

Odpovědnost vykonavatele veřejné funkce v nezávislém orgánu za nezákonné rozhodnutí, na příkladu Rady České televize

Liability of the Holder of a Public Office in an Independent Body for Unlawful Decisions, Using the Example of the Czech Television Council

Martin Štefko¹

Abstract: *The aim of this paper is to analyse the appropriateness of the legislative regulation of the protection of a member of an independent administrative body exercising public oversight over a certain agenda or institution in the event that it makes an illegal or factually incorrect decision, in terms of the practical problems that this regulation raises. Put simply, it is a question of who is watching the watchdog. If the gatekeeper is complicit in an illegal decision or maladministration, who will drive him or her to seek justice? And is the protection of the holder of a public office sufficient? The research will be conducted on an illegal decision of the Czech Television Council that has been subject to judicial review by the Czech administrative courts.*

Key Words: *Labour Law; Object of Labour Law; Dependent Work; Exercise of Public Post; the Czech Republic.*

Abstrakt: *Cílem tohoto příspěvku je analyzovat vhodnost legislativní úpravy ochrany člena nezávislého správního orgánu vykonávajícího dohled veřejnosti nad určitou agendou či institucí pro případ, že rozhodne nezákonně či věcně nesprávně, a to z hlediska praktických problémů, které tato úprava vyvolává. Zjednodušeně řečeno, jde o to, kdo hlídá hlídače. Pokud se hlídač podílí na nezákonném rozhodnutí či nesprávném úředním postupu, kdo jej požene k dosažení spravedlnosti? A je ochrana vykonavatele veřejné funkce dostatečná? Výzkum bude proveden na nezákonném rozhodnutí Rady České televize, které bylo předmětem soudního přezkumu ze strany českých správních soudů.*

¹ Příspěvek vznikl za finanční podpory poskytnuté v rámci výzkumného programu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze s názvem „Cooperatio/LAW“. Autor působí na Katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a je advokátem v Kocián Šolc Balašítk advokátní kancelář, s.r.o.

Klíčová slova: Pracovní právo; předmět pracovního práva; závislá práce; výkon veřejné funkce; Česká republika.

Úvod

V demokratickém státě je vyžadována zvýšená účast občanů na správě věcí veřejných. V České republice jde, mimo jiné, o účast veřejnosti na kontrole a řízení vykonavatele státní správy na úseku televizního a rozhlasového vysílání, jakož i o účast pojištěnců na řízení Všeobecné zdravotní pojišťovny a resortních, oborových či podnikových zdravotních pojišťoven.² Kontrola ze strany občanů se nevyčerpává skrze Radu pro rozhlasové a televizní vysílání. Proto vznikly, a i nadále existují nejrůznější další orgány, kterými se veřejnost podílí na správě věcí veřejných v podobě televizního a rozhlasového vysílání, tiskových zpráv či správy vybraného pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Jedná se o orgány, jako je Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Rada Českého rozhlasu,³ Rada České televize, Rada České tiskové kanceláře,⁴ správní a dozorčí rada resortní, oborové či podnikové zdravotní pojišťovny⁵ či správní rada Všeobecné zdravotní pojišťovny a další. Typickým příkladem, kterému se budeme věnovat v tomto příspěvku, je Rada České televize (dále též „Rada“),⁶ jejíž účel je zákonem určen tak, že Rada je orgánem, „jímž se uplatňuje právo veřejnosti na kontrolu činnosti České televize.“⁷ Jedná se přitom o nezávislý orgán, který ovšem je financován z rozpočtu České televize.

S ustavením těchto orgánů vznikají praktické otázky spojené s jejich fungováním. V souvislosti s výkonem mandátů v takových orgánech pak vznikají aplikační otázky spojené především s (osobní) soukromoprávní odpovědností za nezákonné rozhodnutí přijaté takovým orgánem. Záměrem našeho příspěvku je analyzovat platnou úpravu s cílem zjistit, jak členové takového orgánu odpovídají, a to na příkladu Rady České televi-

² Blíže viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 233. ISBN 978-80-7357-382-9.

³ Zřízená Zákonem České národní rady č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Podle *Zákona České národní rady č. 517/1992 Sb., o České tiskové kanceláři*.

⁵ Podle *Zákona České národní rady č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů*.

⁶ Srovnej *Zákon České národní rady č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů*.

⁷ Srovnej ustanovení § 4 odst. 1 zákona o České televizi.

ze. Předeseíláme, že předmětem výzkumu je odpovědnost civilní,⁸ nikoliv trestní, neboť máme za to, že pro závěry o rozsahu trestní odpovědnosti člena Rady již existuje dostatečná judikatura.⁹

1 Rada České televize

Rada je orgánem, který zřizuje a dále upravuje zákon České národní rady č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o České televizi“). Z doslovného jazykového znění zákona o České televizi, jeho systematiky, a rovněž z regulace postavení členů Rady vyplývá, že Rada není orgánem, který je součástí vnitřní organizační struktury České televize, není orgánem České televize jakožto právnické osoby, nýbrž je orgánem, který stojí vně České televize. K tomu závěru je nutno dojít přes dílčí pochybnosti zákonodárce¹⁰ a navzdory tomu, že náklady na činnost Rady a na odměny jejích členů (jakož i náklady na činnost dozorčí komise a na odměny jejích členů) se hradí ze zvláštní výdajové položky rozpočtu České televize.¹¹

Rada má 15 členů, je tedy kolektivním orgánem, který rozhoduje ve sboru; jelikož jde o orgán kontroly ze strany veřejnosti, rozhoduje zpravidla veřejně a zápisy z jejího jednání jsou veřejně přístupné, což má přispět k transparentnosti její činnosti i činnosti České televize. Pro jednotlivé členy jde v souladu s § 4 odst. 6 první věta zákona o České televizi o výkon veřejné funkce.

⁸ Pokud jde o analýzu publikované literatury, pak kromě ROZEHNAL, A. *Zákon o České televizi: Komentář* [online]. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018 [cit. 2023-02-01]. Dostupné z: <https://obchod.wolterskluwer.cz/cz/zakon-o-ceske-televizi-483-1991-sb-komentar.p4661.html>, lze dohledat pouze stanoviska různých advokátních kanceláří. Zmínit lze například ELGER, M. Právní stanovisko k otázce postavení členů dozorčí komise (zřizované Radou České televize dle zákona o České televizi) [2010-05-19]. In: *Česká televize* [online]. 2010. 5 s. [cit. 2023-02-01]. Dostupné z: <https://img.ceskatelevize.cz/boss/image/contents/rada-ct/dokumenty/pravni-stanovisko-k-otazce-postaveni-clenu-dozorci-komise-rady-ct.pdf>.

⁹ Trestní soudy v takovýchto případech nemají pochybnosti, že právě i členové kolektivních orgánů musí zachovat potřebnou míru opatrnosti při rozhodování. Srovnej *Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 5 Tdo 540/2012; R 5/2013*.

¹⁰ Sněmovní tisk 420: Vládní návrh zákona České národní rady o České televizi. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 1991-10-09 [cit. 2023-02-01]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0420_00.htm – nepřesně označuje Radu České televize za orgán České televize; popisuje ji jako „kolektivní nejvyšší orgán“, respektive „koncepční orgán České televize“.

¹¹ Srovnej ustanovení § 8 odst. 3 zákona o České televizi.

Protože Rada je kolektivní orgán, zákon o České televizi ani vnitřní předpisy České televize jednotlivým členům Rady nepřiznávají žádné individuální pravomoci, a to navzdory tomu, že jednotliví členové dozorčí komise mohou nahlížet do účetních dokumentů, účetních záznamů a dalších písemností České televize, které mají vypovídací schopnost o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech, a požadovat ústní nebo písemné informace od příslušných zaměstnanců České televize.¹²

1.1 Nezáonné rozhodnutí Rady České televize

Pro účely našeho výzkumu předjíme, že v rámci své rozhodovací činnosti Rada učiní usnesení, které bude následně zrušeno soudem pro nezákonnost, a to například rozsudkem Nejvyššího správního soudu České republiky.¹³

V našem případě se jednalo o rozhodnutí, kterým došlo k odvolání členů Dozorčí komise pro jejich pochybení.¹⁴ Většina odvolaných členů Dozorčí komise pak toto rozhodnutí Rady České televize napadla u správního soudu, v našem případě u Městského soudu v Praze. Ten vycházel při svém právním posouzení, zda Rada České televize odvolala členy Dozorčí komise v rozporu se zákonem, ze skutečnosti, že Dozorčí komise je s Radou České televize úzce provázána, když působí jako její poradní orgán a jako její expertní orgán pomáhá Radě vykonávat kontrolu hospodaření České televize. Na členy Dozorčí komise jsou tak sice kladeny obdobné požadavky nezávislosti a nestrannosti jako na členy Rady, to však pouze ve vztahu k vnějším vlivům, nikoliv ve vztahu k Radě. Podle úvahy Městského soudu v Praze proto nemělo žádný smysl, aby Dozorčí komise byla koncipována jako na „nezávislé Radě“ nezávislý orgán. Naopak, jak konstatoval Městský soud v Praze: „... je logické, že práce Rady bude s prací dozorčí komise úzce provázána a bude stěžejní, aby Rada měla k Dozorčí komisi důvěru, protože právě s její pomocí plní zákonem jí svěřené úkoly.“¹⁵

S ohledem na výše uvedené Městský soud v Praze dospěl k závěru, že: „... na základě § 8a odst. 2 zákona (ve spojení s § 6 odst. 1 písm. c) užitě-

¹² V souladu s ustanovením § 8a odst. 7 zákona o České televizi.

¹³ Srovnej *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 10. 2022, sp. zn. 4 As 422/2021-73.*

¹⁴ Rada České televize přijala na svém 18. jednání *Usnesení Rady České televize ze dne 11. 11. 2020, č. 225/18/20.*

¹⁵ Bliže viz *Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2021, sp. zn. 8 A 1/2021-98, bod 76.*

ho přiměřeně) může Rada odvolat člena Dozorčí komise v zásadě z jakéhokoliv důvodu, například jen z důvodu subjektivní ztráty důvěry nebo dojmu, že Dozorčí komise vykonává své úkoly nedostatečně či z důvodu, že je vykonává v rozporu s představou Rady (je přitom ale třeba dbát mezi vyplývajícími zejména z ústavního pořádku, které takové správní uvážení má, a to například zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace či příkazu zachovávat lidskou důstojnost, srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 23. 3. 2005, č.j. 6 A 25/2002-42); v případech podle § 6 odst. 2 tak učinit musí (má povinnost člena Dozorčí komise odvolat).¹⁶ Městský soud v Praze tak uzavřel, že Rada České televize neporušila zákon o České televizi, když odvolala všechny členy Dozorčí komise z jiných než ze zákonem předvídaných důvodů uvedených v § 6 odst. 2 zákona o České televizi. Nad to Městský soud v Praze doplnil, že „napadené rozhodnutí nebylo přijato nahodile, ale, naopak, na základě subjektivně pocíťované nespokojenosti většiny členů Rady s prací Dozorčí komise.“¹⁷ Usnesení o odvolání členů Dozorčí komise proto Městský soud v Praze neshledal nezákonné a žalobu zamítl.

Nejvyšší správní soud České republiky se však neztotožnil s výkladem Městského soudu v Praze a, naopak, dovedl, že předmětné usnesení Rady České televize bylo přijato v rozporu se zákonem, protože členové Dozorčí komise byli odvoláni z důvodu, se kterým zákon o České televizi v § 6 odst. 2 zákona o České televizi výslovně nepočítá. Nejvyšší správní soud České republiky se tak postavil za ryze formalistický výklad zákona o České televizi, kdy absence určité právní úpravy vedla Nejvyšší správní soud České republiky k opačné úvaze než Městský soud v Praze, a tedy k závěru, že členy Dozorčí komise lze odvolat pouze a jedině z důvodů, které jsou výslovně upraveny v zákonu o České televizi.

Nejvyšší správní soud České republiky v bodě 28 rozsudku Nejvyššího správního soudu České republiky konkrétně uvádí: „Podle této odkazované normy totiž mohla žalovaná (strana) odvolat stěžovatele z funkce členů Dozorčí komise jen tehdy, pokud by přestali splňovat předpoklady pro výkon této funkce stanovené v § 5 zákona o České televizi, narušili závažným způsobem důstojnost funkce či se dopustili takového jednání, které by zpochybnilo nezávislost nebo nestrannost při výkonu funkce, nebo se nezúčastnili po dobu více než 3 měsíců schůzí Dozorčí komise.“ Závěrem Nej-

¹⁶ Blíže viz *Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2021, sp. zn. 8 A 1/2021-98*, bod 78.

¹⁷ Blíže viz *Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2021, sp. zn. 8 A 1/2021-98*, bod 80.

vyšší správní soud České republiky shrnuje, že Rada České televize „nebyla oprávněna odvolat členy Dozorčí komise za přiměřeného použití § 6 odst. 2 ve spojení s § 8a odst. 3 věty třetí zákona o České televizi z důvodu vyslovení vážných výhrad k jejich práci.“¹⁸

1.2 Výkon veřejné funkce

Jak již bylo zmíněno, zákon o České televizi odkazuje na zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) v ustanovení § 4 odst. 6, kde je stanoveno, že členství v Radě je veřejnou funkcí. K tomuto pravidlu je připojena poznámka pod čarou odkazující na ustanovení § 124 odst. 1 zákoníku práce, tedy na úpravu překážek z důvodu veřejného zájmu, upravené v zákoně č. 65/1965 Sb., zákoník práce, v znění do 31. prosince 2006.

Platná úprava je nyní obsažena v ustanovení § 201 zákoníku práce a pro své účely výkon veřejné funkce definuje jako plnění povinností vyplývajících z funkce, která je:

- a) vymezena funkčním nebo časovým obdobím; a
- b) obsazovaná na základě přímé nebo nepřímé volby, nebo jmenováním podle zvláštních právních předpisů.

I když výkon funkce člena Rady není v ustanovení § 201 odst. 2 zákoníku práce explicitně vymezen a o zákonu o České televizi se nezmiňuje ani žádný komentář publikovaný k tomuto ustanovení doktrínou pracovního práva, důvodová zpráva výslovně zmiňuje, že výčet orgánů, v nichž lze veřejnou funkci vykonávat, je demonstrativní.¹⁹ Současně vymezení veřejné funkce je natolik obecné, že se hodí právě i pro výkon funkce v Radě. To má ovšem zásadní význam pro úpravu odpovědnosti, jak poukazuje Jakub Morávek,²⁰ neboť je nutno aplikovat ustanovení § 5 a § 392 zákoníku práce.

První zmíněné ustanovení § 5 zákoníku práce ve vazbě na výkon těchto veřejných funkcí uvádí, že se na vztahy vyplývající z výkonu veřej-

¹⁸ Blíže viz *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 10. 2022, sp. zn. 4 As 422/2021-73*, bod 32.

¹⁹ Blíže viz Sněmovní tisk 1153: Vládní návrh zákoníku práce – EU. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2005-09-27 [cit. 2023-02-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=1153>.

²⁰ Blíže viz MORÁVEK, J. Komentář k § 201 zákoníku práce. In: J. PICHRT, et al. *Zákoník práce: Zákon o kolektivním vyjednávání*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 587-590. Praktický komentář. ISBN 978-80-7676-388-3.

né funkce zákoník práce vztahuje přímo, pokud to výslovně sám stanoví. A tak je tomu právě v ustanovení § 392 odst. 1 zákoníku práce, v němž je upravena odpovědnost za škodu. Podle předmětného ustanovení platí: „... fyzické osoby a funkcionáři odpovídají za škodu tomu, pro koho byli činní.“ Uvažujeme-li o přímé odpovědnosti členů Rady České televize, pak je klíčová úprava obsažena v ustanovení § 2914 druhá věta zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), které stanoví: „Zavázal-li se však někdo při plnění jiné osoby provést určitou činnost samostatně, nepovažuje se za pomocníka; pokud ho však tato jiná osoba nepečlivě vybrala nebo na něho nedostatečně dohlížela, ručí za splnění jeho povinnosti k náhradě škody.“ Protože členové Rady nekonají funkci samostatně, ale v rámci zákona o České televizi regulovaného orgánu, lze setrvat na tom, že i v případě členů Rady budou tito čerpat privilegium aplikace ustanovení § 392 zákoníku práce, který se ovšem u nich uplatní primárně pro delegaci regulovanou v ustanovení § 5 odst. 1 zákoníku práce, a to z důvodu zvýšené ochrany garantované vykonavatelům veřejných funkcí.

Aplikaci zákoníku práce potvrzuje částečně i judikatura. Zmínit je nutno především rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky, v němž soud označil členství v Radě pro rozhlasové a televizní vysílání jednak za výkon veřejné funkce, a jednak za tzv. „další právní vztah účasti na práci“. Nejvyšší soud České republiky přitom explicitně odkázal na ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce, tedy na regulaci výkonu závislé práce.²¹ Volba či návrh ze strany Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v tomto směru žádný vliv na obsah tohoto dalšího vztahu účasti na práci nemá.

Jisté indicie pro charakterizaci výkonu veřejné funkce ze strany člena Rady lze nalézt i v judikatuře správních soudů. Městský soud v Praze²² uvedl: „Základem nyní platných a účinných právních úprav postavení „služebníků státu“ (myšleno státu v širším slova smyslu, tj. fyzických osob vykonávajících osobně činnost pro stát nebo jiné právnické osoby veřejného práva podílející se na výkonu veřejné moci) je totiž soukromoprávní metoda právní regulace vztahů těchto osob se státem či jinou příslušnou veřejnoprávní korporací a pouze jako výjimka z pravidla, byť v praxi poměrně častá, se uplatňuje veřejnoprávní metoda regulace, a to z nejrůznějších důvodů.“ V návaznosti na to soud dovodil, že funkce člena Rady je veřejnou

²¹ Tak *Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28. 6. 2017, sp. zn. 21 Cdo 5483/2016.*

²² *Srovnej Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2021, sp. zn. 8 A 1/2021-98.*

funkcí. Uvedený závěr Městský soud v Praze učinil v návaznosti na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu České republiky, že Rada je orgánem veřejného ústavu (Českého rozhlasu) a sleduje ve své činnosti zájem veřejný (právo veřejnosti na kontrolu), nicméně činí tak prostředky práva soukromého, a to především pracovníprávními úkony (jmenování a odvolávání).²³

2 Úvahy nad odpovědností člena Rady České televize

Členové Rady České televize konají veřejnou funkci, za kterou pobírají odměnu stanovenou usnesením Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Člen Rady České televize nevykonává funkci na základě pracovní smlouvy ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, neboť funkci musí konat nezávisle a nestranně. V praxi se s těmito osobami ani žádná pracovní smlouva nesjednává.

Pomineme-li trestněprávní odpovědnost, pak přichází v úvahu odpovědnost podle občanského zákoníku, pracovníprávní odpovědnost či odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci“).

Vzhledem ke skutečnosti, že Rada České televize je orgánem České televize, tak by se nabízela aplikace obecné úpravy v občanském zákoníku o orgánech právnických osob podle ustanovení § 159 a násl. občanského zákoníku. Úskalím uvedené koncepce je však to, že Rada není orgánem České televize, ale Rada nad Českou televizí vykonává nezávislou kontrolu veřejnosti. Tuto koncepci navíc nepotvrdily ani správní soudy.

Městský soud v Praze, a stejně tak Nejvyšší správní soud České republiky vyšly z právě opačné argumentace. Podle jejich právního názoru Rada České televize vykonává úkoly veřejné služby, má jedinečné postavení a současně jde o subjekt podobný jako je Rada Českého rozhlasu, a to i z hlediska právní regulace. Proto správní soudy dovodily, že Rada

²³ Srovnej *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. 1 As 102/2010-80; R 2484/2012.*

České televize je správní orgán.²⁴ Nejvyšší správní soud České republiky pak v konkrétní věci zrušil rozhodnutí Rady České televize z důvodu, že „pracovní právo neposkytuje v tomto případě dostatečné právní nástroje k ochraně“,²⁵ ač „žádné správní řízení o ustanovování členů Dozorčí komise a zániku jejich funkce se totiž podle zákona o České televizi nevede.“

Nejvyšší správní soud České republiky konstatoval, že rozhodnutí Rady České televize o odvolání členů Dozorčí komise představovalo personální opatření vůči poradnímu orgánu, které nebylo vydáno ve formalizovaném postupu, v němž by se při garantování procesních práv účastníků řízení shromažďovaly podklady pro vydání rozhodnutí zasahujících do jejich práv.²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky však byl vydán v řízení podle ustanovení § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, jež je vyhrazeno pro toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Nejvyšší správní soud České republiky zrušil rozhodnutí Rady České televize.

Za této konstelace lze dojít k závěru, že za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím Rady České televize neodpovídají přímo členové Rady, ale Rada samotná, a to podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Tomu nasvědčuje i skutečnost, že odvolaní členové Dozorčí komise žalovali Radu České televize, a nikoliv Českou televizi, či snad členy Rady České televize.

Je-li tomu tak, pak režim odpovědnosti člena Rady za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup se nadále odehrává v režimu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Ten předvídá, že nahradila-li Česká republika škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu na úředních osobách, pokud škodu způsobi-

²⁴ Blíže viz *Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2021, sp. zn. 8 A 1/2021-98*; a *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 10. 2022, sp. zn. 4 As 422/2021-73*.

²⁵ Tomuto názoru je nutno oponovat s odkazem na například *Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3863/2007*.

²⁶ Blíže viz *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 10. 2022, sp. zn. 4 As 422/2021-73*.

ly.²⁷ Úřední osoba je ovšem v zákonu o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci zavedena jako legislativní zkratka, která je použita pro právnické osoby a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona. I když zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci explicitně nepočítá s tím, že by výkon státní správy byl svěřen jen orgánu určité právnické osoby, nikoliv však též dané právnické osobě, v praxi se taková situace již vyskytla, a sice u ředitele školské právnické osoby.²⁸

3 Pracovněprávní odpovědnost člena Rady České televize

Jak konstatoval Nejvyšší soud České republiky, výrok pravomocného rozsudku vydaného v odškodňovacím sporu mezi poškozeným a Českou republikou není závazný pro účastníky regresního řízení.²⁹ Rozhodne-li proto Rada České televize nezákonně, není tím ještě dána odpovědnost jednotlivých členů Rady. Ta nastupuje až v rámci regresního nároku České republiky, pokud uhradila náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné moci. Teprve v takovém případě se uplatní úprava odpovědnosti člena Rady České televize, který koná veřejnou funkci. Aplikujeme-li ustanovení § 392 zákoníku práce, pak s hmotněprávní úpravou přejímáme též judikaturu k ní se vztahující.

U jednotlivých radních proto bude nutno zjišťovat míru naplnění obecné odpovědnosti zaměstnance za škodu dle ustanovení § 250 odst. 1 zákoníku práce. Dle zákona, odborné literatury i ustálené judikatury jsou předpokladem pro vznik této obecné odpovědnosti zaměstnance vůči zaměstnavateli za škodu:

- ✚ porušení pracovních povinností zaměstnancem při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním;
- ✚ vznik škody;
- ✚ příčinná souvislost mezi porušením pracovních povinností a vznikem škody (tzv. kauzální nexus); a
- ✚ zavinění na straně zaměstnance.

²⁷ Blíže viz ustanovení § 16 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

²⁸ Blíže viz Sněmovní tisk 292: Návrh novely zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 1997-10-02 [cit. 2023-02-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=2&T=292>.

²⁹ Tak *Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 25. 3. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1414/2017*.

Vzhledem k tomu, že se členové Rady obvykle na vzniku škody nepodílejí sami, je nutno se vypořádat se závěry ustálené judikatury, která je shrnuta v rozhodnutích Nejvyššího soudu České republiky.³⁰ Z citovaného rozhodnutí vyplývá, že na spoluzavinění více zaměstnanců se hledí jako na dělenou odpovědnost za škodu. Zaměstnavatel je tak povinen, mimo jiné, zjistit, co byla hlavní příčina vzniku škody a co byly další okolnosti. Podle podílu na způsobení škody lze pak po jednotlivých zaměstnancích přiměřeně požadovat, aby se podíleli na její úhradě. Základní komplikací pro případný soudní spor proto bude, pokud by měli být žalováni jen někteří členové Rady o náhradu škody, a nikoliv též další osoby, jež se aktivně či pasivně na způsobení škody zaměstnavateli podílely či mohly podílet, zda se tyto osoby skutečně aktivně či pasivně na způsobení škody zaměstnavateli podílely či mohly podílet.

Ke vzniku povinnosti k náhradě škody je zapotřebí, aby všechny předpoklady byly splněny současně; chybí-li kterýkoliv z nich, nárok, a tedy ani povinnost zaměstnance k náhradě škody nevznikne. Dále je nutno zohlednit, že pokud zaměstnanec sám svým jednáním škodu nepůsobil, ale na způsobení škody se přímo či nepřímo podílely též jiné osoby, pak některé nižší soudy vyžadují, aby zaměstnavatel tvrdil a prokázal, v jaké konkrétní procentuálně vyjádřené výši se svým vlastním jednáním na vzniku škody zaměstnanec podílel. Náhrada škody pak tomuto škůdci nemůže být uložena solidárně, ale pouze ve výši, která odpovídá jeho vlastnímu zaviněnému jednání v duchu koncepce dílčí odpovědnosti.

3.1 Porušení povinnosti

Protiprávní jednání bude v našem případě možné identifikovat s odkazem na rozhodnutí soudu. Členové Rady jsou povinni řádně hospodařit s prostředky a střežit a ochraňovat majetek České televize před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele. Jistě bude možno v konkrétním případě dávat jednotlivým radním k tíži, že nejednali zákonným způsobem. Je však otázkou, zda musí být v případném soudním řízení prokázáno, že radní byli upozorněni na nezákonnost svého návrhu.³¹

³⁰ Srovnej například *Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28. 7. 2015, sp. zn. 25 Cdo 2659/2013.*

³¹ Ve smyslu *Rozsudku Nejvyššího soudu České republiky ze dne 12. 1. 2010, sp. zn. 21 Cdo 4950/2008.*

Z judikatury nižších soudů lze dovodit, že samo hlasování je právním jednáním v tomto smyslu, a tedy je-li hlasováno o odvolání v rozporu se zákonem, je možno naplnit již samotným hlasováním podmínku porušení pracovní povinnosti vyžadované zákoníkem práce.

3.2 Škoda a její promlčení

V souladu s judikaturou lze za škodu považovat výši plnění, které je Česká televize povinna uhradit. Dalším problémem spojeným s určením škody je ovšem v pracovním právu zjištění, v jaké výši se na vzniku škody podílel konkrétní radní. Připomínáme, že výši škody je povinen tvrdit a prokázat v soudním řízení zaměstnavatel. V probíhajícím soudním řízení bude nepochybně nutno z důvodu unesení důkazního břemene požádat o vysvětlení Radu, respektive provést další samostatné šetření. Pracovní právo však nedává zaměstnavateli žádný návod, jak určit výši odpovědnosti konkrétního radního, který byl jedním z 10 radních, jež pro nezákonné rozhodnutí hlasovali.

Protože výši škody je povinen prokázat zaměstnavatel, a protože výše škody souvisí s výší odměny za výkon funkce člena Rady, lze očekávat, že v rámci soudního řízení bude soud požadovat, aby Česká republika nejen podrobně vysvětlila, jak došla k určení výše škody, ale též na základě obrany jednotlivých radních bude předmětem dokazování úspora a další činnost zaměstnavatele spojená s činností radních.

3.3 Příčinná souvislost a zavinění

O vztah příčinné souvislosti se jedná tehdy, vznikla-li škoda následkem zaviněného porušení pracovních povinností zaměstnancem (tj. bez zaviněného porušení povinnosti zaměstnancem by škoda nevznikla tak, jak vznikla). Pro posuzovaný případ je klíčové, že z hlediska naplnění příčinné souvislosti jako jednoho z předpokladů odpovědnosti za škodu nestačí pouhé připuštění možnosti vzniku škody v důsledku zaviněného porušení povinnosti zaměstnance, nýbrž tato příčinná souvislost musí být postavena najisto. To znamená, že bez jednání konkrétního zaměstnance by ke škodě nedošlo vůbec, anebo by k ní nedošlo v té výši, v jaké došlo. K protiprávnímu jednání došlo v řešeném případě jednáním více škůdců, tj. těch radních, kteří hlasovali pro nezákonné rozhodnutí.³²

³² Tak *Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 14. 7. 2021, sp. zn. 25 Cdo 2128/2020-221*.

Zavinění představuje subjektivní kategorii, jde o psychický vztah zaměstnance (jednajícího) k jeho jednání. Ze shromážděných podkladů nevyplývá, že by bylo možné jednoznačně uvažovat o úmyslném zavinění vzniku škody. Jediným přímým důkazem je přiznání zaměstnance, respektive uznání způsobené škody co do důvodu a výše. Takovýto dokument ve shromážděných podkladech obvykle obsažen není a lze důvodně pochybovat, zda by se člen Rady ke způsobení škody v soudním řízení přiznal, či by se jeho úmysl prokázal v soudním řízení. V této souvislosti upozorňujeme, že okolnost, že příslušné osoby připravily neúplné nebo nedostatečné podklady k hlasování Rady, přičemž jednotliví členové kolektivního orgánu nakonec hlasovali v rozporu se zákonem a v rozporu s majetkovými zájmy České televize, zpravidla vylučuje úmyslné zavinění jednotlivých členů příslušného kolektivního orgánu. V úvahu však může za splnění i ostatních zákonných podmínek přicházet zavinění ve formě nedbalosti.³³

Při nedostatku přímých důkazů a očekávané nemožnosti hlubšího šetření je nutno se ve zkoumání omezit na nedbalostní zavinění. Proto je možné očekávat aplikaci limitace 4,5-násobku průměrného výdělku radního jako absolutní limit pro výši náhrady újmy. Zavinění ve formě nedbalosti (nedbalostní zavinění) je dáno tehdy, jestliže jednající věděl, že škodu může způsobit, ale bez přiměřených důvodů spoléhal, že ji nezpůsobí (nedbalost vědomá), nebo tehdy, jestliže jednající nevěděl, že škodu může způsobit, ač o tom vzhledem k okolnostem a k svým osobním poměrům vědět měl a mohl (nedbalost nevědomá).

V řízení o náhradu škody má zaměstnavatel procesní povinnost dostatečně určitě tvrdit a důkazně prokázat splnění všech předpokladů potřebných pro vznik odpovědnosti za škodu způsobenou členy Rady jako (pro tyto účely) zaměstnanci. Z povahy věci bude zaměstnavatel schopen před soudem tvrdit a úspěšně důkazně prokázat, že ke škodě došlo pouze v důsledku úmyslného protiprávního jednání členů Rady České televize a že tato příčina byla pro vznik škody důležitá, podstatná a rozhodující.

Závěr

Tak, jak se v právu objevují stále více nezávislé orgány, které vykonávají kontrolu veřejnosti nad činností určité instituce či nad vyřizováním určité agendy, je nutno promýšlet úpravu odpovědnosti členů takovýchto nezávislých orgánů za přijetí nezákonného rozhodnutí či nesprávný úřední

³³ Tak *Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 4. 11. 2015, sp. zn. 5 Tdo 316/2015.*

postup. Řešení nabízené zákonodárcem je standardní a opírá se o úpravu odpovědnosti správního orgánu podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

Přijme-li Rada České televize nezákonné rozhodnutí, dopustí se pravděpodobně nesprávného úředního postupu. Za škodu způsobenou takovým rozhodnutím odpovídá Česká republika. Teprve po její úhradě se může Česká republika domáhat v souladu s ustanovením § 392 zákoníku práce náhrady škody po radnících, kteří hlasovali pro nezákonné rozhodnutí, jímž byla způsobena újma.

V rámci regresní náhrady pak jde o aplikaci úpravy pracovněprávní odpovědnosti. Jenomže pracovněprávní odpovědnost se vůbec nehodí pro odpovědnost členů kolektivního orgánu, kteří se protiprávního jednání dopouští kolektivně. I když lze díky moderním záznamovým prostředkům často zjistit, kdo jak v konkrétním případě hlasoval, je pro zaměstnavatele obtížné odhadnout, v jaké míře se ten-který veřejný funkcionář na způsobení újmy podílel.

Vhodná by, naopak, byla úprava odpovědnosti orgánů právnických osob, i když v jejím případě by opět bylo nutno její aplikaci upravit dostatečně legislativně technickým odkazem. Pro aplikaci odpovědnosti členů orgánů právnických osob podle občanského zákoníku nicméně v praktických aplikačních případech jsou sami držitelé příslušných veřejných funkcí, když poukazují na disproporci mezi výší odměny za výkon veřejné funkce a povinností řádného hospodáře včetně osobní odpovědnosti celým svým majetkem za nesprávné a nezákonné rozhodnutí. Česká republika je pak vtahována do diskuzí, že uzákoněním přísné odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí u členů nezávislých správních orgánů by došlo k naprosté minimalizaci zájmu o výkon takové funkce, čímž se však opětovně dostáváme k úvaze, že tak, jako nelze mít kvalifikovanou, efektivní a loajální státní správu bez adekvátní peněžní motivace, nelze ani očekávat účinnou, kvalifikovanou a odbornou kontrolu ze strany veřejnosti, neexistuje-li v zásadě jednoduchá cesta, jak členy předmětného orgánu přivést k odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí.

Jako kompromisní řešení se nabízí kárná odpovědnost, neboť tato byla s relativním úspěchem aplikována na jiné vykonavatele veřejných funkcí, zejména na soudce, a to i v případech senátního rozhodování. Výhodou kárného řízení může být skutečnost, že veřejný funkcionář bude souzen kárným senátem obsazeným jinými veřejnými funkcionáři, stejně

jako limitace újmy, kdy nebude odpovídat za neřádnou odbornou péči veškerým svým majetkem.

Seznam bibliografických odkazů

- ELGER, M. Právní stanovisko k otázce postavení členů dozorčí komise (zřizované Radou České televize dle zákona o České televizi) [2010-05-19]. In: *Česká televize* [online]. 2010. 5 s. [cit. 2023-02-01]. Dostupné z: <https://img.ceskatelevize.cz/boss/image/contents/rada-ct/dokumenty/pravni-stanovisko-k-otazce-postaveni-clenu-dozorci-komise-rady-ct.pdf>.
- MORÁVEK, J. Komentář k § 201 zákoníku práce. In: J. PICHRT, et al. *Zákoník práce: Zákon o kolektivním vyjednávání*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 587-590. Praktický komentář. ISBN 978-80-7676-388-3.
- ROZEHNAL, A. *Zákon o České televizi: Komentář* [online]. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018 [cit. 2023-02-01]. Dostupné z: <https://obchod.wolterskluwer.cz/cz/zakon-o-ceske-televizi-483-1991-sb-komentar.p4661.html>.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2021, sp. zn. 8 A 1/2021-98.*
- Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3863/2007.*
- Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 12. 1. 2010, sp. zn. 21 Cdo 4950/2008.*
- Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 5 Tdo 540/2012; R 5/2013.*
- Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28. 7. 2015, sp. zn. 25 Cdo 2659/2013.*
- Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 25. 3. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1414/2017.*
- Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 14. 7. 2021, sp. zn. 25 Cdo 2128/2020-221.*
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. 1 As 102/2010-80; R 2484/2012.*

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 10. 2022, sp. zn. 4 As 422/2021-73.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. 463 s. ISBN 978-80-7357-382-9.

Sněmovní tisk 292: Návrh novely zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 1997-10-02 [cit. 2023-02-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=2&T=292>.

Sněmovní tisk 420: Vládní návrh zákona České národní rady o České televizi. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 1991-10-09 [cit. 2023-02-01]. Dostupné z: https://www.psp.cz/e-knih/1990cnr/tisky/t0420_00.htm.

Sněmovní tisk 1153: Vládní návrh zákoníku práce – EU. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2005-09-27 [cit. 2023-02-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=1153>.

Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 4. 11. 2015, sp. zn. 5 Tdo 316/2015.

Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28. 6. 2017, sp. zn. 21 Cdo 5483/2016.

Usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002-42.

Usnesení Rady České televize ze dne 11. 11. 2020, č. 225/18/20.

Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce.

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů.


Zákon České národní rady č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 517/1992 Sb., o České tiskové kanceláři.

Doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D.

Právnická fakulta
Univerzita Karlova v Praze
Náměstí Curieových 901/7
116 40 Praha 1
Česká republika
stefkom@prf.cuni.cz

 <https://orcid.org/0000-0003-1060-6682>

