

Práva duševně nemocných osob v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva

DAVID ZAHUMENSKÝ

AD USUM PUBLICUM –
VE VEŘEJNÉM ZÁJMU

Mgr. David Zahumenský,
zástupce organizace
Mental Disability
Advocacy Center
(MDAC) pro Českou
republiku

Úvodem

V osmnáctém století byli lidé s duševní nemocí internováni společně s příživníky, prostopášníky a zločinci – ty všechny chtěla mít společnost z očí. Dnes už to možné není, přesto ale velká část z nich zůstává od společnosti izolována ve velkých institucích. Ještě se nám nepodařilo zcela odstranit rovnítko mezi výrazy nebezpečný a duševně nemocný.¹⁾ Problémy při ochraně práv duševně nemocných osob nacházíme již z hlediska jejich zvýšené zranitelnosti, nejednoznačnosti pojmu duševní nemoc, vzhledem k vývoji psychiatrie a jejímu zneužívání v totalitních, ale i demokratických zemích. V tomto příspěvku se pokusím poukázat na některé standardy, které pro ochranu práv této marginalizované skupiny zaručuje Evropská úmluva o lidských právech.

I. Detence duševně nemocných osob

Detence duševně nemocných osob je kromě vazby a trestu odnětí svobody nejčastějším způsobem zbavení osobní svobody.²⁾ Úmluva o ochraně lidských

práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) chrání právo na osobní svobodu ve svém čl. 5 a Evropský soud pro lidská práva (dále jen „Soud“) zdůraznil v řadě svých judikátů význam tohoto práva v demokratické společnosti.³⁾ Čl. 5 odst. 1 Úmluvy obsahuje taxativně vymezený výčet důvodů, ze kterých je možné jednotlivce osobní svobody zbavit, přičemž písm. e) tohoto článku ospravedlňuje „zákonné držení osob, aby se zabránilo šíření nakažlivé nemoci, nebo osob duševně nemocných, alkoholiků, narkomanů nebo tuláků“. Soud ve své judikatuře vymezil kritéria, za jakých je možné hovořit o legální detenci v souladu s písmenem e), včetně některých procedurálních zásad (většinou v judikatuře roztroušených).

Kritéria zákonnosti detence – případ Winterwerp

Významným případem, kde Soud stanovil podmínky, za kterých může dojít k internaci osoby trpící duševní nemocí, je věc *Winterwerp v. Nizozemí*.⁴⁾ Stěžovatel zde byl z rozhodnutí starosty a v souladu s mimořádným řízením podle zákona z roku 1884 přijat v psychiatrické léčebně. Přijetí pana Winterwera o šest týdnů později na návrh jeho manželky potvrdil obvodní soud (*kantongerecht*). Platnost rozhodnutí byla každý rok obnovována krajským soudem (*arrondissementsrechtbank*), přičemž podklad pro rozhodnutí tvořila vyjádření od stěžovatelova ošetřující-

¹⁾ A to přestože podle posledních výzkumů Světové zdravotnické organizace (WHO) se s nějakým druhem duševní nemoci potýká přibližně každý čtvrtý obyvatel planety. Viz the World Health Report 2001, Mental and neurological disorders, http://www.who.int/whr/2001/media_centre/en/whr01_fact_sheet1_en.pdf.

²⁾ Repík, B.: Z rozhodnutí Evropského soudu lidských práv (K detenci duševně nemocných osob), *Právní praxe*, 1993, č. 8, str. 487.

³⁾ Viz např. rozsudek De Wilde, Ooms and Versyp z 18. 6. 1971, § 65.

⁴⁾ Rozsudek *Winterwerp v. Nizozemí* z 24. 10. 1979.

ho lékaře. Pan Winterwerp si stěžoval, že nikdy nebyl soudem vyslechnut ani informován o vydaných rozhodnutích; namítal také absenci právního zastoupení a to, že neměl možnost vyjádřit se k lékařským zprávám, které tvořily podklad pro rozhodnutí krajského soudu.

Soud zdůraznil, že přestože Úmluva pojem duševní nemoc blíže nespecifikuje, čl. 5 odst. 1 písm. e) nelze vykládat tak, že umožňuje jednotlivce zbavit osobní svobody pouze z důvodu, že se jeho názory či chování odlišují od norem převažujících v dané společnosti. „Opak by byl znevážením významu práva na osobní svobodu v demokratické společnosti.“⁵⁾ Aby bylo držení duševně nemocné osoby zákonné, musí být splněny následující podmínky:

i) Duševní nemoc musí být spolehlivě prokázána

„Podstata toho, co bylo před kompetentním orgánem veřejné moci označeno za duševní poruchu, musí být prokázána prostřednictvím objektivní lékařské expertízy.“⁶⁾ Pouze jde-li o naléhavý případ (*emergency case*), je možné lékařský posudek vyhotovit až po zadržení dotyčného, jinak by měl být vydán již před internací.

ii) Duševní porucha musí být určitého druhu nebo dosahovat určité intenzity, která by ospravedlňovala detenci

Dotčená osoba musí z důvodu své duševní nemoci představovat reálné nebezpečí pro sebe, pro někoho jiného nebo pro veřejný pořádek, přičemž v řízení před kompetentním orgánem musí být předloženy důkazy, které zvláštní intenzitu či druh duševní nemoci prokážou (známky agrese, pokus o sebevraždu apod.).

iii) Zbavení osobní svobody může trvat jen tak dlouho, pokud trvá duševní porucha

To vyžaduje, aby byly důvody pro držení osoby v léčebně v pravidelných intervalech přezkoumávány. Přezkum se netýká jen detence nařízené v civilním řízení, ale i v řízení trestním. Jde-li o detenci duševně nemocné osoby pro spáchání trestného činu a není-li detence založena také ustanovením čl. 5 odst. 1 písm. a), nestačí pro zbavení osobní svobody, aby duševní porucha existovala v době spáchání trestného činu. Musí být přítomna i v době nařízení detence.⁷⁾

Požadavek „zákonosti“ a „souladu s řízením podle zákona“

Nelze hovořit o zbavení osobní svobody v souladu s Úmluvou, pokud není detence „zákonná“ a „v souladu s řízením podle zákona“. První podmínka je stanovena v čl. 5 odst. 1 písm. e), druhá pak v čl. 5 odst. 1

před dvojtečkou. Zákonost předpokládá v první řadě soulad s vnitrostátním právem, příslušné opatření ale musí být zároveň v souladu s účelem detence duševně nemocných osob (viz čl. 18 Úmluvy). „Zákonný“ v tomto ohledu zahrnuje hmotněprávní i procesní aspekt, přičemž procesní prvek se do značné míry prolíná s požadavkem souladu s řízením podle zákona. Vnitrostátní právo musí být dostatečně určité, aby člověku umožnilo předvídat ve stupni přiměřeném okolnostem důsledky, ke kterým může dané jednání vést.⁸⁾ Pokud jde o materiální hledisko zákonosti, musí být detence vždy v souladu s podmínkami případu *Winterwerp* (viz výše).

Soulad s řízením podle zákona nezbytně odkazuje zpět k vnitrostátnímu právu, které ale musí být samo v souladu s Úmluvou, včetně obecných principů zde vyjádřených nebo z ní vyplývajících. Procesní podmínky čl. 5 vycházejí z pojmu spravedlivý proces a detence musí být nařízena i vykonána oprávněným orgánem a nesmí být svévolná.⁹⁾ V případě *H. L. v. Spojené království*¹⁰⁾ vedl nedostatek procesních záruk před svévolným zbavením osobní svobody k závěru, že čl. 5 odst. 1 byl porušen. Z důvodu nedostatečné právní úpravy vykonávali zdravotničtí pracovníci nad stěžovatelovou osobní svobodou a jeho léčbou plnou kontrolu, která byla založena čistě jen na jejich vlastním klinickém uvážení. Soud zde neposuzoval jejich dobrou víru nebo skutečnost, že činili jen to, co považovali za nejlepší pro stěžovatele. Zdůraznil pouze, že cílem procesních záruk čl. 5 odst. 1 je ochrana jednotlivce před nesprávným posouzením a profesionálním selháním.

Zbavení osobní svobody a jeho přičitatelnost státu

Aby mohl štrasburský Soud deklarovat porušení čl. 5, musí kladně odpovědět na otázky, zda jde skutečně o zbavení osobní svobody a zda je za něj odpovědný stát. Soud v této souvislosti několikrát zdůraznil, že posouzení věci musí vycházet z konkrétní situace dotčeného jednotlivce a v úvahu je potřeba brát celou řadu faktorů jako jsou typ, trvání, důsledky a způsob výkonu daného opatření. „Dělicí čára mezi zbavením a omezením osobní svobody se týká spíše intenzity či stupně než samotné podstaty zásahu.“¹¹⁾ Samo o sobě tak např. nemusí být pro posouzení výše zmíněné otázky rozhodující, zda stěžovatel pobýval na otevřeném či uzavřeném oddělení, nebo zda dal k přijetí souhlas. Vždy je potřeba zabývat se i dalšími okolnostmi případu.

⁸⁾ Rozsudek *Kawka v. Polsko* z 9. 1. 2001, § 49.

⁹⁾ *Winterwerp*, § 46.

¹⁰⁾ Rozsudek *H. L. v. Spojené království* ze dne 5. 10. 2004.

¹¹⁾ Viz např. rozsudek *Ashingdane v. Spojené království* z 28. 5. 1985, § 41, nebo rozsudek *H. L. v. Spojené království* z 5. 10. 2004, § 27.

¹²⁾ Rozsudek *Storcková v. Německo* z 16. 6. 2005.

⁵⁾ Tamtéž, § 37.

⁶⁾ Tamtéž, § 39.

⁷⁾ Repík, B.: Z rozhodnutí Evropského soudu lidských práv (K detenci duševně nemocných osob). *Právní praxe*, č. 8, 1993, str. 490.

V poměrně nedávném rozsudku *Storcková v. Německo*¹²⁾ se Soud zabýval odpovědností SRN za zbavení osobní svobody paní Storckové v soukromém zdravotnickém zařízení. Stěžovatelka namítala, že byla proti své vůli umístěna v různých psychiatrických léčebnách, špatně diagnostikována a nucena brát léky, což ji fyzicky i psychicky zničilo. Vedlejší účinky léků navíc způsobily rozvoj postpoliomyelitického syndromu (nemoc, kterou trpěla již od tří let), v důsledku čehož byla v okamžiku podání stížnosti plně handicapovaná. Její hlavní stížnost se týkala umístění na uzavřené oddělení soukromé psychiatrické instituce v Brémách mezi léty 1977 a 1979, ke kterému došlo z podnětu jejího otce po vážných neshodách v rodině. Stěžovatelce bylo v době jejího přijetí osmnáct let, nebyla zbavena způsobilosti k právním úkonům a nikdy nepodepsala souhlas s přijetím.

Soud nejprve posuzoval tři aspekty, které mohou založit odpovědnost státu za detenci. Zaprvé, zbavení osobní svobody může být přičitatelné státu, jestliže se na něm státní orgány aktivně podílely. Již na tuto otázku Soud odpověděl kladně, neboť stěžovatelka se pokusila utéct a byla následně za asistence policie přivedena zpět.

Zadruhé, stát může být odpovědný za porušení čl. 5 odst. 1, jestliže jeho soudy nesplní svou povinnost interpretovat vnitrostátní právo v duchu ustanovení čl. 5. Soud v této souvislosti kritizoval restriktivní výklad německého odvolacího soudu ve věci žaloby paní Storckové na svévolné zbavení osobní svobody.

Zatřetí, stát může být odpovědný, jestliže poruší svůj pozitivní závazek chránit osobní svobodu stěžovatele před zásahy ze strany soukromých osob, který zakládá první věta čl. 5 odst. 1. Zvláště pokud jde o osoby, které potřebují psychiatrickou léčbu, má stát na základě čl. 8 povinnost chránit jejich právo na fyzickou integritu. Jak bylo judikováno již ve věci *Van der Mussele v. Belgie*, stát se nemůže zcela vzdát své odpovědnosti delegováním závazků do soukromé sféry nebo na jednotlivce.¹³⁾ Podle názoru Soudu i v případě paní Storckové státu zůstává povinnost výkonu supervize a kontroly nad soukromými léčebnami. Takové instituce musí nejen získat příslušnou licenci, ale veřejná moc v nich musí zajistit i kvalifikovanou a pravidelnou kontrolu, která posoudí, zda je omezení pohybu a poskytování lékařské péče legitimní.¹⁴⁾ Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nebyla v léčebně umístěna na základě rozhodnutí soudu a její nebezpečnost sobě či okolí nikdy nebyla prokázána, stát nad zákonností její detence nevykonával efektivní kontrolu.

„Detence“ nezletilých

Specifickou skupinu tvoří zbavení osobní svobody nezletilých osob. Právní úprava je v této oblasti problematická v podstatě ve všech státech Rady Evro-

py.¹⁵⁾ Ve srovnání s případem paní Storckové se může jako poměrně kontroverzní jevit rozhodnutí *Nielsen v. Dánsko*,¹⁶⁾ kde Soud specifika nezletilých zohledňoval. Zabýval se otázkou použitelnosti čl. 5 na umístění dvanáctiletého chlapce na dětské psychiatrické oddělení státní nemocnice. Chlapec zde byl přijat na žádost matky, nikoliv však proto, že by trpěl duševní nemocí, ale z důvodu, že byl neurotizován spory mezi rodiči. S matkou žít nechtěl a svěřením do výchovy otce odmítala jak matka, tak i soud. Ve své zprávě Soudu Komise pro lidská práva věc posoudila tak, že hospitalizace nezletilého chlapce zakládá odpovědnost státu, přestože k převzetí došlo na základě přání matky, která byla držitelkou rodičovských práv. Konečné rozhodnutí ohledně přijetí podle ní učinil vrchní lékař psychiatrického oddělení, nikoli matka. Komise zohlednila i fakt, že rozhodnutí lékaře následně schválil orgán sociální péče (*Social Welfare Committee*).

Soud se nakonec s názorem Komise neztotožnil a nejtěsnější většinou hlasů (9 : 7) rozhodl, že stát za hospitalizaci nenese odpovědnost, neboť k ní došlo z rozhodnutí matky v rámci její rodičovské zodpovědnosti. Omezení volného pohybu a kontaktu s vnějším světem Soud posoudil jako běžný požadavek na péči o dítě v nemocnici. Podle nesouhlasného stanoviska sedmi soudců naopak o detenci šlo. Upozornili na fakt, že stát umístění chlapce, který nebyl duševně nemocný, na psychiatrické oddělení nemocnice nejen toleroval, ale jeho orgány při něm dokonce asistovaly.

Procesní záruky podle čl. 5 odst. 4

Právo jednotlivce na řízení, v němž bude soudem rychle rozhodnuto o zákonnosti zadržení, je nejobšáhlejším z práv stanovených v čl. 5. Odstavec 4 je samostatným ustanovením, které je nezávislé na čl. 5 odst. 1 a může být porušeno i v případě, že čl. 5 odst. 1 porušen nebyl. Soudní kontrola by měla být natolik široká, aby se zabývala všemi podmínkami, které jsou z hlediska Úmluvy pro držení duševně nemocných osob nezbytné. Výraz „soud“, který je v čl. 5 odst. 4 použit, nemusí nutně znamenat soud klasického typu. Slouží k označení orgánu, který je nejen nezávislý na výkonné moci a stranách případu, ale řízení před ním musí mít rovněž soudní charakter a musí účastníkům poskytovat záruky přiměřené povaze zbavení osobní svobody, o které zde jde, zejména zásady rovnosti zbraní a kontradiktornosti. Příslušný orgán musí mít zároveň pravomoc nejen o případném propuštění rozhodnout, ale i rozhodnutí vykonat. Tato podmínka nebyla naplněna ve věci *Johnson v. Spojené království*, kde tribunál, který přezkoumával duševní stav stěžovatele, neměl dostatečnou pravomoc, aby realizoval jeho podmíněné propuštění.¹⁷⁾

¹³⁾ Rozsudek *Van der Mussele v. Belgie* z 23. 11. 1983, § 28 – 30.

¹⁴⁾ Rozsudek *Storcková v. Německo* z 16. 6. 2005.

¹⁵⁾ V ČR je v otázce způsobilosti udělit informovaný souhlas posuzována jejich rozumová a volní vyspělost v konkrétním případě. Srov. § 9 občanského zákoníku.

¹⁶⁾ Rozsudek *Nielsen v. Dánsko* z 28. 11. 1988.

¹⁷⁾ Rozsudek *Johnson v. Spojené království* z 24. 10. 1997, § 66 – 67.

Právo na efektivní účast na řízení

Porušení čl. 5 odst. 4 bylo shledáno ve výše zmíněném případě *Winterwerp*. Soud zde souhlasil s názorem vlády, že řízení podle čl. 5 nemusí být vždy doprovázeno týmiž zárukami, které vyžaduje čl. 6 odst. 1 Úmluvy, zároveň ovšem zdůraznil, že přístup k soudu a možnost být slyšen osobně nebo prostřednictvím určité formy zastoupení musí být zachována. Duševní nemoc může být v určitých případech důvodem omezení přístupu k soudu, nikoli ale ospravedlněním popření samotné podstaty tohoto práva. Navíc, z důvodu ochrany osob, které nejsou plně způsobilé za sebe jednat, mohou být vyžadovány zvláštní záruky.¹⁸⁾

Štrasburský Soud postupu před nizozemskými soudy vytknul fakt, že pan Winterwerp se řízení ve věci přezkumu zákonnosti jeho držení nemohl účastnit. Nebyl o zahájení ani výsledku těchto řízení informován, soud jej nevyslechl a nedal mu možnost vyjádřit se k prováděným důkazům. Argument Nizozemí, že si stěžovatel mohl zástupce zajistit sám, Soud nepřijal, neboť záruky čl. 5 odst. 4 nevyžadují, aby byl jednotlivec při hledání zástupce aktivní. V pozdějších rozhodnutích Soud zdůraznil, že ani ustanovení právního zástupce nemusí být samo o sobě zárukou efektivní právní pomoci. Ve věci *Magalhaes Pereira v. Portugalsko* bylo shledáno, že žalobce, přestože vzděláním právník, není z důvodu své duševní poruchy uspokojivě schopen vést řízení. Byl mu proto pro řízení týkající se trvání podmínek jeho držení v psychiatrickém zařízení ustanoven advokát. Z důvodu, že zástupce v řízení fakticky nehrál žádnou roli (nejednal ve prospěch stěžovatele), Soud dospěl k závěru, že čl. 5 odst. 4 byl porušen, a zdůraznil, že klientovi nebyla poskytnuta efektivní právní pomoc.¹⁹⁾

Rychlost a periodičita přezkumu

Rozhodnutí ve věci přezkumu zákonnosti zbavení osobní svobody musí být vydáno dostatečně rychle po přijetí osoby v ústavu. Výslovně však judikatura potřebnou rychlost revize nedefinuje. Pravděpodobně by mohla být jako interval, během kterého soudy musejí zákonnost detence posoudit, přijatelná doba jednoho či dvou týdnů po zadržení, během kterých musí soud zákonnost posoudit. Prodleva v délce jednoho měsíce byla v řadě případů odsouzena jako nevyhovující.²⁰⁾ Zdržení nelze odůvodnit přetížením soudu, naopak lze vzít v úvahu, pokud ke zdržení došlo jedním dotčené osoby (např. pokud se odmítala podrobit lékařskému vyšetření, které je pro posouzení nezbytné, nebo řízení jinak zdržovala).

Zásadním požadavkem odst. 4 je přezkum trvání podmínek detence, který vyžadují i kritéria Winterwerp. Ve věci *Musial v. Polsko* Soud zdůraznil, že in-

¹⁸⁾ Winterwerp v. Nizozemí, § 60.

¹⁹⁾ Rozsudek Magalhaes Pereira v. Portugalsko z 26. 2. 2002, § 56 – 62.

²⁰⁾ Viz např. rozsudek Bezicheri v. Itálie z 25. 10. 1989.

ternovaná duševně nemocná osoba musí mít možnost požádat o revizi zákonnosti svého držení.²¹⁾ Tato právo může být omezeno, pokud jde o frekvenci jeho využití, držená osoba však musí mít možnost o přezkum požádat přibližně jednou ročně, což Soud nepřímo vyjádřil ve věci *Herczegfalvy*,²²⁾ kde posuzoval intervaly 9, 15 a 24 měsíců. Judikatura zatím nedává jasnou odpověď na otázku, zda je periodická kontrola nezbytná i v případech, kde držená osoba o přezkum nepožádá. Z povahy detence duševně nemocných osob a jejich zvláštní zranitelnosti ale lze usuzovat, že důvody soudní kontroly v tomto případě nepřestávají existovat.²³⁾

II. Záruky ohledně zacházení s umístěnými

Z čl. 5 odst. 1 písm. e) nevyplývá „právo na léčbu“. Tvrzení pana Winterwerpa, že řádné léčení vyplývá z požadavku, aby osoba nebyla zbavena osobní svobody déle, než je nezbytné, Soud nepřijal. V pozdějším případě *Aerts v. Belgie*²⁴⁾ však Soud prohlásil, že mezi důvodem zbavení osobní svobody (duševní porucha) a podmínkami jeho výkonu musí být určitý vztah. Detence stěžovatele ve věznici byla shledána jako nezákonná, neboť nejde o místo s terapeutickým prostředím a pro držení psychiatrických pacientů není vhodné.

Porušení povinnosti řádného zacházení může být přezkoumáno z pohledu jiných ustanovení Úmluvy, zejména ve světle čl. 3 a 8, přestože – pokud jde o psychiatrická zařízení – Soud zatím neměl příliš mnoho příležitostí takové stížnosti posuzovat.

Nelidské a ponižující zacházení v. nutnost z léčebných důvodů

Nepříliš progresivní stanovisko zaujal Soud k aplikaci čl. 3 na zacházení s duševně nemocnými osobami ve věci *Herczegfalvy v. Rakousko*.²⁵⁾ K porušení tohoto ustanovení mělo dojít během pobytu v psychiatrické léčebně ve Vídni v letech 1978 – 1984, kde byly stěžovateli podávány různé druhy neuroleptik, byl po dobu několika týdnů spoután na ruku železnou a připoután řemeny k posteli, byl nuceně krmen a umístován na izolaci. Vláda toto zacházení vysvětlovala tím, že šlo v podstatě o důsledek chování pana Herczegfalvyho, který byl agresivní a odmítal jakoukoli léčbu.

Komise dospěla k názoru, že zacházení, na které si pan Herczegfalvy stěžoval, překročilo hranici čl. 3, neboť použitá opatření byla násilná a trvala příliš dlouho, což dohromady vedlo k nelidskému a ponižujícímu zacházení.

²¹⁾ Rozsudek *Musial v. Polsko* z 25. 3. 1999, § 43.

²²⁾ Rozsudek *Herczegfalvy v. Rakousko* z 24. 9. 1992.

²³⁾ Tento názor viz Repík, B.: Z rozhodnutí Evropského soudu lidských práv (K detenci duševně nemocných osob). Právní praxe, č. 8, 1993, str. 493.

²⁴⁾ Rozsudek *Aerts v. Belgie* z 30. 7. 1998.

²⁵⁾ Rozsudek *Herczegfalvy v. Rakousko* z 24. 9. 1992.

jičímu zacházení, které dokonce zhoršilo zdravotní stav stěžovatele. Soud nakonec zaujal opačný názor. Poznamenal sice, že délka doby, po kterou byl stěžovatel spoután a připoután k bezpečnostní posteli, vzbuzuje obavy, zároveň však prohlásil, že opatření, které je „nutné z léčebných důvodů“, nekonstituuje porušení čl. 3. Soud zde přijal argument rakouské vlády, že v souladu se zásadami psychiatrie v té době obecně přijímanými bylo zmíněné zacházení ospravedlněno nutností z léčebných důvodů (*therapeutical necessity, medical necessity*).²⁶⁾

V novějším případě *Hénaf v. Francie*²⁷⁾ došlo u stěžovatele, který si odpýkával trest odnětí svobody ve věznicí, k zhoršení zdravotního stavu a bylo nutné jej operovat. Pan Hénaf byl do nemocnice přivezen den před operací a zůstal zde spoután na rukou. Krom toho byl v noci za jeden kotník řetězem připoután k posteli. Soud zacházení, kterému byl stěžovatel v nemocnici vystaven, posoudil jako nelidské. Připoutání stěžovatele bylo nepřiměřené z důvodu jeho věku (75 let), absence chování, ze kterého by se dalo usuzovat, že byl nebezpečný, a kvůli skutečnosti, že před oddělením, kde pobýval, byli umístěni dva policisté. Soud nejprve vyloučil aplikovatelnost případu *Herczegfalvy*, neboť nešlo o psychiatrické zařízení, pokračoval však zdůrazněním nutnosti dynamického výkladu Úmluvy, neboť jde o živoucí instrument, který musí být vykládán ve světle současných podmínek.²⁸⁾

Soud zopakoval, že určité jednání, které bylo dříve označeno za nelidské či ponižující, může být v budoucnosti považováno za mučení. Stejně tak je možné, že jednání, které dříve nespadlo pod čl. 3, bude v budoucnosti dosahovat „minimálního stupně závažnosti“ (*minimal level of severity*), a bude tedy z hlediska čl. 3 přezkoumatelné, přestože v minulosti jej Soud z dosahu tohoto ustanovení vyloučil.²⁹⁾ Odůvodnění odkazuje i na zprávu Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT)³⁰⁾ z návštěvy Francie v roce 2000, podle které by měla být praxe připoutávání vězňů k nemocničnímu lůžku zakázána.

Soud s pojmem „nutnost z léčebných důvodů“ pracuje i ve své pozdější judikatuře; případ od případu posuzuje, zda je konkrétní zacházení přijatelné v současné psychiatrické praxi. Ze zpráv CPT lze např. usoudit, že používání klecových lůžek nebo nemedifikované ECT („elektrošoky“) již v souladu s moderní lékařskou praxí není.³¹⁾ Štrasburský soud

zatím podobnou otázku neměl možnost posoudit, mohl by ale k zjištění CPT přihlídnout.

Nedobrovolná léčba a kontakt s vnějším světem

Mimo čl. 3 se Soud v souvislosti s podmínkami výkonu detence duševně nemocných osob zabýval i dalšími ustanoveními. Určité zacházení, které nedosáhne dostatečné intenzity, aby spadalo pod čl. 3, může být zásahem do čl. 8. I malý zásah do fyzické integrity jednotlivce je zásahem do práva na soukromý a rodinný život, pokud k němu dojde proti vůli jednotlivce.³²⁾ Ve věci *Storcková v. Německo* Soud odkázal na závěr, že paní Storcková byla v ústavu držena proti své vůli při absenci jakékoli soudní kontroly. Ani zásah do čl. 8 způsobený nedobrovolnou léčbou tedy nemohl být v souladu se zákonem.³³⁾ Také ve výše citovaném případě *Herczegfalvy* Soud deklaroval porušení čl. 8, neboť zadržováním stěžovatelových dopisů bylo porušeno jeho právo na respektování korespondence. Rakouské právo, které pouze obecně umožňovalo omezení kontaktů držené osoby s vnějším světem, nevyhovělo podmínkám dostupnosti, určitosti a předvídatelnosti, které vyplývají z požadavku zákonnosti ve smyslu Úmluvy. Také pro posouzení některých problémů, které mohou konstituovat porušení čl. 8 Úmluvy, lze nalézt inspiraci ve zprávách a standardech CPT.

III. Osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům

Z hlediska ochrany základních práv a svobod je závažným problémem institut zbavení (omezení) způsobilosti k právním úkonům. Jeho prostřednictvím přichází osoba s duševní poruchou o možnost o sobě rozhodovat, přičemž toto rozhodování se přenáší na osobu jinou (opatrovníka). Soud se zatím neměl možnost zabývat příliš velkým počtem případů osob zbavených způsobilosti k právním úkonům, některé zásady však lze vypořádat i pro tuto oblast.

Ve věci *Matter v. Slovensko*³⁴⁾ Soud potvrdil, že zbavení způsobilosti k právním úkonům je nepochybně závažným zásahem do práva chráněného v čl. 8 odst. 1 Úmluvy. Aby byl zásah legitimní, musí být kumulativně splněny podmínky čl. 8 odst. 2: zásah musí být proveden na základě zákona, za účelem, který odst. 2 povoluje, a musí být nezbytný v demokratické společnosti. Zároveň Soud poznamenal, že může být vyžadováno, aby bylo trvání podmínek k zásahu do způsobilosti k právním úkonům v pravidelných inter-

²⁶⁾ *Herczegfalvy v. Rakousko*, § 83.

²⁷⁾ Rozsudek *Henaf v. Francie* z 27. 11. 2003.

²⁸⁾ Viz také např. rozhodnutí *Tyrer v. Spojené království* z 25. 4. 1978 nebo *Soering v. Turecko* z 7. 7. 1989.

²⁹⁾ *Hénaf v. Francie*, § 55.

³⁰⁾ CPT je orgánem založeným na základě Úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (v ČR publikována pod č. 9/1996 Sb.), kterou ratifikovaly všechny státy Rady Evropy. V těchto zemích navštěvuje místa, kde mohou být osoby zbaveny osobní svobody, a kontroluje, jak je s nimi zacházeno.

³¹⁾ Srov. zprávu CPT z návštěvy v České republice v roce 2002, bod 128, <http://www.cpt.coe.int/documents/cze/2004-04-inf-eng.pdf>. Dále viz Standardy CPT, str. 54, bod 39, <http://www.cpt.coe.int/czech.htm>.

³²⁾ Viz např. *Storcková v. Německo*, § 143.

³³⁾ *Tamtéž*, § 151 – 152.

³⁴⁾ Rozsudek *Matter v. Slovensko* z 5. 7. 1999.

valech kontrolováno. To je zvláště nezbytné, pokud o přezkum požádá sama dotčená osoba.

Ve výše citovaném případě *Winterwerp* byla stěžovatelova způsobilost samostatně hospodařit se svým majetkem omezena na základě nizozemského práva automaticky v souvislosti s jeho detencí ve zdravotnickém zařízení. Podle vyjádření vlády bylo toto opatření nutné z důvodu ochrany duševně nemocných osob před důsledky jejich nezpůsobilosti spravovat si samostatně své záležitosti. Soud ale takový argument nepřijal a zdůraznil, že bez ohledu na důvod, ze kterého je osoba zbavena způsobilosti disponovat svým majetkem, náležitosti čl. 6 odst. 1 musí být vždy respektovány. Nejvýznamnější „soft law“ pro oblast procesní ochrany nezpůsobilých osob tvoří mezi státy Rady Evropy Doporučení Výboru ministrů ze dne 23. 2. 1999, č. R (99) 4.³⁵⁾ Ve své rozhodovací praxi na něj již Soud také odkázal ve věci *H. F. v. Slovensko*³⁶⁾ a nedodržáním některých zásad, které Doporučení obsahuje, zde odůvodnil porušení práva na spravedlivý proces.

Praktickým problémem, kterým se Soud zatím neměl možnost výslovně zabývat, je faktická detence osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům, za kterou ale dal souhlas k přijetí v léčebně opatrovník. V řadě zemí situace v takovém případě není považována za nedobrovolnou hospitalizaci a neexistuje zde soudní přezkum přípustnosti držení v ústavu. Domnívám se, že analogie s případem *Nielsen* (viz výše) zde není namístě, neboť opatrovník není držitelem rodičovských práv, jeho vztah k opatrovanci je založen rozhodnutím státního orgánu. Není v tomto ohledu rozhodující, zda je opatrovníkem osoby nezpůsobilé dát souhlas k léčbě někdo z příbuzných, nebo úřad; státní orgány (nejčastěji soud nebo opatrovnícký úřad) nad opatrovníkem vykonávají dohled, a jsou tedy za jeho rozhodnutí rovněž odpovědné.³⁷⁾ Mnohem spíše by proto mohlo být (s ohledem na konkrétní okolnosti případu) aplikovatelné výše uvedené roz-

hodnutí *Storcková v. Německo* nebo rozhodnutí *H. L. v. Spojené království*. V těchto případech Soud prohlásil, že zásadním prvkem konstituujícím detenci byla faktická kontrola, kterou nad stěžovateli a jejich léčbou vykonávali zdravotničtí pracovníci.³⁸⁾

Místo závěru: poznámka k situaci v ČR

Vzhledem ke skutečnosti uvedené na začátku tohoto textu – že detence duševně nemocných osob je jedním z nejčastějších důvodů zbavení osobní svobody – je judikatura Evropského soudu pro lidská práva v těchto věcech poměrně skromná a kouskovitá, což platí tím více, pokud jde o vymezení podmínek léčby a pro problematiku zbavení způsobilosti k právním úkonům. Důvodem může být i nepochybně ztížený přístup ke spravedlnosti, který musí osoby označené za duševně nemocné překonat. Bohužel, ani zákonná úprava v českém právním řádu není v tomto ohledu příliš uspokojivá. K závažným zásahům do práv osob označených za duševně nemocné dochází v ČR často na základě jediného hmotněprávního ustanovení, přičemž podmínky jeho aplikace nejsou dostatečně jasné,³⁹⁾ což může vzbuzovat otázky, zda je taková úprava v souladu s imperativem zákonnosti podle Úmluvy. Ten nezbytně implikuje požadavky určitosti a předvídatelnosti vnitrostátního práva. Komise ve zprávě k případu *Winterwerp* zdůraznila, že státy nemohou pro účely omezení práv za duševně nemocného posuzovat každého, kdo je „sociální“ či „marginální“. Aby tomuto požadavku vyhovovala i praxe v ČR – to je výzva nejen pro naše zákonodárce, ale i praktické právníky, kteří mohou přispět k rozvoji relevantní judikatury. Tě je totiž také pohříchu nedostatek.

³⁵⁾ Recommendation No. R (99) 4 on principles concerning the legal protection of incapable adults.

³⁶⁾ Viz rozsudek *H. F. v. Slovensko* z 28. 11. 2005.

³⁷⁾ K české úpravě srov. § 193 odst. 1 o. s. ř. a § 178 odst. 1 ve spojení s § 193 odst. 3.

³⁸⁾ Viz rozsudek *H. L. v. Spojené království*, § 121.

³⁹⁾ Ohledně civilní detence duševně nemocných srov. § 23 odst. 4 písm. b) zákona č. 20/1966 Sb., pro podmínky zbavení způsobilosti pak § 10 odst. 1 občanského zákoníku. Úprava podmínek poskytování zdravotnické či sociální péče (včetně používání omezujících opatření) v podstatě neexistuje.

Spolkové právo v návrhu nového občanského zákoníku ve světle švýcarské právní úpravy (Část I.)

KATEŘINA RONOVSKÁ, ROBERT CHOLENSKÝ

Úvodem

Zákonný rámec vytvářený pro subjekty občanského sektoru¹⁾ se ve většině zemí světa vyvíjí a pozvolna ustaluje. V současné době dochází k dynamickému vývoji v této oblasti práva především ve střední a východní Evropě, přičemž zdrojem inspirace zákonodárců jsou mimo jiné právní úpravy západoevropských zemí s rozvinutou tradicí existence a fungování občanského sektoru. Obdobným procesem do jisté míry prochází i právní úprava spolkového práva v České republice.

Cílem tohoto článku je provést komparaci²⁾ klíčových soukromoprávních aspektů právního zakotvení spolku, jež je obsažena v připravovaném návrhu nového občanského zákoníku³⁾ (dále jen „návrh“), a švýcarského spolkového práva, zakotveného ve švýcarském občanském zákoníku (*Zivilgesetzbuch* z roku 1907, dále „ZGB“), který s určitými pozdějšími úpravami platí dodnes.

Autoři článku se rozhodli rozčlenit své pojednání do dvou vzájemně souvisejících částí. V první části věnují pozornost zejména základní charakteristice spolku, způsobu jeho založení a vzniku, náležitostem základního dokumentu (stanov) a vnitřní organizační strukturu.

1. Základní charakteristika spolku

Obecně je spolek chápán jako samosprávný dobrovolný svazek členů, který lze založit k uspokojování společných zájmů členů. Bývá charakterizován⁴⁾ jako

právní osoba, která se vyznačuje následujícími znaky:

1. **osobní korporativní podstatou**, tj. jeho podstatu tvoří sdružení osob;
2. **principem otevřenosti a dobrovolnosti členství**, přičemž dobrovolnost zahrnuje zejména právo rozhodnout se, zda vytvořit spolek či nikoli, právo vytvořit si vlastní vnitřní pravidla, právo nebýt nucen stát se členem spolku i možnost spolek kdykoli opustit;
3. **principem oddělenosti od státu**, což je odrazem ústavně zaručeného práva na svobodu sdružování;
4. **členskou základnou s hlasovacím právem, spolkovou samosprávou**, právem mít vliv na stanovení pravidel, právem volit a být volen, podílet se na „vnitřním životě“ spolku;
5. **oddělením majetkových sfér spolku a jeho členů**, tedy že se spolek vyznačuje majetkovou samostatností a samostatnou majetkovou odpovědností;
6. **spolkovou činností jako statutární činností**, kterou je především zájmová činnost spolková, ať již vzájemně či veřejně prospěšná;
7. a v neposlední řadě **účelem**,⁵⁾ který je jiný než dosahování zisku (a jeho rozdělování).

Ve Švýcarsku je spolek (*Verein*) jedním ze dvou typů právnických osob výslovně regulovaných v občanském zákoníku z roku 1907. Ustanovení § 60 až 79 švýcarského občanského zákoníku (ZGB) obsahují právní úpravu spolku jako specifické právní formy a na rozdíl od obecné úpravy právnických osob nejsou tato ustanovení subsidiárně využitelná ani pro korporace, ani pro ostatní právní formy. Po dobu platnosti této úpravy se vyvinula řada nepsaných principů a pravidel, která mají zásadní význam pro existenci a činnost spolků. Nezanedbatelnou úlohu v téměř stoleté historii zakotvení právního režimu spolků sehrála rovněž judikatura, především pak judikatura švýcar-

¹⁾ Bergerová, M.: Občanský sektor. In: Občanský sektor – studie a souvislosti. Sborník textů, UK Praha 2001, str. 93: „Občanský sektor je dobrovolnou sebeorganizací společností za účelem dosažení společenské prosperity. K tomuto cíli postupuje v dílčích a různorodých řešeních.“

²⁾ Při srovnávání právních úprav je vždy nutno mít na paměti v zemích existující rozdíly kulturně historického vývoje ve srovnávaných zemích. Rozsah a obsah právní úpravy pak vyplývá z politických poměrů a úrovně právní kultury daného státu.

³⁾ Eliáš, K. – Zuklínová, M.: Návrh občanského zákoníku, 2005. Návrh je zveřejněn na stránkách Ministerstva spravedlnosti ČR <http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?o=23&k=381&j=33&d=40461>, dne 4. dubna 2006.

⁴⁾ Blíže Ronovská, K.: Soukromoprávní aspekty spolkového a nadačního práva v Česku, ve Švýcarsku a v Nizozemí. MU, Brno 2004, str. 150.

⁵⁾ Judikatura Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku se ustálila na určení dvou definičních znaků spolků – zásadě dobrovolnosti a existenci společného účelu (cíle, viz např. případ Young, James and Webster v. the UK z roku 1981), blíže Svák, J.: Základy evropské ochrany lidských práv. Zvazok 2, Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica 2002, str. 156.

JUDr.
Kateřina Ronovská, Ph.D.,
odborná asistentka na
katedře občanského
práva Právnické fakulty
Masarykovy univerzity
v Brně

Mgr. Robert Choleňský,
doktorand na katedře
občanského práva
Právnické fakulty
Masarykovy univerzity
v Brně, působí
v organizaci Liga lidských
práv

ského Nejvyššího soudu (*Bundesgericht*), který má zvláštní postavení co se týče závazného výkladu právních norem.⁶⁾

Co do počtu ustanovení je úprava spolkového práva ve švýcarském občanském zákoníku poměrně skromná. Vyplývá to jednak ze svobody sdružování a jednak z nevýdělečného charakteru spolků. Není v něm zakotvena téměř žádná ochrana věřitelů a v zásadě není pro vznik spolku – jako právnícké osoby – zapotřebí ani zápis spolku do obchodního rejstříku. Po dobu existence této úpravy nedošlo prakticky k žádným podstatným změnám, což naopak přispívá k oblíbenosti a široké využitelnosti institutu spolku.⁷⁾

Zákon nedovoluje vznik spolků, které by byly založeny za účelem podnikání či jiné hospodářské činnosti směřující k dosažení zisku. Jinak má provozování hospodářské činnosti spolkem ten důsledek, že je nutné, aby byl zapsán do obchodního rejstříku (§ 61 odst. 2 ZGB).⁸⁾

V České republice již řadu let probíhá odborná diskuse o budoucí koncepci civilního práva a s tím související vytvoření nového kodexu⁹⁾ – občanského zákoníku, který by znamenal zásadní změnu pro celou oblast soukromého práva. Pracovní verze návrhu nového občanského zákoníku obsahuje, vedle poměrně rozsáhlého a propracovaného zakotvení obecných ustanovení o právníckých osobách, i úpravu právní formy spolku jako specifického typu právnícké osoby. Konečná podoba takové právní úpravy je však v současné době stále předmětem vědeckých rozprav a legislativně politických diskusí a na konečnou verzi návrhu si budeme muset ještě počkat.

Návrh nového občanského zákoníku upravuje právní poměry spolků v ustanoveních **§ 178 až 267**, což je v porovnání se švýcarskou úpravou výrazný nepoměr. Je ovšem nutno přiznat, že návrh se zabývá i oblastmi spolkového života, které ZGB ani nezmiňuje, např. rozdělení spolku nebo fúze spolků. Přesto-

že je dosah návrhu širší, je třeba ještě hledat cesty k jeho zestručnění a zjednodušení.

Ustanovení § 178 až 182 návrhu odrážejí základní charakteristické znaky spolku. K jeho založení je třeba společného zájmu tří osob, které tak vytvářejí samosprávný a dobrovolný svazek členů spolku.¹⁰⁾ Spolkům je výslovně umožněno sdružovat se do svazů, návrh zde stanoví pouze povinnost dotýkající se názvu takového spolku, který musí vyjadřovat jeho svazovou povahu.¹¹⁾ Dobrovolnost sdružování ve spolku je rozvedena v ustanovení § 179 návrhu, který říká, že nikdo nesmí být nucen k účasti na spolku a nesmí mu být ani bráněno z něho vystoupit. Členové spolku samozřejmě neručí za jeho dluhy, zároveň návrh zapovídá podmiňování vstupu do spolku nějakým vkladem.¹²⁾ Vkladem zde není myšlen členský příspěvek.

Pokud jde o činnost spolku, pak návrh hovoří o činnosti hlavní (statutární) a činnosti vedlejší. Hlavní činnost má vést výhradně k uspokojování a naplňování těch zájmů, pro něž je spolek založen. Neznamená to ovšem, že by mohlo jít pouze o vzájemné uspokojování zájmů jednotlivých členů spolku bez vztahu k nečlenům, potažmo celé společnosti.¹³⁾ Podnikání nebo jiná výdělečná činnost nemůže být činností hlavní.¹⁴⁾ V rámci vedlejší činnosti ovšem spolek podnikat může, pokud je účel takové výdělečné činnosti v podpoře činnosti hlavní, případně se jedná o hospodárné využití majetku spolku. Zisk z jakékoli činnosti spolku ovšem nesmí být rozdělen např. mezi jeho členy, ale musí být využit pro činnost spolku a jeho správu.¹⁵⁾

Autoři spatřují v této úvodní pasáži návrhu možnosti pro určité zestručnění navrhované úpravy, jež by bylo prospěšné nejen pro laickou veřejnost. Změna by měla spočívat ve zdůraznění třech základních principů fungování spolku – zákazu podnikání (jako hlavní činnosti či účelu spolku), výslovného dovolení podnikání k podpoře zákonného účelu spolku a zákazu rozdělování zisku.¹⁶⁾

⁶⁾ Pravdou je, že v České republice chybí výrazná jednotící síla, kterou by měl i u nás plnit Nejvyšší soud ČR.

⁷⁾ Spolková právní forma je ve Švýcarsku využívána prakticky ve všech sférách a mají ji i politické strany a hospodářské svazy, sdružení spotřebitelů, odbory i svazy zaměstnavatelů. Důležité jsou rovněž spolky v oblasti sportu (sportovní kluby), kultury, vědy, výzkumu, vzdělávání, ochrany životního prostředí a společného trávení volného času. V neposlední řadě jsou důležité pro uplatňování svobody náboženského vyznání.

⁸⁾ V některých případech, podle druhu vykonávané hospodářské činnosti, je dána zákonem povinnost nechat zapsat spolek do obchodního rejstříku pouze tehdy, pokud dosahuje ročního obratu vyššího než 100 000 CHF [viz § 53 písm. c) a § 54 Handelsregister Verordnung (švýcarského zákona o obchodním rejstříku)].

⁹⁾ Eliáš, K. – Zuklínová, M.: Principy a východiska nového kodexu soukromého práva. Linde, Praha 2001, str. 107: „Občanský zákoník bude reformován v duchu úplné rekodifikace, která vytvoří obsahově (preferencí jednotného hodnotového systému), systematickým uspořádáním, volbou terminologie a uspořádáním i podobou jednotlivých normativních konstrukcí celkový rámec a normativní bázi pro celé soukromé právo.“

¹⁰⁾ Viz § 178 odst. 1 návrhu.

¹¹⁾ § 178 odst. 2 návrhu.

¹²⁾ § 179 odst. 2 a 3 návrhu.

¹³⁾ Ministerstvo vnitra ČR dnes chybně vykládá stávající zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, když vytýká občanským sdružením to, že jejich činnost se vztahuje i k nečlenům, což ministerstvo mylně považuje za porušení zmíněného zákona.

¹⁴⁾ § 181 návrhu:

Hlavní činností spolku může být jen uspokojování a ochrana těch zájmů, k jejichž naplňování je spolek založen. Podnikání nebo jiná výdělečná činnost hlavní činností spolku být nemůže.

¹⁵⁾ § 182 návrhu:

(1) Vedle hlavní činnosti může spolek vyvíjet též vedlejší hospodářskou činnost spočívající v podnikání nebo jiné výdělečné činnosti, pokud je její účel v podpoře hlavní činnosti nebo v hospodárném využití spolkového majetku.

(2) Zisk z činnosti spolku lze použít pouze pro spolkovou činnost, včetně správy spolku.

¹⁶⁾ Změna povede ke sloučení § 181 a 182 návrhu (viz výše) v jediný (§ 181) a jejich celkovému zkrácení. Úprava může mít následující podobu:

2. Založení spolku

Spolek je, obdobně jako další korporace soukromého práva, zakládán vícestranným právním úkonem, který splňuje zákonem stanovené formální a obsahové náležitosti. Minimální počet osob, které mohou založit spolek, se v jednotlivých zemích liší. Jediným smyslem tohoto kritéria je naplnit smysl sdružování (více osob dohromady k naplňování společných cílů) a zároveň nevytvořit neodůvodněnou překážku pro výkon sdružovacího práva.

Podle švýcarské úpravy v ZGB splývá založení spolku (tedy projev vůle jeho zakladatelů) a jeho vznik jako právnické osoby v jeden okamžik.¹⁷⁾ Dle ustanovení § 60 odst. 1 ZGB musí zakladatelé (alespoň dvě osoby) pro nabytí právní subjektivity spolku (vznik) ve stanovách projevit vůli k vytvoření samostatné korporace. Dále § 60 odst. 2 ZGB stanoví pro stanovy spolku povinnou písemnou formu a tři základní náležitosti stanov (viz níže), kterými jsou vymezení účelu spolku, údaje o jeho prostředcích (příjmech) a organizační struktura. Ačkoli ZGB nestanoví další povinné náležitosti stanov, je zřejmé, že s nimi implicitně počítá (např. pokud jde o název spolku).

Pojetí obsažené v návrhu nového občanského zákoníku umožňuje dva možné způsoby založení spolku. Může se tak stát buď dohodou zakladatelů o stanovách,¹⁸⁾ nebo usnesením ustavující schůze.¹⁹⁾ První odstavec zmíněného ustanovení sice hovoří o přijetí stanov,²⁰⁾ nicméně význam je totožný s ustanovením § 183, tedy založení spolku.²¹⁾ Návrh stanovuje, že k založení spolku je třeba společné vůle alespoň tří osob.²²⁾ Zakladateli tedy mohou být jak osoby fyzické, tak právnické.

Založení spolku usnesením ustavující schůze podle § 185 návrhu²³⁾ předpokládá, že tříčlenný přípravný

§ 181

(1) Účelem spolku nemůže být podnikání.

(2) Spolek může vyvíjet hospodářskou činnost spočívající v podnikání nebo jiné výdělečné činnosti, pokud je její účel v podpoře účelu (činnosti), pro který byl spolek založen, nebo v hospodárném využití spolkového majetku.

(3) Zisk z činnosti spolku lze použít pouze pro spolkovou činnost včetně správy spolku.

¹⁷⁾ Ronovská, K.: Soukromoprávní aspekty spolkového a nadačního práva v Česku, ve Švýcarsku a v Nizozemí. MU, Brno 2004, str. 163.

¹⁸⁾ Viz ustanovení § 183 návrhu.

¹⁹⁾ Viz ustanovení § 185 návrhu.

²⁰⁾ § 185 odst. 1 návrhu:

(1) Stanovy lze přijmout i usnesením ustavující schůze jako orgánu tvořícího se spolku...

²¹⁾ Hlavní zpracovatel prof. Karel Eliáš počítá s tím, že § 185 bude pro lepší srozumitelnost ještě přeformulován tak, aby hovořil přímo o zakládání spolku.

²²⁾ § 178 odst. 1 návrhu:

(1) Alespoň tři osoby vedené společným zájmem mohou založit k jeho naplňování spolek jako samosprávný a dobrovolný svazek členů a spolčovat se v něm...

²³⁾ § 185 návrhu občanského zákoníku:

ný výbor vypracuje návrh stanov a svolá ustavující schůzi. Ustanovení § 185 odst. 2 návrhu zřejmě ještě projde úpravami, které by měly usnadnit přípravu vzniku spolku. Jde především o to, že přípravný výbor by měl postačit napříště i jednočlenný. V návaznosti na toto zjednodušení bude třeba mírně upravit § 188 návrhu. Podle stávající podoby tohoto ustanovení nelze konat ustavující schůzi v případě, že se dostaví jen členové (tříčlenného) přípravného výboru; tito členové však mohou uzavřít dohodu o stanovách dle § 183 odst. 1 návrhu.²⁴⁾ Při nemožnosti konat ustavující schůzi budou moci (po úpravě ustanovení § 188 návrhu) uzavřít dohodu o stanovách nejméně tři účastníci, kteří se na tuto schůzi dostaví.²⁵⁾

Pokud by výše naznačené změny nebyly provedeny, pak by byla pro založení spolku usnesením ustavující schůze stanovena přísnější kritéria²⁶⁾ než pro založení spolku cestou dohody o stanovách.

3. Formální a obsahové náležitosti stanov

Stanovy jsou základním dokumentem spolku, jeho „ústavou“.²⁷⁾ Jedná se o písemný dokument, který obsahuje pro existenci a činnost spolku zcela zásadní ustanovení. Vzhledem k jeho značnému významu požaduje zákon určitou formu a obsah takového dokumentu.

Ve Švýcarsku jsou stanovy (*Statuten, Verfassung, Reglement*) chápány nikoli jako smlouva, ale jako specifický soukromoprávní úkon *sui generis*, přičemž jejich platnost podléhá stejným omezením jako smlouvy; musí být v souladu se zákonem, dobrými

(1) Stanovy lze přijmout i usnesením ustavující schůze jako orgánu tvořícího se spolku. Ustanovení o členské schůzi se použije obdobně.

(2) Má-li se konat ustavující schůze, nejméně tři osoby jako přípravný výbor vypracují návrh stanov a svolají vhodným způsobem další zájemce o založení spolku k ustavující schůzi. Ze svolání ustavující schůze musí být patry alespoň místo a čas jejího zahájení, skutečnost, že se na ní bude jednat o založení spolku včetně vymezení jeho spolkové činnosti a případných podmínek pro členství ve spolku, dále pak i údaj, kde a kdy je možné nahlédnout do návrhu stanov.

²⁴⁾ § 188 návrhu:

Dostaví-li se na ustavující schůzi jen členové přípravného výboru, nelze ji konat. Členové přípravného výboru však mohou uzavřít dohodu o stanovách podle § 183 odst. 1.

²⁵⁾ Např. přijít musí nejméně jeden člen přípravného výboru a dva účastníci ustavující schůze. Pokud se ovšem na ustavující schůzi (včetně přípravného výboru) nedostaví alespoň tři osoby, pak nelze uzavřít ani dohodu o stanovách dle § 183 odst. 1 návrhu.

²⁶⁾ Na ustavující schůzi by musel přijít celý ustavující výbor (tzn. tři osoby dle současného stavu návrhu) a ještě nejméně jeden zájemce o založení spolku. Celkem tedy nejméně čtyři lidé. Na druhou stranu pro uzavření dohody o stanovách (tedy založení spolku) postačují jen tři osoby.

²⁷⁾ V zásadě platí pro vztah mezi zákonnou úpravou a stanovami následující vztah: od kogentních norem, kterých je však vzhledem k spolkové autonomii minimum, se nelze odchýlit. Dispozitivní normy spolkového práva jsou aplikovatelné, pokud není ve stanovách uvedeno jinak. Chybí-li zvláštní úprava pro spolek, je využitelná obecná úprava postavení právnických osob.

mravy a veřejným pořádkem (§ 7 ZGB). Stanovy musí být vyhotoveny v **písemné formě** a musí v nich být projevena **vůle** k vytvoření samostatné korporace (§ 52 ZGB). Další obligatorní **obsahové náležitosti** určuje § 60 odst. 2 ZGB: účel spolku, finanční prostředky (příjmy spolku), organizace (organizační struktura).

Spolek si však lze jen těžko představit bez členské základy, názvu a sídla.²⁸⁾ Pro spolky, které jsou povinny se nechat zaregistrovat (§ 61 odst. 2 ZGB) nebo se nechají zapsat dobrovolně (§ 61 odst. 1 ZGB) do obchodního rejstříku, stanovuje § 28 odst. 4 zákona o obchodním rejstříku (*Handelsregisterverordnung*) povinnost přiložit k návrhu opis stanov, podepsaný od předsedy spolku a zapisovatele.

Návrh občanského zákoníku předpokládá pro stanovy prostou písemnou formu bez nutnosti úředního ověření. Podle ustanovení § 183 odst. 2 návrhu musí mít dohoda o stanovách (stanovy) alespoň tyto minimální obsahové náležitosti: název a sídlo spolku, vymezení spolkové činnosti (účel), povinnosti, které mají členové vůči spolku, popřípadě určení způsobu, jak jim budou takové povinnosti ukládány, ustanovení o orgánech spolku, způsob svolávání členské schůze, způsob, jak se ustavují i odvolávají z funkcí členové statutárního orgánu a jak spolek zastupují, způsob použití likvidačního zůstatku, nebo určení, jak se tento způsob stanoví, a případné vymezení vedlejší hospodářské činnosti.

Je vhodné uvažovat o určitém rozšíření těchto minimálních požadavků tak, aby bylo možno celkově zestručnit příslušné pasáže spolkové úpravy (např. o organizační struktuře spolku § 209 až 235 návrhu) a zvýšit jejich srozumitelnost pro laickou veřejnost. Právo se má v duchu zásad moderní legislativy co možná nejvíce přibližovat potřebám svých adresátů.²⁹⁾

²⁸⁾ Pokud není ve stanovách uvedeno jinak, platí, že se sídlo nachází v souladu s § 56 ZGB na místě, odkud je spolek řízen či spravován.

²⁹⁾ Možné změny § 183 odst. 2 návrhu (podtržené) by mohly mít např. tuto podobu:

- (2) Stanovy obsahují alespoň
- a) název a sídlo spolku,
 - b) jeho účel vymezením spolkové činnosti, kterou je účelů dosahováno,
 - c) práva a povinnosti, které mají členové vůči spolku, popřípadě určení způsobu, jak jim budou taková práva a povinnosti vznikat,
 - d) ustanovení o orgánech spolku,
 - e) způsob svolávání nejvyššího orgánu spolku,
 - f) způsob, jak se ustavují i odvolávají z funkcí členové statutárního orgánu a jak spolek zastupují,
 - g) způsob použití likvidačního zůstatku, nebo určení, jak se tento způsob stanoví,
 - h) případné vymezení hospodářské činnosti,
 - ch) pokud orgán spolku rozhoduje spory náležející do spolkové samosprávy, pak z působ rozhodování a
 - i) zda spolek vede seznam členů.

4. Vznik spolku jako právnické osoby

Jak bylo řečeno výše, podle švýcarského ZGB splývá založení spolku a jeho vznik jako samostatné právnické osoby v jedno.³⁰⁾ Spolky, které nejsou založeny za účelem podnikání, vůbec nemusí být zapsány v obchodním rejstříku.³¹⁾

Založení a vznik spolku jako právnické osoby je v ZGB pojednáno v pouhých sedmi stručných paragrafech. ZGB se nezabývá způsoby založení (dohoda o stanovách, usnesení ustavující schůze), ale až výsledkem, tedy písemným projevem vůle zakladatelů po založení spolku ve stanovách a jejich stručnými náležitostmi.³²⁾

Návrh nového občanského zákoníku nahrazuje současný registrační princip vzniku spolku (obsažený v zákoně č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, v aktuálním znění) principem evidenčním, kdy spolek jako právnická osoba vzniká přijetím stanov (dle § 191 odst. 1 návrhu). Registraci spolku ministerstvem vnitřníra označuje důvodová zpráva k návrhu nového občanského zákoníku za pozůstatek praxe policejního státu, která byla zavedena v někdejší habsburské monarchii v období bachovského absolutismu.³³⁾ Zápis do spolkového rejstříku bude mít již jen deklaratorní účinky.

Konečné znění právní úpravy regulující vznik spolků je stále předmětem diskusí. Bylo však dosaženo obecné shody, že spolek bude vznikat účinností stanov, což by mělo být do návrhu v tomto smyslu doplněno. Odpadne tedy nejednotnost, kdy spolek je podle současné podoby návrhu zakládán dohodou zakladatelů o stanovách (dle § 183 odst. 1), ovšem ustavující schůze (dle § 185 odst. 1) stanovy přijímá (což vede také k založení spolku) a podle ustanovení § 191 odst. 1 spolek vzniká přijetím stanov.³⁴⁾

Rozdělení procesu na založení a vznik spolku jako právnické osoby je tedy pouze záležitostí právní teorie pro případ, kdy by účinnost stanov³⁵⁾ nesplyvala s jejich přijetím,³⁶⁾ resp. uzavřením dohody o stanovách.³⁷⁾

³⁰⁾ Ronovská, K.: Soukromoprávní aspekty spolkového a nadačního práva v Česku, ve Švýcarsku a v Nizozemí. MU, Brno, 2004, str. 163.

³¹⁾ Viz ustanovení § 52 odst. 2 ZGB.

³²⁾ Viz ustanovení § 60 odst. 2 ZGB.

³³⁾ Viz zdůvodnění k ustanovením § 183 až 191 návrhu, str. 44 návrhu.

³⁴⁾ Navržené změny jsou pro přehlednost podtrženy:

§ 183, odst. 1 návrhu:

(1) Spolek se zakládá dohodou zakladatelů o stanovách.

§ 185, odst. 1 návrhu:

(1) Stanovy lze přijmout/Spolek lze založit i usnesením ustavující schůze jako orgánu tvořícího se spolku. Ustanovení o členské schůzi se použijí obdobně.

§ 191, odst. 1 návrhu:

(1) Spolek vzniká přijetím/účinností stanov.

³⁵⁾ Viz ustanovení § 191 odst. 1 návrhu.

³⁶⁾ Viz ustanovení § 185 odst. 1 návrhu.

³⁷⁾ Viz ustanovení § 183 odst. 1 návrhu.

Na návrh statutárního orgánu spolku má být dle ustanovení § 191 odst. 2 návrhu nového občanského zákoníku proveden zápis spolku do veřejného spolkového rejstříku. Motivací členů přípravného výboru a případně statutárního orgánu k urychlenému ohlášení vzniku spolku je jejich společné a nerozdílné ručení za závazky spolku vzniklé do jeho zápisu ve spolkovém rejstříku.³⁸⁾ Zavedení veřejného rejstříku jednoznačně zvýší transparentnost spolků.

5. Vnitřní organizační struktura spolku

Úprava vnitřní organizace spolku by měla respektovat široké pojetí spolkové autonomie a samosprávy. Na druhou stranu by však zákon měl alespoň rámcově vymezit vnitřní strukturu spolku – obecně definovat podobu nejvyššího, výkonného a případně i kontrolního orgánu. Z důvodů ochrany členů měl by stanovit režim ustavování těchto orgánů, jejich práva a povinnosti, rozdělení kompetencí mezi nejvyšším a řídicím orgánem apod.

Při založení každého spolku musí být určena alespoň minimální vnitřní organizační struktura, s ohledem na jeho účel. Ta může být regulována jednak objektivním právem a jednak individuálními pravidly jednotlivých spolků.

Švýcarský občanský zákoník předepisuje spolku, v § 64 odst. 1 a 2 ZGB, obligatorně dva orgány – nejvyšší orgán spolku „*Vereinsversammlung*“ (členská schůze, spolkové shromáždění), který je tvůrcem vůle spolku, a výkonný orgán spolku „*Vorstand*“ (vedení spolku), jež je řídicím a reprezentačním orgánem. Pravidelně bývá zřizován vnitřní kontrolní orgán spolku (dozorčí rada či revizor) nebo nejrůznější výbory a komise; záleží na zakotvení ve stanovách.

Navrhovaná úprava v novém občanském zákoníku počítá s tradiční dvojicí orgánů spolku. Obligatorně zřizovanými orgány by měly být: a) nejvyšší orgán (členská schůze) a b) statutární orgán, buď kolektivní nebo individuální (výbor, předseda). Existence orgánu kontrolní či rozhodčí povahy není předepsána obligatorně.

Uspořádání orgánů spolku v návrhu je stále předmětem diskusí. Jak bylo řečeno výše, jedná se o soukromoprávní záležitost spadající do spolkové samosprávy a nepřiměřená ingerence státu je porušením práva na svobodu sdružování zakotveného v čl. 20 Listiny základních práv a svobod. Tato ústavněprávní maxima může být regulována pouze v zájmu členů spolku nebo třetích osob.

V případě ochrany práv členů je situace ještě o něco složitější. V diskusi k návrhu zaznívají silné hlasy, které obhajují modely autoritativního řízení spolku³⁹⁾ s absencí orgánů, které předepisuje návrh (především členská schůze jako nejvyššího orgánu

spolku). Ačkoli se může zdát, že takové vnitřní uspořádání spolku může porušovat práva členů nebo jejich určitých skupin, jejich zastánci uvádějí zajímavé argumenty pro jejich podporu.

Jedním z těchto argumentů je skutečnost, že otázka vnitřního organizačního uspořádání je výhradní záležitostí spolkové samosprávy a není vhodné do ní zasahovat zákonem.

Druhým nejčastějším argumentem, který vychází prvního, je názor, že lidé (osoby) se ve spolcích sdružují svobodně a na základě svých informací (mimo jiné i o orgánech spolku) se sami rozhodují, zda do určitého spolku vstoupí či nikoli.

Třetím nejvýznamnějším argumentem je skutečnost, že demokratický model vnitřní organizace spolku, který předepisuje návrh nového občanského zákoníku, nemusí vyhovovat všem druhům spolků, které se v občanském sektoru pohybují. Dosavadní výsledky diskuse k návrhu ukazují, že je vhodné do něj doplnit ustanovení, které by spolku umožňovalo upravit si vnitřní orgány odlišně od zákona.

Proti těmto argumentům lze ovšem postavit problémy, s nimiž se spolky v současnosti potýkají. Stávající zákonná úprava zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů nevymezuje povinnou minimální organizační strukturu spolku.⁴⁰⁾ Tato volnost však v praxi často vede k situacím, kdy spolek není schopen utvářet svou vůli a ztrácí svou schopnost vystupovat v právních vztazích.⁴¹⁾

Jako standardní a též efektivní řešení se jeví ponechat spolkům volnou ruku při vytváření jejich orgánů, ovšem s tím, že členská schůze bude vždy nejvyšším orgánem, který bude plnit funkci pojistky. Zachována tak bude potřebná spolková samospráva a zákon tím zároveň předejde vzniku případů, kdy se nefunkční spolky obracejí na soud. Členská schůze by proto měla vždy mít nejvyšší pravomoc v otázkách jako je rozpuštění spolku, ustavování a odvolávání ostatních orgánů, řešení situací, kdy spolek nebude schopen utvářet svou vůli prostřednictvím jiných svých orgánů,⁴²⁾ případně bude nějaký jeho orgán poškozovat zájmy členů spolku apod.

Návrh obsahuje rovněž možnost zřídit rozhodčí komisi,⁴³⁾ jejíž právní základ musí být, z důvodů vy-

³⁸⁾ Viz ustanovení § 191 odst. 3 návrhu.

³⁹⁾ Např. nejvyšším orgánem spolku by nebyla členská schůze, ale ředitel spolku.

⁴⁰⁾ Umožňuje tedy spolkům, aby si upravili organizační strukturu zcela podle svého uvážení.

⁴¹⁾ Často dochází k situacím, kdy zvláštní nejvyšší orgán spolku, např. ředitel, přestane vykonávat svou funkci, zemře atd. Pokud spolek nemá ve svých stanovách ustanovení, která by pamatovala na to, jak nahradit vůli tohoto ředitele (nabízí se usnesení členské schůze), pak se spolek stává zcela nefunkčním. Jedinou cestou je obrátit se na soud s žalobou na nahrazení projevu vůle nejvyššího orgánu. Takový postup je ovšem nevýhodný nejen pro spolek, ale i pro celou společnost, neboť uvádí do nejistoty třetí osoby a zbytečně zatěžuje soudní systém.

⁴²⁾ Viz poznámka č. 39.

⁴³⁾ § 234 návrhu:

(1) Do působnosti rozhodčí komise náleží rozhodnutí o vyloučení člena ze spolku. Rozhoduje též spory mezi členem a spolkem

konatelnosti rozhodnutí, upraven na úrovni zákona.⁴⁴⁾ Rozhodčí komise bude mít pravomoc rozhodovat spory spadající do spolkové samosprávy. Její pravomoc bude tedy výrazně širší než jsou možnosti rozhodců podle stávajícího zákona o rozhodčím řízení a výkonu rozhodčích nálezů.⁴⁵⁾ Autoři jsou přesvědčeni, že zavedení institutu rozhodčí komise usnadní spolkům řešení jejich vnitřních sporů a uleví též našim zahlceným soudům.

o placení členských příspěvků a další sporné záležitosti náležející do spolkové samosprávy v rozsahu určeném stanovami.

(2) Rozhodčí komise může záležitost projednat a rozhodnout jen za přítomnosti prostě většiny svých členů, nejméně však tří.

⁴⁴⁾ Viz ustanovení § 235 návrhu.

⁴⁵⁾ § 2 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a výkonu rozhodčích nálezů:

(1) Strany se mohou dohodnout, že o majetkových sporech mezi nimi, s výjimkou sporů vzniklých v souvislosti s výkonem rozhodnutí a sporů vyvolaných prováděním konkursu nebo vyrovnání, k jejichž projednání a rozhodnutí by jinak byla dána pravomoc soudu, má rozhodovat jeden nebo více rozhodců nebo stálý rozhodčí soud (rozhodčí smlouva).

(2) Rozhodčí smlouvu lze platně uzavřít, jestliže strany by mohly o předmětu sporu uzavřít smír.

Je nutné zmínit, že v důvodové zprávě je sice proklamována volnost spolku při regulaci vnitřních poměrů,⁴⁶⁾ návrh zákona však na některých místech stanovuje poměrně přísnou, pro potřeby spolků až příliš složitou, úpravu.

V dalším čísle *Via Iuris* podrobně rozebereme jednotlivé orgány spolku (členskou schůzi, statutární orgán atd.), různé účely spolků, problematiku členství ve spolku a též zrušení a zánik spolku.

(Dokončení příště)

(3) Rozhodčí smlouva se může týkat:

a) jednotlivého již vzniklého sporu (smlouva o rozhodci), nebo

b) všech sporů, které by v budoucnu vznikly z určitého právního vztahu nebo z vymezeného okruhu právních vztahů (rozhodčí doložka).

(4) Není-li v rozhodčí smlouvě uvedeno jinak, vztahuje se jak na práva z právních vztahů přímo vznikající, tak i na otázku právní platnosti těchto právních vztahů, jakož i na práva s těmito právy související.

(5) Rozhodčí smlouva váže také právní nástupce stran, pokud to strany v této smlouvě výslovně nevyloučí.

⁴⁶⁾ Důvodová zpráva hovoří o stanovení „zákoného minima“, nad jehož rámec mohou spolky upravit své kompetence.

Mgr. Martin Fadrný,
advokátní koncipient,
působí rovněž
v organizaci Ekologický
právní servis

Michael Kousal, působí
v organizaci Ekologický
právní servis

Přístup k informacím po letošní novele

MARTIN FADRNÝ, MICHAEL KOUSAL

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je (spolu se zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí) jedním ze dvou platných „informačních“ zákonů. Zákon č. 61/2006 Sb., kterým se zákon č. 106/1999 Sb. novelizuje, zavádí oproti dřívější právní úpravě podstatné změny. Cílem tohoto článku je představit alespoň ty nejzásadnější z nich.¹⁾

Dosavadní aplikace zákona a některé problémy

Zákon č. 106/1999 Sb. provádí ústavně zaručené politické právo na informace, které je založeno v čl. 17 odst. 1, 2 a 4 Listiny základních práv a svobod. V době, která je často charakterizována jako informační, je právo na informace zjevně jedním z klíčových prvků ve vztahu stát – občan.²⁾ Díky tomu, jak často byl zá-

kon v praxi využíván, a také protože sebou nese poměrně zásadní a mnohými ne zcela vítanou změnu ve filozofii přístupu úřadů k občanům (princip otevřenosti – publicity – veřejné sféry), stal se jeho výklad příčinou množství polemik a přinesl řadu soudních sporů. Aplikace zákona (resp. obou „informačních“ zákonů) byla také od počátku předmětem intenzivního zájmu především občanské společnosti, vzniklo několik komentářů, dlouhodobě jsou sledovány typické problémy naplňování zákona a tvořící se judikatura.³⁾ Bylo proto možné vcelku reprezentativně zformulovat nedostatky původního znění zákona a stanovit priority pro jeho novelizaci.⁴⁾

¹⁾ Zákon č. 61/2006 Sb. byl vyhlášen v částce 26 Sbírky zákonů ze dne 8. 3. 2006.

²⁾ Korbel, F.: Svobodný přístup k informacím podle zákona 106/1999 Sb. – vybrané problémy (disertační práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, 2005); Korbel, F. a kol.: Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář, 2. vydání, Praha, Linde 2005.

³⁾ Za všechny jmenujme aktivity Oldřicha Kužilka – viz webová stránka www.otevrete.cz (dříve www.ostosest.cz).

Mezi nejpodstatnější problémy starého znění zákona patřila podle našeho názoru otázka vymezení povinných subjektů (kdo je a kdo není „veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky“), vztah zákona k jiným předpisům (typicky institut nahlížení do spisu v režimu správního řádu nebo stavebního zákona), otázka ochrany obchodního tajemství (časté omezování přístupu k některým smlouvám s odůvodněním, že jde o obchodní tajemství; úřady nezkoumaly naplnění definičních znaků obchodního tajemství podle § 17 obchodního zákoníku), způsob zpoplatnění informací (spory a někdy i excesy spojené s úhradou nákladů za vyhledávání informace) a problémy spojené s institutem fiktivního rozhodnutí o odepření informace (počítání lhůt a především faktická bezzubost soudního přezkumu). Další praktickou slabinou, relevantní nejen v kontextu zákona č. 106/1999 Sb., je poměrně nevstřícný a nesystematický přístup mnohých úřadů (dovolíme si v tomto textu namísto o „povinném subjektu“ hovořit vesměs o „úřadu“) k moderním informačním technologiím. Jak se zdá, novela poměrně pozitivně reaguje alespoň na část z výše uvedených problémů.

Důvody a zdroje novelizace

Hlavním důvodem předložení vládní novely zákona o svobodném přístupu k informacím byla nicméně Směrnice Evropského parlamentu a rady 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru.⁴⁾ Cílem Směrnice je snadné a jednotné používání informací či dokumentů subjektů veřejného sektoru v rámci Evropské unie, směrnice usiluje o elektronizaci režimu poskytování informací. Směrnice klade důraz zejména na tvorbu předpokladů pro komerčního využití informací veřejné správy.⁵⁾ Transpozice Směrnice byla našťastí rovněž impulsem k zohlednění dosavadních zkušeností s aplikací zákona č. 106/1999 Sb. a také příležitostí k zapracování procesních institutů, které přináší zejména zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“, resp. „nový správní řád“).

Projedme nejdůležitější změny zákona,⁶⁾ klíčem k jejich výběru bude především způsob, jakým nove-

la reaguje na dosavadní aplikační problémy (vymezení povinných subjektů, vztah ke zvláštním předpisům, obchodní tajemství, stížnosti, odvolání a soudní přezkum, úhrady).

Povinné subjekty

Okruh subjektů povinných poskytovat informace novela rozšířila v ust. § 2 odst. 1 – povinnými subjekty jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Novela tak reaguje na judikaturu a fakticky zjednodušuje situaci: vychází z názoru, že žadatel má právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce bez ohledu na to, zda hospodaří s veřejnými prostředky či nikoli.⁷⁾

Vztah ke zvláštním předpisům

Problematické dosavadní znění § 2 odst. 3 novela upřesňuje – nyní se výslovně stanoví, že jedinou zvláštní úpravou, která má přednost před zákonem č. 106/99 Sb., je taková, která komplexně upravuje poskytování informací.

Novela tak reaguje, bohužel stále ještě ne zcela průhledně, na situaci, kdy jsou některými úřady odmítány obecně informace z oblasti jimi vedených správních řízení s tím, že se zde zákon č. 106/1999 Sb. vedle speciální úpravy řízení vedeného podle správního řádu (nebo, zprostředkovaně, stavebního zákona) vůbec neuplatní. V otázce vztahu mezi úpravou nahlížení do spisu ve správním řádu se Nejvyšší správní soud přiklonil k názoru, že takovýto zvláštním předpisem byl i § 23 zákona č. 71/1967 Sb. („starého“ správního řádu), a že tedy v případech, na které se toto ustanovení vztahovalo (tedy nahlížení do správního spisu), zákon o svobodném přístupu k informacím nebylo možné aplikovat.⁸⁾ S ohledem na toto stanovisko bude tedy nutné za zvláštní úpravu, vylučující postup podle zákona č. 106/1999 Sb., považovat i § 38 platného správního řádu. Otázkou ovšem je rozsah této „výluky“.

Podle našeho názoru by se měla týkat pouze situace osobního, resp. „fyzického“ nahlížení do spisu (zpravidla u správního orgánu), neboť právě a pouze na tuto situaci se úprava obsažená ve správním řádu vztahuje. Pokud však žadatel s odkazem na zákon č. 106/1999 Sb. požádá o poskytnutí informací obsažených ve spise jinou formou než nahlédnutím (např.

⁴⁾ Viz např. nepřijatý Senátní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 23. 4. 2002, a důvodová zpráva k němu (na <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=4&T=9>).

⁵⁾ Viz vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 26. 5. 2005, a důvodová zpráva k němu (na <http://psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=991>).

⁶⁾ Také viz Kužilek, O.: Popis změn v zákonu o svobodě informací, publikováno na <http://otevrete.cz/index.php?akce=clanek&id=617> bez data; Kousal, M.: Novinky ve svobodném přístupu k informacím poprvé, na http://www.viaiuris.pilaw.cz/vi-nove_pravni_predpisy/290306.phtml.

⁷⁾ Názor předkladatele „...vychází především z povahy těchto institucí, které jsou zřízeny státem, sledují veřejný účel, jejich orgány jsou vytvářeny či spoluvytvářeny státem a stát na jejich činnost dohlíží... Pokud některá instituce naplní tyto znaky, je to samo o sobě dostatečným důvodem pro to, aby i na ni dopadla povinnost poskytovat informace“ (důvodová zpráva k novele, viz pozn. 5). Vymezení znaků veřejné instituce je převzato z rozhodnutí Ústavního soudu III. ÚS 686/02 [Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 29, Nález č. 30, str. 257].

⁸⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2004, čj. 5 A 158/2001-100 (č. 204/2004 Sb. NSS).

sdělením konkrétního údaje nebo poskytnutím kopie listin ve spise obsažených), je podle našeho názoru na místě zákony upravující „právo na informace“ v plném rozsahu aplikovat, neboť na tyto jiné formy poskytování informací se § 38 správního řádu nevztahuje.⁹⁾

Obchodní tajemství

Praxe zaznamenala časté odmítání žádostí o poskytnutí informace z důvodu pouhého označení informace za obchodní tajemství bez současné existence dalších nezbytných znaků. Obchodní tajemství je vymezeno v § 17 obchodního zákoníku, k tomu, aby se o obchodní tajemství skutečně jednalo, musí být naplněny všechny pojmové znaky stanovené zákonem. Někdy však dochází např. k uzavírání smluv, které samy sebe označují za obchodní tajemství, aniž by tyto pojmové znaky splňovaly. Některé úřady vycházely z nesprávného výkladu § 9 zákona a odmítaly poskytnout informace pouze **označené** za obchodní tajemství bez toho, aby zkoumaly přítomnost dalších pojmových znaků obchodního tajemství. Soudy však tento výklad ve své rozhodovací praxi odmítly a judikovaly, že povinný subjekt má povinnost zkoumat přítomnost všech znaků obchodního tajemství.¹⁰⁾ Novela upravuje § 9 zákona v souladu s touto rozhodovací praxí tak, aby bylo zřejmé, že k odmítnutí poskytnutí požadovaných informací může dojít jen tehdy, pokud chrání skutečně existující obchodní tajemství.¹¹⁾ Relevantní je též znění § 15 odst. 2 zákona (zpřesnění obligatorních náležitostí rozhod-

nutí o odepření žádosti, souvisí-li s obchodním tajemstvím).

Odvolání, stížnost proti nečinnosti a postupům povinného subjektu

Novela dále zásadním způsobem změnila vztah zákona č. 106/1999 Sb. a (nového) správního řádu. Zrušila institut fiktivního rozhodnutí, odvolání je (s výjimkami – srov. § 16 odst. 2 a 3) v režimu správního řádu. Dále výslovně umožnila použití opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu a zavedla nový institut stížnosti, na který se, vzhledem k ustanovení § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., nevztahují ani subsidiárně ustanovení § 175 správního řádu o vyřizování stížností¹²⁾ (jedná se tedy o dva zcela odlišné „typy“ stížnosti, které mají společný pouze název). Budeme se v článku krátce věnovat pouze posledním dvěma pojmům.

Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace dle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. má oproti ostatním stížnostem odlišná pravidla. Žadatel ji může podat pouze v případech, kdy nesouhlasí s tím, že jej povinný subjekt místo poskytnutí informace odkázal na zveřejněnou informaci, nebo že mu povinný subjekt do 15 dnů od podání žádosti, či jejího doplnění, ani ve lhůtě prodloužení dle § 14 odst. 7 neposkytl informace ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Dále může žadatel podat tuto stížnost v případech, kdy mu byly požadované informace poskytnuty jen částečně, aniž by povinný subjekt vydal o zbytku žádosti rozhodnutí o odepření informací, nebo kdy žadatel nesouhlasí s výší nákladů, které má za poskytnutí informace zaplatit dle § 17 odst. 3, nebo s výší odměny, kterou má uhradit za poskytnutí licence na informace.¹³⁾

Stížnost se podává u povinného subjektu a to do 30 dnů ode dne, kdy žadateli bylo doručeno oznámení o odkazu na zveřejněnou informaci, sdělení, že žádost byla odložena, protože se požadované informace nevztahují k působnosti povinného subjektu, nebo sdělení částky, kterou má uhradit za náklady na poskytnutí informace podle § 17 (nebo kterou má dle § 14a odst. 2 uhradit za poskytnutí licence na požadovanou informaci). V ostatních případech se podává stížnost do 30 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro poskytnutí informací popřípadě prodloužená lhůta dle § 14 odst. 7. Povinný subjekt má ode dne doručení stížnosti povinnost buď poskytnout požadovanou informaci, nebo zamítnout žádost o informace, nebo postoupit stížnost se spisovým materiálem nadřízené-

⁹⁾ Tento názor podporuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, čj. 6 As 40/2004 – 62 [č. 12/2005 Sb. NSS]. Rozsudek se sice týká žádosti o poskytnutí kopií zápisů z jednání rady města, argumentace soudu je však analogicky použitelná i na poskytování kopií ze správních spisů: Jestliže právní předpis (v daném případě zákon o obcích) obsahuje speciální ustanovení o možnosti nahlížení do některých písemností, týkajících se činnosti obce a jejích orgánů [§ 16 odst. 2 písm. e)], pak jde o speciální úpravu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., ale právě jen pro „přímý“ či „fyzický“ přístup k těmto písemnostem, spojený se situací „nahlížení“. Pokud žadatel požaduje zpřístupnění informací, obsažených v těchto písemnostech, jinou formou (například pořízením kopií), uplatní se obecná úprava obsažená v zákoně č. 106/1999 Sb.

¹⁰⁾ Vedle toho srov. i nepublikovaný rozsudek Krajského soudu v Praze č. 44 Ca 82/2005-32, ze dne 14. 3. 2006, ve věci EPS v. Rada města Kolína. Soud uvádí že „z obsahu správního spisu tak nevyplývá, zda podnikatelé, účastníci smlouvy o dílo, ještě před doručením žádosti o poskytnutí informace Městskému úřadu Kolín učinili projev vůle o tom, co považují ve vztahu k sobě za předmět obchodního tajemství a co má být utajeno, na jejichž podkladě by bylo možno dovodit, že žalobcem požadovaná informace je podle § 9 odst. 1 zákona o informacích označena za obchodní tajemství ve smyslu § 17 obchodního zákoníku...“ Soud rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zrušil pro vady řízení, protože „skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ rozhodnutí, nemá oporu ve spisu a dále proto, že skutkový stav vyžaduje ohledně naplnění zákonných znaků obchodního tajemství, u informací obsažených ve Smlouvě o dílo zásadní doplnění“.

¹¹⁾ Diskuse viz důvodová zpráva k novele citovaná v pozn. 5, bod 19.

¹²⁾ Ustanovení § 175 zákona č. 500/2004 Sb. stanovuje obecná pravidla pro vyřizování stížností správními orgány.

¹³⁾ Tuto „stížnost“ tedy nelze například podat v případě, že nečinným je odvolací orgán – proti nečinnosti odvolacího orgánu se lze bránit pouze podnětem k opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu a žalobou pro nečinnost.

mu orgánu (anebo předložit žadateli konečnou licenční nabídku).

Na postup vyřízení stížnosti se dle § 20 odst. 4 použijí ze správního řádu pouze ustanovení o počítání lhůt, o doručování, o ochraně proti nečinnosti, ustanovení § 178 správního řádu o určení nadřízeného orgánu a ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů (§ 2 až 8 správního řádu).¹⁴⁾ Postup nadřízeného orgánu se liší podle obsahu stížnosti. V případě stížnosti proti výši úhrady nákladů nebo výši odměny vydá do patnácti dnů od předložení stížnosti rozhodnutí, kterým buď výši požadované částky potvrdí, nebo výši úhrady sníží. Tento postup nesmí použít vůči samosprávním subjektům, pokud poskytují informace v samostatné působnosti – v takovém případě povinnému subjektu přikáže, aby do 15 dnů zjednal nápravu. Rozhodnutí o potvrzení výše úhrady či odměny nebo o snížení výše úhrady či odměny je zjevně ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. rozhodnutím, kterým se stanovují práva a povinnosti, a proto je soudně přezkoumatelné.

Pokud je nařízený orgán při vyřizování stížnosti nečinný, lze podat žádost o opatření proti nečinnosti (§ 80 správního řádu) a poté se žalobou proti nečinnosti dle § 79 soudního řádu správního domáhat vydání rozhodnutí o stížnosti.

Při rozhodování o stížnosti proti nečinnosti povinného subjektu nebo proti odkazu na zveřejněnou informaci má nadřízený orgán možnost do 15 dnů od předložení stížnosti postup povinného subjektu rozhodnutím potvrdit, nebo nařídit povinnému subjektu, aby do 15 dnů žádost o informace vyřídil (anebo žadateli předložil licenční nabídku). Nebo může vydat usnesení o převzetí věci a sám poskytnout informace a konečně rozhodnout o zamítnutí žádosti o informace. Převzít věc nemůže pouze v případě, že se jedná o poskytování informací v samostatné působnosti územně samosprávného celku. Pokud nadřízený orgán nevydává v tomto případě usnesení či rozhodnutí, lze podat žádost o opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. Teprve poté bude možné se domáhat soudní cestou vydání rozhodnutí o stížnosti.

Soudní přezkum

Dosud bylo možné podávat žalobu proti skutečnému i proti fiktivnímu rozhodnutí o odepření informací a soud mohl jen zrušit napadené rozhodnutí, nebo zamítnout či odmítnout žalobu. Tedy ani po skončení mnohaletého soudního sporu neměl žadatel k dispo-

¹⁴⁾ Nepoužijí se například ustanovení o náležitostech rozhodnutí – není proto výslovně stanoveno, že rozhodnutí musí být odůvodněno (což může způsobovat problémy z hlediska soudního přezkumu). Dále vzhledem k vyloučení § 41 správního řádu nelze prominout zmeškání lhůty pro podání stížnosti v případech, kdy podatel ze závažných důvodů nemohl podat stížnost ve stanovené lhůtě. Proti vydanému rozhodnutí o stížnosti je vyloučeno přezkoumání řízení, obnova řízení i nové řízení.

zici informaci, kterou požadoval. Ustanovení § 16 odst. 4 zákona nově zakotvuje při soudním přezkumu princip apelační, na rozdíl od dosavadního kasačního

V případě přezkumu rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti opření informací již soud nevrací rozhodnutí k novému projednání, ale naopak sám zkoumá, zda existují důvody pro poskytnutí informací. Pokud neexistují, tak dle ustanovení § 16 odst. 4 rozhodnutí obou instancí zruší a přímo nařídí povinnému subjektu poskytnout informaci.

Nečinnost úřadu

V případě, že nečinným je nadřízený orgán při rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o odepření informací, může se žadatel domáhat nápravy cestou žaloby proti nečinnosti. Naopak v případě, kdy povinný subjekt nereaguje na žádost o informace nebo nezákonně odloží žádost o informace a oba prostředky proti nečinnosti stanovené zákonem o svobodném přístupu k informacím selžou, nelze patrně uspět s žalobou pro nečinnost – ustanovení § 79 odst. 1 soudního řádu správního umožňuje domáhat se žalobou proti nečinnosti pouze vydání rozhodnutí nebo osvědčení. O tuto situaci se zde ale nejedná. Zbývá tedy jediné žaloba dle § 82 soudního řádu správního, kterou se žadatel bude domáhat ochrany proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Ustanovení § 82 až 87 soudního řádu správního zakotvují právo na soudní ochranu mimo jiné v případě, že správní orgán zásahem, který není rozhodnutím, nezákonně zasahuje do práv osoby, tento zásah nebo jeho důsledky trvají a ochrany nebo nápravy se nelze domáhat jinými právními prostředky. Nezákonné odložení žádosti stejně tak jako nečinnost správního orgánu je nezákonným zásahem. Právo na informace přitom nepochybně mezi práva, u kterých dle Listiny soudní ochranu nelze vyloučit, patří.

Úhrada za poskytnutí informace

Novela reaguje na výrazné a neodůvodněné rozdíly v úhradách požadovaných za poskytnutí informací a na situaci, kdy do výše úhrady úřady nesprávně započítávaly např. i náklady na vznik informace nebo náklady na zjištění, zda povinný subjekt informací vůbec disponuje. Především nadále může úřad žádat jen materiálové náklady (cena kopií, cena diskety, poštovné apod.) poskytnutí informací.¹⁵⁾ Ustanovení § 17 nově stanoví postup, při němž se žadatel předem dozví předpokládanou výši úhrady včetně způsobu, jakým byla předpokládaná výše úhrady stanovena,

¹⁵⁾ S výjimkou, kterou předpokládá § 17 odst. 1 poslední věta: povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.

ještě před poskytnutím informací. Pokud má za to, že výše předpokládané úhrady je v rozporu se zákonem, může podat stížnost dle § 16a, a to do 30 dnů od oznámení o výši požadované úhrady. Samotné vydání informace je již ze zákona podmíněno zaplacením úhrady, pokud je úhrada požadována a řádně oznámena (§ 17 odst. 5). Naopak, pokud povinný subjekt stanovenou oznamovací povinností nesplní, ztrácí nárok na úhradu nákladů.¹⁶⁾

¹⁶⁾ K důvodům předkladatele viz důvodová zpráva k novele citovaná v pozn. 5, bod 42.

Mgr. Michaela Tomisová,
doktorandka na katedře
mezinárodního
a evropského práva
Právnické fakulty
Masarykovy univerzity
v Brně, působí
v organizaci Liga
lidských práv

Právo na bydlení

(Část II.)

MICHAELA TOMISOVÁ

V první části tohoto článku¹⁾ jsme se zabývali výkladem Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva a judikaturou Evropského výboru pro sociální práva týkající se práva na bydlení. V této části se blíže podíváme na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva vztahující se k této problematice a poté si ukážeme, jak by minule zmíněné případy měly být – nebo již jsou – s přihlédnutím k mezinárodním závazkům řešeny českými soudy.

Evropský soud pro lidská práva

Evropský soud pro lidská práva (dále jen „Soud“) se právem na bydlení zabýval v kontextu čl. 8 Úmluvy (právo na ochranu obydlí, ochrana soukromého a rodinného života)²⁾ nebo čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě (právo pokojně užívat majetek).³⁾ V judikatuře Soudu můžeme nalézt několik pozoruhodných případů týkajících se například kontinuity nájemního vztahu při dlouhodobém neužívání,⁴⁾ právo na přednostní přidělení sociálního bytu určitým skupinám osob⁵⁾ a zejména v několika případech práva britských Romů, kteří si u Soudu stěžovali na vyklizování z jejich stavení v důsledku neexistence stavebního povolení k postavení karavanu na jejich pozemku.⁶⁾

¹⁾ Tomisová, M.: Právo na bydlení. Část I. Právní fórum, č. 2, 2006, příl. Via Iuris č. I, 2006, str. 17 – 20.

²⁾ Např. Coster proti Spojenému království, rozsudek ze dne 18. 1. 2001, stížnost č. 24876/94.

³⁾ Např. Teteriny proti Rusku, rozsudek ze dne 30. 9. 2005, stížnost č. 11932/03.

⁴⁾ Např. Blečićová proti Chorvatsku, rozsudek ze dne 29. 7. 2004, stížnost č. 59532/00, věc byla postoupena Velkému Senátu.

⁵⁾ Teteriny proti Rusku, rozsudek ze dne 30. 9. 2005, stížnost č. 11932/03, nebo Shpakovskiy proti Rusku, rozsudek ze dne 7. 10. 2005, stížnost č. 41307/02.

Závěr

Novela zákona č. 106/1999 Sb. se pokusila odstranit některé vady dosavadní právní úpravy přístupu k informacím. Výsledek je někde spíše kontraproduktivní (především úprava obrany proti nečinnosti, která bude zřejmě fakticky neefektivní a pro neprávnickou veřejnost zbytečně komplikovaná, dále např. problém vztahu zákona ke správnímu řádu). V řadě dalších otázek nicméně došlo k posunu správným směrem.

Judikatura týkající se bydlení vykazuje několik společných znaků:

1) úprava nájemních vztahů, státních povolení aj. předpokladů k užívání obydlí patří do sféry široké míry uvážení („margin of appreciation“) státu,⁷⁾

2) pojem „obydlí“ podle čl. 8 Úmluvy je předmětem poměrně pružné interpretace, spadá pod něj nájemní vztah k bytu nebo obývání karavanu na vlastním pozemku, nechrání však naopak „budoucí obydlí“ nebo místo, kde osoba vyrostla, ale nadále nebydlí,⁸⁾

3) dostupnost alternativních řešení potřeby bydlení vytváří faktor, který, mimo jiné, je relevantní pro posouzení, zda prostředky použité k dosažení cíle mohou být považovány za přiměřené vzhledem ke sledovanému cíli.⁹⁾

⁶⁾ Buckleyová proti Spojenému království, rozsudek ze dne 25. 9. 1996, stížnost č. 20348/92, Chapmanová proti Spojenému království, rozsudek ze dne 18. 1. 2001, stížnost č. 27238/95, Beard proti Spojenému království, rozsudek ze dne 18. 1. 2001, stížnost č. 24882/94, Jane Smithová proti Spojenému království, rozsudek ze dne 18. 1. 2001, stížnost č. 25154/94, Coster proti Spojenému království, rozsudek ze dne 18. 1. 2001, stížnost č. 24876/94.

⁷⁾ „Intervence státu v sociálně-ekonomické oblasti, jako je bydlení, je často nezbytná pro zajištění sociální spravedlnosti a veřejného dobra. V této oblasti je volná míra uvážení ponechaná státům k zavádění sociální a ekonomické politiky nezbytně široká. Rozhodnutí vnitrostátních orgánů o tom, co je nezbytné k dosažení těchto cílů, by mělo být respektováno, vyjma případů, kdy toto rozhodnutí zjevně postrádá rozumné odůvodnění.“ Blečićová, op. cit. v pozn. 4, § 65.

⁸⁾ Loizidou proti Turecku, rozsudek ze dne 18. 12. 1996, stížnost č. 15318/89, § 66.

⁹⁾ „Dostupnost alternativních řešení nečiní samo o sobě ukončení nájemního vztahu neospravedlnitelným, vytváří pouze jeden

4) dotčená osoba by měla mít možnost účastnit se rozhodovacích procesů týkajících se jejího bydlení a možnost vznést námitky a uplatnit své požadavky.¹⁰⁾

Soud sice při několika příležitostech konstatoval, že čl. 8 Úmluvy nezachází tak daleko, aby uznával právo každého na zajištění obydlí,¹¹⁾ ale ve věci *Marzari proti Itálii*¹²⁾ nepřímě vyslovil, že za určitých okolností (vážná nemoc) může být neposkytnutí pomoci se zajištěním bydlení považováno za porušení čl. 8 Úmluvy.

Pokud se vrátíme k případům popsaným v první části,¹³⁾ mohou být zásady použitelné pro tyto případy asi nejlépe abstrahovány z judikatury Soudu týkající se práv britských Romů podle čl. 8 Úmluvy. Ačkoli byly skutkové okolnosti poněkud odlišné, mají určité společné prvky. Především se jedná o tu skutečnost, že se potřeba bydlení dostala do konfliktu s pozitivní úpravou, dále byli stěžovatelé v podobném postavení, co se týče možností najít si uspokojivé bydlení. Tyto jsou jak v případě britských Romů, tak v případech Romů českých velice omezené. V podstatě zahrnují jen možnost získat bydlení od místní samosprávy s ohledem na vysoké ceny nemovitostí v soukromém vlastnictví.

První romský případ před soudem

Judikatura Soudu v této oblasti zaznamenala během téměř deseti let značný vývoj. Nutno zmínit, že ne všechny tyto případy měly stejný skutkový stav. První stížnost z této série, případ *Buckleyová proti Spojenému království*, se týkal obývání karavanu na území, které sice bylo ve vlastnictví stěžovatelky, ale k jeho postavení neměla stavební povolení. Žádost o zpětné udělení stavebního povolení byla zamítnuta s ohledem na ochranu životního prostředí. V důsledku tohoto nedostatku byla stěžovatelka trestně stíhána, odsouzena (uvalení pokut, ne však příliš vysokých) a hrozilo jí vystěhování (které však ke dni rozhodování soudu nebylo vykonáno).

Paní Buckleyová namítala, že opatření, které vůči ní uplatňovala obec (nedostala zpětně stavební povolení k postavení karavanu, byla jí uložena pokuta za postavení karavanu bez stavebního povolení a byla ohrožena vyklizením z karavanu postaveného bez stavebního povolení), zasáhla do jejího práva na obydlí a práva na soukromý a rodinný život podle čl. 8 Úmluvy. Soud zaujal poměrně flexibilní stanovisko k požadavku legality získání obydlí. Prohlásil, že ka-

ravan, který byl postaven na pozemku, který paní Buckleyová získala legálně, i když sám postavený bez stavebního povolení, je možné považovat za obydlí.¹⁴⁾ Soud se mimo jiné zabýval otázkou, zda existovaly alternativy, které by paní Buckleyová mohla využít ke svému bydlení (pozemky vlastněné soukromými majiteli byly drahé a obecní pozemky nedostačující, pokud jde o jejich počet). Vláda trvala na tom, že nabídla stěžovatelce jiné pozemky, kde by mohla postavit karavan legálně, stěžovatelka však všechna alternativní řešení odmítla. Ta naopak uvedla, že nabízené alternativy pro ni nebyly vhodné, neboť se jednalo o místa s častým výskytem kriminality. Soud vyjádřil názor, že Úmluva nechrání právo na výběr z alternativ, a prohlásil, že Spojené království celkově nepřekročilo širokou míru uvážení, kterou v této oblasti používá a že byla dodržena rovnováha mezi právem stěžovatelky na ochranu obydlí a soukromý a rodinný život na straně jedné a právem společnosti na ochraně životního prostředí na straně druhé.

Nesouhlasná stanoviska

Ve věci byla připojena částečně nesouhlasná stanoviska soudce Repíka a Lohmuse a nesouhlasné stanovisko soudce Petitiho. Z pohledu tématu je asi nejzajímavější disent soudce Repíka, v němž vyjádřil názor, že Soud se zabýval právem stěžovatelky pouze obecně, aniž by dostatečně posoudil zvláštní okolnosti tohoto případu, zejména finanční a rodinné poměry stěžovatelky (matka – samoživitelka), a také jaký dopad bude mít vyklizení na stěžovatelku a její děti. Míra volného uvážení by pak ve světle těchto okolností nebyla tak široká. Soudce Repík zároveň kritizoval postoj většiny soudců k alternativám, které se stěžovatelce nabízely, neboť tyto nezaručovaly stěžovatelce a jejím dětem bezpečí a stěžovatelčino rozhodnutí takové alternativy odmítnout nemohlo být považováno za pouhou vrtošivost.

Druhá vlna stížností Romů

Další vlna stížností Romů, které se týkaly vystěhování karavanů z důvodu chybějícího stavebního povolení, byla projednávána Velkým senátem v roce 2001.¹⁵⁾ V těchto případech došlo k určité stabilizaci kritérií, podle nichž se posuzovala existence porušení práv stěžovatelů:

- 1) zda bylo obydlí získáno legálně,¹⁶⁾

z faktorů, který je relevantní pro určení, zda prostředky, které byly zvoleny, mohou být považovány za přiměřené a vhodné k dosažení sledovaného legitimního cíle.“ Blečićová, op. cit. v pozn. 4.

¹⁰⁾ Viz Blečićová, op. cit. v pozn. 4, § 68.

¹¹⁾ Viz Chapmanová proti Spojenému království, op. cit. v pozn. 4, § 99.

¹²⁾ Marzari proti Itálii, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 4. 5. 1999, stížnost č. 36448/97.

¹³⁾ Op. cit. pozn. 1, str. 17.

¹⁴⁾ Buckleyová proti Spojenému království, op. cit. v pozn. 6, § 54.

¹⁵⁾ Případy Chapmanová proti Spojenému království, Coster proti Spojenému království, Jane Smithová proti Spojenému království, Beard proti Spojenému království, Lee proti Spojenému království, op. cit. v pozn. 6.

¹⁶⁾ Viz např. Jane Smithová, § 109: „V případě, kdy bylo obydlí postaveno bez stavebního povolení, které je vyžadováno vnitrostátním právem, dochází ke střetu zájmů mezi právem jednotlivce na respektování obydlí podle čl. 8 Úmluvy a právem ostatních členů společnosti na ochranu životního prostředí.“

2) zda existovaly jiné alternativy bydlení,¹⁷⁾

3) zda tyto alternativy byly vhodné, co se týče jejich kvality,¹⁸⁾

4) jaké úsilí vyvinula dotčená osoba k zajištění alternativního bydlení,¹⁹⁾

5) jaké zájmy byly v sázce,²⁰⁾

6) zda měla dotčená osoba dostatečné možnosti vysvětlit příslušnému orgánu zvláštní okolnosti své situace.²¹⁾

Soud znovu zopakoval, že Úmluva nejde tak daleko, aby garantovala právo na domov, a v zemích členských států žije mnoho lidí, kteří domov nemají. Stejně tak podle Soudu čl. 8 Úmluvy negarantuje právo osoby vybírat si domov dle svých preferencí.²²⁾ Soud tudíž prohlásil, že nedošlo k porušení čl. 8 Úmluvy.

Nesouhlasná stanoviska

Ve věci *Jane Smithová, Chapmanová, Coster, Beard a Lee* bylo připojeno nesouhlasné stanovisko soudců Bonella, Tulkense, Strážnické, Lorenzena, Fischbacha a Casadevalla, v nichž se objevilo několik pozoruhodných argumentů. Soudci upozornili na skutečnost, že místa, kde by stěžovatelé mohli postavit karavany, byla objektivně omezená v důsledku opatření, která v předešlých 50 letech drasticky snížila množství pozemků, na nichž bylo možno postavit karavany.²³⁾ Jednání Romů, kteří řešili své potřeby stavěním karavanů bez stavebního povolení, pak nemůže být považováno za prosazování jejich preferencí, ale za jedinou možnost, jak uspokojovat své potřeby. Větší vstřícnost vůči této skupině by podle soudců neznamenala diskriminaci ostatních obyvatel, jelikož ti

¹⁷⁾ Viz např. *Jane Smithová*, § 110: „Další skutečnost, na kterou musí být především brán zřetel vnitrostátními orgány, je, že zásah je daleko intenzivnější, pokud není dostupné žádné alternativní bydlení, než kdyby takové alternativní bydlení dostupné bylo.“

¹⁸⁾ Viz např. *Jane Smithová*, § 111: „Čím více je alternativní bydlení vyhovující, tím méně závažný je zásah způsobený tím, že je stěžovatel vystěhován ze stávajícího obydlí. Přiměřenost tohoto alternativního obydlí bude posuzována podle kritérií, jako jsou zvláštní potřeby dotčené osoby – jeho/její rodinná situace a finanční zdroje na jedné straně a právo členů místní komunity na ochranu životního prostředí na straně druhé.“

¹⁹⁾ Viz např. *Chapmanová*, § 112: „(Stěžovatelka) nepředložila Soudu informace dokládající její finanční situaci nebo její zvláštní požadavky, co se týče kvality obydlí. Stejně tak Soud neobdržel žádné informace o tom, jaké úsilí vyvinula k zajištění alternativního bydlení.“

²⁰⁾ Viz např. *Jane Smithová*, § 112: „Závažnost toho, co hrozí stěžovateli, ukazují skutečnosti daného případu.“

²¹⁾ Viz např. *Jane Smithová*, § 113: „Je zřejmé, že osoby ohrožené použitím donucení, jako je stěžovatelka, mají faktickou, plnou a spravedlivou možnost tvrdit před úředníky stavebního úřadu všechny relevantní skutečnosti a předkládat argumenty, které se týkají zejména osobních, finančních a jiných poměrů těchto osob, názory na přiměřenost alternativního obydlí či lhůty, kterou potřebují k nalezení alternativního bydlení.“

²²⁾ § 117 rozsudku ve věci *Jane Smithová*.

²³⁾ § 4 disentu.

to zpravidla nepodléhají tolika omezením při výběru způsobu bydlení.²⁴⁾ Na závěr soudci shrnuli, že čl. 8 ukládá státům pozitivní závazky zajistit plné a účinné požívání práv vyplývajících z čl. 8.²⁵⁾

Průlom v judikatuře soudu

Určitý průlom v judikatuře týkající se práv Romů na ochranu obydlí, soukromého a rodinného života přinesl až rozsudek Soudu ve věci *Connors proti Spojenému království*.²⁶⁾ Je ovšem třeba znovu zdůraznit, že okolnosti případu byly poněkud odlišné od výše zmíněných.

Stěžovatel, pan James Connors, namítal porušení čl. 8 Úmluvy z důvodu, že výpověď z nájmu pozemku na „tzv. cikánských stanovištích“ nepodléhala soudnímu přezkumu, pokud jde o odůvodněnost této výpovědi a pravdivost tvrzení zakládajících výpověď, na rozdíl od výpovědi z nájmu jiných pozemků. Příčinou této odlišné úpravy byly povinnosti místní samosprávy zajistit flexibilitu držby pozemků na „tzv. cikánských stanovištích“ podle 1. části zákona z roku 1968. Jistota držby však byla v případech pozemků určených pro kočovné Romy považována více za znevýhodnění než výhodu. Postupem času se totiž stále více Romů začalo trvale usazovat, aby tak mohli lépe zajistit vzdělání svých dětí či jiné zájmy.

Právní argumenty použitelné na případy zmíněné v I. části jsou následující:

- závažnost zásahu do práv chráněných čl. 8 (vystavení stěžovatele bezdomovectví a v důsledku toho zdravotním problémům a přerušení vzdělání dětí) zužuje volnost uvážení ponechanou vnitrostátním orgánům a vyžaduje, aby důvody veřejného zájmu, které mají ospravedlnit takový zásah, byly zvláště závažné,²⁷⁾
- v případě, kdy se jedná o posuzování procesních garancí při vystěhování, je míra uvážení podstatně nižší než tam, kde se jedná o posuzování politiky územního plánování a udělování stavebního povolení,²⁷⁾
- stát má pozitivní závazek zavádět opatření v těch oblastech, kde by absence těchto opatření vyústila v hromadné porušování práv Romů, kteří jsou jako menšina v obzvláště zranitelném postavení.²⁸⁾

Nejvyšší soud

V judikatuře Nejvyššího soudu (dále jen „NS“) najdeme několik rozsudků týkajících se bydlení bez právního důvodu. NS se zabýval jak otázkou, zda lze

²⁴⁾ § 8 disentu

²⁵⁾ § 9 disentu.

²⁶⁾ *Connors proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 27. 8. 2004, stížnost č. 66746/01.

²⁷⁾ *Connors*, § 86.

²⁸⁾ *Connors*, § 84 ve spojení s § 90.

vyklizení bytu užívaného bez právního důvodu – prostřednictvím § 3 odst. 1 obč. zák. – (výjimečně) vázat na zajištění bytové náhrady.²⁹⁾ Vychází přitom z ustálené judikatury, podle níž nelze na základě uvedeného ustanovení zamítnout žalobu o vyklizení nebytových prostor, jestliže smlouva o jejich nájmu je absolutně neplatná.³⁰⁾ Dále NS pokračuje za použití argumentu *a simili*, že neexistuje rozumný důvod, pro který by uvedené rozhodnutí nebylo využitelné rovněž pro právní vztahy týkající se užívání bytu bez právního důvodu.³¹⁾ Konstatuje, že „nesvědčil-li žalovanému od počátku platný titul k užívání vyklizovaných místností, nelze ani prostřednictvím § 3 odst. 1 obč. zákoníku zabránit požadavku na jejich vyklizení a žalobu zamítnout.“³¹⁾ Dodává však, že vyklizení místností sloužících vyklizované osobě k bydlení má být výjimečně podmíněno zajištěním bytové náhrady, nebo odloženo určením delší lhůty k vyklizení.³¹⁾

NS rovněž naznačuje kritéria, podle nichž je možno posuzovat tyto výjimečné okolnosti, a konstatuje, že tyto okolnosti musí existovat jak na straně žalobce, tak na straně žalovaného. Půjde zejména o následující skutečnosti:

- dobrá víra uživatele, že mu svědčí platný právní titul bydlení,
- uživatel tyto nedostatky nezpůsobil,
- uživatel obývá byt dlouhodobě,
- uživatel se podílel na zvelebení předmětného bytu,
- vlastník nepotřebuje byt k bezprostřednímu řešení své bytové potřeby.

Názory vyjádřené ve výše zmíněných rozsudcích ovšem nejsou zcela konzistentní s judikaturou, která jim předcházela. V rozsudku z roku 2000, sp. zn. 22 Cdo 740/99, NS vyslovil, že zamítnutí vlastnické žaloby pro rozpor s dobrými mravy sice představuje případ nuceného omezení vlastnického práva, které je jinak možné pouze za předpokladu důsledného dodržení podmínek vyjádřených v čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, omezit je ho možné pouze ve výjimečných případech, „kdy výkon práva vážně poškodí uživatele věci, aniž by vlastníkovvi přinesl odpovídající prospěch, a vyhovění žalobě by se dotýkalo zvláště významného zájmu žalovaného (zpravidla zajištění bydlení)“.

Podobný názor se vyskytuje v judikatuře obecných soudů, pokud jde o zamítnutí vlastnické žaloby pro rozpor s dobrými mravy v případě neoprávněné stavby. „V případě, že vlastník pozemku od počátku o neoprávněné stavbě věděl a bez vážného důvodu se u stavebního úřadu nebo u soudu nedomáhal zastavení stavebních prací a brání se až po dokončení stavby, je třeba uvážit, zda jeho jednání není šikanou a zda by

rozhodnutí o odstranění stavby nebylo v rozporu s dobrými mravy. Je třeba přihlídnout k důvodům, pro které vlastník řádně nezakročil proti neoprávněné stavbě v době její realizace. Pokud vlastník pozemku o neoprávněné stavbě věděl, bez vážného důvodu se u stavebního úřadu nedomáhal zastavení stavebních prací a brání se až po dokončení stavby, je třeba uvážit, zda jeho jednání není šikanou a zda by rozhodnutí o odstranění stavby nebylo v rozporu s dobrými mravy.“³²⁾

Tento právní názor by se přitom dal zřejmě analogicky vztáhnout na případ manželů H., kteří obývají byt bez právního důvodu po dobu víc jak 15 let a vlastník nemovitosti podal žalobu na vyklizení až po této době.

Ústavní soud

Ústavní soud (dále jen „ÚS“) se přiklání k dřívějšímu názoru Nejvyššího soudu,³³⁾ podle něhož nelze v případě aplikace ustanovení § 3 odst. 1 obč. zákoníku vázat vyklizení na zajištění bytové náhrady, nepřiměřenou tvrdost však lze zmírnit odepřením výkonu práva vlastníka.³⁴⁾

Ústavní soud se dále zabýval kritérii pro použití ustanovení § 3 odst. 1 obč. zák. shodně jako NS. Vedle toho je ovšem dále rozšiřuje o tyto okolnosti:

- z jakého důvodu se mají uživatelé vystěhovat (res-tituce nemovitosti),³⁵⁾
- jak dlouho věděli, že se mají vystěhovat,³⁵⁾
- zda mají jiné možnosti bydlení,³⁵⁾
- okolnosti na straně žalobce – jaké je postavení žalobce vůči žalovanému (matka vůči synovi).³⁶⁾

Závěr

Případy manželů H. a nájemníků hotelového domu, blíže popsané v první části, jsou praktickou ukázkou střetu dvou základních práv. Jak konstatoval ÚS, „při střetu dvou základních práv³⁷⁾ musí obecné soudy nejprve rozpoznat, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře, a poté, s přihlídnutím ke všem rozhodným skutečnostem daného případu, musí soudy rozhodnout tak, aby – je-li to možné – zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu,

³²⁾ R 23/2003 in: Spáčil, J.: Neoprávněná stavba v nové judikatuře. Právní forum, č. 6, 2004, str. 236.

³³⁾ Viz např. rozsudek NS sp. zn. 3 Cdon 131/96.

³⁴⁾ Viz IV. ÚS 114/99.

³⁵⁾ Viz např. I. ÚS 505/99.

³⁶⁾ IV. ÚS 272/99.

³⁷⁾ Právo na bydlení bylo jako základní lidské právo označeno v nálezů ÚS č. 231/2000 Sb.

³⁸⁾ Nález Ústavního soudu I. ÚS 353/04.

²⁹⁾ Viz rozsudek NS sp. zn. 26 Cdo 128/2003.

³⁰⁾ Viz rozsudek NS sp. zn. 3 Cdon 69/96.

³¹⁾ Viz rozsudek NS sp. zn. 20 Cdo 1203/99.

v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip.³⁸⁾

V obou případech, pokud budeme postupovat podle kritérií stanovených všemi relevantními soudy, dojdeme k závěru, že:

- uživatelé, jak manželé H., tak obyvatelé hotelového domu, nemají objektivně jiné alternativy, jak uspokojit potřeby bydlení, a to nejen z důvodů subjektivních, finančních, ale i z důvodů objektivních, zejména převládající diskriminace Romů v oblasti nájemních bytů,
- existují další okolnosti na straně uživatelů, jako je doba užívání (manželé H.) nebo dobrá víra (obyvatelé hotelového domu),

- existují podstatné okolnosti na straně vlastníků – v obou případech se jedná o obec, která má, na rozdíl od jiných vlastníků, kteří mají pouze povinnost nevykonávat vlastnické právo šikanózně, navíc i závazky plynoucí ze zákona o obcích.³⁹⁾

Okresní soud v Karviné došel k závěrům odlišným. Ztotožnil se s názorem obce, že město je v tomto případě v postavení „hoteliéra“, který může neomezeně rozhodovat o tom, koho ve své nemovitosti bydlet nechá a koho ne.⁴⁰⁾ Manželé H. teprve na rozsudek čekají.

³⁹⁾ Zejména § 2 odst. 2 a § 35 odst. 2.

⁴⁰⁾ Bohumínské městske noviny OKO, č. 19, 2005.

Via Iuris, čtvrtletní příloha věnovaná ochraně veřejných zájmů cestou práva, II/2006.

Připravuje Public Interest Lawyers Association (PILA) ve spolupráci s ASPI, a. s.
Vychází dne 30. 5. 2006 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.