

Právní vyjádření

- a) k mlčenlivosti Dozorčí komise Rady ČRo vůči Radě ČRo**
- b) k předávání dokladů a materiálů týkajících se hospodaření Českého rozhlasu Radě ČRo od její Dozorčí komise**

27. července 2015

Prohlášení zpracovatele právního stanoviska

Posouzení věci bylo prováděno pouze jako právní posouzení.

Předmětem právního stanoviska není právní posouzení mimo rozsah stanovený v zadání. Zpracovatel vycházel pouze ze specifikace rozsahu právního stanoviska. Také se předpokládá, že od zadání vypracování právního stanoviska do dne vypracování právního stanoviska nedošlo k žádné významné události, která by měla na věc relevantní vliv. Případné další konkrétní skutečnosti mohou měnit právní stanovisko.

Zpracovatel neodpovídá za případné změny relevantních předpisů a skutečností, ke kterým došlo po datu zpracování tohoto stanoviska.

Zpracovatel nezaručuje právní názor soudu nebo správního orgánu při případném soudním či jiném řízení vzniklém v souvislosti s posuzovanou problematikou. Předpokládá se, že mohou na posuzovanou věc existovat i jiné právní názory.

Názory, výklady, hodnocení a závěry jsou platné vcelku a jen za předpokladů a omezujících podmínek uvedených v tomto právním stanovisku.

Právní stanovisko je z hlediska zákona o svobodném přístupu k informacím názorem.

Toto právní stanovisko bylo vypracováno pro interní potřebu Českého rozhlasu a nesmí být zpřístupněno třetím osobám bez výslovného předchozího písemného souhlasu zpracovatele.

I. Podklady

zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu ve znění platném a účinném ke dni zpracování tohoto stanoviska (dále jako „ZČRo“)

II. Rada ČRo – základní východiska dle ZČRo**1. Postavení ČRo a Rady ČRo ve správně-právním smyslu**

Svou právní formou ve správně-právním smyslu je Český rozhlas tzv. **veřejným ústavem**. Toto postavení opakovaně potvrdil i Nejvyšší správní¹ a² soud a také Ústavní soud³. Veřejný ústav je ve správně-právním smyslu definován jako „*souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu*“.

Rada ČRo (dále jako „Rada“):

- **je orgánem, jímž se uplatňuje právo veřejnosti na kontrolu činnosti ČRo** (v důvodové zprávě k působnosti Rady v novele zákona o ČRo z 9. 10. 2001 se uvádí, že Rada není samostatný subjekt práva, nýbrž toliko koncepční orgán ČRo, který s ohledem na tuto svoji povahu rozhoduje toliko o strategických otázkách);
- **je vnitřním orgánem ČRo jako veřejného ústavu, tj. Rada nemá právní subjektivitu ve smyslu soukromého práva, není samostatnou právnickou osobou;**
- **není orgánem výkonné moci, tj. není vykonavatelem veřejné správy, tj. nemá pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech občanů či jiných právnických osob, tj. není vůči ČRo ve vrchnostenském postavení.**

2. Meze působnosti Rady a způsobu jejího výkonu

Zásady pro výkon působností Rady:

- a) Rada nemůže vykonávat jinou působnost, než kterou jí svěřil zákon, a může vykonávat jen působnosti zákonem svěřené.

¹ Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 102/2010 ze dne 30. 3. 2011: „Český rozhlas má formu veřejného ústavu, neboť je právnickou osobou plnící specifický účel - zajišťuje veřejnou službu v oblasti rozhlasového vysílání. Rada Českého rozhlasu je orgánem veřejného ústavu, nicméně není vykonavatelem veřejné správy, neboť jí zákon nesvěřuje rozhodování v oblasti veřejné správy ... Z působnosti Rady Českého rozhlasu popsané v § 8 odst. 1 zákona je zřejmé, že není oprávněna rozhodovat vrchnostensky v oblasti veřejné správy. Jejím posláním je uplatňovat právo veřejnosti na kontrolu nezávislosti a řádné činnosti Českého rozhlasu (§ 4 odst. 1 zákona)... Rada je tedy orgánem veřejného ústavu (Český rozhlas) 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 generálního ředitele, určování jeho mzdy), podílí se rovněž na ekonomickém řízení Českého rozhlasu (schvalování rozpočtu, Statutu, schvalování dlouhodobých plánů rozvoje apod.)... Rada představuje jednak orgán kontroly Českého rozhlasu a jednak se v určitém rozsahu podílí na řízení tohoto veřejnoprávního média. Stát samotný není oprávněn dohlížet na činnost Českého rozhlasu ani ho jiným způsobem kontrolovat, neboť Český rozhlas je samostatným veřejným ústavem, odděleným od státu (§ 1 odst. 3 zákona); to ostatně souvisí rovněž s požadavkem nezávislého poskytování rozhlasového vysílání. Zákonodárce tedy v zákoně o Českém rozhlasu nastavil specifický způsob řízení a chodu této právnické osoby. Samotná skutečnost, že Rada vykonává kontrolu veřejnosti a podílí se do určité míry na řízení Českého rozhlasu, však nemůže bez dalšího znamenat, že je nadána vrchnostenskými pravomocemi. Proto je nutné sledovat skutečnou povahu jejich jednotlivých oprávnění.“

² 21 Cdo 1860/2003

³ III. ÚS 205/06

- b) Rada se nemůže odchýlit od zákona (pozitivní právní úpravy) tam, kde zákon výslovně stanovuje rozsah či způsob zajištění určité činnosti (např. jmenování a odvolání ředitelů studií, schvalování rozpočtu a závěrečného účtu, schvalování Statutu ČRo, zřizování nebo zrušení rozhlasových studií, pronájem nemovitostí na dobu delší než 3 měsíce nebo zcizení, popřípadě zatížení nemovitostí nebo jejich částí, schvalování dlouhodobých plánů programového, technického a ekonomického rozvoje, odůvodnění významné veřejné zakázky, návrh smlouvy s Českou televizí o šíření programů, popřípadě doplňkových služeb ČRo prostřednictvím multiplexu veřejné služby apod.).
- c) Tam, kde zákon určitou činnost Radě stanovuje (svěřuje), aniž by zákon stanovil rozsah této činnosti nebo způsob jejího zajištění, má Rada oprávnění rozhodnout o rozsahu činnosti a způsobu, který má vést k jejímu naplňování. **Musí při tom však respektovat a je tak omezena tím, aby činnost zákonem uložená bez určení rozsahu a způsobu zajištění odpovídala a byla přiměřená zákonem stanovené působnosti, tzv. princip řízení podle výsledku** (např. jednací řád Rady, způsob volby generálního ředitele včetně vyhlášení podmínek výběrového řízení, Kodex ČRo před předložením Poslanecké sněmovně, vyřizování stížností týkajících se generálního ředitele, určení mzdy generálního ředitele včetně posuzování splnění podmínek pro její určení, předkládání Výročních zpráv, dohled na plnění úkolů v oblasti rozhlasového vysílání, dohled na naplňování zásad vyplývajících z Kodexu, doporučení týkající se programové nabídky, upozornění od dozorčí komise na nedostatky, případně návrh dozorčí komise na jejich odstranění, kontrola plnění rozpočtu, posuzování odpovědnosti generálního ředitele včetně případného odvolání z fakultativních důvodů, procedurální rozhodování při jednání Rady, kontrola plnění povinnosti ČRo ve vztahu k autorským právům k dílům Československého rozhlasu apod.).
- d) Z omezení dané působností dalších orgánů, především generálního ředitele Českého rozhlasu, vyplývá, že **Rada není statutárním orgánem Českého rozhlasu** a nemůže jeho činnost nahrazovat ani doplňovat ani navenek ani dovnitř ČRo, tj. Rada nemůže navenek zastupovat ČRo v právním jednání, např. při uzavírání smluv, a Rada dovnitř ČRo nemůže vykonávat působnost zaměstnavatele (Rada např. není oprávněna dávat zaměstnancům ČRo přímé pokyny). Volba rozsahu a způsobu působnosti Rady je tak omezena nejen tím, jak zákon rozsah či způsob činnosti výslovně předepisuje, ale také působností generálního ředitele jako statutárního orgánu.
- e) Výslovné omezení působnosti Rady je např. stanoveno zákazem zasahovat do tvorby a vysílání rozhlasových pořadů.

III. Dozorčí komise – základní východiska dle ZČRo

1. Postavení a působnost dozorčí komise

Dozorčí komise (dále také jako „DK“) byla do ZČRo (stejně jako do zákona o ČT) doplněna po jedenácti letech v roce 2002 (novela 192/2002 Sb.) jako specifický **poradní** (asistenční, od Rady odvozený, doplňkový, pomocný) **orgán Rady ČRo** (bez vazby na tehdejší obchodní zákoník, tj. nikoli např. jako dozorčí rada obchodní společnosti nebo družstva), **a to výhradně ve věcech kontroly hospodaření ČRo.**

Zákonem o ČRo stanovené postavení a působnost DK NELZE rozšiřovat (ani výkladem).

a) Postavení a působnost dozorčí komise

- **DK** má postavení **poradního orgánu Rady** - DK tak není samostatným orgánem v organizační struktuře Českého rozhlasu, kontrolním orgánem zůstává Rada, vůči níž je DK v postavení poradního orgánu. ZČRo předpokládá, že Rada využije výstupů DK k tomu, aby řádně naplňovala jak své kontrolní působnosti, tak určitý podíl na řízení ČRo.
- **Obsahem činnosti** se vztahuje **výlučně k hospodaření**, a to výhradně z hlediska účelného a hospodárného využívání finančních prostředků a majetku Českého rozhlasu včetně rozboru hospodaření ČRo.
- DK přijímá v rámci svých kompetencí **usnesení** většinou hlasů členů přítomných na jednání DK, jedním z přítomných musí být předseda nebo místopředseda. **Jednání DK jsou neveřejná. Usnesení adresuje DK Radě jako celku.**

2. Kompetence DK

Činnosti, které dle ZČRo spadají do působnosti DK (jiné činnosti nesmí vykonávat):

- § 8a odst. 1): Sledovat, zda jsou účelně a hospodárně využívány finanční prostředky a majetek Českého rozhlasu = projednávat a přijímat usnesení k tomu, zda jsou účelně a hospodárně využívány finanční prostředky a majetek Českého rozhlasu.
- § 8a odst. 1): Upozorňovat Radu ČRo na zjištěné nedostatky a předkládat jí návrhy na jejich odstranění = projednávat a přijímat usnesení s návrhem na odstranění nedostatků ve využívání finančních prostředků a majetku Českého rozhlasu, jestliže je dozorčí komise zjistila – jde jen o návrh, který k ničemu nezavazuje ani Radu ČRo, ani statutární orgán ČRo či kteréhokoliv zaměstnance Českého rozhlasu. Záleží na Radě ČRo a na zákonných možnostech jejího působnosti, zda vůbec a pokud ano, tak v jaké podobě převezme návrh DK do svého usnesení.
- § 8a odst. 10): Podávat Radě ČRo písemnou zprávu o své činnosti za každé kalendářní čtvrtletí vždy do desátého dne druhého měsíce po skončení čtvrtletí = projednávat a přijímat usnesení o schválení čtvrtletní písemné zprávy o činnosti dozorčí komise.
- § 8a odst. 10): Předávat Radě ČRo rozbor hospodaření Českého rozhlasu jako podklad pro Výroční zprávu o hospodaření Českého rozhlasu vždy do 30. června bezprostředně následujícího kalendářního roku = projednávat a přijímat usnesení o schválení ročního rozboru hospodaření Českého rozhlasu.
- § 8a odst. 8): Možnost nahlížet do všech písemností, účetních dokladů souvisejících s účetnictvím a záznamů na nosičích dat ČRo a vyžadovat písemná i ústní vysvětlení od zaměstnanců ČRo a kopie vyžádaných písemností.

IV. Právní vyjádření k zadaným bodům

§ 8a odst. 5 ZČRo: „*Jednání DK jsou neveřejná a předsedající je povinen pořádit z každého jednání zápis.*“

§ 8a odst. 9 ZČRo: „*O skutečnostech zjištěných při výkonu kontroly jsou členové dozorčí komise povinni zachovávat mlčenlivost, pokud nebyli této povinnosti zproštěni předsedou Rady. Povinnost mlčenlivosti trvá i po ukončení funkce v dozorčí komisi.*“

a) mlčenlivost DK vůči Radě

Vzhledem k restriktivnímu výkladu postavení, působnosti a kompetencím DK, okruh osob, vůči kterým jsou členové DK vázáni mlčenlivostí o skutečnostech zjištěných při výkonu kontroly, a vzhledem k ustanovení o neveřejnosti jednání DK, je povinnost mlčenlivosti pro členy DK stanovena i vůči členům Rady a Radě jako celku, pokud předseda Rady člena/členy Rady mlčenlivosti pro konkrétní záležitost v přesně vymezeném rozsahu a důvodu nezproští.

b) předávání dokladů a materiálů týkajících se hospodaření od DK ČRo Radě

Vzhledem k restriktivnímu vymezení postavení, působnosti a kompetencí DK, které nelze vykládat extenzivně, jsou členové DK oprávněni poskytovat Radě **pouze** upozornění na zjištěné nedostatky ve věcech kontroly hospodaření, předkládat návrhy na jejich odstranění, podávat Radě písemnou zprávu o své činnosti za každé kalendářní čtvrtletí a předávat rozbor hospodaření.

ZČRo v § 8a odst. 9 zavazuje členy DK k mlčenlivosti o všech skutečnostech zjištěných při výkonu kontroly. Takto zjištěnými skutečnostmi spadajícími pod mlčenlivost jsou všechny poznatky, které členové DK zjistí během kontroly, tj. jednak ty z písemností, záznamů a vysvětlení zaměstnanců, jednak vlastní kontrolní zjištění (závěry), jestliže nejsou formulovány obecně, ale obsahují výše uvedená zjištění (např. citace ze smluv apod.).

Předávání v ZČRo výslovně uvedených dokladů DK Radě jako celku tedy není porušením mlčenlivosti, protože ZČRo tím, jak vymezuje působnost DK směrem k Radě ČRo, stanoví výjimky z této mlčenlivosti, resp. rozsahu mlčenlivosti, který upřesňuje. Rozsah informací obsažených v písemných zprávách o činnosti, v upozorněních na zjištěné nedostatky, v návrzích na jejich odstranění stejně tak jako rozbor hospodaření by však měl chránit hospodářské zájmy ČRo a je vymezen dalšími právními předpisy (zejména ochrana osobních údajů, ochrana obchodního tajemství, občanskoprávní odpovědnost za škodu způsobenou v důsledku zaviněné porušení právní povinnosti, porušení dobrých mravů apod.).

PhDr. Helena Havlíková
právní specialista