

# VIA IURIS

Tua res agitur  
paries cum proximus ardet  
(O tebe jde, hoří-li sousedův dům)

Připravuje nezisková organizace právníků PILA pro časopis Právní fórum

I/2005

## Via Iuris pokračuje

Via Iuris vycházel jako časopis pro právníky, studenty právnických fakult i laiky z neziskových organizací zájímající se o právo po dobu šesti let společnou péčí právníků Ekologického právního servisu a Ligy lidských práv. Po skončení projektu podporovaného zejména díky programu MATRA ministerstva zahraničních věcí vlády Nizozemského království, přichází nová etapa vývoje tohoto bulletinu. Těm, kterým vyhovovaly kratší praktické články, vycházíme nadále vstříc díky internetové verzi Via Iuris ([viaiuris.pilaw.cz](http://viaiuris.pilaw.cz)). Současně ovšem bude díky dohodě s nakladatelstvím ASPI, a. s., vycházet i předkládaná náročnější podoba, která bude charakterizována delšími právními pojednáními vycházejícími pravidelně čtyřikrát do roka.

Co zůstává, je zejména zdravě kritický pohled na interpretaci i aplikaci práva, zejména spojených s otázkou přístupu ke spravedlnosti různým způsobem marginalizovaných skupin občanů. Mezi ně je nutno v ČR zařadit Romy, týrané ženy, děti ze sociálně slabších rodin, uživatele drog, gaye, lesbické ženy a transsexuály, mentálně handicapované, bezdomovce, uprchlíky, osoby hájící právo na své příznivé životní prostředí před skládkou či továrnou produkující dioxiny, osoby omezené na svobodě v různých druzích institucí a další.

Vypůjčíme-li si slovník jednoho z tradičních přispěvatelů Via Iuris z Katedry teorie práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity (Škop, M.: Dílo Franze Kafky jako postmoderní právní metafora. Právník č. 12, 2004), lze konstatovat, že v bohaté praxi právnických neziskových organizací hájících veřejné zájmy se velmi často setkáváme s případy kafkovských subjektů, *outsiderů, kteří někdy byli součástí reálného světa, avšak podivným řízením osudu se stávají někým, kdo je „obětí systému“ bez vlastního přičinění. Je třeba souhlasit, že praxe nabízí řadu situací, kdy právo spíše než rovný přístup ke spravedlnosti vytváří sadu zkoušek a vylučovacích institucí, které spíše ochraňují ty, kteří právo vytvářejí, před těmi, kterým by právo rovněž mělo být určeno.*

Autoři přispívající do Via Iuris si musí i nadále klást pro rozvoj otevřené společnosti poměrně zásadní otázky. Existují u nás silně marginalizované skupiny osob, pro něž je „vstup do práva“ stejně obtížný jako pro muže z venkova v Kafkově legendární povídce Před zákonem? Jsou v České republice naplněny všechny požadavky článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách, když neexistuje systém státem garantované právní pomoci, který by v praxi skutečně umožňoval „spravedlivější přístup ke spravedlnosti“? Je to čistě otázka peněz nebo spíše hierarchie hodnot, včetně hodnot, které zastávají absolventi právnických fakult, a jak k tomu přispívá výuka na právnických fakultách? Představuje právo v našich končinách pouhé suchopárné technické cvičení pro svoje uživatele, nebo ho bude někdy možno považovat za *ad hoc* kreativní nástroj, který může pozitivně přispět k vývoji společnosti? Je defenzivní formalismus a přílišný pozitivismus stále ještě nevhodnější pojmenování pro převažující styl současné aplikace práva v České republice...?

Tyto otázky samozřejmě nemají sloužit k lacinému provokování, nýbrž přispět k pluralitnější diskusi o opomíjených zákoutích právního života ve střední Evropě.

Mgr. Jiří Kopal

(doktorand na Katedře mezinárodního a evropského práva  
Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně,  
působí v organizaci Liga lidských práv)

# Právní aspekty nedobrovolné sterilizace žen

MICHAELA TOMISOVÁ

V současnosti diskutované případy sterilizovaných žen v České republice představují nejen otázku společenskou,<sup>1)</sup> ale jedná se také o zajímavý případ právní. Zvláštnost pramení jednak z trendů v oblasti práv pacientů v celé Evropě, v jejichž světle se český zákon o péči o zdraví lidu jeví jako překonaný a zastaralý, jednak i z postavení a povahy základního pramene práv pacientů v České republice, kterým je v současnosti mezinárodní smlouva podle článku 10 Ústavy, neboť právě ta je jediným předpisem, který je možno v této oblasti bez obav respektovat. „Při posuzování jakéhokoli případu je třeba proto začít s výkladem Úmluvy; postup podle zákona přichází v úvahu jen tam, kde Úmluva mlčí, případně kde přímo na zákon odkazuje. Pokud zákon jakýmkoli způsobem omezuje práva stanovená v Úmluvě, zásadně není možné podle něj postupovat.“<sup>2)</sup>

Právní posouzení případu sterilizací vyvolává zejména následující otázky:

1. Proběhly sterilizace v souladu se zákonem a dalšími obecně závaznými předpisy?
2. Jsou tyto předpisy v souladu s nejvyšším stupněm vědeckého poznání a praxe a současně se standardy lidských práv?
3. Byly provedeny *lege artis*?

<sup>1)</sup> Sterilizace je zákrok, který může být snadno zneužit vůči určitým skupinám osob, jako jsou mentálně postižení či příslušníci některých menšin. K případům nedobrovolných sterilizací vůči „nepohodlným“ skupinám tak došlo jak v Evropě, tak v USA. V USA se kontroverzní případ, který přitáhl pozornost a způsobil zásadní změny, stal v roce 1973 ve státě Alabama. Sestry Relfovy (afroamerický původ) byly sterilizovány ve věku 12 a 14 let svým lékařem, který je považoval za slabomyslné. Jejich matka byla negramotná a tak nebylo obtížné ji lstí přesvědčit, aby své „x“ napsala na formulář se souhlasem ke sterilizaci dcer. Případ se následně dostal k soudu a na státní i federální úrovni byla přijata přísná opatření, jak v budoucnu tomuto zneužití zabránit. Příkladem je 72hodinová čekací lhůta, která musela být dodržena mezi udělením souhlasu a provedením zákroku. Tato opatření byla postupem času nadále zpřísněována, čekací doba prodloužena na 30 dní a stanovena povinnost předchozího poučení o jiných formách antikoncepce v jazyce, kterému žena rozumí. Na území města New York vzniklo dokonce pravidlo, že ošetřující lékař nesmí navrhnout sterilizaci jako první [http://www.cwluherstory.com/CWLU Archive/cesa.html](http://www.cwluherstory.com/CWLUArchive/cesa.html).

<sup>2)</sup> Císařová, D. – Sovová, O.: Trestní právo a zdravotnictví. Orac, 2004.

Smyslem tohoto článku je rozbor výše uvedených otázek ze strany zástupkyně obětí<sup>3)</sup> nedobrovolných sterilizací, včetně práva pacientů na přístup ke své zdravotnické dokumentaci a nakonec stručné zhodnocení případů nucených sterilizací z hlediska Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

## Právní základ výkonu sterilizace v České republice

Právní rámec pro provádění sterilizačních zákroků je dán zákonem č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu (dále jen „zákon“), prováděcím předpisem v podobě tzv. sterilizační směrnice LP-252.2-19.11-1971 a od 1. 10. 2001 také Úmluvou o ochraně lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny (ETS 164, v ČR přijatá pod č. 96/2001 Sb. m. s., dále jen „Úmluva o lidských právech a biomedicíně“). To vše samozřejmě za současného respektování dalších relevantních dokumentů jako Listina základních práv a svobod (čl. 7 a 8, dále jen „Listina“), Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 3 a 8, dále jen „Úmluva“), Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (čl. 7 a 17) a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (čl. 12). V minulosti tento rámec doplňovala také vyhláška č. 152/1988, o provedení zákona o sociálním zabezpečení. Ta představovala nástroj v rukou sociálních pracovníků, který měl v praxi přimět ženy ke sterilizaci příslibem peněžité částky až do 10 000 Kč (§ 35 vyhlášky). O tom, že bylo toto ustanovení hromadně zneužíváno vůči romským ženám, svědčí dokumenty jako prohlášení Charty 77 č. 3/1990 a jiné. Vyhláška sice již platná není, nicméně zakládá důvodnost argumentu, že nařčení z nedobrovolných sterilizací by nemělo být podceňováno a mělo by dojít k řádnému prošetření záležitosti dříve, než bude vyneseno jakékoli zjednodušující konstatování, že v naší zemi obdobná praxe možná není.

Ze zákona vyplývá právo pacienta na informace o svém zdravotním stavu a zároveň povinnost lékaře získat souhlas pacienta před provedením vyšetřovacího a léčebného výkonu. Pacient má právo léčebný výkon odmítnout a lékař si musí vyžádat o tomto odmítnutí písemné prohlášení (revers) nejen proto, aby

<sup>3)</sup> V době psaní tohoto článku jich bylo 25.

postupoval podle zákona, ale především pro případný spor s nemocným či pozůstalými o tom, zda byla poskytnuta řádná péče. Přestože z tohoto ustanovení je zjevné, že zákon počítá s autonomním postavením pacienta – který po náležitém poučení buď souhlasí s tím, že zákrok podstoupí, nebo zákrok odmítne, byť by to pro něj představovalo ohrožení života či zdraví – jsou některé zákroky prováděny bez tohoto poučení. V důsledku toho pak i bez souhlasu pacienta, neboť „má-li se pacient rozhodnout, zda dá k určitému zákroku svůj souhlas, musí být předem informován o zákroku a o jeho důvodu. Pokud některou z těchto informací nedostane nebo sice dostane, ale v podstatné míře nepravdivě nebo neúplně, nemůže řádně vědět, proč a s čím má souhlasit, a může se ocitnout v právně relevantním omylu ve smyslu § 49 a občanského zákoníku. Pokud v takovém omylu poskytne souhlas, bude souhlas neplatný.“<sup>4)</sup> Informovanost a svoboda souhlasu jsou výslovně uvedeny v Úmluvě o lidských právech a biomedicíně jako základní předpoklady jakéhokoli zákroku v oblasti péče o zdraví: „Jakýkoli zákrok v oblasti péče o zdraví je možno provést pouze za podmínky, že k němu dotčená osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas.“

Svoboda a informovanost souhlasu, i když nejsou takto explicitně uvedeny, jsou nezbytné i pro souhlas udělený před účinností Úmluvy o lidských právech a biomedicíně. Požadavek informovanosti je inherentní součástí souhlasu, jak je vysvětleno výše, svoboda souhlasu pak vyplývá z obecných náležitostí právních úkonů, tak jak je stanoví § 37 občanského zákoníku, neboť čím jiným než právním úkonem takovýto souhlas je. Úmluva o lidských právech a biomedicíně navíc i stanoví, o čem musí být dotčená osoba informována. „Tato osoba musí být předem informována o účelu a povaze zákroku, jakož i o jeho důsledcích a rizicích.“

Ženy, na nichž byla sterilizace provedena, buď poučeny nebyly, tzn. že svůj souhlas platně neudělily, popřípadě o souhlas byly „požádány“ formou předložení listu s předtištěnou formulací souhlasu krátce před porodem, což vylučuje jak svobodu, tak informovanost souhlasu, a činí jej tak neplatným. „Svoboda souhlasu vyžaduje, aby byl souhlas prostý nátlaku. Formou nátlaku může být také:

- 1) poskytnutí poučení v době, kdy se pacient domnívá, že je zákrok neodvratitelný, že je již vše připraveno,
- 2) poskytnutí poučení v době, kdy je již pacient v rámci přípravy k operaci pod vlivem léků.“<sup>5)</sup>

Bez souhlasu pacienta je pak možné zákrok provést pouze za současného splnění těchto podmínek:

- 1) Jedná se o lékařský zákrok, bez jehož okamžitého provedení hrozí pacientovi smrt nebo újma na zdraví. Musí se tedy jednat o zákrok, který nesnese odkladu. Vyloučeny jsou zákroky, jejichž odklad je přijatelný.<sup>6)</sup>
- 2) Zákrok musí směřovat k záchraně života či zdraví pacienta.
- 3) Jedná se o stav nouze, kdy lékař nemůže získat řádný souhlas pacienta z objektivních důvodů, nikoli proto, že pacient souhlas udělit nechce.

Podobně i Úmluva o lidských právech a biomedicíně stanoví výjimku z obecné úpravy informovaného souhlasu ve svém článku 8 o stavech nouze vyžadujících neodkladná řešení. Toto ustanovení stanoví obdobné podmínky jako zákon, za kterých může být zákrok proveden bez souhlasu pacienta, tzn. nezbytnost a neodkladnost zákroku a nemožnost získat souhlas pacienta z objektivních důvodů.

Sterilizace není zákrok, kterým se zachraňuje život či zdraví ženy, ale pouze jedna z forem antikoncepce, která však má permanentní účinky. Nespadá tedy v žádném případě do kategorie nezbytných a neodkladných zákroků, čemuž odpovídá i pojetí sterilizace ve sterilizační směrnici, kdy je pro provedení tohoto zákroku nutný souhlas dotčené ženy a navíc jedna z indikací uvedená v příloze směrnice (viz níže).

### Příklad z praxe

Pro názornost uvedu příklad dokumentace jedné z mých klientek, na které byla sterilizace provedena v říjnu 2001, tedy v době, kdy již byla platná a účinná Úmluva o lidských právech a biomedicíně. V dokumentaci se nachází dva listy s podpisem mé klientky. Jeden z nich má podobu blanketního souhlasu s blíže neurčeným zákrokem ani předpokládaným datem jeho provedení. Je zde uvedeno, že pacientka byla informována o zákroku a jeho rizicích. Vzhledem k tomu, že klientka podstoupila císařský řez, není možné zjistit, zda tento blanketní souhlas se týká císařského řezu či sterilizace, která byla provedena v průběhu císařského řezu. I když ze zákona či úmluvy nevyplývá přímo požadavek na udělení souhlasu pouze k jednomu konkrétnímu zákroku, z povahy sterilizace je zjevné, že se jedná o tak specifický léčebný výkon, k němuž souhlas musí být dán výslovně. Zákrok, k němuž je souhlas udělován, by měl být vymezen alespoň druhově. Platný by také nebyl generální souhlas, který by se vztahoval např. „na všechny potřebné zákroky“.<sup>7)</sup>

Dále je v dokumentaci patrný podpis klientky na *záznamu o průběhu porodu* mezi různými odbornými popisy pacientčina stavu od hospitalizace pod strojem napsanou větou „pacientka žádá sterilizaci“. Datum

<sup>4)</sup> Svoboda, P.: Informovaný souhlas pacienta při lékařských zákrocích. Správní právo, č. 3 – 4, 2004, str. 158.

<sup>5)</sup> Císařová, D. – Sovová, O.: Trestní právo a zdravotnictví. Orac, 2004, str. 76.

<sup>6)</sup> Mach, Jan a kol.: Zdravotnictví a právo. Orac, 2003, str. 21.

<sup>7)</sup> Palkovský, A.: Právní úprava vztahu lékař – pacient II. Právní rádce č. 11, 1995, str. 16.

a hodina této „žádosti“ prozrazují, že k podpisu došlo krátce před porodem, v 4.30 hodin ráno. Informace o poučení chybí. Provedení sterilizace na základě takovéto žádosti je nepřipustné z několika důvodů. Sterilizace je permanentní forma antikoncepce, operativní navrácení plodnosti je nákladné a jeho výsledek vysoce nejistý. Vzhledem k těžko zvrátitelným důsledkům takovéto operace a zvláštnímu zájmu společnosti v této oblasti ukládá zákon přísné podmínky, jež musí být splněny před provedením takového zákroku a které znemožňují provedení sterilizace na zdravých ženách ve věku pod 35 let, popřípadě ženách, které jsou dosud bezdětné<sup>8)</sup> (viz příloha směrnice LP-252.2-19.11-1971). Zákon stanoví, že sterilizaci je možné provést jen způsobem stanoveným směrnicí LP-252.2-19.11-1971. Sterilizace může být provedena pouze na žádost (s následným souhlasem s provedením zákroku) nebo se souhlasem dotčené osoby (obojí v písemné formě) a za podmínky, že je současně dána některá z indikací vyjmenovaných v příloze směrnice. Zda je některá z těchto indikací dána, má posoudit lékařská komise k tomu účelu ustavená. Žena, která žádá o provedení sterilizace, musí být odborně vyšetřena u členů komise a odborné posudky těchto vyšetření musí být předány předsedovi komise dříve, než svolá komisi k projednání žádosti. Sterilizace může být provedena pouze tehdy, pokud je dána některá z indikací. Existence indikace pro sterilizaci neznamena, že může nebo dokonce musí být vykonána, ale naopak neexistence indikace absolutně znemožňuje provedení sterilizace, čímž je chráněna plodnost žen jako jeden ze zásadních atributů integrity ženského těla. Indikace zde není okolností vylučující protiprávnost sterilizace, ale jednou z podmínek legality zákroku, ke které musí přistoupit podmínka generální, a to svobodný a informovaný souhlas!

V případě, že žena sama požádá o provedení sterilizace, popřípadě s jejím souhlasem požádá ošetřující lékař, odborná komise přezkoumá, zda k tomuto zákroku skutečně existuje důvod, resp. indikace. Pokud indikace není, žádost se zamítne. Takovéto pojetí pak odpovídá i teorii, jež se v našem právu uplatňuje, že život a zdraví (včetně reprodukčního zdraví) jsou hodnoty, k jejichž zásahu nikdo nemůže platně dát souhlas (neplatí zásada *volenti fit iniuria*, popřípadě platí jen v omezené podobě).<sup>9)</sup> Směrnice samotná a indikace v ní obsažené by tak měly zabránit vykonání ireparabilního<sup>10)</sup> zákroku na ženě, pokud k tomu není vážný zdravotní důvod, zatímco v některých zdravotnických zařízeních jsou indikace používány jako důvod a ospravedlnění zákroku bez informova-

ného souhlasu, včetně ponechání přiměřeného času na výběr.

Aby mohl být udělen platný souhlas se zásahem do reprodukčního zdraví, je nezbytné, aby k takovému zásahu existoval zdravotní důvod = indikace. Indikace vyjmenované v příloze směrnice tedy pouze doplňují souhlas s provedením sterilizace v tom smyslu, že mu propůjčují účinek legality. Směrnice samotná předepisuje, aby před samotným provedením sterilizace osoba, na níž má být zákrok proveden, podepsala souhlas se sterilizací (i když si sama podala žádost), jehož součástí bude i poučení o tom, nako-lik je zákrok zvrátitelný. Samotná žádost a existence jedné z indikací vyjmenovaných v příloze směrnice tedy nestačí k tomu, aby sterilizace byla provedena v souladu s právem. Vzhledem k tomu, že od podání žádosti uplyne určitá doba (směrnice vyžaduje, aby nejdéle do tří týdnů od podání žádosti měl předseda komise k dispozici odborné posudky členů komise), je docela možné, že žadatelka svůj názor změní, a i když je možné žádost odvolat, je následný souhlas určitou pojistkou, že je proveden skutečně v souladu s přáním pacientky a zároveň zásadním předpokladem k provedení zákroku. Souhlas se sterilizací musí opět vyhovovat požadavkům kladeným zákonem, respektive v případě zmiňované klientky také Úmluvou o lidských právech a biomedicíně, tzn. musí se jednat o souhlas svobodný a informovaný.

Informace musí být především pravdivé, poskytnuté zodpovědným profesionálním zdravotnickým pracovníkem. Ve spojení s požadavkem svobody souhlasu vyplývá také povinnost informovat o jiných možnostech léčby. Ženy, na nichž byla sterilizace vykonána, měly být tedy informovány o důvodech, proč je sterilizace pro ně vhodné řešení, stejně jako o jiných možnostech, jak zabránit početí dítěte, jaké jsou výhody a nevýhody všech těchto možností a jaká jsou rizika, včetně faktické nemožnosti počít v budoucnu dítě. Také následky, které může mít sterilizace na jejich zdraví, nesmí být opomenuty. Ženy, které podstoupí sterilizaci, obvykle trpí některým ze 34 tzv. PTS syndromů (*post tubal syndrome*),<sup>11)</sup> které mohou navždy ovlivnit jejich zdraví a plnohodnotný život.

<sup>8)</sup> Svoboda, P.: Informovaný souhlas pacienta při lékařských zákrocích. Správní právo č. 3 – 4, str. 155.

<sup>9)</sup> Císařová, D. – Sovová, O.: Trestní právo a zdravotnictví, Orac, 2004, str. 49.

<sup>10)</sup> Stolínová, J. – Mach, J.: Právní odpovědnost v medicíně. Galén, 1998, str. 261.

<sup>11)</sup> 1. Návaly horka, pocení nebo návaly zimnice, pocity studené vlhké kůže; 2. návaly bušení srdce; 3. podrážděnost; 4. výkyvy nálad, náhlý pláč; 5. problematické spaní během noci (s pocením nebo bez); 6. nepravidelná perioda, kratší, slabší perioda, silnější perioda, kratší cykly; 7. ztráta libida; 8. suchá vagína, pocity svědění bez přítomnosti kvasinek; 8. změny barvy ve vaginální oblasti (tmavší barva – fialová, černá); 9. silná únava; 10. pocity úzkosti; 11. pocity beznaděje, obav a strachu; 12. potíže při soustředění, desorientace, duševní zmatenost; 13. výpadky paměti; 14. inkontinence, problémy udržet moč nebo stolicí, především při kýchání, smíchu apod.; 15. svědění, mravenčení kůže; 16. bolavé klouby, svaly a šlachy; 17. zvýšené napětí ve svalech; 18. citlivost prsou; 19. bolesti hlavy; 20. poruchy trávení, nadýmání, nucení ke zvracení; 21. náhlé pocity přesycenosti; 22. deprese; 23. zvýšený výskyt alergií; 24. přibírání na váze; 25. úbytek vlasů a jejich padání, zvýšení ochlupení obličeje; 26. závratě; 27. změny tělesného pachu;

Je zjevné, že pro „vstřebání“ a zvážení všech těchto informací nestačí několik desítek minut před porodem, ale bude zapotřebí dostatek času k tomu, aby pacient mohl danou věc důkladně zvážit, popřípadě si opatřit názor jiného lékaře,<sup>12)</sup> včetně ponechání možnosti poradit se s partnerem, jehož práva tak mohou být, jak vysvětlím později, porušena také. Jakýkoli argument proti ponechání této možnosti těžko obstojí, obzvláště vedle faktu, že dotčené ženy, u nichž byl indikací opakovaný císařský řez, byly srozuměny o vysoké pravděpodobnosti opakování císařského řezu již v průběhu těhotenství.

## Postup *lege artis*

Požadavek postupovat při poskytování lékařské péče *lege artis* představuje stěžejní pilíř lékařského povolání.<sup>13)</sup> Jednáním *lege artis* je označován způsob léčeni, prevence a diagnostiky, který je v souladu s nejvyšším stupněm vědeckého poznání a praxe.<sup>14)</sup> Za definici pojmu *lege artis* je v českém právu považováno ustanovení § 11 odst. 1 zákona věta první: „Zdravotní péči poskytují zdravotnická zařízení státu, obcí, fyzických a právnických osob v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy.“

Adresátem povinností je tedy zdravotnické zařízení. Za poznatky lékařské vědy se většinou pokládá všechno, čeho věda dosáhla, může však být omezena dostupností, náročností a vysokými náklady.<sup>15)</sup> Vůči jednotlivým zdravotnickým pracovníkům pak směřují povinnosti uvedené v článku 4 Úmluvy o lidských právech a biomedicině: „Jakýkoli zákrok v oblasti péče o zdraví, včetně vědeckého výzkumu, je nutno provádět v souladu s příslušnými profesními povinnostmi a standardy.“

Dalším ustanovením, které se bude týkat práce lékařů, je § 415 občanského zákoníku, které ukládá každému počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí. Zdravotnický pracovník musí tedy dodržet tři podmínky, aby nezpůsobil škodu, za kterou by on, respektive zdravotnické zařízení odpovídalo:

- 1) postupovat *lege artis*, tzn. nejen vybrat vhodný postup, ale postupovat celkově „svědomitě, poctivě, s hlubokým lidským vztahem k občanům a s vědomím odpovědnosti ke společnosti.“ (§ 55

28. pocitý bodání a elektrických „šoků“ pod kůží; 29. štípání, pálení v končetinách; 30. problémy s dasněmi, zvýšené krváčení; 31. horký jazyk, špatná chuť, změny pachu dechu; 32. osteoporóza (po několika letech); 33. změny nehtů: jemnější, křehčí, lámavější; 34. zhoršení již existujících zdravotních potíží.

<sup>12)</sup> Císařová, D. – Sovová, O.: Trestní právo a zdravotnictví. Orac, 2004, str. 76.

<sup>13)</sup> Stolínová, J. – Mach, J.: Právní odpovědnost v medicíně. Galén, 1998, Praha, s. 164.

<sup>14)</sup> Císařová, D. – Sovová, O.: Trestní právo a zdravotnictví. Orac, 2004, str. 21.

<sup>15)</sup> Stolínová, J. – Mach, J.: Právní odpovědnost v medicíně. Galén, 1998, str. 166.

zákona). Postup *non lege artis* bude tedy zahrnovat i nešetrné zacházení s pacientem (zejména diskriminační zacházení), nedostatečné poučení, nepořádné vedení dokumentace apod.<sup>16)</sup> Požadavek současnosti poznatků vylučuje používání zastaralých postupů,<sup>17)</sup> proto jeví-li se některá z indikací v příloze sterilizační směrnice jako neaktuální, která již nezakládá jednoznačně důvod ke zdržení se dalších porodů, postupem *lege artis* bude zřejmě sterilizaci ženě ani nenavrhovat a raději doporučit jiné prostředky antikoncepce, kterých je v současnosti široká škála. Stejně tak bude vhodné doporučit ženě velmi mladé (pod 30 let), aby si vybrala způsob antikoncepce, který bude reparaibilní.

- 2) Postupovat v souladu se zákonem a ostatními obecně závaznými předpisy, avšak s vědomím jejich zastarávání. Neznamená to tedy, že by měl zdravotnický pracovník zákon porušovat, nýbrž kriticky přistupovat k takovým ustanovením, která by měla za následek porušení povinnosti postupovat *lege artis* (ve smyslu zásady *Cessante ratione legis cessat ipsa lex*, v materiálním nebo formálním smyslu)<sup>18)</sup> nebo povinnosti předcházet škodám na zdraví podle § 415 občanského zákoníku.
- 3) Za všech okolností (kromě Úmluvou stanovených výjimek) následovat vůli pacienta a jeho přání ve smyslu zásady *non salus, sed voluntas aegroti suprema lex*.<sup>19)</sup>

## Přístup do zdravotnické dokumentace

Možnost nahlédnout do zdravotnické dokumentace je zásadním předpokladem pro to, aby se občan mohl přesvědčit, zda byl zákrok na něm provedený v souladu s právem a *lege artis*, případně se domáhat náhrady škody. Přestože je právo na informace, které jsou o osobě shromažďovány, v civilizovaných státech běžným standardem, v České republice stále můžeme narazit na restriktivní přístup ministerstva zdravotnictví i některých zdravotnických zařízení. Faktem je, že případ sterilizovaných žen otevřel diskusi o této zásadní otázce práv pacientů a argumenty proti umožnění přístupu v posledních měsících slábnou. Je zjevné, že současná situace vyžaduje přijetí nového zákona, který takové právo zakotví výslovně jako například v sousedním Slovensku. Tam současná úprava platná od 1. 1. 2005 zakotvuje i právo pořizovat si fotokopie, viz § 25 odst. 2 zákona o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov z 22. 10. 2004.

<sup>16)</sup> Stolínová, J. – Mach, J.: Právní odpovědnost v medicíně. Galén, 1998, str. 168.

<sup>17)</sup> Stolínová, J. – Mach, J.: Právní odpovědnost v medicíně. Galén, 1998, str. 169.

<sup>18)</sup> Odpadle-li důvod vydání zákona, odpadne i sám zákon.

<sup>19)</sup> Nikoli prospěch, ale vůle nemocného je nejvyšším příkazem.

Jak je uvedeno výše, v případě, že zákon upravuje určitou oblast odlišně než mezinárodní smlouva, která odpovídá definici podle článku 10 Ústavy, je třeba aplikovat tuto mezinárodní smlouvu. Zákon stanoví, že lékař je povinen poučit vhodným způsobem nemocného, popřípadě členy jeho rodiny. To, že takové ustanovení není v souladu s právy pacientů podle Úmluvy o lidských právech a biomedicíně ani s obecnou úpravou práva na informace a ochrany osobních údajů nemusím asi příliš zdůrazňovat. Členům rodiny nemocného mohou být informace o zdraví jejich rodinného příslušníka zpřístupněny pouze s jeho souhlasem, což vyplývá jak ze zákona o ochraně osobních údajů (§ 13), tak z Úmluvy o lidských právech a biomedicíně (článek 10 odst. 1), případně i z Evropské úmluvy o lidských právech (článek 8 – ochrana soukromí).

Právo osoby na informace shromažďované o jeho/jejím zdravotním stavu vyplývá z článku 10 odst. 2: „Každý je oprávněn znát veškeré informace shromažďované o jeho zdravotním stavu. Nicméně přání každého nebýt takto informován je nutno respektovat.“ Určité nesrovnalosti mohou možná plynout z ustanovení odstavce 3: „Pokud je to v zájmu pacienta, může ve výjimečných případech zákon omezit uplatnění práv podle odstavce 2.“ Zákon nestanoví tyto výjimečné případy, platí tedy ústavní pravidlo: Co není zákonem zakázáno, je povoleno.

Jediné, co zákon omezuje, je právo na informace o zdravotním stavu jako takové, neboť umožňuje lékaři sdělit pacientovi jen některé „vhodné“ informace. Naopak Úmluva o lidských právech a biomedicíně umožňuje pacientovi znát veškeré informace a pouze toto ustanovení lze ve vztahu k pacientům v současnosti použít.

Samotný fyzický přístup k dokumentaci pak vyplývá z Úmluvy, respektive judikatury Evropského soudu pro lidská práva k článku 8. Konkrétně se jedná o případ *Gaskin proti Spojenému království* z roku 1989. Stěžovatel si přál seznámit se s obsahem důvěrného spisu vedeného místními úřady, přičemž tento spis obsahoval zprávy všech osob, které se účastnily na jeho svěření do péče. Neměl ovšem přístup k veškerým údajům v tomto spisu, neboť některé osoby odmítly sdělit mu informace, které poskytly pod slibem mlčení.

Soud konstatoval, že osobní rozvoj podle článku 8 Úmluvy zahrnuje znalost podrobností o své identitě jako lidské bytosti. Zájem na získání informací nutných k odhalení pravdy týkající se důležitého aspektu své osobní identity, jako je například totožnost předků, je chráněno v rámci práva na soukromý a osobní život článkem 8 Úmluvy.

Jak Úmluva o lidských právech a biomedicíně, tak Úmluva připouští sice určité omezení přístupu pacienta ke svým osobním informacím, takováto omezení však musí být výslovně v zájmu pacienta (například by mohly vážným způsobem narušit jeho psychickou

integritu). V zájmu pacienta tudíž nebude znemožnění přístupu ke spisu za účelem přezkoumání postupu lékaře jako v případě sterilizovaných žen, které chtějí zjistit okolnosti zákroku, jenž hluboce ovlivnil jejich soukromý život. V případě stětu dvou zájmů, tedy například střet pozitivního závazku umožnit jednotlivci jeho osobní rozvoj (přístup k informacím o jeho identitě) s negativním závazkem nenarušit jeho psychickou identitu (informacemi, které mohou být pro jeho vývoj nepříznivé), soud stanoví, že „hranice mezi pozitivní a negativní povinností státu podle tohoto ustanovení není vždy přesná, nicméně aplikovatelné principy jsou stejné. V obou případech musí být věnována pozornost spravedlivé rovnováze, která musí být dosažena mezi konkurujícími si zájmy jednotlivce a společnosti jako celku a v obou případech má stát určitou míru uvážení (*X., Y. a Z. proti Spojenému království*, 21830/93, 22. 4. 1997)“.

### Sterilizace versus Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Provedením sterilizace bez splnění výše uvedených podmínek je bezpochyby zásahem do lidských práv. Z práv chráněných Úmluvou se jedná především o články 3 a 8. Zatímco právo na soukromý a rodinný život chráněné článkem 8 snese určitý zásah, pokud je tento v souladu s právem, sleduje legitimní cíl a je nezbytný v demokratické společnosti pro účely taxativně vyjmenované v článku 8 odst. 2, právo nebýt mučen či podroben nelidskému a ponižujícímu zacházení je absolutní povahy, nemůže být ospravedlněno ani tím, že zásah probíhá v souladu se zákonem.

### Požadavky článku 3 Úmluvy

„Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“ Z článku vyplývá trojí druh povinnosti, které stát má ve vztahu k článku 3:

- 1) povinnost negativní = zdržet se jednání, které spadá pod článek 3;
- 2) povinnost pozitivní = zajistit, že jednotlivci spadající pod jurisdikci státu nebudou vystaveni špatnému zacházení (*ill-treatment*), včetně špatného zacházení ze strany ostatních jednotlivců (*E. proti Spojenému království*, 33218/96, 26/11/2002);
- 3) povinnost zavést takové procesní záruky, které umožní efektivní vyšetřování.

Při posuzování, zda došlo k porušení článku 3, Evropský soud pro lidská práva (dále jen „Soud“) vychází z toho, „že Úmluva je živoucí nástroj, který musí být posuzován ve světle současných podmínek“ (*Tyrer proti Spojenému království*, 5856/72 z 25. 4. 1978). Soud má za to, že stále vyšší požadavky při hodnocení zásahů do lidských práv a základních svobod mají za důsledek, že jednání, která by dříve ne-

spadalo do působnosti článku 3 Úmluvy, mohou v budoucnu naplňovat požadovaný minimální rozsah (*Selmouni proti Francii*, 25803/94, 28. 7. 1999).

Zacházení, kterému je dotčená osoba vystavena, musí dosáhnout určité intenzity, aby spadalo pod rozsah práv chráněných článkem 3. „Posouzení minimální hranice této intenzity je relativní, závisí na všech okolnostech daného případu, jako je například doba trvání tohoto zacházení, fyzické a psychické následky, které toto zacházení způsobilo, a v některých případech také pohlaví, věk a zdravotní stav oběti“ (*Irsko proti Spojenému království*, 5310/71, 18. 1. 1978). Výčet těchto okolností, které mohou zakládat nelidské či ponižující zacházení, je demonstrativní, mohou být zahrnuty i další okolnosti. V případě sterilizovaných žen, které náleží k romské menšině, například také postavení romské ženy v její komunitě, tzn. význam, který je v romské komunitě přiznáván ženské plodnosti, apod. Z okolností uvedených výše pak především věk oběti (obětí bylo v době zaskoku často 19 – 21 let).

Ponižující zacházení ve smyslu článku 3 by mělo být vedeno s úmyslem ponižít, nicméně Soud uznal, že i když takovýto úmysl chybí, nelze s konečnou platností vyloučit konstatování porušení článku 3 (*Labita proti Itálii*, 26772/95, 6. 4. 2000; *Peers proti Řecku*, 28524/95 z 19. 4. 2001; *Valasinas proti Litvě*, 44558/98 z 24. 7. 2001).

Důvodem domnívat se, že sterilizace provedená bez řádného, tzn. svobodného a informovaného souhlasu padá pod rozsah článku 3 Úmluvy, je rovněž skutečnost, že Výbor pro lidská práva dohlížející na naplňování závazků vyplývajících z Paktu o občanských a politických právech poznamenal, že nucená sterilizace by představovala praxi porušující článek 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který chrání stejná práva jako článek 3 Úmluvy.<sup>20)</sup>

Metody a praktiky, kterými je zasahováno do reprodukční schopnosti žen – jako například nucená sterilizace – byly výslovně zahrnuty ve zprávě Hospodářské a sociální rady OSN vypracované roku 1999 Zvláštním zpravodajem pro otázky násilí na ženách jako způsob sexuálního násilí na ženách.<sup>21)</sup>

Sexuální násilí na ženách je uznáno jako nelidské a ponižující zacházení nejen Soudem (*M. C. proti Bulharsku*, 39272/98, 4. 12. 2003), ale objevuje se

<sup>20)</sup> Viz obecný výklad číslo 28 Výboru pro lidská práva k rovnoprávnosti mužů a žen (Human Rights Committee, General Comment 28. Equality of Rights between Men and Women, 68th Sess. 2000, in Compilation of General Comments and General Recommendations by Human Rights Treaty Bodies, at 168 para 11, U.N. Doc. HRI/GEN/II/Rev. 5, 2001).

<sup>21)</sup> Viz zpráva zvláštního zpravodaje pro otázky násilí na ženách (Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences, Commission on Human Rights, 55th Sess., Provisional Agenda Item 12 (a), U.N. Doc. E/CN.4/1999/68/Add. 4, 1999).

i na seznamech statutů mezinárodních tribunálů jako zločin podle mezinárodního práva.

Římský statut mezinárodního trestního soudu výslovně stanoví, že znásilnění a další formy násilí na ženách patří mezi nejzávažnější zločiny na mezinárodním společenství tím, že je specificky vymezuje jako zakládající zločiny proti lidskosti a válečné zločiny (samozřejmě za předpokladu, že splní další formální znaky těchto zločinů podle mezinárodního práva). Podle Římského statutu znásilnění, sexuální otroctví, nucená prostituce, nedobrovolné těhotenství, nedobrovolná sterilizace nebo další formy sexuálního násilí na ženách také představují závažné porušení Ženevských úmluv (v mezinárodním ozbrojeném konfliktu: článek 8 odst. 2. písm. b) (xxii)) nebo představují vážné porušení článku 3 společné Ženevských úmluv (v jiném než mezinárodním konfliktu: článek 8 odst. 2 písm. e) (vi)) a jsou válečnými zločiny.<sup>22)</sup>

Obdobně Římský statut definuje zločin proti lidskosti tak, že zahrnuje mučení a rovněž znásilnění, sexuální otroctví, nucenou prostituci, nucené těhotenství, nedobrovolnou sterilizaci nebo jinou formu sexuálního násilí srovnatelné závažnosti.

## Článek 8 Úmluvy

„Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydli a korespondence.“ Do tohoto práva jsou přípustné zásahy, ty však musí být v souladu se zákonem, sledovat legitimní cíl a být nezbytné v demokratické společnosti z důvodů taxativně vyjmenovaných:

- 1) národní bezpečnost,
- 2) veřejná bezpečnost,
- 3) hospodářský blahobyt země,
- 4) předcházení nepokojům a zločinnosti,
- 5) ochrana zdraví nebo morálky,
- 6) ochrana práv a svobod druhých.

Při posuzování, zda napadaná opatření byla nezbytná v demokratické společnosti, musí soud zvážit, „zda ve světle případu jako celku byly důvody k zasahování významné a dostatečné pro účely druhého odstavce článku 8 Úmluvy. Pojem nezbytnosti znamená, že zasahování odpovídá naléhavé společenské potřebě a zejména že je přiměřené sledovanému legitimnímu cíli“ (*Gnahore proti Francii*, 40031/98, 19. 9. 2000).

Soukromý život zahrnuje fyzickou a duševní integritu, zajištění vývoje každého jedince v jeho vzta-

<sup>22)</sup> Viz materiál přípravného výboru k světové konferenci proti rasismu (Review of reports, studies and other documentation for the preparatory committee and the world conference against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Preparatory Committee, Third session, Geneva, 30 July-10 August 2001 Item 4 of the provisional agenda).

zích s ostatními lidmi, bez vnějších zásahů. (*Niemietz proti Německu*, 13710/88, 16/12/1992). Otázku, zda je zásah nezbytný v demokratické společnosti Soud odkazuje do míry uvážení státu. Pokud však jde o „nejintimnější části soukromého života jednotlivce, musí existovat obzvláště vážné důvody pro takovýto zásah, aby bylo možno tento ještě podřadit pod rámeček odstavce 2 článku 8 Úmluvy“ (*Smith a Grady proti Spojenému království*, 33985/96; 33986/96, 27. 9. 1999, *Dudgeon proti Spojenému království*, 7525/76, 22. 10. 1981).

Z článku 8 vyplývají pro stát tyto povinnosti:

- 1) Zdržet se zásahů do práva chráněného článkem 8 kromě výjimek stanovených v odst. 2.
- 2) Pozitivní závazek zahrnující přijetí opatření k zajištění respektování soukromého a rodinného života ve sféře vztahů mezi jednotlivci (*Glaser proti Spojenému království*, 32346/96, 19. 9. 2000).

Negativní závazek představuje povinnost státu zdržet se takového jednání, které hluboce narušuje psychickou či fyzickou integritu jedince (*Costello-Roberts proti Spojenému království*, 13134/87, 25. 3. 1993). Termín „soukromý život“ je široký a výčet oblastí, na které se vztahuje, není zatím judikaturou soudu vyčerpán. Soud prozatím zahrnul pod pojem soukromý život takové oblasti, jako je rozhodování o změně pohlaví, jméno, sexuální orientace a sexuální život (*Dudgeon proti Spojenému království*, *B. proti Francii*; *Burghartz proti Švýcarsku* 16213/90, 22. 2. 1994; *Laskey, Jaggard a Brown proti Spojenému království*, 21627/93; 21826/93; 21974/93, 19. 2. 1997).

Vykonání sterilizace bez řádného souhlasu dotčené ženy představuje nepochybně zásah do soukromého života této ženy, může však znamenat i narušení soukromého života jejího partnera. Sterilizace je především zákrok, který směřuje do nejintimnější sféry života ženy, a to do jejího těla, a zasahuje reprodukční schopnosti. Pokud zásah do fyzické integrity neproběhne v souladu se zákonem, nemusíme již ani zkoumat, zda sleduje legitimní cíl, či je nezbytný v demokratické společnosti. Nepředstavuje však jen narušení fyzické, ale také duševní, neboť žena ztratí (s velkou pravděpodobností definitivně) svou reprodukční schopnost, která je jedním ze základních atributů jejího společenského postavení. Přivádění dětí na svět je nezadatelný úkol (a také právo) rodičů a základním posláním ženy.<sup>23)</sup> Pokud žena svévolným jednáním lékaře o tuto schopnost přijde, její psychická integrita může být silně otřesena. Sterilizace může být (a často také je) provázena některým z 34 symptomů PTS (*post tubal syndrome*, viz výše), mezi něž patří *inter alia* ztráta libida, suchost vagíny, deprese, podrážděnost a další. Soukromý život může být tedy narušen i na úrovni života sexuálního.

<sup>23)</sup> Štěpán, J.: Právo a moderní lékařství. 1989, str. 153.

Ačkoliv právo muže účastnit se rozhodování o reprodukčních záležitostech své partnerky nebylo štrasburským soudem přijato, pokud se žena chce poradit se svým partnerem, zda podstoupit sterilizaci či ne, je třeba jí to umožnit. Sterilizace je zákrok, který má důsledky pro celou rodinu. Pokud není ženě ponechána možnost rozhodnout se společně se svým partnerem, přestože o to požádá, je porušeno jak právo ženy, tak jejího partnera na soukromý život. Takový zákrok ovlivní nejintimnější sféru obou partnerů – jak jejich sexuální život, tak možnost rozhodovat svobodně o počtu svých dětí.

## Závěr

Případy nedobrovolných sterilizací žen byly soudně i mimosoudně řešeny v několika státech, které jsou jinak mezinárodním společenstvím považovány za právní a demokratické (v Evropě např. Švédsko či Švýcarsko). Pověst právního státu nemusí primárně tak vážně utrpět tím, že se na jeho území takovéto případy staly. Mezinárodní odpovědnost však bude založena v případě, že stát takové jednání nepotrestá, oběti neodškodní a neučiní vhodná opatření, aby k takovému jednání v budoucnu nedocházelo.

Efektivní šetření se musí soustředit nejen na otázku, zda ve zdravotnické dokumentaci je či není podpis dotčené osoby, ale rovněž kdy, resp. v jakém časovém předstihu před provedením zákroku byl podpis udělen, zda byly splněny všechny podmínky stanovené zákonem a zda byla osoba úplně informována o důvodu zákroku, jeho povaze, rizicích (především že je *de facto* ireparabilní) a následcích, které může zanechat na jejím zdraví (34 PTS syndromů). V případě sporu je pak na lékaři, resp. zdravotnickém zařízení, aby prokazoval existenci souhlasu včetně řádného poučení.

V rámci zhodnocení, zda nedobrovolné sterilizace jsou převážně vykonávány na romských ženách, či zda se jedná o obecný problém práv pacientů, který má stejné důsledky pro českou i romskou část populace, by bylo vhodné vyhodnotit rovněž statistická data týkající se provádění sterilizačních zákroků na území České republiky. Nevyhnutelným důsledkem prošetření sterilizačních případů by pak mělo být přijetí jednoznačně vymezených zákonných záruk zamezujících zneužívání sterilizací podobně jako v USA.

<sup>24)</sup> Císařová D. – Sovová, O.: Trestní právo a zdravotnictví. Orac, 2004, str. 91.

# Právní kliniky – vzdělávací model pro 21. století?

VÍTĚZSLAV DOHNAL

Mgr. Vítězslav Dohnal,  
ředitel Public Interest  
Lawyers Association  
(PILA) a advokátní  
koncipient v AK Šikola,  
působí rovněž  
v organizaci Ekologický  
právní servis

## Motto:

„Čtyři roky na právnické fakultě mi systematicky právo znechucovali. Po čtyřech letech studia na právnické fakultě jsem ztratila většinu iluzí o právu jako oboru, o metodách výuky, i o svých spolužácích. Student ve škole nemá vůbec potuchy, zač je toho loket v praxi.“

*(Citovanými výroky studenti vyšších ročníků právnických fakult v závěrečném hodnocení programu každoroční Školy lidských práv vyjadřovali své zkušenosti s výukou na „svých“ fakultách. Nejde o výroky ojedinělé, bohužel se v hodnocení objevují každoročně již od roku 1999.)*

## Co chybí právnímu vzdělávání v České republice

Pro ucho mnohého právníka a zejména vyučujícího právnické fakulty znějí pravděpodobně výroky uvedené v záhlaví tohoto příspěvku jako nemístně radikální a možná až pobuřující. Ponechme ovšem studentům právo vyjadřovat se bez obalu, a nastavovat tak zrcadlo našim představám o kvalitě výuky na právnických fakultách.<sup>1)</sup> Pokusme se naopak přemýšlet o tom, co studenti na vzdělávacím procesu oprávněně kritizují. Domnívám se, že jimi mohou být nezáživný způsob výuky, přílišný důraz na utilitaristické pojetí práva bez etického zakotvení a nedostatečné zaměření výuky na praktické využití nabytých poznatků.<sup>2)</sup>

Mohli bychom nad podobným hodnocením mávnout rukou. Je ostatně zodpovědností každého studenta, aby si studium uspořádal tak, jak mu vyhovuje a ke svému největšímu prospěchu a potěšení. Tváří v tvář nedostatečně efektivnímu soudnictví, nekvalitní tvorbě právních předpisů a ne vždy dobré aplikaci práva orgány veřejné správy bych ovšem osobně považoval takový přístup za krátkozraký. Příkláním se k názoru právníků, kteří navrhují hledat jeden z kořenů těchto problémů ve výuce na tuzemských právnických fakultách.<sup>3)</sup> Uznávám současně námitky, podle nichž studenti přicházejí na vysokou školu již znalostně a zejména hodnotově vybaveni z nižších stupňů vzdělávací soustavy a z rodiny.

To ovšem podle mého názoru nemá vést k rezignaci na kritické posuzování kvality právnických fakult a snahu o jejich zlepšování. I špatní soudci, státní zástupci, vyšší úředníci nebo advokáti prošli právnickými fakultami. Vysoká škola je měla dobře připravit na výkon jejich povolání – ale nepřipravila. Snad každý absolvent právnické fakulty potvrdí, že v okamžiku, kdy se k němu v praxi dostal první případ, nevěděl, co má dělat. Na fakultě nabyté teoretické poznatky o pozitivním právu „rozsekané“ do jednotlivých právních odvětví mu v tu chvíli nebyly téměř k ničemu. Fakulta jej nevybavila dostatečně schopnostmi platné právo aplikovat. Vypůjčím si zde citát jednoho zkušenějšího kolegy: „Skutečným truhlářem není ten, kdo ovládá teorii hoblíku, ale kdo ho vezme občas do ruky“.<sup>4)</sup>

Nedostatečná orientace výuky na vysokých školách na praxi není samozřejmě jen problémem právního vzdělávání. I v jiných oborech se volá po tom, aby byli studenti lépe připraveni na požadavky praxe. Tyto požadavky obsahuje v obecné poloze např. Strategie rozvoje lidských zdrojů pro Českou republiku, která mluví o potřebě v mnohem větší míře integrovat výuku, výzkum a vývoj v jeden systém úzce napojený na podnikovou a podnikatelskou sféru.<sup>5)</sup>

## Cesty ke zlepšení

Existuje řada konkrétních jednotlivých kroků, jimiž lze situaci zlepšit. Některé jsou v moci jednotlivých učitelů, jiné vyžadují „posvěcení“ akademických orgánů fakult, další se nabízejí při spolupraci s externími

<sup>1)</sup> Škola lidských práv je týdenním interaktivním vzdělávacím programem, který každoročně pořádá Public Interest Lawyers Association. Bližší informace najdete na [www.pilaw.cz](http://www.pilaw.cz).

<sup>2)</sup> Autor tohoto příspěvku si ostatně z dob svého studia v letech 1992 až 1997 neodnesl jinou zkušenost.

<sup>3)</sup> Viz např. rozhovor prof. Vojtěcha Cepla pro Český rozhlas 6, jehož přepis najdete např. na <http://www.justice.cz/?action=art&num=3>.

<sup>4)</sup> Viz rozhovor JUDr. Vojtěcha Cepla ml. „Justice potřebuje uvolnit odtok“ pro týdeník Respekt ze dne 30. 8. 2004, najdete jej pomocí vyhledávání v archivu starších čísel časopisu Respekt na <http://respekt.inway.cz/>.

<sup>5)</sup> Strategie rozvoje lidských zdrojů byla schválena usnesením vlády ČR č. 210 ze dne 3. března 2003 a je ke stažení na [http://wtd.vlada.cz/files/rvk/rlz/strategie\\_rlz.pdf](http://wtd.vlada.cz/files/rvk/rlz/strategie_rlz.pdf), str. 23.

mi subjekty. Může se jednat o simulovaná soudní jednání (tzv. *moot courts*) pořádaná přímo na fakultě, rozsáhlejší využívání konkrétních případů z praxe pro výuku, zatraktivnění výuky zavedením interaktivních metod do seminářů, zapojením studentů do výuky práva v komunitách nebo na středních školách (koncept *street law*),<sup>6)</sup> podporou interaktivních vzdělávacích akcí pro studenty pořádaných externími subjekty, podporou kontaktu studentů i vyučujících se zahraničím apod.<sup>7)</sup> Ostatně i o těchto metodách hovoří strategie rozvoje lidských zdrojů v části týkající se vysokého školství. Podle ní je potřeba do celého systému vysokých škol vnést prvky typické pro úspěšné a na inovace zaměřené zahraniční vysoké školy, jako je například využívání metod problémově, interaktivně, případově a akčně orientované výuky atp.<sup>8)</sup>

Aby nedošlo ke zmatení hned na začátku. Kritika současného vzdělávání na právnických fakultách nesměruje k ztracení teoretických forem výuky nebo teoretických právních oborů, k zavržení potřeby osvojit si základy právních disciplín nebo k propagaci názoru, že by studenti měli většinu času strávit řešením konkrétních případů. Jde o to, že dnes teorie absolutně převažuje. Zapojením praktických poznatků, příkladů z praxe a jejich interaktivním podáním se velmi zvyšuje efektivita výuky. Studenti lépe chápou složité vazby mezi právními odvětvími, dokáží si představit reálnou náplň obecných pojmů právních předpisů, pronikají k sociálnímu pozadí právních norem.<sup>9)</sup>

Jedním z modelů výuky spojující teorii a praxi mohou být právní kliniky.

## Co je právní klinika

O modelu právních klinik se začalo v právních kruzích diskutovat již na počátku minulého století.<sup>10)</sup> Inspirace vycházela z prostředí medicínské výuky, která v sobě tradičně zahrnuje prvek praktického tréninku (a zřejmě díky této inspiraci se začal užívat i pojem klinika).<sup>11)</sup> Jistě je pravda, že lékaři zachra-

ňují lidské životy a jejich chyba může vést k tragickým koncům, proto je praktický trénink zcela nezbytný. Nicméně i chyby právníků mohou mít dalekosáhlé nepříznivé důsledky. Nenapadá mě důvod, proč neudělat ve fázi přípravy nových právníků všechno pro eliminaci případných chyb.

Klasické právní vzdělávání se zaměřuje na výuku právních principů, konkrétních zákonů a jednotlivých norem. Jejich použití v praxi však vyžaduje zcela odlišné schopnosti než ty, které jsou potřebné pro zdárné „proplouvání“ studiem a pro složení zkoušek. Klinický program zajišťuje, aby studenti ještě během studia měli možnost pracovat s reálnými případy a reálnými klienty. Tuto praktickou zkušenost pak využívá v dalším vzdělávacím procesu.

Typická právní klinika zahrnuje část přípravnou a část praktickou. V přípravné (vzdělávací, seminární) části se studenti za využití interaktivních metod učí základním schopnostem pro praktickou aplikaci práva – vedení pohovoru s klientem, metodě právní analýzy, jednávání s různými subjekty zúčastněnými na právních procesech, veřejnému vystupování, argumentační schopnosti, etice zastupování klientů, přípravě právních podání apod. Je důležité, aby se již této části klinického procesu účastnil právník s bohatými praktickými zkušenostmi. Nezbytné je připravovat studenty na to, co je potká například na úřadě nebo u soudu (nejen je učít, co říká zákon). V této části se studenti samozřejmě věnují i platnému právu, zejména té oblasti, na kterou se daná klinika zaměřuje. Kliniky se totiž většinou specializují na některou oblast ochrany lidských práv nebo jinak vymezený okruh právních problémů. Existují tak kliniky uprchlického práva, kliniky zabývající se pomocí obětem domácího násilí, environmentálně orientované kliniky, kliniky pro práva pacientů apod.

Na přípravnou část kliniky navazuje část praktická. V ní většinou studenti pod dohledem zkušeného právníka z praxe poskytují právní poradenství přímo „živým“ klientům.<sup>12)</sup> Rozsah poradenství, např. to, zda vyústí až do zastupování klientů před orgány státu, závisí na mnoha faktorech, zejména na platné právní úpravě. Podle místa, kde praktická část kliniky probíhá, se kliniky často dělí na fakultní, resp. univerzitní (*university-based*) a komunitní (*community-based*). Do realizace komunitní podoby kliniky se velmi často zapojují nevládní organizace, z jejichž podnětu také ostatně klinika často vzniká. I při tomto modelu ovšem na práci studentů dohlížejí zkušení právníci, často jde i o vyučující právnické fakulty.

Poznatky získané v praktické části studenti společně s vyučujícími a supervizory analyzují, odhalují

<sup>6)</sup> Více o tom, co je *street law*, se můžete dozvědět např. v osmé kapitole publikace *Pursuing the Public Interest, a Handbook for legal professionals and activists*, Public Interest Law Initiative in Transitional Societies, Columbia University School of Law, New York, 2001, na internetu dostupná na <http://www.pili.org/publications/PPI/index.html>.

<sup>7)</sup> Dalším impulsem může být intenzivnější zapojení externích odborníků do výuky. Takový přístup je rovněž v souladu s moderními přístupy, které se objevovaly v návrhu strategie rozvoje lidských zdrojů, do konečného vládou schváleného textu se však nedostaly (viz). V nich se hovořilo o tom, že učitelství je třeba pojímat širěji než dosud. Zejména praktické předměty by měly být více vyučovány odborníky s mimoškolní zkušeností. Vyučování ve školách by se mělo stát prestižní záležitostí vynikajících manažerů, podnikatelů a dalších odborníků. <http://www.mpsv.cz/scripts/clanek.asp?id=180&1g=1#4>.

<sup>8)</sup> Viz pozn. 5, str. 24.

<sup>9)</sup> I zde platí okřídlené: „Řekni mi a zapomenu, ukaž mi a zapamatuji si, nech mě zkusit a pochopím.“

<sup>10)</sup> V této a následující části příspěvku autor využil hojně informací z kapitoly sedmé publikace citované v pozn. 6.

<sup>11)</sup> Koncept „law clinic“ se objevil v člancích prof. Alexandra I. Lubinskeho v roce 1901 a prof. Williama Rowa v roce 1917.

<sup>12)</sup> Existují i kliniky, kde má praktická část podobu řešení simulovaných případů z praxe. Případy jsou v tomto modelu simulovány velmi realisticky, např. se pracuje se spisem případu, používají se mapové podklady, znalecké posudky apod.

možné chyby v postupu, hledají jiná řešení. Snaží se tak vytěžit z praxe maximum pro vzdělávací proces.

Naznačený model můžeme snad označit za typický, nikoliv však jediný.<sup>13)</sup> Každá fakulta a s ní spolupracující subjekty kliniku přizpůsobují podobě výuky na fakultě, vnitřním předpisům fakulty, potřebám klientů a požadavkům právních předpisů. Ať už má ovšem klinika podobu jakoukoliv, vždy klade velký důraz na etický rozměr práce právníků, na rozvíjení vědomí nezbytnosti věnovat se obecně prospěšným aktivitám.

Kromě posílení kvality právního vzdělávání přispívá klinický model k naplňování ještě jednoho vedlejšího, nicméně rovněž důležitého cíle. Jde o příspěvek k zajištění dostupnosti alespoň základních právních služeb pro klienty a zájmy, na které v moderních společnostech právo, právníci a instituce z různých důvodů spíše zapomínají.<sup>14)</sup> Ambicí klinik nemá být nahrazovat státem budované a podporované systémy nebo jim konkurovat. Mohou ovšem jako vedlejší produkt vyplňovat mezery tam, kam obecný státní model nezasahuje, nebo pokrývat nově vzniklé problémové oblasti, kam se méně pružná státní pomoc ještě nestihla nezaměřit. Tento prvek může mít velký význam právě v zemích střední a východní Evropy, kde je úroveň právního vědomí a toho, co lze nazvat občanskou gramotností, na velmi nízké úrovni.

## Inspirace v zahraničí

K rozšíření právních klinik došlo v USA ve větším měřítku v šedesátých letech 20. století. Dnes najdeme klinický program na mnoha právnických fakultách, a to včetně těch nejprestižnějších. Uvedme např. Columbia Law School,<sup>15)</sup> Harvard Law School<sup>16)</sup> nebo Georgetown Law School.<sup>17)</sup> Právní kliniky fungují také v jiných zemích. Příkladem může být Velká Británie, kde v sedmdesátých letech minulého století vznikly kliniky např. při Warwick University nebo University of Kent. K dalšímu rozšíření došlo zejména v 90. letech, např. na University of Northumbria, nikdy však nedosáhlo stejné intenzity jako v USA.<sup>18)</sup>

Bylo by ovšem chybou považovat klinický model vzdělávání za nepřenositelný produkt anglo-americké právní kultury. Kliniky se rozvíjejí v různých zemích Latinské Ameriky, Asie a Afriky.<sup>19)</sup> Po změnách v bývalém socialistickém bloku se model právních klinik

úspěšně rozšířil také do střední a východní Evropy. Kliniky vznikly např. v Polsku, v Maďarsku, Moldávii, Ukrajině, Slovinsku či Slovensku. K velmi často zmiňovaným centrům právních klinik patří Jagelonská univerzita v Krakově.<sup>20)</sup>

Rozvoj právních klinik se neomezuje jen na jednotlivé univerzity a s nimi spolupracující nevládní organizace. Vznikají sdružení vyučujících klinik, centra výzkumu a podpory klinik, programy výměny zkušeností, zastřešující nevládní organizace. Jmenujme např. the Clinical Legal Education Association (CLEA),<sup>21)</sup> Legal Assistance through Refugee Clinics (LARC),<sup>22)</sup> Global Alliance for Justice Education (GAJE)<sup>23)</sup> nebo Public Interest Law Initiative (PILI).<sup>24)</sup>

## Situace v České republice

Právní kliniky existují i u nás. V současné době se jedná o:

- kliniku „Teorie a praxe azylu a uprchlictví“ realizovanou ve spolupráci s Organizací pro pomoc uprchlíkům na Právnické fakultě UK v Praze,<sup>25)</sup>
- kliniku uprchlického práva, na které se na Právnické fakultě MU v Brně podílí Sdružení občanů zabývajících se emigranty,<sup>26)</sup>
- kliniku poskytující právní pomoc zejména sociálně či jinak handicapovaným osobám provozovanou na Právnické fakultě UP v Olomouci.<sup>27)</sup>

Podle počtu by se zdálo, že Česká republika za ostatními zeměmi střední a východní Evropy nezaostává. Zdání však v tomto případě zřejmě klame. Kliniky v českých luzích a hájích narážejí na množství překážek již v okamžiku, kdy se někdo pokouší o jejich založení. Akademické orgány fakult, jejich vedení, vedoucí kateder a jednotliví vyučující často snášejí tisíce argumentů, proč klinika vzniknout nemůže. Některé mají jistě racionální jádro, nicméně se nemohou zbavit dojmu, že celkově převažuje přístup hledání důvodů proti. Na svobodné akademické půdě, která je vrcholným centrem vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti a která má klíčovou úlohu ve vědeckém, kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti,<sup>28)</sup> bych očekával přístup přesně opačný.

Navíc většině klinik hrozí v brzké době zánik z finančních důvodů. Většina klinik u nás existuje jen dí-

<sup>13)</sup> Zmínit můžeme ještě tzv. street law kliniky, v jejichž praktické části studenti vyučují základy práva na středních školách nebo v komunitách.

<sup>14)</sup> V angličtině se užívá pojmu „underrepresented“.

<sup>15)</sup> <http://www.law.columbia.edu/focusareas/clinics>

<sup>16)</sup> <http://www.law.harvard.edu/academics/clinical/>

<sup>17)</sup> <http://www.law.georgetown.edu/clinics/>

<sup>18)</sup> Čerpáno z příspěvku „Lessons from the British Experience“ zařazeného do podkladových materiálů na konferenci Legal Clinics Initiative Conference, pořádané Jagelonskou univerzitou a Generálním konzulátem USA v Krakově v prosinci 1996. Dostupné na [http://www.pili.org/resources/cle/div3-lessons\\_from\\_the\\_british\\_experience.htm](http://www.pili.org/resources/cle/div3-lessons_from_the_british_experience.htm).

<sup>19)</sup> Například v Jihoafrické republice existovaly v roce 1983 pouze dvě fakulty s klinickým programem. V roce 1992 to již bylo šestnáct z dvaceti jedné právnických fakult.

<sup>20)</sup> <http://www.juhrc.org/>

<sup>21)</sup> <http://www.cleaweb.org/>

<sup>22)</sup> <http://www.larc.info/>

<sup>23)</sup> [www.gaje.org](http://www.gaje.org)

<sup>24)</sup> <http://www.pili.org/aboutpili/cle.html>

<sup>25)</sup> <http://www.opu.cz/kliniky/pravni-kliniky.shtml>

<sup>26)</sup> Informace o klinice najdete v sekci <http://fis.muni.cz/predmety/>.

<sup>27)</sup> <http://deskapf.upol.cz/root.php?idx=klinika>

<sup>28)</sup> Viz § 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů.

ky iniciativě nevládních organizací<sup>29)</sup> a finanční podpoře soukromých nadací.<sup>30)</sup> Financování z nadací ovšem již nebude mít dlouhého trvání,<sup>31)</sup> což ohrozí hlavně praktickou část většiny klinik. Právě ty jsou provozovány nevládními organizacemi a financovány z grantů nadací.<sup>32)</sup>

### Možnosti řešení existují

Důvodem řekněme rezervovaného přístupu právnických fakult může být mnohdy jen nedostatek informací o tom, co právní kliniky jsou, o jejich rozšíření v zahraničí a o jejich přínosech pro obohacení tradičního vzdělávacího modelu. Je překvapující, že ani na fakultách, kde kliniky existují, o tom většina přímo nezainteresovaných vyučujících ani neví. Z toho se dá usuzovat, že kliniky fungují v jakési „poloilegalitě“ a jsou spíše trpěné než podporované. O klinikách se u nás nepíše v běžném tisku a už vůbec ne v tisku odborném právním. Při zadání klíčového slova „právní klinika“ do internetového vyhledávače se vám zobrazí jen několik málo odkazů. To jistě není chyba těch, kdo informace nemají, ale těch, kdo by rádi kliniky zakládali nebo kdo je již provozují.<sup>33)</sup> Zaplnění tohoto informačního vakua by, myslím, značně přispělo k většímu prosazení klinického modelu v České republice.

Nejen z hlediska finančního zajištění by podle mého názoru bylo vhodné, aby alespoň některé kliniky byly provozovány fakultou celkově, tedy i v jejich praktické části (zatím se tak stalo jen v Olomouci). Zde narážíme na jeden z největších problémů pro větší rozšíření klinik. Vedení ostatních právnických fakult téměř *unisono* odmítají možnost, že by se praktická část kliniky odehrávala na půdě fakulty. Argumentují tím, že fakulty zde nejsou od toho, aby poskytovaly právní pomoc. To jistě ne. Jde podle mě jen o úhel pohledu. Vedení fakulty může podle mého názoru přistupovat k praktické části kliniky tak, že nejde o zajišťování právní pomoci, ale o podporu jedné metody vzdělávání, která zkvalitňuje výuku a doplňuje ji o v dnešní době téměř chybějící praktický rozměr. Poskytování právní pomoci je z tohoto pohledu vedlejší produkt. Věřím, že překonat lze i případné výhrady advokátní komory. V první řadě poukazová-

ním na to, že v případě právních klinik se jedná v mnoha případech spíše o základní poradenství než o plnohodnotnou právní pomoc, a dále na to, že jde o poradenství bezplatné, a tedy nenaplnující definici právních služeb podle zákona o advokacii.<sup>34)</sup> Navíc je zřejmé, že právní kliniky působí výlučně v oblastech, které nejsou pro běžnou advokacii nikterak zajímavé a advokáti se jimi zabývají jen neradi.

Nic snad rovněž nebrání tomu, aby se praktická část kliniky uskutečňovala na fakultě pod dohledem advokáta. To je model, který zvolili v Olomouci a který by mohl být inspirativní i pro ostatní fakulty.<sup>35)</sup> Dalším řešením může být podpora praktické části kliniky většími advokátními kancelářemi. Tak jak se tomu děje u pražské uprchlické kliniky podporované advokátní kanceláří Linklaters. Věřím, že v souladu s trendy v zahraničí budou stále rozšířenější *pro bono* programy zejména větších advokátních kanceláří<sup>36)</sup> a že v rámci nich se najde prostor i pro zapojení do programů klinického právního vzdělávání. Ostatně i advokátní stav nepochybně má zájem na co nejlepší kvalitě přípravy studentů na fakultách.

Kromě zapojení advokátních kanceláří bych považoval za vhodné, aby se i nadále v co největším rozsahu podílely na provozování právních klinik nevládní organizace.<sup>37)</sup> Myslím, že mají co nabídnout – dlouholeté praktické zkušenosti v dané oblasti, přímý kontakt s potenciálními „klienty“ kliniky, spolupracují s odborníky v zahraničí apod. Zde se ovšem vracíme k problému finančního zajištění. Nevládní organizace se nemůže významným dílem své kapacity věnovat klinice, pokud tuto práci nefinancuje z konkrétního projektu. Nemá žádné „zisky“, z nichž by mohla na kliniku přispívat. Jednou z možností je zapojení právníků nevládních organizací jako externích vyučujících.

Největší možnosti do budoucna ovšem vidím v programech Evropské unie, konkrétně v Operačním programu Rozvoj lidských zdrojů. V rámci něj je možné žádat finance i na projekty zkvalitňování výuky na vysokých školách.<sup>38)</sup> Partnerství vysokých škol a nestátních subjektů tento program umožňuje, ba přímo akcentuje. Přimlouval bych se proto za to, aby se právnické fakulty nebránily nabídkám nevládních organizací na podání projektů pro rozvoj klinického právního vzdělávání.

<sup>29)</sup> Tím nechci v žádném případě snižovat zásluhy jednotlivých vyučujících na právnických fakultách, kteří vznik a fungování konkrétních klinik podpořili a podporují. Jejich aktivity si velmi vážím.

<sup>30)</sup> Děk patří zejména právnímu programu nadace Open Society Fund Praha, viz <http://osf.cz/>.

<sup>31)</sup> Zejména nadace z USA se postupně přesouvají do jiných regionů, kde je dle jejich názoru pomoci více potřeba. K tomu viz např. příloha týdeníku Respekt č. 23, 2004: Přežijí neziskové organizace odchod zahraničních dárců, dostupná např. na [http://www.nadacevia.cz/doc/ceet\\_respekt.pdf](http://www.nadacevia.cz/doc/ceet_respekt.pdf).

<sup>32)</sup> Jde tedy z hlediska výše uvedených klasifikací o community-based kliniky.

<sup>33)</sup> I když chápu důvody, které mohou k opatrnosti při prezentaci konkrétní kliniky vést (např. obavy reakce České advokátní komory).

<sup>34)</sup> Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, v platném znění.

<sup>35)</sup> Pokud ovšem nepřevládne ne zcela výjimečný přístup negující vše, co se na olomoucké fakultě odehrává.

<sup>36)</sup> V rámci *pro bono* programu věnuje AK zdarma část své kapacity k podpoře obecně prospěšných aktivit, zejména pro ochranu lidských práv. V USA existují i organizace zajišťující *pro bono* práci systematicky, viz např. [http://www.nyipi.org/area\\_1.html](http://www.nyipi.org/area_1.html).

<sup>37)</sup> A aby tak i nadále v České republice existovaly community-based kliniky.

<sup>38)</sup> Viz <http://www.esfcr/scripts/clanek.asp?lg=1&id=5629>. Konkrétně jde o opatření 3.2. Podpora terciárního vzdělávání, výzkumu a vývoje.

# Žaloby ve veřejném zájmu Část I.

PAVEL FRANČ

AD USUM PUBLICUM

Mgr. Pavel Franc,  
doktorand na katedře  
správního práva  
Právnické fakulty  
Masarykovy univerzity  
v Brně, působí  
v organizaci  
Ekologický právní servis

## Obecný úvod do problematiky a žaloby ve veřejném zájmu v českém právu

V říjnu roku 2004 nabyla platnosti Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, přijatá dne 25. 6. 1998 v Aarhusu (dále jen „Aarhuská úmluva“).<sup>1)</sup> Díky Aarhuské úmluvě se v českém právním řádu zásadním způsobem rozšířil okruh žalobních důvodů, které nespočívají v tvrzeném zásahu do subjektivních práv žalobce, ale mají za cíl chránit veřejný zájem.

Přestože institut žalob ve veřejném zájmu existuje již řadu let v úpravě nekalosoutěžního chování obchodního zákoníku,<sup>2)</sup> díky evropskému právu<sup>3)</sup> byl následně rozšířen o oblast ochrany spotřebitele<sup>4)</sup> a nakonec pronikl i do nového správního soudnictví,<sup>5)</sup> právní obec se tématu žalob ve veřejném zájmu doposud až na výjimky<sup>6)</sup> nevěnovala. Přitom právně jde o zcela průlomové téma, neboť žaloby ve veřejném zájmu zásadním způsobem narušují ve středoevropském prostoru zažitý koncept soudní ochrany pouze individuálních subjektivních práv.

Vzhledem k tomu, že žaloby ve veřejném zájmu bezpochyby prohlubují demokratické procesy, posilují občanskou společnost a aspoň částečně mohou vyvážit postupně upadající systém zastupitelské demokracie, rozhodli jsme se věnovat tématu žalob ve veřejném zájmu zvláštní pozornost. Proto se v tomto čísle *Via Iuris* budu krátce věnovat základní charakteristice právního institutu „žalob ve veřejném zájmu“ spolu s přehledem současného stavu soudní ochrany veřejného zájmu v českém právu. V dalších číslech *Via Iuris* nabídnu srovnání s úpravami žalob ve veřejném zájmu ve Spojených státech amerických, ve Spolkové republice Německo a případně v dalších státech.

## I. Pojem „žaloba ve veřejném zájmu“

Pojem „žaloba ve veřejném zájmu“ byl do našeho právního řádu zaveden nově ustanovením § 66 s. ř. s. Při legislativních pracích na tomto zákoně nebylo počátkem jasné terminologické označení. Používalo se po-

jmu „žaloba ve veřejném zájmu“, ale také „žaloba k ochraně veřejného zájmu“.<sup>7)</sup> V této práci používám termínu „žaloba ve veřejném zájmu“. Vzhledem k tomu, že doposud nebyl tento právní pojem řádně popsán a definován, pravděpodobně nejhodnější bude nejdříve definovat jeho znaky a vymezit jeho obsah.

Za základní znaky žalob ve veřejném zájmu lze považovat tyto atributy:

- a) žalobní důvod nespočívá v tvrzeném zásahu do subjektivních práv;
- b) stejně jako u klasické žaloby je namítán protiprávní stav, oproti ní však tato v žalobě tvrzená skutečnost může být v některých případech jediným důvodem a cílem požadované nápravy ze strany soudu;
- c) žalobní důvod spočívá v:
  - (i) ochraně veřejného zájmu právní normou nespécifikovaným (typicky např. § 66 odst. 2 s. ř. s),
  - (ii) v ochraně veřejného zájmu právní normou věcně vymezeným (např. ochrana životního prostředí, viz např. Aarhuská úmluva),
  - (iii) v ochraně veřejných subjektivních práv žalobce, kdy však cílem žalobního návrhu je také ochrana veřejného zájmu.

Tyto tři znaky lze považovat za základ pro stručnou charakteristiku „žalob ve veřejném zájmu“. To však neznamená, že je výše uvedené dostačující pro pochopení celé problematiky. Proto je vhodné krátce se zabývat také právními termíny, z nichž je složeno označení „žaloba ve veřejném zájmu“, tedy pojmů:

- **žaloba** (latinsky *actio*, v němčině pak *die Klage* a v angličtině základní výraz *law suit*)<sup>8)</sup>
- **veřejný zájem** (lat. *interestum publicum*, něm. *Öffentliches Interesse*, angl. *public interest*).

## Žaloba

Žaloba má své kořeny v římském právu. Zde byla tzv. *actio* ve svých počátcích spíše smlouvou, která upravovala ve skutečnosti pravidla svépomoci. Po celá staletí do těchto vztahů neingeroval stát. Rozhodová-

<sup>1)</sup> Ve Sbírce mezinárodních smluv byla Aarhuská úmluva vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s.

<sup>2)</sup> Viz ustanovení § 54 obchodního zákoníku.

<sup>3)</sup> Viz směrnice 98/28/ES, o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů.

<sup>4)</sup> § 25 odst. 2 zák. č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

<sup>5)</sup> § 65 odst. 2 a § 66 soudního řádu správního.

<sup>6)</sup> Pazderka, S.: Právní rozhledy, č. 10, 2001, str. 475 a násl.

<sup>7)</sup> [http://www.smocr.cz/old\\_smocr/prip01srpen.htm](http://www.smocr.cz/old_smocr/prip01srpen.htm)

<sup>8)</sup> V dalších pokračováních se podíváme na německou a americkou právní úpravou žalob ve veřejném zájmu. Proto jsou pojmy uvedeny pro přehlednost věci i v těchto jazycích.

ní sporů mezi občany státním orgánem bylo až výsledkem dlouhého vývoje. Reflektování tohoto procesu lze proto zaznamenat i u právních teoretiků. Např. Celsus (D. 44, 7, 51) v této souvislosti uvádí, že: „Žaloba není ničím jiným, než právem vymáhat na soudě to, co komu patří“ (*Nihil aliud est actio quam ius quod sibi debeat, iudicio persequi*). Je tedy patrné, že historickým základem žalobního práva je v naší právní kultuře ochrana individuálně určeného hmotného práva.

Žalobní právo bylo předmětem zkoumání mnoha z toho vzniklých teorií, jako jsou např. materiálně-právní žalobní teorie, dualistická teorie žalobního práva atd.<sup>9)</sup> Současná představa žalobního práva odtrhává od subjektivního práva jeho ochranu. Výsledkem je, že subjektivní právo je právním základem ochrany a ochrana sama se uskutečňuje formálním prostředkem, který se nazývá žaloba. Vzniká tak samostatný nárok na právní ochranu vycházející z tzv. učení o *Rechtsschutzanspruch*.

### Veřejný zájem

Veřejný zájem je právním pojmem neurčitým, často však používaným až zneužívaným. V českém prostředí pak především ze strany státní správy a samosprávy. Není přitom divu. Hluboká tradice totalitních režimů, které ztotožňovaly veřejný zájem se zájmem státním, je v myslích hluboce zakořeněna. Česká právní nauka nevěnuje přílišnou pozornost tomuto pojmu. Právní teorií navíc nejsou stanovena jakákoliv pomocná pravidla, která by byla pomocným vodítkem státní správě jako vykonavateli veřejného zájmu,<sup>10)</sup> zejména pro případ střetu různých veřejných zájmů opírajících se o zákonnou úpravu. V současnosti operuje s tímto výrazem více než dvě stě zákonů, nařízení a mezinárodních smluv.<sup>11)</sup> V praxi je tak tento pojem naplňován značně neprůhledně správními orgány, které často nejsou sto standardně a předvídatelně poměřit jednotlivé zájmy, neboť, nemajíce opory v psaném právu, judikatuře ani teorii, podléhájí tlaku zájmových skupin.

### Veřejný zájem v historickém kontextu středoevropského prostoru

Pojem „veřejný zájem“ je poměrně úzce spjat s existencí práva veřejného a s vytvořením centralistického byrokratického státu. Faktická míra důležitosti, stejně jako obsah tohoto pojmu jsou navíc velice závislé na typu státního uspořádání. Již v římském právu lze zaznamenat první náznaky používání tohoto pojmu v souvislosti s tzv. zájmovou teorií a s ochranou *dominia publica*. Není přitom divu, neboť

vrcholné římské právo mělo své kořeny v právu vzniklém v době republiky, kdy veřejné zájmy a zájmy obecné nebyly spojovány s osobou panovníka, jak je tomu v absolutisticky uspořádaných společnostech.<sup>12)</sup>

Pojem začal být ve středoevropském prostoru prakticky využíván až s vytvořením základů právního státu. Významným přelomem pro vývoj českého práva byl v tomto procesu především říjnový ústavní zákon z r. 1867, který vymezil základní občanská práva, a definoval tak individuální sféru jedince chráněnou před zásahy státu. Základním kamenem systému ochrany individuálních práv bylo zřízení správního soudnictví. Přesto však stále šlo o absolutistický stát a tomu odpovídalo i základní chápání veřejného zájmu, který byl v praxi ztotožňován především se zájmem státu a jeho nárokem vůči jedinci. Proto se tento termín používán často v souvislosti s vyvlastňováním. A nejen to, jestliže se podíváme na jazykový původ českého slova „zájem“, zjistíme, že je odvozen od slovesa „zajmout“ (synonymum „zabavení“). Tomu odpovídá jeho původní použití v české právní terminologii, kdy byl spojován s exekucí nemovitého majetku.<sup>13)</sup> Je však třeba podotknout, že již v rakouské teorii správního práva byl veřejný zájem chápán jako nezávislý na státu a situace (viz např. shora citovaný J. Pražák).

Základem celé koncepce veřejného práva bylo v té době zajištění svobodného prostoru jedince před státní zvlášť a zajištění právnosti fungování státu. V souladu s tím, co již bylo řečeno, prostor jednotlivců byl chápán individualisticky,<sup>14)</sup> v duchu převládající koncepce liberalismu. Nepočítalo se s tím, že by tento prostor byl tolik determinován obecnými vlivy, jako je např. omezenost přírodních zdrojů, změny klimatu apod. (viz dále).

Důležitější posun můžeme u nás zaznamenat v prvorepublikové legislativě, která již tohoto pojmu začíná využívat daleko více mimo režim vyvlastňování, a přibližuje se tak více smyslu, který vnímáme dnes.<sup>15)</sup>

K dalšímu posunu dochází až v souvislosti s hrůzami nacistického režimu a druhé světové války.<sup>16)</sup> Za takové situace si celý svět uvědomil, že samotné kritérium právního státu bez propojení s demokratickými hodnotami a nezadatelnými lidskými právy nemá

<sup>9)</sup> K tomu viz např.: Winterová, A.: *Civilní právo procesní*. 2. vydání, Praha 1999, str. 188.

<sup>10)</sup> K tomu srov. viz Pomahač, R.: *Průvodce veřejnou správou*. Praha 1999, str. 143.

<sup>11)</sup> Viz k tomu srov. Pomahač, R.: *Průvodce veřejnou správou*. Praha 1999, str. 144.

<sup>12)</sup> Srov. Hendrych, D., et al.: *Správní právo. Obecná část*. Praha 1996, str. 10 – 18.

<sup>13)</sup> Ottův slovník naučný. I. vydání, Praha 1908, svazek XXVII., str. 389 a násl.

<sup>14)</sup> Kohák, E.: *Průvodce po demokracii*. I. vydání, Praha 1997, str. 107.

<sup>15)</sup> Např. zemský úřad mohl v povolení k využitkování léčivého přírodního zdroje uložit vlastníku podmínky ve veřejném zájmu – § 4 odst. 1 zákona č. 223/1939 Sb., o ochraně přírodních léčivých zdrojů, či např. stanovená povinnost stavebních úřadů, aby hájily veřejné zájmy – § 60 odst. 1 zákona č. 45/1930 Sb., o stavebním ruchu.

<sup>16)</sup> Viz např. Cameron, I.: *Úvod do Evropského dohovoru o lidských právech*. I. vydání, Bratislava, 2000, str. 13.

smysl. Veřejný zájem se proto v demokratických a v právních státech definitivně odpoutává od státního zájmu a stává se na něm samém do značné míry nezávislým.

Opačný proces, tedy podržení si konceptu ztotožňování veřejného zájmu se zájmem státním, jako charakteristický rys totalitních režimů potvrzuje vývoj v české legislativě. Po únorovém puči roku 1948 byl pojem „veřejný zájem“ v legislativě po několik následujících let značně rozšířen. Pravděpodobně proto mají současní právní teoretici a zákonodárci potíže, aby neztotožňovali veřejný zájem se zájmem státu a nezaměňovali tyto pojmy.<sup>17)</sup>

Podle mého názoru však došlo ještě k jedné události, která značně modifikuje význam a obsah pojmu veřejný zájem. Jde o zjištění, že existují hranice využití přírodních zdrojů, které zásadním způsobem determinují další existenci života na planetě Zemi. Tento vnější determinant fungování lidské společnosti nebyl ještě v polovině minulého století rozpoznán. Postupem času se však právě problematika ochrany životního prostředí stala fenoménem bezprostředně souvisejícím s žalobami ve veřejném zájmu.

V případě porovnání vývoje tohoto termínu např. v *common law* systému je třeba říci, že jeho anglický ekvivalent *public interest* byl používán ze začátku značně živelně v souladu s fungováním systému precedentů. Zatímco ve středoevropském prostoru byl „veřejný zájem“ v kontextu právní terminologie ztotožňován se zásahy státu jako výsostného „obhospodařovatele“ či „správce“ veřejného zájmu, v *common law* systému byl používán a je používán tento termín v podobném kontextu, jako tomu bylo v římském právu, tedy veškeré počínání, které nemělo za cíl uspokojování pouze soukromých potřeb, ale naopak kladlo důraz na veřejné blaho,<sup>18)</sup> bylo označováno jako *public interest*. Tedy nejedná se o termín úzce spjatý s počínáním veřejné správy, tak jak jej chápe např. naše právní teorie.<sup>19)</sup>

V podstatě existují dva základní koncepty chápání veřejného zájmu:

- a) veřejný zájem ve smyslu veřejného statku,
- b) veřejný zájem je propojen s veřejným subjektivním právem.

ad a) Chápání veřejného zájmu jako veřejného statku je konceptem, který je zvláště používán v tradičním systému ochrany individuálních práv. Pro nás je tento přístup o to aktuálnější, že v České republice

myšlenku rozvinul především Ústavní soud, který opakovaně propojoval termín veřejného statku s veřejným zájmem.<sup>20)</sup> Veřejný statek je pojmem na pomezí práva a ekonomie.<sup>21)</sup> Veřejný statek je chápán jako nedělitelný, na rozdíl od základních práv a svobod. „Veřejným statkem se tudíž určitý aspekt lidské existence stává za podmínky, kdy není možno jej pojmově, věcně i právně rozložit na části a tyto přiřadit jednotlivcům jako podíly.“<sup>22)</sup> Tímto prismatem je veřejný statek zcela oddělen od individuálních práv, nelze jej spojovat s konkrétním subjektivním právem či oprávněním. Proto se také jednotlivec nemůže podle Ústavního soudu domáhat ochrany veřejného statku. Nelze jej použít jako důvod aktivní legitimity, přestože je určitým aspektem lidské existence, který však je na první pohled nedistribučovatelný – neindividualizovatelný.<sup>23)</sup> Správcem veřejného statku je stát, jako instituce zřízena ke správě veřejného statku. Veřejný statek může být použit jako základ pro omezení základního práva či svobody. Je třeba podotknout, že Ústavní soud připustil, že veřejný statek nevyklučuje existenci veřejného subjektivního práva s totožným obsahem.

Takový přístup však otevírá řadu otázek. Například jestliže existuje veřejný statek, který nelze podle Ústavního soudu individualizovat, nejde o specifikum veřejného práva, ba právě naopak. Soukromé právo se s vlastnictvím statku, který je fakticky nedělitelný, vypořádalo bez větších problémů. Stanovuje ideální podíly spoluvlastníků. Proto se nabízí otázka, zda není možné aplikovat tento přístup i v oblasti veřejného práva na veřejný statek. Každý by v takovém případě byl spoluvlastníkem veřejného statku. Z toho vyplývají konkrétní práva klasicky spojovaná s institutem práva vlastnického – např. možnost dovolávat se u soudu ochrany veřejného statku.

ad b) Veřejný zájem lze však také bezprostředně spojovat se subjektivním právem. Na první pohled je sice veřejný zájem odlišný od subjektivního práva konkrétní osoby, ve skutečnosti je v něm obsažen, tedy v případě ochrany veřejného zájmu jde o ochranu předem nevymezené množiny subjektivních práv.<sup>24)</sup> V tomto duchu přistupuje k veřejnému zájmu angloamerické právo. Veřejný zájem – *public interest* – „...je něco, k čemu má veřejnost či společenství osob vztah, který ovlivňuje jejich hmotná práva.“<sup>25)</sup> Tato koncepce vytváří širší prostor pro možnost přístupu k soudu, neboť vyjadřuje bezprostřednější vztah mezi veřejným zájmem a veřejným subjektivním právem. Částečně odpovídá zmiňovanému příjmu se spoluvlast-

<sup>17)</sup> Vhodným příkladem je např. nešťastné použití termínu „veřejný zájem“, v knize: Hendrych, D.: Správní věda – teorie veřejné správy. 1. vydání, Praha 2003, str. 67.

<sup>18)</sup> <http://caselaw.lp.findlaw.com/data/constitution/amendment05/14.html>.

<sup>19)</sup> Hendrych, D., et al.: Správní právo. Obecná část. Praha 2001, str. 37.

<sup>20)</sup> Ústavní soud České republiky: Sbírka nálezů a usnesení. 1. vydání, Praha 1997, svazek VII., str. 325.

<sup>21)</sup> Samuelson, P. A. – Nordhaus, W.: Ekonomie. 1. vydání, Praha 1991, str. 770 – 771, 982.

<sup>22)</sup> Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, Svazek č. 5, náleží č. 26 – 111/1996 Sb.

<sup>23)</sup> Viz č. 280/1996 Sb., ve věci návrhu na zrušení ust. 22 odst. 4. zákona 72/1994 Sb.

<sup>24)</sup> K tomu viz např. <http://www.kclcr.or.jp/humboldt/sibaikg.htm>.

<sup>25)</sup> Black, H. C. : Blackův právní slovník. 6. vydání, Praha 1990, str. 1144.

nictvím. Ve své podstatě rozšiřuje rozsah veřejných subjektivních práv, a tedy i meze jejich soudní ochrany. Hranice veřejného subjektivního práva je přitom velice obtížně vymežitelná. Je třeba si uvědomit, že všude tam, kde existuje určité právo, lze k němu komplementárně přiřadit konkrétní povinnost.<sup>26)</sup> A s tím souvisí i obecná povinnost *neminem laedere*, tj. obecná povinnost nerušit práva druhého. V takovém případě však lze veřejný zájem identifikovat s konkrétními veřejnými subjektivními právy konkrétních subjektů. Při jakékoliv ochraně veřejného zájmu jsou v konečném důsledku chráněna konkrétní subjektivní práva před typovou množinou možných zásahů. Jinak řečeno, v případě zásahu do veřejného zájmu dochází současně i k zásahu do konkrétních práv a povinností. Souvztažnost všeho se vším je jedním ze základních východisek popisu vnější reality. Nelze pochybovat o tom, že jakékoliv lidské chování, tedy i to, kterým právo přisuzuje určité následky či relevanci, bude mít dopad na práva a povinnosti jiných subjektů. Otázkou bude pouze míra zásahu do práv a povinností, kterou vyvolá určité chování. Proto také není možné pasovat do role ochránce veřejného zájmu pouze stát, neboť veřejný zájem nelze odpoutat od ochrany jednotlivých subjektivních práv. Zákonem definovaný veřejný zájem pouze upravuje ochranu určitého aspektu subjektivního práva, který je společný mnoha nositelům tohoto oprávnění. Velice daleko se v těchto úvahách dostal Nejvyšší soud Spojených států amerických, jak bude popsáno v příštím vydání *Via Iuris*.

## II. Žaloby ve veřejném zájmu v České republice

### Ústavní kritéria aktivní procesní legitimity

Popis ústavního pojetí soudní moci je základním krokem při snaze o reflexi současného legislativního rámce ve vztahu k žalobám ve veřejném zájmu. V případě žalob ve veřejném zájmu je to především otázka toho, jak je obecně koncipován přístup k soudnímu přezkumu. Hlava čtvrtá (§ 81 a násl.) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), upravuje moc soudní. Aktivní procesní legitimitace se dotýká především čl. 90: „Soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům“. Citace definuje dvojí základní poslání soudů – poskytovat zákonem stanoveným způsobem ochranu právům, která se uskutečňuje především rozhodováním o právech, o povinnostech a o právech chráněných zájmech fyzických a právnických osob a státu, pokud zákon nestanoví jinak. Druhým důležitým posláním vyplývajícím z této normy je také úkol přezkoumávat zákonnost rozhodnutí jiných orgánů, pokud tak stanoví zákon.<sup>27)</sup> Jde ovšem o základní minimum, které soudy musí vykonávat. Ústavní norma používá slova „především“, ze kterého tato skutečnost jednoznačně

vyplývá. Je tedy možné, aby se soudy zabývaly i jinými činnostmi, vyplývajícimi z prováděcích zákonů (např. exekuce, konkurz a vyrovnání a další). Ústavní norma tomu nijak nebrání. Čl. 90 proto není ústavní překážkou pro žaloby ve veřejném zájmu. Pojetí práva na spravedlivý proces v čl. 36 ús. zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) stanovuje minimum zaručeného přezkumu. Zákon samozřejmě může jít nad rámec takto vymezeného ústavního minima.

Ústavní základ přístupu k Ústavnímu soudu není takto široce pojat. V čl. 87 Ústavy je taxativně vymezený okruh případů, ve kterých může rozhodovat Ústavní soud. Prováděcí zákony nemohou stanovenou působnost rozšiřovat (k tomu viz dále).

### Možnosti ochrany veřejného zájmu na základě ústavně zaručených práv a povinností

Veřejná subjektivní práva jako specifický druh práv, která se projevují ve vztahu k orgánům veřejné správy, jsou značně různorodá stejně jako správa sama. Nelze proto učinit jejich plný výčet. Navíc by takové snažení nemělo smyslu. Jednotlivým veřejným právům je v právním řádu poskytována různá míra ochrany. Je poměrně logické, že v případě práv ústavně zaručených je kvalita jejich záruk obecně vyšší než v případě práv založených zákonem.<sup>28)</sup> Je však třeba podotknout, že velká část oprávnění vyplývající pouze ze zákonné úpravy má ve skutečnosti ústavní základ, díky němuž míra jejich ochrany je na podobné úrovni jako míra ochrany práv bezprostředně ústavně zaručených.

Je zřejmé, že každé ústavně zaručené právo vytyčuje určitou množinu veřejných subjektivních práv, která se pod něj podřazují. Značně přitom záleží na tom, jak bude to které ústavně zaručené právo interpretováno a kam až budou vytyčeny hranice jejich ochrany. Zde je podle mého názoru dán velký prostor soudům, aby svou aktivitou tyto hranice vytyčily. Nakonec i Ústavní soud konstatoval, že: „Jsou-li k dispozici dva rovnocenné výklady, z nichž jeden je extenzivní a druhý restriktivní, musí soud zvolit ten z nich, jenž odpovídá dalším metodám výkladu, zejména pak úvaze teleologické.“<sup>29)</sup> Skutečností však zůstává, že české soudy poměrně důsledně postupují z formálních a pozitivněprávních pozic. Toto sebeomezování má své kladné i stinné stránky, rozhodně však má za následek restriktivní přístup k aktivní procesní legitimitaci, potažmo k omezování přístupu na soud.<sup>30)</sup>

<sup>26)</sup> Knapp, V.: *Teorie práva*. 1. vydání. Praha 1995, str. 195.

<sup>27)</sup> Pavlíček, V. – Hřebejk, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*. Díl I., 2. vydání, Praha, str. 310.

<sup>28)</sup> Skulová, S.: *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislostí pojmu*, 1. vydání, Brno, 2003, str. 31

<sup>29)</sup> II. ÚS 277/99.

<sup>30)</sup> To, že je možné extenzivně rozšiřovat obsah jednotlivých ústavně zaručených práv s cílem zlepšit záruky právního a demokratického státu, dokládá postup Evropského soudu pro

Již jsem poukazoval na neoddělitelnost veřejného zájmu od subjektivních veřejných práv, z čehož vyplývá i otázka, zda je vůbec možné v případě ochrany veřejného zájmu vyloučit z jeho ochrany subjekty, jejichž hmotná práva jsou s ochranou veřejného zájmu spojena. Je také otázkou, zda je možné využít k ochraně veřejného zájmu ústavně zaručených práv, případně státu ústavou uložených povinností.

Za příklad možné aktivní legitimace žalobního návrhu ve veřejném zájmu jsem vybral právo na příznivé životní prostředí. To je svou povahou v pravdě zvláštní, vystihuje však bezprostřední provázanost veřejného zájmu s individuální sférou jednotlivce, a to je pro mne v dané situaci podstatné.

Jak jsem se již výše zmínil, ochrana životního prostředí je jedním z fenoménů posledních třiceti let, neboť jde na jedné straně o veřejný statek – jak jej pojmenovává Ústavní soud – na druhé straně je bytostně spjat (a determinuje) např. s právem na život či právem na soukromí jako typicky osobnostními právy. Český ústavní pořádek reflektuje aktuálnost problematiky ochrany životního prostředí. Povinnost státu chránit životní prostředí je obsažena v čl. 7 Ústavy. Na toto ustanovení navazuje čl. 35 Listiny (viz dále).<sup>31)</sup> Vedle toho Ústavní soud již také několikrát vložil, že ani zařazení určitého práva v systému Listiny mezi hospodářská, sociální a kulturní práva neznamená jejich nevymahatelnost. Zde je nutno poukázat na zvláštní povahu práva na příznivé životní prostředí a specifický systém jeho ochrany. Ochrana životního prostředí vykazuje nejvyšší účinnost při preventivním působení, tedy při předcházení tomu, aby vůbec k poškození nebo porušení životního prostředí došlo. Tento preventivní účel vyjadřuje i právní úprava, která určuje u činností, jež mohou mít na životní prostředí nepříznivý vliv, nutnost získat povolení (souhlas, vyjádření apod.) příslušného orgánu veřejné moci. Také ústavní úprava tuto logiku respektuje. V čl. 35 odst. 3 Listiny říká, že „při výkonu svých práv nesmí nikdo ohrožovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem“. Listina zde zavádí povinnost pro každou fyzickou nebo právnickou osobu. Těto povinnosti musí odpovídat nějaké právo. A tím je právo orgánů veřejné moci splnění této povinnosti vymáhat. Ovšem Listina obsahuje tzv. veřejná subjektivní práva, tedy práva, kterých se mohou soukromé osoby domáhat vůči orgánům veřejné moci. Z čl. 35 odst. 3 Listiny vyplývá právo fyzických i právnických osob domáhat se, aby orgány veřejné moci dostatečně dbaly na plnění povinností neohrožovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Jde ve své podstatě o pozitivní závazek státu, o horizontální působení práva na příznivé životní prostředí i vůči jiným fyzickým nebo

právnickým osobám. V případě, že státní orgány nepostupují v souladu se zákony prováděcími čl. 35 Listiny, které ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny určují meze práva na příznivé životní prostředí, dochází tak k zásahu do práva na příznivé životní prostředí. K případnému podání žalobního návrhu je podle mého názoru aktivně legitimován každý, neboť každý má právo, aby státní orgány v zákony stanovených mezích chránily životní prostředí, tedy aby zabránily tomu, že bude životní prostředí poškozováno nad míru stanovenou zákonem. Jde o Ústavou definovaný nárok, který z povahy věci přináleží každému a může se jej u nezávislého soudu domáhat.

### Ochrana veřejného zájmu před Ústavním soudem

Ústavní soud stojí mimo soustavu obecných soudů vymezenou v čl. 91 Ústavy a má také odlišně stanovené pravomoci (taxativně, nikoliv generální klauzulí), díky čemuž Ústava do značné míry determinovala rozsah aktivní procesní legitimace, kterou však stejně jako v případě obecných soudů svěřila prováděcímu zákonu (čl. 88 Ústavy). Ústava proto umožňuje, aby zákon stanovil libovolnou míru aktivní procesní legitimace, avšak pouze v mezích přisouzených pravomocí. Ústava například bezprostředně neznemožňuje, aby zákon přisoudil každému právo domáhat se zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy]. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „ÚS“), je proto rozhodujícím předpisem, který vymezuje rozsah aktivní procesní legitimace.

### Návrh na zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení

K podání návrhu na zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, je kvalifikovaný každý, kdo tvrdí, že ta která právní norma je v rozporu s ústavním zákonem, mezinárodní smlouvou, popřípadě se zákonem (jedná-li se o jiný právní předpis). Návrh musí být současně spojen s ústavní stížností. Ta je vždy vázána na tvrzeném zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatele. Jde o tzv. „konkrétní kontrolu norem“.<sup>32)</sup> To, zda stěžovatel navrhne zrušení normy, nebo nenavrhne, je v jeho dispozici. Samotný návrh na zrušení protiústavní normy nese jistou podobnost se žalobami ve veřejném zájmu, neboť Ustanovení § 74 umožňující podání návrhu na zrušení právní normy z titulu jeho neústavnosti sleduje veřejný zájem na vnitřní souladnosti právního řádu státu.

### Ústavní stížnost

Ústavní stížností se stěžovatel domáhá přezkoumání zásahu orgánu veřejné moci do **svých** ústavně zaruče-

lidská práva v souvislosti s aplikací čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech. K tomu viz např. Sládeček, V.: K jednomu aspektu práva na spravedlivý proces: judikatura evropská a česká. Právní rozhledy, č. 9., 1996, str. 397.

<sup>31)</sup> Zachová, M.: Právo na příznivé životní prostředí v ústavním systému České republiky. Právní rozhledy, č. 2, 1999, str. 95.

<sup>32)</sup> Filip, J. – Holländer, P. – Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 1. vydání, Praha 2001, str. 324.

ných práv. Koncepce ústavní stížnosti je zcela vystavěna na ochraně pouze individuálně určených práv. Ale nejen to, aktivní procesní legitimace k podání ústavní stížnosti je výkladovou praxí Ústavního soudu pojata ještě restriktivněji než je tomu např. v nové úpravě soudního řádu správního. V případě, že bylo stěžovateli zasaženo do jeho ústavně zaručených práv rozhodnutím, které bylo vydáno v řízení, jehož se nemohl účastnit, nemůže se proti takovém zásahu veřejné moci bránit.<sup>33)</sup> V tomto kontextu je pak velice zajímavý nálezn Ústavního soudu,<sup>34)</sup> kdy vyhověl stížnosti napadající postup orgánů ochrany zdraví. Svou stížnost stěžovatel opřel o tvrzení, že bylo zasaženo do jeho práva na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny), práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny) a práva na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny). Stěžovatel se u obou správních orgánů domáhal toho, aby zakázaly činnost poškozujících zdraví a zdravé životní podmínky v areálech dvou obchodních společností. Jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu, v žádném řízení, které stížnosti předcházelo stejně tak jako v řízení před Ústavním soudem, nebyl stěžovatel nucen prokazovat bezprostřední zásah do svých práv vyplývajících z čl. 35 Listiny a čl. 31 Listiny. K úspěšné ústavní stížnosti postačil zásah do práva na spravedlivý proces bez prokazování zásahu do stěžovatelova ústavně zaručeného práva hmotněprávní povahy. V této souvislosti je třeba zdůraznit to, že správní soudy často nepovažují zásah pouze do práva na spravedlivý proces za dostatečný pro vyhovění žalobnímu návrhu. Ústavní soud stejně jako správní soudy jsou v této otázce velice nekonzistentní.

Soud taktéž staví do kontrastu veřejný statek (v případě, že se jeho ochrany stěžovatel domáhá), který je podle něj z povahy věci nedistributivní, a tedy nepřiknutelný konkrétnímu stěžovateli. Na druhou stranu poukazuje na základní aspekt individuálních práv a svobod, u nichž problém s distributivností vůbec nenastává.<sup>35)</sup> Z této své vyhraněné pozice však brzy slevil, a to konkrétně v souvislosti s řešením otázky, zda bylo zasaženo do stěžovatelova práva na příznivé životní prostředí.<sup>36)</sup>

### Judikatura Evropského soudu pro lidská práva jako vodítko pro české soudy

Jestliže má tato práce v hrubých rysech zmapovat českou právní úpravu ve vztahu k žalobám ve veřejném zájmu subjektů odlišných od státu, nelze opomenout také vztah Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) k tomuto tématu. ESLP je nejdůle-

žitějším orgánem v mechanismu kontroly dodržování Evropské úmluvy pro lidská práva (dále jen „Úmluva“).<sup>37)</sup>

Východí koncept aktivní procesní legitimace k podání stížnosti u ESLP se neodchyluje od základních podmínek přístupu k českým soudům. Podle dikce čl. 34 Úmluvy je k podání stížnosti aktivně legitimována každá fyzická osoba, nevládní organizace nebo skupiny jednotlivců „**považující se za oběti v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a Protokoly k ní jednou z Vysokých smluvních stran**“. Text Úmluvy je v otázce aktivní procesní legitimace jednoznačný: rozhodující pro podání stížnosti je tvrzeý zásah do hmotných práv stěžovatele zaručených Úmluvou a jejími Protokoly. Úmluva proto neumožňuje podání žaloby ve veřejném zájmu. Zajímavé je, že ESLP a před ním Komise se tímto ustanovením ne nechaly zcela svázat a aktivní procesní legitimaci postupem času značně rozšířily. Soud však výkladem „nerozšiřuje“ aktivní procesní legitimaci, ale chápání šíře věcné legitimace. Judikatura štrasburských institucí proto vedle „přímého poškozeného“ rozlišuje navíc „potencionálního poškozeného“ a „nepřímého poškozeného“.<sup>38)</sup> Přímým poškozeným je ten, komu bylo zasaženo do jeho Úmluvou zaručených práv. Nepřímým poškozeným mohou být například rodinní příslušníci přímého poškozeného. Musí jít o určitou úzkou spřízněnost s přímým poškozeným. Tak např. v případě *McCann a další v. Spojené království*<sup>39)</sup> soud akceptoval stížnost blízkých příbuzných po zastřelených teroristech na Gibraltar, kteří namítali zásah do čl. 2 Úmluvy, tedy do práva na život. Jak vidno, pro soud nebyla problémem ani skutečnost, že stížnost nepodala osoba, které bylo bezprostředně zasaženo do jejího práva. Citovaný případ není výjimkou z pravidla, ale zcela běžnou praxí ESLP v případě stížností pozůstalých na porušení čl. 2 Úmluvy, přestože striktně vzato k zásahu do jejich práv z pohledu čl. 2 Úmluvy v žádném případě nedošlo. Soud se otázkou aktivní procesní legitimace v tomto směru ani nezabýval. Příbuzní zemřelých, kteří namítají porušení čl. 2 Úmluvy v souvislosti se smrtí svých blízkých, si nevypomáhají k dosažení podmínek aktivní procesní legitimace vyplývajících z čl. 34 Úmluvy zasažením do svých práv (např. do práva na respektování rodinného a soukromého života – čl. 8 Úmluvy). Tento moment v judikatuře ESLP je velice zajímavý právě z hlediska koncepce aktivní procesní legitimace. Jak vidno podmínky stanovené v čl. 34 nejsou pro soud problémem.

Komise a stejně tak po ní i soud totiž přistoupily k extenzivnímu výkladu zvláště některých ustanovení. Vedle proslulého práva na spravedlivý proces

<sup>33)</sup> Ústavní soud České republiky: Sběrka nálezů a usnesení. 1. vydání, Praha 1999, svazek XIV., str. 357.

<sup>34)</sup> I. ÚS 168/99, Ústavní soud České republiky: Sběrka nálezů a usnesení. 1. vydání, 1999, svazek XV., str. 203.

<sup>35)</sup> Ústavní soud České republiky: Sběrka nálezů a usnesení. 1. vydání, Praha 1996, svazek VI., str. 213, ve sbírce uveřejněný pod č. 280/1996 Sb.

<sup>36)</sup> Ústavní soud České republiky: Sběrka nálezů a usnesení. 1. vydání, Praha 1997, svazek VIII., str. 375.

<sup>37)</sup> Český text spolu s dodatkovými protokoly byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 15. května 1992 pod číslem 209.

<sup>38)</sup> Hubálková, E.: Formální náležitosti podání stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva. Soudní judikatura. Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva. 2002, č. 1, příloha str. VIII.

<sup>39)</sup> *McCann a další v. Spojené království*, rozsudek z 27. září 1995, Série č. 324, odst. 147.

(čl. 6) je jim i právo na respektování rodinného a soukromého života čl. (8 Úmluvy). Tak například v případě *Brueggemann a Scheuten v. Německo*<sup>40)</sup> stěžovatelky poukazyvaly na německou úpravu přerušení těhotenství. Stěžovatelky však netvrdily, že jsou samy těhotné, že jim bylo provedení potratu odepřeno nebo že by byly trestně stíhány pro nezákonný potrat. Komise přesto dospěla k závěru, že samotná právní regulace umělého přerušení těhotenství v Německu představuje zásah do jejich práva na respektování soukromého života (článek 8 Úmluvy).<sup>41)</sup> Komise i Soud připouštějí, že jednotlivci si mohou stěžovat na legislativu přímo i v případě, že nebylo bezprostředně zasaženo do jejich práv, a to za podmínek, že existuje riziko, že budou oni sami již jen samotnou existencí takového zákona přímo postiženi.<sup>42)</sup> Také například v případech *Johnston v. Irsko*<sup>43)</sup> a *Marckx v. Belgie*<sup>44)</sup> stěžovatelé riskovali, že budou přímo postiženi předpisy o dědění, jež se týkaly omezených dědických nároků nemanželských dětí. Ve věcech *Dudgeon v. Spojené království*<sup>45)</sup> a *Norris v. Irsko*<sup>46)</sup> ESLP konstatoval, že „samotná existence trestněprávního předpisu zakazujícího soukromé homosexuální styky trvale a přímo zasahuje do práva stěžovatelů na respektování jejich soukromého života“<sup>47)</sup> – mohli buď tento zákon respektovat a zakázaného chování se zdržet, nebo riskovali trestní stíhání.

Citované kauzy se svým charakterem značně přibližují žalobám ve veřejném zájmu, přestože aktivní procesní legitimace je nadále formálně podepřena věcnou legitimací (zásahem do konkrétních hmotných práv). Extenzivní výklad Úmluvy je pro ESLP zcela charakteristický. Je však třeba zdůraznit, že se především snaží o co možná nejvyšší efektivitu ochrany lidských práv. Typickým příkladem může být i aplikace čl. 6 Úmluvy: „Čl. 6 se nevztahuje jen na soukromoprávní spory v klasickém smyslu; ani povaha zákona, ani příslušného orgánu nejsou příliš důležité: význam má pouze charakter příslušného práva. Soud se nedomnívá, že by měl podat abstraktní definici tohoto pojmu a spokojuje se s aplikací výše uvedených principů.“<sup>48)</sup> V kontextu judikatury ESLP lze

jen s rozpaky hodnotit přístup českého Ústavního soudu k některým důležitým právním otázkám, mezi nimiž je i rozsah přístupu k soudu, na němž bezprostředně závisí i kvalita ochrany veřejného zájmu.

### Soudní řád správní a žaloby ve veřejném zájmu

Předobrazem současné úpravy žalob ve veřejném zájmu ve správním soudnictví byla dřívější úprava.<sup>49)</sup> Proto v ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. byla svěřena zvláštní žalobní legitimace nejvyššímu státnímu zástupci.

Ustanovení § 66 lze rozdělit na tři části. V první části (§ 66 odst. 1, 2 s. ř. s.) zákon vedle zmiňovaného konkrétního zákonného zmocnění k podání žalob ve veřejném zájmu vytváří možnost (§ 66 odst. 1), aby procesní předpisy upravující řízení před správními orgány – to se týká především správního řádu – mohly zmocnit k podání žalob ve veřejném zájmu vedle nejvyššího státního zastupitelství i další orgány státní správy.

V druhé části ustanovení osnova zákona (§ 66 odst. 3 s. ř. s.) počítá s tím, že oprávnění k podání žalob ve veřejném zájmu může jiný zákon či mezinárodní smlouva svěřit také dalším osobám, tedy i subjektům odlišným od státu.<sup>50)</sup> Aarhuská úmluva na jednu stranu je díky tomuto ustanovení přímo aplikovatelná. Žalobce splňující předpoklady Aarhuské úmluvy může v konkrétních případech vymezených Úmluvou (podrobnosti viz dále) s odkazem na ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s. domáhat se plného soudního přezkumu (k tomu viz dále).

Do třetí části ustanovení § 66 s. ř. s. náleží odstavce 3 a 4, které upravuje specifické procesní vztahy vznikající v souvislosti se speciální aktivní legitimací k žalobám ve veřejném zájmu. V praxi činí Nejvyššímu státnímu zastupitelství problém tyto normy aplikovat. Je proto zapotřebí si jejich smysl objasnit. Ustanovení § 66 odst. 4 s. ř. s. specificky modifikuje pro všechny typy žalob ve veřejném zájmu obecnou zásadu *res iudicata*. Díky tomu lze žalobu ve veřejném zájmu podat i v případě, že ve stejné věci byla již žaloba zamítnuta. Podmínkou je odlišnost žalobních důvodů od žalobního návrhu, který byl soudem zamítnut. Právě na toto ustanovení se Nejvyšší státní zastupitelství odvolávalo v poměrně známém případě *Nové Mlýny*, kdy se veřejný ochránce práv na zastupitelství obrátil s podnětem k podání žaloby ve veřejném zájmu. Zastupitelství nakonec podání žaloby od-

<sup>40)</sup> *Brueggemann a Scheuten v. Německo*, č. 6959/15, DR 103 – 115, 1976.

<sup>41)</sup> Mucha, J.: EKLP: Zákaz diskriminace. Kompetence Komise *ratione personae* – postavení stěžovatele jakožto „poškozeného“. *Soudní rozhledy*, č. 1, 1998, str. 23.

<sup>42)</sup> Mucha, J.: EKLP: Právo na svobodu projevu. Právo na svobodu sdružování. Zákaz diskriminace. *Soudní rozhledy*, č. 3, 1998, str. 74.

<sup>43)</sup> *Johnston v. Irsko*, A 112, 1986.

<sup>44)</sup> *Marckx v. Belgie*, A 31, 1979.

<sup>45)</sup> *Dudgeon v. Spojené království*, A 45, 1981.

<sup>46)</sup> *Norris v. Irsko* A 142, 1998.

<sup>47)</sup> Citace podle Berger, V.: *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*. 7. francouzské vydání, 1. vydání české, Praha 2003, str. 410.

<sup>48)</sup> *Bentham v. Nizozemí* A č. 97, 1985, citace z: Berger, V.: *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*. 7. francouzské vydání, 1. vydání české, Praha 2003, str. 161.

<sup>49)</sup> V této souvislosti je zajímavé poznamenat, nakolik stará právní úprava předurčuje podobu nové, případně chování toho kterého orgánu. Jestliže se nová úprava správního soudnictví nechala inspirovat všeobecným dozorem prokuratury, pak např. německé správní soudy uvyklé ze starší úpravy správního soudnictví na odkladný účinek správních žalob dnes velice často správním žalobám odkladný účinek přisuzují, přestože nová úprava tyto právní následky s podáním správní žaloby bezprostředně nespojuje.

<sup>50)</sup> Důvodová zpráva k s. ř. s.: <http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=381>.

mítlo s tím, že mu v tom brání probíhající soudní řízení v téže věci.

V případě ustanovení § 66 odst. 5 s. ř. s. chtěl zákonodárce pravděpodobně zabránit podávání žalob ve veřejném zájmu více než jednou ve stejné věci. Proto s nejvyšší pravděpodobností chtěl nastolit pravidlo překážky věci zahájené. Až do nabytí platnosti Aarhuské úmluvy nebylo toto ustanovení příliš aktuální a nebylo podrobena bližšímu zkoumání, neboť jediným adresátem této právní normy bylo Nejvyšší státní zastupitelství. Teprve vstupem v platnost Aarhuské úmluvy vyjevila se zmatečnost tohoto ustanovení v celém svém rozsahu. § 66 odst. 5 s. ř. s. totiž zakládá nepřípustnost podání žaloby ve veřejném zájmu, v případě, že již byla taková žaloba podána, a to na základě téhož odstavce § 66. Až posud je toto ustanovení pochopitelné, avšak zákonodárce šel v této věci ještě dále. Žalobu totiž nelze podat ani v tom případě, že jiný subjekt oprávněný k podání žaloby ve veřejném zájmu podle stejného odstavce § 66 s. ř. s. žalobu vůbec nepodal. Aarhuská úmluva, jak bude uvedeno dále, dává v konkrétně vymezených případech právo široké skupině subjektů podat žalobu ve veřejném zájmu, a to v souladu s ustanovením § 66 odst. 3 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že začasté bude existovat hned několik subjektů, které by mohly podat žalobu ve veřejném zájmu, tento samotný fakt zakládá nemožnost podat žalobu. Nesmyslnost ustanovení § 66 odst. 5 s. ř. s. je proto nabíledni.

K ustanovení § 66 ještě dodejme, že během příprav nového soudního řádu správního bylo navrhováno, aby okruh subjektů oprávněných k podání žalob ve veřejném zájmu byl širší, avšak tato myšlenka se nakonec neprosadila pro svou politickou kontroverznost. V současné době se vedle naplnění požadavků Aarhuské úmluvy uvažuje o zavedení žalob ve veřejném zájmu v rámci zákona o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o rovném zacházení (antidiskriminační zákon).<sup>51)</sup>

### Soudní přezkum neplatnosti voleb a hlasování

Další možností, kdy lze podat žalobu ve veřejném zájmu, je případ soudního přezkumu neplatnosti voleb a hlasování (§ 90 s. ř. s.). Přestože se v souvislosti s tímto řízením nemluví bezprostředně o žalobách ve veřejném zájmu, lze mít za to, že zákonná úprava obsahuje všechny zásadní atributy příznačné pro takovéto označení. Žalobu na neplatnost voleb, hlasování nebo neplatnost volby kandidáta může podat: občan zapsaný do seznamu voličů, politická strana nebo nezávislý kandidát anebo sdružení nezávislých kandidátů a sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů (§ 90 s. ř. s.). Skutečnost, zda žalobce opravdu využil svého hlasovacího práva (aktivně či pasivně), není pro podání žaloby rozhodná.

<sup>51)</sup> [http://partnerstvi.cz/rp-antidiskriminacni\\_zakon/predkladaci\\_zprava-do\\_vlady.doc](http://partnerstvi.cz/rp-antidiskriminacni_zakon/predkladaci_zprava-do_vlady.doc).

Z povahy věci samé je však zcela jasné, že zásah do veřejného subjektivního práva by byl v případě nezávislých voleb nezávislý na tom, zda by se žalobce voleb účastnil či nikoliv.

### Další možnosti ochrany veřejného zájmu v současném systému správního soudnictví

Výchozím bodem nastíněného je obecná koncepce procesní legitimace obsažená v generální přezkumné klauzuli (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Ta stejně jako v již zrušeném ustanovení § 247 občanského soudního řádu (dále jen „zrušený o. s. ř.“) nadále staví na osvědčeném konceptu z dob říjnového zákona.<sup>52)</sup> Z toho důvodu je základem nového správního soudnictví poskytnutí žalobního oprávnění každému, kdo tvrdí, že jakýmkoli rozhodnutím správního orgánu **byl dotčen na svých právech**. Důležitým posunem však je ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Důvodová zpráva<sup>53)</sup> k tomuto ustanovení uvádí: „...bylo třeba zachovat žalobní legitimaci i těm, jimž zvláštní zákonodárství zakládá účast v řízení, aniž by v takovém řízení šlo o hmotněprávní subjektivní oprávnění toho, kdo je takto za účastníka povolán (jde např. o ochranu složek životního prostředí). Z citace důvodové zprávy je zjevné, že již v době přípravy nového správního soudnictví bylo zpracovatelům zcela zřejmé, že subjekty hájící veřejné zájmy ve správních řízeních mají velice komplikovaný přístup k soudu. Nepřířkli však osobám hájícím ochranu veřejných zájmů nezpochybnitelnou zvláštní žalobní legitimaci, jako tomu je v případě nejvyššího státního zástupce. Umožnili jim domáhat se pouze ochrany procesních práv vyplývajících z čl. 36 Listiny. Tím je však pouze stvrzen dosavadní stav, neboť správní soudy již v době, kdy postupovaly podle staré úpravy správního soudnictví, akceptovaly žaloby, které se opíraly pouze o tvrzený zásah do procesních práv. Osoby hájící veřejné zájmy, které nejsou schopny prokázat, že bylo zasaženo do jejich hmotných práv, proto nemohly a stále se nemohou dovolat adekvátní soudní ochrany veřejného zájmu. V praxi proto žalobní návrhy směřující k ochraně veřejného zájmu neobsahují žalobní body, které by se týkaly merita napadeného rozhodnutí. Místo toho se žalobci soustředí na procesní pochybení správních orgánů. Nutno zdůraznit, že soudy často nepovažují ani prokázaný zásah do procesních práv žalobce za dostatečný pro zrušení napadeného rozhodnutí.<sup>54)</sup> V době existence protiústavní koncepce

<sup>52)</sup> K tomu srov. viz Bureš, J. – Drápal, L. – Mazanec, M.: Občanský soudní řád. Komentář. 5. vydání, Praha 2001, str. 1082.

<sup>53)</sup> <http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=381>.

<sup>54)</sup> Odstrašujícím příkladem může být již zmiňovaná kauza mezi skladu vyhořelého paliva, kdy Ústavní soud vyhověl žalobci – občanskému sdružení – a zrušil rozhodnutí Vrchního soudu, který řízení ve věci zastavil. Z toho důvodu Vrchní soud znovu rozhodoval ve věci. Soud nejen, že v rozporu s obsahem nálezu Ústavního soudu konstatoval, že nositelem práva na příznivé životní prostředí nemohou být právnické osoby, ale navíc žalobu opět zamítl. Soud sice konstatoval existenci zásahu do

správního soudnictví nebyla tato situace tak diametrálně odlišná od situace žalobce domáhajícího se soudního přezkumu na ochranu svých práv, protože soudy přezkoumávaly rozhodnutí pouze z hlediska zákonnosti. Nová úprava správního soudnictví dává soudům možnost zkoumat pravomocné správní rozhodnutí nejen po stránce zákonnosti, ale i s ohledem na skutkový stav (tzv. „plná jurisdikce“). Deficit soudního přezkumu v případě žalob, které primárně nesměřují k ochraně veřejných subjektivních práv ve světle nové právní úpravy, vzrostl.

Postavení subjektů, jejichž žalobní návrh směřuje k ochraně veřejného zájmu, se proto ustanovením § 65 odst. 2 s. ř. s. příliš nezlepšil. Jestliže navíc přihlídneme k současnému převládajícímu trendu v mezinárodním společenství, který bezpochyby směřuje k rozšiřování přístupu k soudní ochraně (ke spravedlnosti), nelze novou úpravu správního soudnictví hodnotit jinak než jako zpátečnickou. Jediným možným řešením současného stavu je podle mého názoru extenzivní výklad § 65 odst. 2 s. ř. s. ze strany soudů. Východiskem by mohlo být větší využití možností, které přináší nová zákonná úprava v podobě plné jurisdikce bez omezování hledání odpovědi na otázku, zda v tom kterém případě existuje či neexistuje dostatečně konkrétní zásah do veřejných subjektivních práv. Případně lze přistoupit k extenzivnímu výkladu některých typických veřejných subjektivních práv, tak jak to předvedl ESLP (jak už bylo zmiňováno) či Nejvyšší soud US v 70. letech minulého století (k tomu viz dále), nebo se nechat inspirovat myšlenkou Vrchního soudu, který v souvislosti s ochranou veřejného zájmu skrze správní soudnictví došel v jednom ze svých rozsudků k závěru, že: „...soud zkoumá, zda žalobce byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svém subjektivním oprávnění a zda tu jsou v mezích žalobních bodů důvody pro zrušení rozhodnutí (§ 247 odst. 1 a násl. o. s. ř.). Není však zákonného podkladu pro odmítnutí žalobní námitky proto, že právní předpis, jehož porušení je tvrzeno, míří výlučně nebo převážně nikoli k ochraně porušeného subjektivního práva, ale k ochraně veřejného zájmu. Soud nezkoumá ani to, zda tvrzené porušení právního předpisu má vůbec přímou nebo nepřímou souvislost (věcnou, časovou, místní) s žalobcovým subjektivním oprávněním, např. s jeho vlastnickým právem k určitému pozemku v trase liniové stavby.“<sup>55)</sup>

Přestože neexistuje ve sféře veřejného práva další explicitní zákonné zmocnění k podání žaloby ve veřejném zájmu, soudy poměrně často řeší žalobní návrhy splňující právě kritéria zmiňovaného § 65 odst. 2 s. ř. s., jejichž cílem je ochrana veřejného zá-

jmu. Ve valné většině případů jde o žaloby subjektů, které získávají postavení účastníka správního řízení na základě zákonného zmocnění. „Jde o účastenství ze zákona. Správní orgán o něm tedy nerozhoduje.“<sup>56)</sup> Týká se to především žalob občanských sdružení hájících zájmy ochrany životního prostředí ve smyslu § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Podobná úprava existuje např. v ustanovení § 115 odst. 6 a 7<sup>57)</sup> zákona 254/2001 Sb., vodního zákona (dále jen „vodní zákon“), kdy občanská sdružení hájící zájmy ochrany životního prostředí se mohou účastnit vodoprávních řízení, nebo úprava účastenství v zákoně č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky, zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci.

### Žaloby ve veřejném zájmu podle Aarhuské úmluvy

Hmotný obsah Aarhuské úmluvy spočívá na tzv. třech „pilířích“ – přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí (čl. 4, 5), na účasti veřejnosti na rozhodování o životním prostředí (čl. 6, 7, 8) a na přístupu k soudu, potažmo na právní ochraně (čl. 9). Na tomto místě se budu zabývat pouze třetím pilířem úmluvy, který stanovuje kritéria přístupu k soudu a zavazuje ratifikující státy, aby svůj právní řád sladily s těmito požadavky. Je třeba zdůraznit, že Aarhuská úmluva upravuje pouze na oblast práva životního prostředí. Její dopad je tedy značně omezený, na druhou stranu koncepce, která je skrze tuto úmluvu prosazována, zásadním způsobem prolamuje dosavadní konstrukci aktivní procesní legitimace vystavěnou na konceptu ochrany pouze hmotných práv subjektu domáhajícího se soudní ochrany.

### Zainteresovaná veřejnost

Ustanovení čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy je jedním z výchozích bodů celé úmluvy. Pro další výklad je třeba toto ustanovení zmínit, neboť zásadním způsobem ovlivňuje text celé Úmluvy. Především definuje pojem „zainteresované veřejnosti“ velice extenzivně, a to hned ve dvou směrech:

1) Zainteresovanou veřejností je každý, kdo tvrdí, že může být environmentálním rozhodováním ovlivněn. Je třeba říci, že český správní řád (zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, dále jen „správní řád“) obsahuje ve svém ustanovení § 14 velice podobnou definici. Je však opakovaně podrobován rozsáhlé kritice pro svou přílišnou otevřenost přístupu do řízení. Nový správní řád proto již obsahuje výrazně užší definici účastníka řízení. Každopád-

žalobcova práva na spravedlivý proces – nedostalo se mu řádného odůvodnění rozhodnutí – dospěl však k závěru, že zmíněná vada nemohla způsobit nezákonnost rozhodnutí samého (viz Soudní judikatura ve věcech správních, č. 3, 2000, str. 170 a násl., č. rozsudku 619.

<sup>55)</sup> Soudní judikatura ve věcech správních, č. 4, 2000, str. 282, č. rozsudku 656.

<sup>56)</sup> Je třeba zdůraznit, že uvedené konstatování platí opravdu pouze pro oblast veřejného práva, neboť soukromé právo institut žalob ve veřejném zájmu zná (k tomu viz dále).

<sup>57)</sup> Pekárek, M., a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Kommentar. 1. vydání, Brno 1995, str. 102.

ně čl. 2 odst. 5 vykládá pojem zainteresované veřejnosti natolik extenzivně, že v případě ochrany životního prostředí může být účastníkem např. správního řízení (čl. 6) prakticky každý, neboť kvalita životního prostředí a jeho ochrana jsou ze své podstaty zájmem každého.

- 2) Vedle toho však definice považuje organizace, které podporují ochranu životního prostředí a dodržování vnitrostátních právních předpisů, za subjekty, které z této své pozice mají zájem na environmentálním rozhodování. Úmluva proto speciálně těmto subjektům dává zcela specifické postavení a oprávnění (viz dále).

### Přístup ke spravedlnosti – třetí pilíř Aarhuské úmluvy

Z hlediska žalob ve veřejném zájmu je důležitý především odstavec 2 čl. 9 Aarhuské úmluvy, který zní:

„Smluvní strany v rámci své legislativy zajistí, aby zainteresovaní občané

(a) mající dostatečný důvod, nebo alternativně

(b) u nichž trvá omezení práva v případech, kdy to správní řád smluvní strany požaduje jako předběžnou podmínku,

měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nezájatým orgánem ustanoveným ze zákona, **napadat věcná a procedurální pochybení jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo opomenutí podle ustanovení článku 6** a dalších relevantních ustanovení této úmluvy v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 níže.

O tom, co představuje dostatečný důvod a oslabení nebo omezování práva, bude rozhodnuto v souladu s požadavky vnitrostátního práva a konzistentně s **cílem poskytnout zainteresované veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. V tomto smyslu bude důvod jakékoli nevládní organizace splňující požadavky článku 2 odstavce 5 pokládán za dostatečný pro účely pododstavce (a). U těchto organizací se bude pro účely pododstavce (b) výše předpokládat, že mají práva, která mohou být omezena.**

Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání orgánem veřejné správy a netýkají se požadavku, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje...“ (zvýrazněno autorem textu)

Toto ustanovení je určeno v prvé řadě k poskytnutí soudního přezkumu v řízeních, v nichž se jedná o životní prostředí a jsou uvedeny v příloze I Úmluvy nebo sama o sobě mohou mít významný vliv na životní prostředí. Na tomto místě je tedy třeba zdůraznit, že Úmluva s nimi spojuje speciální účastenství ve správních řízeních (čl. 6 Úmluvy). Přezkumu podlé-

hají, jak věcné, tak procesní vady, k nimž došlo v řízení. Na druhou stranu je třeba podotknout, že v praxi se soudy zabývají více formálními – procesními požadavky než věcnými námitkami. Důvodů je více. Jedním z nejdůležitějších je však fakt, že zákonodárce poskytuje správním orgánům dostatečně velký rozsah diskrečního oprávnění, které lze podrobit soudnímu přezkumu jen velice omezeně.<sup>58)</sup> Každopádně lze kvalifikovat základní tři skupiny nezákonností spojených s účastenstvím s ohledem na čl. 6 Úmluvy, které budou žalobci pravděpodobně nejčastěji napadat. Jsou jimi (a) nedostatečné zveřejňování informací souvisejících s účastenstvím v řízeních o ochraně životního prostředí, (b) vady čistě procedurálního charakteru (nedostatečně poskytnutá doba pro vyjádření, nedodržení lhůty pro rozhodnutí apod.), (c) nedostatečné vypořádání se s námitkami, které předložili účastníci řízení.<sup>58)</sup>

Daleko důležitější je však čl. 9 odst. 2 z hlediska rozsahu poskytované aktivní procesní legitimity. Ukládá státům, aby zajistily co možná nejširší přístup k soudům zainteresované veřejnosti, kterou je třeba chápat v intencích citovaného čl. 2 odst. 5 Úmluvy. Navíc zaručuje zcela specifické postavení nevládním organizacím, které mají za cíl ochranu životního prostředí a dodržování právního řádu smluvního státu, kde se nachází (čl. 2 odst. 5 Úmluvy). Zajišťuje jim přístup k soudu. Z textu Aarhuské úmluvy lze mít za to, že právo podat žalobu ve veřejném zájmu – ochrana životního prostředí – musí být minimálně zaručeno nevládním organizacím, které splňují zmiňovaná kritéria. Občanská sdružení hájící zájmy ochrany životního prostředí by tak díky Úmluvě měla mít možnost podat žalobu ve veřejném zájmu na ochranu životního prostředí.

Třetí pilíř Aarhuské úmluvy má však ještě svou „generální klauzuli“ dále rozšiřující možnost přístupu k soudu. Čl. 9 odst. 3 Úmluvy totiž zní: „Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – smluvní strany zajistí, aby občané, kteří splňují kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měli přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohli vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.“

Toto ustanovení má umožnit občanům aktivně se zapojit do ochrany životního prostředí. Výklad tohoto ustanovení je obtížný. Bude velice záležet jak na tom, jak k tomuto ustanovení zákonodárce ve vztahu ke svému právnímu řádu přistoupí, a stejně tak bude záležet na soudech, jak budou toto ustanovení aplikovat. Z citovaného ustanovení vyplývá, že v případě, kdy by smluvní stát neměl ve vnitrostátním právu stanoveny žádné podmínky pro přístup občanů ke sprave-

<sup>58)</sup> Stec, S.: Handbook on Access to Justice. 1. vydání, Scentendre 2003, str. 29.

dlnosti, pak by tato skutečnost nebyla na překážku z pohledu Úmluvy. Poprvé v této souvislosti používám termínu „přístup ke spravedlnosti“, a to zcela záměrně. Čl. 9 odst. 3 totiž uvádí: „aby občané. měli přístup ke správním nebo soudním řízením“. Tato formulace by mohla vést k chybnému výkladu celého ustanovení. Vzbuzuje na první pohled dojem, že k naplnění požadavku přístupu ke spravedlnosti postačí, jestliže stát, který Aarhuskou úmluvu ratifikoval, umožní občanům vznášet námitky pouze v rámci správního řízení a nezajistí přístup k nezávislému soud. Podle mého názoru by však takovýto výklad byl mylný. Citovaný obrat je zde uveden pouze z důvodů toho, že jde o mezinárodněprávní normu, ve které musí být počítáno z rozličnými právními systémy. Proto účast občanů ve správním řízení, tak jak jej má na mysli čl. 9 odst. 3 neznamena nic jiného než možnost státu, aby vedl ve věcech ochrany životního prostředí jiný než soudní proces, avšak ten musí svými parametry ve výsledku naplňovat požadavky čl. 6 Úmluvy. Musí proto jít o orgán, který není začleněn do vztahů nadřízenosti a podřízenosti uvnitř veřejné správy. Při těchto svých úvahách vycházím zejména ze systematiky a smyslu Úmluvy. Čl. 9 odst. 3 upravuje třetí pilíř Aarhuské úmluvy, tedy – *access to justice*, nikoliv *public participation*. Účast veřejnosti je upravena v čl. 6. Třetí pilíř se proto zabývá výhradě přístupem k nezávislému orgánu, ve většině právních systémů označovaném jako soud (*court*).

Česká republika neučinila žádné legislativní změny v souvislosti s ratifikací Aarhuské úmluvy. Teoreticky by nemusel být tento fakt komplikací při její aplikaci, neboť podle již zmiňovaného ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s. je žalobu oprávněn podat „také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu“. Navíc je soudce v souladu s čl. 95 odst. 1 Listiny vázán zákonem a mezinárodní smlouvou. Přesto zde existuje hned několik problémů:

- a) soudní přezkum založený Aarhuskou úmluvou v čl. 9 odst. 2 směřuje především k možnosti zainteresované veřejnosti podat (ve smyslu čl. 2 odst. 5 Úmluvy) správní žalobu proti rozhodnutím v řízení, kterých se účastnila v souladu s Úmluvou. Mezi zainteresovanou veřejnost patří i organizace hájící zájmy životního prostředí, tak jak jsem uváděl výše. V takovém případě však budou soudy aplikovat ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Jak již bylo řečeno, mohou v takovém případě namítat pouze zásah do svých procesních práv. To by však v případech, které podléhají režimu Aarhuské úmluvy, bylo v rozporu s Úmlouvou vymezeným rozsahem soudního přezkumu;
- b) v případě, kdy bude žalobce postupovat podle § 9 odst. 3 Úmluvy, může začasté dojít k tomu, že soud bude postupovat podle ustanovení § 66 odst. 3 s. ř. s. a takovou žalobu posuzovat v režimu tohoto ustanovení, kde žádná omezení soudního

přezkumu nejsou, což samo o sobě dokazuje případnou nesprávnost postupu soudů podle § 65 odst. 2 s. ř. s.

### Evropské právo a Aarhuská úmluva

Požadavky Aarhuské úmluvy jsou podle názoru Evropské komise zcela v souladu s cíly politiky Evropské unie. Proto také schválila dne 24. 2. 2003 návrhy směrnic, které by měly implementovat požadavky Úmluvy do práva EU. První dva pilíře Úmluvy již byly schváleny především skrze směrnici 2003/4/EC, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí ze dne 28. 2. 2003,<sup>59)</sup> a směrnicí č. 2003/35/EC, o účasti veřejnosti na přípravě některých plánů a programů, které mají vztah k životnímu prostředí.<sup>60)</sup> Posledním krokem má být přijetí směrnice o přístupu ke spravedlnosti (*access to justice*).<sup>61)</sup> Inspirací pro české zákonodárce může být přístup Komise, která právě v souvislosti s návrhem směrnice o přístupu ke spravedlnosti konstatuje: „...nedostatečné vymáhání práva na ochranu životního prostředí se děje příliš často díky faktu, že aktivní procesní legitimize je omezena na osoby, kterým bylo přímo zasaženo do jejich práv. Cesta, jak zlepšit vymáhání práva na tomto poli, je proto skrze zajištění toho, aby typické organizace zabývající se ochranou životního prostředí měly přístup k administrativním nebo soudním řízením ve věcech ochrany životního prostředí“<sup>62)</sup>

V této souvislosti není od věci zmínit i tu skutečnost, že Evropská unie nechce pouze, aby členské země upravily svou legislativu v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy. Vedle toho Komise vydala dne 24. 10. 2003 návrh nařízení o aplikaci ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, o účasti veřejnosti a o přístupu ke spravedlnosti k institucím Evropské unie.<sup>63)</sup> Jde o zásadní krok, kdy by občané

<sup>59)</sup> Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information.

<sup>60)</sup> Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment.

<sup>61)</sup> Proposal for a European Parliament and Council directive on access to justice in environmental matters (COM(2003) 624 – C5-0513/2003 – 2003/0246(COD)).

<sup>62)</sup> „...the lack of enforcement of environmental law is too frequently due to the fact that legal standing is limited to persons directly affected by the infringement. A way of improving enforcement is hence to ensure that representative associations seeking to protect the environment have access to administrative or judicial procedures in environmental matters... Commission of the European Communities: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on access to justice in environmental matters, 2003/0246 (COD), str. 3.

<sup>63)</sup> V anglickém znění: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to EC institutions and bodies (2003/0242 (COD)).

členských států měli možnost využívat práv zajištěných Aarhuskou úmluvou i vůči orgánům Unie.

### **Žaloby ve veřejném zájmu v právu nekalé soutěže**

Jak již bylo řečeno na začátku, žaloby ve veřejném zájmu existují v českém právním řádu nejdéle v obchodním zákoníku,<sup>64)</sup> a to konkrétně v právu nekalé soutěže, které je specifickým odvětvím práva. Je zájmem každého soutěžitele, aby měl stejné podmínky v rámci hospodářské soutěže jako ostatní. Současně však existuje i veřejný zájem na vytváření zdravého prostředí hospodářské soutěže, které bude podněcovat soutěžitele k co možná nejkvalitnější a přitom cenově dostupné produkci pro spotřebitele. Nekalé praktiky, které jsou v rozporu s dobrými mravy soutěže a díky kterým může vzniknout újma soutěžitelům nebo spotřebitelům, jsou z toho důvodu zakázány (§ 44 obch. zák.).

Historicky byl prvotním účelem práva nekalé soutěže, které bylo založeno Pařížskou unijní úmluvou v 19. století, právě veřejný zájem na bezproblémovém fungování hospodářské soutěže. Postupem času se však účel práva nekalé soutěže posunul směrem k ochraně spotřebitele. Jeho ochrana se stala neméně důležitou součástí práva nekalé soutěže. Proto také byla vytvořena speciální aktivní procesní legitimace k podání žaloby ve veřejném zájmu vyplývající z ustanovení § 54 odst. 1 obch. zák. Právník osoba hájící zájmy soutěžitelů nebo spotřebitelů je z toho titulu oprávněna k podání žaloby na zdržení se jednání nekalé soutěže, případně požadovat odstranění závadného stavu. Může tak učinit v případě tvrzeného porušení generální klauzule ze strany soutěžitele. Žalobce nebude u soudu prokazovat zásah do svých práv, ale pouze protiprávní jednání žalovaného. Žalobu ve veřejném zájmu nelze podat v případech, kdy určité jednání sice naplňuje podmínky generální klau-

zule, avšak je podřaditelné pod skutkové podstaty: parazitování na pověsti, podplácení, zlehčování, srovnávací reklama, porušení obchodního tajemství. Mimo skutkovou podstatu srovnávací reklamy má vyloučení možnosti podat žalobu ve veřejném zájmu v těchto případech svou logiku. Jde totiž o situace předpokládané zákonem, kdy určité nekalosoutěžní jednání má bezprostřední negativní dopad na konkrétního soutěžitele. Tomu je také vyhrazeno právo účinně se bránit takovému jednání. Skutečnost, že žalobu ve veřejném zájmu nelze podat v případě nekalosoutěžního jednání naplňující skutkovou podstatu srovnávací reklamy (§ 50a obch. zák.), je dána pravděpodobně tím, že jde o novelizaci, jejímž cílem bylo sladění práva nekalé soutěže s právem Evropské unie. Zákonodárce přitom pravděpodobně opomněl novelizovat i ustanovení § 54 odst. 1 obch. zák.

### **Žaloby ve veřejném zájmu při ochraně spotřebitele**

Od roku 2003 obsahuje zák. č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, zvláštní žalobní legitimaci zcela v duchu žalob ve veřejném zájmu, která se do zákona dostala na základě směrnice 98/28/ES, o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů. Ustanovení § 25 odst. 2 zákona proto dává možnost sdružením, která ve stanovách mají za cíl ochranu práv spotřebitelů, domáhat se soudní cestou zdržení se jednání, které poškozují práva spotřebitelů ve smyslu zákona. Samotná směrnice obsahuje zdůvodnění zavádění žalob ve veřejném zájmu poukazem na fakt, že „stávající mechanismy jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni Společenství... neumožňují vždy včas odstranit protiprávní jednání poškozující kolektivní zájmy spotřebitelů“.<sup>65)</sup>

*(Pokračování příště)*

<sup>64)</sup> Zák. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

<sup>65)</sup> Čl. 2 směrnice 98/28/ES, o žalobách na zdržení se jednání v oblasti ochrany zájmů spotřebitelů.

**Via Iuris, čtvrtletní příloha věnovaná ochraně veřejných zájmů cestou práva, I/2005.**

Připravuje Public Interest Lawyers Association (PILA) ve spolupráci s ASPI, a. s.  
Vychází v časopisu Právní fórum.

**Adresa redakce: Public Interest Lawyers Association, Bratislavská 31, 602 00 Brno.**  
Tel.: 545 210 446, fax, 545 240 012, e-mail: info@pilaw.cz, www.pilaw.cz.