

Summary

Europeanisation affects almost all aspects of social relations in the EU Member States and law is no exception. Yet we still know quite little about the overall extent of EU influence on Czech legal order, also because the research concentrates on more particular issues. This article presents results of a long-term empirical research that collected data on EU impulses on all bills submitted to the Chamber of Deputies between 1998 and 2013. After discussing methodology and data sources, the overall impact of EU law on Czech bills is determined through various innovative methods. Across them, it was found out that the influence is relatively stable after the accession,

but varies profoundly between different thematic fields. The second part of the article explores the divergences between bills based on their level of Europeanization, namely in selected features of the legislative process and content of the proposal. A central hypothesis predicting lower involvement of Members of Parliaments in the case of Europeanized proposals is tested. The quantitative analysis offers inconclusive results, in some variables the differences are clearly visible (success rate of EU affected bills, length of plenary discussions), in others there is almost no variance (duration of the legislative process, voting results).

Ekonomická efektivnost ve dvou vybraných rozhodnutích českých soudů*

Jan Broulík**, Hana Marie Smrčková***

1 Úvod

Tento článek se zabývá ekonomickou efektivností v soudních rozhodnutích. Konkrétně tak činí v kontextu dvou rozhodnutí českých soudů: První z nich je náleží Ústavního soudu týkající se práva na soukromí. Druhým rozhodnutím je rozsudek Nejvyššího správního soudu zabývající se cenovou regulací pražské taxislužby. Zvolená rozhodnutí tedy zastupují dva významné české soudy; zároveň umožňují ilustrovat, že za pomoci ekonomické analýzy lze zkoumat jak rozhodnutí, která se na ekonomické koncepty výslovně odvolávají (NSS), tak rozhodnutí, která žádné ekonomické úvahy nezmiňují (ÚS).¹

* Výzkum byl podpořen Grantovou agenturou Univerzity Karlovy v Praze, projekt č. 694712. Článek je založen na textu desáté kapitoly knihy Broulík, J., Bartošek J. *Ekonomický přístup k právu*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 148-156. Rádi bychom tímto poděkovali anonymnímu recenzentovi tohoto článku za jeho komentáře.

** JUDr. Ing. Jan Broulík, LL.M., student doktorského studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a zároveň také v rámci Tilburg Law and Economics Center, Tilburg Law School, Tilburg University, <http://jan.broulik.cz/>.

*** Ing. Bc. Hana Marie Smrčková, studentka doktorského studia na Fakultě informatiky a statistiky Vysoké školy ekonomické, studentka magisterského studia na Til-

Tento článek je rozčleněn do pěti částí. Po této úvodní části následuje krátké seznámení s ekonomickou analýzou práva jakožto disciplínou, na které je námi prováděná analýza založena.² Další dvě části jsou věnovány rozboru jednotlivých rozhodnutí. Poslední část uzavírá a shrnuje.

2 Krátký exkurz k ekonomické analýze práva

Ekonomická analýza práva je aplikací ekonomie na právní kontext. Stejně jako ekonomie obecně je založena na předpokladu, že se lidé snaží maximalizovat svůj užitek a že tato snaha vede jejich rozhodování. Podle ekonomického modelu berou lidé při činění svých rozhodnutí v potaz přínosy a náklady dostup-

burg School of Economics and Management, Tilburg University.

¹ Viz také např. PARGENDLER, M., SALAMA, B.M. Law and Economics in the Civil Law World: The Case of Brazilian Courts. *Stanford Law and Economics Olin Working Paper No. 471*. 2014, s. 4.

² V domácí právní akademii je tento přístup stále značně upozaděn. Z publikací uveřejněných v poslední době viz např. BROULÍK, J., BARTOŠEK J. *Ekonomický přístup k právu*. Praha: C. H. Beck, 2015; FRYŠTENSKÁ, M. K ekonomické analýze práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, roč. XXII, č. 4, s. 328-336.

ných variant jednání a nakonec volí tu alternativu, která se jim z tohoto hlediska nejvíce vyplatí; ekonomové hovoří o tzv. racionálním rozhodování. Pokud se na model racionálního rozhodování podíváme blíže, můžeme rozlišit dva jeho elementy: preference a incentivy. Jako preference se označují vnitřní lidské motivace; jsou vyjádřením toho, co si lidé skutečně přejí. Incentivy jsou externími omezeními možností našeho jednání; vyjadřují, do jaké míry prostředí lidem umožňuje naplnit jejich preference.³ Jako příklad si lze uvést obyčejný rohlík: Uspokojení mého hladu jeho snědením je naplněním mé preference. Skutečnost, že pro jeho získání musím zaplatit určitou cenu, je z mého pohledu incentivou. Oba tyto faktory mají vliv na to, zda si rohlík koupím či ne; ekonomie se však tradičně zabývá pouze incentivy.⁴

V kontextu práva lze identifikovat různé druhy relevantních incentiv.⁵ Tím nejtypičtějším je sankce spojená s porušením právní normy. Dle tradičního ekonomického pohledu je sankce za určité chování vnímána adresátů práva jako cena tohoto chování. Pokud je například pokuta za parkování automobilu na určitém místě 1000 Kč, řidiči ji dle ekonomického modelu budou vnímat jako cenu takového parkování. Stejná logika platí, i pokud jde například o trest odnětí svobody za loupež. Jak však ukáže naše analýza rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, právně-relevantní incentivy mohou mít i jinou podobu. Právo může mít kupříkladu ambici regulovat trhy, na kterých lze očekávat malou konkurenci; relevantní

³ Pro více o incentivách viz BROULÍK, J., BARTOŠEK J. *Ekonomický přístup k právu*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 47-49.

⁴ „The individual's choice situation is essentially described by two elements: preferences and constraints. In economic analysis, a strict distinction is made between these two determining factors. Preferences denote people's inner motivations, constraints their external incentives. The economic model of behaviour now attempts to explain changes in behaviour as a reaction to external incentives, i.e. changes in constraints. Preferences are also important for explaining human behaviour but, in the short term at least, they are assumed to be constant. Consequently, they are not the decisive factor for explaining changes in behaviour.“ MATHIS, K. *Efficiency instead of Justice?* London: Springer, 2009, s. 12. Viz např. také SHILLIG, M. The Contribution of Law and Economics as a Method of Legal Reasoning in European Private Law. *European Review of Private Law*. 2009, vol. 17, no. 5, s. 857. Pro úplnost uvedme, že ekonomie se do určité míry zabývá i původem a změnami preferencí; jedná se však o spíše okrajovou oblast, která překračuje rozsah tohoto krátkého exkurzu.

⁵ V našem exkurzu se věnujeme pouze ekonomické analýze dopadů práva; stranou necháváme tzv. politickou ekonomii. K tomu více viz BROULÍK, J., BARTOŠEK J. *Ekonomický přístup k právu*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 19-20.

otázkou pak je například to, zda struktura příslušného trhu (např. překážky vstupu v podobě omezených zdrojů surovin) funguje jako incentiva odrazující potenciální zájemce o vstup na trh. Vedle těchto příkladů existuje mnoho dalších druhů incentiv souvisejících s právem.

Ekonomie a stejně tak i ekonomická analýza práva se tradičně dělí na dvě větve, a sice pozitivní a normativní.⁶ Pozitivní analýza si vystačí s konceptem ekonomické racionality, jakožto kauzálním mechanismem vysvětlujícím, proč lidé jednají tak, jak jednají, případně umožňujícím predikce jejich budoucího jednání; nevynáší žádné hodnotící soudy. Normativní analýza ke konceptu racionality navíc přidává ekonomickou efektivnost jako žádoucí cíl lidského snažení, a tedy i jako evaluativní kritérium; efektivnost by podle normativní analýzy měla být jedním z cílů práva.

Ekonomická analýza práva nachází různá uplatnění. Její nejobecnější funkce je funkce poznávací. V jejím rámci jsou ekonomické nástroje využívány pro obecné zkoumání lidské reakce na právně relevantní incentivy, případně pro posuzování toho, zda tyto incentivy vedou k efektivním výsledkům. Jako příklad lze uvést následující otázky: K jaké reakci řidičů vede zavedení bodového systému? Jaký vliv na efektivnost má odpovědnost za škodu? Ekonomickou analýzu práva lze využít i prakticky při činění vrchnostenských právních rozhodnutí. Například pro zákonodárce je znalost reakce adresátů práva zásadní z hlediska posuzování dopadu právní úpravy, tj. aby dokázal zjistit, zda právní úprava povede ke sledovaným cílům. Soudec pak stejnou informaci může využít v obráceném gardu při teleologickém výkladu určitého ustanovení; kladl by si pak následující otázku: Jaká interpretace tohoto ustanovení nejlépe povede k jeho cíli?

3 Odstrašující výše zadostiučinění jako efektivní ochrana práva na soukromí

Prvním analyzovaným rozhodnutím je nález Ústavního soudu, ve kterém soud vyhověl ústavní stížnosti Michala Viewegha proti rozhodnutí Vrchního soudu v Praze.⁷ Věc se týkala sporu mezi Michalem Vieweghem a bulvárním deníkem, který zveřejnil nepravdivé informace ze spisovatelova soukromí. Sporným bodem byla výše peněžního zadostiučinění za porušení práva na soukromí. Jak bude dále roz-

⁶ Pro podrobnější diskusi klasifikace ekonomické analýzy práva viz BROULÍK, J. Různé role ekonomie v tvorbě a aplikaci práva. *Jurisprudence*. 2015, č. 2, s. 16-22.

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 1586/09.

vedeno, předmětný náleží lze charakterizovat jako krok k vyšší ekonomické efektivnosti českého práva na ochranu soukromí.

Východiskem rozboru nálezu je analytický rámec představený v jednom z nejpozoruhodnějších právních článků druhé poloviny minulého století, jehož autory jsou Calabresi a Melamed.⁸ Autoři ve svém pojednání operují s pojmem „entitlement“, který pro potřeby tohoto článku překládáme jako „oprávnění“. Je však zapotřebí upozornit, že se nejedná o ekvivalent pojmu subjektivní právo, jak jej používá česká právní teorie. Calabresi a Melamed mají na mysli spíše obecnější zájem jedné ze stran potenciálního sporu, který je právním řádem chráněn. Jako příklad uvádějí dilema právního řádu, zda jedné straně přiřknout oprávnění činit hluk či zda přiřknout druhé straně oprávnění k tomu, aby bylo ticho.

Calabresi a Melamed si všímají, že právní řády musí po přiřknutí oprávnění učinit několik dalších s nimi souvisejících voleb. Tyto volby se týkají způsobu, jakým jsou oprávnění chráněna, a toho, zda jsou subjekty práva oprávněny obchodovat se subjektivními právy, do kterých jsou tato oprávnění vtělena. Právní řád musí pro konkrétní právní spor stanovit nejen to, kdo jej vyhraje, ale také způsob ochrany, který je k dispozici v případě porušení subjektivního práva. Teoretický rámec poskytnutý Calabresim a Melamedem se týká právě těchto způsobů ochrany. Pro účely našeho článku se zaměříme na ochranu prostřednictvím majetkového pravidla (*property rule*) a odpovědnostního pravidla (*liability rule*).

3.1 Majetkové a odpovědnostní pravidlo

Oprávnění chráněná *majetkovým pravidlem* mohou jejich držitelé pozbyt pouze na základě dobrovolného převodu na jinou osobu. K převodům oprávnění dochází za cenu dohodnutou mezi stranami transakce, která vychází z jejich vlastního posouzení toho, jak je pro ně předmětné oprávnění cenné. Dobrovolnost transakce znamená, že se držitel oprávnění může rozhodnout oprávnění nepřevést. Dle ekonomické logiky ho převede pouze v případě, že druhá strana nabízí dostatečnou protihodnotu. Role státu se v případě majetkového pravidla omezuje na zajištění toho, že dobrovolně převedené oprávnění na nabyvatele skutečně přejde, a dále toho, že oprávnění, k jehož dobrovolnému převodu nedojde, může jeho držitel nerušeně užívat.

⁸ CALABRESI, G., MELAMED, A.D. Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral. *Harvard Law Review*. 1972, vol. 85, no. 6, s. 1089-1128. V dalším textu této části vycházíme z tohoto článku.

Pokud by oprávnění chráněné majetkovým pravidlem bylo rušeno druhou osobou bez souhlasu oprávněného, může oprávněný prostřednictvím práva docílit toho, aby se druhá osoba rušení zdržela. Právními prostředky, které má oprávněný v tomto případě k dispozici, jsou například zápůrčí žaloba či návrh na vydání předběžného opatření na zdržení se rušení. Označení těchto prostředků však důležité není. Hlavní je myšlenka, že právní řád chrání příslušné oprávnění takovým způsobem, že se snaží zabránit možnosti jeho porušení bez souhlasu oprávněného.

Oprávnění chráněná *odpovědnostním pravidlem* mohou jejich držitelé pozbyt i proti své vůli. Odpovědnostní pravidlo s takovýmto nedobrovolným porušením oprávnění počítá; vyžaduje však, aby rušitel oprávněnému za porušení jeho práva zaplatil. Na celou záležitost se lze dívat tak, že odpovědnostní pravidlo nahrazuje dobrovolnou transakci transakcí nedobrovolnou. Nedobrovolnost se projevuje v tom, že částka placená rušitelem poškozenému nebude určena na základě dohody mezi stranami sporu, nýbrž na základě autoritativního rozhodnutí zachyceného v právu. Jinak řečeno, právní řád v tomto případě umožňuje nedobrovolnou transakci, ve které rušitel platí poškozenému zákonem (soudem) stanovenou částku za porušení (využití) jeho oprávnění.⁹

Jedním z kritérií, podle kterých se právní řád rozhoduje některá oprávnění chránit majetkovým a jiná odpovědnostním pravidlem, může být *ekonomická efektivnost*. Z hlediska efektivnosti je žádoucí, aby se oprávnění dostala do rukou těch, kteří si jich cení nejvíce. Výchozím bodem ekonomické analýzy soukromého práva je přitom myšlenka, že v ideálním světě bez transakčních nákladů by došlo k takové efektivní alokaci oprávnění prostřednictvím dobrovolných transakcí mezi lidmi bez nutnosti intervenčí veřejných institucí.¹⁰ V takovémto ideálním světě by proto byla využívána ochrana oprávnění pouze prostřednictvím majetkových pravidel, a ne prostřednictvím pravidel odpovědnostních. Stačilo by stávající oprávnění chránit před různými druhy útoků (například prostřednictvím trestního práva) a vynucovat dobrovolné převody oprávnění.

Náš svět však není ideální, protože *transakční náklady* v něm existují. Jsou to náklady, které stranám transakce vznikají v souvislosti s převáděním oprávnění.¹¹ Typicky se jedná o náklady spojené se zjišťo-

⁹ „Liability rules involve an additional stage of state intervention: not only are entitlements protected, but their transfer or destruction is allowed on the basis of a value determined by some organ of the state rather than by the parties themselves.“ Ibid, s. 1092.

¹⁰ COASE, R. H. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*. 1960, vol. 3, s. 15.

¹¹ „Transaction cost: all cost associated with transactions among individuals and firms. [...] The category of transaction costs includes both ex ante bargaining costs associated with the negotiation and conclusion of the

váním informací o kontrahentovi a předmětu převodu či s vyjednáváním. Nemusí mít podobu nákladů placených penězi někomu jinému; může jít o prosté vynaložení času a úsilí. Existence těchto nákladů přitom může zabránit uskutečnění transakcí, které by byly všem zúčastněným stranám prospěšné.

Právě v takových případech, ve kterých jsou náklady na provedení dobrovolného převodu příliš vysoké, bude ekonomicky efektivnější právní úprava, která umožní nedobrovolné transakce za adekvátní ceny. Za příklad si vezmeme továrny uvolňující škodlivé látky do ovzduší. Kdyby si měla továrna ještě před svým spuštěním zajistit (za úplatu) souhlas všech lidí v okolí, kterým mohou vypouštěné látky potenciálně uškodit (porušit jejich právo na zdraví), bylo by to tak transakčně nákladné, že by nejspíš vůbec žádná továrna vybudována nebyla; a to i v případě, že by její stavbu jinak všichni považovali za přínosnou. Vhodnější by proto bylo nevyžadovat po továrně takové předchozí souhlasy, ale nechat ji až následně kompenzovat případně vzniklou újmu.

Nabízí se otázka, proč tedy nepoužívat odpovědnostní pravidlo pro ochranu všech oprávnění. Proč právní systém neumožní nedobrovolné převody všeho? Podle Calabresiho a Melameda spočívá problém především v neschopnosti veřejného aparátu stanovit ceny pro nedobrovolné převody tak, aby odpovídaly ohodnocení oprávnění jeho původním držitelem.¹² Stanovením cen nad i pod tímto ohodnocením je nežádoucí, protože poskytuje incentivy k neefektivnímu chování. Odpovědnostní pravidlo je tedy vhodným řešením pouze tam, kde jeho nevýhody jsou převáženy výhodami majetkového pravidla. Řečeno jinými slovy, odpovědnostní pravidlo je reakcí na ekonomickou neideálnost našeho světa spočívající v existenci transakčních nákladů; funguje jako „druhé nejlepší řešení“.¹³

3.2 Vysoká kompenzace jako projev majetkového práva v ochraně soukromí

Vraťme se nyní k náplni analyzovaného judikátu Ústavního soudu, kterou je právo na soukromí. Jeho ochranou v německém kontextu se za využití výše

contract and the ex post costs of monitoring and enforcing the contracts.” *Parisi, F.* The Language of Law and Economics: A Dictionary. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, s. 297.

¹² CALABRESI, G., MELAMED, A.D. Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral. *Harvard Law Review*. 1972, vol. 85, no. 6, s. 1108. Calabresi a Melamed tedy zanedbávají rozdíly v nákladech na vynucování majetkového a odpovědnostního pravidla. Toho se v naší analýze přidržujeme i my.

¹³ Viz LIPSEY, R., LANCASTER, K. The General Theory of Second Best. *Review of Economic Studies*. 1956, vol. 25, s. 11-32.

uvedeného analytického rámce zabývají Schäfer a Ott.¹⁴ Ti si všímají, že kontrahování o možnosti zveřejnění soukromé informace není obzvláště nákladné.¹⁵ Typicky jsou zúčastněny pouze dvě osoby: držitel oprávnění a osoba, která chce oprávnění použít, jako například vydavatel novin. Nenákladnost takové transakce vynikne například v kontrastu k dopravním nehodám, jejichž ex ante smluvní úprava by vyžadovala, aby smlouvy mezi sebou navzájem uzavřeli všichni účastníci silničního provozu, kteří se mohou na silnici setkat.

Pro volbu efektivního způsobu ochrany práva na soukromí je významné také to, že lidé se výrazně liší v tom, jak si subjektivně cenní vlastního soukromí.¹⁶ Takové ocenění je navíc výrazně závislé na kontextu, ve kterém k zásahu do soukromí dochází. Jako příklad uvádějí Schäfer a Ott fotky nahé dívky otištěné v novinách. To, zda by s takovým otištěním souhlasila, a cena, za jakou by případně souhlasila, závisí na jejím vlastním odhadu a hodnocení následků takového otištění pro její reputaci mezi příbuznými, přáteli a kolegy. Takové hodnocení se výrazně liší od oběti k oběti a soudy nejsou vybaveny k tomu, aby ho dokázaly správně zjišťovat. Vzhledem k oběma uvedeným argumentům je tedy ekonomicky efektivnější umožnit pouze dobrovolné transakce, tj. využít majetkového pravidla.

Schäfer a Ott si však všímají, že v případě ochrany soukromí má zápůrčí žaloba – jakožto běžná podoba vtělení majetkového pravidla do právní úpravy – pramalý reálný účinek. Po tom, co byla soukromá informace (či fotka) zveřejněna, nelze ji z mysli čtenářů (diváků apod.) vymazat. Využitelnost zápůrčí žaloby je proto omezená na zásahy do soukromí, které jejich oběť předvidá a dokáže jim zabránit před tím, než nastanou. Zásahy do soukromí však typicky přicházejí neočekávaně. Je tedy třeba hledat alternativní právní řešení, které bude osoby profitující na cizím soukromí stimulovat, aby soukromé informace využívaly pouze na základě souhlasu osob, jejichž soukromí je dotčeno.

Jednou takovou alternativou je právní norma vyžadující, aby rušící šířitel soukromé informace zaplatil poškozenému vysokou peněžní částku. To, aby byla přisuzovaná částka vysoká, je důležité z toho důvodu, aby byl rušitel do budoucna od podobných praktik odrazen. Schäfer a Ott se domnívají, že vývoj německé judikatury v otázce ochrany práva na soukromí v minulém století ukazuje, že se německé soudy kloní právě k tomuto řešení. Jako příklad uvádějí rozhod-

¹⁴ OTT, C., SCHÄFER, H.-B. The Dichotomy between Property Rules and Liability Rules: Experiences from German Law. *Erasmus Law Review*. 2008, vol. 1, no. 4, s. 50.

¹⁵ *Ibid.*, s. 53.

¹⁶ *Ibid.*, s. 52-53.

nutí Spolkového soudního dvora ve věci *Caroline*, princezny monacké.¹⁷ V kauze šlo o fiktivní rozhovor uveřejněný v německém časopisu doprovázený fotkami pořízenými paparazzi, které byly vydávány za fotky z rodinného alba. Vydavatel časopisu měl podle rozhodnutí nižších soudů princezně zaplatit 30 tisíc německých marek. Spolkový soudní dvůr vrátil věc soudu nižší instance a nařídil mu, aby dostatečně zvýšil kompenzaci takovým způsobem, aby představovala efektivní bariéru proti neautorizované komercializaci práva na soukromí a reputaci. Přisouzená částka následně byla zvýšena na 180 tisíc marek.

3.3 Efektivní nález Ústavního soudu

Odůvodnění výše uvedeného nálezu Ústavního soudu ve věci Michala Viewegha je postaveno na obdobné logice.¹⁸ Také Ústavní soud totiž označil zadostiučinění přiznané nižšími soudy za příliš malé: „Vrchní soud [...] zvolil přístup, akcentující pouze satisfakční funkci relutární náhrady dle § 13 odst. 2 obč. zák., aniž by zohlednil i její funkci preventivně-sankční, jejíž zohlednění právě v daném případě vystupuje naléhavě do popředí.“¹⁹ Namísto použití odpovědnostního pravidla, které by spočívalo v „prosté“ kompenzaci újmy na straně poškozeného, se tedy Ústavní soud přiklonil k ochraně práva na soukromí prostřednictvím vysoké peněžní kompenzace za jeho porušení. V souladu se Schäferem a Ottem lze tedy říci, že soud se rozhodl právo na soukromí chránit majetkovým pravidlem. Takové řešení je přitom v tomto případě, jak bylo vysvětleno výše, efektivní, protože incentivizuje adresáty práva k efektivnímu chování.

Nález v jednom svém aspektu tuto ekonomickou logiku výslovně reflektuje. Vedle toho jak napravit újmu vzniklou v minulosti, totiž Ústavní soud – v souladu s ekonomickou logikou – hovoří také o tom, jak podobným újmám zabránit do budoucna. Takovouto konsekvencialistickou argumentaci používá, například když říká, že „přiměřené zadostiučinění [je] jednou z civilněprávních sankcí, která má odrazovat rušitele chráněných osobnostních statků a jeho možné následovníky od protiprávního jednání, a být tak nástrojem speciální i generální prevence, což vyžaduje, aby se jednalo o sankci patřičně důraznou a dostačující (přiměřenou)“.²⁰ Taková úvaha implicitně předpokládá (ekonomickou) racionalitu potenciál-

ních rušitelů, kteří zohlední hrozící náklad v podobě vysokého zadostiučinění, když se budou rozhodovat, jak naložit s něčími soukromými informacemi.

Je však nutné uvést, že předmětný nález se na žádném místě explicitně nezmiňuje o ekonomické efektivnosti jako o relevantním faktoru ovlivňujícím výsledek soudních úvah. Vzhledem k české právně-kulturní tradici pochybujeme, že takové úvahy soudcům Ústavního soudu přišly na mysl. Odůvodnění staví spíše na morálně-spravedlnostních normách, které soud zohlednil při posuzování intenzity a míry zavinění;²¹ jedná se především o implikace toho, že zveřejněné informace byly zjevně nepravdivé a vydavatel si toho musel být vědom.²² Toto rozhodnutí tedy dle našeho názoru mimo jiné ukazuje, že spravedlnostní úvahy mohou vést ke stejným řešením právních sporů jako úvahy efektivnostní.

4 Cenová regulace pražské taxislužby jako reakce na asymetrii informací

Druhým soudním rozhodnutím, kterému se budeme věnovat, je rozsudek Nejvyššího správního soudu.²³ Tento rozsudek výslovně využívá ekonomické koncepty při činění rozhodnutí o tom, zda si tržní situace vyžaduje intervenci veřejné moci. V rámci naší analýzy se zabýváme tím, jak soud s těmito koncepty zachází. Přijímáme tedy skutková zjištění soudu jako danost a předmětem našeho zájmu je správnost jejich subsumpce pod odkazované ekonomické koncepty.

4.1 Asymetrie informací o pražských taxi

V předmětném rozsudku rozhodnul Nejvyšší soud ve věci kasační stížnosti provozovatele taxislužby, kterému byla uložena pokuta za porušení předpisů regulujících ceny taxislužby v Praze. Provozovatel taxislužby namítal, mimo jiné, protiústavnost příslušné regulace. Konkrétně tvrdil, že na území Prahy nejsou splněny podmínky § 1 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Toto ustanovení připouští usměrnění cen v případech, kdy je trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo vyžaduje-li to mimořádná tržní situace (dále jen „mimořádná tržní situace“).

V rámci posuzování ústavnosti předpisů regulujících ceny taxislužby v Praze se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda je uvedená podmínka umožňující provádění cenové regulace naplněna. Ztotožnil se s názorem Městského soudu v Praze, podle kterého před zavedením regulace docházelo k neúměrnému

¹⁷ Rozsudek Spolkového soudního dvora (šestý civilní senát) ze dne 15. 11. 1994, BGHZ 128, 1, *Caroline von Monaco*.

¹⁸ Nezabýváme se zde otázkou nesouladu nálezu s předchozí judikaturou a doktrínou, pokud jde o funkci náhrady nemajetkové újmy v penězích, který vyvolal rozsáhlou debatu.

¹⁹ I. ÚS 1586/09, odstavec 43.

²⁰ *Ibid.*, odstavec 36.

²¹ Viz odstavce 35 a 36 předmětného nálezu.

²² Viz odstavce 37 a 42 předmětného nálezu.

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009-119.

předražování taxislužby. Podle Nejvyššího správního soudu je toto předražování klíčovým důvodem regulace. Zároveň z něj podle soudu lze jednoznačně dovodit „neúčinnost běžného fungování trhu“.²⁴

Předražování na pražském trhu taxislužby je podle soudu dáno „specifickým složením klientů, typicky např. turistů, jimž jsou služby provozovatelů taxislužby poskytovány.“²⁵ Soud tento závěr dále rozvádí: „Taxislužba je na rozdíl od běžného tržního prostředí trhem postiženým celkovou *informační asymetrií*. V takovémto prostředí běžný zákazník (a tím spíše cizinec nebo jiný návštěvník Prahy) není s to předem získat relevantní informace o poskytované službě, o její kvalitě, často není s to ani určit přiměřenost nabízené ceny a nemá rozumnou šanci srovnat tuto cenu s cenami nabízenými jinými poskytovateli taxislužby.“²⁶ Dále odkazuje také na svůj dřívější rozsudek týkající se taxislužby: „Je všeobecně známo, že předražování, kterého se provozovatelé taxislužby zejména v Praze jako významném centru turistického ruchu dopouštějí, bývá často zaměřeno proti cizincům, neboť tito jsou vzhledem k jejich omezeným znalostem cenových poměrů taxislužby v České republice a vzdáleností mezi jednotlivými destinacemi v Praze snadným terčem takových nekalých praktik.“²⁷ Nejvyšší správní soud tedy používá k vysvětlení „mimořádnosti tržní situace“ ekonomický koncept asymetrických informací.

Následně soud odkazuje na ekonomické poznatky o tom, jaké účinky mají asymetrické informace na fungování příslušných trhů: „Je možno považovat za notoriu, že trhy s nedokonalými informacemi mají zásadně oslabenou sebečisticí schopnost.“²⁸ Termín „oslabená sebečisticí schopnost“ odkazuje k neefektivnosti trhu, tj. ke ztrátě společenského užítku způsobeného nerealizováním potenciálních oboustranně výhodných transakcí. Soud se tedy patrně domnívá, že mimořádná tržní situace na pražském trhu taxislužby spočívá v existenci asymetrických informací a z ní vyplývající neefektivnosti trhu.

4.2 Asymetrie informací a cenová diskriminace v ekonomické teorii

Na trzích s asymetrickými informacemi skutečně dochází k tržním selháním. Ekonomická literatura však tato selhání obvykle spojuje s asymetrií týka-

jící se kvality – nikoli ceny – produktu.²⁹ Spotřebitel v takovém případě nedokáže rozlišit mezi kvalitním a nekvalitním výrobkem. Kvalitní produkty s vyššími výrobními náklady jsou následně vytlačeny z trhu výrobky méně kvalitními. Příkladem regulatorního opatření reagujícího na tento problém je stanovení povinnosti výrobcům a prodejcům potravin uvádět na obalech složení produktu. Informace o složení mají umožnit spotřebiteli, aby dokázal posoudit kvalitu příslušného produktu.

Byť soud v předmětném rozsudku zmiňuje i omezenou schopnost zákazníků taxislužby posoudit její kvalitu, z jeho textu je dle našeho názoru patrné, že své rozhodnutí mnohem spíše zakládá na informační asymetrii týkající se ceny. Tato asymetrie přitom dle soudu existuje ve vztahu provozovatelů taxislužby a specifického segmentu zákazníků. V souladu s argumentací soudu můžeme předpokládat dvě skupiny zákazníků: informované rezidenty a neinformované přespólní.³⁰ Informovaní zákazníci budou znát obvyklou tržní cenu za kilometr a za ni budou jízdu nakupovat. Tuto cenu budou platit i v případě, že je nižší než maximální cena, kterou by byli ochotni za kilometr zaplatit (tzv. rezervační cena). Neinformovaní zákazníci však obvyklou tržní cenu neznají a provozovatel taxislužby jim bude moci naúčtovat vyšší cenu³¹ (až do výše jejich rezervační ceny).³² Poskytování stejné služby různým zákazníkům za různou cenu ekonomie označuje jako *cenovou diskriminaci*.³³

Cenová diskriminace však není ničím per se nežádoucím.³⁴ Ve skutečnosti ji můžeme okolo nás po-

²⁹ Viz např. AKERLOF, G.A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*. 1970, vol. 84, no. 3, s. 488-500.

³⁰ Předpokládáme, že provozovatel taxislužby je schopen mezi skupinami cestujících rozlišovat například na základě jazyka, který používají.

³¹ Čím méně je v konkrétní lokalitě k dispozici provozovatelů taxislužby, tím větší je jejich možnost cenově diskriminovat. Nejvyšší soud přitom upozorňuje, že „lukrativní místa (letišť, centrální náměstí ve velkých městech s velkým výskytem turistů atp.) [...] pojmu jen limitovaný počet vozů“ (odstavec 61).

³² Například na pražském letišti pak bude tato rezervační cena vzhledem k neexistenci vhodných substitutů taxislužby značně vysoká.

³³ VARIAN, H.R. *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*. 8th ed. New York [etc.]: Norton, 2009, s. 462-465.

³⁴ Pojem „diskriminace“ je v ekonomii používán bez hodnotícího zabarvení. Jedná se o prostý popis skutečnosti, že mezi subjekty náležícími do určité skupiny jsou v minimálně jednom ohledu činěny rozdíly. V rámci této obecné definice je jakýkoli výběr zaměstnance z uchazečů o pracovní pozici, například na základě jeho vzdělání, diskriminační. V právu je však pojem diskriminace obvykle vyhrazen pro rozlišování mezi lidmi činěné na základě nelegitimního kritéria (např. pohlaví).

²⁴ Ibid, odstavec 60.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid, odstavec 61, zvýraznění přidáno autory.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005-81 (1083/2007 Sb. NSS, citovaný text na s. 221).

²⁸ 1 Afs 60/2009-119, odstavec 61.

zorovat dosti často. Kupříkladu aerolinky standardně účtují nižší cenu za letenku těm, kdo si ji koupí více dopředu. Cenová diskriminace nezpůsobuje ani uzavření nižšího počtu transakcí na trhu, na kterém je praktikována. Nedochází tedy ke ztrátě společenského užítku, tj. k neefektivnosti.³⁵ Následkem cenové diskriminace je pouze transfer bohatství ve společnosti od zákazníků k provozovatelům taxislužby. Ekonomové tento proces popisují jako zmenšení „spotřebitelského přebytku“ (tj. rozdílu mezi rezervační a realizovanou cenou).³⁶

4.3 Odčerpávání spotřebitelského přebytku jako mimořádná tržní situace?

Rozsudek Nejvyššího správního soudu je dle našeho názoru zapotřebí ocenit pro jeho relativní otevřenost o premisách, na kterých je založen. Takováto otevřenost umožňuje společenskou debatu o racionalitě soudních rozhodnutí, do které se tímto článkem pokoušíme přispět.

Pokud však soud skutečně dovodil mimořádnost situace na trhu pražské taxislužby z jeho neefektivnosti způsobené asymetrií informací o cenách, domníváme se, že se mýlil. Ať již na tomto trhu k cenové diskriminaci mezi rezidenty a přespolními dochází či ne, jejím účinkem není ztráta celkové efektivnosti.

Pokud soud za problematickou skutečně považuje právě cenovou diskriminaci, je možné, že mu leží na srdci ochrana spotřebitelského přebytku. Byť zmínka o „oslabené sebečisticí schopnosti“ trhu tuto tezi nepodporuje, dáváme ke zvážení, zda soud ve skutečnosti neshledával mimořádnost tržní situace právě v existenci jeho odčerpávání. Případně navrhuje, aby soudy tuto možnost zvážily v rámci svého budoucího rozhodování. Blahobyt spotřebitelů, který v sobě zahrnuje i koncept spotřebitelského přebytku, totiž figuruje jako hlavní cíl i v jiných oblastech, jako je například evropské právo na ochranu hospodářské soutěže.³⁷

³⁵ Ve skutečnosti může cenová diskriminace dle ekonomické teorie efektivnost zvyšovat. Umožňuje totiž prodej produktu ve všech případech, kdy si ho kupující cení více než prodávající. Bez cenové diskriminace, tj. při prodeji všech jednotek produktu za jednotnou cenu, si produkt koupí pouze ti spotřebitelé, kteří se jej cení nad tuto cenu. Pokud je tržní cena nad marginálními náklady prodávajícího, plyne z toho, že některé potenciálně oboustranně přínosné transakce nemohou být realizovány.

³⁶ VARIAN, H.R. *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*. 8th ed. New York [et.]: Norton, 2009, s. 253-254.

³⁷ Viz např. LIANOS, I. *Some Reflections on the Question of the Goals of EU Competition Law*. CLES Working Paper Series 3/2013. 1. leden, 2013. Dostupné na <<http://ssrn.com/abstract=2235875>>.

5. Závěrem

Provedená analýza rozhodnutí dvou vysokých českých soudů ukazuje, jakým způsobem je možné aplikovat normativní ekonomickou analýzu na soudní rozhodnutí. V případě předmětného nálezu Ústavního soudu je jeho ekonomická analýza založena na jeho precedenčním působení. Ústavní soud stanovil pravidlo, které bude do budoucna ovlivňovat vydavatele novin při jejich rozhodování o tom, zda otisknout nepravdivé soukromé informace. Byť soud ve svých úvahách vycházel především ze spravedlnostních úvah, vytvořené pravidlo by dle aplikovaného teoretického ekonomického rámce mělo vést k ekonomicky efektivním následkům.

V případě rozsudku Nejvyššího správního soudu je možnost využití ekonomie založena na skutečnosti, že se soud zabývá tím, zda na pražském trhu taxislužby existuje mimořádná situace jakožto podmínka přípustnosti regulace. Při posuzování situace na tomto trhu využívá soud ekonomický koncept asymetrie informací a uvádí, že tato asymetrie oslabuje „samočisticí schopnost“ trhu, tj. že způsobuje jeho neefektivnost. Námi nabízená analýza tržní situace však ukazuje, že asymetrie informací je pouze výchozím konceptem, který je vhodné doplnit o koncept cenové diskriminace. Takovýto podrobnější pohled ukazuje, že informační asymetrie týkající se cen nevede k neefektivnosti trhu, ale „pouze“ k odčerpávání spotřebitelského přebytku provozovateli taxislužby.

Summary

The article deals with economic efficiency in court decisions. Two decisions of Czech courts are subjected to analysis. In analysing a decision of the Czech Constitutional Court, the theoretical framework distinguishing between the property rule and the liability rule created by Calabresi and Melamed is applied. The court decision awarding high monetary satisfaction to a person whose right to privacy was infringed by a news publisher publishing her private information is in accordance with the economic recommendation that, under low transaction costs, to achieve efficiency, the property rule should be used. In analysis of the decision of the Czech Supreme Administrative Court, the focus is on the explicit use of economic concepts by the court. Within the assessment of existence of an extraordinary situation on the Prague taxi market, the court asserts that information asymmetry exists on the market leading to an impaired “self-clearing capacity” of the market. Nevertheless, a closer view provided in this article, taking into account the concept of price discrimination, shows that the self-clearing capacity of the market is not impaired, i.e. that the market is not inefficient. The problem addressed in the decision is rather the extraction of the consumer surplus by taxi operators.