

Vybrané aspekty horního práva ve vztahu k ochraně životního prostředí a lidských práv

MICHAL BERNARD

DISKUSE A NÁZORY

Mgr. Michal Bernard,
působí v organizaci
Ekologický právní servis

1. Úvod

Exploatace nerostných zdrojů má významný negativní vliv na životní prostředí a všechny jeho složky, a to jak v lokálním, tak i regionálním měřítku. Negativní vlivy těžby na životní prostředí se projevují ve větší či menší míře u dobývání všech nerostných surovin, povrchovým i hlubinným způsobem. Rozdílný objem těžby v jednotlivých důlních dílech a lomech způsobuje jen rozdíly v intenzitě negativních vlivů, nikoliv v jejich existenci. Hornická činnost negativně ovlivňuje všechny složky životního prostředí – krajinu včetně jejího využití, faunu a flóru, vodní zdroje, ovzduší, půdu a les. Jednotlivé složky životního prostředí jsou navzájem propojené a znečištění jedné z nich se přenáší do dalších. Dochází také k velmi negativnímu dotčení obcí a jejich obyvatel, těžební činnost silně poškozují lidské zdraví. Často jsou rovněž ničeny kulturní památky a historické objekty. Negativními zdroji ohrožení, které vznikají při těžbě a souvisejících činnostech, jsou chemické látky, hluk, vibrace, prach a těžební odpady.

Využívání nerostných zdrojů vyžaduje určitou právní regulaci ze strany státu. Nekontrolované působení tržního prostředí v této oblasti by vyvolalo řadu negativních souvislostí. Jedním z podstatných aspektů právní regulace v oblasti využívání nerostných zdrojů je požadavek ochrany životního prostředí a zdraví lidí.

Vzhledem k omezenému rozsahu nemůže být cílem tohoto článku komplexní výklad předpisů horní-

ho práva a jejich vztahu k ochraně životního prostředí a lidských práv. Proto jsem se rozhodl pro výběr několika aspektů, které mi z dané perspektivy připadají nejvíce kontroverzní.¹⁾

Tento článek se po obecném seznámení s horními předpisy zaměří na zajímavou a zcela zásadní otázku vlastnictví nerostů. Poté se pokusím rozebrat ty aspekty předpisů horního práva, které považují za nejvíce problematické z hlediska ochrany životního prostředí a lidských práv. Jedná se o časově neomezená povolení k hornické činnosti a nemožnost změny podmínek těžebního provozu, zásahy do vlastnických práv bez vědomí vlastníků a těžko realizovatelný odpis zásob výhradních ložisek z důvodu ochrany životního prostředí. Kromě jejich analýzy se pokusím naznačit možnosti změn jako inspiraci pro zákonodárce.

2. Ústavní základy horního práva

V ústavně-právní rovině je ochrana životního prostředí v hornictví zakotvena v článku 7 Ústavy a v článku 35 Listiny základních práv a svobod. Rovněž preambule Ústavy obsahuje určité proklamativní

¹⁾ Zájemce o komplexní úpravu odkazují na text své rigorózní práce Právní ochrana životního prostředí v hornictví, na Právnícké fakultě Univerzity Karlovy v Praze (dosud nepublikována), z níž čerpám i v tomto článku, či na publikaci Ochrana životního prostředí v hornictví. Ekologický právní servis. Tábor 2006.

principy, které přímo souvisí s ochranou životního prostředí při exploataci nerostných zdrojů.²⁾

Článek 7 Ústavy zní: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství“. Článek 7 Ústavy stanoví státu povinnosti a odpovědnost ve vztahu k životnímu prostředí a určuje hlavní zaměření jeho činnosti. Podrobné rozvedení povinností k šetrnému využívání přírodních zdrojů a ochranně přírodního bohatství je zakotveno v příslušných zákonech.³⁾ Stát musí celou svou činností zabezpečit, aby v oblasti využívání přírodních zdrojů a ochrany přírodního bohatství vlastnická práva nebyla zneužita proti zákonem chráněným obecným zájmům. Tento ústavní imperativ, který stanoví limity výkonu majetkových práv, je obsažen v článku 11 odst. 3 a článku 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Výkon vlastnických práv nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.⁴⁾ V oblasti exploatace nerostných zdrojů jsou povinny tento příkaz respektovat všechny dotčené subjekty – těžební společnosti, stát i vlastníci pozemků.⁵⁾

Odstavec 3 článku 35 Listiny explicitně vyjadřuje povinnost, která je integrální součástí práva na příznivé životní prostředí.⁶⁾ Tyto povinnosti a zákazy, blíže rozvedené v příslušných právních normách, se týkají především omezení práva vlastnického (článek 11 odst. 3 Listiny) a jemu příbuzných práv. Toto omezení svobody podnikání a dalších obdobných práv je založeno na zájmu o zachování práv a svobod pro ostatní. Tedy práva dýchat čistý vzduch, pít čistou vodu, žít v nezdevastované krajině neznečištěné odpady, být chráněn před klimatickými změnami a zmenšováním ozónové vrstvy a další příbuzná práva, jejichž ochrana je ve veřejném zájmu celé společnosti a představuje nutný předpoklad pro její další bytí na této planetě.⁷⁾

Článek 7 Ústavy je ve vztahu k nerostným zdrojům často interpretován pouze jako povinnost státu k ochraně před ztížením nebo znemožněním jejich exploatace v krátké či vzdálenější budoucnosti.⁸⁾ Ten-

to výklad článku 7 Ústavy je však zavádějící, vytržený z kontextu celého ustanovení a jeho návaznosti na článek 35 Listiny. Ochrana přírodního bohatství může být realizována i prostřednictvím jeho ponechání tam, kde se nachází, bez snahy zabezpečit jeho současnou nebo budoucí exploataci. **V souladu se zásadou trvale udržitelného rozvoje může být ochrana přírodního bohatství realizována právě formou opuštění úvah o exploataci konkrétního ložiska.** V každém konkrétním případě je třeba pečlivě posuzovat, zda zájem na využití ložiska není převážen jiným veřejným zájmem, zejména zájmem na ochraně vlastnických práv, ochraně zdraví, ochraně kulturního dědictví a ochraně životního prostředí.

3. Současná právní úprava horních předpisů

V roce 1988 byla v oblasti horního práva přijata nová právní úprava. Jedná se o tyto právní předpisy: zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, a zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích. Po mnoha novelizacích jsou tyto předpisy v platnosti dodnes. Byly doplněny řadou prováděcích vyhlášek Českého báňského úřadu, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva průmyslu a obchodu.

Celkově je právní úprava hornictví nevyhovující a zastaralá. Právní předpisy v oblasti horního práva vznikly za zcela odlišných společenských, politických a ekonomických podmínek. Právní zajištění ochrany životního prostředí v té době bylo na minimální úrovni. Tento problém byl řešen řadou novel, nicméně celkové pojetí zůstalo zachováno. Horním předpisům chybí náležitá provázanost s předpisy na ochranu zdraví a majetku dotčených osob a životního prostředí. Obecně horní předpisy neposkytují dostatečnou ochranu těchto zájmů a omezují se na zajištění efektivního vydobytí ložiska a bezpečnosti práce při dobývání. Jednotlivá ustanovení a definice působí často značně interpretační a aplikační potíže. Naprosto nesystémový je vztah horního zákona a zákona o hornické činnosti, způsobený historií vzniku těchto norem.⁹⁾

v ČR (přínosy a dopady), která se uskutečnila 5. 1. 2006 v Senátu Parlamentu ČR. Doslovný přepis vystoupení jednotlivých účastníků konference je uveden na internetových stránkách Senátu: http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenaat/webNahled?id_doc=36354&id_var=30713. Například dokument Surovinová politika ČR v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů chápe pod pojmem ochrany přírodního bohatství ochranu vyhledávaných a prozkoumávaných ložisek nerostných surovin před ztížením nebo znemožněním jejich případného využití v budoucnu a ochranu před jejich neoprávněným užíváním a spotřebováním, které je ze společenského hlediska neekonomické.

⁹⁾ Horní zákon byl přijat jako zákon federální pro obě části tehdejšího Československa, zatímco zákon o hornické činnosti byl zákonem republikovým, platným pouze pro českou část federace. Řada institutů se objevuje v obou těchto normách, některé

²⁾ Preambule zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, mimo jiné uvádí: „My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (...) odhodláni sřežít a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství...“

³⁾ Jsou to např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

⁴⁾ Článek 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

⁵⁾ Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl – Ústavní systém. 2. vydání, Linde, Praha 1998, str. 70 – 71.

⁶⁾ Článek 35 odst. 3 Listiny zní: „...Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“

⁷⁾ Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky. 2. díl – Práva a svobody. 2. vydání, Linde, Praha 2002, str. 281 – 285.

⁸⁾ K této problematice srovně kupříkladu názory vrcholných představitelů kompetentních státních orgánů, které byly prezentovány na konferenci Legislativa těžby nerostných surovin

4. Vlastnictví nerostného bohatství

Nerostné bohatství je podle horního zákona tvořeno ložisky vyhrazených nerostů („výhradní ložiska“).¹⁰⁾

Vlastnické právo k ložiskům vyhrazených nerostů je v rukou státu.¹¹⁾ Dochází tak k oddělení vlastnictví ložiska nerostu od majetkového práva k pozemku, na němž (pod nímž) se nachází. Tato konstrukce je soudobým vyjádřením historického principu horního regálu, který prohlašoval zásoby strategických nerostů za vlastnictví panovníka. V ústavně-právní rovině je možnost vyhrazení určitého okruhu nerostných zdrojů za majetek České republiky zakotvena v článku 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.¹²⁾ Nerostné bohatství je z podstaty věci významné pro zabezpečení rozvoje národního hospodářství a potřeb celé společnosti. Je to dáno charakterem, potřebou využitelnosti a neobnovitelností nerostných surovinových zdrojů. Kontrola a ochrana ložisek některých nerostů má pro stát strategický význam. A je to právě stát, kdo je dle Ústavy povinen dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.¹³⁾

Zásada státního vlastnictví výhradních ložisek je prolomena následným přechodem vlastnického práva k vydobytým nerostům na těžební organizace.¹⁴⁾ Tento zvláštní přechod vlastnického práva ze státu na těžební společnosti není zákonem výslovně upraven, lze jej však dovozovat z několika ustanovení horních předpisů:

- § 11 odst. 3 horního zákona zní: „Organizace je oprávněna nakládat s nerosty získanými při vyhledávání a průzkumu výhradních ložisek v rozsahu a za podmínek stanovených v povolení vydaném podle zvláštních předpisů.“
- § 24 odst. 10 horního zákona pak dává organizaci „oprávnění nakládat s vydobytými nerosty v rozsahu a za podmínek stanovených v rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru“.
- § 32a horního zákona, který koncipuje systém úhrad za stanovený dobývací prostor a vytěžené nerosty na výhradních ložiscích.¹⁵⁾

jen v jedné z nich. Některé instituty jsou pak zčásti zakotveny v horním zákoně a zčásti v zákoně o hornické činnosti. Celkově je vztah těchto norem velmi nepřehledný.

¹⁰⁾ § 5 odst. 1 horního zákona. Ložiska nevyhrazených nerostů nejsou součástí nerostného bohatství státu. Ložiska nevyhrazených nerostů tvoří součást pozemků. Vlastnické právo k nevyhrazeným nerostům je tak spojeno s vlastnictvím pozemku.

¹¹⁾ § 5 odst. 2 horního zákona zní: „Nerostné bohatství na území České republiky je ve vlastnictví České republiky.“

¹²⁾ Článek 11 odst. 2 Listiny zní: „Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.“

¹³⁾ Článek 7 Ústavy ČR.

¹⁴⁾ Vlastnické právo k nerostům, které nejsou vydobyté, zůstává státu.

Stát prostřednictvím zvláštních licencí (oprávnění k hornické činnosti – § 5a horního zákona, oprávnění k dobývání výhradního ložiska – § 24 horního zákona a povolení hornické činnosti – § 10 zákona o hornické činnosti) umožňuje soukromým subjektům dobývání ložisek ve vlastnictví státu. Vydobyté nerosty se pak stávají vlastnictvím soukromého subjektu.

Na problematiku přechodu vlastnických práv k vydobytým vyhrazeným nerostům existuje několik názorů, které se opírají o současné znění horních předpisů. Například Český báňský úřad považuje oprávnění k dobývání výhradních ložisek těžebními organizacemi za oprávnění k přisvojování si nerostů z výhradních ložisek. Za vlastní okamžik nabytí vlastnického práva k nerostu pak považuje moment oddělení nerostu od ložiska.¹⁶⁾ Podobným způsobem se k otázce přechodu vlastnických práv k vydobytým nerostům vyjadřuje i odbor geologie Ministerstva životního prostředí.¹⁷⁾

¹⁵⁾ Makarius, R.: České horní právo. Díl I., Montanex, Ostrava 1999, str. 29.

¹⁶⁾ ČBÚ ve svém stanovisku čj. 3285/05, ze dne 7. 10. 2005, ve věci přechodu vlastnictví ze státu na soukromý subjekt dále uvádí: „(...) teprve oddělením nerostu od ložiska získá organizace možnost fyzicky plně disponovat s nerostem. Další důvod je právní. Vlastnictvím státu jsou totiž v souladu s § 5 horního zákona pouze ložiska vyhrazených nerostů (legislativní zkratka „výhradní ložiska“), a nikoli vyhrazené nerosty jako takové. (...) Z toho tedy plyne, že oddělením nerostu od ložiska přestává být nerost vlastnictvím státu, a vlastnictví tak přechází na subjekt, který je státem (vlastníkem ložiska) oprávněn toto provést, tj. na organizaci oprávněnou si přisvojit nerost z vyhrazeného ložiska stanovením dobývacího prostoru.“

Český báňský úřad rovněž spatřuje přechod vlastnických práv ze státu na soukromou osobu v existenci institutu úhrad. „Z toho, že organizace jsou povinny úhrady z vydobytých nerostů platit, je zřejmé, že stát si nemíni ponechat vlastnické právo k vydobytým nerostům. Pokud by tomu tak nebylo, ztratil by institut úhrad smysl a naopak stát by musel platit organizacím za to, že pro něj nerosty z výhradních ložisek dobývají. Úhrady z vydobytých nerostů jsou tak vlastně ‚cenou‘, kterou platí organizace státu za to, že jim umožňuje přivlastnění si nerostů z výhradních ložisek.“

¹⁷⁾ Ve stanovisku ministerstva životního prostředí čj. 2431/660/05, ze dne 13. 10. 2005, se uvádí: „Ustanovení § 132 odst. 1 občanského zákoníku umožňuje nabytí vlastnictví rovněž na základě jiných skutečností stanovených zákonem. Jednou z těchto skutečností je i tzv. přisvojení, které přichází do úvahy jako speciální nabývací způsob (titul) na základě zvláštních právních předpisů. K přechodu vlastnického práva k vyhrazeným nerostům (jako součástí dosud nevydobytého výhradního ložiska) ze státu na těžební organizaci dochází v momentu jejich vydobytí – tímto okamžikem přestaly být součástí výhradního ložiska. Podle § 5 horního zákona není stát vlastníkem vyhrazených nerostů v obecném smyslu (tj. kdykoli, kdekoli a v jakémkoli množství), nýbrž jen ložisek vyhrazených nerostů.“ Ve stanovisku je dále uvedeno, že ačkoliv horní zákon neobsahuje výslovnou právní úpravu přechodu vlastnictví vydobytých vyhrazených nerostů na těžební organizace, lze tento přechod dovozovat z výše uvedených ustanovení horního zákona. Stanovisko odboru geologie ministerstva životního prostředí pak uzavírá: „Absenci výslovné právní úpravy přechodu vlastnického práva k vydobytým vyhrazeným nerostům lze pokládat za nedostatek, který bude možné řešit novelizací horního zákona.“

Poněkud odlišně vidí problematiku přechodu vlastnických práv k vydobytým vyhrazeným nerostům ze státu na soukromé těžební společnosti Nejvyšší kontrolní úřad.¹⁸⁾

Problematika přechodu vlastnických práv k vydobytým vyhrazeným nerostům ze státu na soukromé těžební subjekty je poměrně složitá. Základním faktorem je historický vývoj, který se od principu středověkého horního regálu posunul k principu horní svobody (rakouský obecný horní zákon z roku 1854), aby se v době socialistického státního zřízení (horní zákony z roku 1957 a 1988) vrátil zpět ke státnímu vlastnictví vyjmenovaných nerostů. Současný horní zákon vznikl v době, kdy nerosty dobývaly a následně zpracovávaly a prodávaly výlučně státní podniky. Nebylo tedy třeba otázku dispozice s vydobytými nerosty řešit. Na politicko-ekonomické změny ale tato zastaralá právní norma nedokázala reagovat.

Kompetentní státní orgány jsou tak nuceny přechod vlastnictví vykládat prostřednictvím ustanovení horních předpisů, která s touto problematikou přímo nesouvisí. Samotný **právní titul k takovému přechodu je však sporný**. Podle § 132 odst. 1 občanského zákoníku lze vlastnictví věci nabýt kupní, darovací nebo jinou smlouvou, děděním, rozhodnutím státního orgánu nebo na základě jiných skutečností stanovených zákonem. „Je to právě posledně zmiňovaný způsob nabytí vlastnického práva k věci, na který se Český báňský úřad odvolává. Nicméně, tato věc není jednoznačná. Horní zákon přechod vlastnických práv výslovně neřeší a výše zmíněná ustanovení, o která se výše citovaný výklad opírá, je třeba posuzovat historickou a teleologickou metodou výkladu právních norem. Odkaz na dispoziční oprávnění těžebních organizací k vydobytým vyhrazeným nerostům v kontextu těchto výkladových metod nemůže být považován za uspokojivé řešení celého problému.

Věc je o to citlivější, že se jedná o ohromné finanční částky, které soukromé těžební společnosti

¹⁸⁾ Ten sice ve svém vyjádření deklaruje, že není kompetentní k podání závazného výkladu k dané věci, zároveň však dodává: „Bez ohledu na výše uvedené musíme po prostudování veškerých platných předpisů konstatovat, že by se zřejmě mohlo jednat o závažný právní problém. Zákony a podzákoné normy, jimiž se řídí těžba nerostů včetně vyhrazených, vznikaly v době, kdy veškeré těžební a na ně navazující subjekty byly zcela vlastněny nebo majoritně kontrolovány státem a způsob využití výnosů z těžby a dalšího zpracování vytěžených nerostů se podstatně lišil od současné situace po ekonomických a politických změnách.

Seznámením se s příslušnými předpisy i literaturou lze dojít k závěru, že stát jako výhradní vlastník vyhrazených nerostů dává tyto de facto i de iure nerosty k dispozici licencovaným, v dřívě většině nestátním subjektům, a to za nepatrný nebo žádný poplatek. Nalik je taková hospodářská politika v souladu se závazky ČR v oblasti ochrany životního prostředí a krajiny, zejména např. ve spojení s náklady na obnovu krajiny po těžbě, je na posouzení příslušných zákonodárných a výkonných institucí.“ Vyjádření NKÚ čj. 895/05-120/1031/1431, ze dne 5. 10. 2005.

prostřednictvím vlastnických práv k vydobytým nerostům získávají, a to bez jednoznačného právního titulu. Finanční úhrady, které jsou považovány za jakousi „cenu“ za tento přechod,¹⁹⁾ jsou v současné době velmi nízké. K tomu je třeba zmínit, že hodnota dobývaných ložisek nerostů nebyla započítána do privatizační hodnoty státních podniků převáděných na soukromé subjekty.²⁰⁾ Finanční zisky těžebních společností jsou pak z celkového pohledu značné a z určitých ohledů velmi sporné.

De lege ferenda je nutno přehodnotit a jednoznačným způsobem zakotvit problematiku přechodu vlastnických práv k vydobytým vyhrazeným nerostům. Stejně tak je třeba zvážit otázku samotného vlastnického práva k nerostnému bohatství ČR, tedy k výhradním ložiskům. Především pak rozsah druhů nerostů a konkrétních ložisek, která mají status **výhradního ložiska**, a to v kontextu současné politicko-ekonomické situace v České republice. Zajímavým zdrojem inspirací by mohla být úprava západoevropských zemí.²¹⁾

5. Časově neomezená povolení k hornické činnosti a nemožnost změny podmínek provozu

Dobývání nerostů může těžební organizace realizovat až po získání potřebných povolení. Těmi jsou pro dobývání výhradních ložisek rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru²²⁾ a rozhodnutí o povolení přípravy, otvírky a dobývání výhradního ložiska,²³⁾ pro dobývání ložisek nevyhrazených rozhodnutí o využití území a rozhodnutí o povolení dobývání ložiska nevyhrazených nerostů.²⁴⁾

¹⁹⁾ Viz citované Stanovisko Českého báňského úřadu čj. 3285/05, ze dne 7. 10. 2005.

²⁰⁾ Privatizace státních podniků, zabývajících se těžbou, probíhá podle zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby. V usnesení vlády ČR ze dne 12. února 1992 č. 96 k návrhu postupu při uplatňování zájmů ochrany životního prostředí v procesu privatizace je v příloze uveden i majetek, který nemůže být privatizován. Podle tohoto usnesení nemohou být výhradní ložiska předmětem privatizace.

²¹⁾ V této souvislosti odkazují na příspěvek senátorky Seitlové, přednesený na konferenci Legislativa těžby nerostných surovin v ČR (přínosy a dopady), která se uskutečnila 5. 1. 2006 v Parlamentu ČR. Doslovný přepis vystoupení jednotlivých účastníků konference je uveden na internetových stránkách Senátu: http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id_doc=36354&id_var=30713. Tento příspěvek srovnává úpravu jednotlivých evropských států v oblasti vlastnictví nerostných zdrojů. Jeho podstatným závěrem je, že Česká republika má ze všech zemí nejvíce druhů nerostů, které považuje za vyhrazené nerosty. A rovněž postup, kterým se velké množství nevyhrazených ložisek prohlásilo za ložiska výhradní („ložiska vhodná pro potřeby a rozvoj národního hospodářství“ – § 43a odst. 1 horního zákona), je ve srovnání s jinými státy velmi nestandardní.

²²⁾ § 24 odst. 1 horního zákona.

²³⁾ § 10 odst. 1 zákona o hornické činnosti.

²⁴⁾ § 19 odst. 1 zákona o hornické činnosti.

Velmi významným nedostatkem horních předpisů je **neexistence časového omezení platnosti povolení k hornické činnosti (otvírce, přípravě a dobývání) a nemožnost modifikace vydaných povolení a podmínek provozu v nich zakotvených**. Platnost rozhodnutí o povolení hornické činnosti není obvykle časově omezena. Zákon to nepředepisuje a obvodní báňské úřady žádné omezení zpravidla nestanoví. Obvykle je rozhodnutí o povolení hornické činnosti platné „až do vytěžení zásob“ nebo je jeho platnost stanovena na velmi dlouhou dobu.

Vydané povolení může podle zásob a charakteru ložiska předurčovat situaci v území na několik desetiletí, aniž by jej následné změny okolností mohly jakkoliv modifikovat či dokonce zrušit. Tato následná změna může spočívat ve zjištění nových zákonných zájmů, které je třeba chránit, anebo v identifikaci těch již existujících. Nelze vyloučit ani značný časový rozdíl mezi povolením k hornické činnosti a začátkem realizace samotného dobývání, kdy se podstatně změní poměry v území a zájem na vytěžení ložiska je převážen jiným veřejným zájmem (např. zájmem na ochraně zvláště chráněných druhů, zájmem na ochraně zdraví a životního prostředí dotčených obyvatel, zájmem na rozvoji obce).

S tím přímo souvisí problém těch povolení, která byla vydána v minulosti a jejichž časová platnost je neomezená nebo jsou vydána na mnoho desetiletí. V době povolování takových záměrů v podstatě neexistovaly žádné právní předpisy na ochranu životního prostředí. Logicky se tak v těchto povoleních nemohly objevit omezující podmínky a požadavky z hlediska ochrany životního prostředí. Vzhledem k jejich neomezené platnosti a nemožnosti následné modifikace nelze u těchto provozů, které jsou z hlediska ochrany životního prostředí často velmi problematické, aplikovat standardy a podmínky ochrany životního prostředí, zakotvené v současných právních předpisech. U těchto provozů nikdy neproběhlo náležité posouzení jejich vlivů na životní prostředí a s ohledem na současné znění zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, které váže proces EIA na povolovací řízení k záměru, se tak zřejmě nestane ani v budoucnu.

De lege ferenda je nutno uvažovat o zákonném zakotvení časového omezení platnosti povolení k hornické činnosti. Minimálně však o zakotvení možnosti jeho revize a omezení nebo zrušení v případě převahy jiných veřejných zájmů nad zájmem na vytěžení zbývajících zásob ložiska.

V souvislosti s touto problematikou se nabízí zajímavá paralela, která spočívá v institutu **revize integrovaného povolení**, které bylo vydáno podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované

prevenci). Tzv. integrované povolení musí mít všechny ekonomické provozu, které jsou vyjmenovány v příloze č. 1 k zákonu o integrované prevenci. Jedná se o provozu s významným negativním vlivem na životní prostředí.²⁵⁾ Podle § 18 odst. 1 zákona o integrované prevenci musí být vydané integrované povolení revidováno při každé změně zařízení, minimálně však každých osm let.

Nabízejí se tak dva způsoby řešení výše uvedeného problému. Do horního zákona by mohlo být vpraveno přechodné ustanovení, které by stanovilo povinnost všem těžebním provozům, které nebyly posouzeny podle zákona EIA a současně naplňují některý z bodů kategorie I. či II. Přílohy I. k zákonu č. 100/2001 Sb., aby do určitého data došlo k posouzení jejich vlivů na životní prostředí. **Podmínky ze stanoviska EIA by pak příslušný správní orgán (obvodní báňský úřad) byl povinen (opět v přiměřené lhůtě) zahrnout do existujících povolení a kontrolovat jejich plnění provozovatelem.** V opačném případě by došlo k odnětí předmětného povolení.

Druhým řešením by bylo zahrnutí významnějších těžebních aktivit do Přílohy č. 1 k zákonu o integrované prevenci. Těžební společnosti by tak měly povinnost získat integrované povolení, které by bylo minimálně každých osm let revidováno.

Systémovější (a to i z pohledu současné evropské legislativy) je prvně navrhované řešení. Osobně bych se nicméně přikláněl ke kombinaci obou – provést posouzení vlivů na životní prostředí u těch těžebních provozů, u nichž k tomu z výše uvedených důvodů ještě nedošlo, a současně zařadit některé významnější těžební aktivity mezi záměry, které jsou povinny získat integrované povolení a plnit další podmínky zákona IPPC. Důvodem pro tento postoj je skutečnost, že některé těžební provozu mají velmi významné negativní vlivy na životní prostředí, srovnatelné s vlivy provozů, které podléhají zákonu IPPC. Z důvodu neobnovitelného charakteru nerostných zdrojů a jejich omezeného množství je rovněž žádoucí, aby dobývání a následné zpracovávání bylo prováděno za pomoci **nejlepších dostupných technik** (tzv. BAT – *best available techniques*).²⁶⁾

Totožný problém neomezené časové platnosti se obvykle týká i rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, které mu předchází (u povolování těžby vyhrazených nerostů), a rozhodnutí o povolení dobývání ložisek nevyhrazených nerostů.

²⁵⁾ Těžba nerostů v tomto výčtu chybí. S exploatací nerostných zdrojů pouze nepřímo souvisí kategorie uvedené v Příloze č. 1, body 3.1 – 3.5 (Zpracování nerostů)

²⁶⁾ K BAT viz § 14 odst. 3 zákona č. 76/2002 Sb.

6. Zásah do vlastnických práv bez vědomí vlastníka

Horní předpisy zakotvují dvě situace, kdy je vlastníkům nemovitostí podstatným způsobem zasaženo do jejich vlastnického práva. Děje se tak bez jejich vědomí a možnosti věc ovlivnit. Jedná se o fázi stanovení chráněného ložiskového území a o geologický průzkum ložiska.

Chráněné ložiskové území (dále „CHLÚ“) je nástroj, který slouží k ochraně výhradního ložiska proti znemožnění nebo ztížení jeho dobývání, pakliže se neuvazuje o jeho bezprostředním využití (těžbě). Chráněné ložiskové území zahrnuje oblast, ve které by stavby a zařízení, které nesouvisí přímo s dobýváním výhradního ložiska, mohly znemožnit nebo ztížit jeho těžbu.²⁷⁾

O stanovení CHLÚ rozhoduje ve správním řízení Ministerstvo životního prostředí po projednání s dotčenými orgány státní správy. Ustanovení § 17 odst. 3 horního zákona stanoví, že **účastníkem řízení o stanovení chráněného ložiskového území je pouze navrhovatel**, kterým je zpravidla těžební společnost.

Režim stanoveného chráněného ložiskového území je zakotven v § 18 a § 19 horního zákona. **V chráněném ložiskovém území se nesmí zřizovat stavby nebo zařízení, které nesouvisí s dobýváním ložiska.** Stavby nebo zařízení, které nesouvisí s dobýváním, lze povolit pouze výjimečně. O tomto povolení rozhoduje příslušný stavební úřad se souhlasem krajského úřadu. Tomuto souhlasu musí předcházet projednání krajského úřadu s obvodním báňským úřadem. Žádost o povolení takové stavby nebo zařízení musí žadatel doložit **vyjádřením těžební organizace** a připojit návrh podmínek ochrany výhradního ložiska.²⁸⁾

Vlastníkům pozemků (a případně staveb) v území navrhovaném pro stanovení CHLÚ je tímto rozhodnutím podstatně omezeno jejich vlastnické právo. Rozhodnutím o stanovení CHLÚ **vlastník pozemku ztrácí možnost na svém pozemku realizovat cokoli, co nesouvisí přímo s těžbou** (např. dům, garáž, kůlnu, zahradní domek, plot atp.).

Ačkoliv je majitelům pozemků stanovením CHLÚ podstatným způsobem zasaženo do jejich vlastnického práva, zákon jim upírá možnost toto své ústavní právo hájit formou účastnictví ve správním řízení, ve kterém se o jeho stanovení rozhoduje.²⁹⁾ Tento postup je v rozporu s článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.³⁰⁾

²⁷⁾ § 16 odst. 2 horního zákona.

²⁸⁾ § 19 odst. 2 horního zákona.

²⁹⁾ Otázkou zůstává možnost přezkumu těchto rozhodnutí správním soudem na základě žaloby podané dotčeným vlastníkem. Podmínky aktivní legitimace, zakotvené v § 65 odst. 1 soudního řádu správního, jsou splněny. V praxi však takový postup dosud nebyl „otestován“ a je otázkou, jak by se k němu správní soudy postavily.

³⁰⁾ Článek 36 odst. 2 Listiny zní: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se

Chráněné ložiskové území je v zásadě zvláštním typem stavební uzávěry. Podstata obou těchto prostředků je totožná. Účelem rozhodnutí o stavební uzávěře je vymezit území, ve kterém se zakazuje nebo omezuje stavební činnost, zejména pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. O stavební uzávěře se vede správní řízení [územní řízení o stavební uzávěře – § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona]. Účastníkem řízení o stavební uzávěře je „navrhovatel a osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být rozhodnutím přímo dotčena“ (§ 34 odst. 2 stavebního zákona).

Podle znění účinného do 30. 6. 1998 byl účastníkem řízení o stavební uzávěře pouze navrhovatel. Zákonodárci si však uvědomili protiústavní charakter omezení účastnictví pouze na navrhovatele a novelou stavebního zákona č. 83/1998 Sb. rozšířili okruh účastníků o vlastníky dotčených nemovitostí. Protiústavnost zákonného vyloučení vlastníků dotčených nemovitostí z účastnictví v řízení o stavební uzávěře potvrdil i Ústavní soud ve svém nálezu I. ÚS 42/97 ze dne 1. 9. 1998.³¹⁾ Vzhledem ke zcela totožnému charakteru obou právních nástrojů je nutné, aby i okruh účastníků správních řízení, která vedou k rozhodnutím o jejich použití, byl upraven totožně a především ústavně konformně. Proto považuji za nutné zrušit část § 17 odst. 3 horního zákona, které omezuje úča-

obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ Podle věty druhé článku 36 odst. 2 Listiny nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Právo na ochranu vlastnictví je jedním ze základních práv a svobod, zakotvených v Listině (článek 11 odst. 1).

³¹⁾ Cit. z nálezu Ústavního soudu I. ÚS 42/97: „Ústavní soud po zhodnocení výše uvedených skutečností však musel konstatovat, že pokud jde o ústavní práva stěžovatelů je oprávněně namítáno porušení práva na projednání zásahu soudem do práv chráněných ústavním pořádkem ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Dle tohoto ustanovení ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny základních práv a svobod. To si uvědomil, byť dodatečně, i zákonodárci a napravil uvedenou situaci způsobem dále uvedeným. Proto napadené rozhodnutí Městského úřadu ve Slaném Ústavní soud zrušil, i když jeho vydání nebylo v rozporu s tehdy platným ustanovením zákona [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb.]“

Pokud jde o návrh na zrušení § 34 odst. 1 v původním znění, konstatoval Ústavní soud, že novela stavebního zákona č. 83/1998 Sb. upustila od předchozí úpravy a v novém § 34 odst. 2 výslovně uvedla, že účastníky územního řízení, mezi jinými též o stavební uzávěře, je nejen navrhovatel, ale i osoby, jejichž vlastnictví a jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být rozhodnutím přímo dotčena. Z toho důvodu Ústavní soud též řízení vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 10/97 v této věci zastavil.“

stenství v řízení o stanovení chráněného ložiskového území pouze na navrhovatele.

Stejný zásah do vlastnických práv majitelů nemovitostí nastává ve fázi geologického průzkumu ložiska. Pro vyhledávání a průzkum výhradních ložisek není dle zákona nutný souhlas vlastníka pozemku. Vlastník pozemku není ani účastníkem povolovacího správního řízení.³²⁾

7. Odpis zásob výhradních ložisek z důvodů ochrany životního prostředí je těžko realizovatelný

Zásoby výhradních ložisek, které jsou z určitého důvodu nevhodné k těžbě, je možno takzvaně odepisat. Za odpis zásob se považuje jejich vynětí z evidence zásob nebo jejich převod ze zásob bilančních do zásob nebilančních.

Zásoby výhradních ložisek je možno odepisat též, „jde-li o zásoby, jejichž dobývání by ohrozilo zákonem chráněné obecné zájmy, zejména ochranu životního prostředí a význam ochrany převyšuje zájem na vydobytí těchto zásob“.³³⁾ Návrh na odpis zásob z tohoto důvodu podává orgán ochrany přírody.³⁴⁾ V období vyhledávání a průzkumu výhradního ložiska rozhoduje o návrhu na odpis Ministerstvo průmyslu a obchodu se souhlasem Ministerstva životního prostředí. V období projektování výstavby dolů a lomů a při dobývání výhradního ložiska rozhoduje o odpisu Ministerstvo průmyslu a obchodu po projednání s Českým báňským úřadem.³⁵⁾

Překážkou pro aplikaci tohoto institutu v zájmu ochrany životního prostředí jsou obsahové náležitosti, které zákon předepisuje k podání návrhu.³⁶⁾ Některé z obsahových náležitostí může mít k dispozici pouze těžební organizace. Je absurdní se domnívat, že by

³²⁾ § 4a odst. 2 zákona o geologických pracích.

³³⁾ § 14a odst. 2 písm. c) horního zákona.

³⁴⁾ Zákon bohužel nespécifikuje, který orgán ochrany přírody takový návrh může podat. Proto lze mít za to, že takový návrh může podat kterýkoliv orgán ochrany přírody. Orgány ochrany přírody a krajiny jsou vyjmenovány v § 75 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

³⁵⁾ § 14c odst. 1 horního zákona.

³⁶⁾ Návrh na odpis zásob podle § 14b odstavec 3 horního zákona obsahuje:

- název a sídlo těžební organizace,
- množství bilančních a nebilančních zásob navržených k odpisu podle bloků zásob a kategorií, jejich kvalitativní charakteristiky a návrh, zda mají být vyjmuty z evidence zásob nebo zda bilanční zásoby mají být převedeny do zásob nebilančních,
- důvody, pro které se zásoby navrhuje k odpisu,
- mapy a řezy s přehledně vyznačenými částmi ložiska, v nichž se navrhuje odpis zásob, a to ve čtyřech vyhotoveních,
- další grafické a písemné doklady o ložisku a zásobách navržených k odpisu potřebné k podrobnějšímu zdůvodnění návrhu,
- stanovisko obvodního báňského úřadu a územních orgánů Ministerstva životního prostředí České republiky.

tyto informace poskytla orgánu ochrany přírody pro podání návrhu na odpis zásob, který by pro ni znamenal konec těžby. Zákon sice zakotvuje, že „úplnost návrhu na odpis zásob výhradního ložiska zajistí organizace“;³⁷⁾ neobsahuje však žádné ustanovení, které by ji k tomu donutilo. Bohužel se v praxi stává, že celá věc ztroskotá na neúplném podání, protože těžební organizace neposkytne potřebné dokumenty.³⁸⁾

Současná úprava odpisu zásob výhradních ložisek je z hlediska ochrany životního prostředí zcela nepoužitelná a je třeba ji novelizovat ve smyslu adekvátního zajištění veškerých náležitostí pro podání návrhu na odpis zásob. Řešením by bylo sankcionovat těžební společnost, pokud nedodá potřebné dokumenty v určité lhůtě, nebo zakotvit možnost odepisání zásob ložiska i bez těchto náležitostí. V úvahu přichází i zakotvení povinnosti orgánům státní báňské správy poskytnout součinnost a potřebnou dokumentaci orgánům ochrany životního prostředí k podávání návrhů na odpis zásob výhradních ložisek.

8. Závěr

Jak už bylo řečeno v úvodu, tento článek v žádném případě neměl ambice čtenářům přiblížit problematiku ochrany životního prostředí a lidských práv v hornictví v celé jeho šíři. S ohledem na omezený rozsah jsem se soustředil na několik málo bodů, které považuji za nejvíce kontroverzní a u nichž je potřeba legislativních změn nejvíce patrná. Nicméně lze bez obav říci, že celá oblast hornictví vyžaduje zcela novou komplexní právní úpravu. Úpravu, která bude schopna zajistit náležitou ochranu nejen zájmu na exploataci ložisek, ale i zájmům s těžbou konfliktních – zájmu na ochraně životního prostředí, zdraví, vlastnictví a dalších Ústavou zaručených práv dotčených osob.

Kromě náležitého zajištění ochrany životního prostředí přímo v předpisech horního práva by mělo dojít k adekvátní provázanosti horních

³⁷⁾ § 14b odst. 2 horního zákona.

³⁸⁾ Nejznámějšími případy neúspěšných pokusů o odpis zásob ložisek z důvodu převahy jiného veřejného zájmu nad zájmem na vytěžení ložiska byly opakované snahy Ministerstva životního prostředí v Chráněné krajinné oblasti Český kras v lokalitě Čertovy schody. Ministerstvo životního prostředí zde od roku 1995 usilovalo o provedení odpisu zásob v dobývacích prostorech Suchomasty I. a Koněprusy. Neúspěšně. Třikrát požadovalo vydání dokumentace, těžební společnost však odmítla zákon respektovat. Svými obstrukcemi zablokovala i návrh ministerstva životního prostředí z konce roku 1999, aby byl odpis proveden alespoň v nejcennějších přírodních lokalitách, které dohromady zabírají méně než 5 % dobývacích prostorů. Těžební organizace neodpovídala na dopisy a odmítala o věci komunikovat.

Podobně Mostecká uhelná společnost přeznamenala dva pokusy okresního úřadu Most odepisat zásoby hnědého uhlí pod obcí Horní Jifetín, které leží za tzv. územními ekologickými limity těžby. Obstrukce společnosti Beron se zase podepsaly na zdržení pokusů o odpis zásob ložiska čediče na kopci Tlustec.

předpisů se složkovými předpisy práva životního prostředí. Podstatnou změnou by měla projít i otázka kompetencí jednotlivých státních orgánů. Je pak nutné, aby došlo k legislativnímu zakotvení daleko větší součinnosti mezi orgány státní báňské správy a orgány ochrany životního prostředí. Je třeba napravit celkově nepřehledný stav, kdy právní úprava je obsažena ve třech zákonech a desítkách prováděcích předpisů.

Poukazem na problematické okruhy si tento článek klade za cíl vyvolat v odborných kruzích diskusi o dostatečnosti současných prostředků ochrany životního prostředí a lidských práv v oblasti horního práva a o nutnosti vyvolat legislativní změny, které by přispěly k ústavně konformní právní úpravě, ve které bude zajištěna náležitá ochrana všech zákonem chráněných zájmů.

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

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

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

KATEŘINA RONOVSÁ, ROBERT CHOLENSKÝ

V části první tohoto příspěvku¹⁾ jsme nahlíželi úpravou spolkového práva v návrhu nového občanského zákoníku prizmatem švýcarské právní úpravy. Charakterizovali jsme spolek jeho základními znaky, zabývali jsme se založením a vznikem spolku, náležitostmi stanov a obecně jeho vnitřní organizační strukturou. V tomto pokračování si podrobně rozebereme jednotlivé orgány spolku (členskou schůzi, statutární orgán atd.) a různé účely spolků.

5.1 Nejvyšší orgán – členská schůze, spolkové shromáždění

Členská schůze (spolkový sněm, spolkové shromáždění, sjezd, valná hromada) představuje shromáždění všech členů spolku. Je nejvyšším orgánem a činí proto zásadní rozhodnutí týkající se existence a činnosti spolku. Členská schůze disponuje důležitými pravomocemi, zejména jmenovat a odvolávat členy vedení a dozorčí rady, přijímat a vylučovat členy, má právo být informována vedením o činnosti a hospodaření spolku, má právo měnit základní dokument (stanovy) a v neposlední řadě pravomoc spolek zrušit (rozpustit). Může též ukládat členům povinnosti v souladu s účelem spolku uvedeným v základním dokumentu a rozhodovat v případech, které nespádají do pravomoci vedení nebo jiných orgánů spolku.

Ve **Švýcarsku** jsou pravomoci nejvyššího orgánu stanoveny v § 65 *Zivilgesetzbuch* z roku 1907 (dále jen „ZGB“), který výslovně uvádí přijímání a vylučování členů spolku, volbu členů vedení a celkovou subsidiární působnost, tzn. členská schůze je vždy příslušná rozhodovat ve věcech, které nejsou v kompetenci jiných orgánů (ať již na základě zákona, nebo stanov). Tomuto orgánu je rovněž svěřen dohled nad činnostmi ostatních orgánů a pravomoc odvolávat ostatní orgány, přičemž u odvolání z důležitých důvodů se jedná o kogentní ustanovení, které nemůže být stanovami změněno. V ostatních případech je přípustná odlišná úprava ve stanovách.

Pro svolávání nejvyššího orgánu platí, pokud není ve stanovách uvedeno jinak, § 64 odst. 2 ZGB – výkonný orgán (vedení) svolává schůzi nejvyššího orgánu. § 64 odst. 3 ZGB je pak projevem zásady spolkové demokracie a ochrany menšiny spolku. V každém případě, pokud 1/5 členů požaduje svolání shromáždění, má výkonný orgán povinnost tak učinit. Tento počet může být ve stanovách zmenšen, ale nikoli zvětšen, jedná se o jedno z mála kogentních ustanovení švýcarské právní úpravy o spolicích.

Co se týče **svolávání** nejvyššího orgánu na žádost 1/5 členů, mohou nastat následující případy:

- vedení svolá spolkové shromáždění dobrovolně,
- vedení spolkové shromáždění nesvolá dobrovolně, ale může být přinuceno takto učinit soudem na základě žaloby,

¹⁾ Ronovská, K. – Cholenský, R.: Spolkové právo v návrhu nového občanského zákoníku ve světle švýcarské právní úpravy. Část I. Právní fórum, č. 5, 2006, ASPI 2006.

c) ve stanovách může být upraveno, že i jiná osoba může svolat spolkové shromáždění.

Zákon nestanoví, jakým způsobem má být zveřejněno místo a čas konání shromáždění ani formu oznámení těchto skutečností.

Pro **rozhodování** (utváření své vůle) má spolek možnost výběru mezi následujícími možnostmi danými:

1) zákonem:

a) hlasování na shromáždění členů – rozhoduje se prostou většinou hlasů přítomných členů (§ 66 odst. 1, § 67 odst. 2 ZGB),²⁾

b) písemné hlasování – nutný souhlas všech členů (§ 66 odst. 2 ZGB);

2) na základě stanov (statutární):

a) hlasování prostřednictvím delegátů – většinou analogicky potřebná prostá většina hlasů přítomných delegátů,

b) písemné hlasování – a to většinou buď pomocí oběžníku, nebo v přímém hlasování (referendum), záleží na formě ve stanovách určené.

Nejvyšší orgán spolku je schopen **usnášení**, pokud byla jeho schůze řádně svolána a členové jsou přítomni, i když jich je jen velmi málo. Stanovy mohou upravit určitý minimální počet nebo procento nutných přítomných členů, aby bylo shromáždění usnášeníschopné.

Zákonem je požadováno v § 67 odst. 3 ZGB „náležitě oznámení“ předmětu jednání. Pokud si členové hodlají upravit tuto povinnost ve stanovách jinak, musí tak učinit „výslovně“.³⁾

Obecně platí zásada, že žádnému členu spolku nesmí být odepřeno právo se buď přímo, nebo nepřímo účastnit hlasování.

V souladu s § 67 odst. 1 ZGB mají všichni členové při spolkovém shromáždění rovné hlasovací právo; toto ustanovení však není kogentní. Je zachována svoboda rozhodování z důvodů existence širokého spektra spolků. Možná nerovnost hlasovacího práva u jednotlivých členů však musí být odůvodněna. V některých spolcích mohou být i členové bez hlasovacího práva nebo mít naopak více jak jeden hlas.⁴⁾

Člen spolku je *ex lege* vyloučen z hlasování o usneseních, která se týkají právních vztahů nebo sporů mezi jím (jeho příbuzným, předkem nebo po-

tomkem) na jedné straně a spolkem na straně druhé (§ 68 ZGB).⁵⁾

Návrh občanského zákoníku počítá taktéž s členskou schůzí jako nejvyšším orgánem spolku. Mezi její pravomoci patří určovat hlavní zaměření činnosti spolku, schvalovat výsledky jeho hospodaření, hodnotit činnost jeho jednotlivých orgánů a přezkoumávat rozhodnutí o vyloučení člena. Jak bylo uvedeno výše, model organizační struktury obsažený v návrhu by měl dopadat pouze na ty spolky, které si nevytvorí vlastní orgány odlišně od zákona. Současný stav návrhu ovšem spolkům zapovídá zřídit si jiný nejvyšší orgán než členskou schůzi.⁶⁾

Pokud jde o svolávání členské schůze, pak návrh stanoví, že svolavatelem je statutární orgán spolku.⁷⁾ Pokračující diskuse k návrhu ovšem nasvědčuje tomu, že je nutné dát spolku možnost, aby stanovami určil i jiný svolávací orgán.⁸⁾ Taktéž povinnost konat členskou schůzi nejméně jedenkrát do roka⁹⁾ není pravděpodobně nezbytná v demokratické společnosti.

Návrh stanoví, že členská schůze je usnášeníschopná za účasti prosté většiny členů spolku.¹⁰⁾ Zde se zvláště citelně projevuje inspirace návrhu stávajícím obchodním zákoníkem, konkrétně ustanoveními o družstvu¹¹⁾. U právnických osob obchodního práva lze požadovat vysokou účast jejich členů na jednání orgánů společnosti. Členové obchodních společností

⁵⁾ Obdobně je to i u veřejnoprávních územních korporací, vyloučení soudců pro předpojatost apod. Podle praxe švýcarského Spolkového soudu však volby nespádají pod taková rozhodnutí. Každopádně si však spolky mohou vytvořit vlastní pravidla.

⁶⁾ § 209 návrhu:

(1) Orgány spolku jsou statutární orgán (výbor nebo předseda) a členská schůze, případně též kontrolní komise a rozhodčí komise...

⁷⁾ § 212 odst. 3 návrhu:

(3) Zasedání členské schůze svolává statutární orgán spolku.

⁸⁾ V opačném případě by se nepochybně jednalo o rozpor s čl. 20 odst. 3 Listiny: čl. 20

(1) Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.

(2) Občané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich.

(3) Výkon těchto práv lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.

(4) Politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení jsou odděleny od státu.

⁹⁾ § 212 odst. 2 návrhu:

(2) Zasedání členské schůze se koná nejméně jedenkrát do roka.

¹⁰⁾ § 217 odst. 1 návrhu:

(1) Členská schůze je schopna usnášet se za účasti prosté většiny členů spolku a přijímá svá rozhodnutí prostou většinou hlasů přítomných v době usnášení, neurčí-li stanovy vyšší počet. Hlasuje se veřejným hlasováním, neurčí-li stanovy jinak.

¹¹⁾ Tuto skutečnost oba autoři považují za nežádoucí.

²⁾ Je sporné, zda je možno počítat k přítomným i ty, co se zdrželi hlasování, proto by měla být tato otázka výslovně řešena ve stanovách.

³⁾ V oznámení nepostačí pouze vyjádření, že se např. bude jednat o „různých“ věcech. Podle judikatury švýcarského Spolkového soudu (BGE 126 III 5) však nemusí být v oznámení o předmětu shromáždění, kterým je volba funkcionářů, oznámena jména kandidátů.

⁴⁾ Např. kartely, kde počet hlasů závisí na hospodářské potenci jednotlivých členů.

jsou motivováni ziskem a k tomu směřuje i jejich zvýšená starostlivost o jejich investice. Zcela opačně tomu často je u členů spolků, neboť tito jsou naopak motivováni podílet se především na věcné náplni činnosti spolku (např. sázení stromků, péči o seniory atd.). Členové spolků jsou často spokojeni, pokud jde o spolkovou samosprávu, pouze s tím, že spolek funguje a na činnosti jeho orgánů se vůbec nepodílejí.

Z výše uvedených důvodů je třeba zvážit rozumné alternativy¹²⁾ k „prosté většině“ všech členů spolku jako podmínce usnášeníschopnosti jeho členské schůze.

5.2 Výkonný orgán (statutární orgán) – vedení, rada spolku

Existence (výkonného) statutárního orgánu je nutným předpokladem existence **všech** forem právnických osob. Je potřebný pro řízení a zajišťování běžných záležitostí. Jeho úkolem je „řízení v širším smyslu“, které se dá rozdělit na „řízení v užším smyslu“ (plnění vnitřních úkolů) a „vystupování (reprezentace) navenek“.

Může jím být ve stanovách určený jednotlivec či sborový orgán, který lze dále vnitřně členit, přičemž je nutno přesně vymezit, kdo je oprávněn jednat jménem spolku. Je vhodné stanovit, v jakých případech postačí jednání jednoho člena sboru a kdy se vyžaduje společné jednání více členů. Z povahy a funkce statutárního orgánu vyplývá, že jím může být pouze osoba fyzická, popř. soubor fyzických osob. U malých spolků bývá statutárním orgánem většinou jednatel – předseda, u větších je volen nejvyšším orgánem orgán sborový – vedení, předsednictvo, rada, výbor apod., který je pravidelně též orgánem výkonným.

V **Česku** je určující pro pozici výkonného orgánu zakotvení ve stanovách; pokud není stanoveno jinak, použije se obecná úprava zakotvená v § 20 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku.

Ve **Švýcarsku** je *Vorstand* (vedení) výkonným orgánem spolku a rozhodující jsou pro jeho postavení § 55 a § 69 ZGB – reprezentace navenek a odpovědnost. Vedení spolku je většinou kolektivní orgán. Platí tak nepsané pravidlo, že pro vedení spolku se užijí pravidla uvedená v § 66 až 68 ZGB pro nejvyšší orgán, pokud není ve stanovách uvedeno jinak. Totéž platí pro hlasování v rámci vedení a také pro oznamování předmětu, doby a místa konání zasedání tohoto kolektivního orgánu. I osoba, která není členem spolku, může být zvolena do vedení spolku, pokud není ve stanovách jiná úprava.

¹²⁾ Jakkoli se může zdát extrémním řešením vypustit zcela požadavek existence nějakého minimálního kvóra pro členskou schůzi, je na místě o něm uvažovat. Je nutné zabývat se otázkou, jaké zájmy chrání kvórum prosté většiny. Zvláště spolky s velmi vysokým počtem členů (případně delegátů) mohou mít problém, aby se jim podařilo přesvědčit polovinu členů (delegátů) k účasti na zasedání členské schůze. Trvat na prosté většině může mít pro takové spolky šikanózní účinek. Švýcarská právní úprava ponechává otázku kvóra na spolkových stanovách.

Podle návrhu občanského zákoníku je statutárním orgánem výbor nebo předseda. Spolek je povinen ho zřídit. Pokud stanovy spolku neurčí jinak, pak za výbor jedná jeho předseda. Vzhledem ke skutečnosti, že statutární orgán zastupuje spolek navenek, počítá návrh s tím, že členy výboru nebo předsedu volí a odvolává členská schůze. Zároveň ovšem návrh dává spolku možnost upravit si obsazování i odvolávání statutárního orgánu odlišně.

Návrh dále stanoví, že členem orgánu spolku může být jen člen spolku.¹³⁾ Toto ustanovení je velmi nešťastné, neboť se vztahuje na všechny orgány spolku bez výjimky. Dnešní spolky ovšem rády zřizují specializované orgány, které obsazují např. osobami s vysokou odborností, případně s významnou společenskou vážností. Je zároveň běžné, že tyto osoby nejsou členy těchto spolků.

Pro zachování principů spolkové samosprávy by postačilo, aby se toto omezení vztahovalo pouze na statutární orgán a nejvyšší orgán spolku (případně bylo ponecháno na stanovách). V tomto duchu je třeba návrh změnit, aby nespazoval spolky nadbytečnými pravidly.

5.3 Kontrolní (dozorčí) orgán

Ve **Švýcarsku** kontrolní (dozorčí) orgán spolku dohlíží především, zda jsou prostředky spolku užity v souladu s jeho posláním a cíli a dohlíží i nad poskytováním prostředků třetím osobám. Může jím být jednatel – revizor, či sborový orgán – kontrolní či dozorčí rada. Jeho ustavení není ze zákona povinné, a to ani tehdy, je-li spolek příjemcem dotací z veřejných rozpočtů.

Podle návrhu nového občanského zákoníku není kontrolní komise obligatorním orgánem.¹⁴⁾ Starší verze návrhu vyžadovala, aby spolek zřizoval kontrolní komisi, pokud by chtěl být příjemcem plnění z veřejných rozpočtů. Povinné zřizování takového orgánu by ovšem bylo podle názoru autorů sporné. Subjekty, které rozdělují prostředky z veřejných rozpočtů, mají své vlastní mechanismy pro kontrolu hospodaření s nimi. K tomu ukládají příjemcům těchto prostředků specifické povinnosti. V současné době ovšem neexistuje jednotný kontrolní mechanismus využívaný všemi subjekty, které rozdělují plnění z veřejných rozpočtů. Autoři se obávají, že kontrolní komise ze starší verze návrhu by stejně nenahradila ony mechanismy, jež jsou pro kontrolu nakládání s veřejnými prostředky používány, neboť se jich příslušné orgány odmítnou vzdát. Hrozilo pak spíše to, že spolky budou zatíženy dvojnásobným břemenem v podobě

¹³⁾ § 210 odst. 1 návrhu

(1) Členem orgánu spolku může být jen člen spolku. Pokud členství ve spolku náleží právnické osobě, může za člena v orgánu spolku navrhnout svého zaměstnance, člena nebo člena svého orgánu. Za plnění jeho povinností vzniklých z výkonu funkce v orgánu spolku tato právnická osoba ručí.

¹⁴⁾ Viz zdůvodnění k § 229 až 232 návrhu, str. 51 návrhu.

dvojích kontrolních opatření. Dispozitivní právní úprava tak mnohem lépe předchází případným budoucím problémům.

5.4 Další orgány

Stanovy mohou definovat postavení dalších orgánů spolků – komisí, výborů apod. a vybavit je i určitými pravomocemi. Srovnávaná právní úprava ani návrh nového občanského zákoníku však právní režim žádných jiných orgánů nedefinují.

6. Účel spolku

Spolky jsou zakládány k výkonu velmi různorodé **tzv. zájmové činnosti spolkové**, která se může odehrávat buď uvnitř spolku (vzájemně prospěšná činnost), a to výhradně mezi jeho členy bez jakéhokoli vlivu či napojení na veřejnost, nebo může mít charakter veřejně (obecně) prospěšný. Důležité je však, že účel spolku je společný všem členům a směřuje k uskutečňování a uspokojování jejich společných zájmů. V některých případech je ovšem obtížné jednoznačně od sebe odlišit vzájemně a veřejně prospěšnou činnost.¹⁵⁾

Jedním z pojmových znaků spolku je existence společného účelu všech členů,¹⁶⁾ který musí být vždy dovolený a soukromoprávní.¹⁷⁾ Dovolnost, resp. nedovolnost, společného účelu vychází, mimo jiné, z článku 11 odst. 2 Evropské úmluvy.¹⁸⁾

Účel spolku musí být jiný než hospodářský a jejich charakteristickým znakem je, že nesmí rozdělovat svůj zisk. Některé spolky ve svých stanovách uvádějí i tzv. „vyšší“ účel, kterým může být např. blaho všeho lidstva apod. Zvolený účel musí být dovolený; nesmí být v rozporu se zákonem a dobrými mravy. To se týká bezprostředního, konečného i „vyššího“ účelu (cíle).

Švýcarský občanský zákoník zakotvuje východisko, že spolek je možno založit pouze k ideálním (jiným než hospodářským účelům), dokonce na dvou místech (§ 52 odst. 2 a § 60 odst. 1 ZGB). Výslovně uvádí v § 59 odst. 2 ZGB, že spojení osob za hospodářským účelem je regulováno ve švýcarském *Obligationenrecht* (dále jen „OR“). Dovoleny jsou pouze spolky, jež poskytují plnění třetím osobám z důvodů

podpory. V § 60 odst. 1 ZGB je obsažen příkladný výčet ideálních účelů, za kterými mohou být spolky vytvářeny – politické, náboženské (nutno odlišit od církve podle veřejného práva), vědecké, umělecké, obecně prospěšné, společenské a další. Politické jsou myšleny zejména politické strany, které se vyskytují ve Švýcarsku vždy v právní formě spolku.

Problém rozhraničení hospodářského a nehopodářského účelu vyřešila švýcarská právní teorie i praxe v tom smyslu, že hospodářský účel má korporace, pokud konečný cíl směřuje k rozdělování hospodářského zisku mezi členy (ať v penězích, či *in natura*), což je u spolků zakázáno.

Návrh občanského zákoníku stanoví, že účelem spolku je naplňování společného zájmu, k němuž byl založen.¹⁹⁾

6.1 Veřejně prospěšné spolky

Veřejně prospěšnou činností je nutno rozumět aktivity sloužící obecným (veřejným) zájmům, nikoliv zájmům individuálním, a tím přispívají k vytváření obecného blaha.

Ve **Švýcarsku** je veřejná (obecná) prospěšnost řešena právem veřejným. Pokud spolky směřují k naplňování veřejně prospěšného účelu, mohou požívat daňových výhod, které poskytují jednotlivé předpisy fiskálního práva.

Ve **Švýcarsku** věnují veřejné prospěšnosti pozornost daňové předpisy na svazové i kantonální úrovni.²⁰⁾ Oba tyto předpisy shodně uvádějí, že „od daňové povinnosti jsou osvobozeny právnické osoby, které sledují veřejné nebo obecně prospěšné účely (cíle), a svůj zisk výlučně a neodvolatelně věnují těmto účelům. Podnikatelské účely nejsou v zásadě obecně prospěšné. Nabytí a správa určité majetkové účasti na podnikání jsou považovány za veřejně prospěšné, pokud zájem na udržení podniku je podřízen veřejně prospěšnému účelu a právnická osoba se nepodílí na jeho řízení“.

U ostatních daní je teoreticky kantonům dána nadále volnost, jaké předpoklady stanoví pro veřejně prospěšné spolky, s nimiž pak spojí daňové výhody. Zpravidla však kantony užívají stejná kritéria pro posuzování, jako v případě daní přímých.²¹⁾ K výkladu a konkretizaci výše uvedeného ustanovení byl vydán oběžník – *Kreissreiben Nr. 12*.²²⁾ Stanovuje předpo-

¹⁵⁾ Je například obtížné říci, zda je provozování chráněné dílny pro osoby se závislostí na drogách, která prodává své výrobky do obchodů s keramikou, prospěšné pouze těm, kteří z toho mají zisk, nebo má-li tato činnost i významný veřejně prospěšný aspekt.

¹⁶⁾ Pokud by neexistoval společný účel (cíl), nešlo by o sdružení, které by mohlo požívat ochrany ve smyslu Čl. 11 Evropské úmluvy.

¹⁷⁾ Svák, J.: *Základy evropské ochrany lidských práv*. Zvazok 2, Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica 2002, str. 159.

¹⁸⁾ Podle rozhodovací praxe štrasburských orgánů ochrany práva je nedovoleným účelem např., pokud se spolek pokusil rekonstruovat fašistickou stranu (X c. Itálie), pokud měl za cíl podněcování k opouštění dětí (Lavis v. Francie) atd., blíže Svák, J.: op. cit., str. 159.

¹⁹⁾ Viz § 178 odst. 1 návrhu a § 181 návrhu.

²⁰⁾ U daní přímých je chápána ve smyslu § 56 písm. g) spolkového zákona o přímých daních (Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer) a § 23 odst. 1 písm. f) spolkového zákona o harmonizaci přímých kantonálních a obecních daní. (Bundesgesetz über Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden).

²¹⁾ Koller, T.: *Stiftungen und Steuer*, Die Stiftung in der juristischen und wirtschaftlichen Praxis. Vydal H. M. Riemer, Europa Institut Zuerich, Schulthess, Zuerich 2001, str. 85.

²²⁾ *Kreisschreiben (KS) Nr. 12* z roku 1994, *Verwaltungsverordnung* – oběžník vydaný vládním nařízením.

klady, které musí spolky splnit, aby mohly být osvobozeny od daní z důvodů veřejné prospěšnosti.

Obecnými předpoklady jsou: osobní a hospodářská příslušnost ke Švýcarsku, výlučnost použití finančních prostředků, neodvolatelnost veřejně prospěšného užití finančních prostředků a hlavní činnost spolku směřující k obecně prospěšnému účelu.

Spolek musí vyvíjet činnost v obecném zájmu a nesmí směřovat k osobnímu prospěchu. Oběžník není obecně závazný, ale stal se výkladovým pravidlem jak pro svazové, tak i kantonální potřeby, především pak soudní rozhodování.

Platné české právo nečiní rozdíl mezi veřejně a vzájemně prospěšnými spolky. Tato vnitřní diferenciace nemá žádné právní důsledky.

Návrh občanského zákoníku hovoří o veřejné prospěšnosti právnických osob v § 121 a § 122.²³⁾ Státy, které zavedly status veřejné prospěšnosti, tak učinily k dosažení specifických (obecně prospěšných) cílů.²⁴⁾ Tyto cíle se v jednotlivých zemích liší. Z tohoto důvodu je nezbytné nejprve hledat cíle, jimž má statut veřejné prospěšnosti sloužit. Za tímto statutem se tedy skrývá poměrně složitý systém vztahů zahrnující jak prvky soukromého, tak veřejného práva. Teprve po stanovení zmíněných cílů je možné určovat podmínky pro získání statutu veřejné prospěšnosti. Hledání zmíněných cílů a podmínek pro získání statusu veřejné prospěšnosti musí být předmětem veřejné diskuse.

Z právě uvedeného je patrné, že návrh občanského zákoníku předběhl stanovením konkrétních pod-

mínek²⁵⁾ onu veřejnou diskusi, která by měla vést k nalezení cílů a podmínek statusu veřejné prospěšnosti u nás. Tento proces byl obrácen, když byly nejprve stanoveny podmínky (pokud jde o cíle, tam je návrh příliš obecný) přiznávání statusu veřejné prospěšnosti.

Vzhledem k tomu, že v současné chvíli není známo, jakým cílům má statut veřejné prospěšnosti u nás sloužit (veřejná diskuse neproběhla), jeví se jako nevhodné stanovovat konkrétnější podmínky pro jeho získání. Řešení vzniklé situace mohou být následující:

1) zcela vypustit § 121 a § 122 z návrhu;

2) nahradit § 121 a § 122 návrhu ustanovením, které by pouze odkazovalo na zvláštní právní předpis, který by upravil problematiku veřejné prospěšnosti.

6.2 Změna účelu

Změna účelu spolku je přípustná v obou srovnávaných zemích na základě projevu vůle vnitřního orgánu spolku. Na rozdíl od nadací, kde je taková změna pojmově vyloučena, je u spolků ke změně účelu povolán většinou nejvyšší orgán spolku – členská schůze.

Ve Švýcarsku je zakotvena ochrana účelu spolku v § 74 ZGB, který stanoví, že nikomu ze členů nemůže být vnučována změna spolkového účelu. Pokud se určitá osoba stane členem spolku, je tomu tak proto, že se chce podílet na naplňování předem definovaného účelu. Podstatná změna účelu spolku je možná pouze tehdy, pokud s ní **všichni členové jednotně souhlasí**. Zákon takto garantuje zachování stanoveného cíle a zároveň zabráňuje nadměrnému rozšiřování účelu spolku. Kdo se cítí takovým jednáním ohrožen, může se bránit soudně podle § 75 ZGB.²⁶⁾

Pokud jde o změnu účelu spolku, pak návrh v § 212 říká, že členská schůze rozhoduje o hlavním zaměření činnosti spolku. Zásadní omezením tohoto způsobu rozhodování představuje § 217 návrhu, tzn. členská schůze je schopna usnášet se za účasti prosté většiny členů spolku a rozhoduje přitom prostou většinou. Pokud by se rozhodnutím členské schůze měla měnit práva a povinnosti členů s určitým druhem členství, pak s ním musí souhlasit i prostá většina přítomných členů s tímto druhem členství.

Ve vztahu ke statusu veřejné prospěšnosti není z návrhu zřejmé, jak bude řízení o jeho přiznání/odnětí probíhat.²⁷⁾ Jisté by ovšem mělo být, že o přizná-

²³⁾ § 121 a § 122 návrhu občanského zákoníku – Veřejná prospěšnost: § 121

- (1) Status veřejné prospěšnosti se přizná právnické osobě, která
 - a) svou činností sleduje dosažení obecného blaha jako veřejně prospěšný cíl,
 - b) vykonává veřejně prospěšnou činnost nebo poskytuje veřejně prospěšnou podporu za předem určených a rovných podmínek pro každého a
 - c) jejíž zisk bude podle zakladatelského právního jednání v podstatné části použit pro výkon těch veřejně prospěšných činností, pro něž je založena.

(2) Status veřejné prospěšnosti se odejme právnické osobě, která se svou činností odchýlí od ustanovení odstavce 1 písm. a) nebo b) nebo se svým ziskem naloží v rozporu s ustanovením odstavce 1 písm. c).

§ 122

(1) Zákon stanoví, za jakých dalších podmínek a jakým způsobem se právnické osobě přizná nebo odejme status veřejné prospěšnosti. Je-li takový status přiznán nebo odňat, vyznačí se to ve veřejném rejstříku, v němž je taková právnická osoba zapsána.

(2) Zákon stanoví, v jakém rozsahu, za jakých podmínek a jakým způsobem se veřejně prospěšná právnická osoba může ucházet o zvláštní výhody, které podle zákona náleží jen osobám se statutem veřejné prospěšnosti.

²⁴⁾ Kreisschrieben (KS) Nr. 12 z roku 1994, Verwaltungsverordnung – oběžník vydaný vládním nařízením. Viz např. Cholen-ský, R.: Když se řekne veřejná prospěšnost právnické osoby. Právní fórum, č. 5, 2005, ASPI 2005.

²⁵⁾ Kreisschrieben (KS) Nr. 12 z roku 1994, Verwaltungsverordnung – oběžník vydaný vládním nařízením. Viz zvláště § 121 odst. 1 návrhu.

²⁶⁾ Podle judikatury švýcarského spolkového soudu (BGE 52 II 175) byla kvalifikována jako podstatná (zásadní) změna účelu spolku, když se nepolitický sportovní klub se přeměnil na sportovní klub s politickými ambicemi. Ač se stále jednalo o sportovní klub, přidalo se jeho politické zabarvení.

²⁷⁾ Je třeba upozornit, že je krajně nevhodné, aby o samotném přiznání/odnětí statusu rozhodoval nějaký orgán v rámci svého uvážení. Spíše si lze představit, že by takový status právnické osobě náležel ex lege za splnění určitých podmínek.

ní statusu veřejně prospěšnosti je třeba požádat, tzn. nikomu nemůže být vnucován rozhodnutím o jeho přiznání. Je nepochybné, že se právnická osoba může svého veřejně prospěšného statusu vzdát. Pokud statovy neurčí něco jiného, je k takovému úkonu povolána členská schůze.

6.3 Podnikání spolku

Podnikání je v současné době, vedle členských příspěvků, jedním z klíčových zdrojů příjmů spolků, a to nejen v České republice, ale i v dalších zemích Evropy. Je nutno od sebe oddělit podnikání a hospodářský účel, které se pravidelně společně vyskytují u obchodních společností. Fakt, že spolek provozuje podnikatelskou nebo jinou obdobnou činnost, ještě neznamená, že sleduje hospodářský (výdělečný) účel.²⁸⁾

V důvodové zprávě k Evropské úmluvě o uznávání právní subjektivity mezinárodních nevládních organizací (*European Convention on the recognition of the legal personality of international non-governmental organizations*, Strasbourg, 1986)²⁹⁾ je mimo jiné stanoveno, že nezisková (nevýdělečná, non-profitní) organizace (tedy i spolek) je taková organizace, jejíž účelem není dosažení zisku (*nonprofit-making aim*). Tím se odlišuje od obchodních společností a dalších subjektů rozdělujících zisk svým členům (akcionářům atd.). Nezisková organizace však může dosahovat zisku v souvislosti s aktivitami, které směřují k jejich neziskovému (nevýdělečnému) účelu, bez toho, aby musely měnit svůj charakter.³⁰⁾

V obou srovnávaných právních úpravách je hospodářská činnost přípustná, pokud není prováděna za

účelem dosažení hospodářského zisku. Mnohdy bývá provozována pouze na pokrytí nákladů a nedosahuje vůbec žádného zisku, např. chráněné dílny pro postižené spoluobčany. Může se jednat o hospodářskou činnost, která sice přináší spolku zisk, který však není následně rozdělen mezi členy, nýbrž je investován do naplňování ideálního (obecně prospěšného) cíle, pro který byl spolek založen. Hospodářská činnost je v takovém případě pouze určitou finanční základnou spolku a nevypovídá nic o hospodářském nebo ne-hospodářském účelu spolku.³¹⁾

Provozování hospodářské činnosti spolkem má ve Švýcarsku ten důsledek, že je nutné, aby byl spolek zapsán do obchodního rejstříku (§ 61 odst. 2 ZGB). V některých případech, podle druhu vykonávané hospodářské činnosti, je dána zákonem povinnost nechat zapsat spolek do obchodního rejstříku pouze v případě, že dosahuje ročního obrátu vyššího než 100 000 CHF.³²⁾

Návrh občanského zákoníku stanoví v § 181, že podnikání nemůže být hlavní činností spolku, tzn. spolek nelze založit k uspokojování společného zájmu, kterým by bylo podnikání. Zároveň je spolku § 182 odst. 1 dovoleno podnikat, pokud spočívá účel podnikání v podpoře hlavní (nepodnikatelské činnosti). Zisk spolku lze požit pouze pro spolkovou činnost a správu spolku.

V příštím čísle Via Iuris uveřejníme dokončení tohoto seriálu a rozebereme jednotlivé otázky členství ve spolku, zrušení a zániku spolku.

(Dokončení příště)

²⁸⁾ Jinak by si protřečil např. § 60/1 s § 61/2 ZBG.

²⁹⁾ Švýcarsko je smluvní stranou této konvence, Česká republika zatím nikoli.

³⁰⁾ Viz důvodová zpráva k Evropské úmluvě o uznávání právní subjektivity mezinárodních nevládních organizací.

³¹⁾ Riemer, H. M.: *Personnenrecht des ZGB*, Studienbuch und Bundesgerichtspraxis. 2. Auflage, Stämpfli Verlag AG, Bern 2002, str. 229.

³²⁾ Viz § 53 písm. c) a § 54 HRV.

Globalizace a lidská práva: přátelé či nepřátelé?

JAN KRATOCHVÍL

Globalizace, jako určující fenomén současného světa, přitahuje radikálně odlišné názory. Následující dvě zmínky o globalizaci ilustrují šíři jejich spektra. Profesor Chossudovsky v souvislosti s globalizací mluví o „ekonomické genocidě“.¹⁾ Naopak Peter Martin míní: „Urychlená integrace dříve marginalizovaných společností je tou nejlepší věcí, která se stala v životě poválečné generace.“²⁾ Z pohledu ekonomů bývá globalizace většinou vnímána pozitivně. Na druhou stranu z pohledu ochrany lidských práv je většinou vnímána, pokud ne rovnou negativně, tak alespoň s velkou nedůvěrou. Otázkou tedy je, jaké jsou důvody pro tak odlišné názory. Problémům, které globalizace pro ochranu lidských práv přináší, je v poslední době věnována čím dál tím větší pozornost. Tento stručný článek má za účel představit hlavní témata vztahu lidských práv a globalizace a ilustrovat příčinu rozpačitých názorů ochránců lidských práv na ni. Do jisté míry však článek také zpochybní tezi, že globalizace představuje hrozbu pro lidská práva.

Na úvod je však nutno připomenout několik základních faktů o původu lidských práv, které jsou zvláště relevantní pro zde diskutované téma. Termín lidská práva začíná být používán až v období po druhé světové válce. Podstata konceptu je však mnohem starší. Dříve byl tento souhrn práv znám jako přirozená práva, tedy práva, která vychází z lidské přirozenosti, a má je tak automaticky každý člověk. Tato práva jsou nezbytná jak pro blaho jednotlivců, tak i pro obecné dobro.³⁾ V reakci na hrůzy druhé světové války byl tento koncept vtažen do mezinárodního práva a souhrnu těchto práv se začalo říkat lidská práva.⁴⁾ Inkorporací lidských práv do mezinárodního práva však bylo nutno vyřešit zásadní problém. Lidská práva jsou práva člověka, které by měl dodržovat každý člověk, tedy jinými slovy lidé vůči sobě navzájem. Mezinárodní právo však v té době znalo jako subjektivity pouze státy. Nebylo tedy možné, aby v mezinárod-

ním právu jednotlivci měli nějaká práva či povinnosti. Řešením bylo, a stále je, že státy mají povinnost tato práva respektovat, zajistit a naplnit.⁵⁾ Státy jsou tak garanty dodržování lidských práv ve své jurisdikci. Proto dodržování lidských práv záleží na schopnosti států ho zajistit. Zde už je možno vidět jádro problému. V současném světě existuje množství dalších subjektů, s mnohdy velkou mocí, jako mezinárodní organizace, či nadnárodní společnosti, které však do tohoto schématu nezapadají. Je tedy legitimní se ptát, jaké lidskoprávní závazky mají tyto subjekty. Lépe však ještě – jaké právní nástroje jsou k dispozici k vymáhání těchto práv, která jsou přirozená, vůči těmto subjektům? Odpovědi na tyto otázky budou nastíněny v tomto článku.

Proces globalizace, v širokém slova smyslu, lze nejjednodušeji, zároveň však výstižně, popsat jako zmenšování prostoru. Smith a Baylis nabízejí následující definici: „Globalizací jednoduše myslíme proces vzrůstajícího propojování společností tak, že události v jedné části světa mají více a více vliv na lidi a společnosti v jiné, odlehlé části světa.“⁶⁾ Diskuze lidských práv a globalizace se převážně zaměřuje na ekonomickou globalizaci a specificky na dvě oblasti – roli mezinárodních finančních a ekonomických institucí (Brettonwoodských institucí a Světové obchodní organizace) a nadnárodních společností. Zde se zaměříme nejdříve na problematiku, kterou přináší činnost Brettonwoodských institucí a poté, v druhé části, na nadnárodní společnosti. Role Světové obchodní organizace (dále „WTO“) je spojena s řadou komplikovaných otázek, jako je používání práva WTO k vynucování lidských práv, aplikaci lidských práv v rámci práva WTO atd., které není možné na takto malém prostoru ani nastínit.⁷⁾

¹⁾ Chossudovsky, M.: *The Globalization of Poverty*. Zed Books, London 1997, str. 37.

²⁾ Martin, P.: *The Moral Case for Globalization*. In: Lechner, F. – Boli, J. (ed): *The Globalization Reader*. Blackwell Publishers, Oxford 2000, str. 13.

³⁾ Teoretickou expozici této teze lze najít např. v Finnis, J.: *Natural Law and Natural Rights*. Oxford University Press, Oxford 1980; či Raz, J.: *Ethics in the Public Domain*. Clarendon Press, Oxford 1994, kapitola 3.

⁴⁾ Viz Preamble k Chartě OSN a Všeobecná deklarace lidských práv a svobod z roku 1948.

⁵⁾ Tzv. trichotomie závazků, která v současném diskurzu nahradila nevyhovující dělbu na pozitivní a negativní lidskoprávní závazky států. Srovnej však Koch, E.: *Dichotomies, Trichotomies or Waves of Duties?* (2005) 5 *Human Rights Law Review* 81, která kritizuje i tuto trichotomii jako schématickou a zjednodušující.

⁶⁾ Smith, S. – Baylis, J.: *Introduction*. In: Baylis, J. a Smith, S. (ed): *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 3. vyd. Oxford University Press, Oxford 2005, str. 8.

⁷⁾ K WTO a lidským právům srovnej např. Dommen, C.: *Raising Human Rights Concerns in the World Trade Organisation: Actors, Processes and Possible Strategies*. (2002) 24 *Human Rights Quarterly* 1, Ala'i, P.: *A Human Rights Critique of the WTO: Some Preliminary Observations*. (2001) 33 *George*

Brettonwoodské instituce

Brettonwoodské instituce je společně označení pro Mezinárodní měnový fond (dále „MMF“) a skupinu Světové banky. Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj, známější pod názvem Světová banka,⁸⁾ je hlavní organizací skupiny Světové banky. Prakticky se jedná o obdobu klasické obchodní banky. Její hlavní činností je poskytování dlouhodobých úvěrů státům, s preferenčními úrokovými sazbami na financování rozvojových projektů. Původním cílem Světové banky bylo usnadnit rozvoj.⁹⁾ Od rozvoje je jen malý krůček ke konkrétním lidskoprávním pojmům, jako přiměřená životní úroveň, právo na vzdělání, právo na zdraví atd. Všechna tato práva mají přímý vztah k rozvoji společnosti. S postupem času Banka však svůj hlavní cíl poněkud specifikovala a již po několik let jím je snížení chudoby.¹⁰⁾ Světová banka také přijala Rozvojové cíle tisíciletí, které jsou založeny na lidských právech, jako směrnici pro svou činnost.¹¹⁾ Vidíme tedy, že činnost Světové banky má přímý vztah k lidským právům. Činnost MMF je však poměrně odlišná. Jedná se o měnovou instituci, která byla vytvořena k podpoře měnové spolupráce, s hlavním cílem zajistit stabilitu směnných kurzů. Fond byl založen jako věřitel poslední instance pro vlády, které se dostanou do problémů s platební bilancí. Tedy nějaký vztah MMF k lidským právům je mnohem méně zřejmý. Ve skutečnosti však programy MMF (úvěry) mohou mít a mají dopad na lidská práva ve státě, který je příjemcem úvěru. To samé platí o konkrétních projektech financovaných Světovou bankou.

Existuje mnoho případů, kdy konkrétní projekty financované Světovou bankou měly negativní dopad na lidská práva. Například organizace Bretton Woods Project, monitorující činnost Brettonwoodských institucí, uvádí: „Projekty podporované Bankou v Demokratické republice Kongo, Guatemala a Čadu bolestně ilustrují, jak těžba nerostných surovin může přispět k sestupné spirále porušování lidských práv, občanským konfliktům a korupci.“¹²⁾ Jako konkrétní příklad, který ilustruje daný problém, si můžeme uvést výstavbu přehrady Chixoy v Guatemale v 80. letech 20. století. Hydroelektrický projekt pře-

hrady Chixoy měl být „rozvojovým snem“, který zajistí Guatemale dostatek nezbytně potřebné elektrické energie. Projekt byl připravován několik let v úzké spolupráci mezi Světovou bankou a guatemalskou vojenskou vládou. V roce 1978 zpráva Banky uváděla, že cca 1 500 lidí bude muset být vysídleno a bylo vyžádáno ujištění od vlády, že přesídlenci budou kompenzováni. Vysídlení ovšem neproběhlo vůbec spořádaně a pro obyvatele údolí, které mělo být přehradou zatopeno, se z něho brzy stala noční můra. Po tom, co ztroskotala jednání mezi vládou a místními osídlenci, vláda přistoupila k politice zastrasování a teroru. Teror kulminoval v roce 1982, kdy došlo v údolí k rozsáhlým masakrům – mučení, znásilňování a zabíjení. Stovky osob byly brutálním způsobem zabity. Zbytek obyvatel, kteří přežili, byl násilně a bez přiměřené kompenzace vysídlen.¹³⁾ Světová banka nemohla o těchto incidentech nevědět. Její představitelé se nacházeli přímo v údolí, kde dohlíželi na plnění projektu. Přesto se o těchto masakrech v žádném oficiálním dokumentu Banky z té doby nemluví a v roce 1985 poskytla Banka Guatemala další část půjčky na dostavbu přehrady. Obdobných případů existuje velké množství. Nejde o to, že by Světová banka přímo porušovala lidská práva, ale může být i tak za jejich porušování spoluodpovědná. Banka tyto projekty financuje, a musí tak za jejich provedení převzít část odpovědnosti. Zvláště, když nejde pouze o financování, ale o spolupráci s vládou na daném projektu.

Přímou hrozbu pro lidská práva však Brettonwoodské instituce mohou představovat necitlivým používáním kondicionality při poskytování úvěrů. Úvěry MMF se zpravidla poskytují na základě „dohody“, která upravuje podmínky, které státy musí splnit, aby úvěr získaly. V podstatě je obsahem této dohody formulace ekonomického programu, jehož splněním MMF podmiňuje poskytnutí úvěru. Obsah těchto dohod však bývá tajný, což také přitahuje nemálo kritiky, protože MMF tak uniká veřejné kontrole. Světová banka je méně náchylná k tomuto problému, protože 75 až 80 % jejích úvěrových prostředků jsou tzv. investiční úvěry, tedy přímé financování rozvojových projektů.¹⁴⁾ Tedy pouze 20 až 25 % prostředků jde na tzv. *Development Policy Lending*, které obsahují ekonomické podmínky. Otázkou tedy je, zda tyto podmínky, stanovené IMF, případně Světovou bankou, nějakým negativním způsobem neovlivňuje stav lidských práv v daném státě.

Často zmiňovaným problémem vztahu mezi MMF a státem, který je příjemcem úvěru, je fiskální politika. Většina států, kterým MMF půjčuje, jsou zadluženy. Velká část jejich rozpočtu jde na obsluhu dluhu a často trpí rozpočtovými schodky. Proto MMF

Washington International Law Review 537, či Cottier, T.; Pauwelyn, J. – Bürgi, E. (ed): Human Rights and International Trade. Oxford University Press, Oxford 2005.

⁸⁾ Označením Světová banka se také někdy společně míní Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj a Mezinárodní asociace pro rozvoj, což je další instituce skupiny. Jejich účel a fungování jsou téměř shodné. Asociace se pouze zaměřuje na ty nejchudší země.

⁹⁾ Viz cíle Banky v čl. 1 statutů jak Mezinárodní banky pro obnovu a rozvoj tak Mezinárodní asociace pro rozvoj.

¹⁰⁾ World Bank Group Brochure, úvodní stránka. <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/wbgroupbrochure.pdf>.

¹¹⁾ Tamtéž, str. 2.

¹²⁾ World Bank support for extractives: complicity in human rights violations, 12 September 2005, [http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd\[126\]=x-126-351540](http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd[126]=x-126-351540).

¹³⁾ Viz: A People Damned: The WB-funded Chixoy hydroelectric project, Witness for Peace, <http://www.witnessforpeace.org/pdf/apd.pdf>.

¹⁴⁾ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120732~menuPK:268725~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>.

často vyžaduje, aby státy uzdravily své veřejné finance. Toho může být dosaženo zpravidla pouze snížením výdajů, když zvýšení příjmů nebývá v krátkém období schůdnou možností. MMF státům většinou neříká, kde by ve výdajích měly škrtnat. Je však pravdou, že ke škrtnutím nejpravděpodobněji dojde u výdajů na zdravotnictví, sociální služby a další oblasti s přímým dopadem na lidská práva. Existují však určité indicie, že MMF takovou politiku nepodporuje. Například Leite tvrdí: „V takových případech MMF povzbuzuje vlády, aby činily vše, co je v jejich moci k ochraně sociálních výdajů.“¹⁵⁾ Obdobně Killick přináší empirické poznatky, že „...výzkum o dopadech vládních výdajových škrtnutí shledává, že sociální služby jsou vlastně v té více chráněné kategorii.“¹⁶⁾ MMF také občas při konzultacích se státy vznáší otázku nadměrných vojenských výdajů.¹⁷⁾ Z těchto důvodů není vůbec jednoznačné, že MMF je přímo odpovědný za negativní dopady na lidská práva. V konečném důsledku jsou to jednotlivé státy, které jsou odpovědné za svá rozhodnutí. Nicméně v některých případech mohou být podmínky tak necitlivé k dopadům na obyvatelstvo daného státu, že lze těžko část viny nepřičíst přímo MMF.

Zastánci lidských práv často směřují svou kritiku obecněji na tzv. Restrukturalizační programy (*Structural Adjustment Programs*), tedy programy, kterými se MMF snaží zlepšit fungování ekonomiky v jednotlivých státech. Charakteristické pro tuto kritiku jsou následující dalekosáhlé soudy: „Je nyní dostatečně prokázáno, že restrukturalizační a stabilizační programy zhoršují stav chudoby a nedostatku pro velké části populace.“¹⁸⁾ Na druhou stranu ekonomové jsou mnohem opatrnější. Killick na základě rozsáhlé studie dopadu programů MMF v 80. letech shrnuje: „[Kapitola 3] shledala málo důkazů, že programy Fondu jsou spojeny s nějakou podstatnou ztrátou produkce. Také ukázala, že dopady programů Fondu na distribuci produktu a chudobu byly příliš komplexní a příliš se lišily mezi jednotlivými zeměmi, než aby bylo možno učinit jednoznačné obecné závěry.“¹⁹⁾ To neznámá, že restrukturalizační programy nemohou někdy mít negativní dopady, jako že mají, ale znamená to, že tyto případy nejsou pravidlem. Neměli bychom přehlížet pozitivní dopady těchto programů. Často totiž přinášejí makroekonomickou stabilitu, která je nezbytná pro ekonomický růst a efektivní boj s chudobou.

¹⁵⁾ Leite, S. P.: Human Rights and the IMF. (2001) 38 Finance and Development.

¹⁶⁾ Killick, T.: IMF Programmes in Developing Countries. Routledge, London 1995, str. 158.

¹⁷⁾ Steiner, H. a Alston, P.: International human rights in context: law, politics, morals: text and materials, 2. vyd. Oxford University Press, Oxford 2000, str. 1345.

¹⁸⁾ Sadasivam, B.: The Impact of Structural Adjustment on Women: A Governance and Human Rights Agenda. (1997) 19 Human Rights Quarterly 630, str. 630.

¹⁹⁾ Killick, T.: IMF Programmes in Developing Countries. Routledge, London 1995, str. 157.

Tato kritika však přináší obecnější otázku, zda globalizace činí lidi chudšími a zda má nerovné dopady na odlišné části populace. Ve své podstatě jde o ekonomický argument, pro jehož diskuzi zde není prostor. Můžeme však poznamenat, že přední světový ekonom, nositel Nobelovy ceny, Paul Samuelson ve svém článku zpochybňuje převažující názor, že mezinárodní obchod a volný pohyb kapitálu je příznivý pro ekonomický růst.²⁰⁾ Nicméně jeho argument je, že globalizace může být škodlivá pro bohaté země tím, že se výroba přesouvá do rozvojových zemí, kde jsou nižší náklady. To znamená, že globalizace může umožnit více rovnoměrnou distribuci kapitálu v rámci celého světa. To je nakonec podstata jednoho druhu kritiky globalizace, že přináší sociální a ekonomické problémy v industriálních společnostech.²¹⁾ Je jistě pravdou, že uzavření továrny ve vyspělé zemi, protože se výroba přesouvá do levnějších rozvojových zemí, může mít negativní dopady na práva pracovníků daného podniku. Nicméně rozvinuté země jsou doposud schopny se s tímto problémem vypořádat zavedením sociálních sítí a rekvalifikačních programů, tak aby negativní dopady na jednotlivce nezasáhly do jejich lidských práv. Lze také říci, že i kdyby globalizace měla za následek nepatrně nižší životní standard v rozvinutých zemích a přitom zlepšila životní standard v rozvojových zemích, tak by na ni mělo být pohlíženo jako na nástroj k dosažení větší sociální spravedlnosti, a ne jako hrozby pro lidská práva. Obdobně negativní dopady globalizace na části populace v rozvojových zemích musí být minimalizovány. To je úkol pro vlády rozvojových států a zahraniční pomoc, včetně úvěrů Světové banky. Globalizace může zapříčinit některé z těchto problémů, je to ale ta samá globalizace, která umožňuje nápravu zvýšeným růstem ekonomik a zahraniční pomocí.

Lze shrnout, že dopady činnosti Brettonwoodských institucí na lidská práva jsou mnohem komplexnější, než míní některé radikální názory. V některých případech jsou Brettonwoodské instituce zapojeny v případech závažných porušení základních lidských práv a také dopady jejich programů často negativně zasahují zejména do sociálních práv obyvatel jednotlivých zemí. Navzdory tomu existuje určitý důvod k optimismu. Především ve vývoji Světové banky je možno vidět zvyšující se uvědomění s ohledem na lidskoprávní stránku její činnosti. Zatím jako poslední lze zmínit zprávu odstoupícího viceprezidenta Světové banky z ledna 2006 o roli lidských práv v činnosti Světové banky, která závěrem uvádí: „Stanovy [Banky] dovolují a v některých případech vyžadují, aby Banka uznala lidskoprávní rozměr rozvojových programů a činností, protože je nyní zřejmé, že

²⁰⁾ Samuelson, P.: Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization. (2004) 18 The Journal of Economic Perspectives 135.

²¹⁾ Jde o tzv. populistickou či nacionalistickou kritiku. Viz Gilpin, R.: The Challenge of Global Capitalism. Princeton University Press, Princeton 2000, str. 297.

lidská práva jsou přirozenou součástí poslání Banky.²²⁾ Jde zatím o nejvštricnější vyjádření k lidským právům zevnitř Brettonwoodských institucí. Tímto je snad také už definitivně překonán názor, který dříve Banka zastávala, že její stanovy jí neumožňují lidská práva ve své činnosti zohledňovat.²³⁾ Aby byly minimalizovány negativní dopady činnosti Brettonwoodských institucí na lidská práva, je tedy minimálně nutné, aby si Brettonwoodské instituce byly tohoto vztahu vědomy²⁴⁾ a prováděly analýzu dopadu svých činností na lidská práva. Tyto analýzy by měly představovat přirozenou součást jejich rozhodování. Jsou k tomu však Brettonwoodské instituce zavázány mezinárodním právem, nebo je to pouze jejich morální povinnost, aby tak činily?

O lidskoprávních závazcích mezinárodních organizací a dalších subjektů, které nejsou státy, bylo v poslední době napsáno značné množství článků a knih.²⁵⁾ V současném mezinárodním právu je již poměrně nesporné, že mezinárodní organizace mají mezinárodněprávní subjektivitu. Lze tedy poměrně úspěšně argumentovat, že jsou vázány obecným mezinárodním právem, tedy mezinárodními obyčejí. Tím se ovšem pouze přesouváme na nejisté pole určování, která lidská práva jsou součástí obyčejového práva. Výčty se liší téměř autor od autora a až na výjimky nám příliš nepomohou ani rozhodnutí mezinárodních soudů. Vcelku nesporný by byl výčet obsahující právo na život, zákaz mučení, otroctví a rasové diskriminace.²⁶⁾ Co se ovšem týče hospodářských

a sociálních práv, které jsou v tomto kontextu podstatnější, tak závěry o jejich závaznosti ve formě obyčeju jsou již spornější.²⁷⁾ Někteří autoři také argumentují, že brettonwoodské instituce jsou vázány i smlouvami o lidských právech,²⁸⁾ jiní to vehementně odmítají.²⁹⁾ Tedy skutečnost, že mezinárodní organizace jsou vázány obyčejovým právem, má v tomto kontextu pouze omezený význam. Navíc právně vymáhat tyto závazky na mezinárodních organizacích je značně komplikované, vzhledem k absenci mezinárodních tribunálů, které by tyto spory mohly rozhodovat, a imunitě mezinárodních organizací ve vnitrostátním právu.³⁰⁾

Dosud nepřiliší prozkoumanou otázkou, která by si zasloužila větší pozornost, představuje chování jednotlivých států v mezivládních organizacích a s tím spojená možnost odpovědnosti přímo států. Mezivládní organizace jsou vytvářeny členskými státy a tyto státy společně tvoří rozhodnutí mezinárodní organizace. Pokud státy mají určité mezinárodní závazky, zde tedy dodržování lidských práv, zdá se nelogické, aby jejich činnost v mezinárodních organizacích nepodléhala žádným zábránám. Tedy, aby se chovaly libovolně bez ohledu například právě na dopady svého jednání na lidská práva, i když nepřímo skrze činnost mezinárodní organizace. V tomto ohledu je zají-

Law Commission on the work of its fifty-third session, chapter IV, UN doc. A/56/10), chp. IV.E.2), kde jsou tyto normy (s výjimkou práva na život) dokonce označeny jako jus cogens. Srovnej také Harris, D. J.: *Cases and Materials on International Law*, 6. vyd. Sweet and Maxwell, London 2004, str. 772 – 785.

²²⁾ Dañino, R: *Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank*, 27. ledna 2006, odst. 25.

²³⁾ Odvolávala se na čl. 4 § 10 svých Stanov, který zakazuje Bance vměšovat se do politických záležitostí členů a stanoví, že pro její rozhodnutí budou podstatné pouze ekonomické faktory. Nicméně samozřejmě starost o lidská práva není vměšováním do politických záležitostí států a navíc účel tohoto ustanovení je zcela jiný. Jak shrnuje Darrow, jde o „zákaz diskriminace vůči státu, z důvodu politického charakteru jeho vlády“. Darrow, M.: *Between Light and Shadow: The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law*. Oxford: Hart, 2003, str. 192.

²⁴⁾ V tomto smyslu ilustrační je příspěvek Jamese Wolfensohna, v letech 1996 – 2005 prezidenta Světové banky, ve sborníku o lidských právech a rozvoji, který dokumentuje naprostou absenci jazyka lidských práv uvnitř Světové banky. Wolfensohn přiznává, že zhruba 10 000 zaměstnanců Světové banky pravděpodobně nikdy nečetlo Všeobecnou deklaraci lidských práv, stejně jako on, který se o téma začal zajímat až poté, co byl pozván na konferenci o lidských právech a rozvoji v roce 2004. A upřímně přiznává, že jde o debatu, „které dosud zcela nerozumí“. Wolfensohn, J. D.: *Some Reflections on Human Rights and Development*. In: Alston, P. – Robinson, M. (ed.): *Human Rights and Development*. Oxford University Press, Oxford 2005.

²⁵⁾ Srovnej zejména: Alston, P. (ed.): *Non-State Actors and Human Rights*. Oxford University Press, Oxford 2005; Clapham, A.: *Human rights obligations of non-state actors*. Oxford University Press, Oxford 2006; Skogly, S.: *The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF*. Cavendish Publishing, London 2001; Darrow, M.: *Between Light and Shadow: The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law*. Hart, Oxford 2003.

²⁶⁾ Srovnej Komentář Komise pro mezinárodní právo k čl. 26 Návrhu článků o odpovědnosti států (Report of the International

²⁷⁾ Srovnej Clapham, supra pozn. 25, str. 147 – 149 a odkazy tamtéž. Hannum, při studiu postavení Všeobecné deklarace lidských práv v mezinárodním právu dospívá k závěru, že některá hospodářská, sociální a kulturní práva „mají dostatečně rozsáhlou podporu, aby byly přinejmenším potencionálními kandidáty na práva zakotvená v obyčejovém právu“. (Hannum, H.: *The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law*. (1995 – 1996) 25 *Georgia Journal of International and Comparative Law* 287, str. 349.

²⁸⁾ Skogly k takovému závěru dochází, když argumentuje postavením těchto institucí jako přidružených odborných organizací OSN, dohod mezi OSN a nimi a lidskoprávními povinnostmi států, které jsou členy těchto institucí (supra pozn. 25).

²⁹⁾ Např. Gianviti, F.: *Economic, Social and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund*. In: Alston, P. (ed), supra pozn. 25.

³⁰⁾ Čl. VII, § 3 Statutu Světové banky zdá se imunitu Světové banky omezuje a umožňuje ji žalovat ve státech, kde působí. V případě Mendaro proti Světové bance však americký odvolací soud odmítl žalobu zaměstnankyně Banky namítající diskriminaci na základě pohlaví z důvodu, že nemá působnost tento spor rozhodnout. Přitom vyslovil: „Pokud k textu čl. VII § 3 přistoupíme z pohledu [systematického výkladu], je zřejmé, že členové Světové banky měly v úmyslu zprostit Banku imunitu pouze ve sporech s jejími dlužníky, věřiteli, majiteli cenných papírů a dalšími potencionálními žalobci, kterým se Banka bude muset podrobit, aby mohla plnit své úkoly.“ Nicméně lidskoprávní žaloby svým rozhodnutím zcela nevyloučil, když svázal požívání imunity s plněním funkcí dané organizace a na jiném místě rozsudku poznamenal: „Považujeme za zřejmé, že čl. VII § 3 omezuje imunitu Banky pouze vůči žalobám vzniklých z jejich externích obchodních smluv a aktivit.“ (Mendaro v. World Bank 717 F.2d 610, Sep 27, 1983).

ává judikatura Evropského soudu pro lidská práva, který se touto otázkou zabývá zpravidla v souvislosti s odpovědností členských států EU za akty orgánů EU. V některých případech je možné najít náznaky názoru, že za evropské akty, které porušují lidská práva, by mohly být odpovědné všechny členské státy.³¹⁾ V současné době je tato otázka studována Komisí OSN pro mezinárodní právo v rámci odpovědnosti mezinárodních organizací.³²⁾ K bližší debatě nad touto otázkou se však zatím nedostala.

Nadnárodní společnosti

Na první pohled u nadnárodních společností žádný problém nevzniká. Nadnárodní společnosti jako subjekty soukromého práva podléhají jurisdikci státu, kde působí. Tedy státy by měly zajistit, aby tyto společnosti při svých činnostech dodržovaly lidská práva stejně jako jiné subjekty na daném území. Globalizace však umožňuje nadnárodním společnostem růst do takové míry, že jejich obrat je vyšší než HDP mnoha států.³³⁾ Tato ekonomická síla dává nadnárodním společnostem značnou moc ve vztahu k státům, kde operují, což představuje citelný problém pro jejich regulaci.³⁴⁾ V momentě, kdy některé nadnárodní společnosti mají větší moc než státy, vzniká závažný problém pro lidská práva, jejichž vymáhání, jak bylo zmíněno v úvodu, je závislé právě na státech.

Existuje velké množství důkazů a případů, že nadnárodní společnosti si v rozvojových zemích z dodržování lidských práv příliš starost nedělají. A to se nejedná pouze o dodržování hospodářských a sociálních práv, tedy zejména pracovních podmínek, jejichž porušování je poměrně známé.³⁵⁾ Existují i případy závažných porušení základních práv ze strany nadnárodních společností. V roce 2001 jedenáct vesničanů z provincie Aceh v Indonésii podalo v USA žalobu na

energetickou společnost Exxon Mobil.³⁶⁾ V žalobě namítají mučení a vraždy páchané zaměstnanci ochranky pracující pro Exxon Mobil. V jiné žalobě je Coca-Cola obviňována z využívání polovojenských smrticích komand k vraždění, mučení, unášení a zstrašování odborových předáků ve své kolumbijské továrně.³⁷⁾ Tyto případy ilustrují, o jak závažnou otázku se jedná.

Nadnárodní společnosti mají často pro ekonomiku rozvojových zemí velký význam. V této skutečnosti je nutno hledat neochotu vlád regulovat činnost nadnárodních společností a postihovat porušování lidských práv. V globalizovaném světě může nadnárodní společnost poměrně jednoduše přenést svoji produkci jinam, což by mělo negativní dopad pro ekonomiku dané země. Je proto poměrně nereálné od rozvojových zemí očekávat vyřešení problému porušování lidských práv nadnárodními společnostmi. Dalším důvodem také může být, že vlády těch států, kde nadnárodní společnosti působí, samy systematicky porušují lidská práva. Existují však tři další možnosti, jak tuto otázku vyřešit.

Za prvé, nadnárodní korporace by se mohly seberegulovat přijetím zásad chování společností, které by obsahovaly pravidla vylučující porušování lidských práv. To je ovšem pochybná strategie. Cílem korporací je výlučně dosáhnout zisku a proto pokud něco není instrumentální tomuto cíli, jako lepší podmínky pro zaměstnance, je naivní očekávat od velkých neosobních společností, aby takové opatření přijaly. Existují sice nějaké důkazy, že etické chování společností má pozitivní dopad na zákazníky a může tedy zvýšit zisk společnosti,³⁸⁾ nicméně taková strategie vyžaduje koordinovanou snahu miliónů spotřebitelů, čehož není lehké dosáhnout. Nejedná se také o příliš systémové řešení. I pokud přijmeme, že za porušování těchto pravidel by byly občas společnosti „trestány“ nepřízní spotřebitelů, nelze očekávat, že půjde o konzistentní a pravidelné chování. Nadto, tato strategie může fungovat více méně pouze u nadnárodních společností, které vyrábí finální produkt pro spotřebitele. Z těchto důvodů se lze domnívat, že je potřeba vytvořit mnohem užší a přímé spojení mezi porušováním lidských práv a poklesem zisku. Toho může být dosaženo postihováním porušování lidských práv a pokutováním společností za ně. To nás přináší zpět k tématu vymáhání dodržování lidských práv.

Vymáhání lidských práv je teoreticky možné také ve státech, kde sídlí mateřské společnosti. Mateřské společnosti většiny nadnárodních společností mají

³¹⁾ Srovnej například případ Matthews proti Spojenému království (Evropský soud pro lidská práva, rozsudek z 18. února 1999), kde Spojené království bylo shledáno odpovědným za porušení Úmluvy, i když namítané jednání (nemožnost voleb do Evropského parlamentu obyvateli Gibraltaru) vyplývalo přímo z přímého práva ES. Soud k tomu poznamenal: „Spojené království, společně se všemi ostatními smluvními stranami Maastrichtské smlouvy, je *ratione materiae* odpovědné podle čl. 1 Úmluvy... za následky této smlouvy.“ (bod 33 rozsudku).

³²⁾ Viz zpráva zvláštního zpravodaje Giorgio Gaja pro odpovědnost mezinárodních organizací z roku 2003 (UN doc. A/CN.4/532).

³³⁾ Už v roce 1998 ze 100 největších ekonomik světa bylo 51 nadnárodními společnostmi [Amnesty International: AI on Human Rights and Labor Rights, in: Lechner, F. a Boli, J. (ed.), supra pozn. 2, str. 187].

³⁴⁾ McCorquodale dává příklad australské nadnárodní společnosti, která byla schopna ovlivnit zákonodárství v Papue-Nové Guinei, tak aby zabránila jakýmkoliv právním podáním proti své činnosti [McCorquodale, R.: Human Rights and Global Business. In: Bottomley, S. a Kinley, D. (ed): Commercial Law and Human Rights. Aldershot: Ashgate, 2002, str. 98].

³⁵⁾ K problematice dodržování těchto práv viz např. Corporations and Human Rights. In: Human Rights Watch, World Report 2000, <http://www.hrw.org/wr2k/>.

³⁶⁾ Doe v. Exxon Mobil Corporation, 393 F. Supp.2d 20, Oct 14, 2005.

³⁷⁾ Sinaltrainal v Coca-Cola Co., 256 F. Supp. 2d 1345, Mar 28, 2003.

³⁸⁾ Viz McCorquodale, supra pozn. 34, str. 108 – 113.

³⁹⁾ Pro zajímavou možnost žalování nadnárodních společností s mateřskou společností sídlící v EU, vyplývající přímo z evropského práva viz Schutter, O.: The Accountability of Multinationals for Human Rights Violations in European Law. In: Alston, P. (ed.), supra pozn. 25.

své sídlo v rozvinutých státech jako USA, Austrálii či členských státech EU.³⁹⁾ Tyto země mají mnohem větší moc a možnosti přivést nadnárodní společnosti k odpovědnosti. V současné době však u této možnosti existuje mnoho problematických otázek. Zejména jde o otázky příslušnosti, tedy především zda soudy těchto států mají příslušnost rozhodovat spory vzniklé v jiných zemích, či o otázku aplikovatelného práva. Nicméně jde o jednu z možností, jak bojovat proti porušování lidských práv nadnárodními společnostmi. Poměrně známé jsou snahy o odpovědnost nadnárodních společností v USA, kde bylo podáno několik žalob, z nichž některé byly úspěšné.⁴⁰⁾ Zcela jistě zajímavá je otázka, zda obdobné žaloby jsou možné v České republice. Odpověď by si zcela jistě vyžádala hlubší analýzu. Lze však poznamenat, že oproti USA je v České republice jedna zásadní výhoda. Mezinárodní úmluvy, včetně lidskoprávních, jsou přímo aplikovatelné českými obecnými soudy.⁴¹⁾ Věřme však, že české soudy na tuto otázku nebudou muset nikdy odpovědět. Tedy, že české společnosti se budou při svých zahraničních aktivitách vždy chovat eticky a dodržovat lidská práva.

Poslední možností je, aby nadnárodní společnosti měly lidskoprávní závazky přímo z mezinárodního práva.⁴²⁾ To by znamenalo podstatným způsobem rozšířit jejich mezinárodněprávní subjektivitu.⁴³⁾ Je však několik atraktivních věcí na tomto řešení. Předně by odpadl zmíněný problém vytváření tlaku mocných nadnárodních společností na jednotlivé státy a osla-

bování států v procesu globalizace by nečinilo potíže. Efektivně by se také vyřešila otázka tzv. „závodu ke dnu“,⁴⁴⁾ protože nadnárodní společnosti by byly podrobeny stejné lidskoprávní regulaci na celém světě. Tím by byl také podpořen princip univerzality lidských práv. Nicméně existuje alespoň jeden velmi závažný problém tohoto řešení. Neřeší totiž zásadní otázku vymáhání dodržování lidských práv. Celosvětový systém lidských práv nemá v současné době žádný efektivní kontrolní mechanismus. Tedy i pokud by nadnárodní společnosti měly lidskoprávní mezinárodní závazky, neexistuje v současné době žádný mechanismus, jak by byly vymáhány. Může jít však o nejlepší řešení pro budoucnost. Martin Scheinin,⁴⁵⁾ který je známým stoupencem Mezinárodního soudu pro lidská práva, zastává také názor, aby nadnárodní společnosti spadaly do jeho působnosti.⁴⁶⁾

Je zřejmé, že činnost nadnárodních společností představuje značnou hrozbu pro lidská práva. Tato hrozba pramení především z nedostatku vymáhání práva vůči nadnárodním společnostem. Nicméně nelze činit ukvapené obecné závěry. Nadnárodní společnosti také přinášejí do rozvojových zemí investice a technologie nezbytné pro ekonomický růst. Pozitivní dopad nadnárodních společností na ekonomický růst je dostatečně prokázán. A tak pokud přijmeme tezi, že ekonomický růst je prospěšný pro lidská práva, což alespoň vůči hospodářským a sociálním právům lze stěží popřít, mohou nadnárodní společnosti obecně zlepšit stav lidských práv.⁴⁷⁾ Jak poznamenává Olivier de Schutter: „Přes všechny rozpačité pocity, které vyvolaly v rozvojových zemích činy některých nadnárodních společností, existuje jedna věc, která je pro rozvojové země horší než přilákat přímé zahra-

⁴⁰⁾ K této problematice viz zejména Vázquez, C. M.: *Sosa v Alvarez-Machain and Human Rights Claims against Corporations under the Alien Tort Statute*. In: Cottier, T.; Pauwelyn, J. a Bürgi, E. (ed.): *Human Rights and International Trade*. Oxford: Oxford University Press, 2005. V češtině poté Lyčka, M.: *Odpovědnost nadnárodních společností za chování v zahraničí z pohledu judikatury Spojených států amerických*. Jurisprudence, č. 8, 2005.

⁴¹⁾ Viz čl. 10 Ústavy.

⁴²⁾ V této souvislosti viz práce Subkomise pro podporu a ochranu lidských práv na normách odpovědnosti nadnárodních společností a ostatních obchodních společností týkající se lidských práv (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 26. srpen 2003). Pro podrobný rozbor tohoto návrhu viz Backer, L. C.: *Multinational corporations, transnational law: the United Nations' norms on the responsibilities of transnational corporations as a harbinger of corporate social responsibility in international law*. (2006) 37 *Columbia Human Rights Law Review* 287. V češtině poté viz Franc, P.: *Odpovědnost nadnárodních společností v mezinárodním právu veřejném*. *Via Iuris*, 10. 5. 2005 (http://www.viaiuris.pilaw.cz/vi-pravni_obzory/200405.phtml). Pro teoretickou konstrukci kladení lidskoprávních mezinárodních závazků na obchodní společnosti viz Ratner, S.: *Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility*. (2001) 111 *Yale Law Journal* 443.

⁴³⁾ O tom, zda již v současné době nadnárodní společnosti mají alespoň omezenou mezinárodněprávní subjektivitu, jsou spory. Odpověď do značné míry také závisí na tom, jak si mezinárodněprávní subjektivitu definujeme. Lze však poznamenat, že tyto společnosti nesporně mohou například podávat stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva, či mohou vést spory před mezinárodními arbitrážními tribunály ohledně mezinárodních investic.

⁴⁴⁾ „Závod ke dnu“ je hrozba spojení s globalizací. Státy závodí v dosažení co nejnižší míry zdanění a regulace společností s cílem přilákat co nejvíce zahraničních investic. To může mít za následek nižší standardy ochrany lidských práv.

⁴⁵⁾ Martin Scheinin, bývalý člen Výboru pro lidská práva, je v současné době Zvláštní zpravodaj OSN pro ochranu a podporu lidských práv a základních svobod při boji s terorismem.

⁴⁶⁾ OHCHR Forum on Treaty body reform: <http://portal.ohchr.org/tbforum/mvforum/viewthread?thread=981>. Pro přehled dalších možností viz Monshipouri, M.; Welch, C. – Kennedy, E.: *Multinational Corporations and the Ethics of Global Responsibility: Problems and Possibilities* (2003) 25 *Human Rights Law Quarterly* 965, str. 983 – 986.

⁴⁷⁾ Jak poznamenává Monshipouri et al.: „Některé studie o aktivitách nadnárodních společností, včetně jedné provedené Williamem Meyerem, tvrdí, že přítomnost nadnárodních společností v ekonomikách třetího světa je prospěšná a vedoucí k vyšší průměrné délce života a snížení negramotnosti a kojenecké úmrtnosti, spolu se zvýšením první a druhé generace práv jako celku.“ (Ibid., str. 972). Studie Meyera, na kterou je odkazováno shrnuje: „Nadnárodní společnosti na mezinárodní úrovni přispívají jak k občanským a politickým právům tak ke společensko-ekonomickému blahobytu“. (Meyer, W.: *Human rights and international political economy in Third World nations: multinational corporations, foreign aid, and repression*. Westport, Conn.; London: Praeger, 1998, str. 108).

niční investice: a to nepřilákat žádné.⁴⁸⁾ To však samozřejmě v žádném případě není omluvou za porušování lidských práv těmito společnostmi.

Závěr

Tento stručný článek se pokusil nastínit část problémů vyplývajících ze vztahu mezi globalizací a lidskými právy. Nedůvěra ochránců lidských práv ke globalizaci tak pramení především z faktu, že globalizace je zaskočila poněkud nepřipravené. Především tím, že dodržování lidských práv je nerozlučně spjato se silným státem, který je vyvíjí. Globalizace však s sebou přináší velkou moc ekonomických a finančních mezinárodních organizací a nadnárodních společností. Ekonomové oproti tomu globalizaci vítají, protože podle převažující ekonomické teorie je globalizace nástrojem k efektivnějšímu fungování světové ekonomiky. Tyto dva názory se tak vzájemně nevyklučují. Představují pouze dva zcela odlišné úhly pohledu, které je možno sjednotit. Ekonomové musí uznat, že cílem není neomezený ekonomický růst a vyšší zisk a musí dopady své činnosti na lidská práva integrovat do svého rozhodování. Ochránci lidských práv zase musí vidět pozitivní dopady globalizace. V tomto článku autor argumentuje, že i z pohledu zastánců lidských práv je tento vztah mnohem složitější a komplexnější než

⁴⁸⁾ De Schutter, O.: Transnational Corporations as Instruments of Human Development. In: Alston, P. a Robinson, M. (ed.), supra pozn. 24, str. 403.

by se zdálo z občasných vyjádření. Je samozřejmě, jak zde bylo také ukázáno, že globalizace přináší mnoho problémů a je zcela legitimní, ba nutné, se proti nim ohradit a bojovat. Globalizace je ale v první řadě, podle názoru autora, příležitostí. Je to příležitost pro rozvojové země, že již nebudou více marginalizovány.⁴⁹⁾ Že naopak svět se bude zajímat o jejich neutěšenou situaci a pomůže jim. Ve skutečnosti samotná myšlenka univerzality lidských práv je také druhem globalizace.⁵⁰⁾ Globalizace znamená, že lidem v České republice není lhostejné porušování lidských práv brutálním režimem v Severní Koreji. Nemusí sice toho příliš proti tomu dělat, ale bez globalizace by nebyla vůbec šance něco proti tomu dělat. Zmenšování vzdálenosti mezi jednotlivými společnostmi je tak také nadějí, že konečně vznikne, skrze uvědomění celosvětové sounáležitosti, opravdová mezinárodní společnost.⁵¹⁾

⁴⁹⁾ Jak tvrdí Gilpin: „Ve skutečnosti Afrika a další zbídačené regiony jsou více ohrožovány marginalizací a opomíjením než globalizací a vykořisťováním.“ Gilpin, supra pozn. 21, str. 302.

⁵⁰⁾ Ke globalizaci lidských práv viz Shestack, J.: Globalization of Human Rights Law. (1997) 21 Fordham International Law Journal 558.

⁵¹⁾ K této poslední myšlence srovnej celé dílo předního britského mezinárodního právníka – teoretika Philipa Allotta. Zejména následující dvě knihy: *Eunomia: New Order for a New World*. Oxford: Oxford University Press, 2001, a *The Health of Nations: Society and Law beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

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

Připravuje Public Interest Lawyers Association (PILA) ve spolupráci s ASPI, a. s.
Vychází dne 31. 8. 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.