

iurium SCRIPTUM

O právu a spravedlnosti.
Odborně, přitom srozumitelně.
Pro praxi i teorii.



2022

Iurium Scriptum

číslo 1/2022, ročník VI.

Iurium Scriptum je periodikum s odbornými články, které je vydáváno dvakrát ročně. Publikované články se věnují právu a právní vědě. Všechny odborné články jsou anonymně hodnoceny dvěma recenzenty.

Redakční rada

Předseda: Ing. Mgr. Radek Ruban, Ph.D.

Interní členové: doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D., doc. JUDr. Václav Stehlík, Ph.D., LL.M., JUDr. Kamila Bubelová, Ph.D., Ing. Mgr. Radek Ruban, Ph.D., Mgr. Ing. John A. Gealfow, JUDr. Tomáš Grygar.

Externí členové: prof. JUDr. Milana Hrušáková, CSc., prof. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D., doc. JUDr. Robert Zbíral, Ph.D., JUDr. Václav Bednář, Ph.D., JUDr. Bronislava Coufalová, Ph.D., JUDr. Martin Faix, Ph.D., MJI, JUDr. Vlastimil Göttinger, Ph.D., JUDr. Martin Hapla, Ph.D., JUDr. Martin Kopa, Ph.D., JUDr. Jan Lasák, Ph.D., LL.M., JUDr. Zdenka Papoušková, Ph.D., Mgr. et Mgr. Lukáš Ryšavý, Ph.D., JUDr. Jaroslav Stránský, Ph.D., JUDr. Renáta Šínová, Ph.D., JUDr. Maxim Tomoszek, Ph.D., Mgr. David Baroš, JUDr. Lukáš Dořičák.

Redakce

Šéfredaktor: Leoš Kudlík

Korektura: John A. Gealfow

Sazba: Michael Šopík

Kontakt na redakci: redakce@iurium.cz

Čas a místo vydání: červenec 2022, Brno

Evidenční číslo periodického tisku: MK ČR E 22854

ISSN: 2570-5679 (print), 2570-5709 (online)

Vydavatel: **Nugis Finem Publishing, s.r.o.**

IČ: 07516541

sídlo: Botanická 785/9, 602 00 Brno



Úvodem

Vážení čtenáři,

otevíváte první letošní číslo časopisu Iurium Scriptum. V tomto vydání jsme si pro vás připravili články jak z práva soukromého, tak práva veřejného. Autoři se ve svých příspěvcích zaměřili na velmi aktuální témata s praktickým přesahem.

Příspěvky vám přiblíží problematiku veřejných institucí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, dále zda zaměstnavatel může zasahovat do doby odpočinku zaměstnance, problematiku zákazu hazardu na území obcí a pojednání o majetkových poměrech mezinárodních párů. Rád bych také upozornil na velmi zajímavou úvahu z oboru právní filozofie ohledně tvorby rozhodnutí soudce.

Stranou pozornosti by neměl zůstat webový portál (www.iurium.cz), na kterém jsou souběžně zveřejňovány další zajímavé články, mezi kterými lze vyzdvihnout rozhovor s předsedou Krajského soudu v Ostravě ohledně nového způsobu výběru soudců.

V minulém čísle jsme slibovali představení velké změny. Je nám velkým potěšením oznámit, že již více než rok pracujeme na zásadním redesignu celé platformy Iurium. Ještě více nás těší, že se celý proces chýlí do konce a že první fáze spuštění nového webu se již blíží. Máte se na co těšit!

Děkuji za přízeň a přeji zajímavé čtení.



Leoš Kudlík
šéfredaktor

Obsah

Jaroslav Křepelka: Veřejné instituce jako povinné subjekty dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím	5–39
Tereza Žuffová-Kunčová: Bylo dříve vejce nebo slepice? Lze připustit, aby soudce o případu nejdříve rozhodl, a až poté hledal pro své rozhodnutí oporu v právu?	40–48
Aneta Rejchrtová: Zásahy zaměstnavatele do doby odpočinku zaměstnance	49–65
Vít Fišer: Mohou obce odpovídat za škodu vzniklou zákazem hazardu na jejich území?	66–74
Klára Tomešová: Postoj Polska k unijní úpravě týkající se majetkových poměrů mezinárodních párů	75–87



Odborný článek

Veřejné instituce jako povinné subjekty dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Jaroslav Křepelka

Autor je absolventem Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Již během svých studií působil v advokacii, nyní působí jako advokátní koncipient.

Abstrakt

Tento článek je zaměřen na analýzu široce neurčitého právního pojmu „veřejná instituce“ ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ především ve vztahu k právnickým osobám soukromého práva s majetkovou účastí státu. V poslední době se ustálil názor, že pod pojem „veřejná instituce“ můžeme zařadit i právníké osoby s majetkovou účastí státu, pokud jsou tyto 100% vlastněny státem (či jiným povinným subjektem – ve smyslu InfZ). V tomto článku popisuji svůj názor, dle kterého výše zmíněný výklad není v souladu s ústavním pořádkem, konkrétně s principem autonomie vůle (čl. 2 odst. 3 LPS) a se zásadou výhrady zákona pro omezování základních práv (čl. 4 LPS). Nepodřazením těchto subjektů pod pojem „veřejná instituce“ však není zcela omezen výkon práva na kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky ze strany veřejnosti, neboť povinným subjektem zůstává stát (případně jiný povinný subjekt) jakožto společník dané právníké osoby a jeho informační povinnost zůstává zachována.

Abstract

This article is focused on analysis of widely indefinite legal term „public institution“ within the meaning of section 2 paragraph 2 of Act No. 106/1999 Coll. on law of free access to information, especially towards legal persons of private law with state equity participation. The current case law implies that also private companies with 100% state (or other public bodies) equity participation fall under definition of term „public institution“. In this article I present my opinion that aforementioned judicial interpretation of legal term „public institution“ is not in accordance with Czech constitutional law, especially with principle of autonomy of will (art. 2 paragraph 3 of Bill of Rights) and with principle of statutory reservation of fundamental rights restriction (art. 4 Aof Bill of Rights). My interpretation of this legal term does not completely limit the enforcement of a right to free access to information, because state maintains its position as compulsory body via its shareholder status.

Úvod

Právo na svobodný přístup k informacím patří v moderním právním státě k těm nejzákladnějším ústavně zaručeným právům. Je nástrojem kontroly veřejné moci a účasti veřejnosti při výkonu veřejné správy. Přes důležitost práva na svobodný přístup k informacím obsahuje prováděcí právní úprava dosti neurčitý pojem „veřejná instituce“.

V důsledku absence legální definice tohoto pojmu je nutné hledat jeho vymezení v dosti turbulentní judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. V současné době existují tři protichůdné právní názory na to, které subjekty (typově) jsou a které nejsou veřejnou institucí dle zákona o svobodném přístupu k informacím a jaké právní následky jsou s tím spojeny.

Cílem tohoto článku je představení všech relevantních právních názorů týkajících se výkladu pojmu veřejná instituce a dále pak jejich analýza především ve vztahu k postavení právnických osob soukromého práva jako veřejných institucí.

Pod pojem veřejná instituce mohou v současné době spadat jak subjekty práva veřejného, tak práva soukromého. Na první pohled je zřejmé, že mezi tyto dva typy subjektů nelze položit pomyslné rovnítko. Osoba soukromého práva a osoba veřejného práva stojí, co do limitace výkonu práv daného subjektu, na opačném břehu řeky. Osoba veřejného práva je typicky limitována výslovným zákonným zmocněním pro určité jednání, platí pro ni princip legality, či zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Zjednodušeně řečeno, co zákon osobě veřejného práva nepovolí, to nemůže činit (čl. 2 odst. 2 LPS). Naproti tomu pro osobu soukromého práva platí princip ve svém jádru opačný – tedy zásada autonomie vůle. Jinými slovy, osoba soukromého práva může činit cokoli, co jí není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 LPS). Tímto prizmatem je třeba nahlížet i na podmínky kladené na tyto subjekty čl. 17 LPS, případně InfZ. Osobě soukromého práva lze uložit informační povinnost jen na ústavně souladných základech.

Výzkumnou otázku jsem stanovil následující: „Může být právnická osoba soukromého práva s majetkovou účastí státu podřazena pod pojem veřejná instituce ve smyslu InfZ?“

Pro nalezení odpovědi na tuto otázku jsem rozebral relevantní právní úpravu, judikaturu a odbornou literaturu. Stěžejní výklad pojmu přináší tři nálezy Ústavního soudu, které jsem podrobil analýze ve vztahu k právnickým osobám soukromého práva.

1. Obecně k právu na informace

1.1 Právní zakotvení

Ústavně-právní garance práva každé osoby na svobodný přístup k informacím vyplývá z čl. 17 LPS. Tím, že ústavodárce systematicky zařadil ochranu tohoto práva hned na úvod druhého oddílu „*Politická práva*“ LPS, nepochybně dal najevo důležitost jeho ochrany.

Imanentní součástí svobody projevu je i právo na vyhledávání informací či na přístup k informacím. Pokud by tomu tak nebylo, z velké části by svoboda projevu ztratila svůj význam. Těžko si lze představit plnohodnotnou realizaci svobody projevu bez možnosti přístupu k relevantním informacím.¹

Z čl. 17 LPS plyne jak negativní, tak pozitivní závazek státu. Negativní závazek spočívá především v povinnosti státu nikterak nebránit jednotlivci v uplatňování jeho práva na přístup k informacím, tzn. že stát je povinen nečinit takové kroky, které by jednotlivci výkon tohoto práva znemožnily. Tím však není dotčena povinnost státu stanovit postupy a mechanismy, pomocí kterých budou zohledněna práva druhých, případně i státu samotného, kteréžto ve výsledku mohou vést k omezení práva na svobodný přístup k informacím určité osoby, avšak pouze za dodržení korektivu stanoveného v čl. 17 odst. 4 LPS; tedy takové omezení je stanoveno zákonem, a jde o opatření, které je v demokratické společnosti nezbytné z důvodu ochrany práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví a mravnosti.²

Pozitivním závazkem státu je pak informace aktivně poskytovat. Ustanovení § 5 a 6 InfZ provádějí tento pozitivní závazek státu, když určují, které informace jsou povinné subjekty (k tomuto pojmu viz níže) povinny pravidelně „*ex officio*“ zveřejňovat. Na tento závazek pak navazuje subjektivní veřejné právo jednotlivce tyto informace požadovat a za splnění zákonem stanovených podmínek je i obdržet. Pozitivním závazkem státu pak můžeme chápat i požadavek k přijetí adekvátní zákonné úpravy, která toto ústavně zaručené právo podrobněji provede. Zmocnění k přijetí takové úpravy je dáno čl. 17 odst. 5 *in fine* LPS, kde je stanoveno, že *podmínky a provedení* [práva na přístup k informacím] *stanoví zákon*.

Takovýmto zákonem je nepochybně InfZ, avšak zdaleka není jediným. Komplexní úpravu obsahuje rovněž zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, který ovšem provádí ústavně zaručené právo garantované v čl. 35 odst. 2 LPS. Dalo by se říci, že úprava v ustanovení čl. 35 odst. 2 LPS je jakýmsi *lex specialis* vůči obecnějšímu čl. 17 LPS, neboť věcně dopadá pouze na informace o stavu životního prostředí. Dílčí úpravu však nalezneme i v jiných předpisech, např. v zákoně č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, či zákoně č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů.³

Před přijetím InfZ neexistovala jiná komplexní a obecná úprava, která by toto ústavní právo prováděla. Byť je právo na přístup k informacím v LPS obsaženo od počátku její existence (tedy od 1. ledna 1993), tak se zákonodárce uchýlil k naplnění této blanketní normy až téměř o 7 let později, a to právě přijetím InfZ. To však neznamená, že by do této doby nebylo toto právo garantováno, resp. že nebylo veřejností uplatňováno. Již výše byl zmíněn zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, který v sobě od 1. ledna 1992 obsahuje v § 8a podmínky poskytování informací orgány činnými v trestním řízení veřejnosti. V podústavní úrovni šlo částečné naplnění tohoto práva najít i v (dnes už neplatném) zákoně č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích, ve znění pozdějších předpisů, který dle § 1 upravuje „*V souladu s ústavně zaručenou svobodou projevu, slova a tisku využívají občané periodického tisku a ostatních hromadných informačních prostředků k tomu, aby jejich prostřednictvím získávali informace a veřejně vyjadřovali své názory.*“ Koneckonců elementární požadavky plynou i ze samotného čl. 17 LPS, proto se každý mohl domáhat poskytnutí informace i před přijetím InfZ, jen na základě tohoto ustanovení, neboť přímo z něj plyne veřejné subjektivní právo jednotlivce na přístup k informacím a nemůže být k tíži jednotlivce, že stát nepřijal adekvátní právní úpravu, která by kodifikovala proces poskytování informací, případně specifikovala důvody pro jejich neposkytnutí. Nicméně je třeba podotknout, že absence podústavní úpravy byla jistě problematická a způsobovala tak nejistotu jak na straně veřejnosti, tak i na straně povinných subjektů, které neměly k dispozici podrobnější úpravu procesu poskytování informací a tyto musely

poskytovat pouze na základě dosti obecné klauzule čl. 17 LPS. Garance práva zaručeného v čl. 17 LPS tak byla do značné míry nižší, nežli by tomu bylo při existenci takové úpravy.

1.2 Obsah práva na přístup k informacím

Obsahem práva na přístup k informacím je zajištění informovanosti veřejnosti ohledně dění ve veřejném sektoru. Z hlediska systematického členění LPS se jedná o politické právo, byť ne výhradně. Z hlediska práva na přístup není do jisté míry podstatné, co je obsahem dané informace (může se jednat o obsah ryze kulturní, který nemá s politikou nic společného). Obsah je důležitý až v kroku následujícím, kdy je posuzováno, zda není zákonem, případně samotnou LPS dán nějaký legitimní důvod pro neposkytnutí konkrétní informace (střet s právem na soukromí, ochrana obchodního tajemství apod.). Na druhou stranu je třeba říci, že primárně je toto právo využíváno jako právo politické, především jako účinný nástroj kontroly veřejné moci.⁴

Důležitost práva na přístup k informacím jako v současné době jednoho z nejvýznamnějších moderních politických práv, zdůraznil i Ústavní soud v nálezu ze dne 22. ledna 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17, kde přezkoumával legitimitu zákona o registru smluv. *„Ústavní soud má tedy za to, že cíl sledovaný zákonem o registru smluv nelze považovat za nelegitimní nebo svévolný. Je tomu tak i proto, že zákon o registru smluv posiluje jedno z nejvýznamnějších moderních politických práv, jehož smyslem je umožnit veřejnosti (mimo jiné) i efektivní kontrolu veřejné moci.“*

Právo na přístup k informacím náleží každému, jak fyzickým, tak právnickým osobám. Z dikce č. 17 LPS rovněž vyplývá, že uplatnění tohoto práva není závislé na státní příslušnosti osoby, či usídlení právnické osoby. Osoba požadující poskytnutí informací nemusí prokazovat právní důvod pro žádost o tuto informaci. Jak bylo judikováno Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. června 2007, sp. zn. 6 As 79/2006, *„povinný subjekt není oprávněn jakkoli zkoumat a zabývat se otázkou účelnosti a důvodnosti žadatelovy žádosti či jeho motivy.“*

Obecně platná premisa je, že povinné subjekty poskytují veškeré informace týkající se jejich působnosti, pokud neexistuje legitimní důvod pro jejich neposkytnutí (ať již formulovaný ve zvláštních zákonech, či samotným čl. 17 odst. 4 LPS). Přitom ne každá informace (myšleno v laickém slova smyslu) je informací ve smyslu práva. Primárně se dále budu zabývat InfZ, přičemž v rámci jiných právních předpisů může být tato problematika upravena odlišně. Informací je dle § 3 odst. 3 InfZ *„jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.“* Informace tedy musí reálně existovat (v době rozhodování o jejím poskytnutí) a musí být zaznamenána ve vnímatelné podobě. Furek k tomu přiléhavě doplňuje *„Informací ve smyslu SvInf proto nejsou ani nehotové informace, např. různé koncepty písemností, dokumentů, návrhy dopisů apod., protože neodrážejí konečný, definitivně „zaznamenaný obsah“. Je nepochybně správný názor, podle něhož o informaci půjde tehdy, jestliže její obsah lze považovat z hlediska povinného subjektu za „konečný“. Tento předpoklad bude samozřejmě splněn vždy, jestliže dokument, resp. informace v něm uvedená, bude „schválen“ k tomu odpovědným pracovníkem či orgánem povinného subjektu.“⁵*

Podrobnějším rozbořením pojmu informace ve smyslu InfZ se dále nebudu zabývat, neboť to není předmětem tohoto článku. Považuji však za důležité poukázat na nutnost výkladu tohoto pojmu pro správné pochopení celé problematiky.

Lze tedy shrnout, že obsahem práva na přístup k informacím je subjektivní veřejné ústavně zaručené právo každého domáhat se po státu (případně dalších povinných subjektech) poskytnutí informací, a to bez ohledu na důvod podání takové žádosti, státní příslušnost či usídlení žadatele. Výkonem tohoto práva je prováděna především kontrola veřejné moci, která je v moderní společnosti považována za jeden z nedůležitějších principů pro zachování demokratického právního státu.

2. Povinné subjekty

Jak bylo již výše zmíněno, v rámci působnosti InfZ jsou informace povinny poskytovat i jiné subjekty než pouze stát a jeho orgány. Z hlediska rozsahu informační povinnosti je třeba tyto subjekty rozdělit na dvě kategorie. Povinné subjekty s tzv. plnou informační povinností (§ 2 odst. 1 InfZ) a povinné subjekty s částečnou informační povinností (§ 2 odst. 2 InfZ).

2.1 Povinné subjekty s plnou informační povinností

První kategorií povinných subjektů co do rozsahu jejich informační povinnosti jsou takové, které mají tzv. plnou informační povinnost. Tyto subjekty jsou tedy povinny poskytovat informace o veškeré své činnosti, která se týká jejich působnosti. Do této kategorie patří státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. V případě prvních dvou kategorií nevystává v praxi v podstatě žádný výkladový problém.

Státními orgány rozumíme jak orgány, které na první pohled zastupují stát při kontaktu s veřejností (orgány moci zákonodárné, výkonné, soudní apod.), tak i orgány, které bychom na první pohled nenazvali jako „zástupce státu“ (Veřejný ochránce práv, Policie ČR, Hasičský záchranný sbor apod.).

Územní samosprávné celky známe v českém právním prostředí dva – obce a kraje (čl. 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky). V minulosti byl řešen výkladový problém spočívající v nejasné zákonné formulaci věty *územní samosprávné celky a jejich orgány*. Tato formulace připouštěla dva různé výklady. První z nich byl, že povinným subjektem jsou jednak územní samosprávné celky a také jejich orgány. Z druhého z nich plynulo, že povinným subjektem jsou pouze územní samosprávné celky, přičemž odkaz na jejich orgány je jen jakýmsi apelem na tyto povinné subjekty, aby konkrétní žádost podle jejího obsahu vyřizoval orgán k tomu příslušný. Judikatorně byla zvolena druhá z variant. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. srpna 2007, sp. zn. 2 As 12/2007, „Krajský soud tedy správně určil příslušné orgány obce, které měly informace v dané věci rozhodovat v prvním (obecní úřad) i druhém (rada obce) stupni. Nelze však pochopitelně ani uvažovat o tom, že žádost o informaci adresovaná přímo radě obce měla být posouzena jako žádost podaná k nepříslušnému orgánu. [...] Jedná-li se o informaci, která spadá do působnosti obcí, bylo by přílišným formalismem – zakázaným mj. s ohledem na to, že právo na informace vyvěrá z čl. 17 LPS – žádost odkládat, pokud by byla směřována nesprávné organizační složce či orgánu obce. O odložení by pak mohlo být rozhodnuto jen v případě, pokud by žádost byla adresována zcela jiné obci.“

Opačný výklad by zbytečně zatěžoval jak žadatele ze strany veřejnosti, tak orgány samotné. Na jednu stranu by mohly orgány samosprávného celku hrát jakýsi „ping-pong“, kdy by žádost žadatele putovala mezi jednotlivými orgány/odbornými a její meritorní vyřízení by se tak neúměrně prodloužilo. Na druhou stranu by tento výklad znamenal i zátěž pro tyto orgány, neboť si lze stěží představit, že by

např. zastupitelstvo obce samo o sobě vyřizovalo žádosti dle InfZ, navíc v poměrně krátkých lhůtách tímto zákonem stanovených. Výklad, ke kterému se přiklonil NSS ve výše zmíněném rozhodnutí je v souladu s ústavním pořádkem, což plyne mimo jiné i z toho, že obstál ve zkoušce času.

Co se týče třetího z „plně informačních“ subjektů – tedy veřejných institucí, o tom bude podrobněji pojednáno níže.

2.2 Povinné subjekty s částečnou informační povinností

Druhou kategorií povinných subjektů co do rozsahu informační povinnosti jsou subjekty, které mají tzv. částečnou informační povinnost. Slovy zákona poskytují informace pouze *v rozsahu jejich rozhodovací činnosti*. Těmito subjekty jsou takové, kterým byla v určité části svěřena rozhodovací pravomoc v oblasti veřejné správy. Půjde často o osoby fyzické či právnické osoby soukromého práva. Příkladem za všechny jsou tzv. veřejné stráže – Myslivecká stráž, Lesní stráž, Rybářská stráž a Stráž přírody. Tyto osoby jsou nadány např. pravomocí projednávat přestupky v rámci jejich působnosti svěřené jim zákonem.⁶ V rozsahu této své pravomoci jsou tyto subjekty povinny poskytovat informace vztahující se k jejich rozhodovací činnosti (v zásadě za stejných podmínek jako subjekty s plnou informační povinností).

3. Neurčitý právní pojem „veřejná instituce“

Jak již bylo zmíněno výše, nejproblematičtějším povinným subjektem s plnou informační povinností co do jeho vymezení je veřejná instituce. Tento pojem byl do InfZ vložen spolu s dovětkem *hospodařící s veřejnými prostředky* novelou zákona č. 39/2001 Sb. Bohužel z důvodové zprávy není patrné, z jakých důvodů byly veřejné instituce zařazeny mezi povinné subjekty, neboť toto ustanovení je důsledkem schválení pozměňovacího návrhu v průběhu projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Další úpravy se toto ustanovení dočkalo v roce 2006, kdy byl novelou zákona č. 61/2006 Sb., odstraněn dovětek *hospodařící s veřejnými prostředky*. Zákonodárce chtěl tímto krokem pravděpodobně poskytnout prostor judikatuře a právní teorii pro vymezení tohoto pojmu. V důvodové zprávě k tomuto zákonu se mimo jiné píše „*Předkladatel vychází z názoru, že žadatel má právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce bez ohledu na to, zda hospodaří s veřejnými prostředky či nikoli, tento názor vychází především z povahy těchto institucí, které jsou zřízeny státem, sledují veřejný účel, jejich orgány jsou vytvářeny či spoluvytvářeny státem a stát na jejich činnost dohlíží. Vymezení znaků veřejné instituce je převzato z rozhodnutí Ústavního soudu III. ÚS 686/02 [Sb.n.u.ÚS Svazek č. 29, Nález č. 30, str. 257]. Pokud některá instituce naplní tyto znaky, je to samo o sobě dostatečným důvodem pro to, aby i na ni dopadla povinnost poskytovat informace.*“

Obecně lze říci, že **zařazení veřejných institucí jako povinných subjektů** do působnosti InfZ **nemá v ústavním pořádku výslovnou oporu**. Čl. 17 odst. 5 LPS hovoří pouze o povinnosti poskytovat informace ve vztahu ke státním orgánům a orgánům územně samosprávných celků. Zákonodárce tedy tímto krokem **rozšířil informační povinnost** i na subjekty odlišné od státu, které (v některých případech) mohou být i právnickými osobami soukromého práva, či osobami, které nemají prakticky

nic společného s výkonem veřejné moci. Obzvláště problematické je toto rozšíření ve vztahu k obchodním společnostem (k tomu viz níže).

Definovat pojem veřejná instituce je dosti obtížné. Jak již bylo výše řečeno, není známa přesná motivace zákonodárce pro jeho přijetí. **V rámci právního řádu se s tímto pojmem setkáme pouze v zákoně č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti**, ve znění pozdějších předpisů, kde je veřejná instituce v § 3 definována poměrně širokým výčtem subjektů, které se v rámci působnosti tohoto zákona považují za veřejnou instituci (k tomu podrobněji níže). Žádný takový výčet InfZ neobsahuje. Výklad tohoto pojmu proto ponechává judikatuře a právní teorii.

První pokus o definici nacházíme v nálezu Ústavního soudu ze dne 21. října 2004, sp. zn. III. ÚS 686/02, ze kterého vyplývá: „*Definiční znaky pojmu veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky lze vymezit a contrario k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace. Z množiny veřejnoprávních subjektů za takové pak nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností.*“ V této věci sice Ústavní soud vykládal pojem veřejné instituce i s dovětkem *hospodařící s veřejnými prostředky*, nicméně to nic nemění na relevanci tohoto výkladu. Ostatně i navazující judikatura se opírá o výklad pojmu vyplývající z tohoto rozhodnutí a tento výklad dále doplňuje.⁷

V následující části tohoto článku představím **tři nejrelevantnější soudní rozhodnutí**, které pojem veřejná instituce vykládají. Tato rozhodnutí **zastupují tři argumentační proudy**, z nichž určení toho jediného správného je poněkud obtížné. Pro určení konkrétního právního názoru je vždy třeba zkoumat *ad hoc* posuzovaný subjekt, neboť existuje bezpočet **subjektů, které se pohybují na hraně tohoto pojmu** a jednoznačně nelze říci (typově), které z těchto subjektů veřejnou institucí budou a které nikoliv.

3.1 Nález Ústavního soudu „Letiště Praha“

Prvním rozhodnutím je nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, pod populárním názvem Letiště Praha (dále jen „**nález Letiště Praha**“). Byť v tomto rozhodnutí posuzoval Ústavní soud subjekt, který byl státním podnikem, připustil aplikaci těchto závěrů i na právnické osoby soukromého práva (typicky obchodní společnosti). Ostatně z navazující judikatury tento závěr bezesporu vyplývá.⁸ V této věci se žadatel domáhal poskytnutí informací o financování nového terminálu na letišti Ruzyně v Praze (dnes letiště Václava Havla), které vlastnil státní podnik Letiště Praha (dnes Letiště Praha, a. s.). Tyto informace nebyly žadateli poskytnuty s odůvodněním, že státní podnik Letiště Praha není povinným subjektem (konkrétně veřejnou institucí).

Žadatel se proto obrátil se správní žalobou na Městský soud v Praze a domáhal se nápravy. Městský soud v Praze dal však za pravdu státnímu podniku, neboť tento neplní veřejný účel, ale účel soukromý (podnikání). Žadatel tedy podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Tento potvrdil výrok Městského soudu v Praze, kdy v odůvodnění uvedl, že státní podnik Letiště Praha nevznikl jako konkrétně určená osoba normativním právním aktem, nýbrž vznikl na základě obecného předpisu – zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů. Tím se blíží obchodní společnosti, která rovněž vzniká na základě obecného (nikoliv konkrétního) právního předpisu – obchodního zákoníku (dnes ZOK).

Proti tomuto rozhodnutí podal žadatel ústavní stížnost, která byla meritorně posouzena, a na základě které byla obě výše popsána rozhodnutí zrušena. V nálezu Letiště Praha stanovil Ústavní soud kritéria pro posuzování veřejných institucí, která byla soudní praxí více než 10 let aplikována.

Tato kritéria jsou

- a. **způsob vzniku (zániku) instituce** (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu);
- b. **hledisko osoby zřizovatele** (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci);
- c. **subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce** (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci);
- d. **existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce** (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci);
- e. **veřejný nebo soukromý účel instituce** (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.

K bodu a) Ústavní soud doplňuje: „Ústavní soud poukazuje na právní úpravu vzniku státního podniku. Podle ustanovení § 4 zákona o státním podniku **se zakládá státní podnik zakládací listinou**, kterou jménem státu vydává příslušné ministerstvo. Zakládací listina je přitom zakladatelským dokumentem ve smyslu obchodního zákoníku. Státní podnik pak vzniká podle § 5 zákona o státním podniku dnem, ke kterému byl zapsán do obchodního rejstříku. Návrh na zápis podává zakladatel. **V jistém směru tak lze souhlasit s tvrzením Nejvyššího správního soudu, že procedurálně jde o režim korespondující s režimem aplikovatelným na obchodní společnosti – zřetelně osoby soukromého práva** (obdobně rovněž str. 4 odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze). Podobně je tomu též v případech zrušení a zániku státního podniku. Je tak možné tvrdit, že v rámci procesu vzniku (zániku) státního podniku je přítomna i jistá míra soukromoprávního úkonu.

Nicméně hledisko způsobu vzniku (zániku) instituce nelze omezovat pouze na v předchozím odstavci uvedené aspekty (ty hovoří v podstatě pouze o formě zřízení – tj. zakladatelské listině – a o formě a okamžiku vzniku instituce, tj. o jejím vzniku ke dni, ke kterému byla zapsána do obchodního rejstříku). **Při zkoumání daného hlediska je totiž namístě rovněž zvažovat celkovou míru ingerence státu při vzniku a zániku instituce, která je daleko intenzivnější u veřejné instituce než u instituce soukromé (při které má podstatně větší převahu její „vlastní“ vůle).** I když se tedy z pohledu formy zřízení jedná o zakládací akt ve formě zakladatelské listiny ve smyslu obchodního zákoníku, tj. ve formě soukromoprávního úkonu, nelze nereflektovat při úvahách o způsobu založení státního podniku skutečnost, že zakladatelem je stát, který také státní podnik ruší a rozhoduje o jeho sloučení, splynutí a rozdělení [zde se zčásti prolíná bod a) s bodem b)], přičemž významné je to, že založení státního podniku musí ze zákona předcházet usnesení vlády, kterým se uděluje souhlas se založením podniku. V případě takového usnesení vlády jde přitom v podstatě o schvalovací proces v rámci rozhodování orgánu výkonné moci [srov. ustanovení § 3 odst. 5 a § 5 odst. 2 písm. d) zákona o státním podniku]. Obdobně potom platí u procesu zrušení státního podniku; zakladatel může rozhodnout o zrušení podniku podle § 6 odst. 1 pouze po předchozím souhlasu vlády (srov. ustanovení § 6 odst. 2 zákona o státním podniku). **Jedním z charakteristických znaků veřejné instituce přitom je, že nemůže svou**

činnost ukončit „dle své libosti“ (tj. např. rozhodnutím svých vlastních orgánů). Při vzniku a zániku státního podniku je tak přítomna velká míra ingerence státu, a naopak absentuje „vlastní“ vůle státního podniku, což pak svědčí spíše o jeho povaze veřejné.“

Dle právního názoru Ústavního soudu, je důležité zkoumat nejen to, zdali se jedná o soukromoprávní úkon, ale i osobu tento úkon činící. Byť by se jednalo o úkon čistě soukromoprávní, který by ovšem učinil stát, je třeba konstatovat splnění podmínky přítomnosti veřejné moci u vzniku zkoumaného subjektu. **Ve vztahu k obchodním společnostem** (konkrétně k akciové společnosti) byl stejný závěr dovozen Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 29. května 2008, sp. zn. 8 As 57/2006.

K bodu b) pak Ústavní soud uvádí: „*Pokud jde o hledisko osoby zřizovatele, je namístě poukázat na ustanovení § 3 odst. 1 zákona o státním podniku, dle kterého zakladatelem podniku je stát. Jeho jménem potom vykonává funkci zakladatele ministerstvo, do jehož působnosti spadá předmět podnikání podniku (věta druhá tohoto ustanovení). Je přitom zcela zřejmé, že jedním z charakteristických znaků veřejné instituce je její zřizování státem.*“

V případě obchodních společností není posouzení hlediska zakladatele tak jednoduché jako v případě státního podniku. Již ze samotného názvu *státní podnik* je patrné úzké propojení tohoto podniku se státem (byť je státní podnik považován spíše za osobu soukromého práva – k tomu viz níže). Samozřejmě je možné, aby stát založil i právnickou osobu soukromého práva (obchodní společnost). Podmínka bude nepochybně naplněna, pokud bude zakladatelem obchodní společnosti pouze stát. Poněkud obtížnější bude posouzení instituce, kterou **založil stát spolu s jinými (soukromými) osobami** (ať už fyzickými či právnickými). Bude i v tomto případě naplněna podmínka osoby zřizovatele? Pokud ano, tak za jakých podmínek? Musí mít stát většinovou účast v dané společnosti, nebo postačí jakákoliv účast, neboť samotný fakt, že se stát rozhodl vytvořit právnickou osobu, je dostatečným důvodem pro splnění podmínky zřizovatele? Na tyto otázky bohužel v judikatuře ani právní teorii nenacházíme odpovědi. V této části článku na tyto otázky nebudu odpovídat, neboť cílem této kapitoly je nastínit judikatorní vývoj a pohled na pojem veřejná instituce. Otázkám výše položeným se budu věnovat v další kapitole tohoto článku, která se již bude týkat hodnocení jednotlivých judikatorních závěrů.

K bodu c) pak Ústavní soud uvádí: „*Nahlíženo kritériem subjektu vytvářejícího orgány státního podniku, lze odkázat jako na relevantní na ustanovení § 11 zákona o státním podniku, dle kterého orgány podniku jsou ředitel a dozorčí rada. Přitom dle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o státním podniku ředitele jmenuje a odvolává ministr nebo vláda v těch případech, kdy si toto právo vyhradí. Pokud jde o dozorčí radu, její dvě třetiny jmenuje a odvolává zakladatel, přičemž pouze jednu třetinu členů dozorčí rady volí a odvolávají zaměstnanci podniku na základě výsledků voleb (srov. ustanovení § 13 odst. 2 zákona o státním podniku). Z toho pak jednoznačně vyplývá, že ke kreaci převážné části orgánů státního podniku dochází státem, a je zde tak naplněn jeden z dalších typických znaků veřejné instituce.*“

Ohledně kritéria kreačního dospěla pozdější judikatura k tomu, že pro splnění znaků veřejné instituce není třeba přímého působení státu na vytváření orgánu (jako je tomu v případě státního podniku), nicméně postačí, pokud má stát v dané instituci k dispozici legální prostředky, kterými může kreování orgánů ovlivnit. Typickým příkladem takového prostředku jsou práva spojená s většinovou majetkovou účastí v obchodní společnosti.⁹

K bodu d) uvedl Ústavní soud následující: „*Již důvodová zpráva k zákonu o státním podniku naznačuje přítomnost státního dohledu nad činností státního podniku, neboť uvádí, že „Pravomoci zakladatele, který zde plně reprezentuje vlastníka – tedy stát, kontrolovat podnik, musí být takové, aby na jedné*

straně plně zabezpečily odpovídající garance péče o státní podnik. Proto půjde především o koncepční a schvalovací funkce.“ Státní dohled je ve vztahu ke státnímu podniku potom možné shledávat ve více směrech. **Jednak ve smyslu schvalování účetní závěrky a výroční zprávy** [ustanovení § 15 písm. i) zákona o státním podniku] **a kontroly, zda potřeby státu, které podnik svou podnikatelskou činností zabezpečuje, jsou zajišťovány účelně a hospodárně** [ustanovení § 15 písm. h) zákona o státním podniku], jednak práva a povinnosti státu požadovat informace o hospodářské činnosti a stavu majetku podniku. Dále jde o kontrolu a ověřování těchto informací způsobem stanoveným zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, [ustanovení § 15 písm. g) zákona o státním podniku]. Na kontrolu prováděnou státem (prostřednictvím ministerstva) dopadá přitom i zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, (srov. ustanovení § 1 odst. 2 tohoto zákona), přičemž tato kontrola je vykonávána tzv. „veřejnosprávní kontrolou“ (srov. ustanovení § 7 až 11 tohoto zákona).

Z uvedených oprávnění tak zjevně plyne, že nad činností státního podniku je vykonáván státní dohled, což je jedním z typických znaků veřejné instituce; oprávnění, která má stát vůči státnímu podniku, lze totiž v demokratickém právním řádu jen stěží konstruovat vůči instituci soukromé.“

V rozsudku ze dne 29. května 2008, sp. zn. 8 As 57/2006, Nejvyšší správní soud pak toto kritérium vyložil tak, že „se nemusí nutně jednat o vrchnostenskou kontrolu, typickou pro oblast veřejného práva, nýbrž i o dohled, který může stát vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu i na základě předpisů soukromého práva, např. obchodního zákoníku.“ Dle závěru plynoucího z tohoto rozhodnutí může být toto kritérium splněno i v případě právnických osob soukromého práva, zejména při většinové majetkové účasti státu.

K bodu e) Ústavní soud doplňuje „**Institucí zřízenou za veřejným účelem je ta, která byla zřízena k uspokojování veřejných či celospolečenských potřeb; má za účel prospět nikoli jen zájmům svým, nýbrž uspokojuje svou činností také potřeby veškerenstva nebo alespoň neurčité části subjektů, jimž činnost instituce slouží k dobru.** Ústavní soud nahlížel na účel založení státního podniku Letiště Praha v těchto rovinách:

– Relevantní je v tomto kontextu zejména legální deklarace účelu zakládání státních podniků podle zákona o státním podniku. Dle ustanovení § 3 odst. 2 „**Podniky založené podle tohoto zákona jsou zakládány k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů.**“ Je přitom nepochybné, že se jedná o vyslovení veřejného účelu zakládání státních podniků, a to v obecné rovině, kdy v následném postupu státu při zakládání jednotlivých státních podniků dochází ke konkretizaci jejich veřejného účelu. Ve vztahu k danému státnímu podniku je pak možné shledávat konkretizovaný **veřejný účel v poskytování služeb v oblasti jednoho z mnoha veřejných statků – dopravy (letecké).** Všechny druhy veřejné dopravy lze totiž vzhledem k jejich charakteru, potřebě a významu považovat za veřejné služby. V případě státního podniku Letiště Praha se jedná o mezinárodní veřejné civilní letiště.“

Je nepochybné, že v případě státního podniku je jeho veřejný účel snadno identifikovatelný. Koneckonců jeho veřejný účel vyplývá přímo z textu zákona, byť významnou roli hraje i účel soukromý – podnikání – k tomu viz níže. Na rozdíl od obchodních společností, vytvořením státního podniku stát nikterak nepřivatizuje svůj majetek, zůstává výlučně v jeho sféře vlivu, a to i do budoucna, neboť z podstaty věci soukromá osoba nemůže nabýt do vlastnictví státní podnik (nebo jeho část). Obchodní společnost oproti státnímu podniku hospodáří se svým majetkem a tímto

majetkem odpovídá také za své závazky, zatímco státní podnik hospodaří s majetkem státu jemu svěřeným. Byť je primárním účelem obchodních společností podnikání a tvorba zisku, v určitých případech nelze odhlédnout od jejich činnosti spočívající v uspokojování určitého veřejného zájmu. Kupříkladu ve vztahu ke společnosti ČEZ a.s. judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. října 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009 následující: „*Za významnou však zdejší soud považuje skutečnost, že hlavním předmětem činnosti ČEZ, a. s. je výroba a prodej elektřiny, s tím související podpora elektrizační soustavy a dále výroba, rozvod a prodej tepla. Jakkoliv lze žalovanému přisvědčit v tom směru, že v této svojí dominantní činnosti nemá monopolní postavení, **nesouhlasí naopak soud v tom směru, že jeho úkolem není uspokojování veřejnosti v oblasti dodávek elektrické energie. Přestože totiž je jistě elektrizační soustava v EU navzájem propojena, není sporu o tom, že právě oblast energií představuje jeden ze strategických, bezpečnostních a konečkonců i existenčních zájmů České republiky a jistě nikoliv náhodou si proto stát ponechává i v kapitálové struktuře žalovaného rozhodující podíl.***“

Pokud tedy zkoumaný subjekt naplnil, z výše zmíněných kritérií, většinu (dle slov Ústavního soudu „*je dána převaha znaků*“), byl považován za veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ. Z výše uvedeného vyplývá, že pro posouzení, zda je možno určitý subjekt označit jako veřejnou instituci, není podstatná jeho právní forma, tedy zdali se jedná o právnickou osobu soukromého či veřejného práva.

Dle těchto kritérií byly jako veřejná instituce judikatorně stanoveny **například tyto subjekty**: Ředitelství silnic a dálnic, České dráhy, a.s., či Dopravní podnik hlavního města Prahy a.s.

Argumentační proud zastoupený tímto nálezem (potažmo společně s rozhodnutími NSS ve vztahu k obchodním společnostem) **klade velký důraz na veřejný zájem na kontrolu veřejné moci. Nebere v potaz právní formu** zkoumané instituce, podstatná je pro něj dostatečná míra vlivu státu na tuto instituci. Tím je podle něj dán dostatečně velký důvod pro nezbytnost kontroly takového subjektu ze strany veřejnosti a uložení povinností (i) soukromým subjektům je dle tohoto přístupu proporcionální a v souladu s ústavním pořádkem.

3.2 Nález Ústavního soudu „ČEZ“

V roce 2017 došlo k zásadnímu judikatornímu obratu, především v přístupu k právní formě daného subjektu. Ústavní soud v nálezu ze dne 28. června 2016, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, pod populárním názvem ČEZ (dále jen „**nález ČEZ**“) přezkoumával rozsudek Nejvyššího správního soudu, ve kterém NSS potvrdil výklad Městského soudu v Praze, že **společnost ČEZ a.s. splňuje všechny znaky veřejné instituce** a jako taková musí poskytovat veřejnosti informace dle InfZ. Jen pro přesnost poznamenávám, že **se nejedná, o již dříve zmíněný rozsudek** Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009 (tehdy byla ústavní stížnost odmítnuta¹⁰).

V nálezu ČEZ Ústavní soud přezkoumával rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016, sp. zn. 2 As 155/2015, ve kterém bylo opět potvrzeno, že společnost ČEZ a.s. je veřejnou institucí a vztahují se na ni povinnosti stanovené InfZ. Hlavním argumentem NSS v dané věci bylo hledisko **efektivního ovládnutí společnosti státem**. Především, že níže se nebudu zabývat otázkou *res iudicata* ve vztahu k společnosti ČEZ a.s.

Ústavní soud v tomto nálezu v podstatě **zavrhл veškerou předchozí judikaturu** správních soudů, částečně i Ústavního soudu samotného (co se týče posuzování obchodních společností). Argumentační jádro tohoto nálezu se opírá o čl. 4 odst. 1 LPS (výhradu zákona) a o evidentní úmysl ústavodárce

zavázat k povinnosti poskytovat informace pouze stát, či právnické osoby veřejného práva, nikoliv práva soukromého (byť pod efektivní kontrolou veřejné moci).

*„Samotnou povinnost těchto subjektů [státu, státních orgánů a územně samosprávných celků] poskytovat informace lze ostatně vyvodit již z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny. **Zákon tak skrze pojem „veřejná instituce“ vytvořil obecný rámec pro realizaci tohoto základního práva.** Tomuto pojetí přitom odpovídá i vymezení definičních znaků veřejné instituce, jak je v minulosti provedl Ústavní soud a z něhož ve svém rozhodování vychází i správní soudy.*

65. *Zatímco ve vztahu k veřejnoprávním subjektům nepředstavuje neurčitost pojmu „veřejné instituce“ problém, takovýto závěr by nebylo možné učinit, jestliže by se měl vztahovat i na jiné subjekty. Je tomu tak z toho důvodu, že **adresátem povinností plynoucích z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny jsou výlučně veřejnoprávní subjekty (veřejná moc), a nikoliv subjekty soukromoprávní.** Těm by tato povinnost musela být v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny stanovena zákonem, a to za splnění dalších podmínek vyplývajících z ústavního pořádku, včetně požadavku určitosti zákona a proporcionality zásahu do základních práv a svobod.*

Ústavní soud v tomto nálezu nezavrhl předcházející judikaturu jako celek. Výše popsany „test veřejnosti“ (kritéria popsaná v nálezu Letiště Praha) zůstává nadále platný, nicméně jej nelze užít na soukromé osoby.

Dále Ústavní soud doplňuje: „66. **Nejde jen o samotné poskytnutí informací, ale též o vedení souvisejícího řízení, v jehož rámci má povinný subjekt postavení správního orgánu, který rozhoduje o právech žadatele.** Uložení těchto povinností soukromoprávním subjektům tak zcela zřejmě zasahuje do jejich práv. Tyto subjekty musí zajistit jejich splnění po stránce časové, finanční i personální a této povinnosti přizpůsobit svou činnost. Tím je zcela zřejmě dotčeno jejich právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, jakož i právo podnikat nebo vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny.“

Tímto závěrem rovněž Ústavní soud změnil přístup judikatury k **administrativnímu zatížení soukromých osob**, které vzniká spolu s plněním povinností dle InfZ (samotné vedení správního řízení, nutná personální kvalifikace apod.). V minulosti bylo judikováno např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, sp. zn. 1 As 114/2011 ve vztahu k Dopravnímu podniku hl. m. Prahy, a.s. „Lze sice připustit, že některým subjektům, které mají formu soukromoprávní společnosti, může v praxi dodržování postupů předepsaných uvedeným zákonem činit jisté potíže, to však není důvodem k tomu, aby na poskytování informací zcela rezignovaly. Spíše je nutno apelovat na zákonodárce, aby procedury obsažené v cit. zákoně přizpůsobil tomu, že podle nich musejí postupovat i zmiňované subjekty.“ I v tomto směru je nález ČEZ přelomový.

Argumentace Ústavního soudu dále pokračuje: „67. **Takto vymezený zásah do základních práv a svobod může mít věcné opodstatnění a rozhodně jej předem nelze označit za nepřipustný. Jeho nezbytným předpokladem je však adekvátní zákonný základ, který v případě veřejné instituce ve vztahu k soukromoprávním subjektům dán není. Tento pojem je natolik neurčitý, že žádný z těchto subjektů nemůže ze zákona o svobodném přístupu k informacím zjistit, zda má povinnosti povinného subjektu.** Na rozdíl od veřejnoprávních subjektů, jejichž povinnost poskytovat informace má základ přímo v ústavním pořádku, nelze v případě soukromoprávních subjektů ze zákona dovodit žádná kritéria, na jejichž základě by je bylo možné zařadit mezi veřejné instituce. **Definiční znaky, které v minulosti vymezil Ústavní soud ve svých nálezech, měly zamezit právě tomu, aby byl**

uvedený pojem vztažen na jiné než veřejnoprávní subjekty. Ve vztahu k soukromoprávním subjektům ale žádná „upřesňující“ kritéria dovodit nelze. Nad rámec zákona je přitom nemohou v rámci své rozhodovací činnosti „dotvořit“ ani soudy. Pakliže by tak učinily a na jejich základě přiznaly některému ze soukromoprávních subjektů postavení veřejné instituce, uložily by mu tím povinnost v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny.“

V tomto bodu nálezu se Ústavní soud celkem ostře opírá do předchozí judikatury a shledává jednoznačný úmysl ústavodárce nezahrnovat soukromé osoby do subjektů povinných poskytovat informace.

„68. Ústavní soud se ve svých dosavadních nálezech nevyjádřil k otázce, zda postavení veřejné instituce může mít obchodní společnost ve smyslu zákona o obchodních korporacích (dříve obchodního zákoníku). Přesněji řečeno se k ní vyjádřil pouze okrajově, když vyslovil názor, že **podřazení státního podniku pod pojem „veřejná instituce“ ještě neopodstatňuje stejný závěr ve vztahu k obchodním společnostem.**

69. Obecně platí, že obchodní společnost představuje typický příklad soukromoprávního subjektu, vůči němuž se, pokud jde o ukládání povinností, musí v plné míře uplatnit ústavní záruky základních práv a svobod. **Nezáleží na tom, zda je jejím společníkem stát nebo územně samosprávný celek ani jaká je jejich účast v obchodní společnosti a práva a povinnosti z ní plynoucí. Obchodní společnost je samostatný subjekt, jehož zájmy nemusí být totožné se zájmy jejího společníka.**

Z výše uvedených bodů nálezu ČEZ vyplývá, že osoba soukromého práva nemůže být nikdy veřejnou institucí. Tento závěr ovšem nemá podporu v následujících bodech nálezu (což mimo jiné kritizoval později i jiný senát Ústavního soudu).

K výše uvedenému tedy Ústavní soud doplňuje „70. Je tedy zřejmé, že výhrada zákona pro ukládání povinností jednotlivcům podle čl. 4 odst. 1 Listiny se v plné míře vztahuje i na obchodní společnosti, pro něž je pojem „veřejné instituce“ zcela neurčitým. **Podřazení určité obchodní společnosti pod tento pojem by – při jeho současném zákonném vymezení – bylo možné jen v případě, že by tato naplňovala definiční znaky veřejné instituce a současně by veškeré právní následky spojené s tímto jejím postavením šly výlučně „k tíži“ veřejné moci.** Muselo by tedy jít o případ subjektu, jehož postavení by bylo – co do podstaty – stejné bez ohledu na to, zda má formu obchodní společnosti nebo některé z právnických osob veřejného práva. Jako příklad lze uvést akciovou společnost, jež byla zřízena zvláštním zákonem, kterým se řídí i její činnost, a jejímž jediným vlastníkem je stát, jemuž náleží rozhodovat o jejím zániku. Na takovou obchodní společnost by bylo možné odůvodněně nahlížet jako na veřejnoprávní subjekt.

71. Povahu veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím naopak v žádném případě **nelze přiznat obchodní společnosti, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích (dříve obchodním zákoníkem), pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci nesestávali z těchto subjektů.**“

Co se týče efektivního ovládání společnosti státem, uvádí Ústavní soud: „77. **Stát totiž bez ohledu na velikost svého podílu v obchodní společnosti pouze vykonává svá práva, jež mu jako jakémukoliv jinému akcionáři přiznávají předpisy práva soukromého.** Jeho většinový podíl sám o sobě nic nemění na povaze stěžovatelky jako soukromoprávního subjektu. Není ani zřejmé, od jaké výše uvedeného podílu by se mělo odvíjet hodnocení, zda jde nebo nejde o veřejnou instituci, ani jaký vliv by z tohoto

hlediska měla případná změna podílu. Stěžovatelka se ze zákona o svobodném přístupu k informacím žádný takovýto minimální podíl, z něhož by mohla dovozovat své postavení coby veřejné instituce, nedozví. Při akceptování výkladu správních soudů by tak byla v podstatě odkázána na to, jakým způsobem bude z jejich strany dodatečně posouzen „vliv státu“ na její činnost.“

Shrnuto, Ústavní soud v tomto nálezu zastává dva argumentační proudy. V rámci jednoho z nich tvrdí, že právnická osoba soukromého práva nemůže být nikdy veřejnou institucí. V tom druhém připouští klasifikaci soukromé osoby jako veřejné instituce v případě jejího 100% vlastnictví jiným povinným subjektem ve smyslu InfZ. Z celkového kontextu však usuzuji, že Ústavní soud měl v úmyslu přiklonit se k druhému z uvedených proudů. Body 67-69 nálezu ČEZ by tak měly být pouze jakýmsi úvodem pro samotné posouzení obchodních společností jako veřejných institucí, které se odehrává v bodech 70-71.

3.3 Nález Ústavního soudu „OTE“

Třetím klíčovým rozhodnutím ve výkladu pojmu veřejná instituce je nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 2018, sp. zn. II ÚS 618/18, pod populárním názvem OTE (dále jen „**nález OTE**“).

Žadatel se v této věci domáhal poskytnutí veškerých smluv mezi společnostmi OTE a.s. a Českomoravskou komunitní burzou Kladno. Na tuto žádost mu bylo společností OTE a.s. odpovězeno, že tato se necítí být povinným subjektem ve smyslu § 2 InfZ a informace nebyly žadateli poskytnuty. Žadatel se následně obrátil na Městský soud v Praze, který však dal za pravdu společnosti OTE a.s., kdy soud opřel svůj závěr o nález Ústavního soudu ČEZ. Žadatel však nadále trval na svém závěru, že společnost OTE a.s. je veřejnou institucí dle nálezu Ústavního soudu Letiště Praha. Proto se obrátil na Nejvyšší správní soud, který jeho kasační stížnost zamítl s odůvodněním, že je to pouze Ústavní soud, kdo může odstranit tento judikatorní rozpor.

Při předběžném projednání dospěl druhý senát Ústavního soudu k odlišnému závěru, než byl stanoven v nálezu ČEZ a z tohoto důvodu aktivoval mechanismus dle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a předložil návrh na vydání sjednocujícího stanoviska plénu Ústavního soudu. Právní věta tohoto stanoviska měla znít: *„Veřejnou institucí“ z hlediska základního práva na přístup k informacím je taková právnická osoba, v níž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace většinovou majetkovou účast.*

Pro přijetí tohoto stanoviska se však nevyslovila potřebná většina soudců Ústavního soudu.

Rozhodující druhý senát se tak ocitl v nelehké situaci, *„kdy je (ve shodě s názorem stěžovatele) přesvědčen o obsahovém rozporu v rámci náleзовé judikatury Ústavního soudu, přičemž však plénum Ústavního soudu tento názor nesdílí. V případě, kdy není schváleno stanovisko podle ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu, však musí být dokončeno řízení o ústavní stížnosti, byť nebylo autoritativně určeno, který z předmětných právních názorů má být nadále brán jako relevantní. Rozhodujícímu II. senátu proto nezbylo než s citovanou náleзовou judikaturou pracovat „emancipovaně“ a zvážit, který právní názor převažuje, resp. který bude v dalším řízení sledovat.“*

V bodě 15 nálezu OTE Ústavní soud předestírá, že v době rozhodování existují tři navzájem se vylučující právní názory na výklad pojmu veřejná instituce. Tyto jsou:

„(a) obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, není veřejnou institucí podle

zákona o svobodném přístupu k informacím (body 67-69 nálezu ČEZ);

(b) *o veřejnou instituci ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím se jedná toliko v případě obchodních společností, jejichž jediným vlastníkem je stát nebo veřejnoprávní korporace (bod 70-71 nálezu ČEZ), anebo*

(c) *veřejnou institucí je i taková obchodní společnost, u níž převažují znaky typické pro veřejné instituce (zejména převažuje majetková účast státu nebo veřejnoprávní korporace – nález Letiště Praha).“*

Rozhodující druhý senát Ústavního soudu vycházel z premisy, že pokud by se chtěl Ústavní soud v nálezu ČEZ odchýlit od dříve vysloveného právního názoru (nález Letiště Praha), musel by aktivovat stejný sjednocující mechanismus jako druhý senát v tomto nálezu. Vzhledem k tomu, že toto při projednávání nálezu ČEZ Ústavní soud neučinil, lze předpokládat, že měl v úmyslu ponechat kritéria stanovená v nálezu Letiště Praha v platnosti.

Ústavní soud v nálezu OTE poukázal na podobnost InfZ se zákonem o registru smluv. Účel těchto dvou předpisů je velmi podobný. V kontextu obchodních společností s majetkovou účastí státu je jím především kontrola veřejnosti způsobu hospodaření s veřejnými prostředky.

V nálezu Ústavního soudu ze dne 22. ledna 2019, sp. zn. Pl. ÚS. 32/17, ve kterém Ústavní soud přezkoumával ústavnost zákona o registru smluv, mimo jiné uvedl, že „*subjekt, kterým je právnická osoba, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby, hospodaří alespoň částečně s veřejnými finančními prostředky.*“ Veřejný zájem na kontrole takové (byť soukromé) osoby je tedy dán.

Ústavní soud v nálezu OTE pokračuje v argumentaci slovy: „*V situaci, kdy dotčený subjekt je přímo, anebo zprostředkovaně (skrze jiný subjekt) napojen na veřejné rozpočty a finance z nich plynoucí, proto nelze přijmout tezi navrhovatelky, že takový subjekt je ve srovnatelném postavení s jinými soukromoprávními subjekty, které rovněž provozují podnikatelskou činnost.*“

[...]

„*Za relevantní přitom Ústavní soud nepovažuje ani námitku navrhovatelky, že dané subjekty nesledují veřejný účel – i tam, kde jsou veřejné prostředky užívány v souladu se zákonem k soukromým účelům, je třeba dbát na to, aby se tak dělo hospodárně. Jinými slovy nelze akceptovat iracionální či nehospodárné nakládání s veřejnými prostředky snad pouze proto, že se tak děje v rámci podnikatelské činnosti daného subjektu.*“

[...]

„*Smyslem ústavně zaručeného základního práva na informace je umožnit a usnadnit efektivní veřejnou kontrolu výkonu veřejné moci, což ovšem zahrnuje též kontrolu hospodaření s majetkovými hodnotami, jež jsou veřejnou mocí přímo nebo nepřímo ovládány. Tento smysl ovšem bude zcela naplňován nikoliv tím, že bude omezován okruh povinných subjektů, nýbrž naopak tím, že v pochybnostech bude voleno řešení pro jejich rozšíření. Jak potvrdil Ústavní soud v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/17, účelem vyšší míry transparentnosti právnických osob, které hospodaří s veřejnými prostředky, je záruka práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny, a to v širším kontextu efektivní kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti. Prostředkem způsobilým dosáhnout uvedeného účelu je přitom jak*

zákonná úprava registru smluv, tak také podřazení právnických osob, v nichž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace stoprocentní majetkovou účast, pod pojem „veřejná instituce“ podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Důvody, pro které se má daná informační povinnost, byť provedená ve dvou rozdílných zákonech, vztahovat na stejný okruh povinných osob, jsou totiž identické.“

Závěr, který plyne z nálezu OTE je tedy takový, že veřejnou institucí je takový subjekt, který naplní většinu kritérií nálezu Letiště Praha a je zároveň právnickou osobou veřejného práva; nebo právnickou osobou soukromého práva, v níž má 100% majetkovou účast stát, územně samosprávný celek, nebo jiná veřejná instituce.

Nejvyšší správní soud tento závěr ve své judikatuře potvrzuje. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2018, sp. zn. 8 As 145/2018, NSS podrobně shrnul výše popsanou judikaturu Ústavního soudu a závěry z ní plynoucí aplikoval na společnost České dráhy a.s., kdy judikoval, že tato splňuje jednak převahu znaků dle nálezu Letiště Praha a zároveň jde o obchodní společnost 100% vlastněnou státem (kritérium nálezu ČEZ). Závěry plynoucí z tohoto rozsudku byly dále potvrzeny např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2020, sp. zn. 5 As 293/2018: „*Jinými slovy je zapotřebí, aby akcie či podíly obchodní společnosti byly ze 100 % vlastněny státem (v širším slova smyslu) a zároveň aby byla splněna kritéria vymezená v nálezu Letiště Praha.*“

4. Analýza judikatorních závěrů

Ve světle výše popsané judikatury by se dnes měla posuzovat veřejnost zkoumané instituce v zásadě dle kritérií nálezu Letiště Praha s připojením podmínky 100% majetkové účasti jiného povinného subjektu v dané instituci. Při splnění těchto kritérií nehraje roli právní forma instituce.

Tento výklad však nemusí být definitivní a ve svém důsledku ani správný. Jak jsem již výše zmiňoval, každý z popsaných právních názorů je relevantní a záleží primárně na tom, zdali je v dané situaci upřednostněn veřejný zájem na kontrole veřejné moci, nebo dotčené právo posuzované osoby (zejména právo na podnikání či právo vlastnit majetek). **V této kapitole se zaměřím na analýzu výše popsaných judikatorních závěrů týkajících se pojmu veřejná instituce,** přičemž se podrobněji zaměřím na výklad tohoto pojmu **ve vztahu k právnickým osobám soukromého práva** (tedy primárně argumentaci nálezu ČEZ a nálezu OTE).

Ve vztahu k právnickým osobám veřejného práva panuje v současnosti v odborné veřejnosti shoda ohledně jejich „veřejného“ charakteru (na tyto subjekty primárně dopadá nálezu Ústavního soudu Letiště Praha), byť i v této otázce můžeme najít určité rozpory (k tomu podrobněji níže).

4.1 Problematika testu veřejnosti

V odborné veřejnosti se v současnosti objevuje názor, že již **původní test veřejnosti** (nálezu Letiště Praha), **nebyl dostatečně argumentačně podložen a zaslouhoval by revizi.**¹¹ Kateřina Eichlerová poukazuje na skutečnost, že Ústavní soud ve své podstatě ztotožňuje pojem veřejná instituce s pojmem právnická osoba veřejného práva, přičemž však nerespektuje jeho doktrinální vymezení. Pro srovnání těchto dvou pojmů užívá Kateřina Eichlerová definici právnické osoby veřejného práva stanovenou Karlem Beranem.¹²

Dle Karla Berana jsou pojmové znaky právnické osoby veřejného práva:

- veřejnoprávní způsob zřízení;
- plnění úkolů veřejné správy či úkolů ve veřejném zájmu;
- veřejnoprávní pravomoc a
- plnění úkolů veřejnoprávními prostředky.

Zatímco v případě definičních znaků právnické osoby veřejného práva je z těchto na první pohled patrná „veřejnost“ této právnické osoby, v případě testu veřejnosti (nález Letiště Praha) tomu tak není. **Kateřina Eichlerová tvrdí, že první čtyři kritéria nám o „veřejnosti“ dané instituce nic neřeknou a za relevantní považuje pouze poslední kritérium – účel existence daného subjektu.** Toto kritérium však Kateřina Eichlerová neshledává dostatečným a s odvoláním na Karla Berana jej navrhuje **doplnit tak, že je třeba navíc zkoumat, zdali tato osoba používá k naplnění účelu veřejnoprávní, nebo soukromoprávní prostředky.**

Se závěry prezentovanými v příspěvku Kateřiny Eichlerové principiálně souhlasím, byť se podrobněji věnovala vztahu veřejné instituce a právnické osoby veřejného práva, což není předmětem tohoto článku. Nicméně i z výše popsaného vyplývá, že klade důraz na „zkrocení“ výkladu pojmu veřejné instituce pouze na subjekty práva veřejného.

Primárním účelem tohoto článku je však posouzení ústavnosti výkladu, který řadí pod pojem veřejné instituce i právnické osoby soukromého práva. Otázka aplikace testu veřejnosti je až následným krokem, neboť pokud dojdeme k závěru, že pod pojem veřejná instituce nemůžeme z povahy věci řadit osoby soukromého práva, není důvod zkoumat vhodnost užití testu veřejnosti.

4.2 Společnosti s majetkovou účastí státu

Ve vztahu k právnickým osobám veřejného práva není v současnosti pochyb o jejich „veřejné“ povaze. Co se týče právnických osob soukromého práva (zejména obchodních společností), je situace o dost složitější. Z výše předestřených rozhodnutí Ústavního soudu vidíme, že **na výklad pojmu veřejná instituce ve vztahu k obchodním společnostem nahlíží rozdílně i jednotlivé senáty „stejněho“ Ústavního soudu.** Druhý senát (nález OTE) jasně stanovil, že v případě 100% majetkové účasti státu ve zkoumané společnosti je třeba takovou považovat za veřejnou instituci (samozřejmě při splnění ostatních podmínek – veřejný účel, přítomnost veřejné moci u vzniku apod.). Naproti tomu čtvrtý senát (nález ČEZ) částečně nastínil i argumentaci v tom smyslu, že právnická osoba soukromého práva nikdy být veřejnou institucí nemůže.

V následující části článku bych se tedy chtěl zabývat přípustností výkladu, dle kterého jsou i právnické osoby soukromého práva veřejnou institucí.

Pro účely dalšího posuzování **právnických osob soukromého práva s majetkovou účastí státu budu pro tyto užívat zkratku SOE (State Owned Enterprise).**¹³ Do kategorie SOE spadá i státní podnik, na jehož právní formě se odborná veřejnost neshoduje. Na jednu stranu je třeba akcentovat veřejný účel státního podniku spočívající především v péči o majetek státu podniku svěřený, na druhou stranu je však státní podnik založen primárně za účelem podnikání, což je ryze soukromoprávní aktivita. Státnímu podniku však bude věnovaná samostatná část tohoto článku.

SOE je právnická osoba soukromého práva (počítaje i státní podnik) jejíž **hlavní činnost spočívá v tvorbě zisku** (typicky podnikání). Na úvod konstatuji, že na SOE nelze hledět jako na jednotnou skupinu právnických osob, ba naopak, rozdíly mezi obchodní společností a státním podnikem jsou na první pohled patrné. Nicméně pro účely posuzování „(ne)veřejnosti“ těchto institucí nacházíme dostatečně velké styčné plochy mezi oběma typy subjektů.

4.2.1. Obchodní společnosti s majetkovou účastí státu

První ze dvou rozebíraných subjektů spadajících pod zastřešující pojem SOE jsou obchodní společnosti. Pod tímto termínem mám na mysli **kapitálové obchodní společnosti** (akciová společnost a společnost s ručením omezeným), které jsou v dnešní době upraveny v ZOK.

Dávno je překonán názor, dle kterého nositelem základních práv a svobod nemůže být právnická osoba. Ústavní soud České republiky v jednom ze svých prvních rozhodnutí dovodil, že nositelem ústavně garantovaných práv může být i právnická osoba, když judikoval, že „*Z prohlášení bývalé České a Slovenské Federativní Republiky při ratifikaci Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které uznává pravomoc Evropské komise pro lidská práva přijímat stížnosti osob, nevládních organizací nebo skupina osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou (srov. sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.), lze dovodit ochotu státu poskytovat ochranu i právnickým osobám, pokud jde o základní práva a svobody. V tomto směru lze dovolat i ustanovení § 72 odst. 1 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, z něhož plyne, že ústavní stížnost jsou oprávněny podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy.*“¹⁴

Dle Michala Bartoně¹⁵ je však vždy třeba **zkoumat povahu daného práva ve vztahu k jeho aplikovatelnosti na právnické osoby**. Právnické osoby jsou totiž fikcí a jako takové nemohou být nositelem práv ve stejném rozsahu jako osoby fyzické. „*Listina práv a svobod nijak výslovně neuvádí, která ústavně zaručená práva náleží též právnickým osobám, zároveň však nijak právnické osoby z možnosti profitovat ze základních práv nevylučuje. Tuto možnost je tak nutno dovodit z povahy či podstaty příslušného základního práva. Například u práva na život, osobní svobodu, rodinný život či u zákazu mučení a nelidského zacházení či zákazu otroctví to z povahy věci možné není, zatímco u vlastnického práva, práva na spravedlivý proces či sdružovacího práva nebude o právnických osobách jako nositelkách tohoto práva spor.*“¹⁶ Obdobně tomu nepochybně bude i u práva na podnikání, které může náležet stejně tak osobám právnickým jako fyzickým.

I ve vztahu k právnickým osobám je tedy třeba aplikovat základní zásady fungování demokratického právního státu – princip autonomie vůle (čl. 2 odst. 3 LPS) a výhradu zákona pro omezování základních práv (č. 4 LPS). **Povinnosti ukládané právnickým osobám soukromého práva proto musí vyplývat ze zákona (v širším slovy smyslu)**. K tíži těchto osob rovněž nemůže jít výklad „široce neurčitých“ právních pojmů.¹⁷ Na této situaci *a priori* nemění nic ani fakt, že v dané společnosti má stát určitou majetkovou účast (byť dokonce majoritní).¹⁸

Obecně nelze říci, že by nebylo možno uložit povinnost poskytování informací i obchodním společnostem. Ostatně např. v zákoně o registru smluv (což je do jisté míry rovněž prováděcí předpis k čl. 17 LPS), je uložena povinnost zveřejňovat smlouvy i právnické osobě, v níž má stát nebo územní

samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast (§ 2 odst. 1 písm. n) zákona o registru smluv). **Tato (informační) povinnost by ovšem musela být obchodním společností uložena zákonem** (stejně jako je tomu u zákona o registru smluv). V případě InfZ však tuto povinnost nenacházíme. V § 2 odst. 1 InfZ je sice stanovena povinnost poskytovat informace i veřejným institucím, stěží si však lze představit, že zákonodárce tímto pojmem cílil i na obchodní společnosti.¹⁹ Výkladu tohoto pojmu nepomáhá ani absence patřičného odůvodnění v důvodové zprávě k InfZ (a jeho pozdějších novelách).

Při zkoumání přípustnosti výkladu, který podřazuje soukromé osoby pod pojem veřejná instituce, se dostávají do střetu dva zájmy. Na straně jedné je to veřejný zájem na kontrole veřejné moci a na straně druhé právo soukromé osoby vlastnit majetek (případně svobodně podnikat), neboť uložení informační povinnosti ji v těchto jejích právech omezuje (poskytování informací konkurenčním subjektům apod.). **Uložením takové povinnosti (bez zákonného zmocnění) by tedy došlo k porušení principu autonomie vůle a výhrady zákona pro omezování základních práv.**

Znovu si dovoluji ocitovat některé pasáže nálezu ČEZ: „Je zřejmé, že vložení tohoto pojmu [veřejná instituce] do citovaného ustanovení mělo umožnit, aby se povinnost poskytovat informace vztahovala na **co nejširší okruh veřejnoprávních subjektů**, a to bez ohledu na jejich právní formu nebo to, zda je jimi vykonávána veřejná správa vrchnostenským nebo nevrchnostenským způsobem. Samotnou povinnost těchto subjektů poskytovat informace lze ostatně vyvodit již z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny. **Zákon tak skrze pojem „veřejná instituce“ dotvořil obecný rámec pro realizaci tohoto základního práva.**

65. Zatímco ve vztahu k veřejnoprávním subjektům nepředstavuje neurčitost pojmu „veřejné instituce“ problém, takovýto závěr by nebylo možné učinit, jestliže by se měl vztahovat i na jiné subjekty. **Je tomu tak z toho důvodu, že adresátem povinností plynoucích z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny jsou výlučně veřejnoprávní subjekty (veřejná moc), a nikoliv subjekty soukromoprávní.** Těm by tato povinnost musela být v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny stanovena zákonem, a to za splnění dalších podmínek vyplývajících z ústavního pořádku, včetně požadavku určitosti zákona a proporcionality zásahu do základních práv a svobod.“

[...]

„67. Takto vymezený zásah do základních práv a svobod může mít věcné opodstatnění a rozhodně jej předem nelze označit za nepřipustný. Jeho nezbytným předpokladem je však adekvátní zákonný základ, který v případě veřejné instituce ve vztahu k soukromoprávním subjektům dán není. **Tento pojem je natolik neurčitý, že žádný z těchto subjektů nemůže ze zákona o svobodném přístupu k informacím zjistit, zda má povinnosti povinného subjektu.** Na rozdíl od veřejnoprávních subjektů, jejichž povinnost poskytovat informace má základ přímo v ústavním pořádku, nelze v případě soukromoprávních subjektů ze zákona dovodit žádná kritéria, na jejichž základě by je bylo možné zařadit mezi veřejné instituce.“

Ústavní soud ve výše citovaných pasážích celkem **jednoznačně stanovil, že soukromým osobám (potažmo přímo obchodním společností) nelze stanovit povinnosti nad rámec těch uložených zákonem a dále že z InfZ taková povinnost nevyplyvá.** V následujících bodech nálezu pak Ústavní soud připouští, že v případě 100% vlastnictví společností některým z povinných subjektů, je možné nahlížet na tuto společnost jako na veřejnoprávní subjekt, s odůvodněním, že právní následky takové společnosti jdou výlučně k tíži veřejné moci.

Výše popsané závěry Ústavního soudu jsou nepochybně protichůdné (byť jsem se je v pasáži věnující se podrobněji tomuto nálezu snažil vyložit jako „jdoucí jedním směrem“) a jejich **uplatnění v jednom rozhodnutí je nelogické, neboť se ve své podstatě navzájem vyvracejí**. Nelze říci, že v žádném případě není možné (za současného znění InfZ) uložit povinnost poskytovat informace osobě soukromého práva a vzápětí stanovit, že pokud danou osobu 100% vlastní stát (nebo jiný povinný subjekt), hledí se na ni jako na veřejnoprávní subjekt, a v tomto případě je přípustné ji informační povinnost uložit. Ústavní soud se v daném případě nakonec přiklonil k druhému závěru (fikci veřejnoprávního subjektu v případě 100% vlastnictví SOE jiným povinným subjektem). Tento závěr byl dále judikatorně lehce modifikován a potvrzen – především nálezem Ústavního soudu OTE.

Osobně se domnívám, že tento výklad pojmu veřejná instituce není v souladu s ústavním pořádkem, především s principem autonomie vůle a zákazu ukládání povinností nad rámec zákona. Sekundárně tak může docházet k porušení práva na podnikání (čl. 26 LPS) či práva na vlastnictví majetku (čl. 11 LPS), neboť jsou tyto společnosti částečně omezeny ve volné hospodářské soutěži (poskytování informací konkurenčním subjektům). Znovu opakuji, že v obecné rovině by bylo, při zachování proporcionality, možno o uložení takové povinnosti uvažovat, nicméně absence zákonem stanovené povinnosti tuto úvahu vylučuje.

Ústavní soud v nálezu ČEZ směřoval ke správnému výkladu pojmu, kdy stanovil, že **princip autonomie vůle i výhrady zákona se užije na obchodní společnost bez ohledu na majetkovou účast státu v takové společnosti**. Rovněž správně stanovil, že *„Obchodní společnost je samostatný subjekt, jehož zájmy nemusí být totožné se zájmy jejího společníka.“* V celku překvapivě pak působí závěr o fikci „veřejnoprávnosti“ subjektu v případě 100% vlastnictví takového subjektu státem, který protičeží nejen předcházejícím bodům nálezu, ale i principům v těchto bodech jmenovaných. Důvod tohoto obratu lze jen těžko predikovat, neboť z odůvodnění nálezu to patrně není.

Z čl. 4 LPS vyplývá požadavek zákonného zakotvení omezení základních práv. **Povinnosti mohou být (právníckým) osobám ukládané toliko na základě zákona**. Jde o jistou míru konkretizace čl. 2 odst. 3 LPS, ze kterého plyne oprávnění každého činit cokoliv, co mu není zákonně zakázáno a nebýt nucen činit něco, co mu zákon neukládá (princip autonomie vůle).

Výhrada zákona musí být splněna jak formálně (uvedení v textu zákona), tak materiálně (šetřit podstatu omezovaného práva).²⁰ **V případě uložení informační povinnosti osobám soukromého práva neshledáme splněnou ani formální podmínku, tedy samotné zákonné zakotvení uložení informační povinnosti**. Tato podmínka je splněna např. ve shora popsaném zákoně o registru smluv, kde jsou mimo jiné povinny zveřejňovat (za splnění dalších podmínek) smlouvy i právnické osoby soukromého práva, ve kterých má stát většinovou majetkovou účast. Lze sice namítnout, že InfZ obsahuje v § 2 odst. 1 jako povinnou osobu též veřejnou instituci, a že by tedy mohla být soukromá osoba pod tento pojem podřazena. **Jak již bylo výše zmíněno, tento pojem je natolik neurčitý, že si soukromá osoba nemůže být jistá (ani při podrobnější znalosti této problematiky), zdali pod tento pojem spadá či nikoliv**. Takový výklad by mohl být v rozporu s principem právní jistoty.

Ústavní soud s odkazem na čl. 1 Ústavy vyslovil, že *„zásady jasnosti a určitosti zákona představují součást principu právní jistoty, a tudíž principu právního státu“*.²¹ K tomu Radovan Suchánek²² doplňuje *„neurčitost některého z ustanovení právního předpisu však nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých*

interpretačních postupů.“

Myslím, že v této souvislosti **nelze hovořit o natolik velké neurčitosti abychom dané ustanovení považovali za nicotné**. Koneckonců pomocí vhodných výkladových metod můžeme dojít k ústavně souladnému závěru. K tomu je třeba připomenout, že v případě pochybností je nutno použít takový výklad, který co nejvíce šetří/chrání dotčené ústavně zaručené právo. Jak judikoval Ústavní soud v nálezu ze dne 29. listopadu 2007, sp. zn. III. ÚS 783/06: „**Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně zasahuje do toho kterého základního práva či svobody**. Tento princip in dubio pro libertate plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod; viz i stanovisko menšiny pléna Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 4. 2004 sp. zn. Sst 2/2003, in 215/2004 Sb. NSS). **Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu vyžadující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem**. Pravidlo in dubio pro libertate je vyjadřováno uplatňováním různých maxim ve všech oblastech veřejného práva. Má např. podobu pravidla in dubio mitius nebo pravidla in dubio pro reo.“

Z výše uvedených důvodů je tedy dle mého názoru **neudržitelný výklad, který podřazuje soukromé osoby pod pojem veřejná instituce ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ a to právě především s odkazem na výhradu zákona**. K tomuto „primárnímu“ argumentu níže předkládám další okolnosti, které můj závěr podporují.

V souvislosti s uložením informační povinnosti soukromým osobám vzniká řada **vedlejších povinností týkajících se především procesu vyřizování žádostí o poskytnutí informací**. Byť je InfZ postaven na principu neformálnosti, tento platí především pro žadatele. **Na proces vyřizování žádosti se, do jisté míry, užije úprava SŘ (§ 20 odst. 4 InfZ)**. Soukromé osoby se tak musí v jisté formě „vžít“ do kůže správního orgánu, byť toto nikdy nezamýšlely, či s tím mají pramalé zkušenosti. To vede k nepřiměřené administrativní zátěži těchto osob spočívající v nutnosti zajištění odpovídajícího „personálního substrátu“, který se bude žádostmi zabývat, vytvoření odvolacího orgánu či obecně k nutnosti dodržování všech náležitostí správního řízení (dodržování lhůt, zkoumání podjatosti vyřizující osoby, archivace apod.).

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, sp. zn. 1 As 114/2011, NSS judikoval, že „**Nejvyšší správní soud se v uvedených rozsudcích vypořádal s obsáhlou argumentací společnosti ČEZ, a. s., která (do jisté míry obdobně jako nynější stěžovatel) dovozovala, že účelem její existence není uspokojovat veřejné potřeby, ale dosáhnout zisku a uspět v podnikatelské činnosti na trhu, na němž je vystavena konkurenci. Dále že uložení povinností, kterou ostatní soukromé obchodní společnosti nemají, představuje porušení zásady rovnosti, zákazu diskriminace a zásah do práva na ochranu vlastnictví, protože nepříznivě ovlivňuje její hospodářské výsledky. A také že není uzpůsobena k postupu dle procedur vyžadovaných citovaným zákonem (tj. k vydávání správních rozhodnutí atd.)**“.

[16] K uvedené argumentaci Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 Ans 7/2010 – 175 uvedl, že **nelze reálnou aktuální skutečností ve vnitřní struktuře posuzovaného subjektu limitovat dosah normativního příkazu a nelze namítat, že tento subjekt nemůže rozhodovat ve dvou instancích o poskytování informací jen proto, že na to není připraven. Jestliže je jeho propojení se státem (či územním samosprávným celkem) dostatečně intenzivní, pak mu mohou být uloženy i povinnosti, které jsou jinak typicky ukládány toliko státu. Tyto povinnosti totiž mohou být uloženy i dalším subjektům, na něž stát přenesl část svých pravomocí (typicky subjektům místní a zájmové samosprávy**

či dalším subjektům, jimž zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy) nebo s nimiž je stát těsně majetkově spojen způsobem rozebraným v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06. **S pravomocemi, právy a privilegii přenesenými na tyto subjekty jsou spojeny i některé povinnosti. Povinnost poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím je mnohdy jednou z nich. Nelze ji pak omezit pouze proto, že si této povinnosti nebyl daný subjekt dosud vědom a není na ni momentálně fakticky a organizačně připraven.**“

Uložení těchto povinností je dle mého názoru rovněž v rozporu s ústavním pořádkem, stejně jako uložení informační povinnosti samotné. Domnívám se, že NSS se s touto (poměrně zásadní) povinností ukládanou soukromým osobám dostatečně nevypořádal. NSS v tomto rozhodnutí (případně v rozhodnutí, na které odkazuje) uvádí, že tyto povinnosti (vést správní řízení apod.) mohou být uloženy i jiným osobám odlišným od státu, kterým stát svěřil část svých pravomocí (typicky subjekty samosprávy). Tento závěr nikterak nepopírám, koneckonců i InfZ v § 2 odst. 2 ukládá informační povinnost subjektům, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy. Pokud tedy soukromá osoba vykonává tato zákonem přiznaná práva, vztahuje se na ni jak informační povinnost, tak povinnosti s ní související (např. vedení správního řízení). Nicméně o takový subjekt se v posuzované věci nejednalo. **Obecně vzato soukromým osobám tuto povinnost uložit nelze – opět s odvoláním na výhradu zákona.**

Druhým způsobem, kterým dle rozhodnutí NSS může soukromá osoba nabýt informační povinnosti, a s tím i povinnosti navazující, je **úzké majetkové propojení se státem** (v zásadě naplněním kritérií nálezu Letiště Praha). Tento argument vyvracím výše. Podmínka úzkého majetkového propojení není v InfZ upravena. Jedná se rovněž o uložení povinnosti bez patřičného zákonného podkladu. Při posuzování veřejnosti dané instituce je nejdříve třeba zkoumat, zdali se nejedná o právnickou osobu soukromého práva a až v případě negativní odpovědi přistoupit k testu veřejnosti dle nálezu Letiště Praha.

I sám NSS ve výše citovaném rozhodnutí připustil že „**některým subjektům, které mají formu soukromoprávní společnosti, může v praxi dodržování postupů předepsaných uvedeným zákonem činit jisté potíže, to však není důvodem k tomu, aby na poskytování informací zcela rezignovaly. Spíše je nutno apelovat na zákonodárce, aby procedury obsažené v cit. zákoně přizpůsobil tomu, že podle nich musejí postupovat i zmiňované subjekty.**“ NSS jinými slovy v tomto rozhodnutí přičítá nedůslednost právní úpravy k tíži soukromých osob. Takový závěr zcela evidentně není přípustný. **S ohledem na nutnost výkladu in dubio mitius nelze toto legislativní pochybení přičítat adresátům veřejné správy a v případě pochybnosti je tak správný takový výklad, který nejvíce šetří dotčené právo –** v rámci zkoumané problematiky to bude nepochybně výklad, který soukromé osoby pod pojem veřejné instituce nepodřazuje.

K neoprávněnosti uložení takových povinností se rovněž vyjádřil Ústavní soud v nálezu ČEZ „Ústavní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že z postavení veřejné instituce vyplývá povinnému subjektu několik povinností. Nejde jen o samotné poskytnutí informací, ale též o vedení souvisejícího řízení, v jehož rámci má povinný subjekt postavení správního orgánu, který rozhoduje o právech žadatele. **Uložení těchto povinností soukromoprávním subjektům tak zcela zřejmě zasahuje do jejich práv.** Tyto subjekty musí zajistit jejich splnění po stránce časové, finanční i personální a této povinnosti přizpůsobit svou

činnost. Tím je zcela zřejmě dotčeno jejich právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, jakož i právo podnikat nebo vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny.“

Rovněž z důvodu uložení těchto „akcesorických“ povinností není dle mého názoru závěr o podřaditelnosti soukromých osob pod pojem veřejné instituce v souladu s ústavním pořádkem.

Nepředvídatelnost zkoumaného výkladu spatřuji rovněž v **nestabilitě vlastnické struktury obchodních společností**. Na rozdíl od státního podniku může v případě obchodních společností dojít k **rychlé (a mnohdy) rozsáhlé majetkové transformaci, kdy se z obchodní korporace 100% vlastněné státem stane korporace vlastněná výhradně soukromými osobami.**²³ Bude v takovém případě tato „transformovaná“ korporace veřejnou institucí? Dle nálezu OTE nikoliv. Nicméně v té době již tato společnost může mít „zaběhlé mechanismy“ pro vyřizování žádostí dle InfZ a **veřejnost tuto společnost jako veřejnou instituci vnímá**. Není těžké si představit i situaci, kdy byla tato korporace za veřejnou instituci soudně „prohlášena“. Na jedné straně tedy stojí pravomocné rozhodnutí soudu označující danou společnost za veřejnou instituci, na druhé straně však došlo k poměrně široké změně poměrů. Jak potenciální žadatel o informace, tak samotná společnost se **ocitá ve značné nejistotě, zdali tedy tato společnost je či není veřejnou institucí**.

Pokud bychom přijali tezi, že obchodní korporace s účastí státu je povinným subjektem, **dostáváme se před otázku ohledně relevance velikosti podílu státu v této korporaci. Je nutné 100% vlastnictví** dané společnosti státem (což požaduje nálezu OTE), **nebo stačí jen většinový podíl** (tzv. efektivní ovládání), které užívá zákonodárce v zákoně o registru smluv, či v minulosti správní judikatura při posuzování obchodních společností jako veřejných institucí?²⁴ Odpověď je ve své podstatě irelevantní, neboť v **obou případech nastane při změně majetkových poměrů stejná právní nejistota** popsaná výše.

Bude obchodní **společnost, ve které má stát 95% podíl, veřejnou institucí** dle nálezu OTE? Těžko říct, nejedná se o jediného vlastníka, nicméně velikostí svého podílu se postavení jediného vlastníka blíží. Dle kritéria efektivního ovládání by však tato společnost nepochybně byla veřejnou institucí. **Bylo by tomu tak i u podílu velikosti 55 %?** Majoritním společníkem (v širším slova smyslu)²⁵ stát je, ale ovládá efektivně tuto osobu? A jak by tomu bylo **v případě podílu o velikosti 35 %**, pokud by ostatní společníci vlastnili každý podíl o velikosti např. 1 %? Stát by sice nebyl většinovým společníkem, nicméně by byl společníkem největším a schopným nejlépe prosadit svou vůli v dané společnosti. K tomu musíme připočítat ještě **možnost průběžné změny velikostí jednotlivých podílů** v průběhu času. Po každém z těchto majetkových transferů by musela daná korporace (jakož i veřejnost) hodnotit, zdali stát ještě efektivně danou společnost ovládá či nikoliv. S přihlédnutím k tomu, že **veřejnost obvykle nedisponuje „zákulisními“ informacemi**, dle kterých by byla schopna určit, kdy je společnost ještě efektivně ovládaná státem a kdy už ne, vyvolává tato situace velkou právní nejistotu ohledně povahy zkoumané společnosti.

I z těchto důvodů (především právní jistoty ohledně povahy zkoumané společnosti) je dle mého názoru neudržitelný závěr plynoucí z nálezu OTE (částečně i nálezu ČEZ) ohledně kvalifikace právnické osoby soukromého práva jako veřejné instituce, ať v případě jejího 100% vlastnictví státem, tak v případě většinové majetkové účasti státu v takové společnosti (případ efektivního ovládání).

Při řešení výkladu tohoto pojmu bychom rovněž měli přihlédnout k unijní úpravě. Odpovídající komunitární úpravou je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen „**informační směrnice**“). V čl. 2 této informační směrnice je

definován pojem veřejnoprávní subjekt (což může být ekvivalent pro český pojem veřejná instituce, resp. pro eurokomfortní výklad tuto analogii přepokládáme). Výkladem (a použitelností pro účely InfZ) pojmu „veřejnoprávní subjekt“ se zabýval Městský soud v Praze, kdy v rozsudku ze dne 1. dubna 2015, sp. zn. 7A 251/2011 judikoval: „*Veřejnoprávním subjektem se pak rozumí dle čl. 2 odst. 2 směrnice jakýkoliv subjekt zřízení za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu a který má právní subjektivitu a je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty nebo je těmito subjekty řízen nebo v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu je více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty. Dle směrnice lze mezi povinné osoby řadit pouze právnické osoby soukromého práva, u kterých jsou splněny kumulativně výše uvedené podmínky. Povinným subjektem tak dle směrnice nemůže být právnická osoba, jejímž účelem je podnikání a navíc osoba, která není vůbec financovaná státem ani její představenstvo ani její dozorčí rada nejsou jmenovány jinými veřejnoprávními subjekty.*“

Vzhledem k unijní úpravě je tedy třeba považovat za veřejnoprávní subjekt pouze takový, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu, což je v případě SOE nepochybně splněno. **Veškerá národní úprava by měla být vykládána eurokomfortním výkladem.**²⁶ Tímto prizmatem bychom měli vykládat i pojem veřejná instituce. Neměl by pod něj být zařazen subjekt, který má průmyslovou nebo obchodní povahu. Jedná se o **další argument stvrzující závěr o nepřiměřenosti zkoumaného výkladu.**

Na základě závěrů, které zde uvádím, by se mohlo zdát, že tímto výkladem je veřejnosti zcela znemožněn výkon práva na svobodný přístup k informacím při kontrole SOE. Pravda je to jen do určité míry. Ano, dle mého názoru není možné podřadit právnickou osobu soukromého práva pod pojem veřejná instituce, **to však implicitně neznamená, že je veřejnosti odepřen přístup k informacím.**

Veřejný zájem na kontrole hospodaření státu s veřejnými prostředky je nepochybně dán i v případě určité majetkové účasti státu v některé z obchodních společností. Není však možné této společnosti (bez patřičného zákonného základu) uložit informační povinnost. **Informační povinnost však zůstává státu (potažmo státnímu orgánu) jakožto společníkovi** v dané obchodní korporaci. Veřejnost, která zcela legitimně požaduje informace ohledně hospodaření s veřejnými prostředky, které do této obchodní korporace stát vložil, by se tedy **měla s dotazem na poskytnutí informace obrátit na stát (případně pověřený státní orgán) nikoliv na společnost samotnou.**

Stát by žadateli tyto informace měl poskytnout za podmínek stanovených InfZ. Je pravdou, že korporace samotná může mít odlišné zájmy od zájmů jejich společníků **a kontrole veřejnosti by tak měla podléhat pouze činnost státu jakožto společníka, nikoliv činnost společnosti jako takové.** Nadto si lze jen těžko představit situaci, že při 100% vlastnictví obchodní korporace státem **nemá stát (jako společník) podrobné informace o hospodaření společnosti (téměř ve stejné míře) jako má společnost sama.** Koneckonců i při „ne 100% vlastnictví“ obchodní korporace má stát (v postavení společníka) k dispozici mechanismy, kterými může požadované informace získat – např. právo požadovat informace pro jednatele společnosti dle § 155 ZOK.²⁷ Tímto způsobem je možno vyřešit problém, na který poukazuje Kateřina Eichlerová.²⁸ Je jím situace, kdy stát účelově zřídí obchodní korporaci (ač k tomu nemá legitimní důvod) jen z důvodu obcházení povinnosti poskytovat informace o činnosti této osoby. **Informační povinnosti by se stát (jakožto společník této společnosti) dle mého názoru nezbavil.**

Výše uvedené můžeme demonstrovat na **příkladu již zmíněné společnosti ČEZ a.s.** Dle webových stránek společnosti ČEZ a.s.²⁹ má Česká republika v této společnosti k 30. listopadu 2021 podíl o velikosti 69,78 %, přičemž **majetkové právo vykonává Ministerstvo financí.**³⁰ Žadatel by se tedy se svou žádostí o poskytnutí informací měl obrátit právě na Ministerstvo financí (konkrétně na odbor 72 – Státní majetek), jakožto zástupce státu při výkonu akcionářských práv u společnosti ČEZ a.s.

Jiným příkladem může být **společnost České dráhy a.s.** Dle výroční zprávy společnosti³¹ je jejím jediným akcionářem Česká republika. Dle § 12 odst. 1 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic, ve znění pozdějších předpisů, **„Stát vykonává práva akcionáře v akciové společnosti České dráhy prostřednictvím řídicího výboru. Řídicí výbor tvoří tři vládou písemně pověřeni zaměstnanci ministerstva a po jednom vládou písemně pověřeném zaměstnanci Ministerstva financí, Ministerstva obrany, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva pro místní rozvoj.“** Žadatel by se měl rovněž se svým požadavkem na informace obracet na tento orgán (řídicí výbor), případně na jednotlivá ministerstva.

K otázce posouzení „veřejnosti“ společnosti České dráhy a.s. si dovoluji ještě jednu poznámku. U vzniku této společnosti je totiž ve větší koncentraci přítomna veřejná moc. **Společnost České dráhy byla založena přímo zákonem.**³² Z toho důvodu lze o něco více akceptovat její „veřejný“ charakter, byť i na ni by se měla vztahovat výhrada zákona dle čl. 4 LPS.

Do úvahy vstupuje eventuálně i **důvod založení takové společnosti** státem, resp. zdali bylo nutné vytvořit SOE, namísto některé z právnických osob veřejného práva. Tímto krokem by totiž stát mohl účelově obcházet informační povinnosti na něho InfZ kladené, nicméně jak jsem již uvedl výše, i v případě „účelového“ vytvoření SOE by se měla informační povinnost vztahovat na stát jakožto společníka této společnosti.

S důvodem založení SOE je rovněž spojená **problematika (případného) právního předchůdce.** Pokud by právním předchůdcem SOE byla některá z právnických osob veřejného práva (přičemž s největší pravděpodobností byl tento předchůdce veřejnou institucí) a k transformaci této osoby na SOE by neexistoval relevantní důvod, mohlo by se rovněž jednat o účelové jednání státu s cílem zbavit se informační povinnosti ve vztahu k tomuto subjektu. „(Ne)veřejnost“ takto vytvořené instituce by tedy mohla být předmětem oprávněných pochybností.

Kupříkladu nám může rovněž posloužit společnost České dráhy a.s. Předchůdcem této společnosti byla státní organizace České dráhy, která se v roce 2003 rozdělila na dva nové subjekty – společnost České dráhy a.s. a státní organizaci Správa železnic (dříve Správa dopravní a železniční cesty). Ze státní organizace (tedy právnické osoby veřejného práva) vznikla SOE České dráhy a.s. Důvodem této transformace bylo dle důvodové zprávy³³ podpoření trhu na poli železniční dopravy.

Z důvodové zprávy dále vyplývá: **„Základním úkolem transformace českých železnic je přetvořit státní organizaci České dráhy na obchodní společnost samostatně podnikající na dopravním trhu České republiky a Evropy. Úkolem státu je vytvořit podmínky pro rozvoj dopravního systému uspokojujícího potřeby společnosti a fungujícího s maximálním uplatněním tržních mechanismů. Proto je nutné vytvořit harmonizované tržní prostředí, v němž se dopravci různých druhů dopravy uplatňují na základě rovných výchozích podmínek konkurence.**

Základním aspektem rovných podmínek konkurence je stejná míra zahrnování různých složek nákladů, a to náklady na vlastní provozování dopravy, náklady na dopravní cestu (úhrada za užívání

infrastruktury), náklady na bezpečnost a řízení provozu, úhrada škod z nehod a z poškozování životního prostředí.

Obchodní společnost České dráhy bude plnit úlohu národního železničního dopravce, který zajišťuje celoplošné fungování železničního systému. Vedle ní by se měli postupně uplatňovat další železniční dopravci ve vhodných věcných a územních segmentech trhu.“

Zatímco při vzniku společnosti České dráhy a.s. byl kladen důraz na vytvoření konkurenčního prostředí, v případě státní organizace Správa železnic je tomu naopak. Úkolem Správy železnic je udržení provozuschopnosti železniční dopravní cesty.³⁴ Tato činnost by měla být dle zákonodávce vyhrazena pouze jednomu subjektu, nad kterým by měl stát mít vyšší míru kontroly (z toho důvodu byla nejspíše zvolena forma státní organizace). Dle důvodové zprávy je totiž „**Správa železniční dopravní cesty reprezentantem státu jako vlastníka železniční dopravní infrastruktury, který s majetkem státu hospodaří, a odpovídá za zajišťování provozu železniční dopravní cesty, včetně modernizace, rozvoje a udržování její provozuschopnosti.**“

Dle mého názoru je výše popsaná majetková transformace státní organizace na SOE legitimní a stát se tímto krokem nikterak nesnažil obejít svou informační povinnost. Motivace byla vedena vizí zkvalitnění železniční dopravy v České republice tím, že bude v tomto segmentu vytvořeno příznivější konkurenční prostředí.

Výše popsaným příkladem jsem chtěl pouze demonstrovat, že samotná „veřejná povaha“ právního předchůdce ještě nemusí znamenat automatickou konverzi této povahy a na osobu nástupce (v odůvodněných případech ji však nevylučuji).

Je však třeba poznamenat, že i kdyby byl úmysl státu obcházet informační povinnost vytvořením SOE shledán, nic by to dle mého názoru neměnilo na nepřípustnosti podřazení takové společnosti pod pojem veřejná instituce. Takovým krokem by však byl nepochybně dán vyšší zájem veřejnosti o hospodaření s veřejnými prostředky v takto „účelové“ vytvořené SOE, přičemž za toto jednání by primárně nesl (politickou) odpovědnost zřizovatel takové osoby, případně státní orgán vykonávající majetková práva státu v této společnosti (vyřizování informační agendy dle InfZ).

Byť nepopírám veškeré výše vznesené argumenty, ať už předestřené mnou nebo vyplývající z judikatury, tak tyto dle mého názoru nejsou schopny překlenout tak zásadní aspekt, jakým je absence zákonného zmocnění pro uložení informační povinnosti SOE. Tato zásada je jednou z hlavních, na kterých stojí moderní demokratická společnost a jakkoliv extenzivní výklad, podpořen sebeděsádvivějšími argumenty, zkrátka nemůže překlenout absenci zákonného omezení základních práv. Jak trefně popisuje David Hejč „Pravidlo obsažené v čl. 4 odst. 1 je současně třeba chápat jako **esenciální náležitost každého demokratického právního státu, bez jehož dodržení nelze vůbec hovořit o právním státu, neboť vyloučení libovůle při ukládání povinností ze strany státní moci bylo i historicky vzato první podmínkou při úvahách o formování právního státu, dokonce i pouze v jeho formální podobě.**“³⁵

S ohledem na zásadu *in dubio mitius* nelze přičítat nedůslednost právní úpravy adresátům této úpravy, proto je třeba v pochybnostech volit výklad zasahující dotčené právo co nejméně (potažmo takový, který dané právo nezasahuje vůbec). V případě SOE je nejprůběhavějším výkladem takový, který je nepodřazuje pod pojem veřejná instituce.

Obecně vzato, nikterak nepopírám oprávněný zájem veřejnosti na kontrole hospodaření

s veřejnými prostředky v SOE. Ostatně takové řešení by při splnění určité míry proporcionality bylo akceptovatelné, nicméně je k uložení této povinnosti nutné její zákonné zakotvení, a to se v případě informační povinnosti dle mého názoru neděje. Jediným způsobem, jak může veřejnost dle *lege lata* dohlížet na hospodaření státu v SOE, je vznášení informačních požadavků na stát jakožto společníka, nikoliv na společnost samotnou.

Dle mého názoru **je toto řešení jediným možným kompromisem**, který jednak umožňuje veřejnosti kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky a na straně druhé bude chránit zájmy obchodní společnosti jako takové.

Ze všech výše popsaných důvodů se domnívám, že výklad podřazující obchodní společnosti s (jakoukoliv) majetkovou účastí státu pod pojem veřejná instituce není v souladu s ústavním pořádkem.

4.2.2 Státní podnik

Výše prezentované závěry ohledně obchodních společností by se daly vztáhnout i na státní podnik. Pro aplikaci těchto závěrů je nutné posoudit, **zdali je státní podnik právnickou osobou veřejného práva**. Pokud ano, nebudou tyto závěry na státní podnik akceptovatelné. Definice právnické osoby veřejného práva je předmětem dlouholeté diskuze právní teorie i judikatury. V odborné veřejnosti se lze setkat s různými pojmovými znaky/kritérii dle kterých je třeba právnickou osobu veřejného práva posuzovat. S tím souvisí i fakt, že někteří autoři státní podnik za takovou osobu považují a jiní ne. Níže předkládám dva nejrelevantnější pohledy.

Podle **Dušana Hendrycha**³⁶ jsou pro posouzení důležité následující okolnosti: (i) osoba zřizovatele, (ii) účel existence útvaru (veřejný nebo soukromý) a povaha zamýšlených nebo přikázaných úkolů, (iii) forma zřízení. **Dle těchto znaků by měl být státní podnik označen jako právnická osoba veřejného práva.**

Oproti tomu **Karel Beran**³⁷ považuje ze relevantní pojmové znaky právnické osoby veřejného práva následující: (i) veřejnoprávní způsob zřízení, (ii) plnění úkolů veřejné správy či úkolů ve veřejném zájmu, (iii) veřejnoprávní pravomoc a (iv) plnění úkolů veřejnoprávními prostředky. **Dle Karla Berana tyto znaky naplní pouze veřejnoprávní korporace a veřejný ústav**, nikoliv státní podnik – ten totiž nemá veřejnoprávní pravomoc (nemá veřejnoprávní subjektivitu přikazovací).

Osobně se ztotožňuji s Kateřinou Eichlerovou,³⁸ která považuje za vhodnější pohled Karla Berana. **Argumentuje převahou znaků státního podniku ve prospěch soukromého práva**, kdy primárním účelem státního podniku je podnikání – tj. soukromý účel a k naplnění tohoto účelu užívá státní podnik soukromých prostředků (tím však není *a priori* vyloučena existence specifických případů, či výjimek).

Podrobnějším rozбором pojmových znaků právnické osoby veřejného práva se zabývat nebudu. Přesto jsem považoval za vhodné tuto problematiku alespoň nastínit, a to právě z důvodu podřazení státního podniku pod zastřešující pojem SOE. **Klasifikace státního podniku jako osoby buď veřejného nebo soukromého práva je rozhodující pro jeho případné označení jako veřejné instituce.** Pokud by byl státní podnik chápán jako právnická osoba veřejného práva, nevztahovala by se na něj, ve své podstatě celá LPS, neboť státu lidská/základní práva obecně nepřísluší³⁹ a z tohoto důvodu bychom jej měli

podřadit pod pojem veřejná instituce.⁴⁰ Pokud bychom státní podnik chápali spíše jako právnickou osobu soukromého práva, měly by pro něj platit stejné závěry jako pro obchodní společnosti (viz výše).

Kateřina Eichlerová zastává jednoznačný názor, že **státní podnik není nejen právnickou osobou veřejného práva** (v čemž odkazuje na Karla Berana), ale že **není ani veřejnou institucí** – právě s ohledem na jeho podobnost s obchodními korporacemi.⁴¹ Osobně si nejsem jist, zdali je mezi tyto dva typy subjektů možno pokládat (pomyslné) rovnítko, neboť **v případě vzniku i fungování státního podniku je patrný podstatně vyšší vliv veřejné moci**. Státní podnik může být zřízen jen a pouze státem (nikoliv za součinnosti soukromých osob), navíc je u státního podniku vyloučena majetková transformace (myšleno změna vlastnické struktury). Tímto je v podstatě vyloučen argument mnou výše předestřený spočívající ve značné právní nejistotě v případě majetkové transformace posuzovaného subjektu.

Otázkou je rovněž to, zdali by se na státní podnik měl vztahovat čl. 2 odst.3 LPS (potažmo LPS jako celek), když se ve své podstatě jedná o subjekt přímo (a neměnně) ovládan veřejnou mocí. Byť jde o samostatnou právnickou osobu, jejíž zájmy mohou být odlišné od zájmu zřizovatele, je zde patrné mnohem užší propojení mezi státním podnikem a státem jako takovým, nežli je tomu u obchodních společností. Dle ustálené judikatury Ústavního soudu (části odborné veřejnosti kritizované⁴²) je však **i stát nositelem základních práv a svobod, pokud vystupuje v nevrchnostenském postavení** (při tzv. fiskální správě).⁴³ Pokud tedy stát vystupuje v rovném postavení s ostatními účastníky daného právního poměru, může být nositelem (některých) práv garantovaných LPS – především práva vlastnit majetek či práva na spravedlivý proces.⁴⁴ **Pokud je takový závěr aplikovatelný pro stát samotný, tím spíše musí platit pro státní podnik**, neboť ten je od státu (minimálně formálně) oddělen – má vlastní právní subjektivitu a navíc mu není žádným způsobem svěřen výkon veřejné moci.

V tomto bodě se sluší poznamenat, že **i osobě soukromého práva může být svěřen výkon veřejné moci**. V takovém případě bude tato osoba (povětšinou) i povinným subjektem, nicméně nikoliv jako veřejná instituce, ale jakožto osoba rozhodující o právech a povinnostech třetích osob dle § 2 odst. 2 InfZ (povinný subjekt s částečnou informační povinností).

Nadto pokud přihlédneme k **unijní právní úpravě**,⁴⁵ tak veřejnoprávním subjektem (českým ekvivalentem je veřejná instituce) by neměl být subjekt, který má průmyslovou nebo obchodní povahu. Státní podnik ovšem tuto povahu má.

Na základě výše uvedeného se spíše přikláním k pohledu Kateřiny Eichlerové – tedy nepodřazení státního podniku pod pojem veřejná instituce, byť jsem si vědom, že se (oproti obchodním společnostem) pohybujeme argumentačně na mnohem tenčím ledu.

Z výše popsanych důvodů by se tedy na státní podnik měla ve stejné míře uplatnit pravidla, která jsem rozebral v části věnující se obchodním společnostem.

4.3 Aplikovatelnost zákona o rozpočtové odpovědnosti?

Až donedávna byl pojem veřejná instituce v českém právním prostředí užít pouze v InfZ. Nicméně 1. ledna 2021 nabyl účinnosti zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění

pozdějších předpisů, **který v § 3 rovněž užívá pojem veřejná instituce.** Ve smyslu tohoto zákona je veřejnou institucí mimo jiné „**právníká osoba, jejímž zakladatelem nebo zřizovatelem je veřejná instituce podle písmen a), c) až e), g) a m), a která je převážně financována příjmy od veřejných institucí podle písmen a) až e) nebo výnosy daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění a je řízena veřejnou institucí podle písmen a) až e), nebo ve které taková veřejná instituce může prosadit jmenování, volbu nebo odvolání většiny osob, které jsou statutárním nebo řídicím orgánem nebo jeho členem, nebo většiny osob, které jsou členy dozorčího orgánu právnické osoby.**“⁴⁶

Výše popsaná definice by mohla dopadnout i na SOE (minimálně na některé státní podniky). Měli bychom tato kritéria tedy analogicky aplikovat i pro posuzování veřejných institucí ve smyslu InfZ? V rámci **zachování jednoty a vnitřní bezrozpornosti právního řádu** by jistě bylo na místě užít analogii a pojmové znaky zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti vztáhnout i na posuzování veřejných institucí ve smyslu InfZ. Jak koneckonců vyplývá z právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2004, sp. zn. 1 As 9/2003,⁴⁷ „Právní řád České republiky tvoří jednotný celek, jehož **jednotlivé části jsou spolu ve vzájemných systémových souvislostech.** Konkrétní pravidlo chování proto bývá vyjádřeno často nikoliv v jediném předpise, ale v několika předpisech, případně neposkytuje-li jeden právní předpis jednoznačnou odpověď na určitou právní otázku, je nezbytné vyložit ji v systémových souvislostech s předpisy ostatními tak, aby tato otázka byla spravedlivě a rozumně zodpovězena.“

Kritéria stanovená zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti jsou obdobná jako stanovuje zákon o registru smluv, či jaké v minulosti kladla správní judikatura (tzv. efektivní ovládání dané instituce státem). Z tohoto úhlu pohledu by se mohlo zdát **užití analogie jako logickým a vhodným řešením léta trvajících výkladových problémů** veřejných institucí ve smyslu InfZ.

Výše popsané analogii však brání důvodová zpráva k zákonu o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, která mimo jiné říká: „V českém právním řádu se ovšem vyskytuje také pojem „veřejná instituce“ používaný zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Samotný zákon však pojem dále nedefinuje, **dle judikatury se však jedná o širší pojetí, než je obsahem pojmu sektor veřejných institucí a nemůže být tudíž zaměňován.**“ Tímto dal zákonodárce jasně najevo, že pojem veřejná instituce ve smyslu InfZ a veřejná instituce ve smyslu zákona o rozpočtové odpovědnosti nelze zaměňovat. Nezodpovězenou otázkou však zůstává, proč zákonodárce nezvolil jiný termín, aby zabránil záměně těchto dvou pojmů, když na tuto potenciální záměnu upozorňuje již v důvodové zprávě.

Na základě výše uvedeného tedy nelze užít analogicky úpravu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

4.4 Budoucí legislativní vývoj pojmu

V poslední době je věnována InfZ zvýšená legislativní pozornost. **V uplynulých třech letech se InfZ dočkal novelizace každý rok.** Tou nejzásadnější však byla hned ta první z jmenovaných. Zákonem č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, byl např. vytvořen § 16b upravující přezkumné řízení a ochranu proti nečinnosti, či byla svěřena **pravomoc „generálního odvolacího orgánu“ Úřadu pro ochranu osobních údajů.**

V současnosti je Poslaneckou sněmovnou **projednávána další novela InfZ** pod sněmovním tiskem

č. 633. Tento návrh zavádí např. nový důvod pro odmítání žádostí – **zneužití práva na informace**, či přidává institut zálohy na úhradu nákladů za poskytnutí informací.

Ta nejzásadnější změna se však odehrála na půdě Evropského parlamentu. Dne 20. června 2019 byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen „**nová informační směrnice**“). Tato směrnice ruší a nahrazuje výše několikrát zmiňovanou informační směrnicí.⁴⁸ Nová informační směrnice definuje v čl. 2 odst. 3 nově **pojem veřejný podnik**, jako „*podnik činný v oblastech stanovených v čl. 1 odst. 1 písm. b) [vodní hospodářství, energetika, doprava a poštovní služby], ve kterém subjekty veřejného sektoru mohou vykonávat přímo nebo nepřímou dominantní vliv na základě vlastnických práv k podniku, finanční účasti v něm nebo pravidel, jimiž se řídí. Dominantní vliv na část subjektů veřejného sektoru se předpokládá, pokud v kterémkoli z níže uvedených případů tyto subjekty přímo či nepřímou: a) drží většinu upsaného základního kapitálu podniku; b) disponují většinou hlasovacích práv vyplývajících z podílu na podniku, nebo c) mohou jmenovat více než polovinu členů správního, řídicího nebo dozorčího orgánu podniku.*“ Tato nová definice by **obsahově mohla dopadat právě na některé SOE**, což však automaticky neznamená jejich podřazení pod veřejné instituce ve smyslu InfZ. (Stará) informační směrnice definovala pouze pojem veřejnoprávní subjekt (k tomu výše), nová informační směrnice tento pojem přebírá a k tomu vytváří nový pojem veřejný podnik. Jedná se ve své podstatě o zvláštní kategorii „povinných subjektů“ v rámci unijního práva. **Ve vztahu k českému právu, bych veřejný podnik podřadil pod kategorii subjektů s částečnou informační povinností**, neboť i nová informační směrnice rozlišuje, (typově) které povinnosti se vztahují pouze na stát (subjekt veřejného sektoru či veřejnoprávní subjekt) a které se vztahují i na veřejné podniky. Např. v čl. 1 odst. 2 písm. b) je stanovena výluka z působnosti vůči veřejným podnikům, které neposkytnou dokumenty, které mají v držení a tyto „*byly vytvořeny mimo rámec poskytování služeb v obecném zájmu vymezených zákonem nebo jinými závaznými předpisy v daném členském státě; a jsou spojeny s činnostmi přímo vystavenými hospodářské soutěži, a tudíž se na ně podle článku 34 směrnice 2014/25/EU nevztahují pravidla pro zadávání zakázek.*“

Nová informační směrnice tak jednak definuje pojmové znaky veřejného podniku (ve své podstatě SOE) a rovněž stanovuje, které informační povinnosti se na něj vztahují a které nikoliv. Takováto úprava je dle mého názoru proporcionální, neboť jednoznačně stanovuje kritéria, která musí daný subjekt splnit, aby byl považován za veřejný podnik a zároveň se tím informační povinnost těchto subjektů podstatně zužuje.

Pokud bychom tyto pojmové znaky aplikovali na společnosti v tomto článku blíže rozebírané (**ČEZ a.s., České dráhy a.s.**), tak bychom dospěli k závěru, že tyto by **pod definici veřejného podniku spadaly**. Za „povinný subjekt“ by v unijním právu tedy měly být obě považovány a záleželo by na povaze konkrétních požadovaných informací, zdali by nespádaly pod výluku čl. 1 odst. 2 písm. b) nové informační směrnice a jako takové by poskytnuty být nemusely.

Závěrem je třeba poznamenat, že nová informační směrnice měla být **implementována nejpozději do 17. července 2021**, avšak zejména z důvodu „zahlcení“ obou komor parlamentu koronavirovou legislativou k této transpozici doposud nedošlo.

Závěr

Cílem tohoto článku bylo představení relevantních (zejména) judikatorních pohledů na výklad neurčitěho právního pojmu „veřejná instituce“ ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ a dále podrobná analýza těchto závěrů, především ve vztahu k SOE.

Dlouhodobě převládajícím judikaturním názorem (nález Letiště Praha) byl takový, který posuzoval „veřejnost“ zkoumaného subjektu pomocí testu veřejnosti. Ten se skládá z 5 kroků: a) způsob vzniku (zániku) instituce, b) hledisko osoby zřizovatele, c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce, d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce a e) veřejný nebo soukromý účel instituce. Pokud zkoumaný subjekt naplnil většinu z těchto pojmových znaků, byl podřazen pod pojem veřejná instituce bez ohledu na svou právní formu.

V roce 2017 došlo k zásadnímu judikaturnímu obratu, kdy Ústavní soud v nálezu ČEZ přehodnotil závěry plynoucí z nálezu Letiště Praha, a k výše jmenovaným pojmovým znakům přidal ještě *a priori* posouzení právní formy zkoumaného subjektu. Toto kritérium ÚS „vytkl před závorku“ – tedy pokud nemá zkoumaný subjekt požadovanou právní formu, nelze přistoupit ani k aplikaci testu veřejnosti a je třeba takový subjekt nepovažovat za veřejnou instituci. Z nálezu ÚS jsou patrné dva (ve své podstatě protichůdné) závěry. Jeden z nich absolutně vylučuje podřazení právnické osoby soukromého práva pod pojem veřejné instituce, zatímco druhý z nich toto podřazení nevylučuje, avšak pouze při 100% majetkové účasti státu (nebo jiného povinného subjektu) v tomto subjektu, kdy veškeré právní následky daného subjektu jdou k tíži pouze veřejné moci. ÚS se v projednávané věci nakonec přiklonil k druhému z prezentovaných výkladů (fikce veřejnoprávnosti soukromé osoby).

Protichůdná argumentace nálezu ČEZ byla dále v roce 2019 Ústavním soudem korigována v nálezu OTE, kdy ÚS jednoznačně stanovil, že v případě 100% majetkové účasti státu (nebo jiného povinného subjektu) v právnické osobě soukromého práva je tato skutečnost dostatečně silným důvodem pro uložení informační povinnosti této osobě.

V současné době je tedy judikaturou i právní teorií uznáván jako správný výklad podřazující i SOE se 100% účastí státu (či jiného povinného subjektu) pod pojem veřejná instituce.⁴⁹

Osobně považuji tento závěr za nesprávný především z důvodu rozporu s autonomií vůle soukromých osob (čl. 2 odst. 3 LPS) a z důvodu rozporu se zásadou výhrady zákona pro omezení základních práv osob (čl. 4 LPS).

Pro to, aby mohla být soukromým osobám uložena informační povinnost, je třeba uložení takové povinnosti soukromým osobám zákonem. Dle mého názoru tato podmínka v současné době v InfZ splněna není. V § 2 odst. 1 InfZ je sice stanovena informační povinnost i veřejným institucím, nicméně tento pojem je natolik neurčitý, že adresát této normy není schopen pod něj podřadit i soukromé osoby. Právnickým osobám soukromého práva zároveň nelze přičítat k tíži nedůslednost právní úpravy.

Vzhledem k výše uvedenému tak chybí adekvátní zákonný základ pro podřazení soukromých osob pod pojem veřejná instituce ve smyslu InfZ, a tudíž výklad, který SOE pod tento pojem podřazuje, není v souladu s ústavním pořádkem.

Přes tento závěr není možné pomíjet oprávněný zájem veřejnosti na kontrole hospodaření státu s veřejnými prostředky v SOE. Veřejnosti však možnost kontroly zůstává zachována. S žádostmi

o poskytnutí informací se ale nemůže obracet na SOE samotnou (neboť ta není povinným subjektem), ale na stát (případně státní orgán vykonávající majetková práva státu) jakožto společníka dané SOE. Tomu totiž zůstává informační povinnost zachována a s takovou žádostí se musí zákonným způsobem vypořádat.

K výkladu tohoto pojmu nepřispívá ani jeho „osamocenost“ v českém právní řádu. Až do roku 2017 se pojem veřejná instituce vyskytoval pouze v InfZ. V tomto roce došlo k přijetí zákona č. 23/2017 Sb. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů, který s tímto pojmem rovněž pracuje. Z důvodové zprávy k tomuto zákonu však vyplývá, že zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti chápe veřejné instituce jinak než InfZ a že tyto dva pojmy nelze zaměňovat.

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

<https://www.iurium.cz/2022/01/09/verejne-institute/>

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Seznam poznámek pod čarou

- 1 BARTOŇ, Michal, HEJČ, David. In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 527-528 (čl. 17 LPS).
- 2 WÁGNEROVÁ Eliška In: WÁGNEROVÁ Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 435-436 (čl. 17 LPS).
- 3 FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 48-56 (§ 2 InfZ).
- 4 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2008, sp. zn. 1 As 17/2008.
- 5 FUREK: *Zákon o svobodném přístupu...*, s. 177.
- 6 Např. § 14 odst. odst. 1 písm. i) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.
- 7 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, sp. zn. 1 As 114/2011, bod 12.
- 8 Např. náleží Ústavního soudu ze dne 27. března 2018, sp. zn. I.ÚS 1262/17.
- 9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009.
- 10 Nález Ústavního soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. III. ÚS 254/10.
- 11 EICHLEROVÁ, Kateřina. Obchodní korporace s účastí státu (v širším slova smyslu) a právo veřejnosti na informace. *Právní rozhledy*, 2019, roč. 27, č. 7, s. 234-248.
- 12 BERAN, Karel. *Právní osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví*. Praha: Linde, 2006. s. 35 a 51.
- 13 EICHLEROVÁ: *Obchodní korporace...*, s. 234-248.
- 14 Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 15/93.
- 15 BARTOŇ, Michal. In BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 63.
- 16 BARTOŇ: *Základní práva...*, s. 63.
- 17 Bod 67-70 nálezu ČEZ.
- 18 Bod 69 nálezu ČEZ.
- 19 MADEJ, Martin. Extenzivní výklad pojmu veřejná instituce: obchodní společnosti jako povinné subjekty v právu na informace. *Správní právo*, 2016, roč. 49, č. 7, s. 409-426.
- 20 HEJČ, David. In HUSSEINI: *Listina základních práv a svobod...*, s. 185–191.
- 21 Nález Ústavního soudu ze dne 24. května 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93.

- 22 SUCHÁNEK, Radovan. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 9 (čl. 1 Ústavy).
- 23 MADEJ: *Extenzivní výklad pojmu veřejná instituce...*, s. 409–426.
- 24 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016, sp. zn. 2 As 155/2015.
- 25 Myšleno jak společník společnosti s ručením omezeným, tak akcionář akciové společnosti.
- 26 K otázce nutnosti eurokomfortního výkladu např. nálezn Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04.
- 27 Pro účely této úvahy neberme v potaz, že takový požadavek žadatele by mohl odmítnut s odkazem na § 2 odst. 4 InfZ – požadavek na vytvoření nové informace.
- 28 EICHLEROVÁ: *Obchodní korporace s účastí státu...*, s. 234–248.
- 29 *Struktura akcionářů společnosti ČEZ a.s.* [online]. cez.cz, 22. června 2020 [cit. 1. března 2021]. Dostupné na <https://www.cez.cz/cs/o-cez/cez/akcionari>
- 30 *Majetkové účasti Ministerstva financí ke dni 30. 11. 2021* [online]. mfcr.cz, 2. prosince 2021 [cit. 20. prosince 2021]. Dostupné na <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/majetek-statu/majetkove-ucasti/2021/majetkove-ucasti-ministerstva-financi-ke-43794>
- 31 Dostupné z obchodního rejstříku.
- 32 Ustanovení § 3 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic, ve znění pozdějších předpisů.
- 33 Důvodová zpráva k zákonu č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic, obecná část, s. 1–10.
- 34 **Ustanovení** § 21 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic, ve znění pozdějších předpisů.
- 35 HEJČ. In HUSSEINI: *Listina základních práv a svobod...*, s. 185–186.
- 36 HENDRYCH, D. Právnícké osoby veřejného práva. *Správní právo*, 1996, č. 1, s. 4.
- 37 BERAN: *Právnícké osoby veřejného práva...*, s. 35.
- 38 EICHLEROVÁ: *Obchodní korporace s účastí státu...*, s. 234–248.
- 39 Ačkoliv existují výjimky – např. právo na spravedlivý proces či v rámci fiskální správy právo vlastnit majetek
- 40 Nepochybně by bylo třeba zkoumat i další kritéria, nicméně klasifikace státního podniku jako právnícké osoby veřejného práva je ukazatelem jeho „veřejné“ povahy.
- 41 EICHLEROVÁ: *Obchodní korporace s účastí státu...*, s. 234–248.
- 42 Např. LANGÁŠEK, Tomáš. In WÁGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. 2007, ASPI, s. 321.

43 Srov. např. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 1999 sp. zn. Pl. ÚS – st.

9/99: „*Stát prostřednictvím svých orgánů může podat ústavní stížnost pouze tehdy, jestliže v daném právním vztahu nevystupoval jako nositel veřejné moci, tedy ve vrchnostenském postavení, v němž byl na dán autoritativním oprávněním.*“

44 BARTOŇ: *Základní práva...*, s. 67.

45 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

46 Ustanovení § 3 odst. 1 písm. f) zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů.

47 Dostupné ze Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. 10/2004, roč. 2, Ej 379/2004.

48 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

49 BARTOŇ. In HUSSEINI: *Listina základních práv a svobod...*, s. 532.



Odborný článek

Bylo dříve vejce nebo slepice? Lze připustit, aby soudce o případu nejdříve rozhodl, a až poté hledal pro své rozhodnutí oporu v právu?

Tereza Žuffová-Kunčová

Autorka je studentka doktorského studia na Katedře právní teorie na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. V rámci svého výzkumu se zabývá významem intuice pro poznávání lidských práv.

Abstrakt

Tento příspěvek představuje čtenáři teorii soudcovského intuicionismu a zkoumá možnosti využití intuice při soudním rozhodování. Přestože se jedná o teorii představenou v první polovině 20. století ze strany amerických právních realistů, autorka se zaměřuje na možné využití této teorie v současné kontinentální jurisprudenci. Druhá polovina tohoto článku je věnována možným chybám intuitivního rozhodování a nabízí možnosti, jak tyto chyby intuice odstranit či napravit.

Abstract

This paper introduces the theory of judicial intuitionism and explores the possibilities of using intuition in court decisions. Although this theory was introduced in the first half of the 20th century by American legal realists, the author focuses on the possible use of this theory in contemporary continental jurisprudence. The second half of this article is devoted to possible errors in intuitive decision making and offers options for how to eliminate or correct these errors in intuition.

Student práv jistě mnohokrát zažil okamžik, kdy mu při řešení zapeklitého právního případu u zkoušky blikla nad hlavou metaforická žárovka a řešení komplikovaného případu nejdříve „pocítil“. Až následně se jal listovat zákoníkem, aby si svou domněnku potvrdil a podložil ji i argumenty platného práva. Student případ vyřešil intuitivně. Akceptujeme-li, že student práv může komplikovaný případ vyřešit pomocí své intuice, je možné, aby za pár let aplikoval stejný přístup k řešení případu i jako soudce? V tomto článku bych se ráda věnovala přiblížení myšlenky intuice v soudním rozhodování, představení hlavních představitelů teorie soudcovského intuicionismu a nezbytné kritice užívání intuice v soudním rozhodování. Jelikož se jedná převážně o americkou právní teorii, považuji za nezbytné vymezit její uplatnění a možné současné následovníky i v kontinentální jurisprudenci. Buť se jedná o téměř sto let starou teorii, chci v závěru tohoto článku ukázat na nezbytnost zkoumání intuicionismu i pro soudní rozhodování v českém právním prostředí.

1. Soudní rozhodování

Otázka, jak soudce dospěje ke svému, v nejlepším případě spravedlivému, rozhodnutí, zaměstnává právní vědu po staletí. Jak soudce soudí? Nalézá soud právo nebo ho tvoří? Významně se touto otázkou zabývají právní odborníci angloamerického práva, a to zřejmě i pro významnou roli soudce v soudním sporu. Soudci v angloamerickém právním systému představují nejen nezávislou třetí stranu rozhodující spor na základě práva, ale zároveň se aktivně podílejí i na podobě práva v podobě soudních precedentů.¹

Buť kontinentální právo takovýto význam svým soudcům nepřiznává, není tajemstvím, že rozhodnutí zvláště vyšších soudů požívají vysoké míry uznání. Ani pro kontinentálního právníka pak není neobvyklé argumentovat ustálenou judikaturou, závazným názorem dovolacího soudu či principem právní jistoty při rozhodování soudu o obdobné věci. Zvláště u vyšších soudů a složitějších případů vzniká prostor pro soudní uvážení a komplikovanější interpretaci právních norem, principů a zásad. Judikaturu soudů lze tedy i na starém kontinentu označit jako „quasinormativní“.² Tedy i přesto, že v kontinentálním právu nejsou rozhodnutí vrcholných soudů formálně závazné, je i zde částečně vytvářeno soudcovské právo.

Rozhodování soudů je zásadní pro vývoj práva v systému common law, ale i v kontinentálním právním systému. Poznáme-li a pochopíme způsob, jak a proč soudci rozhodují, můžeme lépe uvážit, zda daný soudní systém, daný soud a daný soudce skutečně naplňují ideály soudcovského mechanismu – a to nezávislost a nestrannost.³ V ideálním případě i spravedlnost.

V české právní teorii mluvíme o aplikaci práva, tedy o aplikování abstraktní právní normy na individuální životní situaci řešenou státním orgánem, v tomto případě soudem. Aplikace práva se skládá ze tří fází; zjištění skutkového stavu, řešení právních otázek a následné rozhodnutí ve věci.⁴

1. V prvním kroku se soud snaží zjistit skutkový stav pomocí dokazování, využívá k tomu důkazních prostředků.
2. Během řešení právních otázek soudce nejen nalézá právní normy aplikovatelné na daný případ, ale musí dále posoudit jejich platnost a účinnost. Následně musí normy interpretovat a ve výjimečných případech vyplnit mezery v právu.
3. Výsledkem zjištění skutkového stavu a aplikace dané normy na skutkový stav je vydání aktu

aplikace práva, zde soudního rozhodnutí.

Tento v zásadě technický postup upevňuje vnímání soudce jako nezávislé třetí strany ve sporu. Tento popis soudního rozhodování je blíže technickému postupu, kdy při zadání dvou matematických veličin zásadně získám správný výsledek. Byť určitou diskreci užívá soudce jak při prvním kroku v otázce volného hodnocení důkazů, tak při druhém kroku, kde může vyplňovat mezery v právu např. analogií a zjišťovat obsah právních norem za užití interpretačních metod, obecně je tento popis aplikace práva prostý možných mimoprávních jevů na rozhodování soudce.

Obdobný racionálně technický postup, kdy soudce aplikuje již existující právní normy a pomocí formální dedukce dochází k soudnímu rozhodnutí,⁵ byl ve 20. století v Americe podroben hlasité kritice ze strany právníků a soudců, zvláště pak tzv. právních realistů.

Pustíme-li se totiž do analýzy soudního rozhodování, nejspíše dříve či později dojdeme k závěru, že rozhodování soudců ovlivňují nejen právní, ale i mimoprávní jevy.⁶ Soudci nejsou jen stroje objektivně vykládající právo, byť nás to teorie učí. Soudci nejsou jako Herkulové, kteří by byli vybaveni nadlidskou dovedností, trpělivostí a zkušeností, ale převážně lidské bytosti se všemi klady i zápory, jež toto označení přináší.

2. Americký právní realismus

K obdobným závěrům došli již mnozí právní odborníci ve 20. století (nejen) v Americe. Zásadně se tak vymezili proti mechanickému a odosobněnému výkladu práva. Pro svůj důraz na realitu a nikoli formalitu nese tato škola název právní realismus.

Zastánci amerického právního realismu se snažili očistit jurisprudenci od mechanického a technického právního formalismu. Formalistický přístup představoval dle právních realistů příliš vědecký přístup k právu. Právní realisté se zvláště zaměřovali na příliš mechanický a vědecký výklad práva soudy a kritizovali dobovou představu logického, neutrálního, apolitického soudce, který má pouze vyvozovat všeobecně platné poučky o platném právu. Dle právních realistů nemohlo takovéto rozhodování soudů odrážet komplexní a dynamickou společenskou realitu samotných případů.⁷ Proto právní realisté doporučovali využívat při soudním rozhodování nástroje společenských věd jako např. psychologie či sociologie.

Dle zaměření jednotlivých právních realistů na dané společenskovědní odvětví se později tento myšlenkový proud štěpil na jednotlivé školy. Můžeme tak hovořit o sociologické škole zdůrazňující sociologické vlivy a hledající možný (sociologický) klíč pro soudní rozhodování. Naopak psychologické křídlo odmítalo hledání jednoho klíče a zaměřilo se spíše na psychologické aspekty soudního rozhodování. Mezi tyto psychologické aspekty řadili intuici či předsudky a ty jsou ze své podstaty subjektivním, nikoliv objektivním klíčem pro soudní rozhodování.

Zřejmě nejvýznamnější představitel soudcovského intuicionismu, tedy teorie, která zdůrazňuje roli intuice v soudním rozhodování, byl americký soudce Joseph Hutcheson. Jako zastánce psychologického křídla právního realismu se snažil vymezit proti formalistickému přístupu k právu i tradiční evropské právní nauce. Navíc ale tvrdil, že soudce nerozhoduje na základě právní analýzy, ale právní intuice. Jak popisuje Hutcheson ve svém příspěvku *Judgment Intuitive: The Function of the Hunch in Judicial Decision* soudní intuice (angl. hunch) je onen intuitivní záblesk porozumění,

přeskočení jiskry pochopení mezi právní otázkou a výsledkem rozhodování.⁸

Na rozdíl od běžné intuice, která nám pomáhá rychle reagovat a vytušit správnou odpověď v každodenním životě, je výše popsaná soudní intuice zčásti odlišná. Hutcheson totiž pracuje s jakousi vytríbenou soudcovskou intuicí založenou na znalosti práva, zkušenostech z právního oboru a konstruktivní imaginaci. Tato právní intuice se dá tříbit právním vzděláním i dlouhodobou praxí. Platné právo by pak mělo následně sloužit jako nástroj na testování této intuice a k tvorbě odůvodněných rozhodnutí, které vzniklo na základě soudcovy intuice.⁹

Soudce však nemusí být v každém případě „osvícen“ intuicí. Nevyhnutelně bude v mnoha případech odkázán na mechanický výklad a aplikaci práva. To však nesnižuje význam právní intuice, zvláště pracuje-li s tzv. „hard cases“ neboli složitými případy, které je třeba vyřešit s užitím právních zásad, nikoliv pomocí platných právních norem.¹⁰

Naopak, pocítí-li soudce při zdánlivě neřešitelném případě ono osvícení, které mu zjeví správné řešení, přechází až následně k vyhledávání právních podkladů pro toto řešení. Nejdříve tedy existuje pocítění, jak by měl být případ správně řešen a až následně podrobí soudce toto rozhodnutí podrobné právní analýze, vyhledá si konkrétní ustanovení zákona a porovná své názory s judikaturou (v americkém právním prostředí také s precedenty). Hutcheson tak zcela obrací klasickou teorii, která popisuje proces tvorby soudního rozhodnutí tak, že soudce začíná s právním pravidlem, aplikuje jej na fakta a tím dochází k závěru, který se následně vydá jako soudní rozhodnutí.

Jak ale Hutcheson sám připomíná, toto kreativní nacházení nových řešení a intuitivní odpověď na zadaný případ není vlastní jen soudcům, ale i advokátům, matematikům a vědcům. U advokátů však společnost předpokládá, že již od začátku budou zastávat jeden názor a pro něj budou následně vyhledávat podklady a argumenty v platném právu. Soudce by však měl dle obecného předpokladu postupovat tak, že srovná právní pravidla s fakty případu a dojde k rozhodnutí.

Hutcheson však dále připomíná, že jeho koncept soudní intuice neznamená jen slepé hádání, ale naopak vnímavý, velmi pravděpodobný odhad správného řešení, který je následně precizně ověřen platným právem. Oplývá-li soudce takovouto intuicí, bude dle Hutchesona skvělý soudce, který navíc může přijít s novým a zásadním výkladem práva ve složitých, zdánlivě neřešitelných případech.

Na toto heretické učení¹¹ navazuje další významný americký právní realista, také zastánce psychologické školy, Jerome Frank. Byť v zásadě souhlasí s Hutchesonem v tom, že soudci skutečně nejdříve pocítí či vytuší rozhodnutí a až následně hledají právní argumenty pro podporu svých závěrů, správně poukazuje na to, že tato intuitivní rozhodnutí nemusí být vždy ta správná řešení. Frank přiznává, že právní zásady a principy mohou tvořit jedny prameny pro právní intuici, dodává však, že je třeba uvážit i další psychologické stimuly. Frank tak rozšiřuje možné psychologické vlivy na rozhodování soudce o „politické, ekonomické a morální předsudky“.¹² Jelikož i Frank hledí na soudce jako na lidské bytosti, přiznává, že jsou zatíženi nutnými předsudky a zaujetím. Dělá tak vlastně rovnítko mezi intuicí soudce a jeho osobností (vzdělání, výchova, politické, ekonomické a morální postoje). Dle Franka je možné tento problém částečně odbourat specifickým výcvikem soudců včetně psychoanalýzy či zkoušky jeho právních i morálních schopností.¹³

Jerome Frank byl jistě ve svých postojích k soudcovské intuici více kritický než Hutcheson, z jeho myšlenek však lze extrahovat zásadní výtku: intuice soudců může být omylná. V druhé části tohoto článku se proto zaměřím na některé situace, kdy může intuice negativně ovlivnit soudní rozhodování.

3. Pýcha a předsudek

Předtím než se zaměřím na možná negativa intuitivního přístupu v soudním rozhodování, je příhodné prozkoumat definici samotné právní intuice. Právě definice samotné intuice je totiž často kritizována, jelikož Hutcheson pojem „intuice“ volně zaměňuje za pocit, schopnost vcítit se do případu, imaginaci i osvícení, což ale může představovat rozdílné kognitivní procesy. Skutečnost, že naopak zastřešující pojem intuice nemusí v tomto případě stačit, ukazuje ve své knize *The Legal Mind* Bartożs Brożek.

Jak správně namítá, intuice je pouze jedna ze spolupracujících kognitivních složek podvědomých procesů. Tyto procesy jsou stále úzce spjaty i se staršími emocionálními mechanismy. Byť tedy využívají některé logické zkratky jsou stále v područí emocí.¹⁴

Jedním z těchto kognitivních procesů je také heuristika – rychlé, ale pouze přibližné řešení problémů na bázi jakéhosi algoritmu. Heuristické procesy využíváme v běžném životě, abychom ve složitém světě dokázali rychle a (přiměřeně) efektivně jednat. Právě heuristika z pohledu Brožka a intuice dle Hutchesona se velmi podobají. Za rychlost tohoto procesu se však platí chybovostí. Je možné, že subjekt přisoudí jednomu faktoru příliš vysoký význam, nebo že heuristický závěr bude ovlivněn subjektivní zkušeností a povede k emotivnímu rozhodování.¹⁵

Naopak pocit vhledu či náhlého pochopení (insight), který Brożek staví vedle intuice, nám pomáhá najít novou cestu tam, kde naše znalosti, zkušenosti a intuice (!) běžně selžou. Vhled lze definovat třemi základními znaky: vhled se objevuje náhle a doprovází ho pocit překvapení, vhled se objevuje v zdánlivě neřešitelných situacích a vhled přináší novou originální perspektivu.¹⁶ Dle Brožka poté intuice představuje dělníka; velmi výkonný, praktický nástroj, který nám díky našim znalostem a zkušenosti pomůže rychle najít povětšinou správné řešení. Naopak vhled je speciální mechanismus, který nám umožňuje hledat nová a inovativní řešení případů, tam kde naše intuice již nestačí.¹⁷

Jak bylo zmíněno výše, intuice i vhled jsou podvědomé kognitivní mechanismy, které jsou ale úzce spjaté s našimi emocemi. Ty můžou jak každodenní rozhodování, tak soudní rozhodování pozitivně i negativně ovlivnit. Negativní vliv emocí na rozhodování pak může vést jednak k nepodloženým závěrům, jednak k rozhodování na základě zaujatosti či předsudků.

Emoce nás často ženou k dosažení správných řešení. Soudce touží najít správné, spravedlivé řešení soudního sporu, které reflektuje jednak předložené důkazy, jednak stojí na platných právních normách. Tato touha po správném řešení může však ovlivnit, jak objektivně dané řešení později analyzujeme. Případ, kdy je osoba tak zaujatá touhou potvrdit správnost svých závěrů, že nepostupuje při vyhledávání argumentů nezaujatě a objektivně, je nazýván konfirmační zkreslení. V případě, že osoba podlehne konfirmačnímu zkreslení, bude informace vyhledávat a interpretovat tak, aby podporovaly předem intuitivně přijatý závěr.¹⁸

Snaha prosadit „své“ rozhodnutí a prokázat, že je to jediné správné,¹⁹ tak může lehce nahradit objektivní analýzu práva, kterou bychom i dle Hutchesona měli po intuitivním rozhodnutí nutně podstoupit. Odbude-li soudce následné odůvodnění svého rozsudku, vystavuje se nejen nebezpečí, že jeho rozhodnutí bude nepřezkoumatelné, ale také jednoduše tomu, že bude nesprávné nebo nespravedlivé.

Troufneme-li si tento argument dále rozvíjet, je možné, že takovýto tendenční výklad vznikne nejen kvůli snaze potvrdit své závěry jako správné, ale i pro další kognitivní zatížení – zaujatost a předsudky.

Takovýchto předsudků a zaujetí si pak soudce nemusí být ani aktivně vědom. Formuje-li se intuice díky zkušenostem, může se formovat obdobně jako právě předsudky na základě špatných zkušeností s jedním případem, kterému přisoudíme objektivní všeobecný závěr pro futuro. Byť právní úprava ve většině států obecně přikazuje soudci rozhodovat bez předsudků,²⁰ není zcela v silách zákona vymýtít v lidech předsudky, zvláště pokud si jich nejsou samotní jedinci vědomi. Rychlý závěr, který se na základě intuice soudce objeví, tak sice může vést k řešení případu, představuje ale zároveň riziko zaujatosti či předsudků.

Určitý problém v rozhodování může představovat tzv. mrtvý bod,²¹ tedy oblast, kterou soudce přes všechnu svou zkušenost a znalosti nevidí nebo nemůže vidět, jelikož se jedná o skrytou zaujatost či skrytou pokřivenost v jeho rozhodování. Připustíme-li, že intuice je ovlivněna zkušenostmi, pak musíme připustit, že právě tyto zkušenosti soudců, kteří obecně pochází z jedné sociální a ekonomické vrstvy, mohou postrádat významnou zkušenost, které se dostává lidem z jiných sociálně-ekonomických vrstev. Stejně jako dobrý a zkušený řidič může způsobit nehodu, protože nevidí auto v mrtvém bodě, může i zkušený, zdánlivě nezaujatý a spravedlivý soudce následovat svou intuici ke špatnému rozhodnutí, a to jednoduše proto, že mu některá zkušenost chybí nebo je pokřivena nevědomým zaujetím.

Rychlé a intuitivní rozhodování s sebou přináší řadu možných problémů, z nich jsem zde popsala pouze některé možnosti podvědomého zkreslení našeho rozhodování.²² Lze se však těmto chybám vyvarovat a užívat intuici řádně?

4. Jak zkrotit intuici

Všechny výše zmíněné problémy jsou ale řešitelné. Intuice může soudcům pomoci k hledání správných závěrů, nesmí se však stát jediným nástrojem pro rozhodování. Není tedy otázkou, zda využívat intuici, ale spíše v jakém rozsahu. Teoretická koncepce obrany proti podjatosti a zkreslení našeho intuitivního rozhodování definuje tyto čtyři kroky; vědomost hrozby zkreslení, chuť zkreslení napravit, znalost možného rozsahu zkreslení a mentální kapacita zkreslení vzdorovat.²³

První pojistkou proti špatnému užití intuice je sebereflexe, což může paradoxně představovat nejtěžší krok. Je tedy nezbytné upustit od představy soudce jako absolutně logické a objektivní bytosti aplikující platné právo na fakta případu a docházející tak k jedinému správnému řešení. Je samozřejmé, že rozumový, technický přístup je součástí soudního rozhodování. Zároveň je ale namístě připustit, že lidské bytosti k rozhodování využívají podvědomé kognitivní procesy obsahující emoce, vhled a intuici. Připustíme-li tuto dualitu v soudním rozhodování, je namístě reflektovat a uvědomit si, které rozhodovací procesy provádíme díky intuici. Po tomto uvědomění je dalším nezbytným krokem stanovení nezbytných hranic. Intuice totiž může být, jako toliko věcí v životě, dobrý sluha a zlý pán. Zásadním krokem, který zmiňuje ve své práci jak Hutcheson, tak Brožek, je pozdější důkladné ověřování našich závěrů. Zjistí-li soudce během ověřování a vyhledávání právních norem pro potvrzení svého závěru, že se mýlil, musí ze svého intuitivního závěru upustit. Není neodpuštělné vydat se po špatné cestě, ale je nemyslitelné na této cestě zůstat i poté, co zjistíme, že vede ke srážu. Je tedy zapotřebí, aby soudci byli ochotni opravit své předchozí intuitivní rozhodnutí na základě logického, vědomého uvažování.

Proto je pro soudní rozhodování tak zásadní řádné odůvodnění. Díky řádnému a rozsáhlému

odůvodnění lze prokázat správnost soudního rozhodnutí, ať je přijato díky logickému a mechanickému výkladu práva, nebo naopak díky prvotnímu osvětlení. Odůvodnění je pak ještě zásadnější v již zmiňovaných hard cases, kdy vhléd může soudci umožnit objevit nové, neortodoxní řešení. Je-li takové řešení řádně odůvodněno, může se stát závazným precedentem (v common law) nebo minimálně quasinormativním a často citovaným soudním rozhodnutím. Budeme-li na řádném odůvodnění trvat, bude nemožné obhájit rozhodnutí, které není podepřeno platným právem. Tento požadavek nevyhnutelně vede k přání řádného přezkumu soudních rozhodnutí odvolacími a dovolacími soudy, které představují další pojistku v systému fungující soudní moci. Intuitivní rozhodování tedy může soudcům pomoci zvláště ve složitých případech, musí být však podřízeno podmínce sebereflexe, náležitého odůvodnění, soudnímu přezkumu a obecně zákonným mezím.

Závěr

Cílem tohoto článku bylo popsat možné využití a význam intuice pro soudní rozhodování. Intuice je nezbytnou součástí soudního rozhodování, ať už pro svou rychlost či kreativitu. Při využívání intuice je však nezbytné pamatovat na nevyhnutelné podvědomé kognitivní chyby a zaujatosti, které jsou s rychlým a spíše emotivním rozhodováním nezbytně spojeny. Tohoto zaujetí si však nejsme často vědomi, a proto může být o to těžší tuto chybovost odstranit a dostatečně reflektovat limity našich schopností.

Proto si osobně myslím, že další možnost, jak zajistit zkušenější a uvědomělejší soudce (ale i právníky) je úprava vzdělání na právnických fakultách. Hutcheson na závěr své práce z roku 1929 uvádí doporučení, které i po téměř sto letech nepřichází o svou pravdivost a naléhavost:

„Pokud jsou tyto mé názory, byť jen zčásti rozumné, a pokud k dobré obhajobě a dobrému soudnímu rozhodování je vynalézavost a intuice nezbytnou schopností, nemělo by zde dojít k nějaké změně metod studia a výuky práva na našich velkých právnických fakultách?“²⁴

Nemělo by tedy studium práva kromě nauky právní teorie, platných právních norem a studia zásadní judikatury obsahovat i větší trénink našich kognitivních procesů, intuice a kreativity? Pokud je odpověď ano, pak lze jen přitvrdit Frankovi, že je třeba studium práv nadále rozšiřovat o právní kliniky, praxe a další kreativní nástroje praktické výuky. Je-li u budoucích soudců intuice jedním z prostředků tvorby soudních rozhodnutí, není nikdy příliš brzo začít tuto schopnost objevovat, formovat a trénovat.

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

<https://www.iurium.cz/2022/01/15/vejce-nebo-slepice/>

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Seznam poznámek pod čarou

- 1 SHAPIRO, Martin. *Court, a comparative and political analysis*. Chicago and London: University of Chicago Press, 1981, s. 28–29.
- 2 BOBEK, Michal. *Judikatura a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2013, s. 36–40.
- 3 Viz čl. 81 a násl. ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- 4 Srovnej GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 206.
- 5 TEBBIT, Mark. *Philosophy of Law: An Introduction*. Abington, Oxon; New York: Routledge, 2017, s. 67.
- 6 Pod záštitou PrF MUNI již od roku 2017 probíhá projekt zkoumající mimoprávní vlivy na rozhodování Ústavního soudu. Mimoprávní vlivy na rozhodování Ústavního soudu. *muni.cz*. citováno dne 21.01.2021. Dostupné online na: <https://www.muni.cz/vyzkum/projekty/36469>
- 7 SOBEK, Tomáš. HAPLA, Martin a kol. *Filosofie práva*. Brno: Nugis Finem Publishing, 2020, s. 118–119.
- 8 HUTCHESON, Joseph C. Judgment Intuitive The Function of the Hunch in Judicial Decision. *Cornell Law Review*. 1929, Volume 14, Issue 3, Article 2, s. 278, cit. 20.9.2021. Dostupné online na: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1282&context=clr>
- 9 SOBEK, Tomáš. HAPLA, Martin a kol. *Filosofie práva*, s. 125.
- 10 Dworkin popisuje hard cases jako případy, které nemohou být vyřešeny jednoduchou aplikací platného práva. V takovém případě nabádá Dworkin k rozhodnutí případu na základě právních zásad. Využije-li soudce v těchto případech této diskrece, jedná v rozsahu svých pravomocí. GALEZA, Dorota. Hard Cases. *Manchester Student Law Review*, 2013, Vol. 2, s. 241.
- 11 “But the conception that judges work back from conclusion to principles is so heretical that it seldom finds expression.” „Ale představa, že soudci postupují pozpátku od závěru k principům, je tak heretická, že jen zřídka bývá vyjádřena.“ Volný překlad autorky. FRANK, Jerome. *Law and the Modern Mind*. New York: Routledge, 2017, s. 111.
- 12 FRANK, Jerome. *Law and the Modern Mind*, s. 112.
- 13 HALSTAD, Damian L. A Colleague’s Observation... Jerome Frank as Prophet: Courts on Trial Revisited. *University of Baltimore Law Forum*, 1992, Vol. 22, No. 3, s. 15.
- 14 Vědci zde rozlišují tzv. Systém 1, tedy zásadně automatické a rychlé emotivní uvažování. Vedle toho využívá lidská mysl i tzv. Systém 2, tedy pomalejší rozumové uvažování. Viz WOODS, Andrea K. The Limits of Moral Intuitions for Human Rights Advocacy. *Law & Ethics of Human Rights*, 2015, vol. 9 (1), s. 94.

15 BROŽEK, Bartosz. *The Legal Mind*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020, s. 24–29.

16 Tamtéž. s. 32.

17 Tamtéž. s. 34.

18 POHL, Rudiger. *Cognitive Illusions*. East Sussex: Psychology Press, 2004, s. 80–81.

19 Srovnej s ARIELY, Dan. *Jak drahá je intuice: Proč nás selský rozum často vede ke ztrátovým rozhodnutím*. Praha: Práh, 2011, s. 84–90. Autor zde na jednoduchém výzkumu prokazuje hypotézu, že lidé více oceňují „své“ nápady, ne snad proto, že by byly objektivně lepší, ale pouze proto, že jsou „jejich“.

20 Viz § 80 odst. 1 písm. e) zákona č. 6/2002 Sb. o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.

21 BANAJI, Mahzarin; GREENWALD, Athony. *Blindspot: Hidden Biases of Good People*. New York: Delacorte Press, 2013. s. xii.

22 Mezi další heuristické chyby spadají např. heuristické kotvy, kterým se rozsáhle věnuje ve svém příspěvku Jan Hurych. HURYCH, Jan. Heuristika kotvy v právním rozhodování: čas pro psychologickou intervenci? *Jurisprudence*, 5/2019. s. 40–47.

23 WILSON, Timothy. BREKKE, Nancy. Mental Contamination and Mental Correction: Unwanted Influences on Judgments and Evaluations. *Psychological Bulletin*, 1994, 116/1, s. 117–142.

24 „If these views are even partly sound, and if to great advocacy and great judging the imaginative, the intuitional faculty is essential, should there not be some change in the methods of the study and of the teaching of the law in our great law schools?“ Volný překlad autorky, viz HUTCHESON, Jerome. *Judgment Intuitive The Function of the Hunch in Judicial Decision*, s. 288.



Odborný článek

Zásahy zaměstnavatele do doby odpočinku zaměstnance

Aneta Rejchrtová

Autorka je absolventkou Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Specializuje se na pracovní právo, ve své diplomové práci se věnovala problematice výběru uchazečů o zaměstnání, v rigorózní práci se pak zabývala zaměstnaneckými benefity v kontextu autonomie vůle v pracovněprávních vztazích. V současné době působí jako právnička Odborového svazu KOVO.

Abstrakt

Doba odpočinku je nepochybně pro zaměstnance velmi důležitá. Proto je třeba, aby zaměstnavatel zacházel opatrně se svou pravomocí organizovat zaměstnanci práci, neboť tím může v určitých případech zasáhnout i do zaměstnancovy doby odpočinku. Článek se nejprve zabývá obecněji dobou odpočinku a poté rozebírá tři situace, v nichž dochází či může dojít k narušení doby odpočinku zaměstnance ze strany zaměstnavatele. Jde o pracovní cestu, pracovní pohotovost a odvolání z dovolené.

Abstract

Rest period is undoubtedly very important for employee. The employer needs to be careful by organizing employee's work because can affect employee's rest period. The article at first deals with the rest period in general and then focuses on three situations in which the employee's rest period can be breached. These situations are business trip, standby and recall from leave.

Z pracovněprávního hlediska lze rozdělit život zaměstnance do času stráveného výkonem závislé práce, který je označován jako pracovní doba, a do času určeného k nepracovním aktivitám (i když je takový výrok relativní, jak bude rozvedeno i níže), který je označován jako doba odpočinku. Zdá se, že se jedná o dva ohraničené časové úseky. Ovšem existují situace, kdy se zaměstnanec i v rámci své doby odpočinku musí věnovat pracovním záležitostem, popř. situace, kdy se původně doba odpočinku změní na pracovní dobu. O jaké situace se jedná? Za jakých podmínek jsou tyto zásahy zaměstnavatele do doby odpočinku zaměstnance přípustné? A jsou ve stávající podobě přijatelné? To se bude snažit tento článek v následujících řádcích osvětlit, a to i v kontextu evropské judikatury.

Doba odpočinku a její účel

Doba odpočinku je vymezena negativně, a to jako doba, která není pracovní dobou.¹ Pracovní doba je pak legálně definována zákoníkem práce jako „doba, v níž je zaměstnanec povinen vykonávat pro zaměstnavatele práci, a doba, v níž je zaměstnanec na pracovišti připraven k výkonu práce podle pokynů zaměstnavatele“.² Směrnice 2003/88/ES formuluje definici pracovní doby (na první pohled) mírně odlišně od zákoníku práce, ovšem i tato mírná rozdílnost je důležitá (což se potvrzuje i různou evropskou judikaturou, viz níže). Pracovní dobu chápe směrnice 2003/88/ES jako jakoukoli dobu, „během níž pracovník pracuje, je k dispozici zaměstnavateli a vykonává svou činnost nebo povinnosti v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi“.³ Každopádně zákoník práce i směrnice 2003/88/ES rozlišují pouze mezi pracovní dobou a dobou odpočinku. Neexistuje tedy žádná přechodná doba mezi pracovní dobou a dobou odpočinku.

Doba odpočinku z logiky věci slouží primárně k odpočinku zaměstnance, k obstarání jeho soukromých, nepracovních záležitostí, zajištění jeho (nejen základních) životních potřeb. Zaměstnanec totiž koná práci v pracovní době, jakožto jedné z podmínek výkonu práce.⁴ A contrario tak zaměstnanec v době odpočinku nevykonává práci pro zaměstnavatele, což znamená, že není povinen kontrolovat ani např. pracovní e-mail. Že je v tomto ohledu ale praxe složitější, dokládá i diskuze (nejen) na poli Evropského parlamentu o právu na odpojení. Mj. v rámci zachování tzv. work-life balance je totiž důležité, aby zaměstnanec nemusel být neustále k dispozici zaměstnavateli, i když by to znamenalo např. „pouze“ kontrolování e-mailové schránky, příp. reakci na příslušné e-mailové zprávy. Právo na odpojení souvisí s rozvojem digitálních technologií a s tím i spojeným výkonem práce na dálku (resp. práci mimo pracoviště zaměstnavatele; homeworking, teleworking apod.). Ovšem nemusí být nutně spojeno pouze se zaměstnanci vykonávajícími práci mimo pracoviště zaměstnavatele, neboť i zaměstnanci standardně vykonávající příslušnou (většinou kancelářskou) práci na pracovišti zaměstnavatele mohou být, ať už zaměstnavatelem nebo ze svých vnitřních pohnutek, vedeni k dlouhodobému připojení na internetovou síť i v době odpočinku za účelem správy pracovních komunikačních kanálů. Pokud by zaměstnanec neměl možnost „odpojit se“, mohla by se tato skutečnost projevit negativně na jeho psychickém zdraví. Také by tím mohlo docházet k přesčasům, které by nebyly adekvátně reflektovány, resp. odměněny zaměstnavatelem.⁵ Jedná se tak sice o nenápadný zásah do doby odpočinku zaměstnance, ale může mít závažné dopady nejen na psychickou stránku zaměstnance. Proto by nebylo vhodné takovou praxi bez dalšího akceptovat.

Pracovní doba a doba odpočinku je v současnosti středem pozornosti několika mezinárodních, unijních i vnitrostátních právních předpisů. Lze zmínit především směrnici 2003/88/ES, zákoník

práce, zákon č. 245/2000 Sb., o státních svátcích, o ostatních svátcích, o významných dnech a o dnech pracovního klidu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.⁶

Lze rozlišit několik typů doby odpočinku, které jsou zakotveny v zákoníku práce. Jedná se o nepřetržitý odpočinek mezi dvěma směnami⁷, dny pracovního klidu⁸, nepřetržitý odpočinek v týdnu⁹ a dovolenou¹⁰. Všechny tyto typy slouží k obnově pracovní síly zaměstnance a jsou důležité také z důvodu zájmu na bezpečných a uspokojivých pracovních podmínkách. Prostřednictvím doby odpočinku se tak realizuje především ochranná funkce pracovního práva. Naproti tomu je ale třeba zohlednit i zájmy zaměstnavatele a organizační funkci pracovního práva, která se realizuje naopak především prostřednictvím pracovní doby, resp. právní úpravy pracovní doby.¹¹ Je to zaměstnavatel, kdo rozvrhuje pracovní dobu.¹² A je to legitimní požadavek, neboť by bylo jinak obtížné, aby realizoval svou činnost, a také je to zaměstnavatel, kdo nese větší riziko a odpovědnost.¹³

Nelze tedy upřít zaměstnavateli právo organizovat práci zaměstnanci, ale zároveň je žádoucí, aby došlo k eliminaci případných zásahů zaměstnavatele do doby odpočinku zaměstnance a zaměstnancových plánů, jak s ní naložit. Dá se říct, že existují určitá preventivní opatření zakotvená v zákoníku práce, díky nimž by intenzita těchto zásahů měla být omezena. Za takové opatření lze považovat například ust. § 84 zákoníku práce, díky čemuž by zaměstnanec měl znát dotyčný rozvrh týdenní pracovní doby, popř. jeho změnu, nejméně 2 týdny (resp. 1 týden v případě konta pracovní doby) před začátkem období, pro které je rozvrh týdenní pracovní doby sestaven, není-li mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem dohody o jiné době seznámení. V případě, že není písemný rozvrh týdenní pracovní doby vypracován a zaměstnanec s ním není v příslušné době seznámen, zaměstnanec se nedopouští neomluveného zameškání práce, jestliže nevykonává práci v takto neúčinně rozvržené týdenní pracovní době (to samé platí při změně rozvrhu týdenní pracovní doby). To se potvrdilo i v případě zaměstnance (kurýra), který měl vzhledem k nespokojenosti jednoho ze dvou smluvních partnerů zaměstnavatele konat práci pro druhého smluvního partnera zaměstnavatele. Touto změnou ale mělo dojít i ke změně rozvržení pracovní doby, přičemž nedošlo k seznámení s rozvrhem týdenní pracovní doby v souladu se zákoníkem práce. K výkonu práce dle nově (neúčinně) rozvržené pracovní doby zaměstnanec nenastoupil (podle tvrzení zaměstnance při řízení před soudem z důvodu střídavé péče o děti). Seznámení s rozvrhem týdenní pracovní doby (či jeho změnou) ale nemusí nutně proběhnout ve formě předání tohoto (nového) rozvrhu v písemné podobě zaměstnanci, neboť forma seznámení s rozvrhem týdenní pracovní doby, popř. jeho změnou, není zákoníkem práce stanovena.¹⁴

Narušení doby odpočinku ze strany zaměstnavatele

V určitých situacích nicméně organizační funkce pracovního práva významně koliduje s ochrannou funkcí pracovního práva a zaměstnanci může být v souladu s právní úpravou zasaženo do jeho doby odpočinku z vůle zaměstnavatele. Na vybrané konkrétní situace a související problémy se nyní článek zaměří.

Do problematiky zásahů zaměstnavatele do doby odpočinku zaměstnance by se dala zařadit i problematika přesčasů, teambuildingů a podobně, ovšem pro účely tohoto článku bude stěžejní problematika pracovních cest, pracovní pohotovosti a odvolání z dovolené. Zásahy zaměstnavatele do doby odpočinku zaměstnance tak budou ilustrovány na těchto třech jmenovaných problematikách,

a to vzhledem k jejich určitým vzájemným souvislostem a zamýšlenému rozsahu článku.

Pracovní cesta

Zaměstnanec může za podmínek stanovených v zákoníku práce vyslat zaměstnance na pracovní cestu. Celá doba trvání pracovní cesty sice hraje roli při určování výše cestovní náhrady stravného¹⁵, ovšem, k neprospěchu zaměstnance, zaměstnavatel není povinen zaměstnanci poskytovat mzdu (popř. plat či náhradu mzdy) za všechny časové úseky, které zaměstnanec stráví pracovní cestou.¹⁶ Po určitý časový úsek pracovní cesty zaměstnanec plní pracovní úkoly, za což mu náleží mzda či plat, určitý časový úsek zaměstnanec ale stráví samotnou cestou. A je důležité, zda časový úsek pracovní cesty, kdy nejsou plněny pracovní úkoly, zasahuje do směny¹⁷ (jinými slovy spadá do pracovní doby), či nikoli. Pokud tento časový úsek zasahuje do směny zaměstnance, pak mu náleží mzda (popř. plat či náhrada mzdy), neboť se jedná o překážku v práci na straně zaměstnavatele.¹⁸ Pokud ale tento časový úsek zasahuje do doby odpočinku zaměstnance, koná se tedy nad rámec směny, pak za tento časový úsek zaměstnanci nenáleží mzda či plat ani žádná jejich náhrada a tento časový úsek není započítáván do pracovní doby.¹⁹ Lze doplnit, že plnění pracovních úkolů v době nad rámec směny by mělo být považováno za práci přesčas.

Nicméně zásah do doby odpočinku zaměstnance může být v důsledku pracovní cesty citelný (tím více, pokud zaměstnanec podstupuje mnoho dlouhých pracovních cest) a nemusí být patřičně vykompenzovaný, přičemž ale zároveň vše bude v souladu s vnitrostátním právem. Česká právní úprava je z těchto důvodů pro zaměstnance velmi nevýhodná. Na pracovní cestu lze zaměstnance vyslat pouze na základě dohody s ním²⁰, ovšem to neznamená, že zaměstnanec takové cesty nutně podstupuje rád, nýbrž je může podstupovat kvůli tlaku zaměstnavatele (i když nepřímému). A v důsledku pracovní cesty může zaměstnavatel velmi ovlivnit i dobu odpočinku zaměstnance, když je to právě zaměstnavatel, kdo určuje podmínky pracovní cesty.²¹ Pokud by zaměstnavatel svého oprávnění vysílat zaměstnance na pracovní cesty využíval nepřiměřeně, mohlo by se jednat až o šikanózní jednání a zneužití práva, které nepoživá právní ochrany.²² Zaměstnavatel je povinen zajišťovat i bezpečnost a ochranu zdraví při práci. Pracovní cesta, která je nepřiměřeně dlouhá či nerozumně naplánovaná zaměstnavatelem (záleželo by na posouzení okolností konkrétního případu), tedy by např. navazovala na běžnou směnu zaměstnance dle rozvrhu práce, jako tomu bylo v případě řešeném Nejvyšším soudem²³, je totiž způsobilá ovlivnit zaměstnancovo soustředění a rozpoložení. V důsledku tak může být ohrožena bezpečnost a ochrana zdraví při práci. Zaměstnanec má ale možnost odmítnout vykonat práci, „o níž má důvodně za to, že bezprostředně a závažným způsobem ohrožuje jeho život nebo zdraví, popřípadě život nebo zdraví jiných fyzických osob“.²⁴ Při stanovování podmínek pracovní cesty je zaměstnavatel povinen přihlížet také k oprávněným zájmům zaměstnance. Zaměstnavatel nemusí přihlížet ke všem zájmům zaměstnance, ovšem opět je třeba myslet na to, aby byly šetřeny oprávněné zájmy zaměstnance a oprávnění zaměstnavatele nebyla zneužívána.²⁵

Samozřejmě existuje možnost příslušného zaměstnaneckého benefitu spočívajícího v dobrovolné kompenzaci zaměstnancova času stráveného na pracovní cestě, nicméně na takové plnění nemá zaměstnanec nárok ze zákona a toto plnění závisí na vůli zaměstnavatele. Popřípadě se nabízí možnost uzavření dalšího pracovněprávního vztahu mezi tímž zaměstnancem a zaměstnavatelem²⁶, přičemž druhem práce by byl výkon práce řidiče referentského vozidla.²⁷

Případ Tyco

Tento stav, kdy zaměstnanec tráví svůj volný čas neplněním pracovních úkolů (cestou) při pracovní cestě a zároveň mu za to nenáleží mzda či plat ani žádná kompenzace od zaměstnavatele, by se však mohl (a měl) v budoucnu změnit, neboť není plně v souladu s evropským právem. Tento nesoulad potvrzuje zejména případ Tyco.²⁸ V tomto případě se jednalo o zaměstnance, který neměl stálé nebo obvyklé pracoviště a jeho práce spočívala v instalaci a údržbě bezpečnostních systémů u zákazníků v daném regionu. Zaměstnanec mohl denně nacestovat i více než 100 kilometrů. Dříve pracovní cesty začínaly a končily v regionální kanceláři, ale tyto kanceláře byly zrušeny a zaměstnanci byli přiděleni k ústředí v Madridu. Podle názoru zaměstnavatele se za pracovní dobu měl považovat časový úsek počínající příjezdem k prvnímu zákazníkovi a končící odjezdem od posledního zákazníka. Dříve, když fungovaly regionální kanceláře, byl za pracovní dobu považován časový úsek počínající mj. vyzvednutím služebního vozidla v regionální kanceláři a končící opět vrácením se do regionální kanceláře a odevzdáním služebního vozidla. Problém při posuzování pracovní doby tak v tomto případě de facto nastal, když zaměstnanec začal cestovat ze svého bydliště, nikoli z pracoviště zaměstnavatele – regionální pobočky. S názorem zaměstnavatele soud nemohl souhlasit. Bydliště lze přizpůsobit místu výkonu práce, ovšem těžko tak činit vzhledem k pracovním cestám. Zaměstnanec tedy neměl moc šancí ovlivnit délku pracovní cesty volbou svého bydliště. I vzhledem k čl. 2 bodu 1. a 2. směrnice 2003/88/ES je důležité si uvědomit, že neexistuje žádná přechodná doba mezi pracovní dobou a dobou odpočinku. Zároveň existuje nutnost cestování při pracovní cestě, která neznamená překážku v práci, ale může znamenat překážku při využívání doby odpočinku. Zaměstnanec se při pracovní cestě nemůže věnovat vlastním zájmům, přitom nemožnost organizovat si vlastní čas podle svých zájmů by mohla ukazovat na to, že se nejedná o dobu odpočinku.²⁹ Je zaměstnanec na cestě (při pracovní cestě) proto, že si to sám přeje? Ne, toto jeho chování a jednání je nezbytné pro následné plnění pracovních úkolů. Zaměstnavatel pomocí svých pokynů určuje denní harmonogram zaměstnance. Ad absurdum si lze představit např. situaci, kdy by pracovní cesta trvala 24 hodin, cestu k prvnímu zákazníkovi by zaměstnanec započal v 0.00 hodin, k prvnímu zákazníkovi by se dostal v 8.00 hodin, od posledního zákazníka by odcházel v 16.30 hodin, domů by se zaměstnanec dopravil v 24.00 hodin, přičemž pracovní doba by trvala od 8.00 do 16.30 hodin. Bylo by v pořádku akceptovat takovou cestu při pracovní cestě jako dobu odpočinku zaměstnance, když se tak událo v důsledku organizačního práva zaměstnavatele? Vždyť by i smysl příslušných přestávek v práci, zejména nepřetržitého odpočinku mezi dvěma směnami, tímto úplně ztratil smysl.³⁰ Soud tak dospěl k závěru, že u příslušného zaměstnance bez stálého pracoviště je pracovní dobou i cesta k zákazníkovi z bydliště zaměstnance a cesta od zákazníka do bydliště tohoto zaměstnance.

Případ Thue

Jaká je ale situace u zaměstnance, který stálé pracoviště má? Na tuto otázku by mohl pomoci odpovědět případ řešený Soudním dvorem Evropského sdružení volného obchodu (dále také jen „Soudní dvůr ESVO“).³¹ Norský policista konal pracovní cesty mj. za účelem doprovodu vysoce postavených politických představitelů. Tyto pracovní cesty probíhaly nad rámec běžné pracovní doby. Zaměstnanec obvykle dojel z místa svého bydliště na policejní stanici v Gaular, místa obvyklého výkonu práce, které

by se dle české právní úpravy pravděpodobně dalo považovat za pravidelné pracoviště. Vyzvedl si potřebné vybavení a vydal se na cestu. Zaměstnavatel odmítal uznat dobu strávenou na cestě z místa obvyklého výkonu práce za pracovní dobu. Soudní dvůr ESVO ale s tímto nesouhlasil a rozšířil závěry z případu Tyco i na zaměstnance se stálým místem výkonu práce. Soudní dvůr ESVO konstatoval, že pracovní doba při pracovní cestě by měla začít odjezdem z obvyklého/stálého místa výkonu práce nebo bydliště a končit tamtéž, podle toho, co se jeví jako rozumnější.³²

Případ Sverrisson

Na případy Tyco a Thue navazuje i další případ, který řešil Soudní dvůr ESVO.³³ V daném případě šlo o zaměstnance, který byl leteckým mechanikem a pracoval jako inspektor pro islandský dopravní úřad. Vzhledem k povaze pracovní pozice občasně vykonával i inspekční návštěvy v zahraničí. Jeho zahraniční pracovní cesty byly konány i mimo Evropský hospodářský prostor. Zaměstnavatel zastával názor, že čas v rámci zahraniční pracovní cesty strávený cestou z domova do pracovního cíle v zahraničí a cesty zpět ze zahraničí domů nejsou pracovní dobou, s čímž zaměstnanec nesouhlasil. Zaměstnanec cestou musel trávit několik hodin. Zaměstnanec při absolvování zahraniční pracovní cesty poslouchal pokyny zaměstnavatele, byl mu k dispozici, nemohl volně nakládat se svým volným časem a věnovat se svým zájmům. I když při cestě letadlem zaměstnanec nepracoval, vyskytoval se v tomto dopravním prostředku z vůle zaměstnavatele.³⁴ Soudní dvůr ESVO proto opět došel k názoru, že nezbytná doba cesty při pracovní cestě by měla být zahrnuta do pracovní doby.³⁵

I když byly zmíněny některé případy z rozhodovací činnosti Soudního dvora ESVO, je pravděpodobné, že Soudní dvůr Evropské unie by rozhodoval podobně. Soudní dvůr ESVO je nadnárodním soudním orgánem, který řeší spory ohledně dodržování vymezené části práva EU členy Evropského sdružení volného obchodu, kteří jsou zároveň členy Evropského hospodářského prostoru. Může tak dojít k interpretaci vybrané směrnice (2003/88/ES) Soudním dvorem Evropské unie, ale i Soudním dvorem ESVO. Soudní dvůr ESVO ale vykonává působnost pouze v rámci zemí Islandu, Lichtenštejnska a Norska (zároveň nad těmito zeměmi nemá pravomoc Soudní dvůr Evropské unie).

Vzhledem k výše uvedenému by proto bylo vhodné, aby český právní řád zohlednil závěry uvedené ve výše uvedených případech, neboť v současnosti česká právní úprava (např. ohledně definice pracovní doby v § 78 odst. 1 písm. a) zákoníku práce) za těchto okolností plně nekoresponduje se směrnicí 2003/88/ES. Změna by měla spočívat v tom, že čas strávený zaměstnancem cestou na pracovní cestě nad rámec rozvržené směny bude započítáván do pracovní doby. Zaměstnanec totiž nemůže volně disponovat se svou dobou odpočinku, naopak se při pracovní cestě jedná o zájem zaměstnavatele, kvůli kterému se pracovní cesta koná. S ubytováním, které zaměstnavatel zaměstnanci zajistí při (zpravidla vícedenní) pracovní cestě, by mohlo být zacházeno podobně jako s domovem zaměstnance pro účely odpočinku zaměstnance.³⁶

Pracovní pohotovost

Na poli evropské justice byla hojně řešená i problematika pracovní pohotovosti. Nejprve ale několik slov obecně k pracovní pohotovosti. Pracovní pohotovost může po zaměstnanci zaměstnavatel požadovat po dohodě s ním.³⁷ Ve své době odpočinku tak zaměstnanec musí být ve střehu a připraven,

pokud se vyskytne naléhavá potřeba, k případnému výkonu práce nad rámec rozvrhu směn. Pracovní pohotovost smí být dle české právní úpravy držena pouze na jiném místě dohodnutém se zaměstnancem, které je zároveň odlišné od pracoviště zaměstnavatele.³⁸ Doba držení pracovní pohotovosti zaměstnancem není pracovní dobou, jedná se o dobu odpočinku. Pouze pokud k výkonu práce dojde, jedná se o pracovní dobu, za kterou náleží mzda či plat, také se může jednat o práci přesčas.³⁹ Za pracovní pohotovost náleží odměna ve výši nejméně 10 % průměrného výdělku.⁴⁰

Ze zákoníku práce lze dovodit, že pracovní pohotovost by neměla být držena v určitých dobách, ve kterých by nemělo být možné výkon práce nařídit (vzhledem k nepřetržitému odpočinku mezi dvěma směny, nepřetržitému odpočinku v týdnu nebo limitům práce přesčas). Bylo by totiž nelogické držet pracovní pohotovost, když by k výkonu práce nemělo dojít.⁴¹

Zaměstnanec by se měl během pracovní pohotovosti vyvarovat požívání alkoholu, aby případně mohl vykonávat práci a neporušil své pracovněprávní povinnosti.⁴²

Podobně jako je toho schopná pracovní cesta, tak ale i pracovní pohotovost nezanedbatelně zasahuje do možnosti dispozic s dobou odpočinku ze strany zaměstnance (nejen co se alkoholu týče). Zaměstnanec a zaměstnavatel by si v souvislosti s pracovní pohotovostí a zákoníkem práce měli dohodnout zejména vymezení místa držení pracovní pohotovosti, dále ale také způsob kontaktování zaměstnance v případě potřeby a maximální dobu dojezdu k výkonu práce (reakční doba).⁴³ Zaměstnanec by se tedy měl zdržovat pouze v dohodou daném prostoru, aby se mohl v daném limitu dostavit k výkonu práce. A právě ohledně vymezení místa držení pracovní pohotovosti bylo (nejen) v rámci evropského práva řešeno již několik soudních sporů, neboť bylo a je třeba osvětlit, co ještě lze po zaměstnanci rozumně požadovat. Bylo by vhodné, aby případy řešené Soudním dvorem EU byly do budoucna více reflektovány i český právním řádem.

Případ Vorel

Prvně lze zmínit případ Vorel.⁴⁴ Zaměstnanec doktor Vorel byl zaměstnán jako lékař v Nemocnici Český Krumlov a bylo mu nařizováno konat pracovní pohotovost na pracovišti. Zaměstnanec se domáhal toho, aby mu zaměstnavatel doplatil rozdíl mezi odměnou za vykonanou pracovní pohotovost a mzdou, na kterou by měl nárok, pokud by se jednalo o běžný výkon práce. Zaměstnavatel tvrdil, že na tento doplatek nemá zaměstnanec nárok, když v souladu s tehdejší vnitrostátní právní řádem má nárok pouze na odměnu za pracovní pohotovost. Z případu Vorel ovšem vyplývá, že není možné držet pracovní pohotovost fyzicky na pracovišti zaměstnavatele, aniž by se nejednalo o pracovní dobu.⁴⁵ Vzhledem k tomuto případu došlo i ke změně české právní úpravy a pracovní pohotovost může být držena pouze v dohodnutém místě odlišném od pracoviště zaměstnavatele.⁴⁶

Případ Matzak

Situace ale případem Vorel stále nebyla dostatečně vyřešena, neboť záleží na tom, jak je vymezeno místo držení pracovní pohotovosti, popř. reakční doba. V dalším případě, případě Matzak⁴⁷, byl dobrovolný hasič v době pracovní pohotovosti povinen se nepřetržitě zdržovat v blízkosti hasičské stanice tak, aby reakční doba byla maximálně 8 minut v podmínkách plynulé dopravy. Výkon

pracovní pohotovosti byl v případě Matzak hodnocen jako pracovní doba. Je třeba posuzovat, nakolik jsou omezení zaměstnance během pracovní pohotovosti významná, nakolik se zaměstnanec může věnovat svým vlastním zájmům. Pokud tedy bude zaměstnanec velmi omezen, ať už z hlediska reakční doby nebo co se vzdálenosti místa držení pracovní pohotovosti od pracoviště týče, existuje velká pravděpodobnost, že se bude jednat o pracovní dobu, nikoli o pracovní pohotovost (a dobu odpočinku). I sjednání místa držení pracovní pohotovosti do bydliště zaměstnance může být v této souvislosti velmi problematické, protože sebou nese podstatné omezení zaměstnance.⁴⁸

Případ RJ v. Stadt Offenbach am Main

Mohlo by se tedy zdát, že jsou zásahy zaměstnavatele do doby odpočinku zaměstnance řádně omezeny, ovšem tématem bylo třeba se nadále zabývat. Soudní dvůr musel řešit mj. případ dalšího hasiče, který měl být nejenže v době pracovní pohotovosti neustále připraven, měl být v blízkosti služebního automobilu a měl mít připravený zásahový oblek, ale také měl být do 20 minut schopný se dopravit do zaměstnavatelem vymezeného místa. Taková pracovní pohotovost navíc trvala po dlouhou dobu (o víkendu např. od pátku 17.00 do pondělí 7.00 hodin). Zaměstnanec sice nemusel držet pracovní pohotovost na pracovišti zaměstnavatele jako v případě Vorel, ani neměl explicitně stanoveno místo, kde se má během pracovní pohotovosti vyskytovat, jako tomu bylo v případě Matzak, ale okolnosti případu a doba maximálního dojezdu v tomto případě ukázaly na zásahy do možnosti věnovat se svým vlastním zájmům. I vzhledem k intenzitě těchto zásahů bylo konstatováno, že doba pracovní pohotovosti byla pracovní dobou.⁴⁹ Opět se tedy ukazuje důležitost posouzení míry možnosti věnovat se vlastním zájmům v době pracovní pohotovosti.

Případ D. J. v. Radiotelevizija Slovenija

V dalším případě⁵⁰ se jednalo o zaměstnance pracujícího jako odborný technik. Tento zaměstnanec pracoval na dvou vysílacích střediscích a vzhledem k vlastnostem těchto pracovišť měl na obou těchto místech od zaměstnavatele zajištěné ubytování, neboť nebylo možné, aby sem dojížděl ze svého bydliště. V běžný den zaměstnanec 12 hodin pracoval, 6 hodin představovala doba odpočinku a zbývajících 6 hodin měl zaměstnanec pracovní pohotovost. Reakční doba sice byla stanovena tak, aby se zaměstnanec dostavil na pracoviště do hodiny, což je doba delší než ve výše uvedených případech, ale zaměstnanec se domáhal toho, aby byl za dobu pracovní pohotovosti odměněn ve stejné výši, jako za odpracovanou dobu, neboť de facto byl nucen setrvávat v místě výkonu práce 24 hodin denně a zaměstnavatel dle něho zneužil institutu pracovní pohotovost na zavolání. Zaměstnanec se tedy mohl teoreticky volně pohybovat kdekoli chtěl, zaměstnavatel mu neurčil místo, kde se má v době pracovní pohotovosti nacházet, ovšem vzhledem ke specifickým místům výkonu práce se zaměstnanec stejně nemohl věnovat svým vlastním zájmům. Soudní dvůr konstatoval, že je třeba posuzovat i dopad pracovní pohotovosti na oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Je třeba, aby zaměstnanec měl možnost se řádně zregenerovat během doby odpočinku. Pokud dochází k dlouhým nebo častým pracovním pohotovostem, může to mít negativní vliv na psychiku zaměstnance. Zaměstnavatelé by se ale měli snažit své zaměstnance i před takovými psychosociálními riziky chránit.⁵¹ Soudní dvůr též znovu zmínil důležitost možnosti zaměstnance věnovat se svým vlastním zájmům i během pracovní

pohotovosti. Naopak ale jako irrelevantní zhodnotil „nevhodnost bezprostředního okolí dotčeného místa pro volnočasové aktivity“⁵².

Případ XR v. Dopravní podnik hl. m. Prahy

O tom, že je problematika posouzení pracovní pohotovosti jako doby odpočinku, či pracovní doby stále živé téma, svědčí i případ, ve kterém figuroval český zaměstnanec – hasič proti Dopravnímu podniku hl. m. Prahy.⁵³ Zaměstnanci se nelíbilo, že jeho přestávky v práci na jídlo a oddech nejsou započítávány do pracovní doby. Zaměstnanec si sice během této přestávky mohl dojít do závodní jídelny, ale měl být neustále na příjmu vysílačky a v případě potřeby být do 2 minut k dispozici před závodní jídelnou. Závodní jídelna se nacházela 200 metrů od zaměstnancova pracoviště. Mimo otevírací dobu závodní jídelny mohl zaměstnanec využít prostor určený k přípravě jídel v rámci depa, ve kterém pracoval. De facto byl zaměstnanec stále k dispozici zaměstnavateli. Zaměstnavatel ale uznával jako pracovní dobu pouze dobu, ve kterém došlo k výjezdu. Dle zaměstnance se mělo jednat vždy o pracovní dobu. Zde je třeba připomenout případ Vorel, dle kterého není možné konat pracovní pohotovost na pracovišti (viz výše). Konat lze pracovní pohotovost na zavolání, ale i při té je nutné zkoumat povahu omezení daných zaměstnanci zaměstnavatelem (např. reakční doby). Aby se nejednalo o pracovní dobu, musel by mít zaměstnanec šanci nakládat volně se svým časem a věnovat se v něm svým vlastním zájmům.⁵⁴ To se v tomto případě tak úplně nedělo. Z rozsudku Soudního dvora vyplývá, že charakter dotyčných přestávek v práci na jídlo a oddech by mělo být třeba chápat jako pracovní dobu. Neobstál ani argument zaměstnavatele, že se jedná o nahodilé a nepředvídatelné narušení této doby odpočinku, neboť i tato nepředvídatelnost zaměstnance omezuje. „Nejistota, která z této nepředvídatelnosti plyne, totiž může tohoto pracovníka stavět do stavu trvalé ostražitosti.“⁵⁵ Případ je nicméně o to zajímavější, že se jedná o zaměstnavatele a zaměstnance (strany sporu) z České republiky. V rámci soudního řízení před českými soudy již bylo (před položením předběžné otázky Soudnímu dvoru) podáno mj. dovolání k Nejvyššímu soudu, který ale vyslovil závěr, že se v daném případě o pracovní dobu nejedná (soud prvního stupně přitom vyhověl návrhu zaměstnance a byl potvrzen odvolacím soudem). Věc Nejvyšší soud vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.⁵⁶ Ten se obrátil na Soudní dvůr s příslušnými předběžnými otázkami a Soudní dvůr rozhodl, jak bylo uvedeno výše. Je tak velmi dobře vidět rozdíl, jak je stále ještě mnohdy právně vnímána pracovní doba a doba odpočinku v České republice a jak by měla být vnímána eurokonformně. Nutno podotknout, že zákoník práce v současném znění alespoň již obsahuje ustanovení, podle kterého se přiměřená doba na jídlo a oddech u prací, které nemohou být přerušeny, započítává do pracovní doby.⁵⁷

Případ řešený Ústavním soudem České republiky

Výše uvedené případy navazují na rozsáhlejší činnost Soudního dvora a jeho judikaturu. Důležitým pro dokreslení situace a aktuálnost tématu v České republice by ale mohl být i případ ústavní stížnosti řešené Ústavním soudem České republiky.⁵⁸ V něm se řešil spor mezi českým zaměstnancem (hasičem – strojníkem; zaměstnanec byl stěžovatelem) a Letištěm Ostrava, a. s., který se také týkal přestávky v práci na jídlo a oddech, resp. se řešilo, zda se jednalo během přestávek v práci na jídlo a oddech o pracovní dobu a jako takovou je třeba ji odměnit, či nikoli. Zaměstnanec totiž měl být i během

přestávky v práci na jídlo a oddech připraven zasáhnout „v případě potřeby nejpozději do 3 minut na nejvzdálenějším místě letiště“⁵⁹. De facto šlo o (neodměněné) držení pracovní pohotovosti na pracovišti v době přestávky v práci na jídlo a oddech (k pracovní pohotovosti na pracovišti viz případ Vorel). Ústavní soud České republiky ústavní stížnosti vyhověl. S odkazem na § 88 odst. 1 zákoníku práce je rozdíl mezi přestávkou v práci na jídlo a oddech, která se nezapočítává do pracovní doby, a přiměřenou dobou na oddech a jídlo, která se započítává do pracovní doby, u prací, které nemohou být přerušeny. V daném případě došlo mj. k porušení práva na spravedlivou odměnu za práci dle čl. 28 Listiny základních práv a svobod.⁶⁰ Nejvyšší soud přitom (na rozdíl od Ústavního soudu České republiky) ve stěžovatelem napadeném rozsudku mj. shledal, že „práce vykonávané žalobcem neměly charakter prací, které nemohou být přerušeny“.⁶¹

Tolik v souvislosti s pracovní pohotovostí k jednotlivým případům. Na druhou stranu, obecně by ale bylo také vhodné si uvědomit, že zaměstnanec je (povětšinou) přiměřeně rozumná a svéprávná osoba. Pokud se proto zaměstnanec ze své vlastní vůle zaváže v pracovní smlouvě k výkonu práce na místě, které je kupříkladu odlehlé a špatně dopravně dostupné, měl by počítat s tím, že z hlediska doby odpočinku a volnočasových aktivit pro něho nemusí být taková práce komfortní. Navíc svolí-li zaměstnanec k držení pracovní pohotovosti, je za určité omezení svých dispozic s dobou odpočinku, resp. volným časem, částečně odpovědný i sám zaměstnanec. Ohledně vykompenzování takového diskomfortu ze strany zaměstnavatele je ale i tak vhodné dále přemýšlet.

Odvolání z dovolené

Významnou, ne-li nejvýznamnější, dobou odpočinku je nepochybně dovolená. U pracovní pohotovosti dochází k povolání k výkonu práce z doby odpočinku, při „odvolání z dovolené“ dochází též k narušení doby odpočinku, tedy narušení čerpání dovolené, za účelem výkonu práce. Důsledky odvolání z dovolené však mohou být pro zaměstnance v určitém slova smyslu závažnější, a to především z důvodů ekonomických, neboť zaměstnanec může mít zajištěný program na dobu této dovolené. Proto je třeba trochu přiblížit i tuto problematiku.

Obecně platí pravidlo, že dobu čerpání dovolené určuje zaměstnavatel.⁶² Sice může dojít k situaci, kdy bude zaměstnavatel určovat zaměstnanci termín čerpání dovolené na základě přání či žádosti zaměstnance, ovšem k tomu je zapotřebí stále souhlasu zaměstnavatele.

Že je zaměstnance možné z dovolené odvolat, lze dovodit z ustanovení § 217 odst. 3 zákoníku práce ve spojení s faktem, že ohledně termínu čerpání dovolené má onu rozhodovací pravomoc zaměstnavatel (viz výše, ust. § 217 odst. 1 zákoníku práce). V zákoníku práce je ohledně odvolání zaměstnance z dovolené pouze uvedeno, že je takto dotčenému zaměstnanci zaměstnavatel povinen poskytnout náhradu nákladů, které „mu bez jeho zavinění vznikly proto, že zaměstnavatel změnil jemu určenou dobu čerpání dovolené nebo že ho odvolal z dovolené“.⁶³

Zákoník práce nevymezuje konkrétní podmínky pro odvolání zaměstnance z dovolené. Nicméně k odvolání z dovolené by měl zaměstnavatel přistoupit pouze ve výjimečných naléhavých případech, ve kterých se zaměstnavatel neobejde bez přítomnosti příslušného zaměstnance, a zaměstnavatel by neměl zneužívat tohoto práva.⁶⁴ Je vyloučeno, aby sloužilo odvolání z dovolené k šikanování zaměstnance, bossingu atd., podobně jako to může hrozit např. při (nadměrném) vysílání na pracovní cesty (viz výše).

Jak již bylo řečeno, dovolená je dobou odpočinku a zároveň se diskutuje i o právu na odpojení. Proto je velmi důležité si uvědomit, že aby bylo možné zaměstnance z dovolené odvolat, musí mu být toto odvolání z dovolené nějakým způsobem oznámeno. A standardně zaměstnanec nemá v době své dovolené povinnost ani např. zvednout zaměstnavateli telefon. Proto odvolání z dovolené závisí z velké části na tom, zda se vůbec zaměstnavateli podaří toto odvolání zaměstnanci oznámit. Navíc určenou dobu čerpání dovolené je zaměstnavatel povinen zaměstnanci mj. oznámit písemně,⁶⁵ proto by vzhledem k ust. § 564 občanského zákoníku bylo nejspříjemnější učinit i odvolání z dovolené v písemné formě (kvůli hrozbě relativní neplatnosti právního jednání, čehož by se mohl dovolávat zaměstnanec, pokud by neakceptoval své případné neplatné odvolání z dovolené). Je ale možné si představit, že odvolání zaměstnance z dovolené proběhne např. prostřednictvím komunikace po telefonu a vada formy právního jednání bude zhojena následně na pracovišti předáním písemného oznámení o odvolání z dovolené.⁶⁶ Nicméně pokud se zaměstnavateli podaří odvolání zaměstnance z dovolené učinit, měl by mu zaměstnanec vyhovět.

Lze si představit, že někteří zaměstnavatelé budou chtít se zaměstnanci smluvně sjednat povinnost být i při dovolené k zastížení (na telefonu, popř. e-mailu). Tuto praxi lze však, alespoň podle autorky tohoto článku, hodnotit jako velmi pochybnou. Zaměstnanec totiž v době své dovolené nemá plnit pracovní úkoly, nýbrž „obnovovat pracovní sílu“, tedy relaxovat a věnovat se svým vlastním zájmům. Pokud by byl zaměstnanec nucen reagovat na telefonáty zaměstnavatele, popř. sledovat pracovní e-mail, nejedná se již o plnění pracovních úkolů? Mohlo by se jednat o výkon práce a popření smyslu dovolené. Navíc je taková praxe v rozporu s rozvíjejícím se právem na odpojení. V úvahu by mohla připadat také snaha zaměstnavatelů o sjednání pracovní pohotovosti na dobu dovolené, ovšem ani to by dle autorky článku nemělo být možné shledávat zcela v souladu se smyslem a účelem dovolené. Zaměstnanec by se nemohl plně věnovat svým vlastním zájmům, přičemž ohledně těchto zájmů bylo mj. judikováno, že jsou důležitou okolností pro posouzení, zda se při pracovní pohotovosti jedná o pracovní dobu nebo dobu odpočinku (viz výše). Tento závěr judikatury by mohl hrát částečně roli i pro posouzení pracovní pohotovosti při dovolené, zejména pokud se jedná o nepřiměřeně dlouhou dobu trvání pracovní pohotovosti. Míru možnosti věnovat se svým vlastním zájmům by tak bylo vhodné posoudit i při případné pracovní pohotovosti během dovolené. Jak by měl být zaměstnanec připraven k výkonu práce podle pracovní smlouvy, když čerpá dovolenou? Jaká by měla být doba dojezdu na pracoviště při takové pracovní pohotovosti, popř. jaký prostorový okruh by zaměstnavatel takovému zaměstnanci vymezil? Mohl by zaměstnanec odcestovat? Jak dlouhá by taková pracovní pohotovost byla, trvala by po celou dobu zaměstnancovy dovolené? Mnohé by nemuselo být přiměřené a intenzita zásahu do zaměstnancovy doby odpočinku by mohla být značná. Lze se tak přiklonit k závěru, že by nemělo být možné slučovat a zaměňovat dovolenou, resp. odvolání z dovolené, a pracovní pohotovost, když by pro tyto účely mělo sloužit, i se svými komplikacemi pro zaměstnavatele, pouze odvolání zaměstnance z dovolené bez povinnosti neustálého „připojení“ (a contrario k právu na odpojení) zaměstnance. Navíc je v možnostech zaměstnavatele určit termín čerpání dovolené na dobu, kdy mu to z provozních důvodů vyhovuje tak, aby nebylo nutné zaměstnance zbytečně zatěžovat. Samozřejmě je ale vhodné posoudit všechny okolnosti konkrétních případů. Proto by zároveň dle autorky nebylo správné zcela a priori vyloučit využití institutu pracovní pohotovosti při dovolené, když k pracovní pohotovosti je třeba dohody zaměstnavatele se zaměstnancem, na rozdíl od odvolání z dovolené, kde je stěžejní pouze vůle zaměstnavatele.

Aby zaměstnanci nevznikly zbytečné náklady kvůli jeho odvolání zaměstnavatelem z dovolené,

je logické, že je zaměstnavatel povinen příslušné, zaměstnanci bez jeho zavinění vzniklé, náklady nahradit.⁶⁷ Co vše si pod těmito náklady představit? Tyto náklady jsou nejvýraznější, pokud zaměstnanec někam odcestuje na dovolenou za účelem rekreace. Naopak pokud zaměstnanec zůstane v místě svého bydliště, náklady na odvolání zaměstnance z dovolené budou zpravidla (ne však vždy) spíše zanedbatelné. Bez pochyby by měl zaměstnavatel zaměstnanci nahradit např. nezbytné náklady na jeho dopravu (letenky, jízdenky apod.) z místa rekreace vzniklé za účelem jeho dopravy k výkonu práce a náklady (nebo jejich poměrnou část, zejména vzhledem k již čerpanému) vynaložené zaměstnancem na ubytování za účelem rekreace při dovolené. Zde lze zmínit, že v souvislosti se změnou čerpání dovolené, nikoli tedy jejím odvoláním, bude velmi důležité, zda má zaměstnanec svůj termín dovolené již v souladu s právními předpisy určenou, popř. schválenou, nebo zda je „pouze“ naplánovaná podle rozvrhu čerpání dovolené. Pokud je termín dovolené „pouze“ naplánován dle rozvrhu čerpání dovolené, nikoli závazně schválen či určen zaměstnavatelem, neměl by zaměstnanec mít v případě změny doby čerpání dovolené nárok na jakoukoli náhradu nákladů vynaložených na plánování programu takové své dovolené.⁶⁸

Zaměstnanec může během své doby čerpání dovolené cestovat s rodinou a náklady na ubytování, dopravu apod. vynakládat i zbytek rodiny, nikoli pouze zaměstnanec. Jestliže je zaměstnanec z dovolené odvolán, nenaruší se tímto odvoláním soukromé plány pouze zaměstnanci, ale celé této rodině. Komu všemu by měl zaměstnavatel hradit účelně vynaložené náklady? Zbytek rodiny může teoreticky čerpat zbytek dovolené bez dotýcného osoby (zaměstnance). Ale co když nechce, co když bez onoho zaměstnance „nemá cenu“ v rekreaci pokračovat? Co když ani zbytek rodiny bez dotýcného zaměstnance nemůže v rekreaci pokračovat? Zdá se, že na takové situace zákoník práce jednoznačně nemyslí. K řešení této problematiky bohužel dostatečně nepomůže ani judikatura, neboť v takových věcech soudy ještě neměly možnost rozhodnout. To je dáno i tím, že zaměstnanci raději nechtějí vést se svými zaměstnavateli (soudní) spory, neboť jsou na nich ekonomicky závislí.⁶⁹ Poměrně jednoznačná je náhrada příslušných nákladů zaměstnanci odvolanému z dovolené, neboť mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem existuje pracovněprávní vztah a existuje speciální právní úprava v zákoníku práce. Mezi rodinnými příslušníky zaměstnance a jeho zaměstnavatelem ale takový pracovněprávní vztah není. Nicméně případné odvolání z dovolené jejich rodinného příslušníka se dotýká jejich soukromí a rodinného života. Možná by tak nebylo od věci uvažovat nad řešením takového problému v rámci obecné problematiky náhrady škody (nebo snad dokonce i nemajetkové újmy?) podle občanského zákoníku⁷⁰ nebo v rámci náhrady škody z provozní činnosti⁷¹. To by připadalo v úvahu zejména v případech, kdy by zaměstnavatel odvolal z dovolené zaměstnance bez přiměřeného opodstatnění nebo dokonce proto, že by mu chtěl uškodit. Závazně ovšem může rozhodnout až soud.

Závěr

Ač by se mohlo zdát, že volný čas zaměstnance „patří“ pouze jemu a doba jeho odpočinku slouží pouze k aktivitám, o kterých si sám rozhodne, není tomu tak úplně. V určitých situacích je oprávněn zaměstnavatel zasáhnout do doby odpočinku svého zaměstnance. Takové situace nastávají či mohou nastat například při pracovní cestě, pracovní pohotovosti a odvolání z dovolené, čímž se tento článek zabýval. Pro takové zásahy ale platí určité právními předpisy stanovené podmínky, aby byly akceptovatelné z hlediska právního. Na pracovní cesty může zaměstnavatel zaměstnance vyslat a pracovní pohotovost by měl zaměstnavatel po zaměstnanci vyžadovat pouze po dohodě s tímto

zaměstnancem. Odvolání z dovolené by pak mělo být výjimečnou záležitostí a zaměstnavateli se ho ani nemusí podařit uskutečnit, protože zaměstnanec nemá povinnost být během své doby čerpání dovolené pro zaměstnavatele „v dosahu“ (ani např. telefonicky).

Při pracovní cestě se může stát, že zaměstnanec věnuje svému zaměstnavateli část své doby odpočinku, aniž by byla započítána do pracovní doby. Ukazuje se, že taková praxe není zcela ve shodě s evropským právem. Zaměstnanec se nachází na pracovní cestě z důvodu plnění pracovních úkolů a pokynů zaměstnavatele, nikoli z vlastní vůle. V souladu s evropskou judikaturou by bylo vhodnější, aby čas strávený zaměstnancem samotnou cestou na pracovní cestě nad rámec rozvrhu pracovních směn byl považován za pracovní dobu. De lege ferenda by se tak mělo uvažovat nad odpovídající změnou mimo jiné legální definice pracovní doby obsažené v zákoníku práce (ust. § 78 odst. 1 písm. a) zákoníku práce).

Povolání zaměstnance při pracovní pohotovosti k výkonu práce i odvolání z dovolené spojuje potřeba náhlé a naléhavé přítomnosti zaměstnance na pracovišti. Zároveň by ale nebylo vhodné tyto dva instituty v určitých případech zaměňovat. I ohledně pracovní pohotovosti lze spatřovat určité mezery české právní úpravy v porovnání s evropským právem. Je totiž právně problematické zaměstnanci určovat, na jakém místě se má během pracovní pohotovosti nacházet. Zaměstnanec má mít možnost věnovat se i při pracovní pohotovosti svým vlastním zájmům.

Nutnost zohledňovat vlastní zájmy zaměstnance by měla být společná pro pracovní pohotovost, pro pracovní cestu i rozvrhování doby čerpání dovolené zaměstnance. Naopak při odvolání z dovolené přirozeně dochází k potlačení vlastních zájmů zaměstnance. Je proto důležité, aby zaměstnanci byly nahrazeny náklady vzniklé v souvislosti s odvoláním z dovolené. De lege ferenda by také bylo možné (a asi i vhodné) detailněji upravit případnou náhradu nákladů (resp. náhradu újmy) rodinných příslušníků zaměstnance odvolaného z dovolené, neboť tato problematika není zcela jasná.

Lze uzavřít, že obecně je posouzení míry možnosti věnovat se vlastním zájmům zaměstnance důležité pro rozhodnutí, zda se jedná o dobu odpočinku, nebo pracovní dobu, což vyplývá z evropské judikatury.

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

<https://www.iurium.cz/2022/03/18/doba-odpocinku/>

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Seznam poznámek pod čarou

1 Ust. § 78 odst. 1 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákoník práce“) a čl. 2 bod 2. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4 listopadu 2003, o některých aspektech úpravy pracovní doby (dále také jen „směrnice 2003/88/ES“).

2 Ust. § 78 odst. 1 písm. a) zákoníku práce.

3 Čl. 2 bod 1. směrnice 2003/88/ES.

4 Ust. § 2 odst. 2 zákoníku práce.

5 Právo odpojit se od práce by mělo být zabezpečené v celé EU, požadují poslanci. *europarl.europa.eu*, publikováno dne 26.1.2021, citováno dne 12.5.2021. Dostupné online na: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/society/20210121STO96103/pravo-odpojit-se-od-prace-by-melo-byt-zabezpecene-v-cele-eu-pozaduji-poslanci>.

6 Jedná se ale i o mnoho dalších předpisů a dokumentů, viz např. Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 132, Placená dovolená (1970, revidovaná), Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 14, Odpočinek v týdnu (průmysl, 1921), směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1158 ze dne 20. června 2019, o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob a o zrušení směrnice Rady 2010/18/EU, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/15/ES ze dne 11. března 2002, o úpravě pracovní doby osob vykonávajících mobilní činnosti v silniční dopravě zákoník práce, nařízení vlády č. 182/2007 Sb., o odchylné úpravě pracovní doby a doby odpočinku členů jednotky hasičského záchranného sboru podniku, nařízení vlády č. 589/2006 Sb., kterým se stanoví odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců v dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další.

7 Ust. § 90 – 90a zákoníku práce.

8 Ust. § 91 zákoníku práce.

9 Ust. § 92 zákoníku práce.

10 Ust. § 211 a násl. zákoníku práce.

11 Viz např. HŮRKA, Petr. *Význam úpravy pracovní doby pro pracovní právo*. In GOGOVÁ, Radana a kol. *Pracovní doba podle zákoníku práce a dalších souvisejících právních předpisů*. 2. přeprac. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2012, s. 14–15.

12 Ust. § 81 a násl. zákoníku práce.

13 Viz např. 346b odst. 2 zákoníku práce ve spojení s ust. § 2 odst. 2 zákoníku práce.

14 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.1.2021, sp. zn. 21 Cdo 631/2019.

15 Ust. § 163 a násl. zákoníku práce.

16 Ust. § 210 zákoníku práce.

17 Viz ust. § 78 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.

18 Viz ust. § 210 zákoníku práce.

19 Viz ust. § 210 zákoníku práce a contrario.

20 Viz. ust. § 42 odst. 1 zákoníku práce a § 240 zákoníku práce; je možný i konkludentní souhlas zaměstnance nastoupením na pracovní cestu.

21 Viz např. ust. § 153 zákoníku práce.

22 Ust. § 8 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „občanský zákoník“).

23 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6.8.2015, sp. zn. 21 Cdo 5306/2014.

24 Ust. § 106 odst. 2 zákoníku práce.

25 Jak ostatně bylo konstatováno např. v Rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 9.10.2018, sp. zn. 21 Cdo 1561/2018, ve kterém se řešilo účelové vyslání na pracovní cestu zaměstnance mj. tak, aby mu byla znemožněna účast na soudních jednáních a zároveň tato pracovní cesta měla být realizována za podmínek, které odporovaly právním předpisům.

26 Ust. § 34b odst. 2 zákoníku práce.

27 DANDOVÁ, Eva. Je veškerý čas strávený na služební cestě dobou pracovní? *bozpinfo.cz*, publikováno dne 4.2.2008, citováno dne 29.5.2021. Dostupné online na: <https://www.bozpinfo.cz/je-veskery-cas-straveny-na-sluzebni-ceste-dobou-pracovni>.

28 Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 10.9.2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (CC.OO.) v. Tyco Integrated Security SL a Tyco Integrated Fire & Security Corporation Servicios SA, C-266/14 (dále také jen „případ Tyco“).

29 Bod 37 případu Tyco.

30 Podobně bod 45 případu Tyco.

31 Rozsudek Soudního dvora Evropského sdružení volného obchodu ze dne 27.11.2017, Thorbjørn Selstad Thue v. The Norwegian Government, E-19/16 (dále také jen „případ Thue“).

32 Body 72 a 83 případu Thue.

33 Rozsudek Soudního dvora Evropského sdružení volného obchodu ze dne 15.7.2021, Eyjólfur Orri Sverrisson v. The Icelandic State, E-11/20 (dále také jen „případ Sverrisson“).

34 Viz body 49–52 případu Sverrisson.

35 Body 56–57 případu Sverrisson.

36 Bod 47 případu Sverrisson.

37 Ust. § 95 odst. 1 zákoníku práce.

38 Ust. § 78 odst. 1 písm. h) zákoníku práce.

39 Ust. § 95 zákoníku práce.

40 Ust. § 140 zákoníku práce.

41 ŠTEFKO, Martin. § 95. In BĚLINA, Miroslav a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 518.

42 Viz ust. § 106 odst. 4 písm. e) zákoníku práce.

43 Tamtéž.

44 Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 11.1.2007, Jan Vorel v. Nemocnice Český Krumlov, C-437/05 (dále také jen „případ Vorel“).

45 Viz např. čl. 27 případu Vorel.

46 Ust. § 78 odst. 1 písm. h) zákoníku práce.

47 Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 21.2.2018, Ville de Nivelles v. Rudy Matzak, C-518/15 (dále také jen „případ Matzak“).

48 PROCHÁZKA, Tomáš. *Úprava pracovní doby v zákoníku práce optikou judikatury SDEU*. In PICHRT, Jan, KOLDINSKÁ, Kristina a MORÁVEK, Jakub (eds.). *Obrana pracovního práva. The Defence of Labour Law. Pocta prof. JUDr. Miroslavu Bělinovi, CSc.* 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2020, s. 156.

49 Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 9.3.2021, RJ v. Stadt Offenbach am Main, C-580/19.

50 Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 9.3.2021, D. J. v. Radiotelevizija Slovenija, C-344/19.

51 Viz čl. 61–65 rozsudku Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 9.3.2021, D. J. v. Radiotelevizija Slovenija, C-344/19.

52 Čl. 66 rozsudku Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 9.3.2021, D. J. v. Radiotelevizija Slovenija, C-344/19.

53 Rozsudek Soudního dvora (desátého senátu) ze dne 9.9.2021, XR v. Dopravní podnik hl. m. Prahy, C-107/19.

54 Viz bod 33–34, 43 rozsudku Soudního dvora (desátého senátu) ze dne 9.9.2021, XR v. Dopravní podnik hl. m. Prahy, C-107/19.

55 Bod 41 rozsudku Soudního dvora (desátého senátu) ze dne 9.9.2021, XR v. Dopravní podnik hl. m. Prahy, C-107/19.

56 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12.6.2018, sp. zn. 21 Cdo 6013/2017.

57 Ust. § 88 odst. 1 věta 2 zákoníku práce; na rozdíl např. od ust. § 89 odst. 1 a 5 zákona č. 65/1965

Sb., zákoník práce, ve znění účinném ke dni 31.12.2006.

58 Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II.ÚS 1854/20.

59 Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II.ÚS 1854/20.

60 Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 18. 10. 2021, sp. zn. II.ÚS 1854/20.

61 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2020, sp. zn. 21 Cdo 3521/2019.

62 Ust. § 217 odst. 1 zákoníku práce.

63 Ust. § 217 odst. 3 zákoníku práce.

64 Ust. § 8 občanského zákoníku.

65 Ust. § 217 odst. 1 posl. věta zákoníku práce.

66 V souladu s ust. § 582 odst. 1 občanského zákoníku.

67 Ust. § 217 odst. 3 zákoníku práce.

68 KOŠNAR, Michael. *Změna určené doby čerpání dovolené a odvolání z dovolené*. In KOŠNAR, Michael. SCHMIED, Zdeněk. *Dovolená a její aplikace v praxi s praktickými příklady k 1. 1. 2021*. 3. podst. přeprac. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2020, s. 104-107.

69 Pro ilustraci viz např. JELÍNKOVÁ, Adéla. Šéf musel platit za zrušenou dovolenou celé rodině. *novinky.cz*, publikováno dne 15.3.2018, citováno dne 8.6.2021. Dostupné online na: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/sef-musel-platit-za-zrusenou-dovolenou-cele-rodine-40063310>.

70 Ust. § 2894 a násl. občanského zákoníku.

71 Ust. § 2924 občanského zákoníku.



Odborný článek

Mohou obce odpovídat za škodu vzniklou zákazem hazardu na jejich území?

Vít Fišer

Autor je absolventem Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. V současné době působí jako interní právník Magistrátu města Liberec.

Abstrakt

Článek se zabývá problematikou povolování hazardních her na území obce. Jeho hlavním obsahem je popis možné regulace hazardu obcí a návrh řešení odpovědnosti obce za škodu v důsledku takové regulace. Těžiště příspěvku tvoří rozbor judikatury českých soudů.

Abstract

The article deals with an issue of giving permission to a gambling in a municipality. A description of a possible municipality's regulation of gambling and a suggested solution to a municipality's liability caused by such regulation are two main contents of the article. The analysis of the Czech case law is the core of this contribution.

Úvod

Problém s takovou otázkou vyvstává v posledních letech opakovaně, jelikož více a více obcí se snaží o určitou míru regulace hazardu na svém území.¹ Tento krok je ale často doprovázen výslovnými hrozbami provozovatelů hazardu žalováním obce o náhradu škody.² Tohoto kroku se často bojí zastupitelé dané obce, tudíž si i mnohdy nechávají vypracovávat stanoviska právních kanceláří k připravovanému zákazu hazardu.³

Již od svého vzniku mají obce jako základní územní samosprávné celky tendenci regulovat obecně závaznými vyhláškami (dále jen „OZV“) hazard na svém území. Tato pravomoc, ačkoliv dlouho zákonem výslovně nepřiznána, byla v roce 2011 potvrzena Ústavním soudem (dále jen „ÚS“).⁴ S přijetím zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „ZHH“), došlo od 1. 1. 2017 i k podrobné úpravě těchto „hazardových“ OZV zákonodárcem, konkrétně v § 12 ZHH. Došlo též k nové úpravě v rámci celého procesu povolování provozu hazardních her. Tato kompetence je nyní rozdělena mezi Ministerstvo financí (vydává tzv. základní povolení povolující typ hazardní hry pro celé území ČR) a obecní úřady (v přenesené působnosti vydávají povolení k umístění herního prostoru na dobu trvání právních účinků základního povolení, nejdéle však na dobu 3 let dle § 98 odst. 3 ZHH).

Na vydání takového povolení k umístění herního prostoru je právní nárok, pokud žadatel dle § 98 ZHH:

1. má základní povolení od Ministerstva financí,
2. uvedl v žádosti formální náležitosti dle § 99 ZHH,
3. nejedná v rozporu s OZV obce.

Právě bod 3 je důležitý, jelikož v podstatě říká, že vydání povolení k umístění herního prostoru nesmí být v rozporu se samosprávou obce, tj. možností regulace hazardu obce na svém území formou OZV dle § 12 ZHH. Pokud provozovatel hazardních her přestane tyto podmínky splňovat, obecní úřad povolení k umístění herního prostoru zruší ex offio dle § 103 odst. 2 písm. b) ZHH.

Tento postup povolování hazardu připomíná proces umisťování staveb dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon). Lze souhlasit s názorem Tomáše Hrstky, který uvádí, že: *„Nová právní úprava tak svádí k tomu, aby byl systém regulace hazardu chápán jako kooperace přenesené státní správy a samosprávy, kdy samospráva vytyčuje koncepční pravidla týkající se území obce a přenesená státní správa tato koncepční pravidla aplikuje na konkrétní žádosti. Tento systém může připomínat proces umisťování staveb, kdy stavební úřad (zpravidla orgán obce v přenesené působnosti) zjišťuje, zda je konkrétní stavební záměr (tedy umístění stavby) v souladu s koncepčními požadavky územního plánu dané obce, který byl přijat v samostatné působnosti zastupitelstvem dané obce. Stejně jako stavební úřad, obecní úřad v přenesené působnosti se znalostí místních poměrů posuzuje (krom jiného), zda je konkrétní žádost o povolení k umístění herního prostoru na území obce v souladu s kritérii obecně závazné vyhlášky regulující provozování hazardu, kterou přijalo zastupitelstvo dané obce.“*⁵

Možnost obce regulovat hazard na svém území

Tuto pravomoc obce detailněji rozvádí § 12 ZHH, který stanovuje, že obec může formou OZV určité typy hazardních her alternativně regulovat tak, že:

1. mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených OZV, nebo
2. nesmí být provozovány na místech a v čase určených OZV, nebo
3. provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno.

Taková OZV musí být založena „na objektivních, konzistentních, nediskriminačních a předem známých kritériích, což nejen odpovídá výše uvedeným ústavním principům státní správy a principům dobré správy, ale i ustálené judikatuře Evropského soudního dvora.“⁶ Z toho lze usuzovat, že obce by se měly vyvarovat příliš konkrétním výčtovým OZV, které povolují/zakazují hazard jen na určitých adresách města. Nejvyšší soud (NS) je totiž v minulosti posoudil jako nezákonné z důvodu jejich diskriminační povahy a v důsledku toho přiznal náhradu škody dle zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Dle NS se totiž fakticky jednalo o rozhodnutí, nikoliv o OZV.⁷ Pokud se obec přeci jen rozhodne k výčtovým OZV přistoupit, „musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá...Nejsou-li tedy tyto důvody vyjádřeny v obecně závazné vyhlášce, může je obec zformulovat až dodatečně.“⁸

Dle jakého zákona by obec odpovídala

Abychom znali předpoklady odpovědnosti obce za škodu vzniklou provozovateli hazardních her, musíme nejprve určit, podle jakého zákona by se dotčený provozovatel mohl domáhat náhrady újmy. ZHH zvláštní úpravu o odpovědnosti za škodu v případě zákazu hazardu formou OZV nezná. To je rozdíl oproti stavebnímu zákonu, který upravuje v § 102 právo vlastníka pozemku na náhradu škody vzniklé v důsledku určitých změn v území (opatření o stavební závěře, změny územního plánu).

Možnost odpovědnosti dle zák. č. 82/1998 Sb.

Dle NS je zák. č. 82/1998 Sb. lex specialis k obecné úpravě náhrady škody v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „NOZ“), dle § 2910.⁹ S tím lze souhlasit, jelikož účelem zákona č. 82/1998 Sb. je zvláštní úprava podmínek odpovědnosti při výkonu veřejné moci, tj. vystupuje-li strana právního vztahu autoritativně, tj. rozhoduje o právech a povinnostech druhé strany (fyzické či právnické osoby).¹⁰

Je otázka, zda lze dle § 3 a násl. zák. č. 82/1998 Sb. napadat pouze rozhodnutí obecního úřadu o zrušení povolení k umístění herního prostoru vydané dle § 103 ZHH právě v důsledku OZV zakazující hazard, nebo lze napadnout dle § 19 a násl. zák. č. 82/1998 Sb. i přímo takovou „hazardovou“ OZV. Dle § 5 a § 19 zák. č. 82/1998 Sb. lze výslovně požadovat náhradu pouze za 1) nezákonné rozhodnutí, nebo 2) nesprávný úřední postup. Jelikož OZV je normativním správním aktem, nelze ji považovat za rozhodnutí a dle NS ani za nesprávný úřední postup.¹¹

Podle mého názoru je však takový rigidní přístup judikatury NS neudržitelný, jelikož by mohl vést k tomu, že např. obec by na svém území zakázala hazard formou OZV, avšak vydaná povolení k umístění herního prostoru by obecní úřad vůbec nerušil dle § 103 ZHH, jelikož by OZV obsahovala přechodné ustanovení, že povolení vydaná přede dnem nabytí účinnosti OZV by zůstávala v platnosti (tj. jejich platnost by vypršela nejdéle po 3 letech od vydání povolení k umístění herního prostoru dle § 104 ZHH). Nebylo by vydáno tedy žádné rozhodnutí, a tudíž by obec nemohla být žalována dle zák. č. 82/1998 Sb., ačkoliv by bylo nepochybně zasaženo do vlastnického práva provozovatelů hazardu.

NS navíc připustil odpovědnost obcí dle zák. č. 82/1998 Sb. i v případě nezákonných územních plánů, které mají formu opatření obecné povahy, na něž se dikce zák. č. 82/1998 Sb. také výslovně nevztahuje.¹² V našem případě sice jde o rozdílnou formu napadeného aktu (OZV), jak je ale uvedeno výše, ZHH svým konceptem povolování hazardních her připomíná řízení dle stavebního zákona, jelikož obec v samostatné působnosti reguluje hazard na svém území formou OZV dle § 12 ZHH (stejně jako obce vydávají v samostatné působnosti územní plán, ale ve formě opatření obecné povahy), ale vyřizování konkrétních žádostí o vydání povolení k umístění herního prostoru obecním úřadem je výkonem přenesené působnosti dle § 97 odst. 1 ZHH (stejně jako když stavební úřady vydávají v přenesené působnosti rozhodnutí). Výkon této přenesené správy však nesmí být v rozporu s OZV, tj. se samostatnou působností obce (stejně ve stavebním řízení, kdy vydání stavebního povolení nesmí být v rozporu s územním plánem).

Na zákaz hazardu formou OZV tudíž můžeme analogicky aplikovat judikaturu NS, který odpovědnost obcí za škodu vlastníkům pozemků způsobenou změnou územního plánu, tj. způsobenou změnou opatření obecné povahy (která nespadá pod rozsah § 102 stavebního zákona), posuzuje dle zák. č. 82/1998 Sb.¹³ Tento závěr NS potvrdil i v dalších rozhodnutích.¹⁴ Praxe NS je tedy taková, že v případech nezákonných opatření obecné povahy analogicky uplatňuje pravidla o nezákonném rozhodnutí dle zák. č. 82/1998 Sb.¹⁵ Navíc NS připustil možnost postupovat dle zák. č. 82/1998 Sb. i v případech nezákonných OZV, které zakazovaly hazard na určitých místech. Dle NS šlo sice formálně o OZV, avšak materiálně o rozhodnutí.¹⁶ Jak však uvádím níže, nezákonnost OZV se bude prakticky vztahovat jen na výčtové a diskriminační vyhlášky, tj. nezákonné OZV bude téměř vždy materiálně rozhodnutím.

Předpoklady odpovědnosti dle zák. č. 82/1998 Sb.

Tyto předpoklady jsou: 1) musí se jednat o rozhodnutí (nebo OZV), 2) musí být zrušeno pro nezákonnost, 3) musí být pravomocné nebo předběžně vykonatelné, 4) vznik újmy, 5) příčinná souvislost mezi vydáním nezákonného rozhodnutí a vznikem újmy, 6) vyčerpání opravných prostředků, 7) oprávněný subjekt (aktivní legitimace). V našem případě budu řešit jen body, které mohou přinést výkladové obtíže.

Zrušení rozhodnutí pro nezákonnost

Jak jsem uvedl výše, napadnout lze jak samostatnou nezákonnou OZV, tak i rozhodnutí o zrušení povolení vydané na základě nezákonné OZV. Jelikož je OZV podzákonný právní předpis, soudy by v případě napadení rozhodnutí obecního úřadu zrušujícího povolení k umístění herního prostoru

mohly posoudit zákonnost podkladové OZV, incidenčně ji neaplikovat (čl. 95 odst. 1 Ústavy) a nezákonné rozhodnutí zrušit. Pokud by však provozovatelé napadali až zrušující rozhodnutí obecního úřadu (nikoliv samostatnou OZV), museli by žalovat stát, jelikož jde o přenesenou působnost (§ 97 odst. 1 ZHH ve spojení s § 3 odst. 1 písm. c) zák. č. 82/1998 Sb.). Obec by tak odpovídala státu v případě regresu dle § 16 odst. 1 zák. č. 82/1998 Sb.

Jak v případě napadení OZV, tak napadení rozhodnutí obecního úřadu, by musela být nezákonná OZV regulující hazard. Nelze zřejmě vycházet z doktríny, že protiprávní by bylo každé zasazení do absolutního práva. Pak by totiž byla nezákonná každá OZV regulující hazard, jelikož by zasahovala do vlastnického práva provozovatelů. Navíc by šlo o faktickou nemožnost obcí vykonávat samosprávu. Dle ustálené judikatury ÚS: „Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spojeno se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody.“¹⁷ Tento názor ÚS potvrdil i v případě zákazu hazardu na území obce formou OZV. „Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů – stejně jako každý jiný subjekt práva – si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek).“¹⁸ To potvrdil i Městský soud v Praze: „nad žalobcovým právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích, převažuje právo obcí na samosprávu. Je třeba vzít v potaz, že žalobce podniká v oboru s negativními dopady na společnost, který je proto předmětem přísných zákonných restrikcí. Postup žalovaného, který v reakci na přijetí OZV zrušil žalobcovo povolení, přímo odpovídá zákonné úpravě a potvrzuje ho i judikatura Ústavního soudu. Nemůže proto jít o postup neproporcionálně zasahující do práv žalobce či neadekvátně porušující princip právní jistoty, neboť je vyvážen legitimním cílem sledovaným OZV.“¹⁹

Nezákonnost OZV by tak musela spočívat zřejmě v tom, že by nesplňovala kritéria, jakými jsou „vhodnost a rozumnost takové regulace a to zejména s ohledem na princip proporcionality, tj. zda míra takového omezení je přiměřená konkrétním podmínkám a je v souladu s principem nediskriminace provozovatelů a zákonem na ochranu hospodářské soutěže... v případě regulace provozování hazardních her je třeba, aby obec před vydáním obecně závazné vyhlášky vždy stanovila dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě kterých bude taková podoba regulace uplatňována. Tato pravidla by přitom měla být předem známá a přezkoumatelná. Pravidla by měla obsahovat objektivní zdůvodnění, ze kterého bude patrné, že regulace je nezbytná k dosažení legitimního cíle, který je obec oprávněna sledovat (např. zajištění veřejného pořádku, zákaz provozu loterií v historickém centru obce apod.). Pravidla by také měla stanovovat kritéria (mantinely), dle kterých bude obec jednotlivé provozovny vybírat. Tato kritéria by měla vycházet především ze znalosti místních poměrů v obci (ve kterých provozovnách dochází k narušování veřejného pořádku apod.). Vzhledem k výše uvedenému se proto nejvíce jako vhodné vymezovat v obecně závazné vyhlášce místa s uvedením konkrétních adres (ulice s číslem popisným) nebo názvu provozoven, neboť z takového výčtu by nebylo možno ověřit, zda obec při určení těchto míst nepostupovala v rozporu se zásadou nediskriminace a zákonem na ochranu hospodářské soutěže.“²⁰ Nezákonná OZV by tedy nejčastěji byla výčtová regulace konkrétních adres, kde by byl hazard zakázán a takový postup by obec nedokázala podložit přezkoumatelnými důvody, jakými jsou např. sociální vyloučenost lokality nebo zvýšená kriminalita v lokalitě (byť až v řízení před soudem).²¹

Co se týče podmínky zrušení, problém nastává při samostatném napadení OZV. Nejde o rozhodnutí, které může zrušit nadřízený správní orgán v důsledku opravných nebo dozorčích prostředků.

OZV může zrušit pouze ÚS dle § 123 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Dle NS se ale na této podmínce nemusí trvat. Stačí, pokud Ministerstvo vnitra vyhodnotí OZV jako nezákonnou, vyzve obec ke zjednání nápravy a obec výzvu uposlechne.²² Provozovatelé tedy budou moci podávat podněty Ministerstvu vnitra k výkonu dozoru dle § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, přičemž nebudou muset čekat, zda v řízení před ÚS dojde ke zrušení OZV (pokud obec OZV upraví/zruší dle výzvy Ministerstva vnitra).

Aktivní legitimace

Zde opět nastává problém v případě napadení OZV samostatně. Jak jsem uvedl výše, postupovali bychom analogicky dle ustanovení o nezákonném rozhodnutí, v našem případě nezákonném rozhodnutí vydaném obcí v samostatné působnosti dle § 19 a násl. zák. č. 82/1998 Sb., jelikož napadená OZV byla vydána v rámci samosprávy. Dle § 20 odst. 1 zák. č. 82/1998 Sb. mají právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda. OZV má ale neurčitý počet adresátů, není vydávána ve správním řízení. Muselo by se tedy postupovat dle § 20 odst. 2 zák. č. 82/1998 Sb., kdy je aktivně legitimován každý, komu rozhodnutím (OZV) vznikla újma, tj. byl nucen přinést zvláštní obět.²³ V našem případě tedy každý provozovatel, jenž byl v důsledku OZV nucen ukončit svou činnost spočívající v provozu hazardních her zakázaných danou OZV.

Možnost odpovědnosti dle § 2913 NOZ

V minulosti se často stávalo, že obce uzavřely smlouvu s provozovatelem hazardních her o podmínkách takového provozu, přičemž provozovatelé mnohdy smluvně souhlasili s přísnějšími podmínkami své činnosti, než po nich požadoval tehdejší zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích (zrušen k 1. 1. 2017 ZHH). Pokud by obec v OZV zakázala hazard na svém území, přičemž by s provozovatelem měla uzavřenou takovou smlouvu, mohl by se provozovatel domáhat náhrady své újmy dle § 2913 NOZ. V důsledku přijetí OZV došlo k zániku smlouvy mezi obcí a provozovatelem dle § 2006 NOZ pro následnou nemožnost plnění. Dluh je totiž nesplnitelný, i pokud se stane po svém vzniku právně nedovoleným. To ovšem nic nemění na případné povinnosti hradit škodu dle § 2913 NOZ.²⁴

Předpoklady odpovědnosti dle § 2913 NOZ

Tyto předpoklady jsou: 1) porušení smluvní povinnosti, 2) vznik újmy, 3) příčinná souvislost, 4) absence liberujícího důvodu.

Porušení smluvní povinnosti nastane, pokud by obec neoprávněně nedostála očekáváním provozovatelů založených na smlouvě.²⁵ Již zde nastává první problém se splněním předpokladů, aby obec odpovídala za škodu způsobenou provozovatelům hazardu. Proti právu provozovatelů na plnění smluvních očekávání stojí právo obcí na samosprávu (zde konkrétně právo na regulaci hazardu formou OZV). Tato práva by se tudíž musela poměřovat. Dle konstantní judikatury českých soudů téměř vždy převažuje právo na samosprávu, neboť provozovatelé si měli být vědomi, že jejich právo může

být omezeno změnou legislativy (vydáním OZV), a to kdykoliv v době trvání platnosti rozhodnutí o povolení k umístění herního prostoru. To je navíc podpořeno argumentem, že provozovatelé podnikají v oboru s negativními dopady na společnost, který je proto předmětem přísných zákonných restrikcí, a přijetí OZV zakazující hazard často sleduje legitimními cíle.²⁶ Přijetí OZV zakazující hazard je tedy legitimní prostředek k dosahování cílů, jež jsou ve veřejném zájmu.²⁷ Pokud obce vykonávají své právo samosprávy v souladu se zákonnými právními předpisy (jak to předpokládá § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích), nelze toto právo omezit vlastnickým právem provozovatelů a právem provozovatelů podnikat.²⁸

Závěr

Povinnost obcí hradit provozovatelům škodu v důsledku regulace hazardu na svém území formou OZV by se zřejmě řídila výhradně zák. č. 82/1998 Sb., případně § 2913 NOZ u porušení smluvního závazku obce daného provozovatelům hazardních her.

Lze napadnout jak rozhodnutí obecního úřadu zrušující povolení k umístění herního prostoru, tak samotnou „hazardovou“ OZV. Pokud by však bylo napadeno zrušující rozhodnutí obecního úřadu (nikoliv samostatná OZV), museli by provozovatelé žalovat stát, jelikož jde o přenesenou působnost (§ 97 odst. 1 ZHH ve spojení s § 3 odst. 1 písm. c) zák. č. 82/1998 Sb.). Obec by tak odpovídala státu v případě regresu dle § 16 odst. 1 zák. č. 82/1998 Sb.

Jak však můžeme vidět z výše uvedeného, povinnost obcí hradit provozovatelům takovou škodu je v podstatě vyloučena, až na krajní případy výčtových a diskriminačních OZV, jež jsou z nedostatku důvodů pro takovou regulaci nepřezkoumatelné. Judikatura ÚS i nižších soudů totiž poskytuje právu obcí na samosprávu svých záležitostí veřejného zájmu vysokou míru ochrany. Obcím tedy postačuje, pokud se daná OZV bude rovněž vztahovat na všechny případné provozovatele na území obce, tj. obec zakáže hazard na celém svém území. Případně se může vztahovat pouze na provozovatele na určitých adresách, pokud to bude odůvodněno (např. vysokou mírou kriminality v dané oblasti, sociální vyloučeností lokality, opakovaného porušování podmínek provozu).²⁹

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

<https://www.iurium.cz/2022/02/11/skoda-hazard/>

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Seznam poznámek pod čarou

- 1 Např. Jablonec nad Nisou, Havířov, Jesenice, Děčín nebo Ústí nad Labem.
- 2 ŠTINGL, Michal. Kasino hrozí městu Jesenice vymáháním desítek milionů. *ctidoma.cz*, publikováno dne 4. 6. 2016, citováno dne 11. 9. 2021. Dostupné online na: <https://www.ctidoma.cz/zpravodajstvi/2016-06-04-kasino-hrozi-mestu-jesenice-vymahanim-desitek-milionu-24618>
- 3 Např. důvodová zpráva. Dostupná online: <https://www.mestojablonec.cz/cs/samosprava/zastupitelstvo/2018/zastupitelstvo-21-06-2018/program-a-materialy-zastupitelstva.html>
- 4 Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, č. j. Pl. ÚS 56/10-1.
- 5 HRSTKA, Tomáš. Obecně závazné vyhlášky na regulaci hazardu (v roce 2017 a letech následujících). *epravo.cz*, publikováno dne 30. 7. 2018, citováno dne 8. 9. 2021. Dostupné online na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/obecne-zavazne-vyhlaskey-na-regulaci-hazardu-v-roce-2017-a-letech-nasledujicich-107958.html>
- 6 Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2016 Sb., s. 132.
- 7 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011.
- 8 Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, č. j. Pl. ÚS 41/18-1.
- 9 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013.
- 10 GRÍBKOVÁ, Petra a kolektiv. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem – judikatorní komentář*. Ostrava: CODEXIS publishing, 2017. (§1).
- 11 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005.
- 12 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013.
- 13 Tamtéž.
- 14 Např. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2018, č. j. 22 Cdo 2291/2016-179 nebo Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2018, č. j. 30 Cdo 3079/2016 – 161.
- 15 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1642/2018.
- 16 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011.
- 17 Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96.
- 18 Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.
- 19 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2018, č. j. 10 Af 3/2015-49.
- 20 PELC, Vladimír. *Daň z hazardních her*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, 2016. (§12 ZHH).
- 21 Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, č. j. Pl. ÚS 41/18-1.

22 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011.

23 MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané opatřeními MZd po jejich zrušení. *advokatnidenik.cz*, publikováno dne 21. 5. 2020, citováno dne 10. 9. 2021. Dostupné online na: https://advokatnidenik.cz/2020/05/21/poskytovani-nahrad-za-ujmy-vyvolane-mimoradnymi-opatrenimi-ministerstva-zdravotnictvi-po-jejich-zruseni/#_ftn38

24 HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1219 (§ 2006 NOZ).

25 HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1565 (§ 2913 NOZ).

26 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2018, č. j. 10 Af 3/2015-49.

27 Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96.

28 Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

29 Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, č. j. Pl. ÚS 41/18-1.



Odborný článek

Postoj Polska k unijní úpravě týkající se majetkových poměrů mezinárodních párů

Klára Tomešová

Autorka je studentkou doktorského studia na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci se zaměřením na evropské a mezinárodní právo. Působí rovněž jako asistentka soudce Krajského soudu v Ostravě. Příspěvek vznikl díky podpoře Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci v rámci projektu StartUp 2021/2022.

Abstrakt

V roce 2016 došlo k přijetí nařízení o majetkových poměrech manželů a nařízení o majetkových důsledcích registrovaného partnerství. Stalo se tak na základě využití institutu posílené spolupráce, ke které přistoupilo celkem 18 členských států EU včetně České republiky, neboť se členské státy nedokázaly na úpravě jednomyslně shodnout. Mezi státy, které nařízení nepřijaly, se zařadilo Polsko. Příspěvek se zaměřuje na postoj Polska k této unijní úpravě, konkrétně na zhodnocení důvodů, jež Polsko vedly k neúčasti na této posílené spolupráci a také na důsledky, které tato neúčast přináší pro česko-polské vztahy v oblasti rodinného mezinárodního práva soukromého.

Abstract

In 2016, the matrimonial property regimes regulation and the regulation on the property consequences of registered partnerships were adopted. This was based on the use of enhanced cooperation, to which a total of 18 EU Member States, including the Czech Republic, acceded, as the Member States could not unanimously agree on regulations. Poland was among the countries that did not accept these regulations. The paper focuses on Poland's attitude towards these EU regulations, in particular on the assessment of the reasons that led Poland to not participate in this enhanced cooperation and also on the consequences that this non-participation brings for the Czech-Polish relations in the field of private international family law.

Úvod

Evropská unie jako regionální ekonomický integrační celek umocňuje mobilitu osob, která přispívá k internacionalizaci lidských vztahů. Zakotvení obecného práva občanů členských států na volný pohyb a pobyt v rámci Evropských společenství, jakož i vytvoření schengenského prostoru, výrazně zjednodušilo mobilitu osob, jejímž důsledkem je nárůst soukromoprávních poměrů s mezinárodním prvkem.¹ Následné navazování partnerských vztahů s jinými státními příslušníky evropských zemí není tedy ničím ojedinělým. Pokud dojde k uzavření sňatku, stane se otázka majetkových vztahů mezi manžely aktuální, a to jak po dobu trvání manželství, tak zejména při jeho případném skončení. Jakmile dojde na správu či dělení majetku těchto párů, často dochází k praktickým i právním potížím, které souvisí s velkou rozdílností předpisů – jak vnitrostátního hmotného práva, tak i mezinárodního práva soukromého, které upravují oblast majetkových poměrů v manželství a jiných forem svazků na území členských států, a páry si tak nemusí být jisty, podle jakého práva se řídí jejich vztah s ohledem na společný majetek.

Až do roku 2016 žádná úprava v rámci sjednocování práva v EU neřešila problematiku týkající se majetkových poměrů mezi manžely. Po dlouholetých diskuzích a uvědomění si potřeb unijní úpravy majetkových poměrů mezi manžely došlo nakonec v červnu téhož roku k přijetí Nařízení Rady (EU) 2016/1103 ze dne 24. června 2016 provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů v manželství (dále jen „nařízení o majetkových poměrech manželů“) a Nařízení Rady (EU) 2016/1104 ze dne 24. června 2016 provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových důsledků registrovaného partnerství (dále jen „nařízení o majetkových důsledcích registrovaného partnerství“). Členské státy se původně nedokázaly na úpravě majetkových poměrů párů jednomyslně shodnout, a proto došlo k přijetí obou nařízení za využití posílené spolupráce, o jejíž navázání zažádalo celkem osmnáct členských států EU včetně České republiky.² S ohledem na úzkou souvislost manželství a registrovaného partnerství měly být oba návrhy nařízení přijaty současně v jednom balíčku, aby se tak zajistilo rovné zacházení mezi manžely a registrovanými partnery.³ To se po následných diskusích začalo jevit jako problematické, neboť se ukázalo, že za takových okolností nemohou zejména státy, které svazky osob stejného pohlaví neuznávají, souhlasit s přijetím nařízení.

Regulace poměrů osob stejného pohlaví stále bývá provázena velkým zájmem veřejnosti, a především konzervativní státy⁴ se k této otázce staví negativně. Mezi státy, které nařízení nepřijaly, se tak zařadilo například Slovensko, Maďarsko či Polsko. Právní úprava partnerských vztahů mezi osobami stejného pohlaví není pouze otázkou společensko-politickou, roli zde hrají kulturní tradice a zejména náboženství. Právě Polsko se řadí mezi státy s vysokým počtem věřících, respektive členů římskokatolické církve.

Autorka se v příspěvku zaměří na kritické zhodnocení postoje Polska k unijní úpravě týkající se majetkových poměrů mezinárodních párů a také na důsledky, které tato neúčast přináší pro česko-polské vztahy. K tomu bude nezbytné se nejprve zaměřit na vznik unijní úpravy a proces přijetí. Ve druhé polovině příspěvku se již autorka bude soustředit na samotné důvody nepřijetí nařízení Polskem, načež i na důsledky těchto závěrů. Konkrétně se bude autorka zabývat problematikou určení rozhodného práva v nařízení o majetkových poměrech manželů a ve Smlouvě mezi Československou socialistickou republikou a Polskou lidovou republikou o právní pomoci a úpravě

právních vztahů ve věcech občanských, rodinných, pracovních a trestních, vyhlášena pod č. 42/1989 Sb. (dále jen „smlouva mezi Československem a Polskem“).

1. Historie přijetí nařízení

Justiční spolupráce v civilních věcech nepatřila k původním cílům Evropského společenství, ani k prioritám evropské integrace⁵, avšak budování jednotného vnitřního trhu a svoboda volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu vedly mimo jiné k regulaci v oblasti soukromého práva. Přijetí Maastrichtské smlouvy⁶ vyřešilo problém týkající se legislativních pravomocí Evropského společenství, neboť právě Maastrichtská smlouva zahrnuje spolupráci v oblasti justice a vnitřních věcí do třetího pilíře. Pro mezinárodní právo soukromé bylo nejvýznamnějším milníkem přijetí Amsterodamské smlouvy v roce 1997⁷, kdy byla justiční spolupráce ve věcech civilních přesunuta do prvního pilíře. Tím orgány Evropského společenství získaly pravomoc vydávat v této oblasti sekundární právní akty, což se týkalo rovněž rodinněprávních otázek.⁸ Je ovšem důležité zdůraznit, že EU nemá legislativní pravomoc sjednocovat hmotněprávní úpravu v oblasti rodinného práva.⁹

Přijetí nástroje ve věcech úpravy majetkových poměrů mezi manžely patřilo už k prioritám Vídeňského akčního plánu z roku 1998.¹⁰ Rada přijala v listopadu 2000 program vzájemného uznávání rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, v jehož rámci bylo rozhodnuto o vytvoření nástroje, který by se zabýval příslušností, uznáváním a výkonem soudního rozhodnutí v oblasti majetkových vztahů mezi manžely. Na to o čtyři roky později navázal Haagský program¹¹, který vyzval Komisi k vypracování Zelené knihy o kolizním právu v oblasti úpravy majetkových poměrů v manželství, zabývající se převážně otázkou soudní příslušnosti a vzájemného uznávání (dále jen „Zelená kniha“)¹² a zdůraznil nezbytnost přijetí nástroje pro tuto oblast do roku 2011.¹³ Zelená kniha zahájila rozsáhlé konzultace v oblasti majetkových poměrů v manželství. Komise vytvořila za účelem přípravy návrhu skupinu odborníků, kteří pocházeli z dotčených profesních oblastí zastupující různé evropské právní kultury.¹⁴

V březnu 2011 Komise přijala dva návrhy nařízení – pro majetkové poměry manželů a pro majetkové důsledky registrovaného partnerství. Jejich myšlenkou bylo zohlednění specifík každého typu svazku. K přijetí nařízení mělo dojít procesem uvedeným v čl. 81 odst. 3 SFEU, tedy na základě jednomyslného rozhodnutí Rady po předchozí konzultaci s Evropským parlamentem, ke kterému však nedošlo. Přestože se většina členských států k přijetí obou návrhů stavěla pozitivně, některé státy měly s ohledem na politicky citlivou povahu návrhů s přijetím nařízení problémy. Ty souvisely zejména s tím, že v řadě členských států nebyla úprava manželství osob stejného pohlaví anebo registrovaného partnerství známa. Vzešla tedy obava, že přijetím obou nařízení budou muset tyto státy do svých právních řádů zavést pro ně neznámé instituty.¹⁵ Zástupci některých členských států zastávali názor, že předložená znění obou nařízení poskytují dostatečné záruky pro to, aby se soudy těchto států nemusely zabývat cizími instituty. Ti, pro které představovalo přijetí obou nařízení problém, ovšem poukázali na skutečnost, že i když by od nich budoucí právní nástroje nevyžadovaly, aby do svého vnitrostátního práva neznámé instituty zavedly, uznávání právní úpravy týkající se osob stejného pohlaví v jejich zemi by mělo nepřímý dopad na jejich vnitrostátní rodinné právo a politiku.¹⁶ Nicméně, pro většinu členských států bylo zásadní, aby návrhy byly přijaty jako jeden soubor a bylo by tak zajištěno rovné zacházení se všemi páry v rámci EU. Ukázalo se, že různé chápání institutu manželství (potažmo registrovaného partnerství) překazilo proces unifikace v rámci EU i přesto, že se měl pojem manželství

vykládat podle vnitrostátního práva členského státu (*lex fori*).¹⁷ Členské státy se tedy nedokázaly jednomyslně shodnout, a proto k přijetí původních návrhů nařízení nedošlo.

Většina členských států si ovšem přála využít možnosti posílené spolupráce, na základě které by mohlo k přijetí obou nařízení dojít. Posílená spolupráce se zaměřuje na podporu cílů EU, ochranu jejich zájmů a posílení procesu integrace.¹⁸ Vychází z tzv. užší spolupráce (*closer cooperation*) představené poprvé v Amsterodamské smlouvě v roce 1997. Mechanismus posílené spolupráce je jednou z forem diferencované integrace, která tuto integraci členských států umožňuje. Evropský integrační proces byl od počátků založen na principu jednotnosti, kdy členské státy mají postupovat společně k vytvoření stále užšího svazku.¹⁹ S prohlubováním pravomocí Unie a následným rozšiřováním o další státy tak EU byla tvořena stále vyšším počtem členských států, a tím pádem i více odlišnými politickými a ekonomickými zájmy. V souvislosti s tímto důsledkem se začalo hovořit o možnosti diferencované integrace, tedy situaci, kdy skupina členských států, která se snaží prohloubit integraci, může založit novou instituci nebo politiku uvnitř struktury EU, aniž by byla ohrožena operativnost EU, i když se ostatní státy rozhodnou takové prohloubení integrace nepodpořit.²⁰ Za podmínek, které diferencovaná integrace nabízí, může několik členských států rozvíjet mechanismus rychlejší integrace v některých oblastech EU²¹, což se nakonec stalo i případě nařízení o majetkových poměrech manželů a nařízení o majetkových důsledcích registrovaného partnerství.

Právním základem posílené spolupráce je čl. 20 Smlouvy o Evropské unii a články 326 až 334 SFEU. Posílená spolupráce ovšem představuje řešení *ultima ratio*, kterého může využít alespoň devět členských států, pokud cílů spolupráce nelze dosáhnout Uní jako celku.²² Dohromady osmnáct členských států postupně svými žádostmi během prosince 2015 až března 2016 adresované Komisi projevilo přání o navázání posílené spolupráce.²³ Komise poté předložila návrh Radě EU, která se souhlasem Evropského parlamentu přijala rozhodnutí o povolení posílené spolupráce ve věcech majetkových poměrů mezinárodních párů.²⁴

Daná nařízení tedy neplatí pro všechny členské státy EU, ale jsou závazná a použitelná v osmnácti státech, které požádaly Komisi o navázání posílené spolupráce. Tyto členské státy tvoří 70 % populace EU a představují většinu mezinárodních párů žijících na území EU.²⁵ Ostatní členské státy mají i nadále možnost se k posílené spolupráci připojit, a to na základě článku 331 SFEU. Pokud si členský stát přeje účastnit se posílené spolupráce, oznámí svůj záměr Radě EU a Komisi. Komise následně posoudí, zda jsou splněny podmínky účasti a následně účast dotyčného členského státu potvrdí.

2. Důvody Polska vedoucí k nepřijetí nařízení o majetkových poměrech manželů

Hlavní důvod, který vedl k nepřijetí nařízení o majetkových poměrech manželů ze strany Polska, vidí autorka v požadavku přijetí obou nařízení jako jednoho souboru, celku obsahujícího dva právní předpisy. Jeden z důvodů pro neuzákonění či pro nerespektování svazků osob stejného pohlaví mohou být nepochybně hodnoty stojící na základech křesťanství a konceptu tradiční rodiny, který tyto svazky odmítá.

Dá se předpokládat, že se konzervativní státy, tedy státy podporující tradiční náboženství a morálku vycházející z křesťanských hodnot a s vysokým počtem věřících, nebudou chtít posílené spolupráce

účastnit. Mezi takové státy patří Polsko, které má kolem 87 % obyvatel věřících²⁶ a při jednání v roce 2011 dokonce návrhy obou nařízení vetovalo.²⁷ Na druhou stranu, některé členské státy s vysokým procentuálním zastoupením věřících obyvatel (Itálie²⁸, Španělsko²⁹, Portugalsko³⁰) se přesto posílené spolupráce účastní.

2.1 Vztah Polska ke svazkům osob stejného pohlaví

Při počátečních jednáních o návrzích nařízení mělo Polsko zájem o aplikaci nařízení o majetkových poměrech manželů, avšak skutečnost, že měla být obě nařízení přijata společně v rámci jedné posílené práce, znemožnila Polsku nařízení o majetkových poměrech manželů přijmout. Polský právní řád nemá zakotvenou úpravu, která by dopadala na registrovaná partnerství a manželství je striktně vymezeno jako svazek muže a ženy. Manželství je v tomto případě zakotveno v čl. 18 Ústavy Polské republiky.³¹

Nicméně pokusy o prosazení zákona o registrovaném partnerství se v Polsku uskutečnily. Od roku 2005 do současnosti se ve vládě střídala středopravicová Občanská platforma a sociálně konzervativní strana Právo a spravedlnost, které zpočátku nepodporovaly jakoukoli úpravu týkající se osob stejného pohlaví. Postupně však někteří politici jmenovaných stran začali měnit svůj odmítavý postoj, doposud však nedošlo k dostačující změně, která by v Polsku vedla k podpoře přijetí zákona o registrovaném partnerství.

Jak autorka vymezuje výše, Polsko patří mezi konzervativní státy, kde je přibližně 87 % obyvatel věřících. Mohou to být právě náboženské hodnoty, které budou takovému státu bránit v úpravě týkající se svazků osob stejného pohlaví či v respektování takových svazků. Ke křesťanství se Polsko hlásí i v samotné Ústavě Polské republiky, resp. v preambuli: „*My, polský národ – všichni občané Polské republiky, jak ti, kteří věří v Boha, jež je zdrojem pravdy, spravedlnosti, dobra a krásy, tak i ti, kdo takovou víru nesdílejí, avšak respektují tyto univerzální hodnoty (...) uznávající svou odpovědnost před Bohem nebo před svým vlastním svědomím...*“.³² To je rozdíl oproti například italské³³, portugalské³⁴ či španělské³⁵ ústavě, které jsou v tomto ohledu neutrální a na křesťanství či Boha neodkazují.

Neslučitelnost svazků osob stejného pohlaví v křesťanství vychází z několika biblických pasáží, které jsou interpretovány jako zákaz a odsouzení těchto vztahů.³⁶ S ohledem na ústavní zakotvení manželství jako svazku muže a ženy je polský právník Marek Szydło toho názoru, že není v souladu s čl. 18 Ústavy Polské republiky přijmout právní úpravu týkající se osob stejného pohlaví, a to bez ohledu na to, zda by takový typ svazku nazval zákonodárce manželstvím, občanským svazkem nebo jinak.³⁷ Dostatečným řešením úpravy svazků osob stejného pohlaví by podle Szydła³⁸ bylo rozšíření a posílení práv těchto osob v ustanoveních jednotlivých dílčích zákonů.³⁹ Autorka nicméně poukazuje, že ani přes požadavek přijetí obou nařízení není nutné zavádět pro daný stát neznámé instituty jako je právě manželství osob stejného pohlaví či registrované partnerství. Nařízení o majetkových poměrech manželů nechává výklad pojmu manželství na jednotlivých členských státech.⁴⁰ V obou nařízeních je pak následně v čl. 9 dána možnost soudům prohlásit se za nepřislušné ve věcech týkajících se manželství/registrovaného partnerství osob stejného pohlaví.⁴¹ Za této situace by tedy členský stát, který neuznává či neuzakládá takové svazky, nemusel být nucen tyto případy řešit. Na základě uvedeného se autorka domnívá, že to byly právě otázky křesťanských hodnot, které konzervativní Polsko vedlo ke konečnému vetování obou návrhů nařízení, jelikož je zřejmé, že nebýt podmínky

přijetí také nařízení o majetkových důsledcích registrovaného partnerství, Polsko by jinak nařízení o majetkových poměrech manželů přijalo. Sokołowski⁴² nicméně nevylučuje, že v budoucnu dojde v EU k „*pozitivním změnám, které Polsku umožní částečně se připojit k posílené spolupráci ve věcech manželských*.“⁴³ Dle názoru autorky by se v případě takového směřování nejednalo o pozitivní změnu pro Evropskou unii, neboť takové částečné připojování se k posílené spolupráci by vedlo k další fragmentaci aplikace kolizních norem rodinného práva a navíc by to představovalo také rozpor s původní myšlenkou, na základě které byla obě nařízení přijata jako soubor (tj. rovné zacházení mezi svazky osob stejného a opačného pohlaví).

Ačkoli nařízení o majetkových poměrech manželů není v Polsku přímo použitelné, bude moci ovlivnit právní situaci polských právních příslušníků v zahraničí, tedy v těch státech, kde se nařízení o majetkových poměrech manželů aplikuje.⁴⁴ Pronikání účinků nařízení o majetkových poměrech manželů do polské právní oblasti tedy tímto není vyloučeno.⁴⁵

3. Důsledky nepřijetí nařízení Polskem ve vztahu k České republice: rozhodné právo pro česko-polské manželské vztahy

Ať už budou manželé řešit své majetkové poměry za dobu trvání manželství nebo až po zániku manželství, bude potřeba vyřešit otázku, jaké rozhodné právo bude na jejich majetkové poměry dopadat. Tuto otázku zodpoví kolizní norma, tedy taková norma, která určí právní řád, jehož se použije pro úpravu tohoto právního poměru s mezinárodním prvkem.⁴⁶ K určení rozhodného právního řádu dochází za pomoci hraničního určovatele (kolizního kritéria), kterým je nějaká skutečnost významná pro daný druh právních poměrů, která rozhoduje o určení práva, jehož se má použít.⁴⁷ Pokud jde o majetkové poměry manželů, představují hraniční určovatele zejména obvyklý pobyt⁴⁸, státní příslušnost, nemovitá věc a místo sídla soudu nebo úřadu, který vede řízení.

Česko-polských sňatků bylo v ČR mezi lety 2015-2020 uzavřeno celkem 774.⁴⁹ Dle čl. 10 Ústavy České republiky „*vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*.“ K těmto smlouvám patří smlouva mezi Československem a Polskem.

Obsahem smlouvy jsou obecná pravidla týkající se právní pomoci, především věcí osobního stavu, rodinných, dědických a pracovních věcí, a také věcí trestních. Majetkové vztahy manželů řeší článek 26, který říká, že se tyto vztahy řídí právním řádem smluvní strany, jejímiž jsou státními občany v době podání návrhu.

Na situaci, kdy má v době podání návrhu každý z manželů státní příslušnost jedné smluvní strany, pamatuje článek 26 odst. 2. V takovém případě bude hraničním určovatelem společné bydliště manželů. Výklad pojmu bydliště je ponechán na judikatuře. Například Nejvyšší soud ČR vymezil bydliště jako „*obec, resp. městský obvod, v němž tato osoba bydlí s úmyslem se zde trvale zdržovat*.“⁵⁰ Pokud má jeden z manželů bydliště na území jedné smluvní strany a druhý na území druhé smluvní strany, použije se právní řád státu, před jehož soudem se řízení koná.⁵¹ Volbu práva bilaterální smlouva mezi Československem a Polskem neumožňuje.

Pro státy, které na posílené spolupráci participují, je otázka rozhodného práva trochu odlišná. Ustanovení týkající se rozhodného práva jsou upravena v čl. 20–35 nařízení o majetkových poměrech

manželů. Nařízení respektuje autonomii vůle manželů či budoucích manželů a dává jim možnost volby rozhodného práva pro jejich majetkové poměry v manželství, kdy tuto volbu mohou i změnit.⁵² Tato volba práva je možná za předpokladu, že se jedná o „právo státu, v němž mají manželé nebo budoucí manželé nebo jeden z nich obvyklý pobyt v době uzavření dohody“⁵³ nebo o „právo státu, jehož je některý z manželů nebo budoucích manželů v době uzavření dohody státním příslušníkem“⁵⁴. Manželé jsou tedy omezeni hraničními určovateli, kterými jsou obvyklý pobyt nebo státní příslušnost.

Pakliže k volbě rozhodného práva dle čl. 22 nařízení o majetkových poměrech manželů nedojde, bude na situaci aplikován čl. 26, který pro určení rozhodného práva kaskádově vymezuje tři hraniční určovatele, právem rozhodným pro majetkové poměry pak bude právo státu:

„a) v němž mají manželé první společný obvyklý pobyt po uzavření manželství, nebo pokud takový stát není,

b) jehož jsou oba manželé v době uzavření manželství státními příslušníky, nebo pokud takový stát není,

c) k němuž mají oba manželé v době uzavření manželství s přihlédnutím ke všem okolnostem nejuzší vazbu.“

Při krátkém srovnání této bilaterální smlouvy s nařízením o majetkových poměrech manželů je na první pohled zřejmé, že nařízení posiluje autonomii vůle manželů, jelikož umožňuje volbu práva a tuto volbu i změnit, kdežto smlouva o právní pomoci mezi Polskem a Českou republikou tuto možnost nenabízí. Dalším rozdílem v nařízení oproti mezinárodní smlouvě je postavení hraničního určovatele obvyklého pobytu jako základního kolizního kritéria před státní příslušností. Jedná se o reakci na rostoucí mobilitu obyvatel a snahu o co možná nejuzší spojení osoby s daným státem, stejně tak o reflektování procesů evropské integrace, které upřednostňují obvyklý pobyt před státní příslušností.⁵⁵

Pro členské státy, které přijaly nařízení, vyplývá jednoznačný závěr a rozhodné právo se určí podle nařízení o majetkových poměrech manželů. Ve vztahu česko-polském je nutné nejprve vyřešit otázku, zda budou české soudy při určování rozhodného práva postupovat podle nařízení pro majetkové poměry manželů nebo podle mezinárodní smlouvy. Vztah nařízení ke stávajícím mezinárodním úmluvám řeší čl. 62 nařízení o majetkových poměrech manželů.

Smlouva mezi Českou republikou a Polskem bude mít přednost před nařízením o majetkových poměrech manželů za splnění čtyř podmínek:⁵⁶

- 1) členský stát byl v době přijetí nařízení smluvní stranou dané smlouvy;
- 2) smlouva se týká záležitostí, na které se nařízení vztahuje;
- 3) uplatňováním smlouvy nejsou dotčeny povinnosti zúčastněných členských států vyplývajících z čl. 351 SFEU;
- 4) jeden nebo více zúčastněných členských států jsou smluvními stranami smlouvy za předpokladu, že smlouva není uzavřena výhradně mezi (na posílené spolupráci) zúčastněnými členskými státy.

Pokud jde tedy o smlouvu mezi Českou republikou a Polskem, jsou tyto podmínky splněny, neboť předmětná smlouva byla uzavřena v roce 1989, řeší problematiku rozhodného práva v případě majetkových vztahů mezi manžely a smluvními stranami této smlouvy je Česká republika jako stát,

který se posílené spolupráce účastní a Polsko, které se posílené spolupráce neúčastní. Za takové situace bude mít mezinárodní smlouva před nařízením přednost.

Závěr

Nařízení o majetkových poměrech manželů je právní úpravou, která komplexně upravuje otázky související s přeshraničním vztahem manželů (příslušnost, rozhodné právo a uznávání a výkon rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů v manželství) a spolu s nařízením o majetkových důsledcích registrovaného partnerství doplňuje proces europeizace mezinárodního práva soukromého v oblasti rodinného práva.⁵⁷ Lze uzavřít, že se jedná o promyšlenou úpravu, neboť vznikala téměř šest let, což s sebou nese roky tvrdé práce a více než deset návrhů nařízení od roku 2011.⁵⁸ Při jednání o návrzích obou nařízení však nedošlo k přijetí těchto nařízení na základě původně zamýšleného postupu, tedy jednomyslného rozhodnutí dle čl. 81 odst. 3 SFEU, ale k přijetí bylo využito posílené spolupráce. Dle závěrů autorky snahy o jednomyslnou shodu napříč všemi členskými státy EU selhaly na citlivé společensko-politické otázce související s neuznáváním svazků osob stejného pohlaví, a to jak v případě manželství, tak v případě registrovaného partnerství. S ohledem na odlišné postoje jednotlivých států nařízení o majetkových poměrech manželů v bodě 17 preambule vhodně uvádí, že vymezení pojmu „manželství“ je na vnitrostátním právu členských států a dále je v obou nařízeních v čl. 9 dána možnost soudům prohlásit se za nepřislušné. I přes tato opatření se některé státy včetně Polska, s ohledem na požadavek přijetí nařízení o majetkových poměrech manželů a nařízení o majetkových důsledcích registrovaných partnerů společně, rozhodly tato nařízení nepodpořit.

Důvod pro neuznání svazků osob stejného pohlaví může vyplývat z hodnot, mající původ v křesťanství a konceptu tradiční rodiny, kde jsou tyto svazky odmítány. Autorka tedy předpokládala, že Polsko jako stát s vysokým počtem věřících, se posílené spolupráce nechce účastnit. V Polsku se i přes opakované snahy některých politických stran doposud nepodařilo zákonnou úpravu týkající se svazků osob stejného pohlaví prosadit a s ohledem na stávající vládnoucí stranu Právo a spravedlnost, která registrované partnerství odmítá, nelze v blízké budoucnosti očekávat změnu. I přes to, že pro přijetí nařízení není nutné zavádět institut manželství či registrované partnerství osob stejného pohlaví a stačí „pouze“ přistoupit i k posílené spolupráci týkající se registrovaných partnerů, nebyly návrhy těchto dvou nařízení Polskem akceptovány, ačkoli původně Polsko o přijetí nařízení o majetkových poměrech manželů zájem mělo. Důvody nepřijetí těchto unifikačních nástrojů dle autorky spočívají v hodnotách vycházejících z křesťanství (ke kterým se Polsko hlásí i v Ústavě Polské republiky) a ve striktním pojetí a uznávání pouze jednoho typu svazku, a to mezi mužem a ženou.

Takový přístup nyní Polsko staví na okraj integrace kolizních norem EU v oblasti rodinného práva. Podstatné rozdíly mezi členskými státy týkající se rodinněprávních otázek jsou tedy stále natolik hluboké, že brání ve sjednocování pravidel mezinárodního práva soukromého v rámci EU. Pokud jde o problematiku majetkových poměrů mezi manžely ve vztazích s mezinárodním prvkem, budou se dané právní poměry v těchto státech řídit mezinárodními smlouvami nebo vnitrostátními zákony o mezinárodním právu soukromém, ve kterých se ovšem úprava, například rozhodného práva, může mezi jednotlivými státy lišit a nemusí tak reflektovat současné potřeby mezinárodního práva soukromého, což je nyní upřednostnění hraničního určovatele obvyklého pobytu před státní příslušností.

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

<https://www.iurium.cz/2022/07/08/mezinarodni-pary-polsko/>

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Seznam poznámek pod čarou

- 1 TÝČ, Vladimír. *Prostor práva – justiční spolupráce ve věcech civilních*. In: TOMÁŠEK a kol. *Právo Evropské unie*. 2. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 366.
- 2 Mezi další státy se řadí Belgie, Bulharsko, Německo, Řecko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Portugalsko, Slovinsko, Finsko, Švédsko, Rakousko a Kypr.
- 3 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Brusel: Evropská komise, 16. 3. 2011, KOM (2011) 125 v konečném znění, s. 5–6.
- 4 Pro účely tohoto příspěvku bude autorka považovat za konzervativní ty státy, ve kterých je vysoké procentuální zastoupení členů římskokatolické církve.
- 5 European Parliament. Judicial cooperation in civil matters: Facts sheet on the European Union. *europarl.europa.eu*, publikováno v říjnu 2021, citováno dne 5.1.2022. Dostupné online na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/154/judicial-cooperation-in-civil-matters>.
- 6 Smlouva o Evropské unii, ve znění Maastrichtské smlouvy z roku 1992.
- 7 Smlouva o Evropské unii, ve znění Amsterdamské smlouvy z roku 1997.
- 8 Čl. 81 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).
- 9 MARTINY, Dieter. *European Family Law (PIL)*. In: BASEDOW, Jürgen a kol. (eds.). *The Max Planck Encyclopedia of European Private Law: Volume I*. 1 ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 596.
- 10 Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice. *op.europa.eu*, citováno dne 5.1.2022. Dostupné online na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4565d7d8-b5e4-4b4e-87ce-5f5e7f641383/language-en>.
- 11 Haagský program: Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii. *op.europa.eu*, publikováno dne 3. 3. 2005, citováno dne 5.1.2022. Dostupné online na: <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/1df04e28-c7b4-4336-a711-a30e7879445e/language-cs>.
- 12 Green paper on conflict of laws in matters concerning matrimonial property regimes, including the question of jurisdiction and mutual recognition, COM/2006/0400 final.
- 13 To souviselo také s tím, že podle údajů Komise bylo v celé EU na začátku 21. století ze 122 milionů manželství téměř 16 milionů mezinárodních (cca 13 %). V podrobnostech vizte Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Wyjaśnienie sytuacji prawnej w zakresie praw własności par międzynarodowych, COM(2011) 125 final.
- 14 BONOMI, Andrea. WAUTELET, Patrick. *Le droit européen des relations patrimoniales de couple: Commentaire des Règlements (UE) 2016/1103 et 2016/1104*. Bruxelles: Bruylant, 2021, s. 18.

15 Návrh rozhodnutí Rady, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti příslušnosti, rozhodného práva, uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů mezinárodních párů, zahrnujících jak majetkové poměry v manželství, tak majetkové důsledky registrovaného partnerství. Brusel: Evropská komise, 2. 3. 2016, COM (2016) 108 v konečném znění, s. 2–3.

16 Tamtéž, s. 20–1.

17 „Toto nařízení nedefinuje pojem „manželství“, který je vymezen vnitrostátním právem členských států.“ (bod 17 preambule Nařízení o majetkových poměrech manželů).

18 Čl. 20 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii.

19 CINI, Michelle. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 382.

20 FIALA, Vlastimil. Decisions Concerning the ‘Opt-Out’ as an Instrument for Protecting National Interests. *Contemporary European Studies*, 2006, č. 1, s. 57–58.

21 PLECHANOVÁ, Běla. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření. Hledání rovnováhy mezi Společenstvím a jeho členskými státy*. Praha: Karolinum, 2004, s. 139.

22 Čl. 20 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

23 Bod 5) Rozhodnutí Rady (EU) č. 2016/954 ze dne 9. června 2016, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů mezinárodních párů, zahrnujících jak majetkové poměry v manželství, tak majetkové důsledky registrovaného partnerství.

24 Rozhodnutí Rady (EU) č. 2016/954 ze dne 9. června 2016, kterým se povoluje posílená spolupráce v oblasti příslušnosti, rozhodného práva, uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů mezinárodních párů, zahrnujících jak majetkové poměry v manželství, tak majetkové důsledky registrovaného partnerství.

25 18 EU countries agree to clarify rules on property regimes for international couples. *consilium.europa.eu*, publikováno dne 6.6.2016, citováno dne 30.12.2021. Dostupné online na: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2016/06/09/property-regimes-for-international-couples/>.

26 Poland. Population: Demographic Situation, Languages and Religions. *Europa.eu*, publikováno dne 4.3. 2021, citováno dne 3.1.2022. Dostupné online na: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/populationdemographic-situation-languages-and-religions-56_en.

27 VIARENGO, Ilaria. FRANZINA, Pietro. *The EU Regulations on the Property Regimes in International Couples: A Commentary*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2020, s. 7.

28 World Population Review. Italy Population. *worldpopulationreview.com*, publikováno dne 7.10.2021, citováno dne 3.1.2022. Dostupné online na: <https://worldpopulationreview.com/countries/italy-population>.

29 Spain. Population: Demographic Situation, Languages and Religions. *Europa.eu*, publikováno dne 14.3.2022, citováno dne 1.6.2022. Dostupné online na: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-79_en.

30 Portugal. Population: Demographic Situation, Languages and Religions. *Europa.eu*, publikováno dne 1.12.2021, citováno dne 1.6.2022. Dostupné online na: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-60_en.

31 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997. Autorský překlad.

32 Autorský překlad. Originál dostupný online na: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.

33 Ústava Italské republiky. Dostupné online na: https://is.muni.cz/elportal/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/09/Ustava_Italske_republiky_-_1947.pdf.

34 Ústava Portugalské republiky. Dostupné online na: https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=en.

35 Ústava Španělského království. Dostupné online na: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>.

36 „...muži s muži provádějí hanebnosti a tak sami na sobě dostávají zaslouženou odplatu za svou scestnost.“ (Římanům 1,27; dále například Leviticus 20,13)

37 SZYDŁO, Marek. Instytucjonalizacja związków partnerskich w świetle art. 18 i 32 Konstytucji RP. *Zeszyty Prawnicze*, 2017, č. 4, s. 21.

38 Tamtéž, s. 30.

39 Příkladem je například osoba blízká dle polského trestního zákona nebo osoba žijící v trvalém svazku s nájemcem dle polského občanského zákoníku.

40 Bod 17 preambule Nařízení o majetkových poměrech manželů.

41 „Výjimečně, pokud soud členského státu, který je příslušný podle článku 4, 6, 7 nebo 8, rozhodne, že podle norem mezinárodního práva soukromého tohoto členského státu není dotyčné manželství uznáváno pro účely řízení ve věci majetkových poměrů v manželství, může se prohlásit za nepříslušný. Pokud se soud rozhodne prohlásit svou nepříslušnost, učiní tak bez zbytečného prodlení.“

42 Odborný asistent působící na Katedře práva EU Právnické fakulty univerzity Adama Mickiewicza v Poznani.

43 SOKOŁOWSKI, Marcin. Wzmocniona współpraca jako metoda tworzenia unijnych norm kolizyjnych prawa rodzinnego. Perspektywy dla Polski. *Europejski Przegląd Sądowy*, 2019, roč. 165, č. 6, s. 24.

44 SOKOŁOWSKI, Marcin. New EU matrimonial property law and the situation of Polish nationals (citizens). *Comparative Law Review*, 2018, č. 24, s. 322.

45 V podrobnostech vizte WYSOCKA-BAR, Anna. Enhanced cooperation in property matters in the EU and non-participating Member States. *ERA Forum*. 2019. Citováno dne 22.2.2022. Dostupné online na: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s12027-019-00562-0.pdf>.

46 MALACKA, Michal. RYŠAVÝ, Lukáš. *Mezinárodní právo soukromé a procesní: Úvod do studia mezinárodního práva soukromého a rozhodčího řízení*. 2. rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021, s. 93.

47 Tamtéž.

48 Pojem obvyklého pobytu není definován a bývá vykládán soudní praxí. Jedná se zejména o „trvalé nebo obvyklé centrum svých zájmů s úmyslem přiznat tomuto místu stálou povahu.“ Více k pojmu vizte rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. září 1994, Pedro Magdalena Fernández v. Commission of the European Communities, C-452/93.

49 Český statistický úřad. Cizinci: Demografické události cizinců – datové údaje. [czso.cz](https://www.czso.cz/), publikováno dne 23. 8. 2021, citováno dne 10.12.2021. Dostupné online na: https://www.czso.cz/csu/cizinci/4-ciz_demogr_udalosti.

50 Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. 30 C do 444/2004.

51 Čl. 26 odst. 2 smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Polskou lidovou republikou o právní pomoci a úpravě právních vztahů ve věcech občanských, rodinných, pracovních a trestních, vyhlášené pod č. 42/1989 Sb.

52 Se změnou musí manželé vždy dobrovolně souhlasit, aby byla zachována právní jistota a nedocházelo tak ke změně rozhodného práva nezávisle na manželech.

53 Čl. 22 odst. 1 písm. a) Nařízení o majetkových poměrech manželů.

54 Čl. 22 odst. 1 písm. b) Nařízení o majetkových poměrech manželů.

55 PFEIFFER, Magdalena. Obvyklý pobyt v evropském rodinném právu. *Soudní rozhledy*, 2013, č. 3, s. 87.

56 VIARENGO, Ilaria, FRANZINA, Pietro. *The EU Regulations on the Property Regimes in International Couples: A Commentary*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2020, s. 460.

57 Nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000; Nařízení Rady (EU) č. 1259/2010 ze dne 20. prosince 2010, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 650/2012 ze dne 4. července 2012 o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a přijímání a výkonu veřejných listin v dědických věcech a o vytvoření evropského dědického osvědčení.

58 REDONDO, Pablo Q. *Matrimonial Property Regimes*. In VIARENGO, Ilaria. VILLATA, Francesca. *Planning the Future of Cross Border Families: A Path Through Coordination*. Oxford: Hart Publishing, 2020, s. 198.

Informace pro autory

Líbily se Vám naše články? V příštím čísle může být i ten Váš. Články přijímáme nepřetržitě, nemáme tedy žádnou uzávěrku. Obsah jarního čísla připravujeme do konce března, obsah podzimního do konce září. Články zasílejte v elektronické podobě (formát docx, či doc) na e-mail **redakce@iurium.cz**. Článek je nutné opatřit abstraktem, a to v českém a anglickém jazyce, dále pak medailonkem autora. Délka abstraktu je maximálně 500 znaků včetně mezer. Medailonek autora má rozsah taktéž 500 znaků a autor se v něm krátce představí (u jaké instituce studuje či pracuje, jaká je jeho specializace v rámci práva apod.). Co se týče délky článku, doporučený rozsah znaků je 18.000-36.000 znaků včetně mezer (tedy 10-20 normostran). Na druhou stranu v odůvodněných případech publikujeme i články delší či kratší.

Iurium Scriptum je odborné periodikum. Přijímáme tedy pouze články na vysoké úrovni, které řeší nějaký právní problém v tom nejširším slova smyslu - nejsou tak vyloučeny ani články na pomezí práva a filozofie, ekonomie, psychologie, sociologie či jiných oborů. Je nutné je opatřit citačním aparátem, přičemž pro všechny autory je závazná citační norma, kterou naleznete na adrese **www.iurium.cz/citace**. Citační normu je třeba striktně dodržovat.

Přijímáme pouze články, které jsou originální a které ještě nebyly publikovány v jiném periodiku. Je ovšem možné odeslat části článků či celé statě, které byly užity v účasti v různých soutěžích, jako kvalifikační podmínky při plnění nějakého předmětu či jako diplomové nebo jiné práce. Samozřejmostí je, že předkladatel musí disponovat autorskými právy k předkládanému článku.

Zasláním článku uděluje autor výhradní licenci k publikaci článku jak v online podobě na serveru Iurium (**www.iurium.cz**), tak v tištěné verzi Iurium Scriptum. Je na posouzení redakce a redakční rady, jestli článek posoudí jako vhodný k publikaci a jestli článek bude publikován. V případě, že by padlo rozhodnutí článek nepublikovat a licenci nevyužít, předkladatel o tom bude neprodleně informován.

Kromě odborných článků je ale možné předložit i článek do kterékoli z rubrik, které jsou k nalezení na internetovém portálu Iurium. Je tedy možné zasílat recenze na literaturu, komentáře k aktuální legislativě či judikatuře, či jenom obecné úvahy *de lege lata* či *de lege ferenda* k jakýmkoliv otázkám. Stejně tak je možné předkládat články, které mají za cíl popularizaci práva a srozumitelným způsobem vysvětlují nějaký právní problém. Jiné články než odborné články není nutné opatřovat abstraktem.

Jedna legenda právního psaní. Pět překladatelů. Rok a půl práce.
To je adaptovaný překlad jedné z nejcitovanějších a nejprodávanějších
knih o právním psaní na světě.



Naleznete v akademických knihkupectvích a na našem e-shopu

publishing.nugisfinem.org

To ale není všechno. Další odborné články, rozhovory s nejvýznamnějšími osobnostmi ze světa práva, aktuální legislativa i judikatura. To vše a mnoho dalšího naleznete na našem webu.

www.iurium.cz



NUGIS FINEM
PUBLISHING