

No 506

řada teoretická, Edice Scientia
svazek č. 506

[illegible]

PRÁVNICKÉ OSOBY VEŘEJNÉHO PRÁVA Z PERSPEKTIVY VEŘEJNOPRÁVNÍ A SOUKROMOPRÁVNÍ

Lenka Bursíková, Tomáš Svoboda, Jaroslav Benák,
Ivo Krýsa, Dagmar Sochorová, Vlastimil Vitoul

Masarykova univerzita
Brno 2014

Vzor citace:

BURSÍKOVÁ, Lenka ; SVOBODA, Tomáš ; BENÁK, Jaroslav ; KRÝSA, Ivo ; SOCHOROVÁ, Dagmar ; VITOUL, Vlastimil. *Právníké osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014. 144 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia ; sv. č. 506. ISBN 978-80-210-7774-4.

Katalogizace v knize – Národní knihovna ČR

Právníké osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní / Lenka Bursíková, Tomáš Svoboda, Jaroslav Benák, Ivo Krýsa, Dagmar Sochorová, Vlastimil Vitoul. – 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. - 144 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia ; sv. č. 506. ISBN 978-80-210-7774-4 (brož.)

347.19* 347* 342* 35*

- právníké osoby
- soukromé právo
- veřejné právo
- veřejná správa
- monografie

34 – Právo [16]

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Právníké osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní II“ číslo MUNI/A/0869/2013 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2014.

Recenzent: doc. JUDr. Jozef Sotolář, PhD.

© 2014 Lenka Bursíková, Tomáš Svoboda, Jaroslav Benák,

Ivo Krýsa, Dagmar Sochorová, Vlastimil Vitoul

© 2014 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-7774-4

Obsah

1	TEORETICKÁ VÝCHODISKA	11
1.1	Pojem právnické osoby.....	11
1.1.1	K majetkoprávní způsobilosti jako charakteristickému znaku právnické osoby	12
1.2	(Soukromo)právní subjektivita právnických osob.....	13
1.3	Veřejnoprávní subjektivita a její vymezení vůči subjektivitě soukromoprávní.....	15
1.4	Úvaha nad nutností odlišování právnických osob soukromého a veřejného práva.....	17
1.5	Pojem právnické osoby veřejného práva	20
1.6	Klasifikace POVP	24
2	POJEM VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE	29
3	ÚZEMNÍ KORPORACE	31
3.1	Stát	31
3.2	Stát jako subjekt soukromoprávních vztahů	32
3.2.1	Stát jako subjekt soukromoprávních vztahů za účinnosti starého občanského zákoníku	33
3.2.2	Posun v chápání státu jako účastníka soukromoprávních vztahů v novém občanském zákoníku	34
3.3	Majetek státu	35
3.3.1	Obecně k majetku státu a jeho právní povaze	35
3.3.2	K některým otázkám nakládání s trvale a dočasně nepotřebným majetkem státu	37
3.4	Územní samosprávné celky	54
4	ZÁJMOVÁ SAMOSPRÁVA	55
4.1	Veřejné vysoké školy	58
4.1.1	Postavení veřejných vysokých škol.....	59
4.1.2	Hospodaření veřejných vysokých škol	62
4.1.3	Financování veřejných vysokých škol.....	66
4.2	Profesní komory	68
4.2.1	Profesní komory s povinným členstvím	69
4.2.2	Hospodaření profesních komor s povinným členstvím	71
4.2.2.1	<i>Úprava finančního hospodaření ve starostvých předpisech komor.....</i>	<i>72</i>
4.3	Shrnutí.....	79

5 VEŘEJNÝ ÚSTAV	83
5.1 Pojem veřejný ústav	83
5.2 Ústavní užívání	86
5.3 Samostatný a nesamostatný veřejný ústav	90
5.4 Veřejný ústav jako právnická osoba veřejného práva	92
5.4.1 Příspěvková organizace	93
5.4.2 Školská právnická osoba	97
5.4.3 Veřejná výzkumná instituce	98
5.4.4 Veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení	100
5.4.5 Veřejný ústav jako akciová společnost a „veřejná právnická osoba“	101
5.5 Exkurz: Organizační složky státu a příspěvkové organizace v oblasti ochrany veřejného zdraví	106
6 VEŘEJNÝ PODNIK	111
6.1 Pojem veřejný podnik	111
6.2 Veřejný zájem a ziskovost	116
6.3 Veřejný podnik jako právnická osoba veřejného práva	119
6.4 Státní podnik	121
6.5 Exkurz: Státní podnik jako právnická osoba v judikatuře Ústavního soudu ČR	124
7 PRÁVNICKÉ OSOBY VEŘEJNÉHO PRÁVA JAKO SUBJEKTY ÚSTAVNÍHO PRÁVA	129
7.1 Právní vztah a jeho subjekty	129
7.2 Obecná a odvětvová subjektivita	129
7.3 Subjekty ústavního práva	130
7.4 Právnické osoby veřejného práva jako nositelé základních práv	131
7.4.1 Obecně o základních právech	131
7.4.2 Nositelé základních práv	132
7.4.3 Příklady základních práv právnických osob veřejného práva z judikatury Ústavního soudu	134
7.4.3.1 Ochrana majetku	134
7.4.3.2 Spravedlivý proces	134
7.5 Právnické osoby veřejného práva jako adresáti základních práv	135
7.6 Shrnutí	136
8 LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE	137
9 SUMMARY	143

Autoři jednotlivých kapitol

Mgr. Jaroslav Benák:	<i>kap. 7</i>
Mgr. Ing. Lenka Bursíková:	<i>kap. 1, kap. 2, subkap. 3.1</i>
JUDr. Ivo Krýsa, Ph.D.:	<i>subkap. 3.3, subkap. 5.5</i>
PhDr. Mgr. Dagmar Sochorová, Ph.D.:	<i>kap. 4</i>
Mgr. Tomáš Svoboda:	<i>kap. 5, kap. 6</i>
Mgr. Vlastimil Vitoul:	<i>subkap. 3.2</i>

Seznam použitých zkratek

LZPS Listina základních práv a svobod, vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.

OZ zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

OZ 1964 zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

POVP právnická osoba veřejného práva/právnické osoby veřejného práva

ÚSC územní samosprávný celek/územní samosprávné celky

Úvod

V moderních demokratických státech lze sledovat tendence k decentralizaci výkonu veřejné moci a jejího delegování na subjekty odlišné od státu – tradičního vykonavatele veřejné moci. Důsledkem těchto tendencí je pak existence právnických osob veřejného práva. Předložená publikace představuje pojednání o této svěbytné skupině právnických osob jak z perspektivy veřejného, tak soukromého práva. Soudobá odborná literatura této problematice z obecného pohledu pozornost, až na některé výjimky¹, v zásadě nevěnuje. A zřejmě to není ani nepochopitelné, jelikož existence právnických osob veřejného práva jakožto běžné součásti právní reality je, dalo by se říci, samozřejmá a na první pohled nevzbuzující otázky. Úvahy vztahující se k danému tématu tak nacházíme jen ve formě stručných poznámek a dílčích úvah v rámci prací věnujících se v zásadě odlišným (byť příbuzným) tématům. V zájmu o téma právnických osob veřejného práva z obecného pohledu tak lze shledat určitý „deficit“.

Předkládaná publikace jej však vzhledem ke svému rozsahu pochopitelně nemá ambici odstranit a nebylo to ani jejím cílem. Tento úkol by byl obtížný již jen proto, že předmět našeho zájmu se nachází na rozhraní práva soukromého a veřejného a zahrnuje závažné a doktrinálně sporné otázky, přičemž hledání sofistikovaných odpovědí na tyto dílčí otázky (pojem právní subjektivity, postavení a role jednotlivých právnických osob veřejného práva v našem právním řádu a společenském systému, majetkoprávní otázky, historické perspektivy) by samo vystačilo na několik rozsáhlých monografií. Autoři se proto snaží podat alespoň základní osnovu problematiky právnických osob veřejného práva, ze které vybírají a detailněji se věnují některým zajímavým, málo zpracovávaným, tématům. Z důvodu obecného pohledu na problematiku není pojednáno ani o různých specifických právnických osobách *sui generis*, kterých lze v právní úpravě nalézt celou řadu a jejichž rozbor dalece přesahuje možnosti této publikace.

¹ Jedinou výjimkou komplexněji se zabývající problematikou POVP je monografie K. Berana: Beran, K. *Právníké osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, 191 s.

Publikace se věnuje různým aspektům právní úpravy právnických osob veřejného práva v České republice. Většina kapitol se tak zabývá právem z pohledu účastníka, jak jej vymezil Alexy.² K tomu využívá standardní výzkumné metody používané v právní vědě. Používají se primárně interpretační metody, a to jak metody základní, tak metody nadstandardní.³ Přitom se jako výchozí zdroje poznání o právu berou právní předpisy (tedy „law in books“), od nich se pak postupuje dále k soudním rozhodnutím („law in action“). Významnou úlohu pak hraje i literatura komentářového či monografického charakteru.⁴ Úvodní kapitola se zabývá základními pojmy a instituty nutnými pro další výklad, systematikou a tříděním právnických osob veřejného práva. Následující kapitoly se detailněji věnují některým z nejvýznamnějších skupin právnických osob veřejného práva. V první řadě jde o veřejnoprávní korporace, jejichž pojednání je zaměřeno na stát, zejména pak na postavení státu v soukromoprávních vztazích a na otázky majetkoprávní se zaměřením na problematiku nakládání s trvale a dočasně nepotřebným majetkem státu. Územně samosprávné celky, jako druhý z představitelů územních korporací, nejsou v předložené publikaci předmětem zvláštního zájmu, a to zejména proto, že jejich postavení v českém právním řádu bylo již poměrně obsáhle a dostatečně popsáno.

Na pojednání o korporacích územních logicky navazuje kapitola o zájmové samosprávě s typickými představiteli osobních a věcných korporací – tedy profesními komorami a veřejnými vysokými školami. I zde je důraz kladen nejprve na obecné otázky zájmové samosprávy a následně jejího hospodaření a financování. Další kapitoly se pak věnují tématu veřejného ústavu a veřejného podniku jako tradičních pojmů doktríny správního práva ležících často na samém pomezí práva veřejného a soukromého a kategorií právnických osob veřejného práva, avšak zároveň také pojmů nezcela popsaných. Celé pojednání uzavírá pohled na právnické osoby veřejného práva jako subjekty práva ústavního.

Za cenné podněty k rukopisu autoři děkují panu doc. JUDr. Petru Havlanovi, CSc.

kolektiv autorů

² Alexy, R. *Pojem a platnost práva*. Překlad Pavel Holländer. Bratislava: Kalligram, 2009, s. 48.

³ Holländer, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 220-223.

⁴ Srov. Pospíšil, L. *Etnologie práva: teze ke studiu práva z mezikulturní perspektivy*. Překlad Ivan Dubovický. Praha: Set out, 1997, s. 30 a násled.

1 TEORETICKÁ VÝCHODISKA

1.1 Pojem právnické osoby

Vzhledem k tomu, že pojem „právnická osoba veřejného práva“ (dále též „POVP“) je podřazen obecnému pojmu „právnická osoba“, je nutno se nejprve věnovat právě vymezení a definování posledně jmenovaného pojmu, neboť pouze ten subjekt, který naplní znaky právnické osoby, bude moci být (samozřejmě za přistoupení dalších podmínek) též POVP.

Stejně jako tomu bývá u jiných základních obecných právních pojmů, je i u pojmu „právnická osoba“ obtížné podat jeho definici. „Právnické osoby mají vnitřní zakódovanou tendenci unikát snahám o své definování a zařazení do kontextu příslušného systému, včetně práva.“⁵ Není však cílem našeho pojednání zabývat se hledáním dokonalé a všezahrnující definice právnické osoby. Vycházejme proto z ustálených závěrů civilní doktríny, na jejichž základě lze právnické osoby charakterizovat jako „umělé, právem vytvořené organizační útvary, odvozené od osob fyzických a zásadně vybavené právními způsobilostmi po vzoru osob fyzických, tj. způsobilostí k právům a povinnostem a způsobilostmi k právním a protiprávním úkonům (jednáním)“⁶. OZ za právnickou osobu považuje organizovaný útvar, o němž zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná (§ 20 odst. 1).

Ať už jde o jakoukoli právnickou osobu, dospěla doktrína k vymezení následujících znaků, které pokud určitá entita naplní, můžeme hovořit o právnické osobě. Tyto nejobecnější znaky jsou samozřejmě relevantní jak při úvahách o právnických osobách soukromého práva, tak veřejného práva.

⁵ Hurdík, J. *Právnické osoby a jejich typologie*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. VIII.

⁶ Hurdík, J. a kol. *Občanské právo hmotné. Obecná část. Absolutní majetková práva*. 2. aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014, s. 121.

Jedná se o tyto charakteristické a identifikační znaky^{7, 8}:

- vliv státu a práva při vzniku, změně a zániku právnické osoby,
- právní osobnost (dříve⁹ způsobilost k právům a povinnostem),
- způsobilost k právnímu jednání (dříve způsobilost k právním úkonům)¹⁰,
- deliktní způsobilost,
- organizační struktura právnické osoby,
- název právnické osoby,
- sídlo právnické osoby,
- národnost (osobní status) právnické osoby.

1.1.1 K majetkoprávní způsobilosti jako charakteristickému znaku právnické osoby

Lze si všimnout, že shora není uveden jako samostatný charakteristický znak oddělení vlastního majetku právnické osoby a její majetková způsobilost, neboť ten může být vnímán jako součást vyjmenovaných obecných způsobilostí právnické osoby.

Způsobilost vlastnit určitý vydělený majetek jako základní pojmový znak (právnické) osoby vyzdvihují např. Stuna a Švestka¹¹, kteří se domnívají, že hlavním účelem osoby (fyzické i právnické) je být subjektem na trhu, tedy majetkově způsobilým. Obdobně shrnuje Knapp, že pro právnické osoby v našem právním řádu jsou charakteristické dva znaky: vlastní majetek a právní způsobilost (kterou Knapp rozumí způsobilost k právům i způsobilost k právnímu jednání)¹². Tyto závěry však najdou své opodstatnění zejména v oblasti práva soukromého. Pohlížíme-li na určitou osobu optikou veřejného práva, nelze dle našeho názoru přijmout jednoznačný závěr, že i zde je jejím hlavním účelem vstupovat do soukromoprávních vztahů,

⁷ Hurdík, J. a kol., op. cit., s. 123 a násl.

⁸ Obdobně též Beran, K. *Právnické osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, s. 16; či Stuna, S., Švestka, J. Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů. *Právní rozhledy*. 1999, č. 6, s. 289-295.

⁹ Před 1. 1. 2014, tedy za účinnosti zákona ŮZ 1964.

¹⁰ Ke způsobilosti k právnímu jednání jako samostatnému charakteristickému znaku právnické osoby viz další subkapitola.

¹¹ Stuna, S., Švestka, J., op. cit., s. 289.

¹² Knapp, V. O právních osobách. *Právník*. 1995, č. 10/11, s. 993.

tedy zejména do vztahů vlastnických¹³. Primárním účelem existence právnické osoby nadané veřejnoprávní subjektivitou (viz níže) je výkon veřejné moci, který sice je odvislý od možnosti dané právnické osoby vstupovat do majetkoprávních vztahů, není to však podmínkou nutnou. Jinými slovy řečeno, soukromoprávní subjektivita (představovaná majetkoprávní způsobilostí) není podmínkou existence POVP. Obdobně uzavírá též Beran, že majetkoprávní subjektivita není obecně platným znakem právního subjektu¹⁴, neboť z principu vázanosti právem plyne, že každý subjekt musí strpět omezení rozsahu své právní osobnosti, tedy i rozsahu majetkoprávní způsobilosti, a může proto existovat právem uznaný subjekt bez majetkoprávní způsobilosti.

Vzhledem k předmětu našeho zkoumání se nadále budeme věnovat zejména otázkám právní subjektivity právnických osob, jejímu rozsahu a odlišení subjektivity soukromoprávní a veřejnoprávní. Dotkneme se však též prvního z uvedených charakteristických znaků právnických osob, neboť právě míra vlivu státu na vznik, změnu a zánik právnických osob soukromého práva a POVP představuje odlišující kritérium mezi těmito dvěma skupinami subjektů.

1.2 (Soukromo)právní subjektivita právnických osob

Jak konstatuje Knapp, problém právnické osoby, resp. právní osobnosti, je problémem právní subjektivity¹⁵. Co je však třeba rozumět pod pojmem právní subjektivita právnických osob? Předně je nutno uvést, že zde máme na mysli subjektivitu soukromoprávní (tedy na poli práva soukromého)¹⁶. Ta bývá u fyzických osob ztotožňována se způsobilostí k právům a povinnostem (slovy OZ s právní osobností). Beran dospívá k závěru, že u právnických osob není důvodu rozlišovat mezi právní osobností a způsobilostí k právnímu jednání¹⁷. Činí tak na základě Knappových úvah, podle kterých není rozdíl mezi právní způsobilostí fyzické a právnické osoby dán tím,

¹³ Srov. též Beran, K., op. cit., s. 24.

¹⁴ Tamtéž, s. 21.

¹⁵ Knapp, V., op. cit., s. 981. Knapp pojem právní subjektivity ztotožňuje s právní způsobilostí, resp. způsobilostí k právům a povinnostem.

¹⁶ K pojmu veřejnoprávní subjektivity viz další subkapitulu.

¹⁷ Beran, K., op. cit., s. 15.

že prvá z nich je přirozená (dána přírodou) a druhá vytvořená právem, neboť vytvořeny právem jsou obě dvě. Odlišnost spočívá v tom, že první z nich je vlastností subjektu přirozeného (reálného) a druhá vlastností subjektu právem fingovaného (vytvořeného)¹⁸. Knapp vnímá složitost problematiky odlišení právnické a fyzické osoby v tom, že „právní způsobilost osoby právnické se rozumí jen způsobilost k právům a povinnostem, tj. způsobilost mít práva a povinnosti“¹⁹. Vzhledem k tomu, že činí právní úkony, je nutno u nich uvažovat též o způsobilosti k právním úkonům, která „ovšem spadá vjedno s jejich způsobilostí k právům a povinnostem a nikdy nemůže být realizována právnickou osobou samou“²⁰. Knapp zde tedy skutečnost, že jednání právnické osoby je fikcí²¹, formuluje, tak, že o způsobilosti k právnímu jednání právnických osob není možno hovořit – vždy půjde o způsobilost k právnímu jednání konkrétní fyzické osoby za právnickou osobu jednající. Beran tento stav označuje jako „způsobilost jednat“, která je podle něj základním pojmovým znakem osoby v právním smyslu, který ovšem nespadá v jedno se způsobilostí k právnímu jednání.²²

Ve vztahu k právnickým osobám představuje zásadní otázku rozsah jejich právní subjektivity (osobnosti), tj. zda je neomezená či omezená.²³ Doktrína dospívá k závěru²⁴, že právnické osoby jsou nadány tzv. speciální subjektivitou, která vyjadřuje omezenost právní subjektivity (v porovnání se subjektivitou fyzických osob) s ohledem na specifické zájmy, které ta která právnická osoba sleduje a realizuje. Bývá rozlišována dvojí speciální subjektivita právnických osob: legální (omezení subjektivity je provedeno cestou zákonného aktu nebo jiného pramene práva) a statutární (pozitivní vymezení subjektivity právnické osoby zasazené do typového rámce speciální subjektivity legální je provedené v konkrétním zřizovacím aktu konkrétní právnické osoby).

¹⁸ Knapp, V., op. cit., s. 982.

¹⁹ Tamtéž, s. 983.

²⁰ Tamtéž.

²¹ Jednání právnické osoby je považováno za fikci, sama totiž *de facto* jednat nemůže a je jí tak přičítáno jednání těch, kteří ji zastupují. OZ je postaven na konceptu jednání za právnickou osobu v podobě zastoupení (§ 161), OZ 1964 vycházel z toho, že jednání pověřené osoby je vlastním úkonem právnické osoby (srov. k tomu např. Hurdík, J. a kol., op. cit., s. 123 a násl.).

²² Beran, K., op. cit., s. 15.

²³ Hurdík, J. a kol., op. cit., s. 128.

²⁴ Srov. např. Hurdík, J., op. cit., s. 52 a násl.

Podstatné je, že u POVP nemá rozlišování této dvojí speciální subjektivity smyslu, neboť rozsah subjektivity konkrétní POVP je vymezen v příslušném aktu veřejné moci, kterým určitá POVP vzniká²⁵ (srov. charakteristické znaky POVP).

Co se týče omezení rozsahu právní subjektivity v OZ, je třeba zaměřit pozornost na jeho § 20 odst. 1 větu druhou, „podle něhož právnická osoba nemá tzv. pravou speciální osobnost (subjektivitu), která by byla omezena rozsahem předmětu činnosti (zapsaného účelu), nýbrž její osobnost je omezena právní povahou. Odpověď – alespoň dílčí – na obsah pojmu právní povaha, je skryta v ustanoveních o účelu právnické osoby v § 144n., která odlišují právnickou osobu ustavenou ve veřejném nebo soukromém zájmu, a dále stanoví zákonná omezení účelu právnické osoby. Účel právnické osoby, který ji limituje jako pomocnou právní konstrukci, je řazen mezi pojmové znaky právnické osoby.“²⁶ Též Hendrych zdůrazňuje, že účel, kterého má korporace dosáhnout je podstatný z hlediska vymezení rozsahu právní subjektivity. Ve veřejném právu se pak setkáváme s tzv. principem omezené subjektivity (principem speciality²⁷), který vyjadřuje skutečnost, že (veřejno-právní) korporaci postačí pouze „tolik právní subjektivity, kolik je jí třeba k tomu, aby byly pokryty sledované účely (zájmy) členů, nikoli však ty zájmy členů, které korporace nesleduje. Co v soukromém právu platí jako výjimka, to ve veřejném právu se považuje za běžný jev“²⁸.

1.3 Veřejnoprávní subjektivita a její vymezení vůči subjektivitě soukromoprávní

Pojem „právní subjektivita“ je společný právu soukromému i veřejnému. Ve vztahu k POVP může problém vznikat právě skutečností, že je na jejich právní osobnost (právní subjektivitu) nahlíženo prizmatem civilistické doktríny, tedy jako na schopnost být nositelem práv a povinností. S ohledem na předmět našeho zájmu je však třeba pojem právní subjektivita vnímat

²⁵ Hurdík, J., op. cit., s. 62.

²⁶ Hurdík, J. a kol., op. cit., s. 128.

²⁷ K této otázce dále též kap. 7.

²⁸ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. C.H. Beck, 2012, s. 102.

pohledem celého právního řádu, resp. i z hlediska veřejnoprávního a zamyslet se nad tím, zda lze vymezit i pojem subjektivity veřejnoprávní, tedy subjektivity, která by měla být příznačná právě pro POVP.

Byť není pojem „veřejnoprávní subjektivita“ zhusta používán, lze se s ním setkat a v literatuře nalézt jeho vymezení. Předně je třeba zmínit, že tento pojem lze vnímat ve dvou odlišných rovinách. Za prvé jako subjektivitu povinnostní, tedy že veřejnoprávní subjektivitu má ten subjekt, který je způsobilý být adresátem veřejnoprávního působení (kterému veřejná moc může stanovit rozsah práv a povinností) – v takovém případě je nositelem veřejnoprávní subjektivity každý právní subjekt. Druhou možností jak vnímat pojem „veřejnoprávní subjektivita“ je „veřejnoprávní subjektivita příkazovací, zakazovací, či povolovací“, jejímž nositelem je v zásadě stát a subjekty, na které přenesl své pravomoci²⁹ (které pak bývají považovány za POVP). Obdobně Weyr spatřoval problém dvojí právní subjektivity v tom, že tradiční nauka se snažila dostat pod jeden ústřední pojem (právní subjektivita) dva odlišné případy – schopnost být nositelem práv a povinností (tj. schopnost být právně zavázaným) a schopnost protichůdnou – být nositelem vrchnostenské moci, tedy rozkazujícím³⁰. My budeme chápat pojem „veřejnoprávní subjektivita“ v posledně popsáném významu.

Veřejnoprávní subjektivitu lze tedy definovat jako součást právní subjektivity, která představuje normotvornou, resp. vrchnostenskou kompetenci osoby. Tato kompetence představuje jiný než soukromoprávní (majetkoprávní) titul pro existenci právnických osob³¹. Na rozdíl od subjektivity soukromoprávní, která je založena na dispoziční autonomii a rovnosti subjektů, spočívá veřejnoprávní subjektivita „ve způsobilosti donucovat, tedy na nerovném postavení a nadřízenosti subjektů“³².

Lze tedy vycházet z toho, že existují dvě od sebe odlišné subjektivity – veřejnoprávní a soukromoprávní, a určitý subjekt může být současně nositelem obou těchto subjektivit. Názor, že by každá POVP byla vedle veřejnoprávní

²⁹ Beran, K., op. cit., s. 31 a násl.

³⁰ Weyr, F. Pojem veřejnoprávní korporace. In: *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy*. Bratislava: Právnická fakulta University Komenského, 1932, s. 247.

³¹ Srov. Weyr, F. *Teorie práva*. Brno – Praha: Orbis, 1936, s. 115; a Weyr, F., 1932, op. cit., s. 238.

³² Beran, K., op. cit., s. 32.

subjektivity nositelem plné soukromoprávní subjektivity, nicméně nemůže obstát, neboť „by docházelo ke zvýhodnění právnických osob konstituovaných jako veřejné na úkor soukromoprávních a za druhé právnické osoby veřejného práva potřebují soukromoprávní subjektivitu zpravidla jen v rozsahu jimi sledovaného veřejného účelu“³³. Důsledek existence veřejnoprávní subjektivity výstižně popisuje Bárta³⁴, dle něhož není potřeba, aby veřejné právo vytvářelo vlastní definici právnické osoby – vystačí si se soukromoprávním pojetím, přičemž právnické osobě takto pojaté může následně přisoudit určitý okruh veřejnoprávních oprávnění, tedy jinými slovy veřejnoprávní subjektivitu v konkrétně vymezeném rozsahu (dle účelu, který POVP sleduje).

Jak již bylo výše naznačeno, veřejnoprávní subjektivita (nařizovací) bude příznačným znakem právnických osob veřejného práva. Skutečnost, že určitá právnická osoba má přiznanu veřejnoprávní subjektivitu nicméně není dostačujícím definičním kritériem pro to, abychom o ní mohli hovořit jako o POVP. Neznamená to však ani to, že podmínkou pro přiznání subjektivity veřejnoprávní je subjektivita soukromoprávní³⁵. Přítomnost právní subjektivity je tak podmínkou *sine qua non* bychom o existenci veřejnoprávní korporace nemohli hovořit vůbec – abychom ji takto mohli označit, musí však přistoupit ještě další znaky.

1.4 Úvaha nad nutností odlišování právnických osob soukromého a veřejného práva

V předchozích částech této kapitoly jsme již s pojmem právnické osoby veřejného práva pracovali. Je však třeba poznamenat, že v minulosti nepanoval (a stále nepanuje) zcela jednotný názor na to, zda je členění obecné kategorie právnických osob na právnické osoby soukromého a veřejného práva nutné. Jak konstatuje Hendrych, jde o to, zda útvary, kterým přičítáme veřejnou moc nebo plnění nějakého veřejného účelu (vedle věcí majetkoprávních,

³³ Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 97.

³⁴ Bárta, J. K některým otázkám subjektivity a sukcese právnických osob v platném právu. *Právník*. 1995, č. 2, s. 97.

³⁵ Srov. Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 102.

ale nejen jich), mohou být *ex lege* konstituovány jako právnické osoby veřejného práva, nebo zda takové osoby nemohou *per definitionem* jako právnické osoby veřejného práva existovat a pro praxi toho není ani třeba³⁶.

Hendrych zde naráží na Knappovu kritiku potřeby (nezbytnosti existence) nositelů veřejné moci (vykonavatelů veřejné moci) ve formě právnických osob veřejného práva. Originárním nositelem veřejné moci je stát, který jediný může určovat, jaké subjekty (a v jaké formě) budou veřejnou správu vykonávat. Knapp konstatuje, že „úvahy o právnických osobách veřejného práva ústí tedy v závěr, že žádné právnické osoby veřejného práva neexistují a ani praxe nevyžaduje, aby existovaly. Z toho pak vyplývá další závěr, že a) pojem právnické osoby je pojem *per definitionem* majetkoprávní, b) přičemž právnickou osobou může být i subjekt veřejnoprávní, splňuje-li podmínku uvedenou sub a), tj. vystupuje ve vztazích majetkoprávních“³⁷. Na základě těchto úvah lze pak vyvodit, že existují právnické osoby se subjektivitou soukromoprávní a právnické osoby, které mají jak subjektivitu soukromoprávní, tak veřejnoprávní. Podle něj je proto třídění na právnické osoby veřejného a soukromého práva neúčelné, neboť „nebyly zjištěny žádné specifické znaky, které by vymezovaly pojem právnické osoby veřejného práva a odlišovaly jej od pojmu právnické osoby soukromého práva“³⁸. Tento závěr je však dle našeho názoru dosti zjednodušující a odráží skutečnost, že na problematiku POVP je nahlíženo prizmatem civilistické doktríny bez přihlídnutí k charakteristikám veřejnoprávním. Za podstatný odlišující znak této zvláštní skupiny právnických osob je totiž nutno dle našeho názoru považovat právě možnost vrchnostenského působení (nařizovací pravomoc, tj. veřejnoprávní subjektivitu). Právě tato vlastnost POVP nutí k jejich samostatnému definování v rámci právnických osob, neboť je potřeba podrobit zkoumání důsledky, které vyplývají z existence veřejnoprávní subjektivity.

Knapp argumentuje též tím, že nedochází k odlišování fyzických osob soukromého a veřejného práva, proto není potřeba takto diferencovat ani osoby právnické. To, že k takové diferenciaci nedochází, však dle našeho mínění neimplikuje, že „fyzické osoby veřejného práva“ (byť takové označení

³⁶ Hendrych, D. Právnické osoby veřejného práva. *Správní právo*. 1996, č. 1, s. 3.

³⁷ Knapp, V., op. cit., s. 1000-1001.

³⁸ Tamtéž, s. 1000.

doktrína neužívá) neexistují. Lze totiž nalézt mnoho případů, kdy fyzická osoba je nositelem veřejné moci a je tedy nadána veřejnoprávní subjektivitou (ve smyslu nařizovacím), obdobně jako POVP.

Na rozdíl od Knappa se tedy přikláníme k závěru, že v prostředí, kde stát jako originární nositel deleguje výkon veřejné správy též na jiné subjekty, se instituce POVP osvědčila a „je standardním prostředkem institucionálního uspořádání veřejné správy a vztahů uvnitř tohoto systému i vztahů navenek“³⁹. Situaci opačnou, kdy nebylo nutno uvažovat o POVP jako nositelích veřejné moci, lze spatřovat v období minulého režimu, kdy tato moc byla centralizovaně svěřena do rukou jednoho nositele – státu. Ztotožnění veřejné správy se státní správou je „protikladem představy o pluralitní nebo občanské společnosti, která se v oblasti veřejné moci, ale i veřejné správy realizuje pluralitou nositelů moci, resp. správy“⁴⁰. Zastáncem takového (etatistického) pojetí byl v minulosti např. Weyr, který dospívá k závěru, že „právním a vlastním domovem ideí právní subjektivity vůbec jest doména civilistická, tj. oblast majetkoprávní. Pouze „nositel“ práv (oprávnění) a závazků civilně-právních (majetkových) je prototypem právnické osoby, nikoli nositel schopností stanovit tato práva a závazky, tj. normotvůrce“⁴¹.

Těž Hurdík připomíná, že třídění právnických osob z hlediska přístupu právo tvorby na právnické osoby soukromého a veřejného práva je jedním z nejčastěji citovaných, ale také zpochybňovaných. Jako příklad skeptického přístupu k takovému třídění uvádí myšlenky D. Kortena⁴² či již zmíněného V. Knappa. Sám Hurdík však právnické osoby na POVP a právnické osoby soukromého práva rozděluje, a to dle kritéria povahy a míry ingerence zákonodárce do vzniku, změny a zániku právnické osoby. Toto členění vychází ze samé podstaty právnických osob jako umělých právních struktur a tedy rozhodující role práva na jejich existenci. Základním impulsem vzniku každé právnické osoby je projev vůle zřizovatele – tedy právní jednání v případě právnických osob soukromého práva, či konstitutivní akt veřejné moci u POVP.⁴³ Vycházejíce z teorie fikce, která zdůrazňuje rozhodující roli práva

³⁹ Hendrych, D., op. cit., s. 3.

⁴⁰ Tamtéž, s. 12.

⁴¹ Weyr, F., 1932, op. cit., s. 247.

⁴² Kortén, D. C. *Ked' korporácie vládnú svetú*. Košice: Mikuláš Hučko, 2001, 351 s.

⁴³ Hurdík, J., op. cit., s. 37.

(státu, zákonodárce) na samotnou existenci právnické osoby, je nutno dospět k závěru, že každá právnická osoba potřebuje ke svému vzniku určitou míru spolupůsobení práva. Odlišnosti jsou pak právě v míře této ingerence. Dle Hurdíka tento znak právnických osob patří k rozhodujícím z pohledu „typologie právnických osob, poněvadž zásadním způsobem kategorizuje soubory či typy právnických osob budované na určitém právně doktrinálním, resp. legislativním, resp. názory jurisprudence určeném základě“⁴⁴.

Určité aspekty kritického přístupu k právnickým osobám veřejného práva mohou mít své teoretické (ale též praktické) opodstatnění. Avšak na základě rozboru legislativy i soudní praxe popsané v teoretických pracích domácích i zahraničních autorů lze dospět k oprávněnosti existence POVP. Kromě shora uvedených argumentů svědčících pro odlišování právnických osob soukromého a veřejného práva, pak lze oponovat kritikům POVP třídním zavedeným OZ, který odlišuje právnické osoby veřejného a soukromého práva. Ani on však POVP nedefinuje. „Spíš na daný problém reaguje tak, že jeho ustanovení o právnických osobách a jejich jednotlivých typech nemohou být plně aplikovatelná na právnické osoby veřejného práva, které podléhají především zákonům, podle kterých byly zřízeny. Použití ustanovení občanského zákoníku na osoby veřejného práva se sice mohou použít, ale jen s tou podmínkou, že se to slučuje s právní povahou těchto osob.“⁴⁵ Pokusíme se proto v následující subkapitole přinést přehled znaků, kterými bývají POVP nejčastěji definovány.

1.5 Pojem právnické osoby veřejného práva

I dnes zůstává aktuální Hendrychovo konstatování z roku 1996, že úprava subjektů veřejného práva nemá v našem platném právním řádu pevný řád.⁴⁶ Při hledání odpovědí na otázky související s veřejnoprávními subjekty je proto nutno opírat se zejména o závěry právní doktríny, která se snaží nalézt v roztržité a neúplné právní úpravě určitý systém a společné charakteristické rysy POVP, jejichž definici v platném českém právním řádu

⁴⁴ Tamtéž, s. 40.

⁴⁵ Novotná, I. Právnické osoby veřejného a soukromého práva [online]. Dostupné z: <http://www.integracentrum.cz/aktuality/pravnicke-osoby-verejneho-a-soukromeho-prava-276> [citováno dne 2. 8. 2014].

⁴⁶ Hendrych, D., op. cit., s. 1.

nenajdeme.⁴⁷ Definování POVP bude tedy zpravidla výsledkem induktivního vyvozování určitých společných znaků subjektů, které jsou *de lege lata* za POVP považovány.

V prvé řadě je třeba uvést, že POVP tvoří součást skupiny „subjektů veřejné správy“. Těmito subjekty rozumíme stát a ty právnické a fyzické osoby, o kterých ústava či zákon stanoví, že jsou nositeli veřejné správy s právy a povinnostmi s tím souvisejícími.⁴⁸ Existence POVP je tedy důsledkem procesů deetatizace a decentralizace veřejné moci, které vedou k pluralitě jejích nositelů. „Právnické osoby veřejného práva mohou být jen ty subjekty (útvary, organizační jednotky), které jsou originárními nebo delegovanými nositeli veřejné moci nebo veřejných úkolů. To však neimplikuje, že každý nositel veřejné moci nebo veřejného úkolu musí být právnickou osobou veřejného práva. Zejména nepřímý výkon státní správy nebo jiné plnění veřejných úkolů mohou být propůjčeny i fyzickým nebo právnickým osobám soukromého práva, zpravidla nad rámec jejich hlavní činnosti“⁴⁹. Z podané formulace tedy vyplývá, že pravomoc působit vrchnostensky není určujícím znakem pro možnost konstatování, že určitý subjekt je POVP. Je dokonce otázkou, zda lze existenci pravomoci považovat za znak pro POVP zcela nezbytný (k tomu viz dále). Přinejmenším však zřejmě lze mít za to, že bude-li určitá právnická osoba nositelkou pravomoci, bude zpravidla také POVP. Existenci pravomoci tak lze považovat za určitou indikaci (byť nikoli neomylnou) veřejnoprávnosti právnické osoby. Na základě výše uvedeného je ovšem zřejmé, že se znakem přítomnosti pravomoci vystačit nelze a pro posouzení, zda se jedná či nejedná o POVP, budou rozhodující (také) jiné znaky. Různí autoři pak vnímají důležitost těchto dalších znaků odlišně. Beran vymezuje POVP jako stát a subjekty, na které stát přenesl své „veřejnoprávní pravomoci“, resp. veřejnoprávní subjektivitu příkazovací⁵⁰. Tento autor ale současně také dodává, že skutečnost, že určitá právnická osoba vykonává (veřejnoprávní) pravomoc ještě nemusí znamenat, že jde o POVP, neboť výkon takové pravomoci může stát „svěřit“ i právnickým osobám

⁴⁷ Své výslovné zakotvení však oproti minulým dobám již našly, a to v § 20 odst. 2 OZ (viz dále).

⁴⁸ Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 96.

⁴⁹ Hendrych, D., op. cit., s. 4.

⁵⁰ Beran, K., op. cit., s. 32.

soukromého práva⁵¹. Výkon veřejnoprávní pravomoci (přítomnost veřejnoprávní subjektivity nařizovací), tedy není jediným znakem příznačným pro POVP, byť se, dle Berana, jedná o znak nutný.

Hendrych přidává tyto znaky: osoba zřizovatele, účel existence (veřejný nebo soukromý) a povaha zamýšlených nebo přikázaných úkolů, forma zřízení.⁵² Obdobné znaky odlišující právnické osoby veřejného a soukromého práva uvádí též Hurdík⁵³. Pojďme se nyní podrobněji zaměřit na jednotlivé z uváděných znaků.

- a) Osoba zřizovatele: POVP jsou zřizovány nositeli veřejné moci. Nelze ovšem přijmout závěr, že jakýkoli útvar zřizovaný aktem nositele veřejné moci bude POVP – může se jednat o nesamostatné útvary nebo orgány (organizační složky) daného nositele veřejné moci zřízené za účelem plnění určitého specifického úkolu, které ovšem nejsou samostatné. Právě odlišení, kdy se ještě jedná o nesamostatné útvary a kdy už o POVP může v praxi působit potíže.
- b) Účel a povaha naplňovaných úkolů mohou představovat jisté vodítko pro odlišení POVP, „nicméně není jednoduchým kritériem, na základě kterého by bylo možno přímo definovat povahu určité právnické osoby jako osoby veřejného, či soukromého práva“⁵⁴. Tento problém lze ilustrovat např. na nadacích. Beran dokonce dospívá k závěru, že z pojmových znaků POVP je znak „naplňování veřejných úkolů“ třeba vyloučit, neboť představuje předpoklad pro samotné zřízení POVP, nikoli její charakteristiku. „Byť by byly obstarávané úkoly ve veřejném zájmu, nikdy se akciová společnost nebo společnost s ručením omezeným nestane POVP. (...) V okamžiku, kdy k pojmovým znakům POVP přiřadíme i funkcionální kritéria (*kritéria naplňovaného účelu, pozn. aut.*), je nezbytné mluvit o právnických osobách v užším a širším smyslu“⁵⁵. POVP v širším smyslu by pak bylo třeba rozumět i takové právnické osoby, které sice plní veřejné úkoly, nejsou však nadány

⁵¹ Beran, K., op. cit., s. 27, pozn. pod čarou č. 49.

⁵² Jak shrnuje Beran (Beran, K., op. cit., s. 34 a násl.), k obdobným závěrům dospívají též zahraniční autoři, přičemž zmiňuje zejména autory rakouské a německé.

⁵³ Hurdík, J., op. cit., s. 43.

⁵⁴ Tamtéž, s. 43.

⁵⁵ Beran, K., op. cit., s. 46 - 47.

vrchnostenskou pravomocí (veřejnoprávní „příkazovací“ subjektivitou). POVP v užším smyslu jsou pouze ty právnické osoby, které tuto pravomoc mají a mohou ji použít k dosažení účelu, který sledují.

Toto možné dělení POVP na POVP v širším a užším smyslu se jeví jako podstatné. V praxi se totiž vyskytují subjekty, které pravomocí nedisponují, avšak ve svých ostatních znacích je bude za POVP možno nezřídka považovat (např. některé právní formy veřejného ústavu). Takové POVP tak bude možno v případě podřazení pod POVP v širším smyslu za POVP stále považovat, současně ale bude také zachováno pro řadu úvah při kategorizaci POVP podstatné hledisko existence pravomoci, které zjevně odráží, dá-li se to tak říci, „vyšší kvalitu veřejnoprávnosti“ dané POVP.

Ve vztahu k účelu právnické osoby jako definičnímu znaku POVP lze tedy dospět k závěru, že naplňování veřejného účelu (či slovy OZ naplňování veřejného zájmu - § 144) samo o sobě není dostatečným odlišujícím kritériem.

- c) Forma zřízení: Je podstatné, aby šlo o zřízení autoritativní. Tím lze rozumět zejména zřízení POVP přímo zákonem či zřízení prostřednictvím správního či jiného aktu na základě zákona, jakožto určitého projevu veřejné moci, nebo případně také jiným způsobem, je-li přítomna dostatečná míra ingerence veřejné moci v mechanismu zakládání právnické osoby. Otázkou ovšem je, zda skutečnost, že právnická osoba byla zřízena formou zákona, je dostačující pro konstataci, že se jedná o POVP. Zásadně tomu tak bude, avšak zřejmě nelze vyloučit ani situaci, kdy bude na základě zákona zřízena právnická osoba, jejíž „veřejnoprávnost“ bude možné založit jen na této skutečnosti. Takovou právnickou osobu patrně pro nenaplnění jiných znaků za POVP považovat možné nebude. Není-li právnická osoba zřizována zákonem, je situace složitější. V případech některých forem právnických osob upravených veřejným právem je totiž mechanismus jejich zřízení poměrně blízký zakládání právnických osob práva soukromého (např. státní podnik, viz kapitola 6.4).

Podle Hurdíka lze mít povahu právního aktu či právních aktů, na základě nichž vzniká právnická osoba, za jasné diferenciativní kritérium pro vymezení POVP. Dle tohoto kritéria lze za POVP považovat „ty právnické osoby, který vznikly přímo (obvykle jako individuální osoba v právním smyslu) aktem

veřejné moci, tj. zákonem či jiným individuálním aktem zákonem k tomu povolaného orgánu veřejné moci“⁵⁶. Naopak pro vznik právnické osoby soukromého práva je nutný soukromoprávní projev vůle (zřizovací listina, smlouva). Hendrych toto kritérium nebere za zcela spolehlivé pro určení, zda půjde o POVP či nikoli, a to „zejména proto, že právnické osoby veřejného práva (podobně jako právnické osoby soukromého práva) mohou mít různou formu, se kterou bývá ve veřejném právu spojován i účel zřízení takové právnické osoby, její úkoly a postavení v soustavě nositelů veřejné moci“⁵⁷. Silný argument pro jednoznačnost tohoto kritéria nicméně vidí v čl. 101 odst. 2 Ústavy⁵⁸, kterým se veřejnoprávní korporace (územní samosprávné celky) jako základní forma POVP staly součástí českého ústavního pořádku, přičemž výslovné zakotvení v Ústavě bylo dle něj nutné vzhledem k předchozím nejasnostem ohledně POVP a jejich konstituování⁵⁹.

Ačkoli OZ odlišuje právnické osoby soukromého a veřejného práva (§ 20 odst. 2, § 126), způsob zřízení právnických osob toto rozlišování nekopíruje (způsoby zřízení rozděluje podle jiných kritérií).⁶⁰ Právnickou osobu lze založit zakladatelským právním jednáním, zákonem, rozhodnutím orgánu veřejné moci, nebo jiným způsobem, který stanoví jiný právní předpis (§ 122). Lze konstatovat, že v praxi může být POVP (stejně jako právnická osoba soukromého práva) založena, kterýmkoli ze shora uvedených způsobů.

Mimo právní doktrínu lze náhled na hlediska pro rozlišování POVP nacházet také v judikatuře (viz kapitola 6.5).

1.6 Klasifikace POVP

Klasifikace POVP je, zdá se, úkolem obtížným. Na rozdíl od práva soukromého totiž konstrukce právnických osob v právu veřejném nespočívá pouze na tvorbě obecných kategorií, které mají vůči sobě navzájem určitá specifika

⁵⁶ Hurdík, J., op. cit., s. 45.

⁵⁷ Hendrych, D., op. cit., s. 6.

⁵⁸ Po doplnění čl. 101 v souvislosti s obnovením vyšších územních samosprávných celků jde nyní o odst. 3, který stanoví: *Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.*

⁵⁹ Tamtéž.

⁶⁰ Hurdík, J. a kol., op. cit., s. 129.

a tvoří, dá se říci, určitý kompaktní celek. Ve veřejném právu je naopak zákonodárce veden snahou, dodejme poměrně pochopitelnou, vytvořit takovou právní formu, která by (v ideálním případě) co nejlépe odpovídala účelu, který má plnit. Účely to jsou vzhledem k širší možných úkolů veřejné správy pochopitelně značně různorodé. Pro realitu veřejného práva tak platí, že konstituuje množství právnických osob *sui generis* či právnických osob modifikovaných, což jejich ústrojně zařazování do obecných kategorií znesnadňuje. Je dokonce otázkou, zda lze vůbec vyčerpávající a přesně ohraničenou kategorizaci POVP podat. Určité základní obecné kategorie POVP (nikoli nepodobné běžně uváděným obecným kategoriím právnických osob práva soukromého) však vymezit lze. D. Hendrych ve svém starším pojednání POVP v nejobecnější rovině rozděluje na

- veřejnoprávní korporace a
- zařízení,

přičemž největší význam z hlediska výkonu veřejné správy má veřejnoprávní korporace, kterou rozumíme „sdružení osob za účelem dosahování určitého účelu v té formě, že takovým sdružením vznikne samostatný právní subjekt, na nějž se vztahují jako účinky právního řádu práva a povinnosti“⁶¹.

Základní rozdíl mezi veřejnoprávními korporacemi a zařízeními lze spatřovat v tom, že prvně jmenované jsou nadány tzv. kreační pravomocí, tedy oprávněním zřizovat další právnické osoby (ústavy, podniky, fondy, nadace). Zařízení touto pravomocí v zásadě nadána nejsou.

Veřejnoprávní korporace lze dále členit na

- územní (podstatné je, aby členové korporace měly bydliště/sídlo na území, v němž se uplatní místní působnost korporace – stát, územní samosprávné celky),
- osobní (resp. zájmové – podstatné jsou určité specifické vlastnosti členů korporace – profesní komory) a
- věcné (reálné – podstatné je vlastnictví členů k určité věci, nebo obstarávání společných záležitostí, služeb – svazky obcí, veřejné vysoké školy)⁶².

⁶¹ Hendrych, D., op. cit., s. 8.

⁶² Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 97.

Mezi veřejnoprávními korporacemi pak mají nejvýznamnější postavení korporace územní, kterým z jejich povahy připadá největší podíl na výkonu veřejné moci.

Zařízení lze dále dle Hendrycha rozdělit⁶³ na

- veřejné ústavy,
- veřejné fondy a
- veřejné nadace.

Pro tato zařízení je typické, že jsou na rozdíl od veřejnoprávní korporace založena na věcném, nikoli osobním substrátu, v čemž také spočívá jejich podstata (zajišťování úkolů veřejné správy prostřednictvím tohoto věcného substrátu). V případě v české nauce správního práva tradičního veřejného ústavu pak jde o útvar disponující jak substrátem věcným, tak také zvláštním substrátem osobním (viz kapitola 5).

Kategorii poněkud vymykající se tomuto pohledu na právnickou osobu pak představuje tzv. veřejný podnik, který lze považovat za kategorii zřejmě vůbec nejméně jasnou. Není totiž zřejmé, zda veřejný podnik samostatnou kategorií tvoří. Představy o povaze veřejného podniku oscilují od podřazení pod kategorií veřejného ústavu, jak uvádí např. Hendrych ve svém starším pojednání o POVP, který veřejný podnik řadí pod širší pojem veřejného ústavu (jako jeho zvláštní kategorií odlišující se především svým účelem)⁶⁴, až po nadřazení veřejného podniku pojmu veřejný ústav (O. Mayer), jiní se naopak veřejný podnik do kategorie POVP zdráhají zahrnovat (K. Beran). Dle Berana pak lze POVP kategorizovat pouze na veřejnoprávní korporace a veřejné ústavy⁶⁵.

POVP však lze mimo dělení na (obecné) kategorie představující určitý souhrn jednotlicích znaků dělit také podle jednotlivých dílčích znaků, typicky pak je např. možné POVP dělit dle povahy vykonávané veřejné moci na:

- útvary, které jsou originárním nositelem veřejné moci (stát),
- nebo jsou nositeli této moci na základě zákona (územní samosprávné celky),
- útvary zřízené zákonem (často různé POVP *sui generis*) nebo na základě zákona jinou POVP (např. zejména veřejné ústavy).

⁶³ Hendrych, D., op. cit., s. 7.

⁶⁴ Hendrych, D., op. cit., s. 8 a násl.

⁶⁵ Beran, K., op. cit., s. 51.

Dlužno poznamenat, že možných klasifikací POVP se nabízí podstatně více. V následující části monografie se blíže zaměřujeme na některé z těchto obecných kategorií – kategorie veřejnoprávní korporace, veřejného ústavu a veřejného podniku. V případě veřejnoprávní korporace, která je tradičně předmětem zájmu právní nauky, a to nejen nauky práva správního, ale zejména práva ústavního, pak spíše na její vybrané aspekty.

V případě, snad dá se říci ryze správněprávních, kategorií veřejného ústavu a veřejného podniku, které, ač jde o kategorie tradiční, předmět zájmu právní nauky v takové míře nepředstavují, se ve vztahu k pojmu POVP na tyto jevy pokoušíme nabídnout podrobnější pohled.



2 POJEM VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE

Jak již bylo řečeno, zásadní postavení v „systému“ POVP mají veřejnoprávní korporace. Lze je označit za „etalon“ POVP – právě ony jsou totiž typickým představitelem tohoto specifického druhu právnických osob (nesou jejich základní podstatné charakteristiky) a hovoříme-li o ostatních formách POVP, vždy je vymezujeme právě vůči veřejnoprávní korporaci a hledáme odlišující znaky.

Nejčastěji bývá zřejmě citována Hendrychova definice veřejnoprávní korporace: „Veřejnoprávní korporace je člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly“.⁶⁶ Z ní můžeme abstrahovat tyto základní znaky vyznačující veřejnoprávní korporaci: členský princip, forma právnické osoby (samostatnost subjektu), zřízení zákonem nebo vrchnostenským aktem na základě zákona, mocenská pravomoc a určitá míra nezávislosti na správních úřadech státu.⁶⁷

To v zásadě odpovídá již shora uvedeným obecným znakům POVP vymezovaným různými autory. Je však otázkou, které z těchto znaků jsou příznačné toliko pro veřejnoprávní korporace, nikoli pro korporace obecně, a které jsou tak způsobilé být skutečně relevantním definičním znakem veřejnoprávní korporace jako POVP. Druhou otázkou pak zůstává, zda je nutno, aby pro možnost konstatování, že se jedná o veřejnoprávní korporaci, byly naplněny všechny shora uvedené znaky kumulativně, či jen některé (příznačné výhradně pro veřejnoprávní korporace) z nich.⁶⁸

Podle Berana je hodnota znaku „veřejnoprávní zřízení“ pouze indikativní a nízká, neboť podle něj jak pro soukromoprávní, tak pro veřejnoprávní právnickou osobu je nutno určitého mocenského aktu; odlišností je pouze první fáze založení (nutnost soukromoprávního aktu) u právnické osoby soukromého práva. To v zásadě odpovídá pojetí Hurdíka⁶⁹, který také uvádí,

⁶⁶ Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 101.

⁶⁷ Tamtéž.

⁶⁸ Závěr, že pro definování veřejnoprávní korporace může být přítomen jen některý ze shora uvedených znaků, vyplývá např. z pojednání Matějka, J. *Pojem veřejnoprávní korporace*. Praha: Knihovna Sborníku věd právních a státních, 1929, s. 59.

⁶⁹ Hurdík, J., op. cit., s. 40 a násl.

že u obou typů právnických osob je jistá míra ingerence státu, je však třeba odlišovat její intenzitu. To je dle našeho názoru podstatné – zkoumání intenzity vlivu ingerence státu totiž může vést k tomu, že znak „veřejnoprávní zřízení“ může dostát své relevance a být podstatným (ostatně jak uvádí Hurdík, jedním z nejpodstatnějších) odlišujících kritérií veřejnoprávní korporace.

Naopak lze podpořit závěr, že samostatnost subjektu a s ní související majetkoprávní způsobilost (resp. způsobilost k právnímu jednání obecně, srov. výše) není charakteristickým znakem vyhrazeným pouze veřejnoprávní korporaci, ale znakem společným všem právnickým osobám (jak jsme ostatně konstatovali ihned v úvodu této kapitoly). Subjekt, který by takovou způsobilostí nadán nebyl, by nebylo možno označit za (právníckou) osobu. V oblasti zkoumání POVP by pak šlo nejspíše o „pouhého“ vykonavatele veřejné moci bez vlastní subjektivity, tedy úřad, který bývá definován jako trvalá organizační jednotka, která byla zřízena jako vykonavatel veřejných úkolů a není právnickou osobou⁷⁰.

Stejně tak dle našeho názoru není zcela jednoznačným odlišujícím znakem veřejnoprávní korporace „členský princip“, neboť ten je společný i pro korporaci soukromoprávní, a může tak tvořit odlišující kritérium mezi korporacemi (veřejnými i soukromými) a nadacemi (resp. veřejným ústavem v případě POVP⁷¹).

Přítomnost mocenské pravomoci je typický pro všechny POVP (jak jsme již několikrát konstatovali, jedná se o hlavní odlišující kritérium). U veřejnoprávních korporací se tato pravomoc konkrétně projevuje tak, že jsou nadány pravomocí k autonomní normotvorbě – tuto pravomoc u ostatních POVP nenacházíme⁷². Autonomii⁷³ (pravomoc vydávat statutární předpisy) lze tedy mít za specifický pojmový znak příznačný právě pro veřejnoprávní korporaci.

⁷⁰ Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 99.

⁷¹ Beran, K., op. cit., s. 61.

⁷² Beran, K., op. cit., s. 63.

⁷³ Tedy „zákonodárství nesuverénních svazů“, jak tento pojem definuje Hácha, viz Hácha, E. Autonomie. In: *Slovník Československého práva veřejného, sv. I*. Brno: Polygrafia, 1929, s. 73.

3 ÚZEMNÍ KORPORACE

Jak již bylo uvedeno výše, výsostné postavení mezi veřejnoprávními korporacemi mají korporace územní, mezi které bývá řazen stát (ač to není zcela přesné) a územní samosprávné celky.

3.1 Stát

Stát je originárním nositelem veřejné moci a nejdůležitějším subjektem veřejné správy, kterou vykonává ve formě státní správy, a to buď přímo (za pomoci vlastních orgánů) nebo nepřímo (delegováním na jiné subjekty veřejné správy, příp. na subjekty práva soukromého). Základními atributy státu jsou: tzv. osobní substrát (občané), území a moc. Lze namítnout, že tyto atributy jsou charakteristické i pro obec – rozdíl však spočívá právě v charakteru vykonávané moci. V případě obce se totiž jedná o moc odvozenou, státem delegovanou⁷⁴. Jinak řečeno, stát „geneticky“ předurčuje vznik a osud ostatních veřejných subjektů⁷⁵.

Historicky je koncept státu jako právnické osoby plodem německého právního pozitivismu 19. století⁷⁶, který se snažil najít nástroj proti absolutismu a představě státu jako „patrimoniu“ nebo „dominiu“ založeném na majetkovém právu knížat nad územím a jeho obyvatelstvem. Teprve ve chvíli, kdy byly myslitelné právní vztahy mezi občanem a státem (a mezi státem a jinými nositeli veřejné správy), mohla být zabezpečena právní ochrana občanů proti jednání správních úřadů a odpovědnost státu za nezákonnost rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup těchto úřadů.⁷⁷

Pokusíme-li se vztáhnout na stát charakteristické a identifikační znaky právnické osoby uvedené v úvodu kapitoly, lze konstatovat, že stát je subjektem, který nebyl založen, nevznikl, nemá sídlo ani statutární orgán, nevystupuje pouze svými organizačními složkami, nýbrž i samostatnými subjekty, které

⁷⁴ Havlan, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C.H. Beck, 2008 s. 28.

⁷⁵ Tamtéž, s. 23.

⁷⁶ Pernthaler, P. *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Wien: Springer Verlag, 1986, s. 81.

⁷⁷ Citováno podle: Hendrych, D., op. cit., s. 3.

⁷⁷ Hendrych, D., op. cit., s. 3.

však pro něj a za něj nabývají majetek.⁷⁸ Stručně řečeno, mnoho z těchto charakteristických a identifikačních znaků právnické osoby nenaplnuje. To může vést k závěru, že stát je „právnickou osobou *sui generis*“, či právnickou osobou není vůbec, ale jde o subjekt „jako právnická osoba jednající“⁷⁹. Havlan nadto trefně připomíná, že ačkoli je stát řazen mezi korporace (tedy sdružení osob), mluví se v souvislosti s ním o eráru a fisku, čímž je *de facto* podřazován pod typ nadace (fondu)⁸⁰. Podrobněji se otázce státu jako právnické osoby ve smyslu soukromoprávním věnujeme v následující subkapitole.

3.2 Stát jako subjekt soukromoprávních vztahů

Stát nevystupuje pouze ve vztazích veřejnoprávních, ale též v soukromoprávních. Podle ustanovení § 17 OZ však může být nositelem a vykonavatelem práv a povinností pouze osoba. Za osobu jsou podle § 18 OZ považovány pouze osoby fyzické, nebo právnické. V některých právních řádech se objevuje dělení subjektů právních vztahů na tři skupiny, tj. osoby fyzické, osoby právnické a dále blíže nespecifikované, zpravidla účelově zařazené účastníky právních vztahů (kteří nejsou ani osobami fyzickými ani výslovně označeni jako osoby právnické), případně kategorií osob s dílčím základním právním statutem⁸¹ – to však pro soukromoprávní vztahy OZ odmítá.

Pokud tedy stát vystupuje v soukromoprávních vztazích, musí být osobou. S jistotou pak můžeme vyloučit, že by stát byl osobou fyzickou. Považuje však platná právní úprava stát jako účastníka v soukromoprávních vztazích za právnickou osobu?

V důsledku rekodifikace soukromého práva je možné usuzovat, že se pohled zákonodárce na tuto otázku změnil. Zatímco OZ 1964 v § 21 říkal, že „pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů stát, je právnickou osobou“, OZ volí konstrukci pro uchopení státu jako účastníka občanskoprávních vztahů jinou.

⁷⁸ Beran, K., op. cit., s. 80-81.

⁷⁹ Tamtéž, s. 71 a násl.

⁸⁰ Havlan, P. Ještě ke státu jako právnické osobě, resp. jako subjektu vlastnického a jiných majetkových práv. *Právní rozhledy*. 1999, č. 9, s. 478.

⁸¹ Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 144.

3.2.1 Stát jako subjekt soukromoprávních vztahů za účinnosti starého občanského zákoníku

Pohled na stát ve chvíli, kdy vystupuje v občanskoprávních vztazích, nebyl na odborné úrovni jednotný ani za účinnosti OZ 1964, který stát za právnickou osobu výslovně prohlašoval. Beran uvádí, že „identifikovat stát stejným způsobem jako právnickou dost dobře nelze“⁸², přičemž se shoduje s Bártou, který poukazuje na to, že stát nesplňuje obecné požadavky stanovené OZ 1964 pro právnickou osobu, resp. uvádí, že aplikace těchto obecných požadavků na stát by byla absurdní.⁸³

Naproti tomu Stuna a Švestka mají za to, že ve chvíli, kdy stát rezignuje na svou svrchovanost a vstupuje do občanskoprávních vztahů, „tak přestává být vykonavatelem svrchované státní moci a stává se jako právnická osoba subjektem soukromého práva jako každý jiný soukromoprávní subjekt“⁸⁴. S tímto názorem se ztotožnil i Havlan.⁸⁵

Ať se už na stát fakticky pohlíželo za účinnosti OZ 1964 jako na právnickou osobu či nikoliv, pokud vystupoval jako účastník občanskoprávních vztahů, byl dle textace OZ 1964 právnickou osobou, která se musela podřizovat pravidlům závazným i pro ostatní soukromoprávní subjekty. Knapp ke znění zákona však poznamenává, že ve skutečnosti tomu bylo přesně naopak – stát mohl být účastníkem soukromoprávních vztahů, jen pokud byl právnickou osobou⁸⁶.

Uchopení právního zakotvení státu jako účastníka občanskoprávních vztahů za účinnosti OZ 1964 lze shrnout tak, že na odborné úrovni nebyla dosažena shoda, jestli je stát v soukromoprávních vztazích právnickou osobou či nikoliv. Zjednodušeně je možné uvést, že část právní vědy prohlašovala stát vystupující v soukromoprávních vztazích za právnickou osobu, část naopak chápala stát jako subjekt svého druhu, který má v těchto vztazích pozici právnické osoby⁸⁷.

⁸² Beran, K., op. cit., s. 72.

⁸³ Bárta, J. K některým otázkám subjektivity a sukcese právnických osob v platném právu. *Právník*. 1995, č. 2, s. 90.

⁸⁴ Stuna, S., Švestka, J., op. cit., s. 289.

⁸⁵ Havlan, P., op. cit., s. 478.

⁸⁶ Knapp, V., op. cit., s. 991.

⁸⁷ Švestka, J. a kol. *Občanský zákoník* I, II, 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009., s. 281.

3.2.2 Posun v chápání státu jako účastníka soukromoprávních vztahů v novém občanském zákoníku

OZ v § 21 upouští od výslovného prohlášení státu za právnickou osobou a zavádí určitou fikci státu jako právnické osoby: „Stát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu. Jiný právní předpis stanoví, jak stát právně jedná.“

Důvodová zpráva k této změně uvádí, že na stát je sice potřeba pohlížet jako na právnickou osobu, ale že je postavení státu do jisté míry specifické, a to vzhledem k jeho faktické pozici i k funkcím, které stát plní.⁸⁸

Primární funkcí státu je totiž výkon státní moci, což má svůj důsledek i při účasti v soukromoprávních vztazích. Stát zde není oproštěn od svého postavení nositele veřejných funkcí a veřejné moci a z toho plynoucích omezení v jeho autonomii vůle a v podřízenosti metodě veřejnoprávní regulace. Tedy i v soukromoprávních vztazích je stát limitován postupem určeným jeho funkcemi vyplývajícími ze zákonů, neboť i v rámci soukromoprávních vztahů plní veřejné funkce, k nimž byl zřízen. Nemůže tedy ani v soukromoprávních vztazích jednat zcela svobodně, nýbrž jako subjekt plnící úkoly státu v zákonem dovoleném rozsahu, a to v hlavním rámci i způsobem, který je mu dovolen.⁸⁹

Výše prezentovaný názor reflektuje vyjádření Ústavního soudu, který uvedl, že „i v případech, kdy stát vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, který se řídí právními předpisy z oblasti soukromého práva, nelze jeho postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. I v takových vztazích stát nedisponuje skutečně autonomní vůlí, jeho jednání se musí vždy řídit zákonem, i když stát zastupují z jeho pověření jiné subjekty. Při posuzování pozice státu v takových vztazích nelze proto cele abstrahovat od druhé dimenze státu, tj. té, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy státní moc“⁹⁰.

Právní jednání státu jako účastníka soukromoprávních vztahů OZ stejně jako OZ 1964 neupravuje. Ustanovení § 21 OZ ve větě druhé uvádí, že právní

⁸⁸ Eliáš, K. a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou*. Ostrava: Sagit, 2012, s. 46.

⁸⁹ Lavický, P. a kol., op. cit., s. 170.

⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02.

jednání státu jako účastníka soukromoprávních vztahů upravuje jiný zákon – tímto zákonem je zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku“).

Závěrem tedy lze shrnout, že zásadní rozdíl patrný z porovnání uchopení státu v pozici subjektu soukromoprávního vztahu je v tom, že zatímco OZ 1964 staví mezi stát a právnickou osobu rovnítko, OZ konstruuje fikci státu jako právnické osoby. OZ vychází z judikatury Ústavního soudu a názorů odborné veřejnosti, která uváděla, že stát v soukromoprávních vztazích nemůže být právnickou osobou bez dalšího, neboť není možné se zcela oprostit od specifického postavení státu.

Stát je nutné považovat za subjekt právních vztahů svého druhu. Jestliže jsme však uvedli, že za nositele práv a povinností v soukromoprávních vztazích považuje OZ pouze osoby, musí se s postavením státu jako subjektu právních vztahů vypořádat. To je vyřešeno poněkud šalamounským způsobem – OZ vytváří fikci, že stát je považován za právnickou osobu.

3.3 Majetek státu

3.3.1 Obecně k majetku státu a jeho právní povaze

Pokud máme hovořit o majetku státu, je třeba nejprve uvést, že platné znění zákona o majetku neobsahuje žádný výčet součástí majetku státu ani žádnou jinou definici, která by majetek státu nějakým zvláštním způsobem vymezovala. V souladu s § 495 občanského zákoníku lze jako majetek státu označit souhrn všeho, co státu patří. Jako o majetku státu můžeme mluvit o věcech v právním smyslu (srov. § 489 OZ) a o živých zvířatech (srov. § 494 větu druhou OZ), které stát vlastní, resp. jejich ideálních podílech, pokud je stát spoluvlastníkem. Platný občanský zákoník se tak, oproti občanskému zákoníku z roku 1964 (§ 118 OZ 1964), který používal pojem „předmět občanskoprávních vztahů“ (věci, práva, jiné majetkové hodnoty, byty nebo nebytové prostory), vrací k termínu „věc v právním smyslu“.⁹¹

⁹¹ Lavický, P. a kol., op. cit., s. 1729.

Základní členění majetku státu představuje členění na majetek hmotný a majetek nehmotný. Hmotným majetkem je po účinnosti zákona č. 89/2012 Sb. třeba rozumět hmotné věci, jimiž jsou ovladatelné části vnějšího světa, které mají povahu samostatného předmětu. Nehmotný majetek tvoří věci nehmotné, což jsou práva, jejichž povaha to připouští, a jiné věci bez hmotné podstaty. Z hlediska pojetí zákona o majetku je právně významné též členění věcí na movité a nemovité. Nemovité věci jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Věcí nemovitou je též věc, o níž právní předpis stanoví, že není součástí pozemku, a kterou nelze přenést z místa na místo bez porušení její podstaty (např. ložiska vyhrazených nerostů, sítě elektronických komunikací, jeskyně). Výslovně jsou za věci nemovité označeny jednotka (srov. § 1159 OZ) a dosavadní nemovitosti (§ 119 odst. 2 OZ 1964), které se nestanou součástí pozemku (srov. § 3055 odst. 1 OZ). Veškeré další věci, ať je jejich podstata hmotná nebo nehmotná, jsou movité věci.

V § 8 odst. 1 zákona o majetku je pak stanoveno, k jakým účelům stát majetek ve svém vlastnictví využívá. Stát majetek využívá zejména k plnění svých funkcí anebo v souvislosti s plněním těchto funkcí a k zajišťování veřejně prospěšných činností anebo pro účely podnikání. Na jedné straně tak stát není v podstatě omezen při nakládání se svým majetkem, na straně druhé si musí stát ponechat ve svém vlastnictví právě tolik majetku, který mu, podle důvodové zprávy k zákonu o majetku, umožní řádně a efektivně plnit jeho funkce, potažmo poskytovat občanům a jiným subjektům služby, k nimž je z titulu své autority současně povinen.

Těmito službami a funkcemi jsou, opět podle důvodové zprávy, zejména zabezpečování činnosti orgánů státní moci, orgánů státní správy a justice, zajišťování obrany a vnitřní ochrany, provozování vybraných úseků školství, vědy, kultury, zdravotnictví a sociální péče, zajišťování nezbytného chodu hospodářství při krizových situacích, realizace speciálních činností a služeb v dopravě, energetice, zásobování, vodním hospodářství, reciproční poskytování služeb zastupitelským úřadům cizích států a mezinárodním organizacím se sídlem v České republice a plnění mezinárodních závazků České republiky.

Zvláštní zákon pak má stanovit, které věci a jiné hodnoty nezbytné k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smějí být jen ve vlastnictví státu. Takový komplexní zákon dosud vydán nebyl a dílčí ustanovení o tom, které věci či jiné hodnoty mohou být pouze ve vlastnictví státu, musíme hledat v jednotlivých zákonech.

Podle § 1 zákona č. 69/2010 Sb., o vlastnictví letiště Praha-Ruzyně, který je současně s výjimkou účinnosti jediným ustanovením zákona, platí, že letiště Praha-Ruzyně, jakož i veškeré nemovitosti k němu náležející, zejména územně vymezená a vhodným způsobem upravená plocha včetně souboru staveb a zařízení letiště, trvale určená ke vzletům a přistávání letadel a k pohybům letadel s tím souvisejícím, smí být jen ve vlastnictví České republiky, anebo právnických osob se sídlem ve státě, v nichž má stát stoprocentní majetkovou účast (stoprocentní podíl).⁹² Podle § 31 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o obraně České republiky majetek na území vojenského újezdu, s výjimkou vneseného majetku, smí být jen ve vlastnictví státu. Podle § 5 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, ve znění zákona č. 541/1991 Sb. jsou ložiska vyhrazených nerostů ve vlastnictví České republiky. Podle § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, je stát vlastníkem dálnic a silnic I. třídy; zde však lze o zakotvení skutečného výhradního vlastnictví státu pochybovat.⁹³

3.3.2 K některým otázkám nakládání s trvale a dočasně nepotřebným majetkem státu

Nepotřebným majetkem státu se dle ust. § 14 odst. 7 zákona o majetku rozumí zejména majetek, který přesahuje potřeby příslušné organizační složky nebo státní organizace,⁹⁴ anebo na jehož ponechání státu přestal být veřejný zájem, v případě věcí též takové věci, které pro ztrátu, zastarání svých technických a funkčních vlastností nebo pro nepřiměřenou nákladnost provozu nemohou sloužit svému účelu.

⁹² V souvislosti se změnou názvu „letiště Praha – Ruzyně“ na „letiště Václava Havla Praha“ od 5. října 2010 lze však pochybovat o dalších právních účincích tohoto zákona. Určité pochybnosti však zde jsou již od účinnosti tohoto zákona, neboť vymezení státu vyhrazeného majetku je natolik obecné, že není postaveno na jisto, co vše má do této majetkové podstaty náležet.

⁹³ Havlan, P. a kol. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 3. vyd. Praha: Linde, 2010, s. 85.

⁹⁴ Srov. § 54 odst. 1 věta druhá zákona o majetku.

V této souvislosti je třeba rozlišovat nepotřebnost trvalou a nepotřebnost dočasnou. V každém z těchto případů zákon o majetku předpokládá a současně dovoluje odlišné způsoby naložení s takovým majetkem.

Rozhodnutí o nepotřebnosti

Dle ust. § 14 odst. 7 zákona o majetku stane-li se majetek (trvale či dočasně) nepotřebným, rozhodne o jeho nepotřebnosti vedoucí příslušné organizační složky nebo státní organizace, popř. jím písemně pověřený jiný vedoucí zaměstnanec organizační složky nebo státní organizace, vydáním písemného rozhodnutí o nepotřebnosti majetku. Náležitosti rozhodnutí o nepotřebnosti majetku nejsou zákonem ani prováděcí vyhláškou předepsány.

Z povahy věci rozhodnutí o nepotřebnosti majetku bude obsahovat přesnou identifikaci nepotřebného majetku a důvod této nepotřebnosti. Současně je třeba vymezit, zda se jedná o nepotřebnost trvalou či dočasnou, což by mělo korespondovat s důvody, které organizační složka nebo státní organizace pro nepotřebnost určitého majetku má. Pro úplnost se dodává, že toto rozhodnutí je interním aktem a nepředstavuje správní rozhodnutí vydané ve správním řízení.

Nakládání s trvale nepotřebným majetkem státu

Trvalou nepotřebnost je vždy třeba nejprve posuzovat ve vztahu k úkolům a činnostem konkrétní organizační složky nebo státní organizace, která s tímto majetkem hospodaří. Stejně tak musí být v takovém případě všechny podmínky nepotřebnosti splněny trvale. Tuto trvalost je třeba chápat tak, že v době rozhodování o nepotřebnosti určitého majetku je s přihlédnutím ke všem podstatným okolnostem zjevné, že majetek nyní ani v budoucnu nebude pro organizační složku nebo státní organizaci využitelný. Vcelku snadné to bude například u zastaralé kancelářské či výpočetní techniky. U nemovitostí sloužících jako administrativní budovy bude třeba zvažovat, zda například současný počet zaměstnanců organizační složky či státní organizace je stabilizovaný a není zde předpoklad jeho změny v blízké budoucnosti. Pokud by zde takový předpoklad byl, je namíste spíše uvažovat o nepotřebnosti dočasné a využít ty způsoby nakládání s nepotřebným majetkem státu, které této situaci odpovídají.

Nabídka trvale nepotřebného majetku jiným organizačním složkám nebo státním organizacím

Stane-li se pro organizační složku nebo státní organizaci majetek, s nímž je příslušná hospodařit, trvale nepotřebným a o této nepotřebnosti bylo řádně rozhodnuto postupem podle § 14 odst. 7 zákona o majetku, může se s jinou organizační složkou nebo státní organizací, která má o hospodaření s tímto majetkem zájem, dohodnout na převodu příslušnosti. Nemá-li příslušné organizační složce či státní organizaci takový zájemce znám, musí za účelem jeho zjištění realizovat tzv. širší nabídku (srov. § 19 odst. 3 zákona o majetku).⁹⁵ Postup při realizování širší nabídky není právními předpisy blíže upraven. Je tedy třeba jej pokládat za neurčitý právní pojem, který bude třeba v konkrétním případě vyložit. Širší nabídkou se obvykle rozumí například inzerát v regionálním či celostátním tisku, uveřejnění v resortní publikaci, přímé oslovení organizačních složek a státních organizací či uveřejněním na centrální adrese.⁹⁶ Projeví-li v rámci širší nabídky o nepotřebný majetek zájem více než jedna jiná organizační složka nebo státní organizace, záleží jen na organizační složce nebo státní organizaci, na kterou jinou organizační složku nebo státní organizaci jej převede. Při rozhodování by mělo být zohledněno hledisko potřeby majetku u jiných organizačních složek nebo státních organizací.

Úplatnost či bezúplatnost

Dle ust. § 16 odst. 1 vyhlášky organizační složky nebo státní organizace převádí nepotřebný majetek úplatně na jiné organizační složky nebo státní organizaci, pokud se nedohodnou na bezúplatnosti, anebo v případech upravených v ust. § 16 odst. 2 písm. a) a b) vyhlášky. Bezúplatně tak vždy mezi sebou navzájem nakládají s majetkem státu organizační složky. Dále podle § 66 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění

⁹⁵ Pokud je v případě určitého majetku ze všech okolností zřejmé, že jej organizační složky ani státní organizace nemohou potřebovat, a ani veřejný zájem nevyžaduje jeho ponechání v rukou státu, považuje se podmínka pro nakládání s takovým majetkem ve prospěch jiných osob stanovená v ustanovení § 19 odst. 3 věty první zákona za splněnou (viz § 15 odst. 2 vyhlášky č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, ve znění vyhlášky č. 569/2006 Sb. /dále jen „vyhláška“/).

⁹⁶ Havlan, P. a kol., op. cit., s. 227.

pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), platí, že pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, organizační složky státu v působnosti jednoho správce kapitoly si při plnění svého předmětu činnosti navzájem neposkytují peněžitá plnění. To platí také pro organizační složku státu a jí zřízenou příspěvkovou organizaci, kde se však tato situace obvykle řeší výší poskytnutého příspěvku na hlavní činnost.

Zápis nebo smlouva

Převod mezi organizačními složkami se dle § 19 odst. 1 zákona o majetku uskuteční na základě zápisu, zatímco převod mezi organizační složkou a státní organizací nebo mezi státními organizacemi se dle § 14 odst. 1 vyhlášky uskuteční na základě písemné smlouvy. Dle § 17 odst. 1 vyhlášky pozbývá-li organizační složka nebo státní příspěvková organizace na základě zápisu anebo smlouvou příslušnost hospodařit s nemovitou věcí ve prospěch jiné organizační složky nebo státní příspěvkové organizace a tyto organizační složky nebo státní příspěvkové organizace mají různé zřizovatele, podléhá zápis nebo smlouva písemnému schválení obou zřizovatelů. Plnění sjednaná na základě zápisu však nelze správní ani soudní cestou vymáhat. Tato skutečnost je logická a plyne ze skutečnosti, že se zde právně i fakticky jedná o právní jednání v rámci jednoho právního subjektu a nikoli mezi více subjekty.

Náležitosti zápisu, podmínky úplatného nebo bezúplatného nakládání s majetkem a další pravidla pro nakládání s majetkem mezi organizačními složkami a státními organizacemi stanoví vyhláška. Nakládají-li organizační složky nebo státní organizace s věcmi, které se evidují v katastru nemovitostí České republiky, musí po sepsání zápisu zajistit dle ust. § 19 odst. 2 zákona o majetku též, aby byl proveden záznam do katastru nemovitostí. Pro tyto účely je zápis listinou osvědčující příslušnost přejímající organizační složky nebo státní organizace.

Nabídka trvale nepotřebného majetku nestátním právnickým či fyzickým osobám

Pokud ani na základě širší nabídky neprojeví o nepotřebný majetek státu zájem jiné organizační složky a státní organizace, může příslušná organizační složka nebo státní organizace podle § 19 odst. 3 zákona o majetku

naložit s nepotřebným majetkem ve prospěch dalších právnických a fyzických osob. Teprve tehdy lze totiž tento majetek považovat za trvale nepotřebný pro stát.⁹⁷ V těchto případech se majetek obecně převádí úplatně s tím, že zákon o majetku pamatuje na výjimečné případy, kdy je majetek státu možné převést bezúplatně.

Úplatnost a bezúplatnost

Jak již bylo zmíněno, ve většině případů se majetek převádí úplatně. Cena se dle § 22 odst. 1 zákona o majetku sjednává nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, tedy cena tržní. Stanovuje-li se minimální kupní cena u nemovitosti, použije se v souladu s § 22 odst. 2 vyhlášky cena stanovená znaleckým posudkem ve smyslu zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o oceňování“). Tato nejnižší možná cena nevylučuje možnost sjednat cenu vyšší. To ovšem neplatí tam, kde jde o tzv. cenu regulovanou ve smyslu § 1 odst. 6 a § 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“), kdy vyšší cenu sjednat nelze. Sjednání ceny nižší, než je stanoveno, by bylo třeba posuzovat jako porušení zákona a uzavřená smlouva by byla absolutně neplatná ve smyslu § 580 OZ. To neplatí, pokud dochází ke snižování kupní ceny při opakovaném zjišťování zájemce o koupi pro nezájem v souladu s § 22 odst. 2 vyhlášky.

Bezúplatně lze v souladu s § 22 odst. 2 zákona o majetku převést věci z vlastnictví státu do vlastnictví osoby od státu odlišné jen v těchto případech:

- děje-li se tak ve veřejném zájmu,
- pokud je takový převod hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí (např. převedení neprodejné nemovitosti na jinou osobu je spojeno s menšími náklady než realizace odstranění stavby) nebo
- stanoví-li tak zvláštní právní předpis.⁹⁸

Pojem veřejný zájem je neurčitým právním pojmem, který především má odlišit zájem celospolečensky uznávaný a sloužící neurčitému počtu osob

⁹⁷ Srov. § 21 odst. 1 zákona o majetku.

⁹⁸ Srov. však též např. § 60a zákona o majetku, jež v tomto smyslu není zvláštním právním předpisem a správně by tak mělo být uvedeno: stanoví-li tak tento zákon nebo zvláštní právní předpis.

od zájmu ryze soukromého.⁹⁹ Nejedná se však o žádný jeden univerzální veřejný zájem, ale o konkrétní veřejný zájem či veřejné zájmy, které musí být přesně specifikovány ve vztahu ke konkrétnímu převodu. Domníváme se, že čím obecně hodnotnější věc z majetku státu má být takto převedena, tím preciznější a podrobnější popsání konkrétního veřejného zájmu musí být ve smlouvě obsaženo. Podle § 65 písm. h) zákona o majetku je Ministerstvo financí oprávněno vyhláškou stanovit postup stanovení veřejného zájmu pro možnost bezúplatného převodu majetku státu ve smyslu § 22 odst. 2 zákona o majetku, a to zejména ve vztahu k majetku státu, na který byl před účinností tohoto zákona zřízen vztah trvalého užívání ve smyslu § 59 odst. 1 a 2 zákona o majetku.

Postup při zjišťování zájemců o nepotřebný majetek státu, o který neprojevil zájem jiné organizační složky ani státní organizace

Převod nepotřebného majetku ve vlastnictví státu ve prospěch právnických a fyzických osob je možný teprve poté, co o něj neprojevil zájem na základě širší nabídky (§ 19 odst. 3 zákona o majetku) jiná organizační složka či státní organizace, a to za podmínek § 21 a násl. zákona o majetku.

Převod majetku lze uskutečnit bezúplatně nebo úplatně. Bezúplatně lze věc převést pouze ve veřejném zájmu, anebo je-li bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí nebo stanoví-li tak zvláštní právní předpis (§ 22 odst. 2 zákona o majetku).

Převod nepotřebného majetku na právnickou či fyzickou osobu je třeba dle § 17 zákona o majetku provést na základě smlouvy, která musí mít písemnou formu a podpisy na jedné listině i v případě, že to právní předpisy nevyžadují, pokud použití písemné formy nevylučuje zákon anebo povaha právního jednání, popřípadě okolností, za kterých k němu dochází.

Podle § 21 odst. 1 vyhlášky příslušná organizační složka nebo státní organizace (§ 9 a § 11 zákona o majetku), která za podmínek stanovených

⁹⁹ To, čemu se říká veřejný zájem, může být jen jakýmsi průměrem řady zájmů soukromých. To co prospívá rozhodně většině soukromých zájmů určitých zájemníků, např. obyvatelů určité obce, je právě proto veřejným zájmem, i když se to po případě protíví zájmům menšiny nebo jediného jednotlivce. Veřejný zájem jest takto vyabstrahován ze zájmů soukromých. Viz Weyr, F. *Teorie práva*. Brno, Praha, 1936, s. 310. Citováno podle: Vedral, J. Několik poznámek k odvolacím řízením. In: Kadečka, S., Marek, D. (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 19.

zákonem zamýšlí úplatně převést z vlastnictví státu do vlastnictví jiné osoby věc a nepůjde o prodej zboží v obchodě nebo jiný smluvní převod v rámci stanoveného předmětu činnosti ani o přímý prodej vybrané osobě, zjistí zájemce o koupi na základě vlastního výběrového řízení anebo nabídky uveřejněné podle povahy prodávané věci a podle místních podmínek zejména:

- a) v součinnosti s územním samosprávným celkem,
- b) v oborových nabídkových katalozích,
- c) inzercí v regionálním, popřípadě celostátním tisku,
- d) na centrální adrese (srov. nařízení vlády 168/2000 Sb., o centrální adrese).

Zjišťování zájemců o koupi může příslušná organizační složka nebo státní organizace provést podle potřeby i opakovaně pro nezájem nebo z důvodu, že žádný zájemce nebyl vybrán anebo že s vybraným zájemcem nebyla smlouva uzavřena (§ 21 odst. 2 vyhlášky)

Podle § 22 odst. 1 vyhlášky platí, že příslušná organizační složka nebo státní organizace při zjišťování zájemců o koupi podle ustanovení § 21 vyhlášky vymezí základní kritéria pro výběr vhodného kupce a stanoví pořadí jejich důležitosti, popřípadě uvede, že při jejich vyhodnocení budou posuzována v souhrnu jako rovnocenná.

Je-li předmětem zamýšleného prodeje věc způsobilá ke komerčnímu využití, vymezí příslušná organizační složka nebo státní organizace jako první v pořadí anebo jediné kritérium výši kupní ceny. V případě stanovení minimální kupní ceny u nemovitých věcí použije cenu stanovenou znalcem. Při zjišťování zájemce o koupi opakovaném pro nezájem lze minimální kupní cenu přiměřeně snížit (§ 22 odst. 2 vyhlášky).

Jsou-li zjišťování zájemci o koupi věci, u které je platnost kupní smlouvy podmíněna schválením, popřípadě povolením výjimky podle zákona o majetku popřípadě zvláštního právního předpisu, uvede se tato podmínka současně s popisem věci a kritérii pro výběr vhodného kupce. Obdobně se uvede, v jakém rozsahu jsou z nabývání vyloučeny osoby podle ust. § 18 zákona o majetku, zjistí-li zájemce organizační složka příslušná podle ust. § 11 zákona o majetku a přichází-li vyloučení v úvahu (§ 22 odst. 3 vyhlášky).

Termín pro přihlášení zájemců určí příslušná organizační složka nebo státní organizace v délce nepřesahující jeden měsíc, pokud povaha prodávané věci nebo předpokládaný okruh zájemců nebudou odůvodňovat stanovení doby delší. To platí obdobně i pro vymezení lhůty, během které bude vhodný zájemce následně vybírán (§ 22 odst. 4 vyhlášky).

Podle § 23 vyhlášky změní-li se podmínky nebo okolnosti, za kterých se příslušná organizační složka nebo státní organizace rozhodla převést věc úplatně do vlastnictví jiné osoby, popřípadě z jiných závažných důvodů lze zjišťování zájemců o koupi podle ust. § 21 vyhlášky ukončit. O této skutečnosti příslušná organizační složka nebo státní organizace zúčastněné zájemce bez zbytečného odkladu vyrozumí.

Příslušná organizační složka nebo státní organizace po zjištění zájemců o koupi provede výběr vhodného kupce a s vybranou osobou jedná o uzavření smlouvy za podmínek stanovených zákonem.

Z přihlášených zájemců vybere nejvýhodnější nabídku jmenovaná komise. Z jednání komise vzejde pro statutární orgán návrh na odprodej věci zájemci, který nabídl nejvyšší kupní cenu. V případě shodných nabídek vybere komise kupce v rámci užšího výběrového řízení s těmi zájemci, kteří předloží ve stanoveném termínu novou nabídku, přičemž minimální kupní cena bude stanovena ve výši předchozí nejvyšší nabídky. Účastník, který zvítězí, bude oprávněn ke koupi věci, jejíž převod je předmětem výběrového řízení. O výsledku výběrového řízení budou písemně vyrozuměni všichni účastníci tohoto výběrového řízení a vybraný zájemce bude vyznán k uzavření kupní smlouvy. V dalším platí § 21 a násl. vyhlášky.

Schvalovací proces

Dle zákona o majetku podléhají smlouvy o převodu některých kategorií majetku schválení příslušného ministerstva. Nejčastěji se bude jednat o převod nemovité věci, která se eviduje v katastru nemovitostí, kdy je dle § 22 odst. 3 zákona o majetku k platnosti právního jednání zapotřebí schválení Ministerstva financí, není-li v tomto ustanovení zákona o majetku stanoveno jinak. Schválení Ministerstvem financí vyžaduje dle § 22 odst. 3 zákona o majetku rovněž smlouva o převodu bytu a nebytového prostoru s výjimkou případů tam uvedených.

Dalšími schvalovacími orgány mohou být Ministerstvo kultury (§ 22 odst. 4 zákona o majetku) či Ministerstvo životního prostředí (§ 22 odst. 5 zákona o majetku). Schvalování si může vyhradit také vláda (viz § 23 zákona o majetku), a to tehdy, jsou-li předmětem převodu věci mající strategickou povahu nebo značnou peněžitou, popř. jinou (např. tzv. historickou) hodnotu. Podle § 22 odst. 7 zákona o majetku schvalování smluv podle odstavců 3, 4 a 5 nevyžadují smlouvy uzavírané Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Podle § 22 odst. 6 zákona o majetku si dále i zřizovatel může zcela nebo zčásti vyhradit schvalování smluv o převodu movitých věcí nepodléhajících schválení Ministerstvem kultury dle § 22 odst. 4 zákona o majetku, pokud je uzavírají jím zřízené organizační složky a nejde přitom o postup podle ustanovení § 15 odst. 2 zákona o majetku. Nemá-li příslušná organizační složka zřizovatele, může si schvalování uvedených smluv takto vyhradit věcně příslušný ústřední správní úřad, a není-li ho, Ministerstvo financí. V uvedených případech jsou podle § 45 odst. 2 zákona o majetku tyto úřady povinny zabezpečit předem oznámení o tom v Ústředním věstníku České republiky.

Podrobnosti schvalovacího procesu smluv o převodu a náležitosti žádosti o schválení jsou upraveny v Aktualizovaném metodickém materiálu pro organizační složky státu a vybrané státní organizace vydaným Ministerstvem financí č. j. 22/42 820/2006 dne 29. března 2006. Následující text si všímá pouze vybraných základních zásad, postupů a náležitostí.

Předkladatel žádosti o schválení smlouvy o převodu majetku

Žádost o schválení zpracovává, opatřuje k ní podklady a Ministerstvu financí předkládá organizační složka státu nebo státní organizace, která je s konkrétním majetkem státu příslušná hospodařit a z toho titulu zajišťuje sjednání a podpis smlouvy o převodu, nemá-li tato organizační složka státu nebo státní organizace svého zřizovatele (zakladatele) či nespadá-li pod věcně příslušný správní úřad; v takovém případě totiž předkládá žádost Ministerstvu financí tento zřizovatel nebo věcně příslušný ústřední správní úřad spolu se svým vyjádřením obsahujícím pohled zřizovatele na předmětnou majetkovou dispozici (včetně např. zhodnocení dopadů z hlediska spravované

kapitoly státního rozpočtu) a na kvalitu žádosti a předkládaných materiálů. Jsou-li tyto předkládané dokumenty neúplné či nesprávné, zajistí zřizovatel u žadatele nápravu.

Ministerstvu financí by měly být zásadně předkládány pouze žádosti v případech, kdy zřizovatel s předpokládaným majetkovým převodem souhlasí a nemá zásadní výhrady k žádosti nebo připojeným pokladům. Pokud by v opačném případě žadatel výjimečně trval na navržené majetkoprávní dispozici nebo obsahu žádosti a podkladů, zřizovatel žádost Ministerstvu financí předloží se svým konkrétním negativním vyjádřením, protože z hlediska zákona může pouze Ministerstvo financí relevantně rozhodnout o schválení nebo neschválení smlouvy.

Náležitosti žádosti

Žadatel v žádosti uvede skutečnosti a důvody, které prokazují, že předložená smlouva s ohledem na převáděný majetek vyžaduje ke své platnosti schválení podle zákona o majetku a že podléhá schválení Ministerstvem financí.

Má-li být s majetkem státu naloženo ve veřejném zájmu, je nutné v žádosti uvést skutečnosti, z nichž veřejný zájem vyplývá. Totéž platí i o zdůvodnění bezúplatného převodu věci jako hospodárnějšího oproti jinému způsobu naložení s věcí, zejm. její fyzické likvidaci (§ 22 odst. 2 zákon o majetku).

V případě zamýšleného naložení s majetkem státu ve prospěch nestátního subjektu žadatel v žádosti uvede, jakým způsobem byl zjišťován zájem o využití předmětného majetku státu u ostatních organizačních složek státu nebo státních organizací (§ 19 odst. 3 zákona o majetku), popř. uvede konkrétní okolnosti a důvody, kvůli kterým upustil od nabídky jiným organizačním složkám a státním organizacím, tj. ze kterých je zřejmé, že takový majetek organizační složky státu ani státní organizace potřebovat nemohou a že ani veřejný zájem nevyžaduje ponechání majetku v rukou státu (§ 15 odst. 2 vyhlášky).

Má-li dojít k darování nemovitosti ve prospěch nestátního subjektu, musí žádost obsahovat výslovné prohlášení vedoucího organizační složky státu nebo statutárního orgánu státní organizace, že na převáděný majetek

nebyl uplatněn restituční nárok, popř. uplatnění restitučního nároku bylo neúspěšné; současně se uvedou podrobnější okolnosti týkající se restitucí a podle povahy věci se doloží.

Převádí-li se nemovitá věc vybrané osobě ve smyslu § 22 odst. 1 zákona o majetku, žadatel ve své žádosti uvede konkrétní okolnosti a důvody opodstatňující vhodnost nebo nezbytnost tohoto postupu oproti zjištění a výběru vhodného kupce ve výběrovém řízení, popř. oproti prodeji ve veřejné dražbě (např. prodávaná nemovitost se nachází v areálu uvažovaného nabyvatele, jde o nemovitost, u které vzhledem k jejímu stavu, malé výměře, umístění apod. nelze v daném místě a čase reálně očekávat zájem ze strany jiných osob o odkoupení, získání nemovitosti umožní uvažovanému nabyvateli v daném místě realizovat konkrétní a doložitelný veřejně prospěšný záměr atd.).¹⁰⁰

V případě prodeje věci kupci, který byl vybrán ze zájemců zjištěných formou výběrového řízení či jiné obdobné nabídky (§ 21 a násl. vyhlášky), se v žádosti uvedou údaje o způsobu, podmínkách, průběhu a výsledku popř. důvodech opakování výběrového řízení, resp. jiné obdobné nabídky.

V případě zamýšleného naložení s majetkem státu ve prospěch nestátního subjektu žadatel v žádosti uvede pořizovací cenu majetku dle jednotlivých položek a zůstatkovou cenu majetku dle jednotlivých položek (pokud provádí odpisy), aktuálně vedenou v jeho účetnictví, popř. uvede, že jde o majetek, o kterém se neúčtuje; jde-li o majetek, s nímž je žadatel příslušný hospodařit podle § 11 zákona o majetku, uvede ocenění jednotlivých položek dle operativní evidence. Uvedené údaje není třeba v žádosti uvádět, pokud jsou v plném rozsahu obsaženy v některém z připojených podkladů, např. v případě darování státního majetku.

V žádosti se uvede objasnění okolností a právního důvodu nabytí majetku státem, včetně důvodů pro založení příslušnosti hospodařit s majetkem na straně žadatele, je-li tento majetek zcizován ve prospěch nestátního subjektu, pokud tyto okolnosti a právní důvody jednoznačně a v přehledné podobě nevyplynou z připojených podkladů.

¹⁰⁰ Havlan, P. a kol., op. cit., s. 245.

Přílohy žádosti

K žádosti se přiloží zejména rozhodnutí o nepotřebnosti majetku pro žadatele ve smyslu § 14 odst. 7 zákona o majetku, doklady o tom, že majetek byl neúspěšně nabídnut k využití jiným organizačním složkám státu nebo státním organizacím, znalecký posudek o ceně, doklad prokazující, že majetek je majetkem státu a že žadatel je oprávněn s majetkem nakládat, aktuální výpis z katastru nemovitostí, v případě nabyvatele právnické osoby – úplný aktuální výpis z obchodního rejstříku, protokol o vyhodnocení relevantních nabídek a výběru nejvýhodnější nabídky, všechna sepsaná a podepsaná vyhotovení darovací smlouvy nebo kupní smlouvy s úředně ověřenými podpisy nabyvatelů na prvopisu smlouvy, popř. dislokační rozhodnutí vlády a další dokumenty vztahující se ke konkrétnímu případu, resp. žádosti.

Posouzení žádosti a její schválení

Ministerstvo financí pro účely schvalování posuzuje způsob naložení s majetkem státu vyplývající z konkrétní smlouvy komplexně po stránce formálně právní i věcné. Je tedy nutné, aby žadatel dbal na jasné, přehledné a dostačující konkrétní odůvodnění sjednávané majetkoprávní dispozice včetně zhodnocení její účelnosti a efektivnosti pro žadatele (stát) a uvedení způsobu využití zcizovaného státního majetku nabývajícím nestátním subjektem, včetně zhodnocení případných negativ zamýšleného převodu majetku.

Dle § 44 odst. 1 zákona o majetku se schválení poskytuje pouze pro jednotlivé případy a je součástí projevu vůle a právního jednání státu. O schválení se rozhoduje podle § 44 odst. 2 zákona o majetku písemně na základě zdůvodněné a doložené žádosti příslušné organizační složky nebo jejího zřizovatele, příp. ústředního správního úřadu (viz výše). Na toto rozhodování se nevztahují předpisy o správním řízení a učiněná rozhodnutí nepodléhají přezkoumání soudem. Schválení se poskytuje k již uzavřené smlouvě nebo jinému právnímu jednání, pokud to jeho povaha nebo zvláštní právní předpisy nevylučují (srov. § 44 odst. 3 zákona o majetku).

Schválení je podmínkou platnosti smlouvy. Neschválí-li Ministerstvo financí konkrétní smlouvu, tato smlouva nenabude platnosti a nelze ji předložit příslušnému katastrálnímu úřadu s návrhem na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí. Schválení lze v souladu s § 44 odst. 5 zákona

o majetku dodatečně odejmout anebo pro ty účely stanovené podmínky změnit pouze v případech, kdy po rozhodnutí v uvedených věcech vyjdou najevo závažné skutečnosti, které nebyly známy v době rozhodování a měly by na původní rozhodování podstatný vliv. Tak lze postupovat pouze do doby, než nastanou účinky právního jednání. Schválení Ministerstvem financí podle § 22 odst. 3 zákona o majetku je komplexní a vztahuje se k celé smlouvě, což znamená, že pokud by k takto schválené smlouvě byl kdykoli později sjednáván dodatek o její změně, bude rovněž platnost takového dodatku podmíněna schválením.

Další podrobnosti schvalovacího procesu smluv o převodu majetku jsou stanoveny ve shora zmíněném metodickém materiálu Ministerstva financí.

Další nakládání s trvale nepotřebným majetkem státu, o který neprojeví zájem jiné organizační složky, státní organizace ani právnické nebo fyzické osoby

Majetek, o který neprojeví zájem jiné organizační složky, státní organizace ani jiné osoby, si příslušná organizační složka nebo státní organizace ponechá a zajišťuje jeho využívání způsoby a za podmínek stanovených zákonem o majetku (§ 14 a § 27) a vyhláškou.¹⁰¹ Organizační složka nebo státní organizace musí tedy především o tento majetek, který byl neúspěšně nabízen, i nadále řádně pečovat s tím, že zároveň podle svých možností a povahy uvedeného majetku dále hledá vhodný způsob naložení s ním.¹⁰² Je tedy třeba mimo jiné uvážít, zda nezájem o tento majetek může být pouze dočasný a lze předpokládat, že se například situace na trhu s nemovitostmi může v budoucnu změnit, či zda se jedná o majetek, u něhož s postupujícím časem lze spíše předpokládat snižující se pravděpodobnost zájmu o něj.

¹⁰¹ Srov. § 20 vyhlášky.

¹⁰² Obdobně se postupuje, pokud je v případě uvedeného majetku ze všech okolností zřejmé, že jej jiné organizační složky ani státní organizace anebo jiné osoby nemohou potřebovat nebo využít.

Způsoby definitivního naložení s takovým nepotřebným majetkem státu, o který trvale není zájem, upravují ustanovení § 20 odst. 2 až 5 vyhlášky. Stanoví tyto způsoby naložení s ním:

- věci nebo jejich části, které mohou být využity jako druhotná surovina, nabídne příslušná organizační složka nebo státní organizace právnické nebo fyzické osobě, která se zabývá výkupem druhotných surovin,
- v případě staveb podle odstavce, které jsou ve špatném technickém stavu a náklady na jejich zabezpečení, opravy nebo rekonstrukci trvale přesahují výnos z jejich užívání, popřípadě které jsou zcela nevyužitelné, zajistí příslušná organizační složka nebo státní organizace jejich odstranění,
- u bezcenných movitých věcí, s nimiž nelze naložit jako s druhotnou surovinou, zajistí příslušná organizační složka nebo státní organizace jejich fyzickou likvidaci v souladu s postupy stanovenými zvláštními zákony.

V případě majetku, u něhož by nakládáním ve prospěch organizačních složek, státních organizací anebo jiných osob docházelo k porušování právních předpisů a tyto důsledky nelze v případě movité věci vyloučit ani její úpravou, zajistí příslušná organizační složka nebo státní organizace jeho fyzickou likvidaci obdobně podle § 20 odst. 3 vyhlášky.¹⁰³

Nakládání s dočasně nepotřebným majetkem státu

Od majetku pro stát nepotřebného trvale je třeba odlišovat majetek, o kterém lze říci, že jej organizační složka státu nepotřebuje k plnění svých úkolů pouze dočasně. Jako s dočasně nepotřebným majetkem se obvykle bude nakládat i s nepotřebnými částmi nemovitostí, které však netvoří samostatnou věc, s níž by bylo možné naložit „definitivně“. Obvykle se bude jednat o části administrativních budov, které aktuálně organizační složka nebo státní organizace nepotřebuje k plnění svých úkolů a v souladu s povinností řádného hospodáře bude usilovat o využití tohoto majetku dále popsáním způsobem.

¹⁰³ Úpravou obsaženou v § 20 odst. 1, 2, 3 a 5 zůstávají nedotčeny zvláštní právní předpisy, pokud pro určité druhy majetku stanoví jiný způsob naložení anebo upravují zvláštní podmínky pro nakládání s ním (srov. § 20 odst. 6 vyhlášky).

Podle § 27 odst. 1 zákona o majetku věc nebo její část, kterou organizační složka dočasně nepotřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti, lze přenechat do užívání právnické nebo fyzické osoby. Obdobně lze postupovat v případech, že tak bude dosaženo účelnějšího nebo hospodárnějšího využití věci při zachování hlavního účelu, ke kterému organizační složce slouží. Užívání věci spočívá v jejím upotřebení za předpokladu, že nedojde k jejímu spotřebování. Užívání v sobě zahrnuje brání užitků z věci a musí být zásadně v souladu s povahou dané věci.

V těchto případech sice nedochází k převodu vlastnického práva státu na jinou od státu odlišnou osobu, nicméně i zde jde o nakládání s majetkem ve prospěch nestátního subjektu. Proto předtím, než k takovému dání do užívání organizační složka nebo státní organizace přistoupí, měla by a domníváme se, že i musí na základě širší nabídky zjistit, zda případně o užívání dočasně nepotřebného majetku nebude mít zájem jiná organizační složka nebo státní organizace. Toto pravidlo se neuplatní v případech upravených v § 15 odst. 2 vyhlášky ohledně majetku, u něhož je ze všech okolností zřejmé, že jej organizační složky ani státní organizace nemohou potřebovat, a ani veřejný zájem nevyžaduje jeho ponechání v rukou státu.

Přenechání do užívání jiné organizační složce nebo státní organizaci

Užívání věci lze podle § 14 odst. 4 vyhlášky zápisem nebo smlouvou mezi organizačními složkami a státními organizacemi sjednat, je-li to nezbytné pro zabezpečení výkonu působnosti nebo činnosti organizační složky nebo státní organizace anebo vyžaduje-li to veřejný zájem, a to i bez časového omezení, vždy však jen v takovém rozsahu, aby plnění organizační složce nebo státní organizaci hospodařící s dotčenou věcí nebránilo ve výkonu její působnosti nebo činnosti. Přitom současně platí, že organizační složka nebo státní organizace, která takto užívá věc, s níž je příslušná hospodařit jiná organizační složka nebo státní organizace, nemůže tuto věc přenechat k užívání jiné osobě ani další organizační složce nebo státní organizaci.

Jiná organizační složka nebo státní organizace může užívat takový nepotřebný majetek výhradně nebo souběžně s původní organizační složkou nebo státní organizací. Při přenechání věci do užívání organizační složce

postačí zápis, zatímco dle § 14 odst. 1 vyhlášky při přenechání státní organizaci je třeba sepsat smlouvu. Obsahové náležitosti jsou stanoveny v § 14 odst. 2 vyhlášky.

Bezúplatnost

Otázka úplatnosti či bezúplatnosti přenechání věci do užívání je řešena stejně jako u nakládání s majetkem státu mezi organizačními složkami nebo státními organizacemi (viz výše), tj. organizační složky a státní organizace si za převod majetku poskytují úplatu v dohodnuté výši, pokud se nedohodnou na bezúplatnosti, anebo pokud bezúplatnost nestanoví vyhláška. Z ní pak v této souvislosti vyplývá, že si organizační složky státu a státní příspěvkové organizace za přenechání věci do užívání úplatu neposkytují, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis anebo pokud si plnění mezi sebou sjednají organizační složky.

Z ustanovení § 66 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech tak např. plyne, že organizační složky státu neposkytují náhrady za užívanou plochu v nemovitosti, se kterou hospodářší jiná organizační složka státu nebo příspěvková organizace. Náhradou za užívanou plochu je míněna obdoba nájemného, jinak i v těchto případech budou organizační složky hradit náklady související se samotným užíváním těchto ploch. Z dikce citovaného ustanovení však plyne, že to neplatí naopak, tedy příspěvková organizace náhrady za užívanou plochu v nemovitosti, se kterou hospodářší jiná organizační složka nebo příspěvková organizace, zásadně poskytuje; je však zřejmě možné dohodou podle § 16 odst. 1 vyhlášky sjednat, že ani v tomto případě nebude náhrada za užívanou plochu poskytována.

Půjde-li o úplatné přenechání věci, uplatní se ustanovení § 2201 a násl. a zejména ust. § 2302 OZ. Při bezúplatném přenechání věci do užívání se přiměřeně uplatní ust. § 2193 OZ o výpůjčce.

Doba užívání

Dle § 14 odst. 4 vyhlášky přenechává-li se věc do užívání organizační složce nebo státní organizaci, nemusí být užívání časově omezeno.

Přenechání nepotřebného majetku do užívání právnické nebo fyzické osobě

Dle § 27 odst. 1 zákona o majetku věc nebo její část, kterou organizační složka nebo státní organizace dočasně nepotřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti, lze přenechat do užívání právnické nebo fyzické osoby. Obdobně lze postupovat v případě, že tak bude dosaženo účelnějšího nebo hospodárnějšího využití věci při zachování hlavního účelu, ke kterému organizační složce nebo státní organizaci slouží.

Bezúplatnost

Je-li užívání úplatné, sjednává se nájemní smlouvou. Dle § 27 odst. 3 zákona o majetku nesmí být nájemné sjednáno v nižší částce, než kterou jako nejvyšší možné nájemné stanoví zvláštní právní předpis (zákon o cenách), není-li nájemné upraveno v tomto právním předpisu, sjednává se nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá.

Bezúplatné užívání lze sjednat jen s osobami, které se nezabývají podnikáním, resp. nejsou podnikateli ve smyslu § 420 odst. 1 a § 421 OZ, a pouze k zajištění výkonu státní správy v přenesené působnosti anebo pro účely sociální, humanitární, požární ochrany, ochrany obyvatelstva, integrovaného záchranného systému, vzdělávací, vědecké, kulturní, sportovní a tělovýchovné, ochrany přírody a péče o životní prostředí a práce s dětmi a mládeží.

Doba užívání

V § 27 odst. 2 zákona o majetku je stanoveno, že užívání majetku státu lze sjednat smlouvou pouze na dobu určitou v trvání nejdéle 8 let pro jednoho uživatele. Pokud jsou výše uvedené podmínky splněny i nadále, lze užívání témuž uživateli prodloužit anebo sjednat znovu, avšak opět pouze na dobu v trvání nejdéle 8 let.

Nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, musí smlouva obsahovat ujednání o možnosti ukončit uživateli vztah výpovědí a rovněž odstoupením od smlouvy, pokud uživatel neplní řádně a včas své povinnosti anebo pokud zanikne předpoklad nepotřebnosti.

Dle § 24 odst. 1 zákona o majetku organizační složka nebo státní organizace nemůže jako pronajímatel uzavřít smlouvu o poskytnutí věci za úplatu do užívání, spojenou se smlouvou o následném převodu vlastnictví této věci.

3.4 Územní samosprávné celky

Jak již bylo řečeno v samotném úvodu této publikace, nebude zde podrobněji pojednáno o postavení ÚSC. Nicméně považujeme za nutné připomenout, že ÚSC, tedy obce a kraje jsou vedle státu řazeny mezi územní korporace, přičemž jde o veřejnoprávní korporace (srov. již zmiňovaný čl. 101 odst. 3 Ústavy) od státu odlišné, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu. Z Ústavy vyplývá, že jde o územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 101 odst. 1). Územní samospráva nalézá své zakotvení v čl. 99 až 105 Ústavy, které jsou provedeny zejména zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Ačkoli právo na samosprávu ÚSC zaručuje Ústava v čl. 8, samotný obsah samosprávy však nevymezuje. Ústavní soud proto označil garanci územní samosprávy v České republice za lakonickou.¹⁰⁴ „Ústavou obecně vyjádřené právo na samosprávu jistě nesmí být zákonodárcem vyprázdněno, je však jisté, že zákonodárce má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední moci“¹⁰⁵. Ústavní soud považuje místní samosprávu jako výraz „práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.“¹⁰⁶ Místní samospráva je pak naplňována pomocí tzv. samosprávné (neboli samostatné, přirozené) působnosti ÚSC, do níž se řadí ty záležitosti, jejichž plnění je bezprostředním zájmem existence rozvoje ÚSC. Výkon této působnosti je subjektivním právem ÚSC, stát do jejího rámce zasahuje, pouze vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy).

¹⁰⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 5. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

¹⁰⁵ Tamtéž.

¹⁰⁶ Tamtéž.

4 ZÁJMOVÁ SAMOSPRÁVA

V současné době se vedle státní správy a územní samosprávy setkáváme se samosprávnými veřejnoprávními korporacemi profesního a zájmového charakteru, zpravidla s postavením komor a společenstev, s vlastními samosprávnými orgány. Zatímco u dnes existujících komor převládá princip povinného členství, u společenstev se uplatňuje spíše princip dobrovolnosti. Vedle územních samosprávných celků mohou veřejnou správu vykonávat rovněž právní subjekty zájmové samosprávy, a to v rozsahu samostatné působnosti a pravomoci svěřené jim zákonem.¹⁰⁷ V literatuře se lze setkat s označením tohoto typu samosprávných subjektů jako samosprávou zájmovou a profesní, přičemž používání těchto pojmů je nejednotné. Můžeme také sledovat vnímání profesní samosprávy jako samosprávy profesních komor a zájmové samosprávy jakožto širšího pojmu, který zahrnuje rovněž samosprávu vysokoškolskou. Výstižnou charakteristikou by mohlo být vymezení negativní, při kterém by tento typ samosprávných subjektů mohl být označen jako samospráva neúzemní. V dalším textu bude použito označení „zájmová samospráva“ rovněž jako širší pojem, který v sobě obsahuje samosprávu profesní.

Zájmová samospráva má následující charakteristické základy:

1. Zákonný základ jejího zřízení.

Subjekty zájmové samosprávy jsou zřizovány přímo zákonem jako veřejnoprávní korporace.¹⁰⁸

2. Právní základ.

Subjekty zájmové samosprávy mají právní subjektivitu a mohou regulovat chování podrobených subjektů svými předpisy.¹⁰⁹ U některých

¹⁰⁷ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 167.

¹⁰⁸ Výjimku představují soukromé vysoké školy, které nejsou zřizovány přímo zákonem, ale jsou zřizovány na základě zákona soukromou iniciativou. Nutný je však státní souhlas.

¹⁰⁹ Právní subjektivita subjektů veřejné samosprávy neplatí bezvýjimečně. Např. Univerzita obrany v Brně a Policejní akademie jsou sice státními vysokými školami, avšak nedisponují právní subjektivitou, jsou organizačními složkami státu.

subjektů, zejména u profesní samosprávy, lze hovořit o obecné závaznosti těchto předpisů, ostatní mají povahu spíše interních normativních aktů.

3. Ekonomický základ.

Zájmová samospráva se vyznačuje rovněž tím, že má vlastní majetek a vlastní hospodaření. U vysokých škol jsou hlavním zdrojem příjmů jednak platby za studium (od státu či samotných studentů), u ostatních subjektů jsou zdrojem příjmů příspěvky členů.

4. Osobní základ.

Jako prvek veřejné správy se zájmová samospráva vždy vztahuje k osobám, především k osobám fyzickým.¹¹⁰ P. Havlan profesní komory řadí k veřejnoprávními korporacím „osobního typu“.¹¹¹

Zájmová samospráva je reprezentována:

- profesními komorami s povinným členstvím,
- komorami s nepovinným členstvím,
- vysokoškolskou samosprávou.¹¹²

Tato kapitola se zabývá otázkami veřejného vlastnictví¹¹³ v České republice, a to přiblížením dané problematiky u subjektů odlišných od státu a územních samosprávních celků. Byly přitom vybrány ty, o nichž lze hovořit jako o subjektech typických, jejichž právní úprava vyjadřuje jak současný stav, tak i možné nové přístupy k úpravě veřejného vlastnictví, resp. hospodaření a nakládání s veřejným majetkem. Konkrétně jde o veřejné vysoké školy a profesní komory.

Protože se jedná o subjekty hospodařící s veřejným majetkem, zabýváme se dále zejména otázkou, zda české právní předpisy náležitě upravují jednání těchto právnických osob v majetkoprávních věcech (včetně stanovení odpovídajících pravidel hospodaření a nakládání s předmětným majetkem),

¹¹⁰ Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 339.

¹¹¹ Havlan, P., Neumannová, H. K profesním komorám jako subjektům vlastnického a jiných majetkových práv. *Právní zpravodaj*. 2007, č. 4, s. 10-11.

D. Hendrych chápe osobní korporaci jako subjekt, ve kterém se pojí členství s určitými vlastnostmi osoby, s příslušností k určité skupině povolání. Jedná se tedy o různé komory nebo zájmová sdružení, kterým zákon přiznává veřejnoprávní oprávnění.

Bliže k pojmu „osobní veřejnoprávní korporace“ viz Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 103.

¹¹² Koudelka, Z., op. cit., s. 339.

¹¹³ Podrobně k pojmu „veřejné vlastnictví“ a souvisejícím otázkám viz Havlan, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C.H. Beck, 2008, zejména s. 68 a 69.

jakož i mechanismem odpovědnosti a kontroly v dané oblasti. Pozornost bude rovněž zaměřena na vymezení a postavení těchto subjektů zájmové samosprávy.

Profesní komory jsou zákonem zřízené právnické osoby, které povinně sdružují osoby určitého povolání. Ačkoliv tyto autonomní samosprávné subjekty nemají ústavní zakotvení, každá profesní komora má svůj zákon, jímž byla zřízena. Vedle těchto „základních“ zákonů je činnost profesních komor upravena i dalšími právními předpisy, jakož i vnitřními předpisy, které vznikají v rámci jejich autonomní normotvorby.

Vysokoškolská samospráva se plně realizuje na veřejných vysokých školách. V uzpůsobené podobě ji lze uplatnit na školách státních (vojenské¹¹⁴ a policejní¹¹⁵) i na soukromých vysokých školách. P. Havlan označuje veřejnou vysokou školu jako typickou představitelku tzv. akademické samosprávy, a to zejména pro její samosprávné fungování neboli relativně samostatnou, s odpovědností za vlastní všestranný rozvoj spojenou činnost, která současně respektuje veřejný zájem.¹¹⁶ Veřejnou vysokou školu vymezuje zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění dalších zákonů (dále jen „zákon o vysokých školách“). V této práci bude na veřejnou vysokou školu nahlíženo jako na svébytný majetkový (majetkoprávní) subjekt, vstupující do takových právních vztahů, jejichž předmětem je majetek, resp. hospodaření a nakládání s ním, a kde subjekty, které do těchto vztahů s vysokou školou vstupují,

¹¹⁴ Univerzita obrany v Brně.

¹¹⁵ Policejní akademie v Praze.

¹¹⁶ Havlan, P., op. cit., s. 221.

K pojmu „veřejný zájem“ srov. např.: Průcha, P. *Správní právo*. Obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 55-56; Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 82-83; Hoetzel, J. *Zájmy veřejné*. In: Hoetzel, J., Weyr, F. a kol. *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 577-578; Goulli, R. : *Veřejný zájem: pozitivní přístupy a stručné ekonomické teze*. In: Malý, I. (ed.). *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 10-11; Pomahač, R. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV nakladatelství, 1999, s. 144; Grospič, J. *Stát a veřejný zájem v konstitucionalistice a ústavním právu*. In: Jirásková, V. (ed.). *Konference 2001. Český stát a vzdělanost*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 332-335.

jsou vůči ní v principiálně rovném postavení. Nicméně ačkoliv jde v jádru o soukromoprávní, typicky smluvní, právní vztahy, nesou dle P. Havlana výrazné veřejnoprávní rysy.¹¹⁷

Jedním z klíčových pojmů této problematiky je rovněž veřejné vlastnictví. Veřejným vlastnictvím obecně chápeme vlastnictví subjektů veřejné povahy. Může se jednat o stát, územní samosprávný celek, subjekt zájmové samosprávy, jinou veřejnoprávní korporaci aj. P. Havlan tento subjekt veřejné správy označuje jako právnickou osobu veřejného práva, resp. obecně „veřejný subjekt“.¹¹⁸ Předmětem veřejného vlastnictví je věc určená k veřejným účelům. I u veřejného vlastnictví je však nutné zmínit podstatný předpoklad, kterým je to, zda příslušný subjekt má postavení vlastnický způsobilé právnické osoby a dále samozřejmě podmínka toho, že sama věc může být předmětem vlastnického práva.¹¹⁹

4.1 Veřejné vysoké školy

Vzdělání je řazeno mezi veřejné služby, které na základě veřejné volby stát pro své občany garantuje, zajišťuje nebo i poskytuje. V každé zemi je míra podpory ovlivněna historickým, kulturním i sociálním vývojem. Vzhledem k tomu, že samotná kvalita vzdělávacího procesu závisí ve značné míře i na dostatku finančních prostředků, stává se financování vzdělávání jednou z priorit současné společnosti. Pozornost bude nyní věnována hospodaření a financování terciárního vzdělávání, jehož právní regulace prodělala v posledních letech řadu zásadních změn. V rámci reformy jsou diskutovány zejména otázky definování a realizace nové rovnováhy mezi decentralizací a rolí státu, jakožto i problematika alokace a diverzifikace zdrojů, kontroly aj. V následující podkapitole bude pozornost zaměřena na právní povahu veřejných vysokých škol a hospodaření s jejich majetkem. V rámci kapitoly týkající se financování veřejných vysokých škol budou zmíněny i návrhy právní úpravy *de lege ferenda*, které vycházejí z věcného záměru zákona o veřejných vysokých školách, který v nedávné době projednala Rada pro reformu vysokoškolského vzdělávání.

¹¹⁷ Havlan, P., Neumannová, H. Veřejné vysoké školy jako subjekty vlastnického a jiných majetkových práv. *Právní rozhledy*. 2006, č. 6, s. 199-205.

¹¹⁸ Blíže viz Havlan, P., op. cit., s. 28-43.

¹¹⁹ Havlan, P. *Veřejný majetek*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 10.

4.1.1 Postavení veřejných vysokých škol

Veřejná vysoká škola představuje akademickou samosprávu. Tento typ subjektů je považován za představitele tzv. samosprávy ostatní, a to vedle samosprávy územní a zájmové. V. Sládeček v této souvislosti uvádí, že hlavním znakem, který ji odlišuje od samosprávy územní a zájmové je vlastní subjekt samosprávy, který „není veřejnoprávní korporací, ale právním subjektem v řadě věcí nesamostatným (nesamosprávným), podléhajícím výkonu státní správy...“ Samosprávu tak vykonává pouze některý orgán (orgány), resp. ji vykonává jen v některých věcech, což svědčí o smíšeném charakteru těchto subjektů.¹²⁰ Jinými autory je veřejná vysoká škola považována za představitelku zájmové samosprávy spolu s profesními komorami, jelikož naplňuje její charakteristické znaky. Těmito aspekty jsou zejména shora uvedený zákonný základ jejího zřízení, právní základ jakožto subjektu s právní subjektivitou, ekonomický základ, jelikož veřejná vysoká škola má vlastní majetek i hospodaření, a základ osobní, protože se vždy vztahuje k osobám, především fyzickým.¹²¹

Při klasifikaci samsprávných subjektů bývají rozeznávány zejména samsprávné subjekty, které jsou založeny na územním (teritoriálním) principu, nebo na principu personálním (zájmovém). Hovoří se tedy o samsprávě územní, zájmové (personální, stavovské, profesní), bývají přiřazovány i příklady samsprávy ostatní. Ačkoliv je pojem „zájmová samspráva“ poměrně zažitý, není zcela přesný. Fakticky se vždy jedná o nějaký zájem určitého společenství, a to i v případě územní či jiné samsprávy.¹²² Výstižnou charakteristikou by mohlo být vymezení negativní, při kterém by tento typ samsprávných subjektů mohl být označen jako samspráva neúzemní.¹²³ Lze se setkat i s klasifikací, dle které je samspráva členěna na samsprávu územní, profesní, akademickou a hospodářskou.¹²⁴ Vzhledem k tomu,

¹²⁰ Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 323-324.

¹²¹ Koudelka, Z. *Právní předpisy samsprávy*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 285-286.

¹²² Sládeček, V. O (neúzemní) samsprávě. In: Jirásková, V., Suchánek, R (eds.) *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 529.

¹²³ Koudelka, Z., 2008, op. cit., s. 285.

¹²⁴ Filip, J. *Ústavní právo 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 489.

že zájmová samospráva, na rozdíl od samosprávy územní, není v Ústavě České republiky zmíněna, nalezneme i pojetí, dle kterého se samosprávou rozumí pouze samospráva územní.¹²⁵

Vymezení právní povahy univerzit se věnuje K. Beran, podle kterého se právní povaha univerzit musí zabývat mírou nezávislosti (autonomie) univerzit, která je jim dopřána při naplňování jejich poslání. Autonomie, či oprávnění k autonomní normotvorbě, je specifickým znakem veřejnoprávní korporace. Právě pravomocí k autonomní normotvorbě se veřejnoprávní korporace liší od ostatních soukromoprávních i veřejnoprávních subjektů. Univerzita je tak na jednu stranu vázána platným právem České republiky, na druhou stranu je však současně subjektem oprávněným k „nezávislé normotvorbě“. Realizaci akademické svobody lze sledovat právě v tom, že je univerzita oprávněna k vydávání vlastních předpisů. O právní povaze univerzity tak může vypovídat míra, jakou je univerzita delegována k autonomní normotvorbě. Tam, kde je univerzita oprávněna přijímat autonomní normy, vykazuje povahu veřejnoprávní korporace, na druhou stranu tam, kde je univerzita podřízena „nařízením“, bude mít spíše povahu veřejného ústavu. Dle K. Berana je tak tedy při odhalování právní povahy univerzit nutné brát zřetel, na jakou oblast se autonomie vztahuje – zda se jedná o otázky vědy a výuky, či zda se jedná o správu jejího majetku a přidělování zdrojů.¹²⁶

Jelikož má univerzita určité znaky státního ústavu a určité znaky veřejnoprávní korporace, je možné o ní mluvit jako o hybridním útvaru, který spojuje oba shora uvedené znaky. Právní povahu univerzity zřejmě nejlépe vystihuje H. J. Wolf, který uvádí, že univerzita je „*mixtum compositum*“, kde vedle sebe stojí státní ústav a veřejnoprávní korporace. Ve smyslu korporace znamená univerzita akademickou obec, která se sama a dle svého organizuje, je tvořena všemi členy akademické obce, tj. pedagogy a studenty. Nezávislost korporace spočívá zejména v možnosti autonomně organizovat studium,

¹²⁵ Sládeček, V., 2004, op. cit., s. 529. Samospráva územní je v Ústavě garantována v čl. 8, dle kterého se zaručuje samospráva územních samosprávních celků. Z. Koudelka považuje za velmi „chabou“ ústavní zmínku o zájmové samosprávě v preambuli Listiny základních práv a svobod, ve které jsou uznány „samosprávné tradice našich národů“.

¹²⁶ Beran, K. *Právní osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, s. 107.

v oprávnění udělovat akademické hodnosti, vědecké tituly, v určování vnitřní organizační struktury i v oprávnění volit samosprávné akademické orgány. Univerzita ve smyslu veřejného ústavu je pak chápána jako zařízení, které disponuje personálními a věcnými prostředky pro zabezpečení svobodného pěstování vědy. Lze souhlasit s názorem K. Berana, dle kterého by mělo optimální uspořádání vztahu mezi ústavem a korporací zabránit, aby byly upřednostňovány jednotlivé, logicky si konkurující, materiální zájmy, a umožnit, aby se akademická svoboda mohla skutečně a plně rozvinout.¹²⁷

Vysoké školy jsou zpravidla rozdělovány na veřejné, státní a soukromé. Mezi kritéria tohoto rozdělení vysokých škol patří způsob jejich vzniku a způsob financování. Státní vysoké školy nehospodaří s vlastním majetkem, nemají ani právní subjektivitu. Majetek, se kterým disponují, je majetkem státu.¹²⁸ U soukromých vysokých škol jde o netypické působení samosprávy v právnické osobě soukromého práva. Nutnou podmínkou však je, aby soukromá vysoká škola měla státní souhlas a stát na ni přenesl část veřejné moci. V rozsahu statutu vysoké školy, který je registrován Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, mají akademické orgány soukromé vysoké školy právo na autonomii rozhodování, do které není oprávněn libovolně vstupovat ani vlastník.¹²⁹ Na následujících řádcích bude pozornost věnována veřejným vysokým školám, které vymezuje zákon o vysokých školách v ustanovení § 2 odst. 2 jako právnické osoby.

Veřejná vysoká škola je typickou představitelkou tzv. akademické samosprávy, a to zejména pro její samosprávné fungování neboli relativně samostatnou, s odpovědností za vlastní všestranný rozvoj spojenou činnost, která současně respektuje veřejný zájem.¹³⁰ Veřejnou vysokou školu vymezuje zákon o vysokých školách. V kapitole je na veřejnou vysokou školu nahlíženo jako na svébytný majetkový (majetkoprávní) subjekt, vstupující do takových právních vztahů, jejichž předmětem je majetek, resp. hospodaření

¹²⁷ Tamtéž, s. 125-126.

¹²⁸ Výjimkou byla Policejní akademie, která měla až do 1. 1. 2001 právní subjektivitu, a to jako rozpočtová organizace státu dle ustanovení § 31 a 32 zákona č. 576/1990 Sb. (zrušeného rozpočtovými pravidly č. 218/2000 Sb.) a dle ustanovení § 95 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

¹²⁹ Koudelka, Z., 2007, op. cit., s. 364.

¹³⁰ Havlan, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*, s. 221.

a nakládání s ním, a kde subjekty, které do těchto vztahů s vysokou školou vstupují, jsou vůči ní v principiálně rovném postavení. Nicméně ačkoliv jde v jádru o soukromoprávní, typicky smluvní právní vztahy, nesou výrazné veřejnoprávní rysy.¹³¹

4.1.2 Hospodaření veřejných vysokých škol

Zákon o vysokých školách vymezuje v ustanovení § 6 odst. 1 okruh činností, které spadají do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy. Do této působnosti náleží rovněž hospodaření veřejné vysoké školy a nakládání s majetkem v souladu se zvláštními předpisy, na které se v této podkapitole zaměřují.¹³² Do činností veřejné vysoké školy mohou státní orgány zasahovat jen v mezích zákona a způsobem zákonem stanoveným.¹³³

Majetek veřejné vysoké školy je v zákoně o vysokých školách vymezen v ustanovení § 19, z čehož vyplývá rovněž vlastnická způsobilost veřejné vysoké školy. Dle tohoto ustanovení vlastní veřejná vysoká škola majetek potřebný k činnostem, pro které byla zřízena. Citované ustanovení rovněž obsahuje demonstrativní výčet toho, co může být majetkem veřejné vysoké školy. Jedná se o věci, byty a nebytové prostory, práva a jiné majetkové hodnoty. O nakládání s majetkem veřejné vysoké školy rozhoduje rektor nebo orgány nebo osoby, o nichž to stanoví statut veřejné vysoké školy. Zákon dále odkazuje na případy, ve kterých rozhodnutí rektora předchází písemný souhlas správní rady veřejné vysoké školy a dle ustanovení § 9 odst. 2 se k těmto úkonům vyjadřuje rovněž akademický senát veřejné vysoké školy. Správní rada tak může být chápána i jako jeden z kontrolních institutů, který může zabránit tomu, aby nedošlo ke zneužití práva. Souhlas je nezbytný k těmto úkonům:

- k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá nabýt nebo převést nemovité věci,

¹³¹ Havlan, P., Neumannová, H., 2006, op. cit., s. 199-205.

¹³² Ustanovení § 6 odst. 1, písm. k) zákona o vysokých školách.

¹³³ Ustanovení § 6 odst. 3 zákona o vysokých školách. P. Havlan považuje samosprávnou působnost veřejné vysoké školy za obdobu samostatné působnosti územního samosprávného celku. Havlan, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, s. 222. Srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, dle kterého může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

- k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá nabýt nebo převést movité věci, jejichž cena je vyšší než pětisetnásobek částky, od níž jsou věci považovány podle zvláštního předpisu za hmotný majetek,¹³⁴
- k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá zřídít věcné břemeno nebo předkupní právo,
- k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá založit jinou právnickou osobu, a k peněžitým a nepeněžitým vkladům do těchto a jiných právnických osob.¹³⁵

Vydání tohoto předchozího souhlasu je správní rada veřejné vysoké školy povinna oznámit do sedmi dnů od jeho vydání Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. Pokud by správní rada souhlas k těmto úkonům neudělila, případně pokud by nedošlo k oznámení ministerstvu, byly by tyto úkony neplatné.¹³⁶ Neplatným by zřejmě nebyl tento právní úkon v situaci, kdy by se k němu nevyjádřil akademický senát veřejné vysoké školy. Od územních samosprávních celků se veřejné vysoké školy rovněž odlišují v absenci povinnosti připojovat k listinám o právních úkonech doložku o schválení právního úkonu příslušným orgánem veřejné vysoké školy. Tato povinnost je vhodná u veřejných vysokých škol zejména ve shora taxativně stanovených případech, u kterých by nevydaný předchozí písemný souhlas správní rady způsobil neplatnost právního úkonu. Oproti právní úpravě nakládání s majetkem územních samospráv není v zákoně zakotvena povinnost zveřejnit záměr k učinění některých majetkoprávních úkonů.¹³⁷ S. Plíva se přiklání k tomu, že písemný souhlas správní rady by měl být připojen jako příloha k vlastnímu právnímu úkonu, jelikož jde ve všech případech o smlouvy, které musí mít písemnou formu.¹³⁸ Za zmínku však stojí rovněž ta skutečnost, že souhlas správní rady není vyžadován u takových úkonů veřejné vysoké školy, jako jsou např. postoupení pohledávky, zřízení zástavního práva (zřízení zástavního práva k nemovitosti je z oprávnění veřejné

¹³⁴ Dle § 26 odst. 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, se hmotným majetkem rozumí *samostatné movité věci, popřípadě soubory movitých věcí se samostatným technicko-ekonomickým určením, jejichž vstupní cena (§ 29) je vyšší než 40 000 Kč a mají provozně-technické funkce delší než jeden rok.*

¹³⁵ Ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) až d) zákona o vysokých školách.

¹³⁶ Ustanovení § 15 odst. 6 a 7 zákona o vysokých školách.

¹³⁷ Havlan, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*, s. 227.

¹³⁸ Plíva, S. Postavení veřejné vysoké školy v soukromoprávních vztazích. *Právo a podnikání*. 1999, č. 5, s. 17.

vysoké školy zcela vyloučeno ustanovením § 20 odst. 3 zákona o vysokých školách), prominutí dluhu, výpůjčky, nájmy (movitých i nemovitých věcí) aj. Výběr uvedený v ustanovení § 15 odst. 1 zákona o vysokých školách se tak jeví dosti nahodile, a to zejména tím, že správní rada sice bude dávat souhlas např. k prodeji nemovité věci bez ohledu na její hodnotu, ale souhlas se již nevyžaduje např. k mnohaleté nájemní smlouvě či smlouvě o výpůjčce, jejímž předmětem může být i nemovitost, a to opět zcela bez ohledu na její hodnotu. Diskutabilní je rovněž ustanovení § 15 odst. 2 písm. b), podle kterého se k rozpočtu správní rada pouze vyjadřuje, aniž by mohla jeho obsah ovlivnit.¹³⁹

Na tomto místě je vhodné upozornit i na další důležité pravidlo, obsažené v ustanovení § 15 odst. 5 zákona o vysokých školách, kterým se musí při svém schvalování řídit, a to, že správní rada právní úkon neschválí, je-li v rozporu s požadavkem řádného využívání majetku veřejné vysoké školy nebo jestliže by jím bylo ohroženo plnění úkolů školy. Co se týká jednotlivých právních úkonů, zákon veřejnou vysokou školu příliš neomezuje v tom, jaké právní úkony smí uzavírat. Některé však vyžadují dodržení jistých pravidel, resp. postupů, které jsou upraveny v ustanovení § 15 zákona o vysokých školách.¹⁴⁰ Ustanovení § 20 odst. 3 zákona o vysokých školách obsahuje výčet těch úkonů, které veřejná vysoká škola není oprávněna uzavírat.¹⁴¹

Při hospodaření a nakládání s vlastním majetkem se veřejná vysoká škola řídí nejen právními předpisy, ale rovněž svými vnitřními předpisy. Těmito vnitřními předpisy jsou zejména statut vysoké školy, volební a jednací řád akademického senátu, vnitřní mzdový předpis, jednací řád vědecké (umělecké) rady, řád výběrového řízení akademických pracovníků, studijní a zkušební řád, stipendijní řád, disciplinární řád pro studenty a další předpisy, pokud

¹³⁹ Havlan, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*, s. 228.

¹⁴⁰ Další výjimky jsou uvedeny např. v ustanovení § 19 odst. 3, § 20 odst. 3 zákona o vysokých školách.

¹⁴¹ Veřejná vysoká škola není oprávněna k převzetí ručení za peněžitý dluh jiné osoby a ke zřízení zástavního práva k nemovitosti, dále se nemůže stát společníkem veřejné obchodní společnosti nebo komplementářem komanditní společnosti. Veřejná vysoká škola rovněž není oprávněna vkládat do obchodní společnosti nebo družstva nemovité věci nabyté do vlastnictví veřejných vysokých škol z vlastnictví státu, poskytnutý příspěvek podle § 18 odst. 3 a poskytnutou dotaci podle § 18 odst. 4. Podmínkou peněžitých a nepeněžitých vkladů do právnických osob je stanovení pravidel vnitřním předpisem veřejné vysoké školy.

tak stanoví statut veřejné vysoké školy.¹⁴² Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy dohlíží na soulad těchto vnitřních předpisů s právními předpisy. Dozor je však vykonáván již při registraci vnitřního předpisu veřejné vysoké školy tímto ministerstvem, teprve touto registrací nabývá vnitřní předpis platnosti, jak stanoví ustanovení § 36 odst. 4 zákona o vysokých školách. Pokud by vnitřní předpis odporoval zákonu nebo jinému právnímu předpisu, ministerstvo by žádost o registraci rozhodnutím zamítlo. V případě, že zákonu nebo jinému právnímu předpisu odporuje některé opatření veřejné vysoké školy nebo jeho části a nestanoví-li zákon jiný způsob jeho přezkoumání, ministerstvo vysokou školu vyzve, aby v přiměřené lhůtě sjednala nápravu.

Pokud jde o kontrolu hospodaření veřejné vysoké školy, tuto vykonává dle ustanovení § 87 písm. e) zákona o vysokých školách ministerstvo, které při ní postupuje dle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších změn a doplňků. Jelikož většina finančních prostředků potřebných pro činnost veřejné vysoké školy je alokována z veřejných rozpočtů, je nutné, aby (vedle kontroly vnitřní představované řídicí kontrolou a interním auditem) existovala rovněž veřejná kontrola. Ve vysokém školství funkci této kontroly plní zejména správní rada, akademický senát vysoké školy a akademický senát fakulty. Činnost správní rady byla zmíněna výše, funkce akademického senátu vysoké školy spočívá dle ustanovení § 9 zákona o vysokých školách zejména ve schvalování rozpočtu veřejné vysoké školy předloženém rektorem a provádění kontroly využívání finančních prostředků veřejnou vysokou školou. Akademický senát rovněž schvaluje výroční zprávu o činnosti a výroční zprávu o hospodaření vysoké školy, jež předkládá rektor, rovněž schvaluje hodnocení činnosti vysoké školy. Akademickému senátu fakulty přísluší stejná oprávnění, avšak na poli dané fakulty, tyto dokumenty předkládá děkan a týkají se činnosti a hospodaření této fakulty. K dalším subjektům, které se na kontrole vysokých škol podílejí, lze uvést:

- Parlament České republiky, který svoji kontrolní činnost směřuje zejména ve vztahu k exekutivě prostřednictvím výborů jako svých kontrolních a iniciativních orgánů;

¹⁴² Ustanovení § 17 odst. 1 zákona o vysokých školách.

- Vládu České republiky, která provádí kontrolu prostřednictvím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy;
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který provádí kontrolu zadávání a realizace veřejných zakázek, které jsou vysokými školami zadávány.

Nejvyšší kontrolní úřad, který je nezávislým kontrolním orgánem a vykonává kontrolu hospodaření s majetkem státu a plnění státního rozpočtu. Kontrola tohoto úřadu může tedy směřovat k poskytování, čerpání a užití prostředků státního rozpočtu, které byly vysoké škole poskytnuty z kapitoly Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy, k způsobu užití výnosů hospodářské činnosti pro naplňování základního úkolu, k rozvoji hospodářské činnosti, ale i k dodržování obecně závazných právních předpisů. Kontrolovaným subjektem, vedle vysoké školy, může být i samo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

4.1.3 Financování veřejných vysokých škol

Školství, jež je ve většině zemí světa považováno za jednu z prioritních povinností státu, je rovněž státem financováno či zabezpečováno. V České republice je vzdělávání na veřejných vysokých školách bezplatné, soukromé zdroje financování hrají pouze zanedbatelnou roli. Nízký podíl soukromých výdajů do vzdělávání je zejména důsledkem nemožnosti veřejných škol vybírat školné a omezenosti výběru poplatků spojených se studiem. Současně je ale třeba konstatovat, že na financování českých vysokých škol (zejména veřejných) se v nemalé míře v posledních letech podílí i zdroje poskytované mezinárodními institucemi, jež byly založeny primárně na podporu vzdělávání.

V předchozích podkapitolách byla nastíněna autonomie veřejných vysokých škol, na jejichž řízení má vliv rovněž stát, jelikož je nejvýznamnějším poskytovatelem finančních prostředků veřejným vysokým školám.

Zákon o vysokých školách vymezuje zdroje příjmů veřejných vysokých škol, kterými jsou zejména příspěvek ze státního rozpočtu na vzdělávací, vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost, podpora výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků podle zvláštního právního předpisu, dotace ze státního rozpočtu,

poplatky spojené se studiem, výnosy z majetku, jiné příjmy nebo jiné příspěvky ze státního rozpočtu, ze státních fondů, z Národního fondu a rozpočtů obcí a krajů, výnosy z doplňkové činnosti a příjmy z darů a dědictví. Veřejné vysoké školy jsou financovány na základě schváleného státního rozpočtu z rozpočtu kapitoly 333 – rezortu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Mezi nejvýznamnější položky příjmů veřejných vysokých škol patří příspěvky a dotace, které tvoří základ jejich rozpočtu a na něž má veřejná vysoká škola ze zákona nárok. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy také kontroluje využití těchto prostředků.

Financování veřejných vysokých škol se realizuje prostřednictvím příspěvků a dotací ze státního rozpočtu poskytovaných dle § 18 zákona o vysokých školách na základě rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o poskytnutí příspěvku a dotace dle ustanovení § 7 odst. 1 a § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších změn a doplňků, a § 87 zákona o vysokých školách. Příspěvky ze státního rozpočtu na činnost veřejné vysoké školy jsou stanoveny dle typu a finanční náročnosti studijních programů, počtu studentů a dosažených výsledků ve vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové, inovační, umělecké a další tvůrčí činnosti. Výše příspěvku se odvíjí od dlouhodobého záměru veřejné vysoké školy a dlouhodobého záměru tvůrčí činnosti, který zpracovává a každoročně aktualizuje ministerstvo (§ 18 odst. 3 zákona o vysokých školách). Dále může být podporována i z evropských fondů prostřednictvím účelových podpor. Dotace na rozvoj veřejné vysoké školy se poskytují zejména na ubytování a stravování studentů.

Příspěvky a dotace jsou veřejným vysokým školám poskytovány dle Pravidel pro poskytování příspěvku a dotací veřejným vysokým školám Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy.¹⁴³ Obecně můžeme říci, že činnost veřejných vysokých škol je z rozhodující části financována přímo státem. Podle zvláštních předpisů dostávají veřejné vysoké školy prostředky na výzkum a vývoj a dále prostředky na stravování a ubytování studentů a investiční prostředky. Způsob financování s využitím různých algoritmů umožňuje

¹⁴³ Vydány Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pod č. j. MSMT-1318/2014-1.

kontrolovat a zlepšovat efektivnost využití veřejných zdrojů v terciárním vzdělávacím sektoru, jakož i možnost reagovat na nároky státní vzdělávací politiky i na požadavky trhu práce.¹⁴⁴

4.2 Profesní komory

Jak již bylo uvedeno, v současné době se vedle státní správy a územní samosprávy setkáváme také se samosprávnými veřejnoprávními korporacemi profesního a zájmového charakteru. Profesní samospráva je mnohdy vnímána výlučně jako samospráva profesních komor, přičemž označení zájmová samospráva bývá používáno rovněž pro označení samosprávy vysokoškolské, tedy jako širší pojem. Výstižnou charakteristikou by mohlo být vymezení negativní, při kterém by tento typ samosprávných subjektů mohl být označen jako samospráva neúzemní.¹⁴⁵

V. Sládeček poukazuje na určité specifické rysy, které zájmovou samosprávu odlišují od samosprávy územní, které souvisejí zejména s výkonem (svobodného) povolání. Autor zmiňuje zejména jistou „exkluzivitu osobního substrátu“ zájmové korporace. Rovněž členství v zájmové korporaci předpokládá volní jednání uchazeče o členství, tedy určitý formální akt, kterým zájemce žádá o udělení členství. Na rozdíl od tohoto aspektu členství v územní korporaci vzniká bez dalšího na základě naplnění zákonem stanovených podmínek. Další podstatnou odlišností jsou některé další předpoklady nezbytné k získání členství v zájmové korporaci, jako je např. získání určitého vzdělání, vykonání profesních zkoušek nebo absolvování předepsané praxe. Na rozdíl od této podmínky se členem územní samosprávy může stát každý státní občan. Členové komor jsou vázáni nejen právními předpisy, jež upravují činnost dané komory, ale rovněž tzv. stavovskými předpisy, vnitřními předpisy korporace. Neméně důležitým znakem je existence dohledu, resp. kontroly, orgánů komory nad kvalitou výkonu povolání. S tímto aspektem souvisí zejména možnost kárného potrestání za porušení právních nebo i stavovských předpisů.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Ochrana, F., Pavel, J., Vítek, L. a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance*. Praha: Grada Publishing, 2010, s. 123. K otázce financování veřejných vysokých škol srov. dále Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. *Veřejná správa a finance*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005, s. 270-278.

¹⁴⁵ Koudelka, Z., 2007, op. cit., s. 339.

¹⁴⁶ Sládeček, V., 2004, op. cit., s. 535.

Ačkoliv je zájmové samosprávě věnována podstatně menší pozornost právních a správních teoretiků než samosprávě územní, nejedná se o záležitost marginální. Problematikou zájmové samosprávy je vhodné se zabývat rovněž proto, že samospráva tvoří významnou součást systému veřejné správy. Za zájmovou samosprávu je vedle samosprávy vysokoškolské a samosprávy profesních komor s nepovinným členstvím považována i samospráva profesních komor s členstvím povinným. V následující části je pozornost věnována těmto posledně jmenovaným subjektům se zaměřením na jejich finanční hospodaření. Pro uvedení do problematiky jsou úvodní partie zaměřeny na charakteristiku profesních komor v systému platného práva v České republice. V další části je pozornost orientována na otázku finančního hospodaření s poukazem na problematické rysy této úpravy ve stavovských předpisech profesních komor a dílčí doporučení změny této úpravy *de lege ferenda*.

4.2.1 Profesní komory s povinným členstvím

Profesní komory představují zákonem zřízené právnické osoby, které povinně sdružují osoby určitého povolání. Ačkoliv tyto autonomní samosprávné subjekty nemají ústavní zakotvení, každá profesní komora má svůj zákon, na jehož základě byla zřízena. Vedle těchto „základních“ zákonů je činnost profesních komor upravena i dalšími právními předpisy a zejména jejich předpisy vnitřními, které vznikají v rámci jejich autonomní normotvorby.

Profesní komory s povinným členstvím lze charakterizovat rovněž dle Ústavního soudu, který ve svém rozhodnutí ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01, vymezil tyto subjekty následovně: „... jde o problematiku týkající se tzv. zájmové samosprávy, konkrétně profesních komor s povinným členstvím, sdružujících samostatně výdělečné fyzické osoby v určitých povoláních, kde je dán silný veřejný zájem na jejich řádném výkonu. Tyto komory jsou právnickými osobami veřejného práva, zřizované zákonem, vybavené oprávněním vydávat různé vnitřní předpisy pro komoru a její členy, kteří se jim musí s ohledem na povinné členství podříditi. Komora tak nad těmito členy – příslušníky určitého profesního stavu – vykonává určitá mocenská oprávnění, mezi něž typicky patří právě kárná pravomoc. Tato pravomoc však samozřejmě není bezbřehá, je regulována zákonem a proti rozhodnutí,

kteří členu komory stanoví jakékoli povinnosti, musí být umožněno podat návrh na soudní přezkum.“ Dle Nejvyššího správního soudu jsou profesní komory charakterizovány jako právnické osoby, jimž zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, a jsou tedy správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších změn a doplňků (dále jen „s. ř. s.“).¹⁴⁷ Rozhodnutí komor o veřejných subjektivních právech a povinnostech jejich členů proto přezkoumávají soudy ve správním soudnictví v řízení o žalobách podle § 65 a násl. s. ř. s., nikoliv obecné soudy v civilním řízení soudním.

Na území České republiky působí v současné době dvanáct profesních komor s povinným členstvím. Jedná se o Českou advokátní komoru (zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších změn a doplňků), Českou lékařskou komoru, Českou stomatologickou komoru, Českou lékárnickou komoru (zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších změn a doplňků), Komoru veterinárních lékařů České republiky (zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, ve znění pozdějších změn a doplňků), Českou komoru architektů, Českou komoru autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších změn a doplňků), Notářskou komoru České republiky (zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti /notářský řád/, ve znění pozdějších změn a doplňků), Komoru daňových poradců České republiky (zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, ve znění pozdějších změn a doplňků), Komoru patentových zástupců (zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších změn a doplňků), Komoru auditorů České republiky (zákon 93/2009 Sb., o auditorech a změně některých zákonů /zákon o auditorech/, ve znění pozdějších změn

¹⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, č. j. 1 As 21/2004-38.

a doplňků) a Exekutorskou komoru České republiky (zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti /exekuční řád/, ve znění pozdějších změn a doplňků).

4.2.2 Hospodaření profesních komor s povinným členstvím

Subjekty zájmové samosprávy mají vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Všechny shora uvedené zákony obsahují jistá pravidla pro hospodaření komor, nicméně je patrná jejich značná obecnost, která si vyžaduje konkretizaci ve vnitřních předpisech.¹⁴⁸ Tyto tzv. stavovské předpisy¹⁴⁹ podrobně upravují vnitřní otázky činnosti komory a jejích orgánů. Typickými vnitřními předpisy těchto komor jsou organizační řád, volební řád, kárný řád, zkušební řád apod.¹⁵⁰

Výše uvedené zákony, kterými byly komory zřízeny, obsahují především vymezení organizace komor a postavení, pravomoc a působnost jednotlivých orgánů. Tyto orgány lze rozdělit na nejvyšší, výkonné, dozorčí a orgány, které rozhodují o disciplinárních deliktech členů komory. Označení nejvyšších orgánů komor není jednotné. Objevuje se valná hromada (Česká komora architektů, Komora daňových poradců ČR), sněm (Česká advokátní komora, Notářská komora ČR, Exekutorská komora ČR, Komora patentových zástupců ČR, Komora auditorů ČR, Komora veterinárních lékařů), sjezd delegátů (Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora) nebo shromáždění delegátů (Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě). Ve vztahu k majetku tyto orgány zpravidla schvalují zprávy o činnosti ostatních orgánů komory,

¹⁴⁸ Havlan, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*, s. 229.

¹⁴⁹ V literatuře se objevuje označení těchto předpisů také jako tzv. „statutární předpisy“. Srov. Horzinková, E., Novotný, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 62.

¹⁵⁰ Organizační řád upravuje organizační otázky spojené s činností komory a jejích orgánů, které nejsou upraveny zákonem nebo jiným právním předpisem. Volební řád upravuje zejména volbu orgánů komory, volbu funkcionářů komory, případně volbu zástupců komory. Kárný (u některých komor disciplinární) řád upravuje činnost kárné komise, práva a povinnosti účastníků kárného řízení a úkony, které s kárným řízením bezprostředně souvisejí tak, aby byl zjištěn skutkový stav a aby bylo zjištěno správné rozhodnutí ve věci. Zkušební řád stanoví pravidla pro přípravné praxe koncipientů a odborné přípravy dalších pracovníků, upravuje postup a organizaci zkoušek (jako jsou např. notářské, advokátní, exekutorské), kvalifikačních zkoušek a jmenování členů zkušebních komisí.

schvalují hospodaření a rozpočet, zřizují fondy a schvalují pravidla jejich tvorby a používání, stanoví výši příspěvku a výši náhrady za ztrátu času spojenou s výkonem funkcí v orgánech. Výkonnými orgány komor jsou představenstvo (Komora veterinárních lékařů, Česká advokátní komora, Komora patentových zástupců ČR, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora, Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě), prezidium (Notářská komora ČR, Komora daňových poradců ČR, Exekutorská komora ČR) a výkonný výbor (Komora auditorů ČR). Těmto orgánům je obvykle svěřeno rozhodování o hospodaření s finančními prostředky komory a správa jejího majetku. Revizní komise (Komora veterinárních lékařů, Notářská komora ČR, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora, Exekutorská komora ČR), kontrolní rada (Česká advokátní komora), dozorčí rada (Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě) či dozorčí komise (Komora daňových poradců ČR, Komora auditorů ČR, Komora patentových zástupců ČR) jsou orgány dozorčími, které vykonávají obecně kontrolu činnosti komory, v jejímž rámci dochází i ke kontrole hospodaření s majetkem.

V roce 2007 byla P. Havlanem a H. Neumannovou provedena srovnávací studie majetkoprávní charakteristiky, při které bylo na profesní komory nahlíženo především jako na subjekty vlastnického práva. Výsledky posouzení shora uvedených autorů dokazují, že ačkoliv by těžiště úpravy hospodaření s majetkem profesních komor mělo spočívat v jejich stavovských předpisech, autonomní novotvorba komor v této oblasti je značně nedostatečná.¹⁵¹

4.2.2.1 *Úprava finančního hospodaření ve stavovských předpisech komor*

Vzhledem k tomu, že zákony, jimiž byly komory zřízeny, obsahují pouze obecné vymezení jednotlivých orgánů, vyžadují pravidla pro hospodaření s majetkem profesních komor konkretizaci ve stavovských předpisech. Při analýze předpisů, které komory vydávají, lze však konstatovat značnou rozdílnost. Nejenže některé komory upravují problematiku hospodaření pouze okrajově a do značné míry fragmentárně, ale některé se při zveřejnění

¹⁵¹ Havlan, P., Neumannová, H., 2007, op. cit., s. 10-11.

omezují toliko na zmínku o rozpočtu a údaje o výsledcích hospodaření za uplynulý rok. V některých případech nemají komory na svých oficiálních webových stránkách zveřejněny své profesní předpisy (ani informace o hospodaření) vůbec. V tomto směru lze upozornit na diskusi v odborných kruzích o právní povaze profesních předpisů. Právě ta skutečnost, že právní předpis musí být publikován v souladu se zákonem a publikace je podmínkou jeho platnosti, je jedním z důvodů, proč někteří autoři odmítají pokládat stavovské předpisy za předpisy právní.¹⁵² V následujícím textu se tedy omezím pouze na profesní předpisy těch komor, které vydaly předpis, který se týká problematiky finančního hospodaření, s cílem upozornit na klady a nedostatky právní úpravy a navrhnout některé dílčí změny právní úpravy *de lege ferenda*. Z hlediska těchto důvodů budou posouzeny profesní předpisy týkající se finančního hospodaření u České advokátní komory, Exekutorské komory ČR, České lékařské komory, České stomatologické komory, České lékárnické komory, Komory auditorů ČR, Komory patentových zástupců ČR a České komory architektů.

V rámci finančního hospodaření profesních komor lze nalézt ve vnitřních předpisech problematiku návrhu rozpočtu, proces jeho schvalování, úpravu rozpočtového provizoria a v některých případech i změnu rozpočtu.

Jednou z profesních komor, která má své hospodaření stavovskými předpisy upraveno na obстоjné úrovni, je Česká advokátní komora. Hospodaření této komory je upraveno v čl. 56 a násl. usnesení sněmu č. 3/1999 Věstníku ze dne 8. 11. 1999, kterým se schvaluje organizační řád České advokátní komory. Finanční hospodaření komory se řídí rozpočtem České advokátní

¹⁵² Za další důvody je považována skutečnost, že právním předpisem může být jen takový předpis, který má státem uznanou formu. Právní předpisy, které jsou prameny práva, jsou stanoveny Ústavou a v souladu s Ústavou běžným zákonem. Lze upozornit na to, že Ústava s vydáváním právních předpisů subjekty zájmové samosprávy nepočítá, jelikož v čl. 79 odst. 3 je zmínka toliko o ministerstvech, jiných správních úřadech a orgánech samosprávy, které jsou oprávněny na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Další důvod je ten, že právní předpis musí být státem či státním orgánem vynutitelný. Srov. Sládeček, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, č. 4, s. 130-138; Červená, K., Lipertová, Š. Soudní přezkum předpisů zájmových samospráv. In: *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 7 s.

komory. Stavovský předpis obsahuje v rámci finančního hospodaření komory nejen úpravu návrhu rozpočtu, ale i proces jeho schvalování, rozpočtové provizorium a úpravu změny rozpočtu a čerpání rozpočtové rezervy.

Dle tohoto předpisu České advokátní komory návrh rozpočtu vypracovává tajemník a předkládá jej k vyjádření předsedovi kontrolní rady, a pokud jde o plánované výdaje kárné komise, odvolací kárné komise a zkušební komise, též předsedům těchto orgánů. Předseda předkládá návrh rozpočtu ke schválení představenstvu, a to zpravidla tak, aby představenstvo návrh rozpočtu projednalo na poslední schůzi v roce předcházející rozpočtovému roku (čl. 58). Dle čl. 59 tohoto stavovského předpisu schvaluje rozpočet představenstvo. Rozpočet je schválen, hlasovala-li pro něj většina všech členů představenstva. Každý advokát má právo na podrobnou informaci o jednotlivých příjmových a výdajových položkách rozpočtu, může rovněž požádat kontrolní radu o přezkoumání konkrétní výše plateb vyplácených jednotlivým pracovníkům či obchodním partnerům komory. Schválený rozpočet uveřejní předseda bez odkladu ve Věstníku. Po dobu, než dojde ke schválení rozpočtu, řídí se finanční hospodaření komory rozpočtem na předchozí rozpočtový rok (čl. 60).

Velmi obdobný charakter stavovského předpisu má i Organizační řád Exekutorské komory České republiky. V tomto případě však návrh rozpočtu sestavuje prezidium, které přitom postupuje tak, aby byly dodrženy schválené požadavky na rozpočtovou skladbu a požadavky stanovené zvláštními právními předpisy. Úprava tohoto předpisu je přesnější v tom, že je výslovně uvedena lhůta, ve které se návrh rozpočtu projednává, a to zpravidla nejméně jeden měsíc před koncem kalendářního roku předcházejícího tomu, jehož se rozpočet týká. Zatímco stavovský předpis České advokátní komory stanovil toliko právo každého advokáta na podrobnou informaci o jednotlivých příjmových a výdajových položkách rozpočtu, stavovský předpis Exekutorské komory ČR stanoví, že návrh rozpočtu zasílá prezidium písemně každému exekutorovi, a to nejméně dva týdny předem dnem projednání na sněmu. Součástí návrhu je i písemné stanovisko předsedy revizní komise.

Takto stanovená informovanost svých členů o návrhu rozpočtu je žádoucí. Ačkoliv však Česká advokátní komora nemá ve svém stavovském předpise

uvedenu povinnost rozesílat návrh rozpočtu každému advokátovi, advokáti, ale i veřejnost, se mohou s návrhem seznámit na webových stránkách České advokátní komory, kde jsou tyto údaje zveřejněny ve formě zápisů ze schůzí představenstva.

Komora patentových zástupců obsahuje ve svém Organizačním řádu finanční hospodaření v ustanovení § 47 až 52. Jednotlivé příjmy a výdaje jsou podle stavovského předpisu rozděleny do rozpočtových kapitol. Základními příjmovými kapitolami jsou příspěvky na samosprávnou činnost komory a zápisné, úroky, pokuty a penále. Základními výdajovými kapitolami jsou nájemné, včetně energií a vody, investice a pojištění kanceláře, osobní náklady, smlouvy, náhrady, cestovné, spoje a poštovné, kancelářské potřeby, ostatní materiálové a nemateriálové náklady, stravné při zasedání orgánů komory a reprefond, rozpočtová rezerva a daň z příjmu. Návrhy ročních rozpočtů vypracovává tajemník a předkládá je k projednání představenstvu, a to zpravidla tak, aby je představenstvo projednalo na poslední schůzi před zasedáním sněmu. Představenstvo je oprávněno činit ze závažných důvodů přesuny finančních prostředků mezi jednotlivými rozpočtovými kapitolami ročního rozpočtu, a to před počátkem rozpočtového roku. O přesunech rozhoduje hlasováním. Přesun je přijat, hlasovala-li pro něj nadpoloviční většina všech členů představenstva.

Česká lékařská komora upravuje problematiku hospodaření ve stavovském předpise č. 17 – Finančním řádu. Finanční hospodaření je upraveno v části II. tohoto stavovského předpisu. Návrh rozpočtu vypracovává v tomto případě ekonomické oddělení komory spolu s prezidentem a tajemníkem a předkládá jej k projednání představenstvu komory, a to zpravidla tak, aby představenstvo návrh rozpočtu projednalo na poslední schůzi předcházející sjezdu komory. Pokud jde o informovanost o návrhu rozpočtu, je rozesílán na všechna okresní sdružení a zveřejněn na internetu vždy nejméně 30 dnů před konáním sjezdu, který bude rozpočet schvalovat.

Česká komora architektů ve svém Organizačním, jednacím a volebním řádu uvádí, že návrh rozpočtu musí být zveřejněn nejméně dvacet jedna dnů před jeho projednáním valnou hromadou komory. Přípomínky k tomuto návrhu mohou autorizované osoby, popřípadě usazené osoby registrované, uplatnit buď písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění, nebo ústně na zasedání

valné hromady, a to v souladu s Jednacím řádem valné hromady komory. Rozpočet má být zásadně v rozpočtové a výdajové části vyrovnaný. Česká komora architektů však výslovně uvádí, kdy může být rozpočet výjimečně schválen jako schodkový, a to pouze v případě, že schodek bude možné uhradit finančními prostředky z minulých let, nebo smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem nebo návratnou finanční výpomocí.

Zatímco pro schvalování rozpočtu České advokátní komory je potřeba většiny všech členů představenstva jakožto výkonného orgánu sestávajícího z 11 členů a pěti náhradníků, u Exekutorské komory ČR je schvalování rozpočtu svěřeno sněmu jakožto nejvyššímu orgánu komory. K přijetí je třeba většiny přítomných exekutorů, nikoliv všech. S ohledem na skutečnost, že právo účastnit se na sněmu má každý exekutor, je pochopitelné, že k přijetí je třeba většiny pouze přítomných exekutorů, jelikož v případě většiny ze všech exekutorů by ke schválení rozpočtu zřejmě nemuselo dojít.

Ostatní komory se k systému schvalování blíže nevyjadřují, uveden je povětšinou pouze orgán, který má rozpočet schválit. Z výše uvedeného je zřejmé, že Exekutorská komora ČR je otevřenější vůči svým členům, jelikož nejenže se schvalování rozpočtu může účastnit každý exekutor, ale navíc je uvedena i povinnost zaslat každému exekutorovi návrh rozpočtu. Tato povinnost u České advokátní komory absentuje. Stavovský předpis pouze stanoví, že každý advokát má právo na podrobnou informaci o jednotlivých příjmových a výdajových položkách rozpočtu (čl. 59 odst. 3 Organizačního řádu). Na druhou stranu je nesrovnatelný počet advokátů a exekutorů. V případě České advokátní komory by rozesílání návrhu rozpočtu jednotlivým členům mohlo být pojmáno jako nevhodné. V tomto případě se jeví oba stavovské předpisy jako jedny z velmi zdařilých a po drobných úpravách by mohly sloužit i jako vodítko pro ostatní profesní komory.

V případě, že nedojde ke schválení rozpočtu ani po opakovaném předložení, řídí se hospodaření komory rozpočtovým provizoriem. Tím se rozumí dle profesního předpisu Exekutorské komory ČR použití rozpočtu předchozího kalendářního roku s případným zvýšením všech rozpočtovaných částek ve stejném poměru, v jakém lze rozumně očekávat nárůst příjmů komory. Případně se za rozpočtové provizorium považuje řízení finančního hospodaření komory po dobu, než dojde ke schválení rozpočtu, rozpočtem

na předchozí rozpočtový rok (dle profesních předpisů České advokátní komory, Komory patentových zástupců, Komory auditorů ČR a České lékařské komory).

Komory velmi často obsahují povinnost ověřit řádnou i mimořádnou účetní závěrku auditorem. Zatímco některé komory se k této povinnosti dále nevyjadřují, lze nalézt i podrobnou úpravu této problematiky. Např. Statut Komory auditorů České republiky obsahuje i proces výběru auditora a jeho náhradníka a uvádí orgán, který je volí, a to s vymezením doby, na kterou jsou voleni. Statut obsahuje ve svém ustanovení § 10 odst. 3 i omezující ustanovení, dle kterého auditorem účetní závěrky komory nemůže být fyzická osoba, která je v době jmenování sněmem či v období, jehož účetní závěrka má být ověřena, členem volených orgánů komory. V případě, že auditor zvolený sněmem ztratí auditorské oprávnění před konáním dalšího sněmu, jmenuje výkonný výbor auditorem účetní závěrky komory náhradníka zvoleného posledním sněmem (§ 10 odst. 5). V případě, že náhradník zvolený sněmem ztratí auditorské oprávnění před konáním dalšího sněmu, jmenuje auditora účetní závěrky komory výkonný výbor, a to na období do konání dalšího sněmu (§ 10 odst. 6).

Ještě přesnější vymezení lze nalézt v Organizačním, jednacím a volebním řádu České komory architektů. Upraven je jak proces ověřování roční účetní závěrky, tak rovněž povinnost údaje z účetní závěrky zveřejnit v Bulletinu. Vedle roční účetní závěrky je zakotvena i povinnost zpracování zjednodušené čtvrtletní bilance poskytující základní informace o aktuální majetkové a finanční situaci komory a o účinnosti a účelnosti jejího hospodaření v uplynulém kalendářním čtvrtletí. I tato zjednodušená čtvrtletní bilance podléhá přezkoumání dozorcí radou. O důrazu, který tato komora klade na své hospodaření, svědčí i ta skutečnost, že představenstvo, popřípadě z jeho pověření ředitel kanceláře, je povinno zajišťovat v souladu s platnou účetní metodikou i zpracování měsíčního účetního výkazu hospodaření komory, který poskytuje základní informace o aktuální majetkové a finanční situaci komory a o účinnosti a účelnosti jejího hospodaření v uplynulém měsíci. Dozorcí rada si navíc může vyžádat předložení měsíčních účetních výkazů hospodaření k prozkoumání jednotlivě (§ 4 odst. 7).

Ačkoliv lze tedy stavovské předpisy České advokátní komory a Exekutorské komory ČR pokládat za jakési „návod“ pro zpracování profesních předpisů jiných komor, k účetní závěrce se oba tyto předpisy dále nevyjadřují. Daleko přesnější úpravu lze nalézt v Organizačním, jednacím a volebním řádu České komory architektů, který se v této části jeví vhodnější, a to zejména z toho důvodu, že komory hospodaří s veřejným majetkem a informování svých členů je tedy z tohoto ohledu nadmíru žádoucí.

Exekutorská komora ČR ve svém stavovském předpise obsahuje povinné zveřejňování pouze rozhodujících údajů řádné účetní závěrky, včetně výroku auditora, což zajišťuje prezidium. Tyto údaje mají být dle ustanovení § 54 Organizačního řádu zveřejněny na internetových stránkách komory, a to bez zbytečného odkladu po ukončení auditu, nejpozději však do 30. září následujícího roku.

Finanční řád České lékařské komory vyžaduje ověření auditorem řádnou i mimořádnou účetní závěrku. Účelné se jeví rovněž stanovení povinnosti zveřejnit v časopisu České lékařské komory a na internetu do konce měsíce září každého roku hlavní údaje účetní závěrky předchozího kalendářního roku, zprávu o hospodaření s majetkem komory v předchozím kalendářním roce, údaje o stavu majetku komory k 31. prosinci předchozího kalendářního roku a výrok auditora o ověření účetní závěrky hospodaření centrální kanceláře České lékařské komory předchozího kalendářního roku (§ 2a). Finanční řád k těmto údajům dále uvádí, že hlavní údaje účetní závěrky a zpráva o hospodaření s majetkem komory v předchozím kalendářním roce musí být na internetu zveřejněny po dobu alespoň pěti let. Ačkoliv zveřejnění těchto údajů se jeví jako vhodné s ohledem na skutečnost, že profesní komory hospodaří s veřejným majetkem, domníváme se, že dikce „zveřejní na internetu“ není zcela přesná. *De lege ferenda* lze doporučit uveřejňovat veškeré informace o hospodaření v příslušném věstníku, tak jak to činí např. Česká advokátní komora. I když je věstník rozesílán všem členům, veřejnost se s jeho zněním může seznámit rovněž na oficiálních webových stránkách komory. Česká advokátní komora tak vhodným způsobem stanoví i oznamování výsledku hospodaření. Dle čl. 70 Organizačního řádu uveřejní předseda komory ve Věstníku nejpozději do konce měsíce září každého roku hlavní údaje účetní závěrky předchozího kalendářního roku,

zprávu o hospodaření s majetkem komory v předchozím kalendářním roce, údaje o stavu majetku komory k 31. prosinci předchozího kalendářního roku a výrok auditora o ověření účetní závěrky předchozího kalendářního roku. Tato úprava by mohla být doporučena i pro oznamování výsledků hospodaření ostatních profesních komor.

4.3 Shrnutí

Jak již bylo zmíněno, zájmová samospráva je ve srovnání se samosprávou územní podstatně méně propracovaná a nevyznačuje se srovnatelným zájmem právních teoretiků. Je tedy žádoucí a potřebné začít se tomuto tématu věnovat podrobněji a poukázat na některé nedostatky, které se v úpravě objevují. Ačkoliv by těžiště právní úpravy mělo spočívat ve vnitřních předpisech, které by měly konkretizovat obecná právní pravidla, normotvorba těchto subjektů je mnohdy nedostatečná a nevykazuje srovnatelnou úroveň (zejména s ohledem na hospodaření se svým majetkem). Sama skutečnost, že komory hospodaří s veřejným majetkem, by měla vést k vytvoření a přijetí takového vnitřního předpisu, který by uceleně, vedle podrobnější úpravy jednání orgánů komory v majetkoprávních věcech, dostatečně upravil rovněž pravidla hospodaření a nakládání s majetkem komory a odpovídající odpovědnostní a kontrolní mechanismus v této oblasti.¹⁵³

Z posouzení stavovských předpisů profesních komor vztahujících se k hospodaření vyplynula nejednotná úroveň normotvorby profesních komor v této oblasti. Po drobných úpravách a doplněních se jeví jako ucházející stavovské předpisy České advokátní komory a Exekutorské komory ČR. Tyto předpisy obsahují totiž jak obecně jednání jménem komory, finanční hospodaření se zaměřením na proces schvalování rozpočtu a rozpočtové provizorium, podrobnou úpravu rozhodování při hospodaření s majetkem komory, jakož i otázku vedení účetnictví a kontrolního mechanismu. Na druhou stranu se však stavovské předpisy obou zmíněných komor blíže nevyjadřují k účetní závěrce, ačkoliv vzhledem k tomu, že všechny komory hospodaří s veřejným majetkem, je poskytování informací svým členům velmi žádoucí. V tomto směru lze vyzdvihnout část profesního předpisu České komory

¹⁵³ Havlan, P., Neumannová, H., 2007, op. cit., s. 10–11.

architektů, který upravuje nejen proces ověřování roční účetní závěrky a jejího zveřejnění, ale vymezuje rovněž povinnost zpracování zjednodušené čtvrtletní bilance, která podává základní informace o aktuální majetkové a finanční situaci komory a procesu jejího hospodaření v uplynulém kalendářním čtvrtletí. Navíc představenstvo komory zajišťuje i zpracování měsíčního účetního výkazu hospodaření komory, což svědčí o významu, který komora klade na účinnost a účelnost jejího hospodaření.

Za velmi podstatné považuji zejména zveřejňování zprávy o hospodaření a hlavních údajů účetní závěrky. Jako vhodný se jeví postup těch komor, které tyto údaje povinně zveřejňují ve svém věstníku či obdobném bulletinu. Takový dokument, který by mohl být v rámci úspor veden pouze elektronicky, by zaručil větší informovanost členů komor o prostředcích, s nimiž komora hospodáří. V současné době jsme bohužel svědky toho, že kromě několika komor tyto informace zveřejněny nejsou vůbec, případně stavovský předpis obsahuje povinnost zveřejnit tyto údaje „na internetu“, což je velmi nepřesné a v řadě případů i obtížně dohledatelné. *De lege ferenda* by tedy bylo vhodné uveřejňovat informace týkající se hospodaření v příslušném věstníku vydávaném komorou.

Vzhledem k tomu, že některé komory vykazují nedostatečnou úroveň úpravy hospodaření ve svých předpisech, lze se *de lege ferenda* zabývat zpracováním metodiky, která by obsahovala doporučení, jak v souvislosti s úpravou hospodaření profesních komor, a to při plném vědomí jejich samosprávného a autonomního postavení, postupovat. Domnívám se, že zvláště komory sdružující „neprávníka“ povolání by mohly tuto metodiku uvítat.

Při posuzování postavení a financování veřejných vysokých škol je zřejmé, že oblast terciárního vzdělávání prochází v současné době reformou. Zatímco nyní je vzdělávání podstatnou měrou financováno prostřednictvím jednotkových nákladů - normativů - stanovených na studenta a od roku 2005 též na absolventa, ve věcném návrhu zákona je nastíněna možnost přiznání příspěvku ze státního rozpočtu a stanovení jeho výše dle rámcové dohody a zejména dle ukazatele výkonu a jeho dosažené hodnoty v předcházejícím kalendářním roce. I když financování veřejných vysokých škol pochází z více zdrojů, většina prostředků na jejich činnost je alokována z veřejných prostředků. Přitom je známo, že vysoké školy trpí podfinancováním, které

dlouhodobě ohrožuje jejich stabilitu a brání jejich kvantitativnímu a kvalitativnímu rozvoji. Věcný návrh v této souvislosti předpokládá zavedení školného, jelikož velmi nízký podíl soukromých zdrojů ve zdrojích financování veřejných vysokých škol způsobuje, že vysoké školy ani jejich studenti nejsou zainteresováni na kvalitě a efektivnosti vzdělávání. Z těchto argumentů je zřejmé, že změna ve financování veřejných vysokých škol je *de lege ferenda* nezbytná. Bude otázkou politických vyjednávání, kompromisů a rozhodnutí, zda dojde ke schválení školného, přičemž následná praxe ukáže, zda zavedení školného přinese pozitivní efekty ve financování vysokých škol a větší uspokojení poptávky po vysokoškolském vzdělávání.



5 VEŘEJNÝ ÚSTAV

5.1 Pojem veřejný ústav

Další a dá se říci již zcela tradiční kategorií právnické osoby veřejného práva je veřejný ústav. Jde o právnickou osobu, jejímž prostřednictvím jsou běžně zřizována a provozována různorodá školská, zdravotnická, kulturní či sociální zařízení. Pro veřejný ústav je charakteristické, že disponuje jak osobním substrátem typickým pro korporace, tak věcným substrátem typickým pro fundace. V určitém smyslu tak stojí na pomezí mezi těmito dvěma základními kategoriemi právnických osob. Nejde však o v pravém smyslu předěl mezi veřejnoprávní korporací a veřejnoprávní fundací. Veřejný ústav je kategorií zcela specifickou se specifickými vlastnostmi a funkcemi a tomu také odpovídá specifická povaha osobního a majetkového substrátu veřejného ústavu. Některými autory bývá veřejný ústav pojímán také v širším smyslu jako určitá sběrná či zbytková kategorie ke kategoriím veřejnoprávní korporace a veřejnoprávní fundace.¹⁵⁴ Původní koncepce veřejného ústavu pak byla, jak uvádí K. Beran, širší, než jak je v současnosti chápána.¹⁵⁵

V první řadě je třeba uvést, že pojem veřejný ústav v zásadě není pojmem legálním a jako takový není právním řádem užíván. Veřejný ústav je tak spíše pojmem vytvořeným právní doktrínou ve snaze postihnout právní realitu. Jak uvádí J. Havelka, představitel předválečné literatury, „veřejný ústav je vytvořením právního řádu, avšak konstrukci pojmovou podává nauka.“¹⁵⁶ Veřejný ústav je tak třeba chápat jako obecnou doktrinální kategorii, které se různé jevy upravené právním řádem s různou intenzitou přibližují, přičemž toto rozlišování může být značně nesnadné. Jak v tomto směru upozorňoval již J. Havelka, v praxi právního života se mnohdy setkáváme s veřejnými ústavy, které se nebezpečně blíží jevům podřaditelným pod zcela jiné doktrinální konstrukce.¹⁵⁷ Obtíže může činit zejména rozlišování mezi ústavem veřejným

¹⁵⁴ Viz Beran, K. *Právnické osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, s. 89-90.

¹⁵⁵ Tamtéž, s. 92.

¹⁵⁶ Havelka, J. Ústav veřejný. In: Hoetzel, J., Weyr, F., Pošváb, J., Štafl, A. *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Rovnost, 1948, s. 117.

¹⁵⁷ Tamtéž.

a soukromým či mezi veřejným ústavem a veřejným podnikem. Veřejný ústav je tak ve srovnání s veřejnoprávní korporací (mimo jiných odlišností) také kategorií méně zřetelně ohraničenou. Před těmito „hraničními“ úvahami je ale pochopitelně vhodné začít u samotného obsahu pojmu veřejný ústav.

Zdá se, že věda správního práva v čase dospěla k ustálené definici veřejného ústavu. Základ této definice podal před více než sto lety O. Mayer¹⁵⁸, přičemž na jejím obsahu se dodnes v podstatě nic nezměnilo. Veřejným ústavem se v tomto Mayerově pojetí tradičně rozumí *soubor věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu*.¹⁵⁹ Z tohoto pojetí je patrné, že jde o vymezení veřejného ústavu spíše jako předmětu právních vztahů nežli právního subjektu. D. Hendrych v kontextu tohoto pojetí uvádí, že k obligatorním znakům veřejného ústavu nutně nepatří právní subjektivita (osobnost) a lze si tak veřejný ústav představit také jako nesamostatnou organizační složku (jiného) subjektu veřejné správy (označovanou zejména jako zařízení).¹⁶⁰ Určité zařízení lze pod pojmem veřejný ústav primárně rozumět také podle K. Berana.¹⁶¹ Právní subjektivita tak není s tímto pojmem neoddělitelně spojena, čemuž ostatně odpovídá také teorii užívané členění veřejných ústavů na ústavy samostatné (zařízení s právní subjektivitou) a nesamostatné (zařízení ve smyslu pouhé organizační složky).

Nikoli nepodobně výše uvedené definici lze vymezit také ústav soukromý. Ten byl jako právnická osoba v soukromém právu reprezentován od poloviny devadesátých let minulého století právní formou obecně prospěšné společnosti dle zákona o obecně prospěšných společnostech (zákon č. 248/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Nutno dodat, že pod označením obecně prospěšná *společnost* je třeba rozumět obecně prospěšný *ústav*, jelikož o společnost navzdory označení nejde.¹⁶² S rekodifikací soukromého práva byla

¹⁵⁸ Viz Beran, K., op. cit., s. 89 a literatura zde uvedená.

¹⁵⁹ Takto podanou definici uvádí D. Hendrych (Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 103.) či s mírnými odchylkami V. Sládeček (Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 258).

¹⁶⁰ Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 103.

¹⁶¹ Beran, K., op. cit., s. 98.

¹⁶² Hurdík, J., Telec, I. Nadace, nadační fondy a obecně prospěšné ústavy jako institucionální základ českého obecně prospěšného sektoru. *Právní обзор*. Bratislava: Slovenská akadémia vied, 2000, č. 6, s. 480.

do právního řádu zavedena výslovně také právnická osoba označená jako ústav, resp. ve svém názvu nesoucí označení *zapsaný ústav*. Tato právní forma je podle své legální definice v OZ vymezena jako „právnická osoba ustavená za účelem provozování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky s využitím své osobní a majetkové složky.“ Již na první pohled je tak patrné, že soukromý ústav je (samostatnému) veřejnému ústavu do značné míry podobný. V obou případech jde o, dá se říci, konglomerát osobní a věcné složky.¹⁶³ Značnou podobnost vykazuje také účelové určení těchto subjektů. Veřejný ústav je teorií správního práva řazen mezi subjekty veřejné správy¹⁶⁴ a jako takový je s veřejným zájmem přirozeně spojen. S veřejným zájmem je však spojena také činnost soukromého ústavu, zejména pak jde-li o soukromý ústav jako právnickou osobu nesoucí status veřejné prospěšnosti taktéž zavedený společně s rekodifikací soukromého práva. Posláním právnické osoby nesoucí tento status je podle OZ přispívání k dosahování obecného blaha. Je-li veřejný zájem v určité formě přítomen v obou případech, v čem pak lze spatřovat rozdíl mezi veřejným ústavem a soukromým ústavem jako právnickými osobami? Či jinak řečeno, co vše lze v případě veřejného ústavu rozumět pod charakteristickým přívlastkem „veřejný“?

Jako možné rozlišující hledisko se přirozeně nabízí „veřejnoprávní původ“ veřejného ústavu; přesněji to, že je jako právní subjekt (jde-li o samostatný veřejný ústav) upraven předpisy práva veřejného, či že je (jde-li o nesa-
mostatný veřejný ústav) takového veřejnoprávního subjektu „součástí“. Nicméně se zdá, že toto formální hledisko skutečnou podstatu veřejného ústavu zcela nevystihuje. Za významnou odlišnost mezi ústavem veřejným a ústavem soukromým lze pak považovat spíše odlišnost v povaze právního vztahu mezi ústavem a osobami, které užívají služeb ústavu. Tento vztah bývá literaturou označován jako *ústavní užívání*.¹⁶⁵ Přesněji pak lze rozdíl shledávat v tom, že veřejný ústav je užíván zpravidla *veřejnoprávně*.

¹⁶³ Viz Hurdík, J. In: Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 1573.

¹⁶⁴ Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 139–140.

¹⁶⁵ Srov. např. Havelka, J., op. cit., s. 119.

5.2 Ústavní užívání

Ústavní užívání jakožto právní vztah mezi veřejným ústavem a jeho uživateli je literaturou považováno za jeden ze základních atributů veřejného ústavu. Jak již bylo uvedeno, veřejný ústav „disponuje“ stejně jako veřejnoprávní korporace osobním substrátem. Pro osobní substrát v případě veřejného ústavu jsou charakteristické dva znaky. V první řadě není tvořen pouze samotnými uživateli, nýbrž jej lze rozdělit na dvě skupiny osob. První skupinou jsou ti, kteří se podílí na provozu veřejného ústavu a tento provoz zajišťují (obdobně osobnímu substrátu správního úřadu). Druhá skupina je pak tvořena neurčeným okruhem uživatelů, kterým je v rámci plnění konkrétního veřejného účelu veřejným ústavem poskytována určitá služba.¹⁶⁶ Tyto osoby jsou tradičně označovány také jako *destinatáři*.

Druhým typickým znakem osobního substrátu veřejného ústavu je skutečnost, že není na rozdíl od veřejnoprávní korporace založen na členském principu. Tomu odpovídá organizace vnitřních poměrů veřejného ústavu, která je oproti demokratickému uspořádání korporace založena na principu hierarchickém. To platí jak ve vztahu k osobám zajišťujícím provoz veřejného ústavu, tak také k jeho uživatelům, kterým tak není na rozdíl od členů korporace umožněno utvářet vůli veřejného ústavu a přímo ovlivňovat jeho činnost. Uživatelé veřejného ústavu se zpravidla mohou pouze rozhodnout, zda budou služby veřejného ústavu v souladu se stanovenými podmínkami využívat, a pokud tak učiní, musí se podřídit závaznému pevnému řádu, kterým se činnost ústavu zpravidla řídí.¹⁶⁷ Proto se jeví, že členský princip by ani nebyl s právní osobou „ústavního typu“ slučitelný s ohledem na potřebu zajištění ústavní činnosti.¹⁶⁸

Uživatele ústavu je nutno pojímat v širším smyslu. Činnost veřejného ústavu totiž nemusí směřovat pouze k přímému (bezprostřednímu) uspokojení určité potřeby uživatele, nýbrž službu veřejnému účelu může představovat až určitý výsledek činnosti veřejného ústavu. Poskytování služeb veřejným ústavem tak může být také nepřímé. K. Beran v této souvislosti uvádí příklad

¹⁶⁶ Sládeček, V., op. cit., s. 259.

¹⁶⁷ Havelka, J., op. cit., s. 119.

¹⁶⁸ Viz Hurdík, J., op. cit., s. 1573.

vědeckovýzkumných ústavů, které z povahy své činnosti bezprostřední uživatele nemají a výsledky jejich činnosti jsou poskytnuty k využití až tomu, kdo o to projeví zájem.¹⁶⁹

Lze rozlišovat ústavní užívání veřejnoprávní a soukromoprávní. Typickou formou veřejnoprávního užívání je užívání nedobrovolné (nucené), kdy veřejný ústav vystupuje vůči svým uživatelům autoritativně a od uživatele není s užíváním vyžadován souhlas. Může jít kupříkladu o umístění uživatele ve zvláštním zdravotnickém zařízení v rámci uživateli uloženého ochranného opatření. Patrně obecně půjde také o užívání vězeňských zařízení, která taktéž za účelem umožnění výkonu uloženého trestu poskytují určitou „službu“. Nedobrovolné užívání ze své povahy připadá v úvahu pouze v případě, kdy ho (zpravidla ve spojení s určitým protiprávním jednáním či stavem) umožňují normy veřejného práva, které uživateli současně ukládají povinnost se užívání ústavu podrobit.

Častěji však k užívání veřejných ústavů dochází na principu dobrovolnosti. Představit si lze běžné užívání různých školských, zdravotnických či kulturních zařízení. V tomto případě již může být rozdíl mezi veřejnoprávním a soukromoprávním užíváním poněkud méně zřetelný. Dle Hendrycha jsou v případě veřejného užívání „rozhodující řády (předpisy) za tímto účelem vydávané ústavem nebo subjektem veřejné správy, jehož je ústav zařízením.“¹⁷⁰ Základem soukromoprávního užívání pak bude určitá soukromoprávní smlouva. Jak však ukazuje soudobá kontraktační praxe, obsah smluvního vztahu bude určen nejen obsahem smlouvy samotné, ale zpravidla také odkazem na obchodní podmínky ústavu či dokumenty obdobné povahy, jejichž podobu však uživatel zpravidla nebude moci ovlivnit. Taková smlouva tak bude mít často povahu smlouvy adhezní založené na principu „ber, nebo nech být“. K. Beran si v této souvislosti klade otázku, v čem spočívá odchylnost mezi těmito obchodními podmínkami a „veřejnoprávním“ ústavním řádem, a dochází k závěru, že mezi nimi není v případě dobrovolného užívání rozdíl. „Jejich závaznost lze totiž jak v případě veřejného

¹⁶⁹ Beran, K., op. cit., s. 91.

¹⁷⁰ Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 104-105.

ústavu, tak v případě soukromého spolukontrahenta nalézt v dobrovolné akceptaci uživatelem, tj. konsenzu.¹⁷¹ Zdá se tak, že veřejnoprávnost užívání ústavu pouze na existenci ústavních řádů nespočívá.

Některými autory je veřejnoprávní užívání ústavu spojováno s existencí právního nároku uživatele na užívání. Vycházejí přitom z předpokladu, že k veřejnoprávnímu užívání ústavu má být připuštěn každý, kdo pro jeho užívání splní podmínky.¹⁷² V případě soukromoprávního užívání pak tento nárok obecně dovodit nelze, jelikož ani nelze v souladu se zásadou autonomie vůle vynutit uzavření příslušné smlouvy, na které by bylo užívání založeno. Ačkoli je tento předpoklad v obecné rovině jistě správný, lze se domnívat, že i ze zvláštní právní úpravy soukromoprávního užívání může určitá forma nároku uživatele plynout. Již zrušený zákon o obecně prospěšných společnostech stanovil, že obecně prospěšná společnost poskytuje veřejnosti obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek. Tento „požadavek uplatnění distributivní spravedlnosti při poskytování služeb ústavu“, jak jej označuje J. Hurdík¹⁷³, obsahuje taktéž, byť v mírně odlišné formulaci, OZ v rámci obecné úpravy ústavu. Z těchto ustanovení je zřejmé možné dovozovat určitá omezení autonomie vůle ústavu při umožnění jeho soukromoprávního užívání a patrně tak také s tím související určitou formu právního nároku (soukromého subjektivního práva) uživatele na užívání ústavu, splní-li předem stanovené podmínky. Ani užívání soukromého ústavu tak zřejmě není v pravém slova smyslu výsledkem úplného konsenzu ústavu a jeho uživatele.

Určitou významnou odlišnost v nároku na užívání veřejného ústavu od nároku na užívání ústavu soukromého však spatřovat lze. Dle Berana je možné „veřejný ústav [...] považovat za právní formu, která má zabezpečit, aby se občanům dostalo požitků, které jim stát garantuje,“ přičemž by stát měl dbát také na rovnou příležitost každého občana být beneficentem těchto požitků.¹⁷⁴ V tomto smyslu pak veřejnoprávní nárok na užívání ústavu lze pojímat podstatně širěji. Zatímco v případě soukromého ústavu je nárok na jeho užívání spojen s uvedeným požadavkem distributivní spravedlnosti

¹⁷¹ Beran, K., op. cit., s. 95.

¹⁷² K tomuto viz Havelka, J., op. cit., s. 119; či také Beran, K., op. cit., s. 96-97.

¹⁷³ Hurdík, J., op. cit., s. 1573.

¹⁷⁴ Beran, K., op. cit., s. 97.

užívání konkrétního již existujícího ústavu, nárok na užívání veřejného ústavu lze chápat také jako nárok na samotné zřizování veřejných ústavů v míře, která je přiměřená spravedlivé dostupnosti jejich služeb. O takovém nároku pochopitelně nelze v případě soukromého ústavu založeného autonomním soukromoprávním subjektem uvažovat. Veřejnoprávní užívání tak lze v tomto smyslu chápat také jako prostředek k naplňování různých veřejnoprávních závazků orgánů veřejné moci vůči jednotlivcům majících původ v předpisech veřejného práva či až v ústavním rámci právního řádu. Ještě jednodušeji, a v důsledku zřejmě nijak zásadně odlišně, pak lze veřejnoprávní užívání veřejného ústavu pojímat jako užívání, které se řídí předpisy veřejného práva.¹⁷⁵ Dodejme však, že naplňování veřejnoprávních závazků orgánů veřejné moci nemusí být vždy podrobně veřejnoprávně upraveno a takové užívání nemusí být předpisy veřejného práva v pravém slova smyslu „řízeno“.

Ačkoli jsou veřejné ústavy zpravidla užívány veřejnoprávně, neplatí to zcela bezvýjimečně. V praxi je totiž možné, že veřejný ústav vykonává mimo hlavní činnosti určitým způsobem upravené veřejnoprávními předpisy také činnost vedlejší, doplňkovou. Tato činnost pak běžně bude mít povahu činnosti, kterou veřejné právo veřejnému ústavu umožňuje, ale nijak dále neupravuje. Užívání veřejného ústavu tímto způsobem pak bude ze své povahy užíváním soukromoprávním. Vzhledem ke skutečnosti, že literaturou je zastáván názor, že užívání veřejného ústavu se může řídit jak předpisy práva veřejného, tak práva soukromého, však tato skutečnost na veřejnoprávní povaze veřejného ústavu nic nemění.¹⁷⁶

Pro činnost veřejného ústavu dále obecně platí, že jde o činnost zaměřenou nikoli na dosahování zisku, v čemž také zřejmě spočívá hlavní rozdíl mezi veřejným ústavem a veřejným podnikem. Z tohoto důvodu také nelze při hodnocení činnosti veřejného ústavu bez dalšího považovat ekonomické ukazatele za rozhodující. Ani neziskovost veřejného ústavu ovšem nelze chápat úzce v ekonomickém smyslu. Jak upozorňují J. Hurdík a I. Telec, ekonomický pojem „neziskový“ nelze ztotožňovat se zákazem vytváření zisku,

¹⁷⁵ Srov. Havelka, J., op. cit., s. 119.

¹⁷⁶ Tamtéž.

nýbrž jde o to, že dosažení zisku není *hospodářským cílem*.¹⁷⁷ Neziskovost veřejného ústavu tak nevylučuje, aby veřejný ústav provozoval vedlejší činnost na ziskovém principu, půjde-li o činnost k činnosti hlavní doplňkovou a budou-li výnosy z této činnosti sloužit k zabezpečení činnosti hlavní. Stejně tak neziskovost veřejného ústavu nutně neznamená, že jsou služby veřejným ústavem poskytovány bezplatně. Veřejným ústavem mohou být za jeho užívání vybírány poplatky, které slouží k pokrytí (části) nákladů na jeho činnost.

5.3 Samostatný a nesamostatný veřejný ústav

Jak již bylo uvedeno, rozlišovat lze veřejné ústavy samostatné a nesamostatné. V prvně uvedeném případě jde o zařízení zřizovaná jako organizační složky zřizovatele prostřednictvím jeho vnitřního opatření.¹⁷⁸ Vznik takového zařízení je na vůli zřizovatele. V druhém případě jde o zařízení zřizovaná na základě zákona nebo právního aktu zřizovatele v souladu se zákonem, která mají vlastní právní subjektivitu.¹⁷⁹ Je třeba dodat, že tato právní subjektivita je ve svém obsahu a rozsahu značně omezena, a to jak účelem zřízení veřejného ústavu vymezeným prostřednictvím zřizovatelského právního jednání (zpravidla zachyceného na zřizovací listině), tak také a neméně podstatně faktickou podřízeností veřejného ústavu svému zřizovateli. Podřízenost veřejného ústavu zřizovateli se projevuje ve více rovinách. Ačkoli samostatný veřejný ústav má jako právnická osoba vlastní organizační strukturu, o obsazení této struktury je zřizovatelem zpravidla rozhodováno. Zřizovatelem je také v rámci finančněprávních vztahů zpravidla z převažující části zajišťováno financování veřejného ústavu a je jím také nad veřejným ústavem vykonáván dozor. Lze tak říci, že samostatný veřejný ústav je tak fakticky subjektem svému zřizovateli hierarchicky podřízeným (tzv. řízenou organizací) a jeho právní subjektivita tak nedosahuje „kvality“ právní subjektivity plně autonomního subjektu. Jak v této souvislosti uvádí K. Beran, samostatný veřejný ústav je ve vztahu ke svému zřizovateli

¹⁷⁷ Hurdík, J., Telec, I., op. cit., s. 475.

¹⁷⁸ Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 103-104.

¹⁷⁹ Tamtéž, s. 103.

v podstatě nesamostatný a na právní subjektivitu veřejného ústavu lze proto hledět jako na určitou slupku působící vůči třetím osobám, nikoli však (v plném rozsahu) vůči svému zřizovateli.¹⁸⁰

Současně ale platí, že i nesamostatný ústav jakožto organizační složka bude k plnění svých úkolů disponovat určitou měrou volnosti poskytnutou vnitřními předpisy zřizovatele.¹⁸¹ D. Hendrych pak upozorňuje, že rozdílná může být i míra samostatnosti (či nesamostatnosti) ústavu v oblasti práva soukromého a oblasti práva veřejného, přičemž „vzhledem k účelu ústavu bude nutné přiznat mu alespoň částečnou způsobilost k právům a povinnostem, popř. způsobilost jednat.“¹⁸² Na základě výše uvedeného je patrné, že ani hranice mezi samostatným a nesamostatným veřejným ústavem není nikterak ostrá. Lze si tak klást otázku, v čem vůbec spočívá smysl existence samostatného veřejného ústavu? Je totiž jistě myslitelné, aby zřizovatelé realizovali svoji působnost pouze prostřednictvím nesamostatných veřejných ústavů, aniž by to v obecné rovině mělo na samou podstatu činnosti veřejného ústavu zásadní vliv.

Domníváme se, že pro zřízení samostatného veřejného ústavu svědčí přinejmenším trojice důvodů. V první řadě mohou být veřejné ústavy pověřovány komplexními a specifickými úkoly. K jejich naplňování může být žádoucí, aby mohl veřejný ústav v právních vztazích (jak hmotněprávních, tak procesněprávních) jednat svým jménem a být z nich sám oprávněn či zavázán. Žádoucí může být také to, aby organizační struktura veřejného ústavu nebyla pouhým „prodloužením“ organizační struktury zřizovatele, ale šlo o strukturu odpovídající potřebám konkrétní činnosti veřejného ústavu včetně tomu odpovídajících kontrolních a schvalovacích mechanismů. Jinak řečeno, může být vhodné, aby míra samostatnosti veřejného ústavu na zřizovateli byla přeci jen vyšší než v případě ústavu jakožto pouhé organizační složky zřizovatele. Avšak jak již bylo uvedeno výše, o samostatnost v pravém slova smyslu se nejedná.

¹⁸⁰ Beran, K., op. cit., s. 98.

¹⁸¹ Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 77-78. Citováno podle: Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 104.

¹⁸² Tamtéž.

Za druhý důvod pak lze považovat širší dostupnost vícezdrojového financování veřejného ústavu. Ačkoli role zřizovatele při financování činnosti veřejného ústavu je zpravidla rozhodující, nemusí být vždy jediným financujícím subjektem. Absence právní subjektivity může být v tomto smyslu překážkou pro získávání dodatečného financování, kdy právní subjektivita může např. být nezbytnou podmínkou čerpání některých druhů veřejné podpory.

Konečně za třetí důvod pak lze považovat způsobilost vlastnit majetek, která je s právní subjektivitou přirozeně spojena. Samostatný veřejný ústav způsobilý vlastnit majetek je na rozdíl od nesamostatného veřejného ústavu schopen vystupovat v majetkoprávních vztazích svým jménem a na svou odpovědnost, což může být z řady důvodů žádoucí. Nutno však dodat, že právní subjektivita některých právních forem v platné právní úpravě vlastnickou způsobilost nezaručuje a představuje tak spíše pouze její „potenciál“. Řeč je zejména o příspěvkové organizaci jako, dá se říci, neobecnější současné právní formě veřejného ústavu, která, ačkoli je subjektem práva a formálně samostatnou právníckou osobou, není v zásadě způsobilá vlastnit. Namísto toho pouze užívá majetek svého zřizovatele a vystupuje v majetkoprávních vztazích jeho jménem a na jeho účet. Absence vlastnické způsobilosti s sebou nese mnohé nežádoucí důsledky (viz dále), v obecné rovině ale především podstatně přispívá k redukci právní subjektivity veřejného ústavu na Beranem zmiňovanou slupku působící navenek, nikoli právní subjektivitu skutečnou.

5.4 Veřejný ústav jako právnícká osoba veřejného práva

Jak již bylo uvedeno v úvodu této kapitoly, veřejný ústav není pojmem legálním. Náš právní řád tak nezná právníckou osobu označenou jako veřejný ústav. Stejně tak nezná ani jedinou „univerzální“ právní formu samostatného veřejného ústavu. V praxi tak samostatný veřejný ústav může představovat některá z více možných právních forem, kterou lze pod obecnou kategorii veřejného ústavu podřadit; obvykle v přímé návaznosti na to, v čem spočívá činnost veřejného ústavu a jaké úkoly má zajišťovat. Ačkoli je (samostatný) veřejný ústav spojován zpravidla s postavením právnícké osoby veřejného

práva¹⁸³, nelze dle našeho názoru za současného právního stavu vyloučit ani výskyt právnických osob soukromého práva, které faktickou povahou své činnosti za veřejné ústavy bude možné považovat.¹⁸⁴ K tomu může dojít jednak v rámci různých decentralizačních a privatizačních tendencí, ale také z prostého důvodu, že vhodná veřejnoprávní forma v daném čase nebyla zřizovateli k dispozici. Zejména pak půjde o již zmíněnou obecně prospěšnou společnost (kterou však již nelze zakládat) a nově také ústav jako právnickou osobu upravenou OZ.

Ani tento výčet ale není vyčerpávající. Tyto právní formy totiž nakonec vůbec nemusí být právními formami „ústavního typu“, nýbrž může jít také o právnické osoby určené ke zcela jinému účelu, jako jsou zejména obchodní společnosti zakládáné za jiným účelem, než je podnikání (tzv. fiktivní podnikatelé). Jako příklad obchodní společnosti s povahou veřejného ústavu lze uvést církevní školy a školská zařízení historicky založené a přetrvávající jako společnosti s ručením omezeným. Nemusí však jít zdaleka jen o pozůstatky legislativního vývoje, ostatně podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (zákon č. 250/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), mohou územní samosprávné celky k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností, zakládat mimo soukromých ústavů také akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným. V praxi pak jistě nelze vyloučit situace, kdy i tyto subjekty budou mít při výkonu své činnosti fakticky povahu veřejného ústavu (např. obecní a krajská zdravotnická zařízení).

Právní forma samostatného veřejného ústavu proto v tomto smyslu může být různorodá a samotná právní forma nemusí vždy na první pohled nasvědčovat tomu, že o veřejný ústav jde. Vzhledem k tematickému zaměření této monografie bude dále věnován prostor pouze jednotlivým obecným právním formám veřejného ústavu upraveným veřejným právem.

5.4.1 Příspěvková organizace

Ačkoli jsme konstatovali, že právní řád nezná jedinou „univerzální“ právní formu samostatného veřejného ústavu, za nejbližší takovéto právní formě

¹⁸³ Průcha, P., op. cit., s. 140.

¹⁸⁴ Jakkoli lze pochopitelně polemizovat o tom, zda je to žádoucí, resp. zda nemají být úkoly veřejných ústavů vyhrazeny pouze odpovídajícím veřejnoprávním formám.

lze s ohledem na šíři vykonávaných činností a četnost výskytu považovat ve veřejném právu příspěvkovou organizaci. Ta není v našem právním prostředí ničím novým, jelikož historicky jde o jednu z forem státních organizací upravených socialistickým hospodářským právem. Podle tehdejšího hospodářského zákoníku (zákon č. 109/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů) šlo o samostatné subjekty napojené na rozpočet zřizovatele finančními vztahy (příspěvkem nebo odvodem), přičemž podle jiných právních předpisů (např. podle vládní vyhlášky č. 78/1960 Sb., o rozpočtovém řádu národních výborů) byly příspěvkové organizace zřizovány k plnění určitých veřejných úkolů. Právní forma příspěvkové organizace byla převzata i do demokratického právního řádu a na její výše popsané podstatě se dodnes v zásadě nic nezměnilo.

Příspěvková organizace existuje v platném právu ve dvou podobách – jednak jako státní příspěvková organizace a jednak také jako příspěvková organizace územních samosprávných celků. Prvně uvedená je v současnosti obecně upravena prostřednictvím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (zákon č. 219/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a její hospodaření je upraveno zákonem o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, tzv. rozpočtovými pravidly (zákon č. 218/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Skutečnost, že státní příspěvková organizace je upravena v zákoně o majetku České republiky v jeho přechodných ustanoveních a že státní příspěvkovou organizaci nelze zřizovat libovolně, ale pouze v případech a za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem nasvědčuje tomu, že tato právní forma je pojímána pouze jako forma přechodná.¹⁸⁵ Dosud však k jejímu nahrazení jinou právní formou nedošlo.

Vedle státní příspěvkové organizace v současné právní úpravě figuruje také příspěvková organizace územních samosprávných celků upravená zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (zákon č. 250/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Tyto subjekty jsou výrazem určité kontinuity, jelikož fakticky navazují na dříve upravené příspěvkové organizace obcí, jak

¹⁸⁵ K tomuto a dalším aspektům úpravy státních příspěvkových organizací viz např. Havlan, P. Jak dál v právní úpravě státních organizací? *Právní zpravodaj*. Praha: C.H. Beck, 2002, č. 10, s. 7-9; podrobněji pak viz Havlan, P. a kol. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 3. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2010, s. 61 a násl.

ovšem dodává P. Havlan, je otázkou, zda kontinuity žádoucí.¹⁸⁶ Tato příspěvková organizace již ve své právní úpravě nevykazuje rysy přechodnosti jako státní příspěvkové organizace a je podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zřizována územním samosprávným celkem bez dalšího omezení pro takové činnosti v jeho působnosti, které jsou zpravidla neziskové a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu.

Tyto dvě podoby příspěvkové organizace jsou vlivem úpravy v různých právních předpisech v některých aspektech odlišné (mnohdy z pouhé nedůslednosti zákonodárce), svou podstatou jsou ovšem shodné. Pro příspěvkovou organizaci v obou případech platí, že jde o právní formu s působností neomezenou na určitou oblast činnosti. Dá se tak říci, že jde o právní formu s „univerzální“ působností. Slouží tak k poskytování služeb ve všech běžných oblastech veřejného života. Tento rozsah činnosti je včetně účelu zřízení konkretizován (omezen) zřizovatelem ve zřizovací listině. V duchu poslání veřejného ústavu má činnost příspěvkové organizace povahu neziskovou; mimo té právní úprava připouští také výkon vedlejší činnosti (označované jako doplňková, resp. jiná) na ziskovém principu a to zejména s odkazem na využití hospodářského potenciálu organizace. Tato vedlejší činnost však nesmí narušovat výkon činnosti hlavní a účel zřízení příspěvkové organizace, přičemž je také sledována odděleně.

Dalším významným obecným znakem příspěvkové organizace je pojetí její vlastnické způsobilosti, či přesněji řečeno *vlastnické nezpůsobilosti*. Pro příspěvkovou organizaci je totiž charakteristické, že není, ačkoli jde o formálně samostatný právní subjekt, způsobilá vlastnit majetek.¹⁸⁷ Namísto toho (zjednodušeně řečeno) užívá majetek svého zřizovatele v rozsahu, v jakém zřizovatel tento „okruh majetku“ pro příslušnou příspěvkovou organizaci vymezil ve zřizovací listině. Důsledkem této „nevlastnické“ koncepce pak je situace, kdy příspěvková organizace vzhledem k existenci právní subjektivity vystupuje vlastním jménem v majetkoprávních vztazích, ze kterých je také zavázána, avšak nedisponuje vlastním majetkem, aby z těchto

¹⁸⁶ Havlan, P. Územní samosprávné celky jako subjekty vlastnického a jiných majetkových práv (základní otázky). *Právní rozhledy*. 2002, č. 1, s. 17.

¹⁸⁷ Havlan, P. Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek? *Právní zpravodaj*. Praha: C.H. Beck, 2003, č. 2, s. 12-13.

právních vztahů mohla být také fakticky odpovědná, čímž dochází, jak uvádí S. Stuna a J. Švestka, k „nežádoucímu oddělení vlastnictví na straně jedné a majetkové odpovědnosti na straně druhé.“¹⁸⁸ Tato situace pak v praxi působí řadu obtíží.

Není pak překvapením, že se tato koncepce stala předmětem kritiky vytýkající právní úpravě příspěvkové organizace od „pouhé“ nejasnosti a nedomyšlenosti až po celkové zpochybnění či nepochopení podstaty právní konstrukce právnické osoby.¹⁸⁹ Pochybnost lze vznášet i směrem k samotnému účelu této konstrukce, má-li jím být ochrana majetku zřizovatele. Užívání „cizího“, a nikoli vlastního majetku může totiž v praxi mnohdy působit zcela opačně. Konečně lze tomuto pojetí vytýkat také zjevnou kontrainuitivnost – osoby vstupující v právní styk s příspěvkovou organizací jako samostatným právním subjektem si totiž zpravidla neuvědomují, že tento subjekt v zásadě nedisponuje žádným vlastním majetkem a tato skutečnost pro ně může být alespoň na základě toho, co obecně platí a je zažité, obtížně pochopitelná.

Za kritické hlasy pak uveďme závěr P. Havlana, který poukazuje na skutečnost, že problém příspěvkových organizací jako svébytných právnických osob nezpůsobilých vlastnit majetek existoval v právní úpravě již dříve, přičemž „možnost se s tímto problémem zásadně vypořádat, tj. neumožnit vznik právnických osob takto nezpůsobilých, nebyla bohužel v roce 2000 využita.“¹⁹⁰ Příspěvkovou organizaci v tomto pojetí na základě výše uvedeného tak ani nelze mít jako právní formu za perspektivní, čemuž ostatně nasvědčují také důvody pro vytvoření některých dalších specifických právních forem samostatného veřejného ústavu, kterým je věnován prostor dále. Závěrem však také dodáváme, že problematika nejen způsobilosti příspěvkové organizace vlastnit majetek, ale příspěvkové organizace obecně je zásadně složitější a její rozbor přesahuje možnosti této kapitoly.¹⁹¹

¹⁸⁸ Stuna, S., Švestka, J. Úvaha nad úpravou právní formy zdravotnických zařízení, jmenovitě univerzitních nemocnic. *Právní rozhledy*. 2008, č. 10, s. 367.

¹⁸⁹ Pelikánová, I., Pelikán, R. K právnímu postavení příspěvkových organizací ÚSC. *Právní zpravodaj*. 2003, č. 5, s. 10.

¹⁹⁰ Havlan, P. K úskalím zákonné úpravy majetku územních samosprávních celků. *Právní rozhledy*. 2003, č. 7, s. 359.

¹⁹¹ Podrobněji k tomuto tématu lze odkázat zejména na četné (nejen v této monografii citované) publikace P. Havlana.

5.4.2 Školská právnická osoba

Další možnou právní formou samostatného veřejného ústavu mající původ ve veřejném právu je školská právnická osoba, která byla do právního řádu zavedena v roce 2005 společně s (novým) školským zákonem (zákon č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Jejím prostřednictvím může být vykonávána činnost škol a školských zařízení. Stejně jako příspěvková organizace může i školská právnická osoba vykonávat hlavní a doplňkovou činnost. Odlišně od příspěvkové organizace je její hlavní činnost omezena pouze na poskytování vzdělávání podle vzdělávacích programů a školských služeb podle školského zákona.

Ačkoli by se to tak zprvu mohlo jevit, školská právnická osoba není koncepčním řešením „veřejného školského ústavu“. Existence této právní formy totiž nijak nevylučuje další zřizování škol a školských zařízení formou „univerzálních“ příspěvkových organizací. Ve vztahu k příspěvkové organizaci tak jde o právní formu, dá se říci, fakultativní. Smysl její úpravy spočívá zejména v překlenutí zřizovatelských omezení příspěvkové organizace. Školská právnická osoba je tak (jak ostatně plyne z důvodové zprávy k návrhu školského zákona) spíše specifickým legislativním řešením situace, kdy pro určité zřizovatele škol a školských zařízení v právním řádu doposud vhodná právní forma nebyla k dispozici. Takovými zřizovateli jsou zejména církve a náboženské společnosti, může však jít také o jiné zřizovatele soukromých škol a školských zařízení. Z tohoto důvodu není školským zákonem okruh subjektů, které mohou školskou právnickou osobu zřizovat, omezen. Zřizovatelem tak může být jakákoli fyzická či právnická osoba, a to včetně právnických osob práva soukromého. Školská právnická osoba tak je právní formou, která je k dispozici komukoli.

V této souvislosti se může jevit jako poněkud sporné, zda lze školskou právnickou osobu vzhledem k různorodosti osoby zřizovatele vůbec za právnickou osobu veřejného práva považovat, resp. pod tuto kategorii právnických osob jednoznačně podřadit. Kombinace zřizovatelů veřejnoprávních a soukromoprávních, kterou školská právnická osoba připouští, totiž vede spíše k závěru o určité smíšené povaze školské právnické osoby, tak jak uvádí

P. Pospíšil.¹⁹² Na druhou stranu lze ve prospěch „veřejnoprávnosti“ školské právnické osoby argumentovat tím, že (pomineme-li její zjevně veřejnoprávní účel) její činnost je velmi úzce regulována a omezena veřejnoprávními předpisy a je předmětem specifického veřejnoprávního dozoru, přičemž se zřejmě lze domnívat, že by tato hlediska mohla nejednoznačné hledisko osoby zřizovatele převážet.

Důležitým posunem oproti příspěvkové organizaci je vlastnická způsobilost školské právnické osoby, byť jak uvádí P. Havlan také s ohledem na některé jiné aspekty, školská právnická osoba vykazuje pouze určité „zárodečné“ prvky komplexní úpravy právní formy veřejného školského ústavu, o tuto komplexní úpravu ale nejde.¹⁹³

5.4.3 Veřejná výzkumná instituce

V krátké návaznosti po školské právnické osobě byla jako další specifická forma veřejného ústavu v právním řádu upravena veřejná výzkumná instituce, a to prostřednictvím zvláštního zákona o veřejných výzkumných institucích (zákon č. 341/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Obdobně školské právnické osobě jde i v tomto případě o právní formu zaměřenou na určitou oblast činnosti, tentokrát na oblast výzkumu a vývoje.

Hlavním předmětem činnosti veřejné výzkumné instituce je výzkum, včetně zajišťování infrastruktury výzkumu, vymezený zákonem o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací (zákon č. 130/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Veřejná výzkumná instituce svou hlavní činností zajišťuje výzkum podporovaný zejména z veřejných prostředků v souladu s podmínkami pro poskytování veřejné podpory stanovenými právem Evropské unie, přičemž činnost veřejné výzkumné instituce musí být obecně v souladu se zvláštními právními předpisy upravujícími veřejnou podporu. Informace o výsledcích výzkumné činnosti veřejné výzkumné instituce musí být veřejně dostupné v informačním systému výzkumu, vývoje a inovací a ve výroční zprávě o činnosti a hospodaření veřejné výzkumné instituce.

¹⁹² P. Pospíšil školskou právnickou osobu považuje za právní formu se spíše smíšeným charakterem s tím, že jí nelze jednoznačně podřadit mezi právnické osoby veřejného ani soukromého práva. Viz Pospíšil, P. *Právnické osoby obcí a krajů*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 54-55.

¹⁹³ Havlan, P. *Právnické osoby v působnosti ÚSC. Právní zpravodaj*. Praha: C.H. Beck, 2005, č. 8, s. 11.

Mimo činnosti hlavní může také veřejná výzkumná instituce vykonávat činnost vedlejší, označovanou jako činnost další, resp. jiná. Další činností se rozumí činnost prováděná na základě požadavků příslušných organizačních složek státu nebo územních samosprávných celků ve veřejném zájmu a podporovaná z veřejných prostředků podle zvláštních právních předpisů. Jinou činností pak je činnost hospodářská prováděná za účelem dosažení zisku. Tato vedlejší činnost ovšem může být prováděna jen za podmínek stanovených zákonem; zejména nesmí být hrazena z veřejných prostředků určených na podporu výzkumu.

Okruh zřizovatelů veřejné výzkumné instituce je vymezen shodně jako v případě příspěvkové organizace; zřizovatelem tak může být jednak stát jednající prostřednictvím své organizační složky (ve vztahu k veřejným výzkumným institucím zejména prostřednictvím Akademie věd České Republiky) a jednak územní samosprávné celky.

Veřejná výzkumná instituce je na rozdíl od příspěvkové organizace (shodně se školskou právnickou osobou) způsobilá mít vlastní majetek, přičemž zákon o veřejných výzkumných institucích současně obsahuje určitou úpravu hospodaření a nakládání s majetkem veřejné výzkumné instituce včetně schvalovacích postupů a omezení. Veřejná výzkumná instituce je např. za účelem využívání výsledků své výzkumné činnosti oprávněna založit jinou právnickou osobu nebo sdružení či do takového sdružení vstoupit včetně možnosti provést peněžitý či nepeněžitý vklad do takového subjektu. Vlastnická způsobilost je pro činnost veřejné výzkumné instituce podstatná (jak plyne z důvodové zprávy k návrhu zákona o veřejných výzkumných institucích) zejména v souvislosti s potřebou mezinárodní vědeckovýzkumné spolupráce, která v případě příspěvkových organizací vzhledem k jejich omezením daným tuzemskou právní úpravou nemohla probíhat na úrovni „sobě rovných“ subjektů. Veřejná výzkumná instituce tento nedostatek příspěvkové organizace odstraňuje.

Specifickým aspektem veřejné výzkumné instituce, o kterém se lze dále zmínit, je orgán označený jako rada instituce. V radě instituce musí být vyjma zaměstnanců veřejné výzkumné instituce z řad výzkumných pracovníků zastoupení externí členové, kterými mohou být pouze odborníci zabývající se výzkumem bez vazeb na konkrétní veřejnou výzkumnou instituci

a uživatelé výsledků výzkumu. Tyto osoby musí tvořit nejméně jednu třetinu a nejvýše jednu polovinu členů rady, v některých případech pak až nejméně dvě třetiny a nejvýše tři čtvrtiny členů rady. Rada instituce zejména dbá na zachovávání účelu, pro který byla veřejná výzkumná instituce zřízena, na uplatnění veřejného zájmu v její činnosti a na její řádné hospodaření, přičemž je v její kompetenci rozhodovat o celé řadě klíčových záležitostí v činnosti veřejné výzkumné instituce. Např. stanovuje směry činnosti v souladu se zřizovací listinou a rozhoduje o koncepci jejího rozvoje. Tento specifický orgán tak do značné míry posiluje samostatnost veřejné výzkumné instituce jako veřejného ústavu na svém zřizovateli. V této souvislosti lze o radě instituce hovořit jako o určitém náznaku či projevu samosprávy veřejné výzkumné instituce,¹⁹⁴ v čemž se tato právní forma vymyká obecnému pojetí veřejného ústavu.

5.4.4 Veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení

Dosud poslední zrealizovaný pokus o úpravu zvláštní právní formy veřejného ústavu představovalo v roce 2006 legislativní zakotvení veřejného neziskového ústavního zdravotnického zařízení prostřednictvím zákona o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů (zákon č. 245/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Jak již nasvědčuje její název, jedná se o právní formu sloužící k provozování zdravotnického zařízení (zejména ve smyslu zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů) poskytujícího zdravotní péči jako veřejnou službu. Ačkoli, jak uvádí P. Pospíšil, je v souvislosti s veřejnými zdravotnickými zařízeními „dlouhodobě vedena debata o vhodnosti či nutnosti nahrazení právní formy příspěvkové organizace jinou, životnější, akceschopnější a konkurenceschopnější právní formou,¹⁹⁵ veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení se neukázalo být řešením.

Jeho zakotvení totiž nebylo vedeno snahou o nalezení možného koncepčního řešení „transformace“ příspěvkových organizací coby právní formy veřejných zdravotnických zařízení, ale spíše politicky motivovanou snahou státu o omezení možnosti převádět tato zdravotnická zařízení na právní

¹⁹⁴ Srov. Havlan, P. Veřejné výzkumné instituce. *Právní zpravodaj*. Praha: C.H. Beck, 2005, č. 12, s. 11.

¹⁹⁵ Pospíšil, P., op. cit., s. 63-64.

formy obchodních společností a případně je také následně privatizovat. A to zejména ve vztahu ke zdravotnickým zařízením krajů, která na ně byla na základě zákona o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce (zákon č. 290/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů) dříve převedena státem v právní formě příspěvkových organizací. Jak v tomto směru uvádí P. Pospíšil, vydání zákona o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních bylo „[z]jevným výsledkem překotné snahy státu zabránit obcím a krajům v legitimním samosprávném rozhodnutí o budoucnosti jimi spravovaných zdravotnických zařízení [...]“.“¹⁹⁶

Následně zvolené legislativní řešení spočívající v přechodu (ze zákona) vybraných zdravotnických zařízení na právní formu veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízení neobstálo ani před Ústavním soudem.¹⁹⁷ Tím byl tento legislativní záměr podroben kritice zejména (ale nikoli výhradně) s poukazem, že nedobrovolná přeměna dosavadních právních forem zdravotnických zařízení na veřejná nezisková ústavní zdravotnická zařízení představuje nepřipustný zásah zákonodárce do práva na samosprávu územních samosprávných celků, a příslušná ustanovení zákona o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních zrušil. K přeměně stávajících právních forem na veřejná nezisková ústavní zdravotnická zařízení tak nedošlo. Současně však také ale nedošlo ani ke zřízení žádného jiného, byť jediného, veřejného neziskového ústavního zdravotnického zařízení¹⁹⁸ a s účinností ke konci roku 2011 byl tento zákon zcela zrušen. Tato právní forma se tak v praxi ukázala jako zcela neživotaschopná.

5.4.5 Veřejný ústav jako akciová společnost a „veřejná právnická osoba“

Z již uvedeného je patrné, že současná úprava veřejnoprávních forem veřejného ústavu není zdaleka ideální. A to jak z pohledu platného práva, tak také z pohledu ne zcela koncepčního přístupu zákonodárce k problematice. Jakým způsobem by však bylo možné tuto situaci řešit? Jako nevyhovující se v první řadě jeví samotná příspěvková organizace jakožto nejobecnější z forem veřejného ústavu. Důvody již byly zmíněny. V první řadě jde zejména o obecný limit spočívající v nezpůsobilosti příspěvkové organizace

¹⁹⁶ Pospíšil, P., op. cit., s. 65.

¹⁹⁷ Nález Ústavního soudu publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 483/2006 Sb.

¹⁹⁸ Pospíšil, P., op. cit., s. 63-65.

vlastnit majetek. V druhé řadě může jít také o vnitřní fungování příspěvkové organizace (např. s ohledem na pravidla pro hospodaření či absenci podrobnější úpravy řídicích orgánů), které bývá z pozice praxe označováno jako nepružné. Konečně lze rezervy spatřovat také v nepřehledné a v mnoha aspektech neúplné právní úpravě obou podob příspěvkové organizace, která více než komplexní úpravu právní formy moderního veřejného ústavu připomíná spíše způsob, jakým byla příspěvková organizace upravena ještě v socialistickém právu.

Důsledky tohoto neuspokojivého stavu mohou být přinejmenším dvojího rázu. Limity příspěvkové organizace jakožto obecné formy veřejného ústavu jednak vytváří potřebu zavádění dalších (*ad hoc*) zvláštních právních forem. Zřejmě platí, že čím komplexnější a univerzálnější obecná forma bude, tím méně bude v praxi tato potřeba vznikat. V souvislosti s limity právní formy příspěvkové organizace však může docházet také ke snaze odlišné, spočívající v transformaci příspěvkových organizací na právní formy „neústavního typu“, zejména obchodní společnosti. Jako ilustraci tohoto přístupu lze uvést do značné míry medializovaný věcný záměr z roku 2008, v jehož rámci byl zvažován přechod státních zdravotnických zařízení (především pak fakultních nemocnic) z dosavadní právní formy státní příspěvkové organizace na modifikované akciové společnosti.¹⁹⁹ Tento záměr byl po kritickém přijetí²⁰⁰ nakonec v témže roce opuštěn.²⁰¹

¹⁹⁹ Prostřednictvím tohoto věcného záměru mělo dojít k transformaci státních zdravotnických zařízení univerzitního typu na základě tehdy připravovaného zákona o univerzitních nemocnicích a zařízení neuniverzitního typu na základě privatizačních projektů podle zákona o velké privatizaci (zákon č. 92/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

²⁰⁰ V právní literatuře viz např. Stuna, S., Švestka, J., op. cit., s. 367. Uvedení autoři tento záměr odmítají zejména s ohledem na nevhodnost právní formy akciové společnosti pro specifickou činnost fakultních nemocnic, která v sobě mimo poskytování zdravotní péče zahrnuje také vysoce specializovanou pedagogickou a vědeckou činnost, a také pro nepřehlednost a komplikovanost navrhovaného legislativního řešení (včetně obav z možného zneužití postupu podle zákona o velké privatizaci), viz předcházející poznámka.

²⁰¹ Obdobná diskuse proběhla již v roce 2003 v souvislosti s přechodem státních zdravotnických zařízení na kraje na základě zákona o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, a o vhodné právní formě pro tato zařízení. Také tehdy byla předkládána varianta transformace dosavadních státních příspěvkových organizací na obchodní společnosti. Avšak v konečném znění zákona byla zdravotnická zařízení ponechána v původní formě, resp. přešla na příspěvkové organizace územních samosprávních celků, což ale nijak nevyloučilo možnost jejich následné transformace na akciové společnosti (přesněji řečeno jejich zrušení a založení obchodní společnosti za stejným účelem).

Zůstaňme ještě krátce u problematiky akciové společnosti jako možné právní formy veřejného ústavu. V souvislosti s výše uvedenými snahami přirozeně vyvstává otázka, zda by tato soukromoprávní forma mohla představovat náhradu za veřejnoprávní formy „ústavního typu“. Již z pohledu na podstatu akciové společnosti je ovšem odpověď na tuto otázku převážně záporná. Jak na konto akciové společnosti uvádí S. Stuna a J. Švestka, „akciová společnost je svou podstatou nejsložitější formou obchodních společností. Její velká frekventovanost v podnikatelské oblasti a tím i její přednosti jsou úzce spjaty především s tím, že umožňuje anonymitu akcionářů a omezuje jejich podnikatelská rizika hodnotou vlastněných akcií. Zároveň forma akciové společnosti umožňuje na základě stanoveného principu převoditelnosti akcií značnou operativnost kapitálových investic.“²⁰² Nejeví se přitom, že by právě tyto přednosti uplatňované v podnikatelské sféře měly být významné pro právní formu veřejného ústavu.²⁰³

Mimo toho pak pochopitelně akciová společnost jakožto právnická osoba ze svého účelového zaměření²⁰⁴ zisková ani (principiálně) neodpovídá povaze veřejného ústavu. Dá se (zjednodušeně) říci, že účelem existence akciové společnosti je zhodnocování majetku svého „zřizovatele“ (akcionářů), ať již přímo formou vytváření zisku či zprostředkovaně prostřednictvím zvyšování majetkové hodnoty obchodního podílu. Účel veřejného ústavu pak lze ve vztahu k majetku zřizovatele vyjádřit jako racionální užívání tohoto majetku k poskytování určitých služeb ve veřejném zájmu. Toto užívání majetku zřizovatele je přitom zpravidla s jeho zhodnocováním z jeho povahy neslučitelné. Při poskytování služeb veřejným ústavem ostatně nejenže nemusí dojít ke zhodnocování majetku zřizovatele, ale pravidelně dochází spíše k jeho konzumaci, aniž by z toho měl zřizovatel veřejného ústavu jakýkoli bezprostřední (ekonomický) přínos a aniž by současně tato skutečnost měla být v činnosti veřejného ústavu jakkoli na závadu. Služby jsou veřejným ústavem koneckonců poskytovány v zájmu veřejném,

²⁰² Stuna, S., Švestka, J., op. cit., s. 369.

²⁰³ Jak v tomto smyslu konstatují S. Stuna a J. Švestka ve vztahu k akciové společnosti jako možné právní formě univerzitních nemocnic, viz Stuna, S., Švestka, J., op. cit., s. 367.

²⁰⁴ K účelovému zaměření právnických osoby viz Hurdík, J. *Právnické osoby a jejich typologie*. 2. dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 64.

nikoli v soukromém zájmu zřizovatele. Akciová společnost by tak musela při poskytování takovýchto služeb neustále jednat v rozporu s jejími výchoďskými, tak jak jsou obecně nastavena.

Tomuto způsobu fungování veřejného ústavu zpravidla odpovídá také úzký vztah veřejného ústavu a jeho zřizovatele včetně napojení veřejného ústavu na rozpočet zřizovatele finančními vztahy (např. příspěvkem nebo odvodem, jak již bylo uvedeno u příspěvkové organizace), jehož prostřednictvím může či dokonce musí být majetek daný k dispozici veřejnému ústavu zřizovatelem „doplňován“ (zřizovatel hradí ztrátu veřejného ústavu). Takovýto analogický vztah akciové společnosti a jejích akcionářů si však lze sotva představit a zjevně neodpovídá výše uvedenému pojetí „omezení podnikatelského rizika“ akcionářů. Forma akciové společnosti nezaručuje ani neměnnost vlastnické struktury ať již z důvodu možného převodu akcií na subjekty odlišné od zřizovatele, či na základě zvýšení základního kapitálu dalším úpisem akcií. Obecně pak akciová společnost především ze své povahy nedisponuje mechanismy, kterými by bylo možné zajistit ochranu veřejného zájmu v její činnosti.

Zdá se tak, že k úpravě veřejného ústavu v právní formě akciové společnosti nelze zcela vystačit s obecnou formou akciové společnosti, tak jak je obsažena v zákoně o obchodních korporacích (zákon č. 90/2012 Sb.). Nelze se tak ani vyhnout jejím modifikacím, jak bylo ostatně zvažováno v roce 2008 v souvislosti s transformací státních zdravotnických zařízení. Bude-li ovšem akciová společnost modifikována takto takříkajíc od základu, dost dobře se může stát, že výsledkem těchto modifikací bude právní forma, která bude své předloze v zákoně o obchodních korporacích podobna spíše názvem nežli svou původní podstatou. Přitom tyto modifikace bude zřejmě tak jako tak třeba realizovat formou nového zákona, který tak nepřinese ani efekt zjednodušení právní úpravy. Lze se pak ptát, zda má takový postup ještě vůbec rozumný smysl. V této souvislosti se pak nabízí spíše řešení spočívající v konstrukci nové právní formy, která by odstranila nedostatky příspěvkové organizace, avšak na veřejnoprávním základě.²⁰⁵

²⁰⁵ K tomuto závěru (ve vztahu k fakultním nemocnicím) dochází také S. Stuna a J. Švestka, viz Stuna, S., Švestka, J., op. cit., s. 369-371.

P. Havlan již delší dobu v souvislostech jednotlivých veřejnoprávních forem veřejného ústavu a zejména stávající podoby příspěvkové organizace upozorňuje na potřebu jiného, tentokrát však koncepčního řešení.²⁰⁶ Tímto řešením by dle tohoto autora mohlo být vytvoření nových „veřejných právnických osob“ jako univerzálního institutu pro celou sféru veřejné správy.²⁰⁷ Tato koncepce v první řadě předpokládá, že „veřejnými právnickými osobami“ by byly nahrazeny nynějších příspěvkové organizace, P. Havlan ale nevylučuje ani jejich užití pro případy „institucionálního“ zajištění podnikatelských aktivit např. pro situace, kdy je nutno stoprocentní majetkovou účastí územního samosprávného celku zajistit výkon určité hospodářské (podnikatelské) činnosti, které jsou dnes územními samosprávnými celky zajišťovány prostřednictvím obchodních společností těmito celky zakládaných.²⁰⁸ „Veřejná právnická osoba“ by tak mohla být veřejnoprávní formou nejen veřejného ústavu, ale také veřejného podniku (v pojetí P. Havlana veřejného podniku v nejužším slova smyslu²⁰⁹).

Tato „veřejná právnická osoba“ by především již byla plně způsobilá vlastnit majetek a nebyla pouhým vykonavatelem majetkových práv k majetku zřizovatele, čímž by odstraňovala majetkoprávně neuspokojivý stav příspěvkových organizací. V souvislosti s tímto principiálním posunem by dle Havlana musely být řešeny také některé klíčové otázky, jako např. nové definování role zřizovatele „veřejné právnické osoby“ zejména „s ohledem na vymezování úkolů a financování těchto subjektů či nové nastavení kontrolního, popř. schvalovacího mechanismu vůči těmto osobám apod.“²¹⁰ Dodejme, že „veřejná právnická osoba“ by současně mohla být „vybavena“ řadou jiných vlastností, které jsou pokládány za přednosti obchodních společností oproti současným příspěvkovým organizacím.²¹¹ Mohla by tak být kupříkladu jasně definována odpovědnost orgánů „veřejné právnické osoby“ z výkonu jejich funkce či volněji upraven režim odměňování pracovníků

²⁰⁶ Viz např. Havlan, P. „Institucionalizovaný“ výkon vlastnického práva a jiných majetkových práv územních samosprávných celků a jeho perspektivy. *Právník*. Praha: Academia, 2004, 143, č. 8, s. 826-827.

²⁰⁷ Havlan, P., 2005, op. cit., s. 10-11.

²⁰⁸ Tamtéž, s. 11.

²⁰⁹ Havlan, P., 2004, op. cit., s. 828.

²¹⁰ Havlan, P., 2005, op. cit., s. 11.

²¹¹ Pospíšil, P., op. cit., s. 89.

„veřejné právnické osoby“, který v případě příspěvkové organizace vychází kogentně z nařízení vlády o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě (nařízení č. 564/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Mohl by tak být vytvořen prostor pro odměňování pracovníků nikoli pouze na tarifním principu, ale také (v přiměřené míře) ve vazbě na výsledky činnosti „veřejné právnické osoby“.²¹²

Uvedené lze shrnout slovy, že právě „veřejná právnická osoba“ by mohla být onou skutečně univerzální právní formou (nejen) veřejného ústavu. V současnosti však nic nenaspovídá tomu, že by takové řešení mohlo být v dohledné době přijato.

5.5 Exkurz: Organizační složky státu a příspěvkové organizace v oblasti ochrany veřejného zdraví

Systém hygienické služby (nyní označovaný jako systém ochrany a podpory veřejného zdraví) zahrnující orgány a zařízení hygienické služby (nyní ochrany a podpory veřejného zdraví) existuje ve své moderní konstituované podobě na území bývalé Československé republiky a nynější České republiky již více než šedesát let. Předmětem našeho zájmu však bude především podoba tohoto systému v období po účinnosti zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. Jak tento zákon, tak zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví nabyly účinnosti ve stejný den, 1. ledna 2001.

Za pozornost stojí téměř devadesátiletá historie Státního zdravotního ústavu. Ten byl zřízen s účinností od 31. října 1925 zákonem č. 218/1925 Sb., o zřízení, působnosti o organizaci Státního zdravotního ústavu republiky Československé za významného finančního přispění Rockefellerovy nadace.²¹³ Podle § 3 odst. 1 tohoto zákona ústav nese jméno „Státní zdravotní ústav republiky Československé“ a skládá se z ústavu hlavního (ústředního) a poboček. Úkolem tohoto ústavu bylo vykonávat pro státní zdravotní správu odborně-vědecké práce a zkoumání, kterých je třeba k účinným zdravotním opatřením, podporovat výchovu v preventivní medicíně,

²¹² Tamtéž.

²¹³ Vybudování SZÚ (1921-1939). Dostupné online: <http://www.szu.cz/vybudovani-szu-1921-1939>

jakož i pečovat o praktickou odbornou výchovu zdravotnického personálu. Podle § 3 odst. 3 tohoto zákona je vláda oprávněna dle potřeb veřejného zdravotnictví zakládat, měnit či rušit jednotlivá oddělení ústavu hlavního (ústředního) i poboček a podle potřeby k nim přiřazovat či s nimi slučovat dosavadní veřejné ústavy s jejich působností v oboru zdravotní péče. Státní zdravotní ústav byl podřízen tehdejšímu ministerstvu veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy.

Na Slovensku byl s účinností od 19. května 1939 zákonem č. 101/1939 Sl. Z., o Štátnom zdravotne-sociálnom ústave zřízen tento Státní zdravotně-sociální ústav v Bratislavě. Tento ústav byl podřízen slovenskému Ministerstvu vnitra a jeho úkolem bylo provádět odborné výzkumy pro státní zdravotní správu, odborně vychovávat a prakticky vycvičovat zdravotnický, lékařský a pomocný personál, podporovat výchovu v preventivním a sociálním lékařství a provádět veřejně-zdravotnickou propagandu. Lze říci, že tento zákon byl svým obsahem podobný českému zákonu z roku 1925.

Ze Státního zdravotního ústavu republiky Československé a Státního zdravotně-sociálního ústavu byl zákonem č. 70/1949 Sb., o Státním zdravotnickém ústavu zřízen Státní zdravotnický ústav. Tento ústav měl hlavní ústav v Praze, oblastní ústav pro Slovensko v Bratislavě a pobočky. Pobočky je oprávněn zřizovat a rušit ministr zdravotnictví v dohodě s ministrem financí. Ústav provádí jako složka státní zdravotní správy odborně vědecké, výzkumné, vyšetřovací, kontrolní a jiné odborné práce v oboru zdravotnictví, potřebné pro řízení, provádění a kontrolu jednotné zdravotnické politiky. V té době prováděl Státní zdravotnický ústav též výzkum a kontrolu léčiv, než byl na základě vyhlášky č. 102/1952 Ú. l. z jeho části zřízen Státní ústav pro kontrolu léčiv, který tuto agendu převzal. Mezi další úkoly ústavu patřilo vzdělávání a odborný výcvik zdravotnických pracovníků pro veřejnou zdravotní službu a podílení se na zdravotnické výchově lidu, zejména v oboru ochranné zdravotní péče.

Od roku 1949 se začaly zakládat ve větších, podle tehdejší územní organizace krajských městech pobočky Státního zdravotního ústavu. Bylo to nejprve v Přerově a Ostravě, následovaly Olomouc, Plzeň, Hradec Králové, České Budějovice, Jihlava, Opava, Ústí n. Labem, Uherské Hradiště, Liberec

a další, v celkovém počtu 25.²¹⁴ Zákonem č. 4/1952 Sb., o hygienické a protiepidemické péči byl zákon č. 70/1949 Sb. zrušen a z poboček Státního zdravotnického ústavu vznikly na základě oběžníku Ministerstva zdravotnictví č. 30/1952 Sb. ob. hygienicko-epidemiologické stanice v působnosti národních výborů. Lze tedy říci, že celý současný systém hygienických stanic byl vybudován na základech Státního zdravotního (zdravotnického) ústavu.

Státní zdravotní ústav jako centrální instituce s celostátní působností a s posláním chránit a podporovat veřejné zdraví, zabývat se prevencí nemocí a sledovat vliv životního prostředí na zdravotní stav obyvatelstva byl znovu zřízen (či lépe řečeno obnoven) k 1. lednu 1992. Zákonný základ své existence získal Státní zdravotní ústav zpět až zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, s účinností od 1. ledna 2001.

Zákon o ochraně veřejného zdraví tehdy přinášel zcela novou úpravu práv a povinností v oblasti veřejného zdraví po více než třiceti letech. Soustavu orgánů a zařízení ochrany veřejného zdraví však více méně převzal z předchozího systému hygienické služby, odvíjejícího se od zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. Základní soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví tvořily Ministerstvo zdravotnictví, krajsí hygienici a okresní (v Praze, Brně a Plzni označovaní jak městští) hygienici.

Krajské hygienické stanice a okresní hygienické stanice podle tehdejší právní úpravy nebyly správními úřady, ale zařízeními, poskytujícími péči, souhrnně označovanými jako zařízení ochrany veřejného zdraví. Krajské hygienické stanice byly zřízeny přímo zákonem jako příspěvkové organizace Ministerstva zdravotnictví.

U okresních hygienických stanic je obtížné hovořit o tom, že byly zřízeny zákonem, neboť zákon výslovně nestanovil právní formu každého jednotlivého zařízení. V ust. § 86 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví v tehdy platném znění bylo stanoveno, že „okresní hygienické stanice se zřizují v sídlech okresních úřadů, a to jako příspěvkové nebo rozpočtové organizace

²¹⁴ Reorganizace ústavu (1949-1989). Dostupné online z: <http://www.szu.cz/the-era-of-reorganisations-1949-1989>

okresního úřadu; jejich zřizovatelem je okresní úřad. Městské hygienické stanice ve městech Brno, Plzeň a v hlavním městě Praze jsou rozpočtovými nebo příspěvkovými organizacemi těchto měst.“

Bylo tedy třeba je spíše pokládat za zřízené rozhodnutím příslušného okresního úřadu, resp. města, v němž teprve bylo specifikováno, zda konkrétní okresní hygienická stanice bude mít právní formu rozpočtové nebo příspěvkové organizace. S ohledem na § 51 odst. 1 zákona o majetku České republiky bylo třeba na ty okresní hygienické stanice, které nebyly zřízeny jako příspěvkové organizace, pohlížet jako na organizační složky státu, resp. již takto měly být po 1. lednu 2001 okresními úřady zřízeny. Činnost zařízení ochrany veřejného zdraví byla vymezena v § 86 odst. 3 a 6 zákona o ochraně veřejného zdraví v tehdy platném znění.

Tento systém existoval až do konce roku 2002, kdy došlo k významné reformě systému výkonu veřejné správy a ke zrušení okresních úřadů. V souvislosti se zrušením okresních úřadů bylo třeba vyřešit strukturu systému ochrany a podpory veřejného zdraví. Jelikož stávající systém byl neudržitelný i s ohledem na to, že krajské a okresní hygienické stanice nevykonávaly státní správu *de iure*, ale pouze se na jejím výkonu podílely (*de facto* ji tedy vykonávaly), byla učiněna poměrně zásadní změna. Okresní hygienici a okresní hygienické stanice jako okresní územní struktura byli zcela zrušeni a s účinností od 1. ledna 2003 vzniká nová struktura tvořená Ministerstvem zdravotnictví a krajskými hygienickými stanicemi, nyní již jako organizačními složkami státu a správními úřady.²¹⁵

Nově také dochází k oddělení výkonu státní správy od odborných zdravotnických činností. V krajích vznikají zdravotní ústavy a zákonný podklad své existence získává již existující Státní zdravotní ústav. Zdravotní ústavy a Státní zdravotní ústav jsou zřízeny jako příspěvkové organizace – zdravotnická zařízení, k nimž funkci zřizovatele vykonává Ministerstvo zdravotnictví. Ke dni jejich vzniku do nich byl vložen majetek podle dikce čl. CXVII bodu 19 zákona č. 320/2002 Sb.

Státní zdravotní ústav v hlavní činnosti připravuje podklady pro národní zdravotní politiku, pro ochranu a podporu zdraví, zajišťuje metodickou

²¹⁵ Srov. čl. CXVII body 16 – 20 zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

a referenční činnost na úseku ochrany veřejného zdraví, provádí monitorování a výzkum vztahů životních podmínek a zdraví, zajišťuje mezinárodní spolupráci, kontroluje kvalitu poskytovaných služeb v ochraně veřejného zdraví, zajišťuje postgraduální výchovu v lékařských oborech ochrany a podpory zdraví a provádí zdravotní výchovu obyvatelstva.

Zdravotní ústavy v hlavní činnosti provádějí vyšetřování a měření složek životních a pracovních podmínek a výrobků, vyšetřování biologického materiálu a provádějí biologické expoziční testy pro účely výkonu státního zdravotního dozoru. Dále zajišťují sledování ukazatelů zdravotního stavu obyvatelstva, monitorování vztahů zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí a životních a pracovních podmínek, připravují podklady pro hodnocení a řízení zdravotních rizik a pro činnost orgánu ochrany veřejného zdraví jako složky integrovaného záchranného systému, podílejí se na provádění místních programů ochrany a podpory zdraví, provádějí výchovu k podpoře a ochraně veřejného zdraví a poskytují poradenské služby a další služby na úseku ochrany veřejného zdraví.

Další úkoly Státního zdravotního ústavu a zdravotních ústavů stanoví Ministerstvo zdravotnictví statutem.

Na základě zákona č. 115/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se s účinností od 1. června 2012 dvanáct zdravotních ústavů zrušuje a zůstávají zachovány dva zdravotní ústavy, se sídlem v Ústí nad Labem a v Ostravě. Současně dochází k zákonnému přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů, dalších právních vztahů (včetně práva hospodařit s majetkem státu) a účastenství v soudních, správních a jiných řízeních zrušených zdravotních ústavů na dva zachované podle pravidel v přechodných ustanoveních k uvedenému zákonu.

6 VEŘEJNÝ PODNIK

6.1 Pojem veřejný podnik

Veřejný podnik je ze základních kategorií právnických osob veřejného práva patrně tou nejméně jasnou. To je obdobně pojmu veřejného ústavu dáno zejména skutečností, že pojem veřejný podnik je pojmem mnohovýznamovým. Avšak na rozdíl od veřejného ústavu, který lze alespoň v užším smyslu tohoto pojmu uchopit jako určité zařízení, které buď právní subjektivitu má, či nikoli, veřejný podnik ani v jeho užším smyslu takto jednoznačně uchopit nelze. Rozsah významů pojmu veřejný podnik totiž může, jak se zdá, zahrnovat jak veřejný podnik jako právnickou osobu (nemusí ale ještě jít nutně o právnickou osobu veřejného práva), tak také určitou činnost či výkon propůjčeného oprávnění. Veřejný podnik tak s právnickou osobou veřejného práva jednoduše ztotožnit nelze, přičemž se lze ptát, v kterých případech o právnickou osobu veřejného práva půjde. Zastoupen je v teorii také názor, že veřejný podnik právnickou osobou veřejného práva zkrátka není vůbec.²¹⁶ Platí-li, jak bylo uvedeno v úvodní teoretické části této monografie, že rozlišování právnických osob na osoby práva soukromého a práva veřejného je rozlišováním v principu nesnadným, zdá se, že pro veřejné podniky jakožto právnické osoby to platí dvojnásob.

Obdobně veřejnému ústavu právní řád pojem veřejný podnik (ve zkoumaném obecném správněprávním smyslu) nevymezuje. I pro veřejný podnik tak platí, že jde o v zásadě konstrukt právní nauky. Nutno však dodat konstrukt svébytný a specifický. Poněkud matoucí totiž může být skutečnost, že obchodní zákoník (zákon č. 513/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) až do nedávné a tak dosud zdaleka nezažité rekodifikace soukromého práva používal pojem *podnik* bez přívlastku, který mohl navozovat mylný dojem, že veřejný podnik je pouze „veřejnoprávní variantou“ podniku ve smyslu tehdejšího obchodního zákoníku a tedy podniku v soukromoprávním smyslu. Obsah doktrinálního pojmu veřejný podnik je ovšem v zásadě odlišný a podstatně rozmanitější.

²¹⁶ Beran, K. *Právnické osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, s. 47.

Jak uvádí S. Plíva, podnik v soukromoprávním smyslu byl v klasické teorii obchodního práva chápán jako předmět právních vztahů, kterým disponuje podnikatel.²¹⁷ Toto pojetí se výslovně odráželo i ve znění obchodního zákoníku, který podnikem rozuměl soubor hmotných a nehmotných složek podnikání, který byl současně považován za věc hromadnou. Jinými slovy, podnik v tomto smyslu není subjektem práva, nýbrž je pouhým předmětem práv a povinností, který náleží podnikatelům. Toto pojetí ze své podstaty vylučuje existenci podniku jako samostatného právního subjektu. Vedle podniku ve smyslu soukromoprávním však souběžně existuje také podnik veřejný jako svébytný pojem. Nicméně ani samotný pojem veřejný podnik není významově jednotný. Předválečná nauka rozlišovala vícero významů tohoto pojmu v závislosti na povaze činností či úkolů, které byly veřejným podnikem zajišťovány. Pod tento pojem spadaly také určité právnícké osoby a k jejich označení ostatně také bylo mnohdy pojmu podnik užíváno. Vzájemnou zaměnitelnost pojmu podnik jakožto subjektu a objektu v předválečném období snižovala praxe, v rámci níž byl podnik v soukromoprávním smyslu v právních předpisech označován odlišně jako obchodní závod. Nedělo se tak však vždy zcela důsledně.

Dá-li se hovořit v předválečném období o určité distinkci mezi podnikem soukromým a veřejným, o následujícím období socialistického práva to, a to patrně nijak překvapivě, neplatí. Počínaje tzv. středním občanským zákoníkem (zákon č. 141/1950 Sb., ve znění pozdějších předpisů) byl pojem podnik pro potřeby socialistické ekonomiky personifikován a užíván výhradně pro označení rozličných socialistických organizací jakožto právníckých osob *sui generis*.²¹⁸ Odklon od pojetí podniku jako výhradně subjektu práva pak představoval až již zmíněný obchodní zákoník. Šlo však pouze o legislativní depersonifikaci podniku ve smyslu soukromoprávním, nikoli depersonifikaci podniku veřejného jakožto obsahově odlišného doktrinárního pojmu. Společně s rekodifikací soukromého práva je pro pojem podnik v soukromoprávním smyslu OZ opět užíváno dřívější označení obchodní závod,

²¹⁷ Plíva, S. Podnik. In: Hendrych, D., Fiala, J. *Právnícký slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 715.

²¹⁸ Tamtéž.

přičemž tvůrci OZ tuto záměnu v důvodové zprávě vysvětlují právě výše naznačenou vícevýznamovostí pojmu podnik, kdy tento pojem není užíván pouze k označení předmětu právních vztahů, ale také právních subjektů.

Zřejmě nejvýznamnějším dalším legislativním výskytem pojmu podnik je právo Evropské unie. Přesněji pak pojem podnik, jak uvádí J. Kindl, „plní roli adresáta právních norem evropského práva ochrany hospodářské soutěže, a je tak jedním ze stěžejních pojmů používaných evropským soutěžním právem“, a je obdobou pojmu soutěžitel v českém právu.²¹⁹ Užíván je jak v pramenech práva primárního (Smlouva o založení Evropského společenství), tak v právu sekundárním (např. v nařízení č. 139/2004/ES, o kontrole spojování podniků). Právem Evropské unie je přitom užíván také přímo pojem veřejný podnik (směrnice č. 80/723/EHS, o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky), a to zejména v kontextu obecného zákazu státních podpor. Hlediskem pro kvalifikaci určitého podniku jako podniku veřejného je podle čl. 2 směrnice o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky rozhodující vliv, který mohou mít členské státy nad takovýmto podnikem, ať již bude realizován prostřednictvím vlastnického práva, finanční účasti v něm nebo pravidly, jimiž je řízen.

Pojetí veřejného podniku v právu Evropské unie je tak především pojetím ekonomickým, které odráží faktický (byť i jen potencionální) vliv státu na podnik jakožto určitou entitu, přičemž není podstatné, jaká je její bližší charakteristika či povaha (viz funkční pojetí pojmu podnik v evropském právu²²⁰). Jeví se však, že pro veřejný podnik ve smyslu doktríny správního práva takové hledisko podstatné není a veřejným podnikem bude i podnik, vůči kterému uplatnění vlivu státu ve výše popsaném smyslu v úvahu nepřípadá. V tomto směru se pojem veřejný podnik užívaný v právu Evropské unie a pojem veřejný podnik v doktríně správního práva v zásadě neprotínají. Shodu v konkrétním případě sice pochopitelně vyloučit nelze (mnohdy jí naopak bude možné přímo předpokládat), půjde však o shodu na základě kumulativního naplnění v zásadě odlišných kritérií.

²¹⁹ Kindl, J. Podnik nebo soutěžitel... záleží na tom? *Právní rozhledy*. 2006, č. 5, s. 161.

²²⁰ Tamtéž, s. 170.

Předválečná věda správního práva jednotnou definici veřejného podniku nepodává, jak totiž poukazuje J. Havelka, vymezování a ohraničování tohoto jevu je velmi rozmanité a stejně tak rozmanité jsou také názory těch, kteří se touto otázkou zabývali.²²¹ V současné vědě správního práva veřejný podnik nepatří k jevům, kterým by byla věnována větší pozornost, na uvedeném se tedy dodnes mnoho nezměnilo. Předválečná nauka v nejobecnější rovině veřejný podnik pojímala dvojím způsobem jako veřejný podnik v širším a užším slova smyslu. „V širším slova smyslu rozumí nauka správního práva veřejným podnikem činnost zvláště kvalifikovanou s omezenou časovou dobou na rozdíl od ústavu veřejného, kde jde o činnost trvalou.“²²² V užším slova smyslu nabýval v předválečné nauce pojem veřejný podnik vícero významů, které D. Hendrych shrnuje následovně:

- „soukromý podnik obstarávající určitou část úkolů veřejné správy, a to zpravidla na základě koncese nebo veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi subjektem soukromého podnikání na jedné straně a oprávněným zástupcem subjektu veřejné správy na straně druhé;
- výkon určitého vrchnostenského (výsostného) práva soukromou osobou (fyzickou nebo právnickou), propůjčeného jí zákonem nebo na základě zákona pro určitou část veřejné správy, zpravidla formou autorizace [...];
- každou hospodářskou činnost veřejnoprávních subjektů. V tomto pojetí je veřejným podnikem všechno, co provozuje stát, obce, veřejnoprávní korporace, ústavy, podniky nebo fondy na úseku hospodářské (nikoli vrchnostenské) činnosti a co by stejně mohli činit soukromníci.“²²³

Pod prvně uvedenou významovou kategorií si lze představit různé formy přenosu úkolů veřejné správy z veřejnoprávních subjektů na soukromoprávní podnikatelské subjekty. Může jít např. o v praxi poměrně časté zajišťování dopravní obslužnosti na určitém území územních samosprávních celků na základě veřejnoprávní smlouvy se soukromým dopravcem. Takový dopravce pak patrně bude po vymezenou dobu zajišťování dopravní obslužnosti veřejným podnikem ve výše uvedeném smyslu. Nelze vyloučit,

²²¹ Havelka, J. Podniky státní a veřejné. In: Hoetzel, J., Weyr, F., Pošvár, J., Štafl, A. *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Rovnost, 1948, s. 125.

²²² Tamtéž.

²²³ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 105-106.

že plnění těchto úkolů bude přeneseno na soukromoprávní podnikatelský subjekt, jehož zakladatelem bude přímo subjekt veřejnoprávní, o zajištění jehož úkolů jde. V takovém případě ale bude možné takový subjekt podřadit spíše přímo pod poslední z kategorií veřejného podniku v užším smyslu, tedy hospodářskou činnost veřejnoprávních subjektů samotných.

Druhá významová kategorie se kategorií první do značné míry přibližuje, jelikož v obou případech jde o určité obstarávání úkolů veřejné správy, jak však uvádí D. Hendrych, v tomto druhém případě jde o propůjčení pravomoci, která by jinak náležela orgánu veřejné moci (zejména správnímu úřadu), a toto zmocnění musí být výslovně založeno zákonem.²²⁴ D. Hendrych v této souvislosti dále dodává, že „[p]rostředky, které je oprávněna soukromá osoba k výkonu propůjčené pravomoci používat, jsou proto shodné s těmi, které má v dané oblasti své působnosti správní úřad (např. vydává správní rozhodnutí, vybírá poplatky)“, přičemž mezi osobou, které byla pravomoc propůjčena a třetími osobami současně vznikají namísto vztahů soukromoprávních vztahy administrativněsprávní a výkon této pravomoci je ze strany státu podroben doзору.²²⁵ Jako příklad takového veřejného podniku lze uvést stanice technické kontroly motorových vozidel, vodní stráž či úřední úkony lékařů.²²⁶

Konečně třetí významová kategorie veřejného podniku v užším smyslu představuje formu podnikání samotných veřejnoprávních subjektů, pod kterým si patrně lze představit jak podnikání veřejnoprávních subjektů přímo, pokud to jejich právní forma umožňuje, tak také podnikání prostřednictvím subjektů jiných a k tomu určených (zejména obchodních společností podle soukromého práva). Podnikání veřejnoprávních subjektů přímo, spočívá-li těžiště jejich činnosti v činnosti jiné, z těchto subjektů zřejmě veřejné podniky neučiní, jako je tomu např. u veřejných ústavů, které budou podnikat v zásadě pouze v rámci své činnosti vedlejší, nikoli pak převažující činnosti hlavní. Jako příklad podnikání veřejnoprávních subjektů prostřednictvím subjektů jiných si lze představit zejména obchodní společnosti zakládané územními samosprávnými celky jako tzv. komunální podniky,

²²⁴ Tamtéž, s. 105.

²²⁵ Tamtéž, s. 105-106.

²²⁶ Tamtéž, s. 106.

kteří mají zpravidla za úkol (na podnikatelském základě) zajišťovat různé veřejné služby na území příslušného územního samosprávného celku. Může jít např. o služby dopravy, svozu a ukládání komunálního odpadu, dodávek vody, údržby pozemních komunikací či určité kulturní a rekreační služby. Podnikání prostřednictvím jiných subjektů se ale nemusí omezovat pouze na územní samosprávu, může jít také o podnikání státu prostřednictvím státních podniků jako specifické formy veřejného podniku upravené veřejným právem.

Mimo nastíněných pojetí veřejného podniku v širším a užším slova smyslu se nabízí ještě pojetí užší, které zastává P. Havlan. Dle tohoto autora je na místě, jde-li o potřebu stoprocentní majetkové účasti územního samosprávného celku na hospodářské činnosti uvažovat o legislativním zakotvení institutu veřejného podniku *v nejužším smyslu*,²²⁷ tedy jinak řečeno o zakotvení určité veřejnoprávní formy komunálního podniku. Podstata tohoto návrhu dle Havlana spočívá v tom, že za současné situace je veřejný majetek územních samosprávných celků vkládán do soukromoprávní obchodní společnosti. Tento majetek však tímto „přesunem“ neztrácí na svém „veřejném charakteru“, resp. na tento „veřejný charakter“ tohoto majetku nelze rezignovat. Na nakládání s majetkovými účastmi územních samosprávných celků v komunálních podnicích pak sice lze vztáhnout rozšiřujícím výkladem určité povinnosti, avšak absentuje zákonná úprava speciálních pravidel pro nakládání s nimi.²²⁸ Veřejné podniky v nejužším smyslu by pak ze své povahy byly (pouze) právními osobami veřejného práva. Za právní formu veřejného podniku v nejužším smyslu lze v současné úpravě považovat již zmíněný státní podnik.

6.2 Veřejný zájem a ziskovost

Chceme-li porozumět obsahu pojmu veřejný podnik, klíčovými se jeví především účel jeho existence a činnosti. Za veřejný podnik totiž zřejmě nebude možné považovat úplně každé podnikání veřejnoprávního subjektu,

²²⁷ Havlan, P. „Institucionalizovaný“ výkon vlastnického práva a jiných majetkových práv územních samosprávných celků a jeho perspektivy. *Právník*. Praha: Academia, 2004, č. 8, s. 828.

²²⁸ Tamtéž.

nýbrž pouze takové podnikání, které je *pojeno s veřejným zájmem*.²²⁹ Veřejný podnik je ostatně teorií správního práva (stejně jako kategorie veřejnoprávní korporace či veřejného ústavu) řazen mezi subjekty veřejné správy.²³⁰ Těmto subjektům pak náleží také její výkon, který se ze své povahy děje ve veřejném zájmu. Veřejným podnikem v pravém slova smyslu tak zřejmě nebude majetková účast veřejnoprávního subjektu v obchodní společnosti, která je vedena čistě investičním záměrem a u které nelze, snad jen vyjma snahy o zhodnocení veřejného majetku, veřejný zájem bezprostředně vysledovat.

Poněkud problematické však může být to, že propojení činnosti veřejného podniku s veřejným zájmem nemusí být na první pohled dobře patrné, jelikož veřejný podnik při své podnikatelské činnosti vystupuje tak, jak zpravidla vystupují subjekty správy soukromé. Jak v této souvislosti uvádí D. Hendrych, „[s]oukromá správa je spojována často s hospodářskou aktivitou fyzických nebo právnických osob [...] na rozdíl od správy veřejné jako činnosti převážně vrchnostenské.“²³¹ Pro činnost veřejného podniku je pak charakteristická právě tato hospodářská aktivita nežli vrchnostenské vystupování. Současně také platí, že stejně jako hospodářská aktivita subjektů soukromé správy není hospodářská aktivita veřejného podniku tak úzce svázána právem jako vrchnostenský výkon veřejné moci. V tomto směru se veřejný podnik blíží subjektu správy soukromé. Propojení veřejného podniku s veřejným zájmem tak zpravidla bude nutno individuálně zkoumat, což je vzhledem k neurčitosti pojmu *veřejný zájem* pochopitelně úkol mnohdy nesnadný.

Ačkoli, jak uvádí D. Hendrych, jednoty v tom, zda lze činnost veřejného podniku považovat za činnost výdělečnou (resp. nakolik je materiální prospěch rozhodujícím kritériem při posuzování toho, zda jde o veřejný podnik) nikdy nebylo dosaženo²³², lze se domnívat, že za další základní charakteristiku veřejného podniku lze považovat to, že z jeho podnikatelské podstaty je jeho činnost zaměřena na dosahování zisku. Jak již bylo uvedeno v kapitole pojednávající o veřejném ústavu, „ziskovost“ nelze vnímat v ryze eko-

²²⁹ Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 106.

²³⁰ Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 139-140.

²³¹ Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 5.

²³² Tamtéž, s. 106.

nomickém smyslu, nýbrž v rovině orientace činnosti na vytváření zisku.²³³ Veřejný podnik tak nemusí být ziskový fakticky, postačí, když k tomu jeho činnost směřuje. Ostatně v řadě případů veřejné podniky v praxi ziskové nejsou (např. dotace dopravním podnikům za účelem snížení tržní ceny jízdného). Se zaměřením činnosti veřejného podniku na vytváření zisku lze spojit také možnost zakladatele (zřizovatele) veřejného podniku vytvořený zisk z veřejného podniku „odčerpat“, což v případě veřejného ústavu, který provozuje ziskovou činnost obecně pouze jako činnost doplňkovou a za účelem podpory činnosti hlavní, v úvahu spíše nepřichází.

Ziskovost jako znak veřejného podniku se jeví podstatná i z pohledu rozlišení mezi veřejným podnikem a veřejným ústavem, které jinak může být poměrně nezřetelné. Jak také v této souvislosti uvádí D. Hendrych: „Chceme-li rozlišovat veřejný podnik a veřejný ústav, nabízí se jako jedno z rozhodujících kritérií právě materiální prospěch, přesněji řečeno zisk.“²³⁴ Jako ilustraci mnohdy tenké hranice mezi veřejným podnikem a veřejným ústavem lze použít oblast poskytování zdravotních služeb. Ačkoli zdravotnictví je z historického pohledu obecně vnímáno jako služba poskytovaná ve veřejném zájmu na neziskovém principu, jak upozorňuje P. Pospíšil, realita současného trhu zdravotních služeb, na kterém působí spousta soukromých podnikatelských subjektů, tomu neodpovídá.²³⁵ Zdravotnictví dnes naopak představuje, jak uvedený autor dodává, významnou a vysoce konkurenční podnikatelskou oblast, což je dáno zejména velmi širokým okruhem potenciálních zákazníků, do kterého spadá v různých fázích života fakticky každý, a značným množstvím prostředků rozdělovaných ze systému veřejného zdravotního pojištění.²³⁶ V tomto prostředí se přitom střetávají jak soukromá podnikatelská zdravotnická zařízení, na které bude vzhledem ke zjevné veřejnoprávní povaze systému veřejného zdravotního pojištění (a s tím souvisejících veřejnoprávních závazků veřejné moci směřujících k zajištění zdravotní péče o občany) snad možno pohlížet i jako na určité veřejné podniky obstarávající úkoly veřejné správy v této oblasti, tak veřejná

²³³ Hurdík, J., Telec, I. Nadace, nadační fondy a obecně prospěšné ústavy jako institucionální základ českého obecně prospěšného sektoru. *Právní obzor*. Bratislava: Slovenská akadémia vied, 2000, č. 6, s. 475.

²³⁴ Hendrych, D. a kol., op. cit. s. 106.

²³⁵ Pospíšil, P. *Právníkové osoby obcí a krajů*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 64.

²³⁶ Tamtéž.

nezisková zdravotnická zařízení (zdravotnická zařízení státní a územních samosprávných celků), na která bude naopak možno pohlížet spíše jako na veřejné ústavy.

6.3 Veřejný podnik jako právnická osoba veřejného práva

V případě veřejného ústavu jsme v předchozí kapitole fakticky dospěli k závěru, že pojem veřejný ústav s kategorií právnické osoby veřejného práva úzce nesouvisí, a to především z toho důvodu, že jev označovaný jako veřejný ústav hranice (byť poměrně mlhavé) pojmu právnická osoba veřejného práva dle našeho názoru přesahuje, či v případě nesamostatného veřejného ústavu o právnickou osobu ani nejde. O veřejném podniku, zdá se, platí totéž a zřejmě ještě ve větší míře. I o veřejném podniku tak lze říci, že jde o pojem širší, než je pojem právnická osoba veřejného práva. V případě veřejného podniku je však situace patrně ještě složitější než v případě veřejného ústavu. Není totiž zřejmé, zda se tyto dva pojmy, tedy pojem veřejný podnik a pojem právnická osoba veřejného práva, vůbec protínají.

Problematickou se jeví především skutečnost, na což poukazuje K. Beran²³⁷, že veřejný podnik při plnění svých úkolů (pomineme-li výše uvedenou kategorii veřejného podniku disponující propůjčenou pravomocí) vystupuje soukromoprávně. Či jinak a obecněji řečeno, že v činnosti veřejného podniku nelze vysledovat, vyjma určitých veřejných účelů jako motivů jeho existence a činnosti, veřejnoprávní podstatu. To v případě veřejnoprávních korporací jistě neplatí a zřejmě to neplatí ani v případě veřejných ústavů, které, i když nebudou přímo nositeli pravomoci, budou alespoň zpravidla veřejnoprávně užívány. Z tohoto důvodu také K. Beran veřejný podnik za právnickou osobu veřejného práva nepovažuje, přičemž tento autor současně podřazení právnické osoby, která „soukromoprávními prostředky naplňuje veřejné úkoly“ (po dalším podrobném zdůvodnění) považuje za vyprázdnění pojmu právnické osoby veřejného práva.²³⁸

Tento závěr je ve vztahu k veřejnému podniku jistě relevantní, jelikož bude-li veřejný podnik právnickou osobou, v praxi zpravidla půjde spíše

²³⁷ Beran, K., op. cit., s. 47.

²³⁸ Tamtéž, s. 46.

o soukromoprávní obchodní společnost – ať již v podobě autonomních obchodních společností zajišťujících veřejné úkoly na smluvním základě či obchodních společností jako tzv. komunálních podniků založených územními samosprávnými celky. V případě takových právnických osob o jejich podřazení pod kategorii právnické osoby veřejného práva zjevně uvažovat nelze, jelikož jak v rovině formy, tak v rovině povahy těchto subjektů jde o subjekty zjevně soukromoprávní a jejich veřejnoprávnost bude spočívat nejvýše v (mnohdy pouze dočasném) naplňování určitých veřejných úkolů. Ale jak je tomu v případě veřejných podniků jakožto právnických osob majících původ v právu veřejném? Bude možné tyto subjekty považovat navzdory skutečnosti, že veřejné úkoly naplňují soukromoprávními prostředky, také za právnické osoby veřejného práva?

Jsme toho názoru, že skutečnost, že veřejný podnik vystupuje při plnění veřejných úkolů soukromoprávně, podřazení takového subjektu pod kategorii právnické osoby veřejného práva na překážku být nemusí. Lze totiž mít za to, že soukromoprávní vystupování právnické osoby upravené veřejným právem nijak nezaručuje, že tato osoba nebude v jiných svých aspektech od tradičních právnických osob soukromého práva natolik vzdálená, že o ní jako o právnické osobě soukromého práva nebude možné uvažovat. Nemusí přitom jít pouze o odlišnosti v „konstrukci“ právnických osob v předpisech veřejného práva, nýbrž podstatné odlišnosti mohou spočívat již v onom soukromoprávním vystupování takové právnické osoby. Zejména může jít o situaci, kdy určité soukromoprávní vystupování přísluší výlučně a pouze určitému veřejnoprávnímu subjektu a kdy nepřipadá v úvahu, aby ve stejném okruhu soukromoprávních vztahů a ve stejné pozici vystupoval subjekt jiný. K tomu může docházet např. při umožnění poskytovat (na komerční bázi) určité služby pouze veřejnoprávnímu subjektu (určitý legální monopol) či při svěřeni takovému vybranému subjektu nakládání s určitým (zvláštním) veřejným majetkem. Taková právnická osoba veřejného práva tedy sice stále vystupuje v právních vztazích soukromoprávně, ale zjevně nejde o soukromoprávní vystupování „jako každé jiné“, jelikož jakákoli jiná právnická osoba soukromého práva se ve stejné pozici vyskytnout nemůže.

Jak již bylo uvedeno v úvodní teoretické části této monografie, přinejmenším pojetí právnických osob veřejného práva v širším smyslu jako subjektů

nevybavených pravomocí, tak jak jej zmiňuje K. Beran²³⁹, podřazení veřejného podniku pod kategorii právnických osob veřejného práva zcela nevyklučuje. Současně je však zřejmé, že v případě subjektu nevybaveného pravomocí (a vystupujícího pouze soukromoprávními prostředky) nelze vyjít z pouhého „veřejnoprávního původu“ právnické osoby bez dalšího, který se v této situaci nejeví jako dostatečný, nýbrž bude třeba konstatovat naplnění určitých dalších znaků pro právnickou osobu veřejného práva typických. Pokud přijmeme názor, že „veřejnoprávní původ“ určité právnické osoby je zpravidla indikací (nikoli však garancí) toho, že tuto právnickou osobu bude možné považovat za právnickou osobu veřejného práva, lze se nejprve ptát, jaké právnické osoby upravené veřejným právem a podřaditelné pod obecnou kategorii veřejného podniku vůbec přicházejí v úvahu. Pomineme-li různé specifické právnické osoby *sui generis*, které v tomto případě stojí mimo rozsah našeho zájmu, se zdá, že obecnou formou veřejného podniku jako právnické osoby veřejného práva může v současné právní úpravě být pouze státní podnik.

6.4 Státní podnik

Státní podnik byl v předválečné literatuře traktován nikoli, jak by patrně bylo možno očekávat, jako podmnožina veřejného podniku, nýbrž s pojmem veřejný podnik souběžně jako zvláštní výraz pro činnost státu na poli hospodářském ohraničenou právními předpisy,²⁴⁰ přičemž jak uvádí D. Hendrych, „[r]ozdíl mezi nimi nikdy nebyl zcela zřejmý, neboť obsahově šlo v obou případech o podnikání ve veřejném zájmu.“²⁴¹ Za zmínku pak stojí, že již v této době byla kladena otázka obecné vhodnosti či až akceptovatelnosti státního podnikání vůbec²⁴², na čemž se ostatně dodnes mnoho nezměnilo.²⁴³ To však jistě neplatilo pro poválečné období. V socialistickém právu byl státní podnik nejprve představován zejména národním podnikem jakožto jednou z forem státních hospodářských organizací podle tehdej-

²³⁹ Tamtéž, s. 46-47.

²⁴⁰ Havelka, J., op. cit., s. 117 a násl.

²⁴¹ Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 105.

²⁴² Havelka, J., op. cit., s. 117 a násl.

²⁴³ Za kritické hlasy vůči státnímu podnikání ze současnosti viz např. Nový, D. Státní podniky, majetek státu a veřejné zakázky. *Právní rádce*. 2006, č. 7, s. 27-32.

šího hospodářského zákoníku (zákon č. 109/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a později také přímo státním podnikem na základě zákona o státním podniku (zákon č. 88/1988 Sb.) jako právní formou spojenou s přestavbou hospodářského mechanismu založenou na symbióze plánu a trhu na sklonku tehdejšího politického režimu.²⁴⁴ Rozdíl mezi národním podnikem a státním podnikem pak v duchu výše uvedeného spočíval např. v tom, že zatímco národní podnik byl řízen centrálně direktivně, v případě státního podniku se na rozhodování zásadních otázek hospodářské a sociální činnosti podíleli také pracující prostřednictvím socialistické samosprávy pracovního kolektivu.

V polistopadové době byla forma národního podniku opuštěna společně s hospodářským právem jako celkem a stávající národní podniky byly zpravidla privatizovány nebo transformovány na státní podniky. V dnešní době existuje pouze několik právnických osob ve formě národního podniku, veřejně známým případem ekonomicky fungujícího národního podniku pak je Budějovický Budvar. Forma státního podniku jako státní organizace svého druhu naopak v polistopadové době přetrvávala a byla nově upravena. Státní podniky však dodnes nefungují v jednotném režimu.²⁴⁵ První skupina státních podniků se řídí zákonem o státním podniku z roku 1990 (zákon č. 111/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů), přičemž tyto podniky jsou dnes většinou v likvidaci. Druhá skupina se pak řídí stejnojmenným zákonem z roku 1997 (zákon č. 77/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a vznikla přizpůsobením dříve založených podniků ve smyslu přechodných ustanovení (nového) zákona o státním podniku, či jde o podniky nově založené. P. Havlan jako příklady klasických státních podniků, které dle tohoto autora patrně mají také určitou perspektivu, uvádí Lesy České republiky, Českou poštu a Řízení letového provozu České republiky.²⁴⁶

Vedle státních podniků založených na základě zákona o státním podniku existují také příklady zvláštních subjektů, které se také řídí režimem zákona o státním podniku (byť nikoli výhradně) a svou povahou se státnímu podniku v obecném smyslu blíží. Jde zejména o pětici státních podniků

²⁴⁴ Tamtéž, s. 28.

²⁴⁵ Havlan, P. a kol. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 3. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2010, s. 74-75.

²⁴⁶ Tamtéž, s. 75.

Povodí Labe, Povodí Moravy, Povodí Odry, Povodí Ohře a Povodí Vltavy jako zvláštních státních podniků vytvořených zákonem o povodích (zákon č. 305/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), které oproti státnímu podniku ve smyslu zákona o státním podniku vykazují určité odlišnosti.²⁴⁷ Dále pak zřejmě půjde také o Správu železniční dopravní cesty jako státní organizaci podnikového typu vzniklou na základě transformace původní státní organizace České dráhy na výše jmenovanou státní organizaci a akciovou společnost České dráhy, a to na základě zákona o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty (zákon č. 77/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů). I na tuto státní organizaci přiměřeně dopadá režim zákona o státním podniku.

Státní podnik je zákonem o státním podniku charakterizován jako právnická osoba provozující podnikatelskou činnost s majetkem státu vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Avšak hned záhy zákon dodává, že státní podnik má právo hospodařit s majetkem státu a nemá vlastní majetek. O vlastnické způsobilosti státního podniku tak platí obdobné co o vlastnické způsobilosti příspěvkové organizace. Nabývá-li tak státní podnik majetek od subjektu odlišného od státu, nabývá jej v souladu s obecnou konstrukcí státní organizace pro stát. Obchodním majetkem podniku je souhrn věcí, práv a jiných majetkových hodnot státu, s nimiž má podnik právo hospodařit, přičemž za závazky odpovídá státní podnik tímto majetkem.

Ve vztahu k hospodaření s majetkem státu stojí za zmínku zejména zvláštní kategorie tzv. určeného majetku. Na tento majetek se vztahuje zvláštní režim, v jehož rámci smí státní podnik s tímto majetkem nakládat pouze se schválením zakladatele. Určený majetek je zakladatelem vymezen v zakládací listině a zapisuje se do obchodního rejstříku stejně jako státní podnik jakožto právní subjekt. Nebude-li souhlas dán, nebude naplněna zákonná podmínka pro platnost právního jednání ohledně tohoto majetku. Dalším specifikem určeného majetku je také skutečnost, že tímto majetkem státní podnik na rozdíl od zbylého „neurčeného“ obchodního majetku za své závazky neodpovídá. Státní podnik je tak tímto zjevně zvýhodněn vůči jiným

²⁴⁷ Tamtéž.

dlužnickým subjektům.²⁴⁸ Zakladatel je v případech stanovených zákonem o státním podniku oprávněn vymezení určeného majetku měnit. Podnik ručí za závazky státu a stát ručí za závazky podniku, jen pokud tak stanoví zákon. Zákon o státním podniku výslovně deklaruje veřejný účel státního podniku, když uvádí, že státní podniky zakládané jeho prostřednictvím jsou zakládány k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů. Zakladatelem státního podniku může být nikoli překvapivě pouze stát, jehož jménem v zásadě vykonává funkci zakladatele ministerstvo, do jehož působnosti spadá předmět podnikání podniku. Specifikem zakládání státního podniku je však také podmínka předchozího souhlasu vlády formou jejího usnesení. Předmět podnikání státního podniku je vymezen v zakládací listině.

Orgány státního podniku jsou ředitel jako orgán statutární a výkonný a dozorčí rada jako orgán, kterému přísluší funkce kontrolní a rozhodující o některých koncepčních otázkách. Ředitele a dvě třetiny dozorčí rady jmenuje zakladatel. Zbylou třetinu, atypicky oproti obchodním společnostem, obsazují zaměstnanci státního podniku na základě voleb. Ve výhradní působnosti státního podniku je ze zákona vnitřní organizace podniku a organizace vnitřního řízení. Zákon o státním podniku upravuje také určitá specifická práva a povinnosti zakladatele. Mezi ně patří např. právo a povinnost požadovat informace o hospodářské činnosti a stavu majetku podniku a na kontrolu a ověřování těchto informací, kontrolovat, zda potřeby státu, které podnik svou podnikatelskou činností zabezpečuje, jsou zajišťovány účelně a hospodárně či schvalovat účetní závěrku a výroční zprávu a rozhodovat o rozdělení použitelného zisku.

6.5 Exkurz: Státní podnik jako právnická osoba v judikatuře Ústavního soudu ČR

Jak již bylo uvedeno výše, v případě podřazení státního podniku pod kategorii právnických osob veřejného práva patrně nelze vzhledem k soukromoprávním prostředkům, kterými státní podnik realizuje svoji činnost a vystupuje v právních vztazích, vycházet pouze z jeho zakotvení ve veřejnoprávním

²⁴⁸ Tamtéž.

předpisu, nýbrž bude nutné hledat určité další znaky této právní formy, které by bylo možné považovat za typické znaky právnických osob práva veřejného. Z již uvedeného je současně zjevné, že státní podnik vykazuje určité nezanedbatelné odlišnosti od obchodních společností upravených právem soukromým. Možnými charakteristickými (odlišujícími) znaky právnických osob veřejného práva jsme se zabývali již v obecné teoretické části této monografie. Šlo však o náhled doktrinální, přičemž v případě právní formy státního podniku je k dispozici taktéž do určité míry modifikovaný náhled judikaturní. Řeč je o *nálezu Ústavního soudu ze dne ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06*, v němž Ústavní soud fakticky dospěl k závěru, byť v poněkud odlišném kontextu, že státní podnik právnickou osobou veřejného práva je. Tento nálezný má současně značný přesah mimo kategorii státního podniku, proto je vhodné se jím podrobněji zabývat.

Prvně je třeba uvést, že meritem přezkumu Ústavním soudem v uvedeném nálezu nebyla otázka, zda státní podnik podle zákona o státním podniku (zákon č. 77/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je či není právnickou osobou veřejného práva. Prakticky by to ani nemělo velký smysl. Pomineme-li totiž „nový“ § 20 odst. 2 OZ a jeho souvislosti, v českém právu, jak konstatuje K. Beran, je pojem právnické osoby veřejného práva pojmem výhradně právně teoretickým.²⁴⁹ S podřazením určitého subjektu pod tuto kategorii tak mohou být spojeny pouze velice omezené právní důsledky. Ústavní soud se k povaze právní formy státního podniku vyjadřoval v kontextu odlišném, avšak blízkém – zabýval se otázkou, zda lze státní podnik podle zákona o státním podniku považovat za *veřejnou instituci*²⁵⁰ ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Pokud by státní podnik pod tuto kategorii podřazen byl, byl by také subjektem povinným poskytovat informace na základě zmíněného zákona. V předmětném případě pak byly informace požadovány po, dnes již neexistujícím²⁵¹, státním podniku Letiště Praha.

²⁴⁹ Beran, K., op. cit., s. 39.

²⁵⁰ Tehdejší znění zákona o svobodném přístupu k informacím jako povinný subjekt identifikovalo „veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky“. Později byl dovětek „hospodařící s veřejnými prostředky“ ze zákona vypuštěn, závěry o jeho výkladu již tedy dnes nemají praktický význam.

²⁵¹ Tento státní podnik byl později transformován na akciovou společnost.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku předcházejícím citovanému nálezu Ústavního soudu opřel ve věci výkladu pojmu veřejná instituce svoji argumentaci o kritérium míry přítomnosti soukromoprávního úkonu v procesu vzniku předmětného státního podniku, přičemž shledal, že v případě vzniku (a také zániku) státního podniku jde o režim, který koresponduje s režimem aplikovatelným na obchodní společnosti jakožto zjevně subjekty soukromoprávní.²⁵² Z tohoto důvodu také dospěl k závěru, že státní podnik veřejnou institucí není.

Ústavní soud se sice ztotožnil se závěrem Nejvyššího správního soudu co do relevance kritéria „veřejnoprávnosti“ vzniku či zániku instituce, nicméně současně také dodal, že pro konečný závěr o tom, zda určitý subjekt za veřejnou instituci považovat, či nikoli, je nutno zkoumat také povahu tohoto subjektu, což pouze ze samotného mechanismu vzniku či zániku nelze, jelikož tato povaha je ovlivněna také jinými faktory. Hledisko vzniku (zániku) instituce tak Ústavní soud označil za v jistém smyslu hledisko formální a hledisko s omezenou vypovídající schopností. Z tohoto důvodu Ústavní soud vymezil čtveřici dalších pro veřejné instituce relevantních kritérií, která společně se způsobem vzniku (zániku) instituce tvoří, dá se říci, určitý *test rozlišení mezi institucí veřejnou a soukromou*. Pro jehož naplnění je třeba dosáhnout určité „převahy“ veřejnoprávnosti v následujících jednotlivých kritériích:

- a) způsob vzniku,
- b) hledisko osoby zřizovatele,
- c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce,
- d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce,
- e) veřejný nebo soukromý účel instituce.

V případě prvního kritéria (způsob vzniku veřejné instituce) Ústavní soud považuje za podstatný nejen (do jisté míry) soukromoprávní postup směřující ke vzniku (zániku) státního podniku, ale zejména také skutečnost, že nelze při úvahách o způsobu založení státního podniku nereflektovat, že pro založení (zrušení) státního podniku je třeba také usnesení vlády, které

²⁵² Jak v případě státního podniku, tak v případě obchodních společností dochází ke vzniku tohoto subjektu shodně v den, kdy došlo k jeho zápisu do obchodního rejstříku. K zápisu dochází na návrh zakladatele na základě zakladatelské listiny jakožto soukromoprávního úkonu.

lze považovat za zvláštní schvalovací proces výkonné moci a ingerenci státu v procesu vzniku státního podniku. Vznik státního podniku je tedy určitou kombinací těchto dvou postupů, přičemž druhý z nich je postupem považovanou viditelně veřejnoprávním.

V případě druhého kritéria (hledisko osoby zřizovatele) je dle Ústavního soudu rozhodné, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát, či nikoli, a pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci. V případě státního podniku je toto kritérium zjevně naplněno, jelikož v případě státního podniku je to pouze stát, který jej také ruší a rozhoduje o jeho sloučení, splynutí a rozdělení. V případě veřejných institucí zřizovaných jinými veřejnoprávními subjekty se toto kritérium patrně uplatní obdobně.

V případě třetího kritéria (subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce) je dle Ústavního soudu rozhodné, zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoli, přičemž pokud lze dospět k závěru, že ano, jde opět o rys charakteristický pro veřejnou instituci. Orgány státního podniku jsou, jak již bylo uvedeno, ředitel a dozorčí rada. Ředitel je dle zákona o státním podniku jmenován (odvoláván) ministrem (či vládou, pokud si to vyhradí). Dozorčí rada je pak jmenována zakladatelem (státem) z převažující částí dvou třetin.

Naplnění čtvrtého kritéria (existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce), které dle Ústavního soudu lze obecně považovat za znak typický pro veřejnou instituci, lze v případě státního podniku shledávat ve více rovinách. Jednak půjde dle Ústavního soudu o kontrolu v podobě výkonu práv a povinností zakladatele na základě zákona o státním podniku spočívající např. v již uvedeném schvalování účetní závěrky a výroční zprávy státem či práva a povinnosti státu požadovat informace o hospodářské činnosti a stavu majetku podniku, které lze ověřovat taktéž prostřednictvím postupu podle zákona o státní kontrole (zákon č. 255/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Jednak může jít také o tzv. veřejnosprávní kontrolu na základě zákona o finanční kontrole ve veřejné správě (zákon č. 320/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Za kritérium typické pro veřejné instituce lze považovat i poslední paté kritérium (veřejný nebo soukromý účel instituce). Dle citovaného nálezu Ústavního soudu lze za instituci zřízenou za veřejným účelem považovat tu, „která byla zřízena k uspokojování veřejných či celospolečenských potřeb;

má za účel prospět nikoli jen zájmům svým, nýbrž uspokojuje svou činností také potřeby veškerenstva nebo alespoň neurčité části subjektů, jimž činnost instituce slouží k dobru.“ Veřejný účel lze v případě státního podniku shledávat zejména v podobě legální deklarace účelu zakládání státních podniků podle zákona o státním podniku, podle kterého jsou státní podniky zakládány k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů. Ke konkretizaci tohoto obecného veřejného účelu následně dochází při zakládání jednotlivých státních podniků. Ve vztahu ke státnímu podniku v předmětné věci (Letiště Praha) spatřuje Ústavní soud veřejný účel poskytování služeb v oblasti veřejné (letecké) dopravy. Veřejný účel státního podniku ale Ústavní soud identifikuje ve více dalších aspektech veřejného podniku, např. (byť jak Ústavní soud uvádí spíše podpůrně) již ve skutečnosti, že státní podnik hospodaří s majetkem státu.

Z uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že státní podnik Letiště Praha je veřejnou institucí. Identifikoval přitom také přímou paralelu mezi veřejnou institucí a právnickou osobou veřejného práva, když v rámci pohlížení na státní podnik jakožto podnik veřejný konstatoval, že „[l]ze-li usuzovat, že státní podnik je podnikem veřejným, bude se současně jednat o právnickou osobu veřejného práva, a tím i o instituci veřejnou (nelze totiž logicky konstruovat takový subjekt, který by byl právnickou osobou veřejného práva, a současně soukromou institucí).“ Dodejme však, že ztotožnění veřejného podniku s právnickou osobou veřejného práva je, nejde-li o veřejný podnik v nejužším smyslu v pojetí P. Havlana, jak již bylo v této kapitole nastíněno, problematické.

7 PRÁVNICKÉ OSOBY VEŘEJNÉHO PRÁVA JAKO SUBJEKTY ÚSTAVNÍHO PRÁVA

7.1 Právní vztah a jeho subjekty

Hurdík nazývá právní vztah „paradigmatem práva, elementární konstrukcí, pod níž a pod jejíž prvky: subjekty, objekty a obsah lze podřadit vše, co náleží do obsahu a rozsahu právní regulace“.²⁵³ Ostatně vyjdeme-li ze zaužívané definice právní normy jako pravidla chování vytvořeného či uznaného státem a vynucovaného státem²⁵⁴, shledáme, že pro náležité pochopení onoho pravidla chování potřebujeme vědět, komu je pravidlo určeno, kdo se má podle něj chovat. Weyr přichází s koncepcí subjektu jako bodu přičitatelnosti. Subjektem je entita, které právo přiznává způsobilost stát se nositelem práv a povinností.²⁵⁵

Zatímco soukromoprávní vztahy se vyznačují rovností mezi subjekty, ve vztazích veřejnoprávních se setkáme se subjekty dvojího druhu. Jde jednak o nositele veřejnoprávního působení a jednak o adresáty tohoto působení.²⁵⁶

7.2 Obecná a odvětvová subjektivita

Přestože právní věda běžně pracuje s členěním práva na právo soukromé a veřejné či na jednotlivá právní odvětví, je na místě připomenout zásadu jednoty a vnitřní bezrozpornosti právního řádu.²⁵⁷ Za projev této zásady

²⁵³ Hurdík, J. *Občanské právo hmotné: Obecná část. Absolutní majetková práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 97.

²⁵⁴ Srov. Boguzsak, J., Čapek, J., Gerloch, A. *Teorie práva*. Dotisk 2003. Praha: ASPI, 2003, s. 76. Shodně Kubů, L., Hungr, P., Osina, P. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, s. 70.

²⁵⁵ Weyr, F. *Úvod do studia právního: (normativní teorie)*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 54.

²⁵⁶ Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. 7. dopl. a aktualiz. vyd. (v nakl. Doplněk 2.) Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 120-121.

²⁵⁷ Srov. např. Šín, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 35. Shodně též nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2012, sp. zn. IV. ÚS 444/11.

pokládám i koncepci obecné právní subjektivity. Zásadně platí, že pokud někoho právo považuje za subjekt, platí to pro celý právní řád.²⁵⁸

Vedle této obecné subjektivity se ovšem setkáme i s tzv. odvětvovou subjektivitou. Jde o případ, kdy právní normy určitého právního odvětví propůjčí právní subjektivitu i entitě, která obecně v právním řádu právní subjektivitu nemá. S odvětvovou subjektivitou se setkáme například v ústavním právu²⁵⁹ nebo v právu finančním²⁶⁰.

7.3 Subjekty ústavního práva

Filip vypočítává čtyři typy subjektů ústavněprávních vztahů. Jsou to stát a jeho orgány, územní útvary, za které jednají jejich orgány, fyzické osoby a skupiny fyzických osob.²⁶¹ Tuto typologii subjektů přebírá i Jirásek.²⁶²

Právnícké osoby tak nejsou na první pohled zmiňovány vůbec. Některé z nich (korporace) jsou skryty mezi skupinami fyzických osob (ty Filip dále člení na organizované skupiny s právní subjektivitou, organizované skupiny bez právní subjektivity a neorganizované skupiny)²⁶³ s ostatními druhy právníckých osob se nepočítá. „Před branami“ tak zůstávají fundace, ústavy i obecně prospěšné společnosti.²⁶⁴

Chceme-li do naznačené kategorizace začlenit právnícké osoby veřejného práva, lze o nich uvažovat jako o státních orgánech či orgánech územních útvarů (samozeřejmě pouze v případech, kdy tyto osoby jako orgány vystupují) či jako o veřejnoprávních korporacích (a tudíž organizovaných skupinách osob s právní subjektivitou).

²⁵⁸ Rubem této zákonitosti je například to, že zbavil-li soud (podle právní úpravy účinné před rokem 2014) někoho způsobilosti k právním úkonům, mělo to za následek i překážku ve výkonu volebního práva, byť se civilní soud způsobilostí příslušného jedince vykonávat volební právo vůbec nezabýval. K tomu srov. např. Šimáčková, K. Volební právo osob s duševním nebo mentálním postižením. In: Šimáček, V. *Volby - svátek demokracie, nebo pletich?* Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykova univerzita, 2012.

²⁵⁹ Filip, J. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. opr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 47-48.

²⁶⁰ Mrkývka, P., Pařízková, I., Radvan, M. *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 97.

²⁶¹ Filip, J., op. cit., s. 47-49.

²⁶² Jirásek, J. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, s. 16.

²⁶³ Filip, J., op. cit., s. 49.

²⁶⁴ Pro podrobnější argumentaci stran povahy těchto právníckých osob, srov. Frinta, O. *Právnícké osoby*. Praha: Univerzita Karlova, 2008, s. 121-124.

Vedle již uvedeného se ovšem v ústavním právu setkáme s problematikou subjektivity ještě ve vztahu k základním právům. Je standardně přijímáno, že základní práva působí ve vertikálních vztazích.²⁶⁵ Na jedné straně tedy stojí subjekt – nositel základních práv a na druhé straně jejich adresát, subjekt disponující veřejnou mocí.²⁶⁶ Zajímavé na právnických osobách veřejného práva je, že mohou teoreticky vystupovat na kterémkoliv z těchto dvou stran. Mohou být jak nositeli základních práv, tak jejich adresáty (pochopitelně nemůže být táž právnícká osoba v tomtéž vztahu zároveň subjektem základního práva a jeho adresátem). Postupně nyní rozeberu obě možnosti.

7.4 Právnícké osoby veřejného práva jako nositelé základních práv

7.4.1 Obecně o základních právech

Náš ústavní pořádek na různých místech obsahuje hned několik pojmů, které vyjadřují nároky jednotlivců vůči veřejné moci. Jde o pojmy „základní práva“²⁶⁷, „lidská práva“²⁶⁸, „základní lidská práva“²⁶⁹, „práva člověka a občana“²⁷⁰, „přirozená práva“²⁷¹ a „ústavně zaručená základní práva“²⁷². Pro praxi je nejvýznamnější pojem poslední. K ochraně těchto práv totiž Ústava poskytuje institut ústavní stížnosti, který je dále rozveden v zákoně o Ústavním soudu. Podle Wintra „[t]eprve institut ústavní stížnosti zajišťuje, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci“²⁷³.

²⁶⁵ Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 13. Pro kritiku tohoto modelu srov. např. Mintz, A. S. Do Corporate Rights Trump Individual Rights? Preserving an Individual Rights Model in a Pluralist Society. *Columbia Journal of Law & Social Problems*. 2011, č. 3, s. 267-310. Pro odlišný názor, podle něhož již *de lege lata* působí základní práva i v horizontálních vztazích, srov. Brim, L. Soudní přezkum rozhodnutí orgánů občanských sdružení. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, č. 5, s. 511.

²⁶⁶ Filip, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 60 a násled.

²⁶⁷ Čl. 1 LZPS.

²⁶⁸ Čl. 23 LZPS.

²⁶⁹ Souhrnné označení pro práva obsažená v hlavě druhé, oddílu prvním LZPS, tj. čl. 5 – čl. 16.

²⁷⁰ Čl. 1 odst. 1 Ústavy.

²⁷¹ Čl. 85 odst. 2 Ústavy.

²⁷² Čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

²⁷³ Wintr, J. *Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Karolinum, 2006, s. 207.

Jiné pojmy vycházejí z odlišných filosofických koncepcí a jejich faktický význam je menší. Byť například Filip dovozuje, že z textu slibu soudců Ústavního soudu vyplývá, že Ústavní soud je vedle ústavního pořádku a zákona o Ústavním soudu vázán též přirozenými právy.²⁷⁴ Zároveň však dodává, že není z judikaturní praxe Ústavního soudu znám žádný případ, kdy by se tato vázanost projevila.²⁷⁵

Budeme-li v dalším textu používat pojem „základní práva“, myslí se tím „ústavně zaručená základní práva“ ve smyslu čl. 87 Ústavy.

7.4.2 Nositelé základních práv

Základní práva v podobě, jak je známe dnes, vycházejí z myšlenek osvícenství a francouzské revoluce.²⁷⁶ Základními myšlenkami, jež stály u jejich zrodu, byly koncepce rovnosti lidí a omezené moci panovníka.²⁷⁷ V tomto směru je nepochybné, že mezi nositele základních práv patří lidé. Pozice právnických osob veřejného práva je tak dvojnásob komplikovaná. Jednak tím, že jde o právnické osoby a jednak tím, že o nich lze uvažovat též jako o nositelích veřejné moci.

Oběma dílčími otázkami (totiž základními právy právnických osob a základními právy státu a dalších subjektů veřejné moci) se již v minulosti zabýval Ústavní soud. K základním právům právnických osob v nálezu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 15/93 konstatoval:

„Listina sama se v tomto směru výslovně nevyjadřuje. Lze se však dovolat prohlášení bývalé České a Slovenské Federativní Republiky při ratifikaci Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které uznává pravomoc Evropské komise pro lidská práva přijímat podle čl. 25 Úmluvy stížnosti osob, nevládních organizací nebo skupin osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou (srov. Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí, publikované pod č. 209/1992 Sb.). Z toho lze dovodit ochotu státu poskytnout ochranu i právnickým osobám, pokud jde o základní práva a svobody. Ostatně, v tomto směru se lze

²⁷⁴ Bahýľová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Šimíček, V., Vyhnánek, L. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1053.

²⁷⁵ Tamtéž.

²⁷⁶ Griffin, J. *On human rights*. New York: Oxford University Press, 2008, s. 9.

²⁷⁷ Osiatyński, W. *Human rights and their limits*. New York: Cambridge University Press, 2009, s. 1-2.

dovolat i ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, z něhož plyne, že ústavní stížnost jsou oprávněni podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy.“

Doktrína i další judikatura dovozuje, že základní práva náleží právnickým osobám pouze v tom rozsahu, v jakém to připouští specifická povaha právnických osob.²⁷⁸ Tak například Ústavní soud dovodil, že právnickým osobám nenáleží právo na příznivé životní prostřední dle čl. 35 LZPS.²⁷⁹

Pokud jde o základní práva nositelů veřejné moci, přijal Ústavní soud 9. 11. 1999 stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 ve znění:

„Správní orgán, jehož rozhodnutí bylo úspěšně napadeno správní žalobou, není aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí správního soudu.“

Doktrína i judikatura Ústavního soudu z tohoto stanoviska *a contrario* dovozuje, že stát či jiný nositel veřejné moci může podat ústavní stížnost proti rozhodnutí, které vzešlo z řízení, v němž příslušný veřejnoprávní subjekt vystupoval nikoliv jako nositel veřejné moci, nýbrž šlo o jeho soukromá práva.²⁸⁰

Můžeme tak učinit závěr, že právnické osoby veřejného práva se mohou domáhat těch základních práv, která odpovídají jejich charakteru právnických osob, a to jen tehdy, jestliže právě nevykonávají veřejnou moc.

Zajímavý je názor Filipa, který stojí takřkajíc v půli cesty. Filip připouští, že stát či právnické osoby veřejného práva mohou být za určitých okolností nositeli základních práv (neboť v právním státě i sám stát má nárok domáhat se, aby vůči němu bylo právo respektováno), nicméně dle jeho názoru nemohou podat ústavní stížnost.²⁸¹

²⁷⁸ Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I., op. cit., s. 20-21.

²⁷⁹ Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97. Tento názor Ústavního soudu dosud nebyl v jeho judikatuře výslovně překonán. V posledních letech však můžeme sledovat jeho jistou erozi v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu samotného.

²⁸⁰ Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I., op. cit., s. 21.

²⁸¹ Filip, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001 s. 68.

7.4.3 Příklady základních práv právnických osob veřejného práva z judikatury Ústavního soudu

7.4.3.1 *Ochrana majetku*

Právnické osoby veřejného práva vedle svého veřejnoprávního působení obvykle spravují též určitý majetek a v souvislosti s ním vstupují do různých právních vztahů (pronájem, sousedské spory apod.). v těchto právních vztazích pak vystupují nikoliv z pozice nadřízenosti (tedy jako správní orgány), nýbrž jako subjekty v rovném postavení s ostatními účastníky právního vztahu. Judikatura Ústavního soudu opakovaně dovodila, že v soudních sporech týkajících se nakládání s tímto majetkem je možné (pochopitelně po vyčerpání všech dostupných prostředků nápravy) též podat ústavní stížnost.²⁸²

7.4.3.2 *Spravedlivý proces*

Z výše uvedeného je zřejmé, že za důkaz skutečnosti, že právnická osoba je subjektem konkrétního základního práva, pokládám fakt, že Ústavní soud její ústavní stížnost neodmítne jako podanou někým k tomu zjevně neoprávněným. S ohledem na to, že podmínkou podání ústavní stížnosti je vyčerpání prostředků nápravy²⁸³, jimiž zpravidla bývají žaloby a další návrhy, o nichž rozhodují obecné soudy, je zřejmé, že vedle práva vlastnit majetek je dost často namítáno též porušení práva na spravedlivý proces.

Judikatura Ústavního soudu nabízí poměrně málo příkladů, kdy je ze strany právnické osoby veřejného práva namítán zásah výlučně do práva na spravedlivý proces. Jedná se přitom zpravidla o případy, které se původně týkaly veřejného majetku, nicméně v průběhu projednávání před obecnými soudy došlo k nějakému procesnímu pochybení.²⁸⁴

²⁸² Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2004, sp. zn. III. ÚS 107/04, v němž byl stěžovatelem Národní památkový ústav.

²⁸³ Srov. § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁴ Například nález Ústavního soudu ze dne 3. 10. 2013, sp. zn. I. ÚS 3758/11 týkající se nesprávného posouzení splnění podmínek pro podání dovolání.

7.5 Právnícké osoby veřejného práva jako adresáti základních práv

Adresátem základních práv je typicky stát. Jde o mocenský subjekt, který je však v uplatňování své moci limitován právními předpisy.²⁸⁵ Typickým příkladem limitů mocenského působení státu jsou právě základní práva, jež je povinen respektovat. Vedle státu jsou adresáty základních práv též další subjekty, na které stát část své moci přenesl. Podle judikatury je každá entita, jejíž jednání se v mezinárodním kontextu přičítá České republice, povinna respektovat mezinárodní závazky ČR a mezi nimi zejména závazek dodržování základních práv.²⁸⁶

U právníckých osob veřejného práva může jít o dvě skupiny základních práv. Vykonává-li právníká osoba veřejnou moc vůči konkrétním subjektům, je třeba respektovat v první řadě procesní práva těchto subjektů. Různá oprávnění vyplývající z ústavních či mezinárodních dokumentů jsou zpravidla zahrnována pod zastřešující pojem spravedlivého procesu.²⁸⁷

Dalším typickým právem, které jsou právnícké osoby veřejného práva povinny respektovat, je pak právo na informace. Systematicky je řazeno mezi práva politická, což se odvozuje z koncepce, podle níž jednotlivec, který se chce účastnit veřejné diskuse (a uplatňovat při tom jiná politická práva jako svobodu projevu, svobodu sdružování či volební právo), musí mít v první řadě dostatečné informace o předmětu této diskuse.²⁸⁸ Okruh povinných subjektů, tedy subjektů, od nichž je možno informace vyžadovat, zahrnuje nejen stát či státní orgány, ale mimo jiné též právnícké osoby veřejného práva.²⁸⁹

²⁸⁵ Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy.

²⁸⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, sp. zn. 9 Azs 23/2007. Pro přehledný popis vývoje této judikatury srov. Molek, P. *Právní pojem „pronásledování“ v souvislostech evropského azylového práva*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 142-157.

²⁸⁷ Molek, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 15.

²⁸⁸ Srov. Kolman, P. *Úvahy o veřejném právu*. Praha: Leges, 2014, s. 10.

²⁸⁹ Srov. Molek, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 94-95 a tam citovanou judikaturu ÚS a NSS.

7.6 Shrnutí

Jak jsme již naznačili, mají právnické osoby veřejného práva určité hybridní postavení, neboť mohou být někdy nositeli základních práv a jindy jejich adresáty. Na tomto, na první pohled zvláštním, závěru neshledávám nic, co by bylo v rozporu s obecně platnými principy.

Jestliže právnická osoba veřejného práva vykonává veřejný úkol a uplatňuje při tom veřejnou moc, musí při tom ve vztahu k adresátům svého veřejnoprávního působení zachovávat určité standardy. Jiný závěr by nutně znamenal, že stát nemusí respektovat práva jednotlivců, pokud dokáže mezi sebe a ony jednotlivce „nastrčit“ právnickou osobu veřejného práva.

Naproti tomu jestliže se právnická osoba veřejného práva účastní právního života jako subjekt soukromoprávního vztahu, není důvod se k ní chovat jinak než k jinému, soukromoprávnímu, subjektu. Zejména jde-li o vlastnická práva, u nichž LZPS výslovně určuje, že „[v]lastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu“.²⁹⁰ Přiznáním základních práv právnickým osobám veřejného práva se může lépe uplatnit objektivní funkce základních práv. Má-li Ústavní soud rozhodováním o ústavních stížnostech přispívat ke zkvalitnění práce orgánů veřejné moci, je vhodné, aby okruh možných iniciátorů řízení před ním byl co nejširší.

²⁹⁰ Čl. 11 odst. 1 LZPS.

8 LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

- ALEXÝ, Robert. *Pojem a platnosť práva*. Preklad Pavel Holländer. Bratislava: Kalligram, 2009, 171 s. Exempla iuris. ISBN 978-808-1010-620.
- BAHÝTOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, 1533 s. ISBN 978-807-2018-147.
- BÁRTA, Jan. K některým otázkám subjektivity a sukcese právnických osob v platném právu. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. 1995, č. 2, s. 89-90. ISSN 0231-6625.
- BERAN, Karel. *Právnícké osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, 107 s. ISBN 80-7201-598-2.
- BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. *Teorie práva*. Dotisk 2003. Praha: ASPI, 2003, 323 s. ISBN 80-863-9574-X.
- BRIM, Luboš. Soudní přezkum rozhodnutí orgánů občanských sdružení. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, č. 5, s. 499-518. ISSN 0231-6625.
- ČERVENÁ, Kateřina a Šárka LIPERTOVÁ. Soudní přezkum předpisů zájmových samospráv. In: *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 7 s. ISBN 978-80-210-4990-1.
- ELIÁŠ, Karel a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou*. Ostrava: Sagit, 2012, 1119 s. ISBN 9788072089222.
- FILIP, Jan. *Ústavní právo 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 3. vyd. (v nakl. Doplněk 1.) Brno: Masarykova univerzita, 1999, 535 s. ISBN 80-210-3032-6.
- FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. opr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 556 s. ISBN 80-210-3254-5.
- FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 458 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 263. ISBN 80-210-2592-1.
- FRINTA, Ondřej. *Právnícké osoby*. Praha: Univerzita Karlova, 2008, 176 s. Prameny a nové proudy právní vědy, č. 40. ISBN 978-808-7146-071.

- GOULLI, Rochdi. Veřejný zájem: pozitivní přístupy a stručné ekonomické teze. In: Malý, I. (ed.): *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999, 214 s. ISBN 80-210-2236-1.
- GRIFFIN, James. *On human rights*. New York: Oxford University Press, 2008, 339 s. ISBN 01-992-3878-2.
- GROSPÍČ, Jiří. Stát a veřejný zájem v konstitucionalistice a ústavním právu. In: Jirásková, V. (ed.): *Konference 2001. Český stát a vzdělanost*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, 359 s. ISBN 80-246-0491-4.
- HAVLAN, Petr. Jak dál v právní úpravě státních organizací? *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*. Praha: C.H. Beck, 2002, č. 10, s. 7-9. ISSN 1212-8694.
- HAVLAN, Petr. Ještě ke státu jako právní osobě, resp. jako subjektu vlastnického a jiných majetkových práv. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. 1999, č. 9, s. 478-482 ISSN 1210-6410.
- HAVLAN, Petr. „Institucionalizovaný“ výkon vlastnického práva a jiných majetkových práv územních samosprávních celků a jeho perspektivy. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Academia, 2004, č. 8, s. 812-829. ISSN 0231-6625.
- HAVLAN, Petr. K úskalím zákonné úpravy majetku územních samosprávních celků. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C.H. Beck, 2003, č. 7, s. 356-360. ISSN 1210-6410.
- HAVLAN, Petr. Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek? *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*. Praha: C.H. Beck, 2003, č. 2, s. 12-13. ISSN 1212-8694.
- HAVLAN, Petr. Územní samosprávné celky jako subjekty vlastnického a jiných majetkových práv (základní otázky). *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. 2002, č. 1, s. 16-21. ISSN 1210-6410.
- HAVLAN, Petr. Veřejné výzkumné instituce. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*. Praha: C.H. Beck, 2005, č. 12, s. 9-11. ISSN 1212-8694.
- HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C.H. Beck, 2008, 221 s. ISBN 978-80-7179-617-6.
- HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 169 s. ISBN 978-80-210-4742-6.

- HAVLAN, Petr a kol. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 3. vyd. Praha: Linde, 2010, 503 s. ISBN 9788072017966.
- HAVLAN, Petr a Hana NEUMANNOVÁ. K profesním komorám jako subjektům vlastnického a jiných majetkových práv. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*. 2007, č. 4, s. 10-11, ISSN 1212-8694.
- HAVLAN, Petr a Hana NEUMANNOVÁ. Veřejné vysoké školy jako subjekty vlastnického a jiných majetkových práv. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. 2006, č. 6, s. 199-205, ISSN 1210-6410.
- HENDRYCH, Dušan. Právnícké osoby veřejného práva. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 1996, č. 1, s. 1-15. ISSN 0139-6005.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3
- HENDRYCH, Dušan a Josef FIALA. *Právnícký slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 1459 s. ISBN 9788074000591.
- HOETZEL, Jiří (red.) *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy*. Bratislava: Právnícká fakulta University Komenského, 1932, 324 s.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. 2. přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, 506 s.
- HOETZEL, Jiří, WEYR, František a kol.: *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, 1098 s.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 303 s. ISBN 80-868-9896-2.
- HORIZNKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 234 s. ISBN 978-80-7380-096-3.
- HURDÍK, Jan. *Občanské právo hmotné: Obecná část. Absolutní majetková práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 308 s. ISBN 978-80-7380-377-3.
- HURDÍK, Jan. *Právnícké osoby a jejich typologie*. Praha: C.H. Beck, 2002, 106 s. ISBN 8071797901.
- HURDÍK, Jan. *Právnícké osoby a jejich typologie*. 2. dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 108 s. ISBN 9788074001680.

- HURDÍK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Obecná část. Absolutní majetková práva*. 2. aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014, 311 s. ISBN 9788073804954.
- HURDÍK, Jan a Ivo TELEČ. Nadace, nadační fondy a obecně prospěšné ústavy jako institucionální základ českého obecně prospěšného sektoru. *Právní obzor: časopis Ústavu státu a práva Slovenskej akadémie vied*. Bratislava: Slovenská akadémia vied, 2000, č. 6, s. 473-487. ISSN 0032-6984.
- JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, 368 s. Student. ISBN 978-808-7576-571.
- KINDL, Jiří. Podnik nebo soutěžitel. záleží na tom? *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. 2006, č. 5, s. 161-170. ISSN 1210-6410.
- KNAPP, Viktor. O právnických osobách. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. 1995, č. 10/11, s. 980-1001. ISSN 0231-6625.
- KOLMAN, Petr. *Úvahy o veřejném právu*. Praha: Leges, 2014, 143 s. Teoretik. ISBN 978-807-5020-147.
- KORTEN, David C. *Keď korporácie vládnu svetu*. Košice: Mikuláš Hučko, 2001, 351 s. ISBN 8096860305.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008, 346 s. ISBN 978-80-7201-690-7.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Zájmová samospráva a její předpisy. Bulletin advokacie*. 2001, č. 5, s. 8-18. ISSN 1210-6348.
- KUBŮ, Lubomír, Pavel HUNGR a Petr OSINA. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, 335 s. Vysokoškolské právnícké učebnice. ISBN 978-807-2016-372.
- LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, 2380 s. ISBN 9788074005299.
- MATĚJKA, Jan. *Pojem veřejnoprávní korporace*. Praha: Knihovna Sborníku věd právních a státních, 1929, 112 s.
- MINTZ, Adam S. Do Corporate Rights Trump Individual Rights? Preserving an Individual Rights Model in a Pluralist Society. *Columbia Journal of Law & Social Problems*. 2011, č. 3, s. 267-310.
- MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 616 s. Ediční řada Lidská práva. ISBN 978-80-7478-502-3.

- MOLEK, Pavel. *Právní pojem „pronásledování“ v souvislostech evropského azylového práva*. Praha: C.H. Beck, 2010, 192 s. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-807-4001-642.
- MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 573 s. Ediční řada Lidská práva. ISBN 978-807-3577-483.
- MRKÝVKA, Petr, Ivana PAŘÍZKOVÁ a Michal RADVAN. *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 404 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 354. ISBN 80-210-3578-1.
- NOVÝ, Dalibor. Státní podniky, majetek státu a veřejné zakázky. *Právní rádce: časopis pro všechna právní odvětví*. 2006, č. 7, s. 27-32. ISSN 1210-6410.
- OCHRANA, František, Jan PAVEL, Leoš VÍTEK a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance*. Praha: Grada Publishing, 2010, 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2.
- OSIATYŃSKI, Wiktor. *Human rights and their limits*. New York: Cambridge University Press, 2009, 241 s. ISBN 05-211-2523-5.
- PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejná správa a finance*. 2. přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005, 553 s. ISBN 80-7357-052-1.
- PELIKÁNOVÁ, Irena a Robert PELIKÁN. K právnímu postavení příspěvkových organizací ÚSC. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*. 2003, č. 5, s. 7-10. ISSN 1212-8694.
- PLÍVA, Stanislav. Postavení veřejné vysoké školy v soukromoprávních vztazích. *Právo a podnikání: odborný časopis pro obchodní, finanční a pracovní právo*. 1999, č. 5, s. 14-18. ISSN 1211-1120.
- POMAHÁČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV nakladatelství, 1999, 246 s. ISBN 80-85866-42-0.
- POSPÍŠIL, Leopold. *Etnologie práva: teze ke studiu práva z mezikulturní perspektivy*. Překlad Ivan Dubovický. Praha: Set out, 1997, 144 s. Historica. ISBN 8090205844.
- POSPÍŠIL, Petr. *Právnické osoby obcí a krajů*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 262 s. ISBN 9788073579821.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vyd. (v nakl. Doplněk 3.) Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 9788072392810.
- PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, 420 s. ISBN 80-210-2002-4.

- SLÁDEČEK, Vladimír. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. 2008, č. 4, s. 130-138.
- SLÁDEČEK, Vladimír. O (neúzemní) samosprávě. In: JIRÁSKOVÁ, Věra a Radovan SUCHÁNEK (eds.) *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, 614 s. ISBN 80-7201-487-0.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, 464 s. ISBN 987-80-7357-382-9.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 497 s. ISBN 9788074780028.
- STUNA, Stanislav a Jiří ŠVESTKA. Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. 1999, č. 6, s. 289-295. ISSN 1210-6410.
- STUNA, Stanislav, Jiří, ŠVESTKA. Úvaha nad úpravou právní formy zdravotnických zařízení, jmenovitě univerzitních nemocnic. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. 2008, č. 10, s. 367-371. ISSN 1210-6410.
- ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Volební právo osob s duševním nebo mentálním postižením. In: ŠIMÍČEK Vojtěch (ed.). *Volby - svátek demokracie, nebo plotich?* Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2012, 205 s. ISBN 978-802-1058-231.
- ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 176 s. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 978-807-4001-628.
- ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: komentář. I, II*. 2. vyd., Praha: C.H. Beck, 2009, 2471 s. ISBN 9788074001086.
- WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 906 s. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-807-3577-506.
- WEYR, František. *Teorie práva*. Brno: Orbis, 1936, 388 s.
- WEYR, František. *Úvod do studia právního: (normativní teorie)*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, 79 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 132. ISBN 80-210-0915-2.
- WINTR, Jan. *Říše principů: obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Karolinum, 2006, 278 s. ISBN 80-246-1246-1.

9 SUMMARY

There can be observed a tendency towards decentralization of public power in modern democratic states and its delegation to entities other than state - a traditional public authority. This trend leads to the existence of public legal persons (public corporations). This publication treats this specific group of legal entities both from the perspective of public and private law. There is almost no comprehensive literature on the topic and doctrinal opinions related to it can be found only in the form of brief notes and partial considerations in the work dealing with essentially different (albeit related) topics which is probably a result of the fact that the existence of public legal persons in the legal reality is so obvious. It is an interesting, barely treated issue. However, even the submitted work has not an ambition to discuss the subject in its all conceivable points of view - this task would be difficult not only because our object of interest is located at the interface of public and private law and involves complicated and controversial legal issues. The search of answers to these sub-questions (the concept of legal personality, status and role of each public corporation in our legal and social system, property rights issues, historical perspectives) would alone suffice to several large books. The authors therefore try to give at least a basic outline of the issue of public legal persons, from which they select and treat in more detail some interesting, rarely examined topics. Due to the general view of the issue the various specific legal entities *sui generis* are not even discussed, as such an analysis would go far beyond the scope of this publication.

The opening chapter deals with the basic concepts and institutions necessary for the further interpretation, systematic and classification of public legal persons. The following chapters are devoted to some of the most important groups of public legal persons. Firstly public corporations with a focus on the state, especially the position of the state in civil law and issues of the property rights, more precisely the problem of permanently and temporarily redundant state property. The book does not pay a special attention to the local governments, mainly because their position in the Czech legal system has been already comprehensively and sufficiently described.

The part on local corporations is logically followed by chapter dealing with self-governments and typical representatives of personnel and material corporations - the professional associations and public universities. The emphasis is firstly put on general issues of self-governments and consequently their economy and financing. Following chapters focus on the topic of public institution and public company – a traditional administrative law concepts lying on the very border of public and private law. The treatise is concluded by the view of the public legal persons as subjects of constitutional law.



Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.; Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.
prof. PhDr. Petr Macek, CSc.; PhDr. Alena Mízerová
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.
Mgr. David Povolný; Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.
prof. RNDr. David Trunec, CSc.; prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

PRÁVNICKÉ OSOBY VEŘEJNÉHO PRÁVA Z PERSPEKTIVY VEŘEJNOPRÁVNÍ A SOUKROMOPRÁVNÍ

**Mgr. Ing. Lenka Bursíková, Mgr. Tomáš Svoboda, Mgr. Jaroslav Benák,
JUDr. Ivo Krýsa, Ph.D., PhDr. Mgr. Dagmar Sochorová, Ph.D.,
Mgr. Vlastimil Vitoul**

Vydala Masarykova univerzita v Brně roku 2014
Spisy Právnické fakulty MU č. 506 (řada teoretická, Edice Scientia)

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl,
N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno
1. vydání, 2014

ISBN 978-80-210-7774-4



