

Některé právní otázky České tiskové kanceláře

Právně pozitivistický příspěvek k teorii veřejných ústavů a mediálního práva

Ivo Telec*

I. ÚVOD

Mezi aktuální otázky českého mediálního práva patří věci nejzákladnější. Sem se řadí i otázky právní povahy veřejnoprávních zpřístupňovatelů a provozovatelů informací a rozhlasového nebo televizního vysílání ze zákona. K tomu, abychom mohli uvažovat o event. změnách právních předpisů, které se týkají těchto osob a činností, je zapotřebí si nejprve vyjasnit otázku veřejné správy, o kterou jde. K tomu třeba říci, že pojem veřejné správy (činnosti) je v moderním správněprávním významu chápán velmi široce. Zdaleka není omezen jen na veřejnou správu vrchnostenskou. Samozřejmě, že není omezen jen na veřejnou správu státní. Vycházím však z toho, že od státní správy jsou odvozeny i všechny ostatní veřejné správy. Otázku možné priority místní samosprávy ponechávám stranou, protože se netýká zvoleného předmětu zkoumání a jeho deskripce.

Při psaní tohoto příspěvku jsem přihlédl k výročním zprávám o činnosti a hospodaření České tiskové kanceláře (pro níž dále převážně používám jen zákonnou zkratku ČTK) v roce 1998 a 1997 (sněmovní tisky č. 441, II. voleb. obd. a č. 197, III. voleb. obd.). Přihlédl jsem též k internetovému výpisu z odd. A, vl. 7583 obchodního rejstříku, vedeného Krajským obchodním soudem v Praze, ze dne 25. 2. 2000, z doby 12:57:07 hod, s údaji ke dni 24. 2. 2000. Dále jsem vycházel z právního řádu České republiky podle stavu ke dni 1. 3. 2000.¹

Orientačně jsem přihlédl též k obsahu vědecko-výzkumné dokumentace práv duševního vlastnic-

tví a souvisejících odvětví, včetně dokumentace práva mediálního, a k obsahu dokumentace práva spolkového a nadačního, včetně práva právnických osob. Tyto vědecko-výzkumné dokumentace patří katedře občanského práva *Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně* a jsou určeny ke studijním a vědecko-výzkumným účelům této univerzity.

II. OTÁZKA PRÁVNÍ POVAHY ČESKÉ TISKOVÉ KANCELÁŘE

ČTK byla zřízena zákonem ČNR č. 517/1992 Sb., o České tiskové kanceláři, ke dni 15. 11. 1992. Tento zákon nebyl novelizován. Zrušena proto může být rovněž pouze zákonem, což se týká i změn zřizovacích zákonných ustanovení. Z hlediska své právní povahy je zřizovací zákon č. 517/1992 Sb. právní normou veřejnoprávní povahy.

Následný zápis ČTK do obchodního rejstříku (odd. A, vl. 7583, vedeno Krajským obchodním soudem v Praze) neměl a nemá zřizovací (konstitutivní) právní význam, nýbrž právní význam pouze deklaratorní, resp. též informativní. Konstitutivní právní význam zde má pouze a přímo cit. zák. č. 517/1992 Sb.

ČTK byla cit. zák. č. 517/1992 Sb. zřízena jako právnická osoba; viz § 1 odst. 2 věta druhá cit. zák. č. 517/1992 Sb.

Z hlediska obecné právní typologie právnických osob, která se tradičně opírá o jejich civilistické pojetí a která je zákonně vyjádřena v občanském zákoníku, patří ČTK do právně normativní

* Doc. JUDr. Ivo Telec, CSc., korespondenční adresa: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, katedra občanského práva, Veveří 70, 611 80 Brno, tel.: 05/41 55 92 39, e-mail: telec@law.muni.cz

¹ Pokud jde o českou právní literaturu přihlédl jsem k různým heslům *Slovníku československého práva veřejného*. 1. vyd. Brno 1929 – 1948/I–V a k dílu *Veřejná služba a veřejný ústav ve francouzském právu správním a pojem veřejného ústavu v právu československém*. 1. vyd. Brno 1926, autora O. KLAPKY.

Z novější literatury jsem přihlédl ke spoluautorské učebnici (HENDRYCH, D. ET AL.): *Správní právo. Obecná část*. 3., změn. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck 1998, a k článku *Právnické osoby veřejného práva*, autora D. HENDRYCHA, *Správní právo*, 1996, č. 1, s. 1 – 15. Vedle toho jsem přihlédl ke komentáři k občanskému zákoníku (JEHLIČKA, O. – ŠVESTKA, J. – ŠKÁROVÁ, M. ET AL.). 5., upr. vyd. Praha: C. H. Beck 1999.

Vyšel jsem také ze svého knižního díla *Spolkové právo*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck 1998 a ze spoluautorského (spolu s J. HURDÍKEM) komentáře k zákonu o nadacích a nadačních fondech. 1. vyd. Praha: C. H. Beck 1998, jakož i k další literatuře, na níž je v těchto dvou posledně zmíněných dílech odkazováno.

Sám v tomto příspěvku přesňuji některá svá předchozí tvrzení o právní povaze obecně prospěšných „společností“ (rozuměj ústavů) s tím, že podle právních okolností, které v příspěvku zmiňuji, může jít též o právnické osoby veřejného práva.

kategorie těch osob, o kterých to, že jsou právníckými osobami stanoví zákon; viz § 18 odst. 2 písm. d) obč. zák. V tomto případě, podobně jako ve většině jiných případů, tak stanoví příslušný zákon jako **zvláštní zákon**, nikoli sám občanský zákoník.

ČTK byla autoritativně, leč prozatímně, zřízena jako **právní osoba veřejného práva**. To vyplývá jednak ze způsobu a formy **veřejně účelového státního zřízení zákonem**, jednak z obsahu zřizovacího zákona, z něhož je patrna povaha ČTK. Té dominuje **zřizovací účel veřejný**; tzn. **uplatňovat a chránit určitý veřejný zájem**.

Tímto účelem, zákon názvoslovně hovoří o „poslání“, je „*poskytovat objektivní a všestranné informace pro svobodné vytváření názorů*“; viz § 2 odst. 1 cit. zák. č. 517/1992 Sb. Děje se tak tím, že ČTK ze zákona poskytuje veřejnou „*službu veřejnosti šířením slovního a obrazového zpravodajství z České republiky a ze zahraničí*“ a do zahraničí; viz § 2 odst. 2 a 3 cit. zák. č. 517/1992 Sb.

Naznačené informace, resp. zpravodajství, mají ekonomickou a teoretickou právní povahu **veřejných statků**. Jejich poskytováním, které je *ex lege* povinné, ČTK slouží veřejnosti, jíž poskytuje **veřejnou službu**. Činí tak nikoli v zájmu soukromém, nýbrž **veřejném**. Možnost, aby tak vedle toho činila i v zájmu soukromém, tj. na soukromou objednávku konkrétní osoby, tím není vyloučena. Citovaný zákon s tím ostatně také počítá; viz § 3 odst. 1 cit. zák. č. 517/1992 Sb. V tom spočívá určitá zvláštnost této specifické právní osoby veřejného práva.

Zřizovacím účelem ČTK neboli jejím veřejnoprávním posláním je **zpravodajská služba ve veřejném zájmu**, neboť zájem na tom, aby si veřejnost mohla svobodně vytvářet názory, je zájmem veřejným, nikoli soukromým. Pozitivně právně to lze dovodit již ze samého ústavního řádu České republiky. Z jeho podstaty a smyslu, jež souvisí s **obecným dobrem**. To platí i o podstatě a smyslu jakékoli veřejné správy jako **dobré správy**.

Obecně lze na okraj věci říci, že právnícké osoby veřejného práva bývají roztríděny na **právně samostatné** (odmyslíme-li si právně nesamostatné):

- a) **veřejnoprávní korporace** (např. územní: obce a kraje, osobní: zákonné profesní komory)
- b) **veřejná zařízení**, a to:
 - ba) **veřejné ústavy** (např. školy, nemocnice, domovy důchodců, muzea a galerie, knihovny, vědecké ústavy aj.)
 - bb) **veřejné podniky** (např. komunální podniky; veřejné podniky lze podřadit i pod ústavy, popř. i pod korporace; jde totiž o funkční a povahové označení každé veřejné správy, při níž jsou **veřejné statky** poskyto-

vány **hospodářskou formou** podnikání; popř. jsou-li takto poskytovány jakoukoli hospodářskou formou vůbec; tak mohou činit různé právnícké osoby veřejného práva, nestanoví-li pro ně zákon jinak)

- bc) **veřejné fondy** (např. státní fondy, bývalé kulturní fondy podle autorského zákona z roku 1965, resp. 1953; též nadace nebo nadační fondy, jsou-li zřízeny právníckou osobou veřejného práva, např. obcí nebo krajem, a je-li jim veřejnoprávním způsobem svěřen výkon veřejné správy finanční).

V rámci naznačeného bližšího pojetí právníckých osob veřejného práva má ČTK svou **právní povahou** nejbližší k právně samostatnému veřejnému ústavu, resp. k právně samostatnému veřejnému podniku; a to s ohledem na podnikání ČTK, resp. jinou hospodářskou činnost.

Srov. např. právní pojem *Anstalt* v německém právním okruhu. Veřejný ústav sice není českým právním řádem definován, nicméně mu je tradičně obsahově známá a právně teoreticky (pojmově) je **odůvodněn** tradiční naukou správního práva. Stejně tak je **odůvodněn** naukou občanského práva, pokud jde o obecné pojetí právníckých osob a jejich druhů.

ČTK jako právnícká osoba veřejného práva **není veřejnoprávní korporací** (tělesem), jako je tomu kupř. u obcí a krajů (územně samosprávných celků), resp. u ze zákona zřízených komor (profesně samosprávných celků). Právní podstata ČTK **není korporační**, neboť **žádné osoby nesdružuje**.

Tato její podstata je věcná (a osobní). Proto ji lze právně pojmově vystihnout **pojmem veřejnoprávní ústav** neboli ústav veřejného práva, který je státem nadán veřejnou účelností, a to při výkonu **veřejné správy hospodářskou formou** služby veřejnosti.

Právně teoretické pojmové vystižení ČTK jako veřejného ústavu teoreticky **nevylučuje**, aby veřejný ústav vyvíjel **hospodářskou činnost**, a to i jako podnikání; např. i hospodářskou formou poskytování veřejné služby. Bližší pozitivněprávní úpravu v tomto konkrétním případě stanoví cit. zák. č. 517/1992 Sb. V tom lze u ČTK spatřovat **právně teoretické pojmové znaky veřejného podniku**. Není totiž vyloučeno, a to ani v zákonem případě ČTK, aby se naznačený ústav hospodářsky projevoval při plnění svého veřejného úkolu jako **veřejný podnik**.

Při právním posuzování pojmu veřejný ústav je třeba vyjít z právně chápané **dichotomie veřejný – soukromý** a z jejich normativně právních důsled-

ků.

Pro právní srovnání lze uvést některé institucionální otázky jiného druhu české právnické osoby.

Za **veřejné zařízení**, konkrétně za veřejný ústav, popř. za veřejný podnik, lze v českém právu považovat kupř. i obecně prospěšnou „společnost“ (správně ústav, popř. podnik). – Ovšem jen tehdy, pokud byl takový ústav zřízen subjektem veřejné správy za účelem výkonu na něj delegované veřejné správy; viz zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů. Na tom nic nemění ani vadné označení tohoto druhu zařízení jako „společnosti“, kterého se dopustil Parlament jako hrubé legislativní chyby. Toto zařízení, resp. ústav, popř. podnik, totiž nemá žádného společníka ani člena, ani jakýkoli jiný personální substrát. Má substrát věcný, resp. věcný a osobní, který je při zřízení tvořen ze zákona povinným majetkovým vkladem zřizovatele. Nejde o vklad kapitálové povahy, neboť neslouží zhodnocovacímu účelu, protože zřizovateli nepřináší právo podílu na zisku. Naopak rozdělení zisku zřizovateli je v tomto případě zákonem zakázáno. Každopádně jde o právnickou osobu, která je jako zařízení, zcela odlišného typu a povahy, než jsou právnické osoby korporativního typu.

Obecně prospěšná „společnost“ (rozuměj ústav, popř. podnik) ovšem může mít právní povahu právnické osoby soukromého práva. Závisí to jednak na tom, kdo je zřizovatelem takového ústavu, popř. podniku, zda-li jím je právnická osoba veřejného práva, anebo nikoli, a jednak to závisí na tom, co je zřizovacím účelem a zejména jakou právní povahu má zřizovací právní akt.

Poskytování „obecně prospěšné služby“ ještě samo o sobě neznamena, že taková služba, ač je poskytována veřejnosti, je též plněním veřejného zájmu, resp. výkonem delegované veřejné správy formou služby veřejnosti. Rozhodující je totiž dichotomie veřejný – soukromý, nikoli dichotomie obecný – zvláštní. Srov. podobně u nadací a nadačních fondů. Svým způsobem se to týká i spolků.

O ČTK lze též říci, že je subjektem (státem delegované) veřejné správy zpravodajské a současně též jejím vykonavatelem. Je tomu tak z toho důvodu, že činnost, která je jejím zákonem svěřeným veřejnoprávním účelem (posláním), je státem přikázaným výkonem zvláštní veřejnoprávní povinnosti k tomu zákonem zvlášť povolane právnické osoby ve veřejném zájmu (veřejnou správou).

Jde o výkon veřejnoprávní povinnosti, k němuž byla zákonem zřízena ČTK, neboť tuto zvláštní správní činnost (službu), která je svou povahou, obsahem a účelem veřejnou správou, nevykonává

sám stát ani žádná jednotka kterékoli samosprávy. Nevykonává ji ani státní právnická osoba jako jedna z právnických osob veřejného práva, nýbrž ji vykonává zvláštní, k tomuto účelu speciálně zákonem zřízená právnická osoba veřejného práva *sui generis*, která není právnickou osobou státní, nýbrž jinou veřejnoprávní osobou než státní.

Tato zvolená konstrukce je jednou z více možných variant, které přicházely a přicházejí v úvahu. Ovlivněna byla zejména dobově politickou doktrínou deetatizace veřejné správy zpravodajství, resp. jejího uvolnění z přímého výkonu státem nebo státní právnickou osobou, jakož i doktrínou zřízení zvláštního druhu státem delegované nestátní veřejné správy, poskytující veřejné služby; a to prostřednictvím k tomu zřízené zvláštní právnické osoby veřejného práva (ČTK).

Tato osoba (ČTK) je ovšem nepřímou pod kontrolou státu a jeho moci, který ji vykonává prostřednictvím (poměrně omezené) státní kontroly toho, jak Rada ČTK, jako zvláštní orgán veřejnosprávního dozoru, vykonává zákonem svěřený dozor nad veřejnou správou ČTK.

Nepřímá státní kontrola ČTK a přímá státní kontrola Rady ČTK má zákonnou formu parlamentní, nikoli exekutivní nebo soudní, kontroly; a to prostřednictvím usnesení Poslanecké sněmovny. Zcela je vyjmuta z exekutivní (stejně jako též soudní) moci.

Jinými slovy, obsah činnosti ČTK, která je vykonávána ve veřejném zájmu, je obsahem odborné (specializované) veřejné správy zpravodajské, o jejímž výkonu stát rozhodl tak, že jej zákonným způsobem svěřil jiné osobě (než sobě); a to zákonem k tomu zvlášť zřízené zvláštní právnické osobě veřejného práva.

Jedná se přitom o takový způsob výkonu veřejné správy, který se ze zákona nesmí týkat správního rozhodování. ČTK není státem svěřeno rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech jiných. Něco takového by s ohledem na zpravodajské věci ani nebylo účelné. ČTK je ze zákona svěřena pouze veřejná služba, která nemá povahu vrchnostenské správy.

Je věcí státu, jakým způsobem veřejnou správu vykonává a pokud ji nevykonává sám, koho tím legálně pověří. Právní forma takto pověřené osoby je až druhotnou otázkou. Skutečností však je, že některá právní forma může být příhodnější; např. z hlediska umožnění přímé nebo nepřímé veřejné kontroly nad výkonem veřejné správy. Jiná právní forma může být příhodná méně.

Věc lze řešit i tak, že stát za tím účelem uloží příslušné osobě zvláštní zákonné povinnosti, které by jinak neměla, pokud by nevykonávala určitou

veřejnou správu. Škála možností, jak se může stát v těchto věcech rozhodnout je poměrně široká, včetně různých právních forem, které přicházejí v úvahu, nebo kterým lze účelově vzniknout. Prvořadě je, aby veřejný zájem, které je tím sledován za účelem obecného dobra, nebyl dotčen a aby byl reálně, tedy též odborně a hospodárně, naplnitelný.

Souhrnně lze říci toto: ČTK je právníkem osobou veřejného práva, která je od státu odvozeným (delegovaným) subjektem (nositelem) veřejné správy zpravodajské, která má zákonnou povahu veřejné služby, jíž ČTK hospodářskou formou poskytuje informace jako veřejné statky, a to bez práva rozhodovat o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech jiných.

U ČTK jako takové nejde o veřejnou správu vrchnostenskou, nýbrž o veřejnou správu, které se někdy říká, nepřiliš přesně, „pečovatelská“. – Naproti tomu u Rady ČTK jde o veřejnou správu kontrolní, která již má vrchnostenskou správněprávní povahu.

ČTK poskytuje zpravodajství jako veřejné statky coby tzv. *public serving organization*, a to nikoli vrchnostensky. Poskytuje je dvojným způsobem.

A to v praxi méně významnou formou bezplatného veřejného užívání veřejného statku (zpravodajství). Právní pojem veřejného užívání je právním institutem práva veřejného, konkrétně práva správního, nikoli práva soukromého. Vedle toho ČTK poskytuje zpravodajské veřejné statky též v individuálních právních vztazích soukromoprávních, vzniklých z úplatných smluv s objednateli. Tento druhý způsob, který je ryze komerční, v praxi ČTK výrazně převažuje.

Do jisté míry podobný právní závěr lze učinit též o právní povaze České televize a Českého rozhlasu, jako též veřejných ústavů, které jsou rovněž právně samostatné, a o veřejné správě kulturní a zpravodajské, kterou tyto zvláštní právní osoby veřejného práva ze zákona vykonávají hospodářskou formou nevrchnostenské veřejné služby. Ta je veřejnou správou, kterou na ně stát zákonem způsobem delegoval, protože ji sám přestal vykonávat prostřednictvím k tomu zřízených bývalých státních právnických osob, jako tomu bylo v předchozím režimu.

Televizní nebo rozhlasové vysílání těchto dvou zvláštních právnických osob veřejného práva je též veřejným statkem; a to též obecné povahy, přístupné každému ze zákona bez zvláštního povolení. Toto vysílání těchto dvou osob však není poskytováno v soukromoprávním vztahu, resp. nikoli výlučně v něm. Vždy je poskytováno formou bezplatného veřejného užívání, které je již zmíněným

právním institutem práva veřejného, nikoli práva soukromého.

Bezplatnost veřejného užívání televizního nebo rozhlasového vysílání České televize nebo Českého rozhlasu (rozuměj jeho technické přijímání a vnímání každým jako veřejností) je však v těchto veřejnoprávních případech modifikována povinnou platbou televizního nebo rozhlasového poplatku jako svého druhu daní z majetku.

V případě České televize a Českého rozhlasu k tomu navíc přistupuje veřejno-správní služební realizace i jiných veřejných zájmů, než jen zpravodajských; tzn. veřejných zájmů na vytváření a šíření uměleckých hodnot čili na jejich zpřístupňování veřejnosti, na výchově veřejnosti, resp. na vzdělávání veřejnosti, a na duševní rekreaci veřejnosti formou zábavy. To u ČTK, zaměřené ryze zpravodajsky, není již z povahy věci účelem. Dochází-li k něčemu z toho u ČTK, jedná se jen o vedlejší produkt nad rámec jejího účelu.

III. OTÁZKA VLASTNICTVÍ ČESKÉ TISKOVÉ KANCELÁŘE

ČTK nemá cizího vlastníka. Sama o sobě je právně i ekonomicky autonomním subjektem. S jistou nadsázkou lze říci, že „vlastní sama sebe“. Odpověď na tuto otázku již vyplývá z předchozí odpovědi, na níž odkazují. Vyplývá totiž z právní povahy ČTK jako právnícké osoby veřejného práva, účelově zřízené zákonem jako právnícká osoba veřejného práva *sui generis*.

Srov. tuto otázku např. u obcí nebo krajů či u zákonných komor profesně zájmové samosprávy.

Jmění ČTK neboli její majetek a závazky je spravováno k tomu určenými osobami; obvykle se tak děje zaměstnanci. Tyto osoby pouze spravují cizí jmění; tj. vlastní jmění ČTK. Určení těchto osob provádí sama ČTK; zejména prostřednictvím svého statutárního orgánu (ředitele), popř. dalších vedoucích zaměstnanců či k tomu pověřených jiných zaměstnanců.

Jmění ČTK má právní povahu veřejného jmění. To již vyplývá z veřejnoprávní povahy ČTK jako takové (jako právnícké osoby veřejného práva). Je-li ČTK svým účelem a způsobem zřízení právníkem osobou veřejného práva v podobě veřejného ústavu, resp. veřejného podniku, je její jmění veřejným jměním, resp. přesněji řečeno veřejnoprávním jměním.

Veřejné jmění, resp. přesněji jmění veřejnoprávní, v tomto případě znamená jiné veřejné jmění, resp. jiné veřejnoprávní jmění, než státní. To již opět vyplývá ze samé právní povahy ČTK, která

není organizační složkou státu ani státní právnickou osobou.

Podobně srov. např. jmění takových právnických osob veřejného práva, a přitom osob nestátních, jako jsou kupř. obce nebo kraje či zákonné komory profesně zájmové samosprávy anebo veřejné vysoké školy či jmenovitě *Akademie věd České republiky* apod.

Na tomto právním závěru nic nemění ani to, je-li ČTK příjemcem účelové dotace ze státního rozpočtu, jak umožňuje cit. zák. č. 517/1992 Sb. Tuto dotaci ČTK nabývá do svého vlastnictví. Tím se tento finanční příjem stává součástí veřejnoprávního jmění ČTK, resp. její majetkové (aktivní) položky.

Podobně srov. u *České televize* a u *Českého rozhlasu*.

Obdobně, ovšem s tím rozdílem, že jde o soukromý majetek, srov. např. u státních dotací soukromoprávním spolkům nebo obecně prospěšným „společnostem“ (rozuměj ústavům), jsou-li tyto ústavy právními osobami soukromého práva a nikoli veřejného. Tyto dotace se stávají součástí soukromého majetku spolkového anebo soukromého majetku takového soukromoprávního (soukromého) ústavu.

IV. OTÁZKA ZÁKONA O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

Dotčený zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je – společně se zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí – podústavním zákonným předpisem, který upravuje podmínky a provedení ústavně zaručeného práva na informace o činnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy, resp. o životním prostředí, které je subjektivním veřejným právem každého z moci čl. 17, resp. čl. 35 odst. 2 *Listiny základních práv a svobod*.

Cit. zák. č. 106/1999 Sb. stanoví taxativně vymezený okruh povinných subjektů, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace; viz § 2 tohoto zákona.

ČTK nepatří do okruhu povinných subjektů podle cit. zák. č. 106/1999 Sb. ČTK nepatří ani do okruhu povinných subjektů podle druhého uvedeného zákona; tj. podle cit. zák. č. 123/1998 Sb.

Je tomu tak proto, že ČTK není ani státním orgánem, ani orgánem územní samosprávy (§ 2 odst. 1 cit. zák. č. 106/1999 Sb.). ČTK dále není subjektem, kterému by zákon o České tiskové kanceláři nebo jiný zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy

(§ 2 odst. 2 cit. zák. č. 106/1999 Sb.). ČTK není ani právnickou osobou, která by byla zřízena, řízena nebo pověřena orgánem státní správy nebo územní samosprávy, kterou má na mysli cit. zák. č. 123/1998 Sb.

Podobný právní závěr, který se týká ústavně zaručených práv každého na určité informace, platí např. i o *České televizi* a o *Českém rozhlasu*.

V. OTÁZKA PRÁVNÍ POVAHY RADY ČESKÉ TISKOVÉ KANCELÁŘE

Rada ČTK je ze zákona (cit. zák. č. 517/1992 Sb.) pojata jako **dozorčí orgán** nad veřejnou správou ČTK. Prostřednictvím Rady ČTK veřejnost (rozuměj každý) nepřímou (rozuměj dvakrát nepřímou) uplatňuje své zákonem přiznané právo na kontrolu ČTK jako právnické osoby veřejného práva; viz § 4 odst. 1 věta první cit. zák. č. 527/1992 Sb.

Rada ČTK má právní povahu **dozorčího orgánu veřejného práva**, který ze zákona vykonává vrchnostenskou správu nad ČTK jako takovou. Rada ČTK má zákonnou dozorčí pravomoc, ovšem s omezenou působností pouze vůči ČTK. Proto lze říci, že Rada ČTK je **nositelem veřejné správy kontrolní**. Je od státu odvozeným subjektem tohoto druhu veřejné správy.

Veřejná kontrola ČTK, mající právní povahu **správního dozoru** Rady ČTK, je odůvodněna tím, že ČTK slouží veřejnosti tak, že zákonným způsobem, hospodářskou formou služby, vykonává veřejnou správu zpravodajství.

Veřejná kontrola veřejné správy ČTK je realizovaná prostřednictvím k tomuto veřejnému účelu zřízené Rady ČTK. Její kontrola však nepřímou vede až ke kontrole státní. Nástrojem k tomu je jmenování a odvolávání členů Rady ČTK Poslaneckou sněmovnou, resp. její schvalování výroční zprávy o činnosti a hospodaření ČTK; tu Poslanecké sněmovně nepředkládá sama ČTK, nýbrž orgán správního dozoru nad ní; totiž Rada ČTK. Proto také stát svou nepřímou kontrolu vyjádřil též tím, že stanovil **zvláštní veřejnoprávní odpovědnost** Rady ČTK vůči Poslanecké sněmovně jako orgánu státu a její odvolatelnost tímto státním orgánem ze zákonem stanovených důvodů.

Tím, že členové Rady ČTK jsou voleni a odvoláváni nikoli přímo veřejností, ale nepřímou, totiž **Poslaneckou sněmovnou**, je v tomto případě naplněn **princip zastupitelské (parlamentní) demokracie**; nikoli princip demokracie přímé. Tím je fakticky zdůrazněn politický význam politických stran a politických hnutí, zastoupených v této sněmovně. Stejně tak je v této věci zdůrazněn význam

této sněmovny jako takové, a to na úkor Senátu, resp. též prezidenta republiky.

Působnost Rady ČTK vůči ČTK jako takové je do značné míry specifická. Patří do ní prvky, které mívá statutární orgán, aniž jím tato rada je, stejně jako i prvky, které mívá dozorčí orgán. V působnosti Rady ČTK se tak mísí prvky řídicí, které např. u akciových společností mívá představenstvo, s prvky kontrolními, které např. u akciových společností mívá dozorčí rada; viz § 8 odst. 1 a 2 cit. zák. č. 517/1992 Sb.

Působnost Rady ČTK je dílem podobná působnosti správní rady obecně prospěšné „společnosti“ (rozuměj ústavu) podle § 13 cit. zák. č. 248/1995 Sb., avšak s tím rozdílem, že správní rada takového ústavu je jeho statutárním orgánem, což Rada ČTK není.

Zatímco statutárním orgánem ČTK jako veřejnoprávního ústavu je ředitel, statutárním orgánem obecně prospěšné „společnosti“ (ústavu veřejného, nebo soukromého) ředitel naopak není, ač zákon jeho působnost jinak zmiňuje.

Na okraj třeba kriticky poznamenat, že normativní koncepce právnických osob není v českém právním řádu koherentní a není ani prosta různých logických vad. I proto se objevují různé odchylky též tam, kde je jinak řada věcí blízkých. Tuto normativní otázku právnických osob (a mnoho otázek dalších) je proto zapotřebí podrobit legislativně politické revizi na vládní a další úrovni.

K otázce správního dozoru Rady ČTK a k působnosti správní rady obecně prospěšné „společnosti“ (rozuměj ústavu) výslovně srov. např. § 8 odst. 1 písm. a) cit. zák. č. 517/1992 Sb. o dozorčí dbání na důsledné plnění poslání (veřejné správy) ČTK ze strany její Rady, na jedné straně, a např. § 13 odst. 1 písm. d) podle cit. zák. č. 248/1995 Sb. o dbání na zachování účelu, pro který byla obecně prospěšná „společnost“ (ústav) založena ze strany její správní rady, na straně druhé.

Dále též srov. obdobnou působnost obou rad ve věci jmenování a odvolání ředitele a ve věci schvalování rozpočtu.

Pokud jde o srovnání působnosti Rady ČTK s dozorčími radami akciových společností, popř. jiných obchodních společností, a obecně prospěšných „společností“ (rozuměj ústavů), je působnost Rady ČTK v lecčem odlišná. To je dáno již tím, že cit. zák. č. 517/1992 Sb. pojednává jen o Radě ČTK a o řediteli, zatímco v těchto jiných případech zákony pojednávají o představenstvu, o dozorčí radě, resp. též ještě o řediteli, tedy i o dílem jinak založené působnosti. Srovnání obojího se proto nedá přesně provést, neboť částečně jde o jiné odlišné povahy.

Třeba však říci, že členové dozorčí rady kupř. akciové společnosti mají jednotlivě přiznané nahlízečí zákonné právo podle § 197 odst. 2 obch. zák., což jednotliví členové Rady ČTK nemají. Toto právo lze u Rady ČTK dovést jen výkladem § 8 odst. 1 písm. a) cit. zák. č. 517/1992 Sb., ovšem jen jako právo kolektivní.

U Rady ČTK, podobně jako kupř. i u dozorčí rady obecně prospěšné „společnosti“ (rozuměj ústavu), není např. možno, aby její členové byli voleni zaměstnanci. Naopak srov. § 200 odst. 1 obch. zák., pokud jde o dozorčí rady některých akciových společností.

Shrnutě lze na tuto otázku odpovědět tak, že působnost Rady ČTK lze jen částečně přirovnat k působnosti dozorčí rady akciové společnosti, popř. jiných dozorčích rad.

Zvláštností je přitom zejména to, že stát zákonem způsobem přenesl (delegoval, svěřil) na Radu ČTK jako na zvláštní správní orgán svůj správní dozor nad tím, jak ČTK jako taková (sama o sobě) vykonává státem svěřenou veřejnou správu zpravodajství. Sám si pak stát ponechal svou státní, a to sněmovní, přímou kontrolu nad Radou ČTK. Jde tedy o svého druhu „kontrolu kontroly“. Přesněji vzato jde o státní kontrolu výkonu (jiné než státní) veřejné kontroly. Rozsah je stanoven zákonem.

Podobný právní závěr platí i o Radě České televize a o Radě Českého rozhlasu.

VI. OTÁZKA MAJETKU ČESKÉ TISKOVÉ KANCELÁŘE

Majetek ČTK je podle cit. zák. č. 517/1992 Sb. tvořen výlučně:

- a) majetkem bývalé Československé tiskové kanceláře, který ČTK převzala na základě zákona
- b) majetkem nabytým vlastní činností, a to:
 - ba) majetkem získaným úplatným poskytováním svých veřejně účelných služeb (veřejných statků), které jsou jejím hlavním předmětem činnosti čili které jsou výkonem služebné veřejné správy za úplatu
 - bb) majetkem získaným z další podnikatelské činnosti
- c) majetkem získaným jako účelová dotace ze státního rozpočtu.

Legální stanovení finančních zdrojů ČTK v ustanovení § 10 cit. zák. č. 517/1992 Sb. je pojato taxativně a přitom velmi úzce.

Nehovoří již např. o možnosti jiných zdrojů z další činnosti, aniž by se muselo jednat o činnost podnikatelskou; např. z pronájmů nemovitostí, nejde-li o živnostenské podnikání apod. Nehovoří ani o možnosti příjmů z darů, nadačních příspěvků, dědictví aj.; ač pro zákonné mlčení o možném přílivu těchto a podobných finančních zdrojů, bez ohledu na jejich možnou výši a četnost, jsem neshledal žádné věcné důvody.

Na rozdíl od majetku *České televize* nebo *Českého rozhlasu* není zdrojem majetku ČTK žádná povinná veřejnoprávní dávka, jakou je v těchto dvou případech televizní nebo rozhlasový poplatek. ČTK není financována z veřejných rozpočtů ani není financována veřejnoprávními způsoby ze soukromých rozpočtů; vyjma možné účelové dotace ze státního rozpočtu, kterou však nelze poskytnout na úhradu hospodářské ztráty.

Zákon o ČTK předpokládá převážnou ekonomickou soběstačnost ČTK, což může hospodářsky vést k upřednostňování poskytování úplatných veřejných služeb, než bezplatného veřejného užívání informací.

Přesto všechno platí, že veškerý majetek ČTK je majetkem právní povahy veřejné, resp. přesněji vzato veřejnoprávní (a to jiné než státní); nikoli právní povahy soukromé; ač byl dílem získán ze soukromých zdrojů a na základě soukromoprávních úkonů (např. smluv) při obchodování se slovním nebo obrazovým zpravodajstvím aj.

Tento právní závěr se opírá o samu veřejnoprávní povahu ČTK jako takové. Nic na něm nemění ani to, že ČTK nemá, kromě event. účelové státní dotace, žádný příjem veřejnoprávní povahy.

Podobný právní závěr platí i o majetku *České televize* a *Českého rozhlasu*. Ovšem s tím, že tyto právnické osoby (ústavy) veřejného práva mají veřejnoprávní příjem z televizních nebo rozhlasových poplatků.

Podobný právní závěr platí např. i o někdejších třech kulturních fondech, které také měly právní povahu veřejnoprávní (jinou než státní) a které byly zřízeny autorským zákonem. Měly přitom veřejnoprávní příjmy formou ze zákona povinných příspěvků, placených dvěma skupinami povinných osob. Až při přeměně těchto veřejnoprávních kulturních fondů na nadace soukromého práva (a při současné ztrátě jejich veřejnoprávních příjmů), k němuž došlo zákonným postupem v průběhu roku 1994, došlo k privatizaci tohoto druhu veřejného majetku. Ten se stal soukromým majetkem příslušné nově vzniklé nadace jako fondové právnické osoby soukromého práva, která již nevykonává žádnou finanční ani jinou veřejnou správu.

V případě ČTK, stejně jako i v případě *České te-*

levize a Českého rozhlasu, je též možná jistá podobnost s majetkem veřejnoprávních korporací územní samosprávy; tedy s majetkem obecním a budoucím krajským. I v tomto případě jde o veřejný, resp. o veřejnoprávní majetek, a to o tento majetek jiný než státní.

VII. OTÁZKA ZVEŘEJŇOVÁNÍ SMLUV O OBCHODNÍCH VĚCECH

Povinnost zveřejňovat smlouvy, které ČTK uzavřela s jinými osobami v obchodních věcech, není cit. zák. č. 517/1992 Sb. ani jiným zákonem stanovena.

ČTK tak není ze zákona povinna učinit ani v případě své výroční zprávy o činnosti a hospodaření, kterou předkládá, prostřednictvím své Rady, Poslanecké sněmovně ke schválení. Osnova této zprávy ani její obsahové náležitosti nejsou cit. zák. č. 517/1992 Sb. stanoveny; srov. § 8 odst. 2 tohoto zákona. Je proto věcí Rady ČTK, co bude obsahem této zprávy a jak bude tento obsah strukturován z pouze rámcového hlediska „činnosti“ a „hospodaření“.

Stát může uplatnit své právo kontroly tak, že Poslanecká sněmovna předmětnou zprávu neschválí. Toto neschválení přináší veřejnoprávní důsledky pro jejího předkladatele.

Třeba říci, že uvádění konkrétních smluv o obchodních věcech, stejně jako smluv o jiných věcech, ve výročních zprávách o činnosti a hospodaření různých právnických osob nebývá v praxi obvyklé. Uvádění těchto smluv není stanoveno kupř. ani v příkladném výčtu obsahu takové zprávy podle zákona o nadacích a nadačních fondech, který v tomto směru stanoví nejprísnejší zákonné požadavky. Nicméně konkrétní uvádění těchto smluv ve výroční zprávě není na druhé straně zakázané.

Nestanovali-li zákon jinak, a to zde nestanoví, je věcí vypracovatele zprávy, resp. Rady ČTK jako jejího předkladatele, co v ní obsáhne tak, aby zpráva byla výstižná z hlediska státní kontroly veřejné správy zpravodajské, kterou ČTK delegovaně vykonává a k níž byla zřízena a která nesmí být ohrožena podnikáním (§ 3 odst. 3 cit. zák. č. 517/1992 Sb.), přičemž s podnikáním obvykle souvisí uzavírání smluv, stejně jako s ním souvisí i potencionální hrozba hospodářské ztráty nebo úpadku.

Jelikož je ČTK podnikatelem (a to nikoli snad jen fiktivním, nýbrž skutečným), má všechny právní atributy podnikatele, mezi němž patří i podnik a práva, která náleží k podniku. Mezi tato práva ze zákona patří i právo k obchodnímu tajemství.

Je věcí ČTK jako podnikatele, který je, resp.

může být podle své svobodné vůle majitelem obchodního tajemství, zda obchodní tajemství jako jeden z druhů nehmotného majetku (duševního vlastnictví) získá, anebo nikoli.

K tomu, aby se určitá skutečnost stala předmětem obchodního tajemství podnikatele, musí splňovat **legální pojmové znaky obchodního tajemství** podle § 17 a násl. obch. zák. Musí být k tomu **způsobilá**. Treba obecně říci, že ne každá smlouva, a to ani smlouva o věcech obchodních, splňuje legální pojmové znaky obchodního tajemství. Splnění těchto znaků je zapotřebí posoudit podle konkrétního případu, jímž je každá smlouva.

Je věcí ČTK jako podnikatele, zda kupř. smlouvu s jinou osobou, která se týká věci obchodní nebo jiné, stanoví svým obchodním tajemstvím; je-li ovšem taková smlouva podrobitelná obligatorním legálním pojmovým znakům obchodního tajemství, jak je předepisuje zákon.

Stejně tak je věcí ČTK jako podnikatele, zda předmětem obchodního tajemství bude všechno obsah takové smlouvy, nebo jen jeho utajovaná část; např. část, která obsahuje utajovaný podnikatelský záměr ČTK nebo utajovaný projekt ČTK, který se týká průzkumu zpravodajského trhu apod., jenž může být utajovanou skutečností, která má reálnou nebo alespoň potenciální majetkovou, popř. nemajetkovou, hodnotu.

Jinými slovy, žádný zákon nezakazuje, aby ČTK svobodně stanovila své obchodní tajemství, splní-li určitá skutečnost všechny legální pojmové znaky obchodního tajemství. V tomto ohledu žádný zákon nezakazuje, aby ČTK originálně nebo odvozeně nabyla nehmotné majetkové právo k obchodnímu tajemství, které patří mezi zákonem (tedy absolutně) chráněná a mezi ocenitelná práva duševního vlastnictví.

Výkon (uplatnění, nebo neuplatnění) práva ČTK k obchodnímu tajemství je podroben obecnému soukromoprávnímu legálnímu pravidlu. Jde o to, že výkon práva k obchodnímu tajemství musí být – stejně jako výkon jakéhokoli jiného práva v občanskoprávních vztazích – v souladu s právy a oprávněnými (zákonem nebo jinak právem chráněnými) zájmy jiných a dobrými mravy; tedy i v souladu s oprávněnými zájmy každého neboli veřejnosti; viz § 3 odst. 1 obč. zák.

Otázku výkonu tohoto práva je zapotřebí zvážit podle konkrétních okolností případu. V úvahu lze přitom vzít i to, že ČTK není financována z veřejnoprávních poplatků (přesněji vzato daní, jejichž výnos je přímo rozdělen a poukázán). – Na rozdíl od České televize nebo Českého rozhlasu. To již ostatně bylo řečeno. Na druhé straně je však zapotřebí vzít v úvahu i to, že ČTK je subjektem a vykonavatelem

veřejné správy zpravodajské; byť nejde o rozhodovací úsek veřejné správy.

Proto lze považovat za **právně přípustné**, jestliže ČTK, vzhledem k zákonnému veřejnému účelu svého zřízení, který nesmí být zmařen, stanoví jako obchodní tajemství pouze tu skutečnost, která se netýká plnění veřejnoprávního účelu (výkonu veřejné správy), jenž plní ve veřejném zájmu. Stanovit obchodní tajemství proto ČTK může jen tam, kde tím neohrozí nebo neporuší výkon veřejné správy.

Tuto odpověď lze doktrinálně právně stručně vystihnout a zobecnit jako **zvláštní zásadu omezeného obchodního tajemství**, platnou pro ČTK. A podobně i pro Českou televizi a Český rozhlas.

Tato zvláštní zásada **vylučuje** z možného rozsahu obchodního tajemství skutečnosti patričního veřejného zájmu zpravodajského, resp. skutečnosti, které se týkají veřejné správy zpravodajské.

Tato zásada přitom vyplývá ze střetu ústavně zaručeného subjektivního práva každého, tedy i práva ČTK, vlastnit majetek (tzn. i práva ČTK vlastnit obchodní tajemství podnikatele) s konkrétní zákonou zpravodajskou veřejnoprávní povinností ČTK jako nositele veřejné správy.

Podstatou a smyslem této právně doktrinální zásady určitého majetkového omezení je sledování **obecného dobra**; to je prvořadým a nadřazeným, totiž **přírozeným**, úkolem každého subjektu veřejné správy a je nutné mu dát přednost a průchod. Sledování, dosahování, uplatňování a prosazování obecného dobra dává smysl veřejné správě (a nejen jí).

Je-li obsah konkrétní smlouvy, kterou ČTK uzavřela, předmětem obchodního tajemství ČTK, nelze tuto skutečnost uvést ve výroční zprávě o činnosti a hospodaření; nechce-li ČTK o toto obchodní tajemství, které je jejím majetkem, přijít. Je tomu tak proto, že příslušná výroční zpráva je ze zákona **veřejně přístupná** jako sněmovní publikace. Tím by došlo ke ztrátě tohoto obchodního tajemství zveřejněním. Utajovaná skutečnost by se tak stala veřejně známou.

To, co je zde bylo řečeno o obchodním tajemství platí *mutatis mutandis* i o **důvěrných informacích**, např. o jednáních při uzavírání smlouvy, které se smluvní strany vzájemně zavázaly neposkytnout jinému. Chce-li ČTK smluvně převzít **závazek nezveřejnit** důvěrnou informaci, třeba obdobně vyjít z předchozí zvláštní zásady omezeného obchodního tajemství ČTK.

VIII. ZÁVĚR

Jednotlivé právní odpovědi na výše položené aktuální otázky jsem se pokusil podrobně rozvést v předchozích částech tohoto příspěvku. V závěru je již proto neopakují.

Závěrem zdůrazňuji jen to, že ČTK coby veřejný ústav je jako zvláštní právnická osoba veřejného práva zřízena jako subjekt nevrchnostenské a nestátní veřejné správy zpravodajství, který je ze zákona povinen, na základě státního delegování, prosazovat stanovený veřejný zájem. K tomu ČTK používá hospodářskou formu a jedná jako veřejný podnik, a to i jako účastník soukromoprávních vztahů.

ČTK k veřejné správě zpravodajství využívá jednak institutu veřejného užívání informací, které je bezplatné, jednak k tomu využívá svého podnikání.

Rada ČTK je ze zákona zřízena jako subjekt veřejné správy kontrolní s působností vůči ČTK, v níž zákonem stanoveným způsobem kontroluje, zda ČTK jako subjekt veřejné správy zpravodajství plní veřejný účel, k němuž je zřízena.

Rada ČTK je sama podrobena veřejné kontrole státu, který k tomu ze zákona využívá parlamentní kontrolu Poslaneckou sněmovnou.

ČTK má jako právnická osoba veřejného práva vlastní veřejné jmění, které není státním jměním.

Výkon majetkových práv ČTK v občanskoprávních vztazích, včetně výkonu jejího práva k obchod-

nímu tajemství, je vymezen nejen dobrými mravy, ale i oprávněnými zájmy jiných a navíc též veřejným zájmem, k němuž je zákonem zřízena jako subjekt veřejné správy.

V jádru podobné, nikoli však ve všem shodné, právní závěry lze učinit též o *České televizi* a *Českém rozhlase* a o jejich radách.

SUMMARY

Česká tisková kancelář (Czech News Agency) has been established by the Czech Act on Česká tisková kancelář (1992) as a sui generis legal person of the Czech public law ad interim. This person is a public institute which is a non-governmental body of the Czech public administration of information and which has its own non-governmental public property. This body exercises the public interest defined by the law using the economic form of public enterprise. Česká tisková kancelář exercises both concept of the public use of information, which is free of charge, and concept of information business.

The Council of Česká tisková kancelář is an authority of the Czech public administrative supervision on Česká tisková kancelář and on its exercising of public interest. The Council of Česká tisková kancelář itself is supervised by the Chamber of Deputies of the Czech Parliament.