkem bude vycházet ze skutkového stavu uvedeného v návrhu, resp. z lékařské zprávy (tzn. ze skutečností, na základě kterých dospěl navrhovatel k názoru, že pacient není způsobilý udělit souhlas). Obsahem rozhodnutí by mělo být určení opatrovníka a konkrétního lékařského zákroku, ke kterému bude opatrovník souhlas poskytovat. Soud rozhoduje na podkladě listinných důkazů a bez výslechu osoby, která se má opatrovníkem stát. 16) Je přitom samozřejmě nezbytné, aby soud byl ve svém postupu dostatečně flexibilní tak, aby byl schopen na návrh neprodleně zareagovat, neboť pro účely získání informovaného souhlasu je nutné, aby soud ustanovil opatrovníka ve lhůtě několika dnů, nikoli týdnů. Je tak zřejmé, že v právním řádu musí být nastaveny odpovídající mechanismy a podmínky, které dostatečnou flexibilitu řízení směřujícího k ustanovení opatrovníka zajistí. Rychlost a flexibilita uvedeného řízení s sebou však nese i jistá rizika. Při absenci znaleckého posudku, jehož vyhotovování je často spojeno

s velkou časovou prodlevou, a možnosti výslechu osoby, které má být ve smyslu ust. § 38 odst. 2 a ust. § 29 věta druhá občanského zákoníku ustanoven opatrovník, zde tak vyvstávají další otázky: Je soud schopen objektivně posoudit, zda je pacient opravdu postižen takovou duševní poruchou, která mu momentálně zamezuje poskytnout informovaný souhlas? Nezasahuje soud do práv dotčeného pacienta příliš extenzivně a neporušuje tak jeho právo, které mu zaručuje článek 5 Listiny základních práv a svobod? 17)

## Závěrem

Přestože základní parametry v našem právním řádu nastaveny jsou, jeví se jako velmi nedostatečné. Velmi kritickým momentem české právní úpravy je zejména nízká flexibilita řízení o ustanovení opatrovníka pro osobu nespĺňující podmínku plné způsobilosti pro platný právní úkon. Dalším neméně vážným problémem je nedostatečná, ba přímo chabá, úprava institutu opatrovníka, zejména pokud jde o konkretizaci jednání ve vztahu k zastoupenému a absenci adekvátní kontroly plnění funkcí opatrovníka.

Vzhledem ke skutečnosti, že za nezpůsobilého pacienta musí učinit rozhodnutí, zda zákrok provést či nikoli, třetí (oprávněná) osoba, uchyluje se praxe často bohužel k náhradním řešením, která však nemají oporu v zákoně. Souhlas se zákrokem tak mnohdy udělují děti pacienta, popř. jiní příbuzní, kteří však nebyli soudem ustanoveni za opatrovníky, často lékaři postupují sami dle svého uvážení - souhlas pacienta se zákrokem bývá lékařem „předpokládán“. Taková praxe je zcela nepřijatelná a jako takovou je třeba ji i důrazně odmítnout. I přes opačný názor některých lékařů tak například nelze souhlasem rodinných příslušníků nahradit souhlas zletilého pacienta, který nebyl zbaven ani omezen způsobilosti k právním úkonům.

Tuto neutěšenou situaci je třeba změnit. První „vlastovku“ představuje nově připravovaný občanský zákoník, který počítá s ustanovením opatrovníka osobě, které zdravotní stav působí obtíže při správě svého jmění nebo hájení svých práv, a ve shodě s návrhem určí opatrovníkovi rozsah působnosti. Dobrou zprávou je i skutečnost, že tak bude moci soud učinit až po shlednutí dotčené osoby; bude muset též vyslechnout jeho vyjádření, je-li schopen je podat, nebo jinak zjistit jeho stanovisko, je-li schopen je podat, a přihlídnout k němu. 18)

*Autorka působí v Lize lidských práv.*

## Poznámky:

- 1) Čl. 5 Umluvy o důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny.
- 2) Zbavení způsobilosti k právním úkonům přichází tedy v úvahu pouze u osoby v komatózním stavu nebo u osoby vážně duševně postižené. „Jedná se o závažný zásah do osobnostní integrity osoby a lze k němu přikročit jen za účelem ochrany základních práv jiných osob anebo za účelem ochrany veřejného zájmu, který je v podobě principu či hodnoty obsažen v ústavním pořádku“ (nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, IV. ÚS 412/04.
- 3) Ust. § 10 Občanského zákoníku.
- 4) Na tomto místě je nutno zdůraznit, že stávající právní úprava obsažená v občanském zákoníku slučuje institut zákonného zastoupení a opatrovnictví pod pojem jednotný „zákonné zastoupení“. Nová úprava občanského zákoníku již tyto dva instituty vzájemně odlišuje. Rozdíl mezi nimi spočívá v právním důvodu jejich vzniku, když zákonné zastoupení vzniká na základě zákona a opatrovnictví na základě soudního rozhodnutí.
- 5) Recommendation No. R (99) 4 of The Committee of Ministers to Member States on Principles Concerning the Legal Protection of Incapable Adults, principle 22.
- 6) Za léčebný zákrok v přímém prospěchu pacienta lze považovat zákrok v bezprostředním zájmu pacienta. Může se jednat se o zákrok relativně indikovaný, dále o absolutně indikovaný zákrok, který je nutný k odstranění výrazných zdravotních závad (odstranění slepého střeva), či zákrok vitálně indikovaný neboli zákrok za situace, kdy jsou ohroženy vitální funkce pacienta.
- 7) Nelze tak dle mého souhlasit s názorem uvedeným ve Výkladovém stanovisku Nejvyššího státního zastupitelství č. 6/1998: Postup lékaře podle § 23 zák. č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, že „soudy ve výroku o omezení způsobilosti k právním úkonům výslovně neřeší otázku určení rozsahu omezení a z toho vyplývajícího důsledku, že právní úkon učiněný touto osobou je z důvodu omezení neplatný, resp. který právní úkon je neplatný“. Tato situace z důvodu negativního nebo pozitivního vymezení nemůže nastat, jinak je výrok rozhodnutí nesprávný.
- 8) Grubb, A.: Principles of Medical Law, Second Edition, Oxford University Press, 2004, str. 280.
- 9) Grubb, A.: Principles of Medical Law, Second Edition, Oxford University Press, 2004, str. 263.
- 10) Císařová D., Sovová O. a kol.: Trestní právo a zdravotnictví, Nakladatelství Orac, Praha 2004, str. 83.
- 11) Jehlička O., Švestka J., Škárová M. a kol.: Občanský zákoník, komentář, 6. vydání 2001, C.H. Beck, str. 248.
- 12) Soudně psychiatrická expertiza z pohledu znalecké praxe (BA.98, 4:21).
- 13) Vokurka M., Hugo J.: Praktický slovník medicíny, 7. rozšířené vydání, 2004, Maxdorf, str. 14.
- 14) Ust. § 29 odst. 3 občanského zákoníku.
- 15) Jehlička O., Švestka J., Škárová M. a kol.: Občanský zákoník, komentář, 6. vydání 2001, C.H. Beck, str. 210.

16) Stavinohová J., Hlavsa P.: Civilní proces a organizace soudnictví, Masarykova univerzita Brno, 2003, str. 359.

17) Znění čl. 5 Listiny základních práv a svobod je: Každý je způsobilý mít práva.

18) Viz <http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=381&d=125304>.

**Publikováno:** 14. 2. 2007

# VIA IURIS

**Soubor článků z „Via Iuris – Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE“  
za období 1. 1. – 31. 3. 2007**

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

**Připravuje:**



**Rediguje:**

Mgr. David Zahumenský  
Pavlína Nedomová

**Redakční rada:**

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

**Adresa redakce:**

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

ISSN 1802-4351