

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Diplomová práce

**PRÁVNICKÉ OSOBY VEŘEJNÉHO
PRÁVA**

JAN ŠTÁHLICH

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2020/2021

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Jan ŠTÁHLICH**
Osobní číslo: **R16M0285P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Právnické osoby veřejného práva**
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

Zásady pro vypracování

ÚVOD

1.PRÁVNICKÁ OSOBA

2.TYPY PRÁVNICKÝCH OSOB

3.PRÁVNICKÉ OSOBY VEŘEJNÉHO PRÁVA – OBECNĚ

4.VYBRANÉ PRÁVNICKÉ OSOBY VEŘEJNÉHO PRÁVA

5.SROVNÁNÍ

ZÁVĚR

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

RESUME

Rozsah diplomové práce: **50**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.
- HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej, ed. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-168-4.
- HÁCHA E., HOETZEL J., WEYR F., LAŠTOVKA K. Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Brno: Polygrafia-Rudolf M. Rohrer, 1932, 1202 s. HÁCHA E.,
- HOETZEL J., WEYR F., LAŠTOVKA K. Slovník veřejného práva československého. Svazek IV. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938, 995 s.

Vedoucí diplomové práce: **Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **28. června 2020**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2021**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan




Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 14. září 2020

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně a veškerou použitou literaturu a podkladové materiály řádně uvádím v příloženém seznamu použitých zdrojů.

V Klatovech dne 12.3.2021

Jan Štáhlích

Poděkování

Tímto bych chtěl poděkovat panu profesorovi JUDr. Martinovi Kopeckému, CSc. za jeho odborné vedení a za pomoc, laskavý přístup, cenné rady a připomínky při zpracování této práce.

V Klatovech dne 12.3.2021

Jan Štáhlich

OBSAH

OBSAH	6
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	7
ÚVOD	8
1. PRÁVNICKÁ OSOBA.....	11
1.1 POJEM.....	11
1.2 SOUKROMOPRÁVNÍ A VEŘEJNOPRÁVNÍ SUBJEKTIVITA	15
1.3 HISTORIE	18
1.4 TEORIE PRÁVNICKÝCH OSOB.....	26
1.4.1 TEORIE FIKCE	26
1.4.2 TEORIE REALITY.....	27
1.4.3 TEORIE MODERNÍ	28
1.4.4 TEORIE PRÁVNICKÝCH OSOB V ČESKÉM OBČANSKÉM ZÁKONÍKU.....	29
2. TYPY PRÁVNICKÝCH OSOB.....	32
2.1 OBECNĚ	32
2.2 PRÁVNICKÉ OSOBY SOUKROMÉHO PRÁVA	36
2.3 PRÁVNICKÉ OSOBY VEŘEJNÉHO PRÁVA	38
3. PRÁVNICKÉ OSOBY VEŘEJNÉHO PRÁVA.....	45
3.1 STÁT	45
3.2 VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE	51
3.2.1 ÚZEMNÍ VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE.....	53
3.2.2 ZÁJMOVÁ A VĚCNÁ VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE	61
3.3 VEŘEJNÝ ÚSTAV, FOND A PODNIK	65
3.3.1 VEŘEJNÝ ÚSTAV	65
3.3.2 VEŘEJNÝ FOND	73
3.3.3 VEŘEJNÝ PODNIK	75
4. VŠEOBECNÁ ZDRAVOTNÍ POJIŠŤOVNA ČESKÉ REPUBLIKY	82
5. SROVNÁNÍ.....	87
ZÁVĚR.....	89
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	93
RESUMÉ.....	102

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

- ABGB** – Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
- BGB** – Bürgerliches Gesetzbuch
- BIS** – Bezpečnostní informační služba
- ČR** – Česká republika
- LZPS** – Listina základních práv a svobod (ústavní zákon č. 2/1993 Sb.)
- NKÚ** – Nejvyšší kontrolní úřad
- NS** – Nejvyšší soud České republiky
- NSS** – Nejvyšší správní soud
- OS** – Organizační složka
- OZ** – Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- PČR** – Policie České republiky
- PO** – Právnícká osoba
- POSP** – Právnícká osoba soukromého práva
- POVP** – Právnícká osoba veřejného práva
- Sb.** – Sběrka zákonů
- SP** – Správní právo
- TOPO** – Trestní odpovědnost právnických osob
- ÚSC** – Územní samosprávné celky
- VF** – Veřejný fond
- VM** – Veřejná moc
- VP** – Veřejné právo
- VPo** – Veřejný podnik
- VPK** – Veřejnoprávní korporace
- VÚ** – Veřejný ústav
- ZmČR** – Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- VZP ČR** – Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky
- ZOK** – Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích

ÚVOD

Tématem mé diplomové práce je pojem „právní osoby veřejného práva“. Toto téma jsem si zvolil pro jeho, do dnešních dnů, ne zcela objasněnou pozici. Jedná se o pojem doktrinní. Zahrnuje v sobě však subjekty, které se řídí pozitivně-právní úpravou. Ve své práci se zabývám jak právní naukou, tak i recentní právní úpravou.

Právní osoba veřejného práva je termín, s nímž se setkáváme v našem všedním životě dennodenně. Většina osob z našeho okolí o tom ale nemá žádné ponětí. A co více, dost často o tom nemají ponětí ani vystudovaní právníci, od kterých bychom to očekávali. Pojem právnických osob veřejného práva totiž zřejmě není dostatečně veden v povědomí. Neznamená to však, že by v povědomí nebyli vedeni jeho zástupci - veřejná knihovna, nemocnice, obec a další. Snad každý běžný člověk některé zástupce právnických osob veřejného práva zná a přichází s nimi pravidelně do styku nebo dokonce do právního vztahu. Zejména pro právní doktrínu a z toho plynoucí správnou orientaci v právu, je důležité si tento pojem správně zatřídit. Běžně dostupná literatura se tématu moc nevěnuje a pokud, tak ne v rozsahu, jaký by si zasloužila. Pokusím se tedy svým skromným příspěvkem zvýšit osvětu právního i neprávního světa.

Svou práci dělím do pěti kapitol, z nichž stěžejní část bude řazena v prvních třech. První kapitolu věnuji obecně pojetí právní osoby, jejím znakům a náležitostem. Právní osoba je totiž fundamentem celého tohoto pojmu. V rámci této kapitoly budu postupně představovat jednotlivé znaky právnických osob, charakteristiku a postavení právnických osob v systému práva. Zaměřím se zejména na subjektivitu, ta, jak známo, není pouze soukromoprávní. Zde se také pokusím stručně popsat historii právnických osob na některých příkladech, s důrazem na osoby právní veřejného práva. Stranou nezůstanou ponechány ani klasické teorie právnických osob, popřípadě i teorie moderní.

Ve druhé kapitole se budu věnovat typologii právnických osob. Ta může být výrazně odlišná. Je třeba ale nahlížet primárně na diverzifikaci POVP od právnických osob soukromého práva, neboť to je i základním prizmatem této práce. Velice důkladně rozeberu, obdobně jako u obecného pojmu PO, charakteristiku, znaky a postavení POVP v systému práva. Proberu vážnost každého znaku ve vztahu k možnému určení, zda se jedná o POVP. V kapitole se také ohlédnu, jakým

způsobem bude nejlepší členit dále POVP na menší celky, pro lepší porozumění problematiky.

V návaznosti na kapitolu druhou, v té třetí rozdělím POVP podle nositelů veřejné správy (veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, ...), jelikož každou POVP lze zařadit do některé ze skupin nositelů VS. Každá skupina vytváří také určitý tematický celek s podobnými znaky jednotlivých subjektů. Postupně proberu stát. Ten vyčlením samostatně a nebude součástí veřejnoprávních korporací, ačkoliv ho lze podřadit i právě do této skupiny. Důvodem je pro to jedinečná pozice, v níž se stát nachází a z určitého pohledu lze vnímat ostatní POVP jako pouze z vůle státu existující. Pokusím se také popsat nynější právní úpravu v tomto směru relevantní. Následně budu zkoumat veřejnoprávní korporace a její tři druhy. „Nejběžnější“ z nich jsou územní veřejnoprávní korporace. Ty nám reprezentují prvek samosprávy, což je také důvodem, pro nějž popíšu aktuální právní úpravu územně samosprávných celků. Budu se v tomto směru zaměřovat na typické znaky územních VPK jako je normotvorná autonomie, samosprávnost, území a další. Neberu si však za cíl svým pojednáním vyčerpat problematiku celou, obdobně jako v případě celé práce. Zájmová samospráva, respektive subjekty jí reprezentující nemohou být z pojmu veřejnoprávních korporací vyloučeny, a proto se jimi zabývám samostatně. Provedu jejich další rozlišení, zejména na profesní samosprávné korporace a neopomenu se ani zmínit o vysokých školách. O věcných veřejnoprávních korporacích zmíním pouze obrazně pár slov. Nejsou v této problematice totiž hlavním bodem zájmu.

Dále se budu věnovat pozornost veřejným ústavům, veřejným fondům a veřejným podnikům. Proberu pojmy jako ústavní užívání, destinář, ústavní řád. Pro snazší porozumění práci ke každému uvedu praktické příklady. Také uvedu, z jakého důvodu docházím popsaného členění a z jakého důvodu ho mohou jiní autoři vnímat odlišně.

V následující čtvrté kapitole jsem si pro praktickou ukázkou zvolil jakýsi reverzní pohled na věc. Nebudu se snažit uvést příklady některých výše uvedených typů POVP, nýbrž uvedu jeden individuální subjekt (Všeobecnou zdravotní pojišťovnu České republiky) a budu zjišťovat, zda se o právnickou osobu veřejného práva jedná a popřípadě o který její typ. K tomu bude zapotřebí selektivně uvést co je účelem daného subjektu a selektivně se některými podstatnými prvky budu více. V tomto případě se nejedná o komplexní pojednání, ale s ohledem k rozsahu a účelu práce jen k určitému výseku v problematice daného konkrétního subjektu.

V závěrečné páté části provedu jen opravdu krátké nahlédnutí do definičního pojetí právnické osoby veřejného práva v České republice v komparaci s jinými státy.

Stěžejní díla pro vypracování této práce budou představovat monografie 1) Jana Matějky (Pojem veřejnoprávní korporace), 2) Karla Berana (Právnické osoby veřejného práva), 3) kolektivu Právnické fakulty Masarykovy univerzity (Právnické osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní). Upozaděny nezůstanou ani články publikované v odborném periodiku, či nenahraditelném Slovníku veřejného práva Československého a jeho jednotlivých svazcích. Pro aktuálnost práce budu používat zejména současné právní úpravy, v některých retrospektivních prvcích poohlédnu i na právní úpravu minulou. Obdobně pak budu postupovat i v případě soudní judikatury. Pomocné mi budou také komentáře k zákonům a důvodové zprávy jednotlivých zákonů. Nepostradatelnými jsou také právnické učebnice správního práva od profesorů Hendrycha a kolektiv a Kopeckého.

Cílem mé práce je komplexní zmapování pojmu právnických osob veřejného práva. Pokusím se představit některé publikované náhledy, zároveň ale představím i náhled jiný. Budu se snažit tedy vyhnout se pouhému parafrázování názorů osob, které se problematikou zabývaly přede mnou. V neposlední řadě poukážu na některé jednotlivé příklady POVP, s nimiž se setkáváme každý den a bez nichž by byl náš život o něco chudší.

1. PRÁVNICKÁ OSOBA

1.1 POJEM

Pokud se chceme zabývat pojmem právnických osob veřejného práva, je nutné se ad initio zabírat pojmy širšími, nadřazenými. V tomto případě je tedy důležitý pojem právo veřejné,¹ se kterým se tato práce potýká průběžně a jen okrajově. Dále pak pojem právní osoba, ten je rozebrán již zpočátku této práce. Samozřejmě by práce také mohla analyzovat jednotlivé pojmy až do jejich nejobecnějších významů, zřejmě by to však pro účely této práce nebylo vhodné i s ohledem k tomu, že by se tímto krokem mohlo již větší měrou zasahovat do oboru právní filosofie, ke které sice lze mít veliký respekt, v tomto případě by však vedla téma trochu jiným směrem.

Právní osoba je jistým protipólem osoby fyzické ve smyslu jejího fundamentálního pojetí. Ačkoliv se jedná také o osobu v právním slova smyslu, tak právní osoba je odkazem společenské potřeby, uměle zkonstruované. Zatímco schopnost navázat práva a povinnosti² osob fyzických jsou spíše výsledkem přirozeného vývoje, podřaditelné pod *ius naturale*. „*Ius naturale est quod natura omnia animalia docuit.*“³ Je nutné dodat, že tento pohled by se mohl zdát trochu zjednodušený a názory i na tuto věc jsou jiné, když například dle profesora Knappa „*rozdíl mezi právní způsobilostí osoby fyzické a osoby právní není tedy v tom, že jedna je přirozená a druhá vytvořena právem. Vytvořeny právem jsou obě. Rozdíl je v tom, že první je vlastnost reálného subjektu (člověka), kdežto druhá je atributem subjektu vytvořeného, tj. fingovaného právem, který ovšem koneckonců má svou realitu danou vyděleným majetkem a sdružením lidí*“^{4,5} Uváděným tedy není popírána teze pana profesora Knappa, naopak s ním může být částečně vyjádřen souhlas. Jenže to, o čem je hovořeno v této práci, je proces vzniku, kdežto pan profesor mluví o současném stavu nebo stavu posledních let.

¹ *Ius civile est quod ad singulorum utilitatem spectat, ius publicum est quod ad statum rei Romanae spectat* (Digesta 1, 1, 1, 2 - Ulpianus).

² Více o právní subjektivitě v kapitole 1.2.

³ Přirozené právo je to, co příroda všechny tvory naučila (Digesta 1, 1, 1, 3 – Ulpianus).

⁴ BERAN, Karel. Právní osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006, s. 12.

⁵ KNAPP, Viktor. O právnických osobách. Právník. 10/1995, 134, s. 982.

Jak potom píše ve své knize profesor Hurdík, pojem osoba je pojmem novějším. Vznikl totiž zobecněním pojmu osoby fyzické a osoby právnické.⁶ Tento pojem bude tedy ve svém důsledku zahrnovat sumarizaci antagonistických a synergických principů obou typů osob. To zaručuje, že i pokud bychom se chtěli vydat cestou uváděnou v odstavci prvním, tak pro podrobnější rozbor bychom stejně ve svém důsledku využívali poznatků získaných od jednotlivých podsložek tohoto generalizovaného pojmu.

Znamená to tedy, že z pohledu dualismu práva je nutné hledat v otázce právnických osob zejména v pozitivní formě práva (s ohledem na vznik na základě společenské potřeby), tj. v normách legálně přijatých daným státem, zpravidla v psané podobě. Neznamená to však, že by pro fyzické osoby pozitivní právo nebylo nikterak směrodatné, naopak. Jenže na rozdíl od osob fyzických dochází u osob právnických (nejen v různých právních kulturách a státech či v určitém státu interně) k nuancím, které v základu mění vnímání pojmu právnická osoba.^{7,8} To, k čemu dochází u právnických osob, by se u osob fyzických stávat nemělo a existují jistá nezadatelná imanentní práva vázána přímo na osobu fyzickou. V souhrnu tedy lze říct, že fyzická osoba může mít v odlišných státech právní úpravou více či méně odlišnou, avšak její elementární vnímání musí být v mantinelech nezadatelných práv, pokud tedy mluvíme o státech demokratických.⁹ U osob právnických může i v těchto elementárních základech být konstrukt diverzifikovanější, což je například patrné u trestní odpovědnosti PO, jejich založení, vzniku, zrušení a zániku a otázek s tím souvisejícími, jako je nabytí právní subjektivity a mnoho dalšího.

Právě to je důsledkem a odrazem skutečnosti výše popisované – právnická osoba je, velmi zjednodušeně, umělý konstrukt (více v kapitole o teoriích právnických osob). Ačkoliv se o její přesné definování pokoušel ne jeden právník, tak právnická osoba těmto snahám zdárně uniká.¹⁰ V tomto případě lze použít velice trefný aforismus užitý panem profesorem Viktorem Knappem, který si své vyjádření propůjčil od sv. Augustýna: „*Co je čas? Neptá-li se mne na to nikdo, vím to; chci-li to vysvětlit někomu, kdo se na to zeptá nevím to.*“¹¹ Přestože úplně

⁶ HURDÍK, Jan. Právnické osoby a jejich typologie. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, s. 3.

⁷ Například ručení jednotlivých forem PO, delikttní odpovědnost PO, trest zrušení PO...

⁸ HURDÍK, Jan. Právnické osoby a jejich typologie. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, s. 3.

⁹ Je otázkou, v jakých mantinelech lze působit. Co například trest smrti?

¹⁰ BURSÍKOVÁ, Lenka. Právnické osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014, s. 11.

¹¹ KNAPP, Viktor. Teorie práva. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 42.

přesnou právně definici nemáme, tak jistý doktrinální výklad ano.¹² Zároveň, s ohledem na absenci přesné právně teoretické definice, existuje velmi často využívaná definice legální. Tu nalezneme v ustanovení § 20 odst. 1 občanského zákoníku: „*Právní osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právní osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou.*“¹³

Nejde více než souhlasit, že právní osoba je organizovaným útvarem, ať z hlediska personálního, tak ale i z hlediska věcného. Z pohledu doktrinálního si však již jen lze těžko vypůjčit tvrzení, že právní osobou je jen ten organizovaný útvar a zároveň navíc každý takový útvar, kterému zákon přiznal právní subjektivitu. S tím by se jistě právní doktrína nemohla dostatečně spokojit, jelikož sama definice nedává obecnou nezávislou odpověď a v jistém smyslu by mohla být považována za definici kruhem.

S vědomím složitosti a možná až nemožnosti, nemá práce ambice rozklíčovat všeobjímající definici právní osoby. Správně eklekticky ale volí definici sobě nejbližší, kterou již před ní vytvořil někdo jiný. „*Vycházejme proto z ustálených závěrů civilní doktríny, na jejichž základě lze právní osoby charakterizovat jako umělé, právem vytvořené organizační útvary, odvozené od osob fyzických, tj. způsobilosti k právům a povinnostem a způsobilostmi k právním a protiprávním jednáním.*“^{14,15} Ač zde není přijato vlastní definování právní osoby a zároveň je uvedená definice označena jako nejbližší, pak i zde je vnímána jistá nuance například s ohledem k protiprávnímu jednání. O tom ale více v samotné části diplomové práce.¹⁶

Pro jednoduché porozumění a větší přehlednost je vhodné shrnout veškeré definiční znaky právní osoby, což v samotném důsledku je i základem všech

¹² Profesor Hurdík poukazuje na nutnost určitých vazeb mezi subjekty zakládajícími a útvarem novým. Často se však polemizuje o manželství-je manželství právní osobou? Dle Hurdíka je nutné na pomyslné přímce překonat stupeň, který on sám nazval „civilní společností“. Od tohoto stupně dále se jedná o osoby právní. Je to dáno tím, že tyto entity dosáhly dostatečného stupně institucionalizace: HURDÍK, Jan. Právní osoby a jejich typologie. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, s. 37.

¹³ § 20 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹⁴ Např. ÚSC nemohou spáchat trestný čin, stejně tak Česká republika - § 6 odst. 1 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

¹⁵ BURSÍKOVÁ, Lenka. Právní osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právníká fakulta, spisy právníké fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014, s. 11.

¹⁶ TOPO není ve všech státech jednotně přijímána (rozlišení pravé a nepravé trestní odpovědnosti PO).

definičních pokusů. Zaprvé by měl mít daný útvar právní osobnost¹⁷ - dříve způsobilost k právům a povinnostem. Toto přímo souvisí s výše uvedeným názorem, dle kterého by se doktrína neměla spokojit s myšlenkou, že právní osobou je jen ten organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že právní osobnost má.

Ačkoliv se zde teorie střetává s praxí a v reálném životě tomu skutečně tak je, přesto i zde existují drobné výjimky.^{18,19} Velice diskutabilním a často odmítaným definičním znakem je způsobilost k právnímu jednání, dříve způsobilost k právním úkonům. S tím pak spolu souvisí i otázky způsobilosti k protiprávnímu jednání, třebaže prostřednictvím jiných osob a v celém svém důsledku pak osob fyzických. Za druhé je to organizační struktura právní osoby, která je bezesporu velice významným aspektem pro celé fungování dané právní osoby. Za třetí jsou to okolnosti, které patří spíše k formálním stránkám věci a jsou označovány za základní identifikační znaky. Ať už jde o název právní osoby, její sídlo nebo status civitatis neboli národnostní příslušnost/osobní statut (princip sídla „Sitztheorie“, princip inkorporace „Gründungstheorie“ a princip kontroly „Kontrolltheorie“),²⁰ ne vždy lze takovéto znaky hledat u všech právnických osob. Poslední bodem, tedy za čtvrté, je to schopnost vlastnit svůj vyčleněný majetek, jinými slovy způsobilost majetkoprávní.

Někteří by mohli namítat, že je to podstatou již některých definičních bodů předcházejících. Jiní, jako například profesor Knapp a stejně tak i Stuna nebo Švestka, vlastní majetek vyzdvihují. Dále pak vystupuje Bursíková s pohledem veřejnoprávním: „*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, tedy do vztahů vlastnických.*“²¹ Takto reaguje právě na přístup a pohled civilistů a lze jen souhlasit, jelikož jednou z podstatou právní osoby veřejného práva je výkon vrchnostenské veřejné moci „imperia“ a nelze tedy na věc pohlížet pouze prizmatem práva civilního, ač je

¹⁷ Právní osobnost či jinak právní subjektivita nebo způsobilost k právům a povinnostem.

¹⁸ Mezinárodní organizace zpočátku svého fungování, ale i historické církevní PO (dnes sloučeny s farnostmi) – dříve například kostely, beneficia.

¹⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. listopadu 2007, sp. zn. IV. ÚS 34/06. K právní subjektivitě tzv. historických církevních právnických osob (historické právní osoby).

²⁰ MANN F. A., Zum Problem der Staatsangehörigkeit der juristischen Person, in: Festschrift für Martin Wolff, Tübingen 1952, s. 271-286.

²¹ BURSÍKOVÁ, Lenka. Právní osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právníká fakulta, spisy právníké fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014, s. 12.

častější. Hurdík by jako definiční znak uvedl navíc i roli státu při vzniku právnické osoby, respektive práva jako takového.²²

Členit právnické osoby můžeme na základě různých kritérií. Ať už se jedná o rozdělení dle toho, zda je právnická osoba založena na členském principu, tedy korporace, nebo zda se jedná pouze o právnickou osobu založenou na principu vyčleněného majetku s určitým účelem. Rovněž je můžeme dělit podle měřítka jejich rozsahu, a to na lokální, regionální, mezinárodní. Jiným kritériem je například způsobu jejich vzniku.²³ Nejvíce diskutovaným je ovšem členění, které zajímá i nás, tj. dělení na právnické osoby soukromého práva a právnické osoby veřejného práva (více v kapitole 2).

Současná právní úprava je obecně pojata v občanském zákoníku, části první, hlavě druhé, zejména pak mezi § 118 - § 401, které následují po obecné legální definici již proklamovaného a tolik užívaného § 20 a § 21 téhož zákona, či uznání PO jako osoby v § 18 OZ. Dále pak demonstrativním výčtem například v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích a zákoně č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, jakožto i další zástupci právní úpravy těchto soukromoprávních právnických osob. Vedle toho pak i zákony upravující právnické osoby veřejného práva. Ty jsou vždy koncipovány samostatně pro určitou právnickou osobu a neexistuje pro ně obecný právní předpis, jsou upraveny vždy v *leges specialis*.²⁴

1.2 SOUKROMOPRÁVNÍ A VEŘEJNOPRÁVNÍ SUBJEKTIVITA

Subjekty práva jsou subjekty právních norem.²⁵ Každý takový subjekt má jednu ze základních vlastností nazývanou právní subjektivita, která k této entitě imanentě přiléhá. Subjekty, pro které je právo tvořeno, můžeme rozdělit jako adresáty a recipienty práva. Recipientem, tedy osobou „*na jehož vůli a vědomí se právní norma obrací*“,²⁶ bude ve výsledku vždy člověk.²⁷ Zatímco adresátem bude

²² HURDÍK, Jan. Právnické osoby a jejich typologie. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, s. 13.

²³ Ex lege, smluvně.

²⁴ Například: zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii; zákon č. 128/2000 Sb., o obcích; zákon č. 129/2000 Sb. o krajích.

²⁵ KNAPP, Viktor. Teorie práva. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 70.

²⁶ KNAPP, Viktor. Teorie práva. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 70.

²⁷ Z pohledu teorie fikce – viz kapitola 1.4.1.

osoba, již je právní subjektivita propůjčena, tedy osoba právnická. Knapp adresáty, tj. právnické osoby, dále rozděluje. Jednak na ty, které jsou z pohledu správního práva oprávněny právo aplikovat při své činnosti rozhodovací, a dále na ty, kteří jsou povinni se právem řídit a uvedenou rozhodovací pravomoc nemají.

Subjektivita neboli právní osobnost, či také způsobilost k právům a povinnostem fyzických osob, je s nimi spjata pevně od narození (vyjma nascitury) až do smrti (cerebrální smrt).²⁸ Takovéto charakterové „vlastnosti“ se nelze vzdát a nelze ji ani zcizit, není tudíž možné právní subjektivitu za pomoci institutu obdobného, jako bylo *capitis deminutio*, zmenšit či odebrat úplně. Knapp v jedné ze svých prací uvedl,²⁹ že fyzická osoba se nestává subjektem práva narozením, ale až právním uznáním, stejně jako tomu bylo v římském právu s otroky. Z toho by šlo vyvodit úsudek, že je možné nepřiznat či umenšovat způsobilost nabývat práv a povinností fyzických osob v takovém rozsahu, že by docházelo k porušení základních lidskoprávních hodnot. Tento institut je nutné interpretovat ve vztahu k době, v jaké se nyní nachází, a promítnout do něj několikasetletý vývoj společnosti. Dnes je již způsobilost mít práva a povinnosti pevně spjata s fyzickou osobou, ke které patří. Lze usuzovat, že by nebylo vhodné, ač právní doktrínou, legitimizovat odepření právní subjektivity některým fyzickým osobám, přestože se to v některých státech stále děje.

Jelikož ale nelze slučovat subjektivitu osob fyzických a osob právnických, je nasnadě zabývat se otázkou jejího rozsahu – omezenosti u PO. V pojetí této práce a v pojetí doktríny PO se právní subjektivita omezuje. Toto omezení lze vystihnout dvojím zařazením subjektivity PO mezi subjektivitu legální, jako složku jednu, a subjektivitu statutární jako složku druhou. Prvá z nich vyjadřuje omezení právní osobnosti ze zákonného rámce nebo jiného právního aktu veřejné moci a druhá z nich vyjadřuje navíc další omezení v množině legální subjektivity na základě ad hoc zřizovacího aktu dané PO. Matematicky bychom pak mohli vymezit subjektivitu konkrétní právnické osoby jako průnik těchto dvou množin v pozitivním smyslu. Problematičtější je dané dvojí vymezení ve vztahu k POVP, jelikož zde konkrétní právní akt zakládá a vymezuje subjektivitu sám. Můžeme tedy dojít k závěru, že takovéto dělení u POVP nemá smyslu. Leda u užití občanského

²⁸ Normativní zakotvení v § 23 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

²⁹ KNAPP, Viktor. O právnických osobách. *Právník*. 10/1995, 134, s. 982.

zákoníku, jakožto *lex generalis*, pokud se to slučuje s právní povahou těchto osob – viz § 20 odst. 2 OZ.³⁰

U právnických osob je často také řešena problematika způsobilosti k právním úkonům, tedy svéprávnosti. Nelze však hovořit o způsobilosti k právním úkonům u PO (pokud zastáváme názor teorie fikce - viz kapitola 1.4.1), jelikož se jedná pouze o vlastnost subjektu přirozeného, nikterak subjektu vytvořeného uměle právem. Přesto náš právní řád deliktní odpovědnost pro právnické osoby formuje, ať ve sféře přestupkové (obecně v přestupkovém zákoně, speciálně pak v dalších zákonech), tak ale i ve sféře trestněprávní (v zákoně o TOPO).

Pokud je řeč o subjektivitě právnických osob obecně, tak doktrína za tímto pojmem zpravidla vidí subjektivitu soukromoprávní z důvodu pochopitelné převahy civilistického pojetí této problematiky. Právní subjektivita ovšem není jen výsostnou doménou soukromoprávních PO, nýbrž je to pojem zahrnující i subjektivitu veřejnoprávní. Doktrína rozlišuje pojem veřejnoprávní subjektivity dvojace. Zaprvé jde o subjektivitu povinnostní, tedy schopnosti být adresátem veřejnoprávního působení, respektive působení veřejné moci. To je obecně každý subjekt. Zadruhé je tím myšlena subjektivita spojená s některou z modalit – příkazu, zákazu, dovolení. Tedy subjektivita příkazovací, zakazovací a dovolovací. Bursíková uvádí, že jedinci s takovouto subjektivitou bývají označováni za POVP.³¹ Pokud jde o tento výrok, měl by správně zahrnovat i tzv. nepřímé vykonavatele, kteréžto jsou takovouto subjektivitou také v určitém měřítku nadány. Právě druhá jmenovaná je i ta, která se obecně užívá a zároveň je pro nás i určitým vodítkem, co se POVP týká, a obecně se pro ni používá označení jen subjektivita příkazovací. Není pak tedy pravdou, že POVP lze poznat tak, že se jedná o právnickou osobu, která je nadána veřejnoprávní subjektivitou.³² Avšak opačně platí, že každá POVP má veřejnoprávní subjektivitu.

Lze tedy shrnout, že i POVP může a je subjektem práva, přičemž označit jí můžeme jako adresáta, nikoliv jako recipienta. Může být nadána subjektivitou

³⁰ BURSÍKOVÁ, Lenka. Právnické osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014, s. 15.

³¹ BURSÍKOVÁ, Lenka. Právnické osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014, s. 15-16.

³² nelze určit veřejnoprávní PO jen na základě toho, že má veřejnoprávní subjektivitu (MATĚJKA, J., Korporace veřejnoprávní, Slovník veřejného práva československého, sv. II., Polygrafia, Brno 1932, s. 370.).

soukromoprávní³³ a samozřejmě vedle toho je i obligatorně nadána subjektivitou veřejnoprávní, a to ve smyslu obou uváděných variant.

1.3 HISTORIE

- Dělení:
- a) Období římského práva
 - b) Období feudalismu po novověk
 - c) Moderní dějiny

Počátky právnických osob se datují do antického Říma a dost možná i před samotnou studnici veškerého práva na světě, jak je právě římské právo označováno a vyzdvihováno. Ačkoliv by polemikou šlo dospět spíše k tomu, že současné právní osoby nemají s římským právem tolik společného a jejich dnešní základ by mohl být spatřován až na přelomu 19. a 20. století, tak i přesto si práce neodpustí stručné zmapování a vysvětlení postavení právnických osob ve starověkém Římě. *Personae vice fungitur*³⁴ neboli právní osoba, jak ji římské právo nazývalo, měla několik podob. Přesněji řečeno dvě. Tyto podoby odlišovalo stejně jako dnes, zda šlo o sdružení osob *universitates personarum*, neboli korporace, a *universitates bonorum* nebo také *rerum* neboli nadace.³⁵

Původně však existovaly pouze korporace, a právě jen ty měly zprvu právní subjektivitu vedle osob fyzických, a to jen některých „*servus nullum caput habet, servi pro nullis habetur*“.³⁶ Vzhledem k tomu, že se římská jurisprudence téměř, podle dosud známých informací, nezabývala subjektivitou nijak obšírněji, tak alespoň pro vykreslení tehdejšího stavu je toto konstatování trefné. Zpět ale k osobám právnickým, kteréžto v pojetí korporací, stejně jako dnes, zahrnovalo korporace veřejné – *populus Romanus*, známý též jako *aerarium populi Romani*³⁷, *fiscus*,³⁸ městské obce (*civitates, municipia, coloniae*)^{39,40} a vesnice (*vici*).

³³ Řešenou otázkou zůstává, zda celou či částečnou.

³⁴ *Personae vice fungitur*, přeloženo jako osoba na místo jiné „třetí“ osoby.

³⁵ Dnes bychom je podle OZ zařadili pod pojem fundace.

³⁶ „Otroci nemají žádnou právní subjektivitu – resp. hlavu, otroci se nepovažují za nic.“

³⁷ Římský stát.

³⁸ Až za císařství, pokladna císaře – vztahovalo se na ní soukromé právo, avšak s mnoha výhodami.

³⁹ BARTOŠEK, Milan. Dějiny římského práva: ve třech fázích jeho vývoje, Academia. Praha, 1988, s. 64.

⁴⁰ *Municipia* byla italská a latinská města, která byla na pomezí *civitates*, jakožto plnohodnotných římských měst a *coloniae*. Jejich postavení bylo v průběhu času různé, stejně jako postavení jejich občanů.

Zástupci soukromých korporací (*collegia, sodalitates*)⁴¹ jsou pak například nadace a spolky řemeslnické, politické, ale i spolky náboženské nebo dokonce pohřební bratrstva zvaná *collegia funeratitia*.⁴² „*Si quid universitati debetur singulis non debetur nec quod debet universitas singuli debent.*“⁴³ Když dluží korporace, tak ovšem nedluží její členové. Pokud je jí dluženo, tak není dluženo jejím členům. Takovouto majetkovou nezávislost římské právo poskytovalo korporaci. Zároveň pak „*jakožto subjekt pouze pomyšlený nemá korporace vlastní vůle, a tedy i ne způsobilosti k činům. Ale určité fyzické osoby mohou jako zástupcové její jednati s tím účinkem, že ona se stává účastnou právních poměrů jednáním jejich založených. Která fyzická osoba jest oprávněna zastupovati korporaci, neurčuje se při všech korporacích stejnými pravidly.*“⁴⁴ Římské právo znalo také pojem *societas*, ten je ale nutné důrazně odlišit od korporace. *Societas* sice sdružoval osoby, ale nevytvářel žádný nový subjekt a jeho členové byli stále spoluvlastníky majetku, který do něj vložili. Časem docházelo k vývoji korporací a v některých etapách bylo potřeba k založení spolku svolení panovníka nebo senátu.⁴⁵ K jejich založení byli také potřeba tři členové, soupis a vydání stanov nazvaných jako *lex collegi*.⁴⁶

Universitates rerum, tedy nadace, jakožto druhý typ právnických osob, který by byl z dnešního pohledu kvalifikovali jako fundace, vznikl až později za dob křesťanských, někdy ve 4. století. S ohledem na tehdejší potřebu bylo před vznikem nadací využíváno korporací, které mohly dostat účelový dar „*donatio sub modo*“. Zároveň však musely sloužit účelům náboženským nebo humanitárním „*piae causae*“. Zakládaly se sepsáním listiny, pro právní subjektivitu musely být schváleny biskupem a podléhaly církevnímu doзору. Příklady takovýchto nadací jsou sirotčince a nemocnice. Co je velkou měrou odlišuje od korporací, je vedle

⁴¹ *Collegia* = sdružení profesní – stavovská; *sodalitates* = náboženské spolky, postupem času se ale jejich účel měnil.

⁴² HRDINA, Antonín Ignác; DOSTALÍK, Petr. Přehled římského práva soukromého ke státní souborné zkoušce. 2.vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s.37.

⁴³ FELLMETH, Aaron Xavier. *Guide to Latin in International Law*. Oxford University Press, 2011.

⁴⁴ HEYROVSKÝ, Leopold. *Dějiny a systém soukromého práva římského*. opr. vyd. Praha: J. Otto, 1894, s. 109. Knihovna Právnické fakulty University Komenského v Bratislavě.

⁴⁵ *Lex Iulia de collegiis et sodaliciis* vydaný za dob Augusta.

⁴⁶ REBRO, Karel; BLAHO Petr. *Římské právo*. 2003, s.182.

jejich podstaty založení i to, že mohly dědit.⁴⁷ Samozřejmě těchto specifík nabyly postupně až v průběhu let.⁴⁸

Ústup rozvoje práva, alespoň ve smyslu toho římského, a jeho značná dystrofie přichází za období středověku. Středověk nepřináší žádnou komplexní úpravu problematiky právnických osob a působí zde spíše partikulárně. Proto jsou vhodně uvedeni jen někteří hlavní představitelé.

O určitých typech právnických osob by se dalo mluvit u vznikajících sdružení osob stejného řemesla, takzvaných cechů - dříve gild. Ty postupně převzaly regionální moc ve svém oboru a centralizovaně si přerozdělovaly materiál potřebný pro výkon svého povolání, což znemožňovalo jiným osobám se bez členství v cechu na trhu usadit.⁴⁹ Jinde dokonce bylo členství v cechu podmínkou výkonu povolání. Navíc v některých městech mohli na trhu nabízet své výrobky pouze členové cechu. Takovéto omezení platilo na základě práva mílového, které uděloval panovník jednotlivým městům. Uspořádání uvnitř cechovní organizace a způsob přijímání nových členů upravoval cechovní řád.⁵⁰ Náznakem subjektivity u cechovních organizací je fakt, že i zde platil slavný výrok Ulpiánův, který byl již výše proklamován u osob *personae vice fungitur*.⁵¹ To, že cechy působily centralizovaně, bylo zprvu ku prospěchu. Postupem času však došlo k opačnému efektu, kdy bylo zamezeno konkurenci, a proto s koncem středověku přichází i rušení cechů jako takových.

Vedle organizací cechovních, které jsou vždy dávány za vzor, pokud se mluví o středověkých právnických osobách, je vhodné ještě poukázat na města. Ta svou subjektivitu získávala na základě městského statutu⁵², kde městskou správu vedl obvykle rychtář a později městská rada tvořená konšely v čele s purkmistrem, kteří prosazovali zejména městské právo. Časem se jim totiž podařilo dosáhnout na *ius statuta condendi*, tedy autonomie vydávat právní předpisy nezávisle na státu. Tento autonomní styl vydávání měl navíc převahu nad normotvorbou státu, který

⁴⁷ HRDINA, Antonín Ignác; DOSTALÍK, Petr. Přehled římského práva soukromého ke státní souborné zkoušce. 2.vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s.37.

⁴⁸ KINCL, Jaromír; SKŘEJPEK, Michal; URFUS, Valentin. Římské právo.: C.H. Beck, 1995. s.79-82.

⁴⁹ VOJÁČEK, Ladislav; SCHELLE, Karel; TAUCHEN, Jaromír. Vývoj soukromého práva na území českých zemí., str. 170.

⁵⁰ BALÍK, Stanislav; BALÍK, Stanislav ml. Právní dějiny evropských zemí a USA (stručný nástin). 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. s. 79.

⁵¹ VOJÁČEK, Ladislav; SCHELLE, Karel; TAUCHEN, Jaromír. Vývoj soukromého práva na území českých zemí., s. 170.

⁵² BALÍK, Stanislav; BALÍK, Stanislav ml. Právní dějiny evropských zemí a USA (stručný nástin). 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. s. 78.

k ní byl zdrženlivý. K extenzi vlivu měst dochází za období stavovské monarchie, kdy městský stav měl zajištěn svou účast na sněmech. K omezení tohoto právo došlo až za období absolutismu.

Stát se stal v období 13. století právnickou osobou známou jako Koruna země české nebo latinsky Corona regni Bohemiae, nahrazuje do té doby feudální rozdrobenost. Ta je v průběhu let více či méně vázána na panovníka, přičemž původní pojetí vázanosti se za období stavovské monarchie rozpadá, ale později dojde k její obnově.

Nelze pak opomenout ani snahy Jiřího z Poděbrad na vytvoření nové právnické entity supranacionálního charakteru, mající za snahu sdružit v té době nejednotné státy na obranu proti muslimskému nebezpečí, ale i nebezpečí vnitřního charakteru, tedy válek křesťanských evropských států. Tehdy se na vývoji zakládajícího dokumentu podílel i německý právník Martin Mairem.⁵³ Stejně tak ale nelze opomenout ani Svatou říši římskou, která jistou měrou naplňovala znaky výše uvedené.

Nicméně to není vše. S jistou dávkou vlastní subjektivity v té době vystupovaly i obce, kláštery, kapituly, koleje či univerzity,⁵⁴ a mnoho dalších, kterými bychom se jistě mohli zabývat.

Všichni z těchto představitelů by mohli být zahrnuti v určité fázi vývoje pod pojem právnických osob veřejného práva. Každý z nich byl v určitou dobu nadán výkonem veřejné moci (což by samo o sobě nemuselo postačovat), a vedle toho byly zpravidla založeny aktem veřejné moci, včetně i výše uváděných cechů. Ty například rozsuzovaly některé spory svých členů nebo jim udělovaly různá povolení – zastupujíc tak například orgány městské správy. Lze usuzovat, že takovouto organizaci by někdo mohl zahrnout pod pojem zájmových korporací – a tedy i POVP.

Stejně tak i kláštery a kapituly, kteréžto vzhledem k neexistující sekularizaci zastupovali „s Boží vůlí“ stát, potažmo panovníka v některých otázkách, jako je třeba manželství aj. Zapomenuto by nemělo být ani na pojetí z pohledu církevního – křesťanského práva, které v různých časových obdobích disponovalo různou kodifikací. Kodifikací zpočátku vycházející na základě „papežského práva“, později usnesením z ekumenických koncilů, čímž dochází k rozvoji křesťanského

⁵³ VOJÁČEK, Ladislav; SCHELLE, Karel; KNOLL, Vilém. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. s. 42.

⁵⁴ VOJÁČEK, Ladislav; SCHELLE, Karel; KNOLL, Vilém. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. s.182.

práva až do roku 1582, kdy byl přijat první Corpus iuris canonici. Tedy první kodifikovaná sbírka církevního práva, platná až do přijetí nového CIC v roce 1917 a následně dalšího v roce 1983. I zde se v některých z kánonů počítalo se subjekty, jakožto obdoba dnešních PO. Je možné, že dvojkolejnost práva stojí právě i za pozůstatkem tzv. historických právnických osob. Například aktuální výrok „*kostel je právnickou osobou již od platnosti starého Corpus Iuris Canonici.*“^{55,56} Ten citát je však nutné brát z pohledu církevního práva a je uveden pro zajímavost, přesto však k přesahu docházelo třeba u tzv. historických právnických osob.

V průběhu let probíhaly různé partikulární změny s dosahem na existenci právnických osob jako takových. Ovšem to, co je dnes pod tímto pojmem představováno, tak s tím na teoretické úrovni přišel až roku 1797 Hugo Grotius. Pojem „právnické osoby“ jako takový se objevuje v pandektní právní vědě na přelomu 18. a 19. století jako „juristische Person“. Termín poprvé použil Hugo Grotius v roce 1798 ve své knize.⁵⁷ Se stejným označením pracoval také Heise.^{58,59}

Z právně pozitivistického hlediska je za první vlašťovku vnímán rakouský občanský zákoník z roku 1811, známý též jako ABGB (Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch). Ten představoval první ucelenou soukromoprávní kodifikaci. Předcházelo mu vytvoření komise Marií Terezií v roce 1753 s ne příliš úspěšným výsledkem v podobě Codex Theresianus. Prvním občanských zákoníkem na našem území byl proto Josefský občanský zákoník 1786, ten však ustanovení o právnických osobách neobsahoval.⁶⁰ ABGB byl schválen patentem císaře Františka I. k 1. lednu 1812 pro země rakouské, nikoliv však pro země uherské. Důvodem vzniku byla v té době rychle se rozvíjející, průmyslovou revolucí poznamenaná společnost. Ta pro zachování svého fungování a tempa nutně potřebovala jasně kodifikovat práva a povinnosti, jelikož do té doby stále platilo Obnovené zřízení zemské z roku 1627 a zároveň šlo o pokračování ve snahách Marie Terezie na zlepšení fungování celé monarchie, ač se tak nakonec stalo tři dekády po její smrti. Zákoník je vystavěn z velké části na římskoprávních institutech, ale hlásí se k přirozenoprávní teorii, tedy rovnosti a svobodě občanů,

⁵⁵ Myšlen Corpus iuris Canonici z roku 1817.

⁵⁶ HRDINA, Ignác A.; PREININGER, MILOSLAV. Problém vlastnického práva k nemovitostem na tzv. inkorporovaných farách. Revue pro církevní právo číslo 2/95, s. 7-17.

⁵⁷ HUGO, G: Lehrbuch des Naturrechts ale einer Philosophie des Positiven Rechts, Berlin 1798. [online]. [cit. 2021-02-11].

⁵⁸ HEISE, Arnold. Grundriss eines System des Gemeinem Zivilrechts, Heidelberg 1807 [online]. [cit. 2021-02-11].

⁵⁹ Z přednášky pana profesora Karla Berana z 23.11.2020.

⁶⁰ Josefský občanský zákoník [online]. [cit. 2021-02-11].

což lze přičítat osvíceneckému myšlení. I tak zde bohužel mnohé feudalistické přežitky přetrvaly.⁶¹ Tento obecný zákoník občanský, jak byl v Českých zemích nazýván, obsahoval dvě ustanovení zabývající se právními osobami a to konkrétně § 26 a § 27.⁶²

„Aus dem Verhältnisse einer moralischen Person § 26 Die Rechte der Mitglieder einer erlaubten Gesellschaft unter sich werden durch den Vertrag oder Zweck und die besonderen für dieselben bestehenden Vorschriften bestimmt. Im Verhältnisse gegen andere geniessen erlaubte Gesellschaften in der Regel gleiche Rechte mit den einzelnen Personen.“⁶³

To by mohlo být přeloženo jako: „*V postavení morální osoby § 26 Práva členů povolené společnosti⁶⁴ jsou určeny smlouvou nebo účelem, či jiným pro ně vydaným předpisem. Osoby povolené užívají stejných práv jako osoby jednotlivé (fyzické).*“ Ustanovení není celé. V druhé části odkazuje na společnosti nepovolené, což jsou společnosti zakázané politickými zákony, potažmo jsou v rozporu s bezpečností nebo dobrými mravy. V § 27 se pak obecný zákoník občanský velice povrchně zaobírá i obcemi, jakožto jedním druhem morální osoby se stejným odkazem na politické zákony. Tedy i zde se soukromoprávní předpis vyjadřuje k veřejnoprávní korporaci. Subjektivitu morální osoby lze explicitně vysvětlovat za pomoci⁶⁵ § 286 (rozdělení subjektů, kterým věci náleží) a § 529 (osobní služebnost platí ve prospěch morální osoby do jejího zániku).

Pojem morální osoby zavedl koncem 17. století Samuel Pufendorf⁶⁶. Vnímání osoby morální bylo ale pojímáno odlišně. Mohli bychom si pod ním představit různá sdružení osob jako třeba manžele nebo rodinu, popřípadě společné jmění manželů.⁶⁷ Z tohoto důvodu je nutné velice opatrně odlišit dnešní pojetí osoby právnické od tehdejšího pojetí osoby morální. Jedná se však o velmi důležitý mezník, kdy poprvé dochází k legislativnímu zakotvení osoby, jakožto subjektu obdobného dnešnímu modernímu pojetí právnické osoby (osoby odlišné od osoby

⁶¹ Například lenní právo.

⁶² ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan; FIALA, Josef a kol. Občanský zákoník: komentář, Wolters Kluwer, Svazek I., 2014, 1700 s.

⁶³ § 26 císařský patentu č. 946/1811 Sb. zák. soud., obecný zákoník občanský (ABGB).

⁶⁴ Přeloženo s pomocí: SCHELLEOVÁ, Ilona. Civilní kodexy: 1811-1950-1964. Brno: Doplněk, 1993. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 20.

⁶⁵ Důkazem jsou toho také některé části o dlouhou dobu později vydaného zákoníku obchodního obecného z roku 1863.

⁶⁶ PUFENDORF, S., De jure naturae et gentium, kniha I., kap. I., § 12-13, 1672, s. 11-13. (přirozenoprávní škola).

⁶⁷ Lze také nazvat jako osobu mystickou-BERAN, Karel. Proč byla morální osoba nahrazena osobou právnickou? (Přirozenoprávní kořeny pojmu "morální osoby"). Právník. 2/2012. roč. 151, s. 113-130.

fyzické), ač ne úplně přesně. Vlastnictví subjektivity zde není vyjádřeno sice doslovně, ale lze vycházet z logického výkladu následujících ustanovení.

Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch je dáván pro svou nadčasovost za vzor. V Rakousku i Lichtenštejnsku platí dodnes, i když pod vlivem značných novel. I nyní v něm můžeme pojem morální osoby stále hledat. V některých dalších státech tento termín přetrvává také. Například ve Francii, kde existují pojmy oba „personne morale“ i „personne juridique“⁶⁸ a jsou v jistém smyslu odlišné.

Pokud by bylo nasnadě zabývat se touto problematikou hlouběji, pak to bude právě období přelomu 18. a 19. století. Tehdejší doba umožnila spoustě vzdělanců a právních teoretiků se takovéto záležitosti blíže věnovat. I proto existuje různá plejáda na svou dobu velmi kvalitně zpracovaných pojednání, která ve výsledku všeobecný rakouský občanský zákoník ovlivnila natolik, že i náš současný občanský zákoník z roku 2012 z něho významně čerpá.

Zajímavé však není jen období před jeho přijetím, ale i období následných komentářů, odborných prací a úprav. Na svou dobu vysoká kvalita zapříčinila, že ABGB u nás platilo do roku 1950 (díky recepční normě a č. 11/1918 Sb.). A to i přes snahu legislativního schválení nové občanské kodifikace v roce 1937,⁶⁹ která terminologicky s pojmem PO již také počítala ve svém § 77 až § 79.^{70,71} Snažil se tak reflektovat úpravu, kterou již v sobě zahrnovalo BGB přijaté v roce 1896. Období první republiky je tedy v tomto ohledu jakýmsi dozněním právní úpravy Habsburské monarchie a dochází k jejímu ideovému posunu, jak na základě některých novelizací či nových zákonů, tak ale i judikatury.⁷² Období nesvobody s sebou přineslo nejen politickou a faktickou „otočku“, ale také ideovou a právní, ta se podepsala do vnímání osoby právnické.

Rychlé otočení světonázorů a převzetí moci komunisty mělo být upevněno i právně. Posloužit k tomu měla tzv. právnická dvouletka, jejímž jedním z výsledků je občanský zákoník z roku 1950.⁷³ „*Způsobilost k právům a povinnostem mohou mít i osoby rozdílné od osob fyzických - osoby právnické.*“⁷⁴ Ten byl nahrazen po

⁶⁸ HURDÍK, Jan. Právnické osoby: (obecná právní charakteristika). Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 38.

⁶⁹ Na návrhu tohoto zákona začínala pracovat komise již v roce 1920

⁷⁰ SALÁK, Pavel. Historie osnovy Občanského zákoníku z roku 1937: inspirace, problémy a výzvy, 122 s.

⁷¹ Osnova občanského zákoníku z roku 1937, [online] [cit. 2021-02-12].

⁷² Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. Rv II 572/28, ze dne 1. 6. 1929, Vážný č. 9010. Veřejná obchodní společnost není právnickou osobou.

⁷³ Známy též jako střední anebo Knappův.

⁷⁴ § 18 zákona č. 141/1950 Sb., občanský zákoník.

krátké době občanským zákoníkem z roku 1964,⁷⁵ s účinností od 1.4.1964. Ústava Československé socialistické republiky je mezníkem, kterým byla zakončena jedna historická etapa-přechodné období od kapitalismu k socialismu. „*Socialismus se v naší zemi stal skutkem...uskutečněním socialismu došlo k četným změnám ve společenských vztazích... všechny tyto změny musí proniknout i právním řádem naší společnosti.... ukázalo se, že použití občanského zákoníku pro další vztahy mezi socialistickými organizacemi nevyhovuje potřebám společnosti.*“⁷⁶

Vzor, na jehož základě byl občanský zákoník přijat, nebyl po pádu totality již přijatelný. Socialistická kodifikace občanského práva se postupnými novelizacemi měnila do podoby, kterou jsme znali v účinnosti až do konce roku 2013. Tato nezměněná podoba úpravy PO v účinnosti od 1.1.1992, kdy došlo k pototalitní novelizaci, přiznává způsobilost mít práva i povinnosti osobám právnickým. Taxativně je zde uveden i jejich typový výčet, ač ne zcela individualizovaně. Ten ve čtyřech bodech shrnul sdružení fyzických a právnických osob, účelová sdružení majetku, jako typické představitele POVP, pak jednotky územní samosprávy a jiné subjekty, o kterých to stanoví zákon. Hned v § 21 tak činí přímo OZ sám, kdy nahrazuje dosavadní tezi, že účastníkem občanskoprávních vztahů může být i stát - definicí, že pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů stát, tak se jedná o právnickou osobu.

Nesčetné novelizace vedly k znepráhlednění celé kodifikace, která byla od počátku vystavěna na úplně jiných základech, než kterým měla sloužit po roce 1989. Proto byla zřízena v 90. letech 20. století rekodifikační komise. Na počátku 3. milénia tehdejší ministr spravedlnosti, pan doktor Otakar Motejl, pověřil vypracováním věcného záměru zcela nového občanského zákoníku pana profesora Karla Eliáše a paní docentku Zuklínovou. Tento věcný návrh byl schválen a podepsán prezidentem dne 20. února 2012 a publikován ve sbírce zákonů 22. března 2012, s účinností od 1.1.2014. Dnes je známý jako zákon č. 89/2012 Sb.⁷⁷ Aktuální právně-pozitivistické pojetí právnických osob je shrnuto v následujících kapitolách.

⁷⁵ KUKLÍK, Jan. Vývoj československého práva 1945-1989. Praha, Linde, 2009, s. 518.

⁷⁶ Důvodová zpráva pro přijetí občanského zákoníku – zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

⁷⁷ Nový občanský zákoník: Legislativní proces [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 2021-02-11].

1.4 TEORIE PRÁVNICKÝCH OSOB

1.4.1 TEORIE FIKCE

Teorie fikce je považována za nejstarší teorii PO. Vznikla v období probíhajícího přirozenoprávního, s jistou nadsázkou, myšlenkového hegemonia své doby. Tím narážíme na období vzniku samotné právnické osoby, a to, jak bylo dříve uvedeno, na přelom století 18. a 19. Toto hegemonium se již ze své podstaty muselo projevit i do tehdy probíhajících odborných diskuzí nad nově vzniklým institutem právnické osoby.

V 19. století se v německé právní vědě proti sobě postavily dvě protichůdné teorie - teorie reality, kterou se práce zabývá v další kapitole, a teorie fikce „Fiktiontheorie“. Jedním z hlavních zástupců teorie fikce byl Friedrich C. von Savigny. Ten právní subjektivitu „Rechfähigkeit“ přisuzoval pouze osobám fyzickým, které jí byly nadány přirozenou cestou, zato právnické osoby takovouto subjektivitu od přírody nemají. To ovšem neznamená, že by jí PO nemohly nabýt. Mohou, jen je zde trochu jiný pohled na způsob získání této subjektivity, kdy PO je jí obdařena až na základě propůjčení od státu.⁷⁸

Zastánci této teorie tedy považují PO za umělý právní konstrukt, u kterého lze na základě fikce přenést subjektivitu na právnické osoby. Z toho plyne, že teorie fikce nestaví právnickou osobu na roveň s člověkem. Zároveň Savigny říká, že právnická osoba byla vytvořena pouze pro účely práva, což je v rozporu s člověkem, pro kterého právo bylo vytvořeno. Nicméně i tak může být právnická osoba z některých vztahů soukromého práva, oproti osobě fyzické, vyloučena. Takovým příkladem jsou instituty, reálně určeny výhradně osobám fyzickým, jako třeba manželství či adopce atd. Stejně tak tato teorie nepočítá s deliktní způsobilostí u PO a právním úkonem samotné právnické osoby. Zde by měla být strůjcem právě osoba fyzická.⁷⁹

⁷⁸ Článek doc. Tomáš Sobek, dostupný online: Je právnická osoba fikce? [online]. 9/2009 [cit. 2021-02-11].

⁷⁹ Článek doc. Tomáš Sobek, dostupný online: Je právnická osoba fikce? [online]. 9/2009 [cit. 2021-02-11].

1.4.2 TEORIE REALITY

Teorie reality pak právnické osoby vnímá jako reálně existující subjekty, stejně jako osoby fyzické. Otto von Gierke⁸⁰ nebyl sice první,^{81,82} který s teorií reality přišel. Je však jejím výrazným představitelem a propagátorem. O tom svědčí zejména jeho kniha *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*.⁸³

Právnickou osobu nelze zaměňovat se součtem názorů jednotlivců utvářející tuto právnickou osobu, má vlastní názor a vůli. „*Gierke vychází z toho, že celek je prostě něco víc než součet jeho částí.*“⁸⁴ Právnická osoba představuje od fyzické osoby jiný subjekt, který jedná samostatně. Podle této teorie je schopen vykonávat právní úkony a nejedná se, jak sám Gierke napsal, o žádný „mrtvý koncept.“⁸⁵

Důležité je, že stát sice PO může uznat, ale i kdyby jí neuznal, tak PO existuje v realitě bez ohledu na to. Přirovnává právnickou osobu k fungujícímu organismu, kdy prostřednictvím svých jednotlivých částí (fyzických osob) dochází k vyjádření celku prostřednictvím jedince. Jako když osoba fyzická pomocí svých anatomických částí mluví nebo se projevuje pohybem. Nedochází zde k zastoupení jednoho jedince druhým, ale část právnické osoby vyjadřuje vůli celku. „*Takový útvar není volně tvořen jednotlivci, nýbrž je nutným produktem společenských sil působících v jednotlivci.*“⁸⁶ Vedle teorie organické existovaly i jiné subtypy teorie reality – teorie kolektivní vůle, technické reality a další.

⁸⁰ Otto von Gierke patřil do skupiny organické teorie, která pod teorií reality bývá řazena, jen s tím rozdílem, že organická teorie nepovažuje právnickou osobu za smysly vnímatelnou, jelikož nejde o hmotný substrát. (BERAN, Karel. Může být právnická osoba svéprávná? *Právník*. 8/2018, roč. 157, s. 657-669).

⁸¹ První se teorií reality zabýval Georg Beseler (1809-1888).

⁸² BERAN, Karel. Může být právnická osoba svéprávná? *Právník*. 8/2018, roč. 157, 657-669.

⁸³ GIERKE, Otto. *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung* [online]. Weidmann, 1887 [cit. 2021-02-12].

⁸⁴ Článek doc. Tomáš Sobek dostupný online: Je právnická osoba fikce? [online]. 9/2009 [cit.2021-02-11].

⁸⁵ *Todtes begriffsding* = mrtvý pojem převzato z: GIERKE, Otto. *Deutsches Privatrecht*: Bd. Allgemeiner Teil und Personenrecht [online]. Leipzig, 1895, s.472 [cit. 2021-02-12].

⁸⁶ Překlad: HURDÍK, Jan. *Právnické osoby a jejich typologie*. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, s. 37.; Převzato z Gierke, O. *Die Grunbegriffe des Staatsrecht und die neusten Staatstheorien*. *Zeitschrift f'r die gesamte Staatswissenschaft*, 1874, s. 265.

1.4.3 TEORIE MODERNÍ

Ve výše uvedených podkapitolách jsou stručně popsány dvě nejvýznamnější teorie, snažíc se vystihnout jejich nejvíce vypovídající rysy. Nelze ponechat stranou, že se tyto základní teorie řadí mezi tzv. teorie klasické. Tyto dvě klasické teorie jsou dodnes vzácným vzorem hlavně díky své dobové originalitě v dané problematice, ale také díky své rozpornosti jedné vůči druhé. Jsou pak doplněny teoriemi dalšími. Nejen dobovými, které jsou již příkladmo vypsány na závěr textu teorie reality, ale zejména teoriemi, které můžeme zahrnout pod pojem moderní teorie právnických osob. Moderním je v tomto smyslu uvažován přelom 19. a 20. století až dodnes. Klasické teorie, myšleno teorie reality a fikce, právnických osob položily významný základ myšlenkových modelů a pojetí právnických osob, ze kterých čerpají i teorie moderní.

Jak uvedl Knapp ve své práci, teorií právnických osob je však tolik, kolik právníků se danou problematikou zabývalo.⁸⁷ To do jisté míry osvětluje rozmanitost teoretických východisek. Moderní teorie se s vyšší dávkou pragmatismu zpravidla zaměřují na soudobé liberálnější a praktičtější pojetí života, jež je důsledkem globalismu a dalších znaků společnosti, které bychom mohli připodobnit pojmu tzv. sociálního faktu. Ten definoval sociolog Emilé Durkheim. Tradiční způsob života a institucionálního pojetí již není na místě, avšak doktrinální pojetí ještě nereflektovalo aktuálně aplikovanou praxi, o což se tyto moderní myšlenkové teorie snaží. Eklekticky jsou jen ve stručnosti uvedeny některé.⁸⁸

Moderní zájmová teorie právnických osob, zastoupená svým zakladatelem Rudolfem von Iheringem a dalším autorem Michoudem, bere za cíl právnické osoby ekonomické zájmy a jejich ochranu. Tento cíl je charakteristikou natolik významnou, že je na ní založena celá myšlenková teorie. Druhým v pořadí lze uvést směr, jehož zastáncem a autorem je od 60. let 20. století Erhard Denninger. Belgický právník a rektor frankfurtské univerzity.⁸⁹ Ten vnímá právnickou osobu jako osobu „*Socialperson*“. Poukazuje na nutnost vnímat právnickou osobu jako sociální společenskou skupinu. Odkazuje tedy na vnitřní pochody oné právnické osoby, které jsou utvářeny jejími členy. Je zde pluralita názorů a ta poté ústí v jeden

⁸⁷ KNAPP, Viktor. O právnických osobách. Právník. 10/1995, 134, s. 890.

⁸⁸ HURDÍK, Jan. Právnické osoby a jejich typologie. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, s. 32.

⁸⁹ DENNINGER, Erhardt. Johann Wolfgang Goethe-Universität, Rechtsperson und Solidarität. Frankfurt a. M., 1967, s. 114.

názor společný. Nelze mluvit tedy o vůli oné osoby jako o primární charakteristice. Právnícká osoba pak vzniká jako realita, nikoliv však jako realita právní, nýbrž jako realita sociální, což definuje právě pojmem Socialperson. Pohled je zaměřen s velkým důrazem na sociologii práva. Třetím a posledním příkladem je teorie pojmenovaná podle svého autora. Řeč je o teorii Wernera Flumeho ze 70. let 20. století. Flume říká, že právnícká osoba je takový útvar, kterýžto se dostatečně osamostatnil od svých členů. S pojmem právnícké osoby váže právní způsobilost, což je v jeho podání něco jiného než právní subjektivita jejich členů. Každý člen si totiž ve vztazích interních uvnitř PO nechává určitou část způsobilosti a druhou část využívá pro společný cíl v právnícké osobě, spolu s ostatními členy. PO tak na jednu stranu vystupuje jednotně, na stranu druhou mohou vystupovat jednotně i její členové.⁹⁰

Důležité je povšimnout si, že se dané myšlenkové teorie primárně nesnaží zdiskreditovat teorii jinou. Teorie se málokdy překrývají, proto lze vyvodit závěr, že není jejich primárním účelem popírat ostatní myšlenkové názory, ale poukázat na více možností a způsobů, jak lze teoreticky uvažovat o existenci, vzniku a fungování právníckých osob jako takových.⁹¹ Z tohoto důvodu je každá taková teorie originálem sui generis a výrok profesora Knappa o bezpočtu názorů na tuto věc jen nabývá na síle.

1.4.4 TEORIE PRÁVNICKÝCH OSOB V ČESKÉM OBČANSKÉM ZÁKONÍKU

V odkazu na klasické teorie, jež jsou považovány za fundamentální v problematice teorie právníckých osob (ačkoliv ne každý autor takto teorie na klasické a moderní vyděluje),⁹² je určitě zajímavé podívat se, jakou „cestou“ se vydala naše recentní právní úprava. Zda-li myšlenkovým směrem teorie reality nebo naopak myšlenkovým směrem teorie fikce.

Jako první bude vhodné zjistit, jaký byl záměr zákonodárce. K tomu je účelné zaměřit se na důvodovou zprávu onoho zákona. Důvodová zpráva k občanskému zákoníku na straně 45 uvádí: „*Proto odlišuje nahlížení práva na lidi*

⁹⁰ HURDÍK, Jan. Právnícké osoby a jejich typologie. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, s. 32.

⁹¹ HURDÍK, Jan. Právnícké osoby a jejich typologie. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, s. 35.

⁹² Příklad: JOHN, Uwe. Die organisierte Rechtsperson: System und Probleme der Personifikation im Zivilrecht. Berlin: Duncker & Humblot, 1977, 364 s.

*jako fyzické osoby a na právnické osoby jako subjekty umělé (fiktivní).“⁹³ Dále se autoři v důvodové zprávě vyjadřují proti antropologizaci právnických osob. Občanský zákoník totiž podle nich jen bere na vědomí, že člověk je subjekt přirozených práv. Toho lze jen omezeně regulovat, zatímco právnickou osobu musí zákon konstituovat a uznat. Vyjadřuje také myšlenku a „bere za své“, že právnické osoby jsou jen uměle zkonstruované útvary „*kteřé jsou vytvořeny proto, aby sloužily zájmům člověka, nikoli proto, aby mu byly ve všem postaveny naroveň; rovnost fyzických a právnických osob přichází v úvahu jen v majetkových otázkách, a to ještě ne ve všech.*“⁹⁴*

Naopak § 135 odst. 2 OZ stanovuje ochranu pověsti a soukromí právnické osoby. Pokud bychom se řídili záměrem legislativců avizovaným v důvodové zprávě (nikoliv výsledným aktem), tak jakým způsobem by bylo možné připustit, aby právnická osoba měla právo na ochranu soukromí a pověsti? Takovéto ustanovení se hrubě neslučuje s teorií fikce. Stejně tak potom ustanovení § 167 OZ, podle kterého PO zavazuje protiprávní čin, jehož se dopustil člen voleného orgánu, zaměstnanec nebo její zástupce vůči třetí osobě. Ponecháváje pak stranou deliktní způsobilost právnických osob podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a dalších právních norem správního práva, jejichž konstrukce je s fikční teorií v rozporu.

S Havlanovým tvrzením, že: „*dnes nedominuje ani slavná teorie fikce ani neméně slavná teorie reality, resp. jejich varianty či některé novější modifikace, ale v zásadě jde o to, co je o dané osobě napsáno v platném právu*“⁹⁵ se dnes, s ohledem na novou právní úpravu, nelze v plném rozsahu poměřovat. Druhé části tohoto výroku však můžeme dát za pravdu, a lze konstatovat, že současné pojetí právnických osob v občanském zákoníku se sice přiklání k teorii fikce, ale není jejím ryzím zástupcem. Právní úprava vychází ze snahy o zpodobnění se s touto teorií, viz důvodová zpráva. Je výsledkem legislativního procesu. Ten měl za cíl právnickou osobu zakotvit s uvedenou charakteristikou, která je pro teorii fikce sice typičtější, není s ní však v naprostém souladu. „*Bylo by chybou vnímat soudobý koncept právnické osoby jako založený na klasické teorii fikce, včetně všech dopadů do jeho jednotlivých projevů... Trvat na teorii fikce v původní podobě do všech důsledků tak představuje nerespektování výsledků vývoje konceptu právnických*

⁹³ Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, s. 45, [online]. [cit. 2021-02-11].

⁹⁴ BERAN, Karel. Může být právnická osoba svéprávná? Právník. 8/2018, roč. 157, s. 657-669.

⁹⁵ HAVLAN, Petr. Ještě ke státu jako právnické osobě, resp. jako subjektu vlastnického a jiných majetkových práv. Právní rozhledy, 1999, č. 9, s. 478-482.

*osob od počátku 19. století do současnosti s dopady do jednotlivých atributů
a projevů právnických osob.*⁹⁶

⁹⁶ HURDÍK, Jan. In: LAVICKÝ, Petr a kolektiv. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 153.

2. TYPY PRÁVNICKÝCH OSOB

2.1 OBECNĚ

Právnícké osoby lze členit na základě mnohých kritérií (způsobu vzniku, zaměření, kapitálu, počtu členů, aj.), jejich relevance není vždy stejná, naopak. Typologie na základě uvedených východisek nevede k žádnému většímu praktickému závěru nějakého generálního členění právníckých osob. Do jisté míry je tak nutné odhlédnout od takového členění a přihlídnout k dělení, které se zformovalo časem a bere v potaz i jiná hlediska. Nejznámějším, ale zároveň i pro nás nejzajímavějším, je pak dělení na právnícké osoby soukromého práva a právnícké osoby práva veřejného „POVP“. *„Z hlediska přístupu právo tvorby ke vzniku právníckých osob jednu z nejčastěji citovaných, ale současně z nejčastěji diskutovaných a zpochybňovaných skupin právníckých osob tvoří právnícké osoby soukromého práva na straně jedné a veřejného práva na straně druhé“*⁹⁷ K rozdělení, na tyto dvě skupiny dochází v důsledku odstátnění neboli deetatizace a decentralizace veřejné moci (viz kapitola 1).⁹⁸ Někteří mohou za počátek takového dělení považovat již římské právo. Jiní považují za počátek vynález doktríny státu jako právnícké osoby, která se objevila v 19. století v německém právním pozitivismu.⁹⁹

Do dnešních časů však není ujednocen odborný názor, zda je vůbec takovéto dělení potřeba. Knapp, který se danou problematikou zabýval, je názoru opačného. Dle jeho názoru netřeba podle tohoto měřítko právnícké osoby dělit. Dle něj není nutné, aby nositel, potažmo případně i vykonavatel veřejné moci, byl POVP. Přičemž se řídí myšlenkou, kde stát jakožto primární a originární nositel veřejné moci určuje, kdo, tedy jaké subjekty, budou veřejnou správu vykonávat a také v jaké formě. Knapp „slučuje“ pojem právnícké osoby s pojmem majetkoprávním „per definitionem“ a říká, že vedle uvedených PO mohou existovat i PO, které disponují jak subjektivitou soukromoprávní (vystupují v majetkoprávních

⁹⁷ HURDÍK, Jan. Právnícké osoby a jejich typologie. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, s. 42.

⁹⁸ BURSÍKOVÁ, Lenka. Právnícké osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnícká fakulta, spisy právnícké fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014, s. 21.

⁹⁹ ČÍŽEK, Bronislav. Právnícké osoby soukromého a veřejného práva [online]. Brno, 2017 [cit. 2021-02-11]. Diplomová práce. Právnícká fakulta Masarykovy univerzity, s. 25.

vztazích), tak ale i subjektivitou veřejnoprávní.¹⁰⁰ Uzavírá tím svou úvahu, že netřeba rozdělovat, jelikož neexistují žádné specifické znaky, které by odlišoval POVP od PO soukromého práva. Toto dělení tedy nevnímá jako obohacující a dochází k závěru, podle kterého POVP neexistují, a praxe zároveň takového dělení nepotřebuje. V tomto případě nelze jinak než souhlasit s názorem kolektivu z brněnské právnické fakulty, který vnímá tento náhled jako čistě civilistický a velmi zjednodušující.¹⁰¹

Civilisté ke svému dělení více méně nepotřebují rozlišovat, zda je někdo nadán veřejnoprávní subjektivitou, a to je i důvodem Knappova závěru. Dle názoru jiných je však třeba zohlednit právě ono vrchnostenské působení, případně jiné veřejnoprávní prvky, což je významným charakteristickým znakem. Knapp své tvrzení podpírá faktem, že k rozlišení fyzických osob, které jsou v určitých případech nadány veřejnou subjektivitou, také nedochází a označuje ve své práci POVP za „mlhavé množiny“.¹⁰² Takovýto výrok je výrokem mírně zavádějícím a nevyovídá o podstatě právnických osob.

Dalším odpůrcem existence POVP je profesor František Weyr. Není však divu, že se zrovna profesor Weyr řadí k odpůrcům takového dělení. Jelikož se sám v rámci své normativní teorie zabýval dualismem práva, a to nejen soukromého a veřejného (ale i například objektivního a subjektivního, či vnitrostátního a mezinárodního), kdy dle jeho názoru takového dělení není na místě. „*Pouze nositel práv (oprávnění) a závazků civilně-právních (majetkových) je prototypem právnické osoby, nikoliv nositel schopností stanovit tato práva a závazky, tj. normotvůrce*“^{103,104}

Profesor Hurdík takového členění naopak přijímá. Nejenže poukazuje na třídění právně pozitivní, které nastoluje občanský zákoník, ale také říká, že je nutné hledět na vznik oné právnické osoby, ke kterému je zapotřebí určité ingerence státu. Právě míra ingerence je u něj rozhodujícím znakem pro typologii PO. Mezi kritéria,

¹⁰⁰ KNAPP, Viktor. O právnických osobách. Právník. 10/1995, roč. 134, s. 1000-1001.

¹⁰¹ BURSÍKOVÁ, Lenka. Právnické osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014, s. 18.

¹⁰² KNAPP, Viktor. O právnických osobách. Právník. 10/1995, 134, s. 993.; O tomto tématu více v: KNAPP, Viktor; HOLLÄNDER, Pavel. O mlhavých množinách. Právne myslenie a logika, Bratislava 1989, s. 266.

¹⁰³ WEYR, František. Pojem veřejnoprávní korporace. Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy, Bratislava, 1932, s. 19.

¹⁰⁴ BURSÍKOVÁ, Lenka. Právnické osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014, s. 19.

kteře mohou k odlišení PO vést, jsou ad 1) impuls, z něhož PO vznikla, ad 2) cíl sledovaný PO, ad 3) založení PO zcela individuálním právním aktem nebo existence soukromoprávního úkonu, ad 4) vybavení PO určitým druhem veřejné moci nebo její absence (dle Berana bude tento znak bude znakem nutným vždy pro POVP,¹⁰⁵ není zcela jednotně vyžadován), ad 5) navázanost na veřejné rozpočty nebo dispozice s veřejnými fondy.¹⁰⁶

Zabývajíc se obšírněji jednotlivými kritérii se dochází k závěru, že nelze stanovit kumulativně všechna kritéria pro rozpoznání té či oné právnické osoby. Je nutné zvolit si jedno či dvě z kritérií jim nejpřiléhavějších. V souladu s profesorem Hurdíkem docházíme k závěru, že přesně takovýmto kritériem je kritérium, kdy „za právnickou osobu veřejného práva lze považovat takovou právnickou osobu, která vznikla napřímou aktem veřejné moci, tedy zákonem či jiným individuálním aktem orgánu veřejné moci (s takovýmto oprávněním)“¹⁰⁷ a zároveň nadto zpravidla disponuje výkonem veřejné pravomoci¹⁰⁸. Ne však vždy.¹⁰⁹ Je třeba pak dodat, že tímto aktem veřejné moci není akt, který lze nalézt za vznikem téměř každé PO (akt registrační).¹¹⁰ Jedná se o akt směřující ke vzniku individuální právnické osoby, nikterak o akt určený generelně. Problematika veřejné moci je rozvedena v následujících kapitolách.

Za PO soukromého práva pak považujeme takovou osobu, která má za svým vznikem akt soukromého práva, tedy projev vůle ze sféry soukromoprávního odvětví. Ať už jde o smlouvy nebo jiné zřizovací listiny, za podmínky obsahu všech potřebných náležitostí pro vznik takovéto konkrétní právnické osoby. Není zde pak důležité, že k samotnému soukromoprávnímu projevu vůle je zapotřebí i užití konfirmačního veřejnoprávního aktu, čímž dochází k uznání vzniku právnické osoby ze strany státu a je tedy potvrzena legalita jejího vzniku.¹¹¹

¹⁰⁵ BERAN, Karel. Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006, s. 44-47.

¹⁰⁶ HURDÍK, Jan. Právnické osoby a jejich typologie. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, s. 43-44.

¹⁰⁷ HURDÍK, Jan. Právnické osoby a jejich typologie. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, s. 43-44.

¹⁰⁸ „Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.“ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93. Ústavní soud [online]. [cit. 24. 5. 2017].

¹⁰⁹ Výkon veřejné moci je možné nahradit obecněji výkonem veřejní správy.

¹¹⁰ KNAPP, Viktor. O právnických osobách. Právník. 10/1995, 134, s. 998.

¹¹¹ HURDÍK, Jan. Právnické osoby a jejich typologie. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, s. 45.

Existují i jiné pokusy o rozdělení POVP a právnických osob práva soukromého na základě různých „kategorizačních testů“. Tyto kategorizační testy a jejich náhledy na věc mohou mít dosti širokou škálu a je jen na autorovi, jakým směrem se bude při svých úvahách ubírat. Například dle pohledu státu na danou problematiku „shora“ - zda stát může rozhodnutí dané právnické osoby zrušit. Či naopak pohled „zdola“, tedy zda je občan ve stejném postavení jako daná právnická osoba při vstupu do právního vztahu s touto právnickou osobou nebo zda tato právnická osoba může vrchnostensky působit k prosazení svých veřejných úkolů, jakožto jejich nositelka.¹¹² Výsledkem obdobných testů je však znovu pouhé nejisté stanovisko, které musí být v každém jednotlivém případě pečlivě odargumentováno. K této argumentaci lze však využít samotných hledisek a znaků (kritérií), které byly v testu užity. Zpravidla drtivá většina těchto kritérií bude totožná s kritérii referovanými výše a nebude objeveno a ani vymyšleno nějaké převratné novum. Jediné, jak lze do této problematiky nechat „přivánout trochu čerstvého vzduchu“, je znovu a znovu se důkladněji zabývat jednotlivými kritérii ke vztahu k té či oné právnické osobě a ke stavu aktuálního právního poznání.

Do problematiky typologie právnických osob je třeba nahlížet i pohledem zahraniční doktríny, která ve své většině takovéto členění obsahuje.^{113,114} Zároveň pak i uvedené národní právně pozitivistické zakotvení v § 20 OZ nás informuje, že právní řád s právnickými osobami veřejného práva plně počítá. Na to navazují rozborů této legislativy a judikatura.¹¹⁵ Přes odpor některých významných velikánů, kteří měli ke svému názoru i určité opodstatnění (například dobové),¹¹⁶ je dnes takovéto členění již etablováno a zcela běžné.

Význam takového dělení je pak spekulativní. Jistě ve své ryzosti bude nejvíce dopadat do teoretické roviny práva, avšak jak už je známo, tak právě teoretická rovina má často i své následky v právní praxi. Při sledování názoru ostatních autorů a právních teoretiků nebude nalezena na danou otázku jednoznačná odpověď. Odpovědi na tuto otázku jsou zřejmě následující odstavce diplomové

¹¹²Právnické osoby soukromého a veřejného práva [online]. Brno, 2017 [cit. 2021-02-11]. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity, s. 29-45.

¹¹³ Zároveň však existují i odpůrci (Korten aj.).

¹¹⁴ Pokud jde o právo kontinentální, angloamerické právo se danou problematikou téměř nezabývá.

¹¹⁵ Judikatura jako taková se většinou nezabývá přímo otázkou, zda je určitý subjekt POVP, ale často se zabývala otázkou, zda určitá „složka státu“ (kterou bychom v případě, že by se jednalo o PO označili za POVP) je nadána vlastní právní subjektivitou a zda se tedy jedná o právnickou osobu.

¹¹⁶ Komunistické pojetí socialistické společnosti, státní moc „impérium“ se netříští a zůstává v rukou státu – neexistuje dualismus veřejného a soukromého práva.

práce, které samotnou věc rozebírají. Nelze tudíž najít ani jednoznačnou univerzální odpověď, musí být hledáno v problematice věci samé.

Obecně jsou přijímány charakteristické rysy daného typu právnické osoby veřejného práva. Pokud o některém subjektu víme, že se jedná o POVP, tak můžeme dedukovat i jednotlivé vlastnosti. Z tohoto pohledu jde tedy o suportivní hledisko. Mimo to, proč bychom například vydělovali veřejnoprávní subjektivitu od subjektivity soukromoprávní, když by byla popírána existenci POVP? Ano, POVP jistě nejsou jedinými subjekty s veřejnoprávní subjektivitou. Avšak bylo by jen úlitbou namlouvat si, že pokud například u fyzických osob k takovému řazení nedochází, tak k němu nemá docházet ani zde. Stejně tak bychom pak dělení právnických osob na soukromoprávní a veřejnoprávních mohli považovat za nadbytečné. Ale aby odpověď na tuto otázku nebyla ryze teoretická, je třeba poukázat i do právní praxe, kde se projevuje legislativní zakotvení v občanském zákoníku. Přesněji v již zmiňovaném § 20: „*Právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob.*“ Druhá část právně pozitivistického zakotvení naznačuje, že pro správné užití právních norem je třeba vědět, zda je daná osoba právnickou osobou veřejného práva či nikoliv. Jinak by nebylo možné dojít cíle, jak popřípadě užít (v jakém rozsahu) a zda vůbec užít občanského zákoníku a zákonů na něj navazujících. Nestačí však určit, jestli jde o POVP, ale je také nutné identifikovat slučitelnost povahy těchto osob s pojetím občanské kodifikace, jakožto zástupce sféry odvětví soukromého práva.

Nejen to je důvodem pro hledání a aplikování takovéto typologie, jak je uvedeno výše. Je potřeba hledat odpověď zejména v problematice jako takové, protože ta dává dílčí odpovědi, jejichž složením dostaneme přesný obraz. Zodpovězení takovéto úvahy a složení těchto jednotlivých částí mozaiky v jeden celek je věcí natolik složitou, až nemožnou, že se do ní ostatní autoři raději ani nepouštějí a rovnou se zabývají samotným rozbořem typů POVP.

2.2 PRÁVNICKÉ OSOBY SOUKROMÉHO PRÁVA

Právnické osoby soukromého práva jsou tedy PO, které jsou nadány soukromoprávní subjektivitou a za jejich vznikem stojí soukromoprávní akt. Oproti

POVP k jejich vzniku není třeba akt veřejnoprávní, vyjma aktu, který je zpravidla obecně nutný u vzniku všech právnických osob soukromého práva. Tím je potvrzovací akt vlastní existence této PO (její legality).

S právnickou osobou soukromého práva je možno odlišovat i různé systémy způsobu vzniku. V současné době jsou uznávány tři a některými autory i čtyři základní způsoby. Prvním z nich je způsob koncesní, který se řadí mezi nejstarší. Jeho princip je postaven na perfektní kontrole státu vůči nově vznikajícímu subjektu. Stát není povinen, i přes splnění podmínek, kladně rozhodnout o vzniku takovéto právnické osoby. Princip je typickým pro starší autoritářské režimy a v současné době je spíše upozadován. Jen v určitých výjimečných případech se o tomto způsobu můžeme bavit, například u investičních či penzijních společností.¹¹⁷ Druhým způsobem je vznik založený na systému legality. Tento způsob, často také označovaný jako způsob registrační, je v současné době nejrozšířenějším.¹¹⁸ Princip legality počítá s potřebou splnění podmínek. Pokud je dotýčný splní, tak je na registraci právní nárok. Registrace pak musí být potvrzena rozhodnutím státního orgánu. Diskutabilním je systém vázané koncese, stojící na pomezí legality a koncese a je zde tenká hranice. „Rozdíl mezi systémem vázané koncese a systémem legálním je zpravidla v povaze aktu veřejné moci, kdy v prvním případě jde o rozhodnutí o uznání právnické osoby, zatímco ve druhém jde zpravidla o zápis do veřejného registru.“¹¹⁹ Třetím typicky uznávaným systémem je systém volnosti/liberality. Ten stanovuje určité podmínky (nevydává se žádný akt) vzniku PO a po jejich splnění je obdařen právní subjektivitou.¹²⁰ Ke vzniku se tedy neužívá práva veřejného, pouze se plní podmínky zákona, a celý proces je v soukromoprávní sféře. Poslední diskutovaný systém vzniku je spontánní. Významně se dotýká i POVP. Spontánní způsob vzniku je symbolem nedokonalosti právní reality, jelikož existují uskupení, kterým subjektivita přiznána nebyla, soudní moc jim jí však přiřkla a za právnické osoby tato uskupení označila. Spontaneita tedy představuje způsob korekce za pomoci soudní moci.¹²¹

¹¹⁷ HURDÍK, Jan. Právnické osoby a jejich typologie. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, s. 47.

¹¹⁸ Pro upřesnění by současně nejrozšířenější systém pan profesor Hurdík označil za systém legality sloučený se systémem formálním (kde postačí jen registrace neboli imatrikulace nebo publikace zakládajícího aktu).

¹¹⁹ HURDÍK, Jan. Právnické osoby a jejich typologie. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, s. 48.

¹²⁰ U nás mají takovéto postavení odborová sdružení a kolektivní svazy.

¹²¹ Je například PČR právnickou osobou? Není, pokud by ale byla, pak bychom je mohli zcela jistě označit za POVP. I přesto bychom zřejmě o těchto PO mluvili jako o vzniklých na základě zákona, nikoliv spontánním způsobem, který bude vyhrazen pro právnické osoby soukromého práva. Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu, Cpjn 27/98, ze dne 27.1.1999 (BIS). Stanovisko pléna Nejvyššího soudu, Plsn 2/96, ze dne 22.1.1997 (Policie ČR).

Současná právní úprava zná právnické osoby soukromé trojího typu: korporace, fundace, ústavy. Toto dělení se jeví jako vhodné i z pohledu právní teorie, která dochází k obdobnému dělení, třebaže nemusí používat stejné názvosloví. Ve zkratce je korporace sdružením osob, tedy archetyp¹²² právnických osob. Naproti tomu dnes může být korporací i právnická osoba, která sdružuje pouze jednu osobu fyzickou a dochází tak k porušení staré římskoprávní zásady *tres faciunt collegium*¹²³. Zde by pak teorie došla samostatné skupiny. Fundace představuje PO vytvořenou majetkem k určitému účelu a její činnost se k tomuto účelu váže.¹²⁴

Ústavem se myslí forma právnické osoby, určená ke společensky nebo hospodářsky užitečným činnostem a s využitím majetkových a osobních složek této PO.¹²⁵ Mimo to dnes právnickým osobám soukromého práva vévodí kapitálové společnosti, legislativně zastoupeny zejména v zákoně o obchodních korporacích¹²⁶ a PO, jejichž účelem je sdružení majetku a jeho investování za účelem dalšího zisku.

2.3 PRÁVNICKÉ OSOBY VEŘEJNÉHO PRÁVA

Savigny by za právnickou osobou veřejného práva viděl především tzv. nutné svazy „notwendige“ (např. obce), které se vedle vytvořených svazů, z dnešního pohledu zejména soukromoprávní PO, profilují jako subjekty vzniklé nezávisle na vůli lidské. Zatímco vytvořené svazy jsou opakem toho a za jejich vznikem stojí právě nahodilé jednání osob fyzických. Nelze však plně slučovat onen pojem nutného svazku s pojmem POVP. Obdobně pak navazuje myšlenková koncepce teorie nuceného vzniku a veřejnoprávního vzniku.^{127,128}

V odkaze na kapitulu 2.1, kde se práce ztotožňuje s uvedenou definicí pana profesora Hurdíka, jako s jednou z možných a s vlastním dovětkem, kdy nadto daná právnická osoba disponuje výkonem veřejné pravomoci, tak aby šlo o POVP,

¹²² HURDÍK, Jan. Právnické osoby a jejich typologie. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, s. 84.

¹²³ „Lat., tři tvoří sbor, právní zásada řím. právníka Neratia Prisca (ok. r. 100 po Kr.), známá z Digest.“ (Ottův slovník naučný. Dvacátý pátý díl. Praha : J. Otto, 1906, s. 705.).

¹²⁴ § 303 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹²⁵ § 402 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹²⁶ Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).

¹²⁷ HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 68.

¹²⁸ MATĚJKA, Jan, Slovník veřejného práva československého II. svazek, 1932, s. 371.

profesor Beran přidává ještě podmínku výkonu úkolů veřejné správy. S takovou podmínkou je počítáno jako již obsaženou v tomto definičním vyjádření, jelikož již sama veřejnoprávní pravomoc „imperium“ vede k tomu, že POVP bude plnit úkoly veřejné správy. V případě absence imperia je nutné jí vyslovit samostatně. Další autoři se stejnou otázkou vypořádávají různě.¹²⁹

Je vhodné se blíže poohlédnout po dalších, ať už fakultativních nebo obligatorních rysech takovéto PO. Kromě toho, že za vznikem POVP stojí akt veřejnoprávní, myšleno jiný než akt registrační, tak celá taková právnická osoba je zpravidla navázána na veřejné zdroje nebo s nimi disponuje. Nejdůležitějším atributem, od kterého se však celý „systém“ dané POVP odvíjí, je cíl sledovaný vlastním vznikem tohoto subjektu, kterým by zpravidla měla být určitá forma veřejného zájmu,¹³⁰ modifikovaná pro daný konkrétní účel. Jiné znaky pak vycházejí z podřaditelnosti POVP pod PO jako takovou – organizovanost, osobní statut, název (viz kapitola 1.1) a nevedou tedy k odlišení od právnické osoby soukromoprávní.

Dále bývá POVP obdařena veřejnoprávní subjektivitou ve smyslu již dříve zde přijatém. Stálá je však diskuze nad tím, zda pak ke každému takovému subjektu přiléhá i subjektivita soukromoprávní. „Nelze však také tvrditi, že pojem veřejnoprávní korporace nutně předpokládá též subjektivitu soukromoprávní.“¹³¹ Takový názor je často přebírán a z hlediska teoretického se s ním ztotožňuje i tato práce. Není předpoklad pro řádné fungování POVP i subjektivita soukromoprávní, existence takové osoby může být i bez soukromoprávní subjektivity. To, že zpravidla tuto subjektivitu mají, je jen důsledkem všední praxe, popř. nutnosti plnění některých úkolů VS, a zároveň takovou subjektivitu mají jen v rozsahu jimi sledovaného účelu. Soukromoprávní neboli majetková subjektivita, jak je často nazývána, je nástrojem často zjednodušující fungování takovéto osoby, nikoliv však ve všech případech nezbytným doplňkem právnické osoby veřejného práva.

Právnické osoby veřejného práva spadají do rámce označovaného doktrínou jako nositelé neboli jsou subjekty veřejné správy. Jsou tak nazvány, protože jsou obdařeny subjektivitou (často subjektivitou veřejnoprávní) k plnění veřejných

¹²⁹ Antonioliho = vrchnostenské působení POVP ve VS a tyto PO nemohou být z vlastní vůle zrušeny; H. J. Wolf = podstatný je zakládací akt; stejně tak i Welser a další (BERAN, Karel. Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006, s. 34.).

¹³⁰ Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 24/04, ze dne 28.06.2005 (jezy na Labi a veřejný zájem).

¹³¹ MATĚJKA, Jan, Slovník veřejného práva československého II. svazek, 1932 str. 371.

úkolů. Naopak ne všichni nositelé veřejné správy jsou POVP, je totiž třeba vnímat i některé osoby s nepřímým výkonem státní správy, které jsou propůjčovány osobám fyzickým nebo právnickým osobám soukromého práva. Vyplyvá z toho, že ani „*pravomoc působit vrchnostensky není určujícím znakem pro možnost konstatování, že je určitý subjekt POVP.*“¹³²

Jak je již uvedeno, jedním z rozpoznávacích znaků POVP je dispozice s imperiem. Takovýto znak není obligatorní a může být nahrazen znakem jiným. Důvod řazení vrchnostenského oprávnění do definice není činěn z neznalosti, nýbrž z přesvědčení, že definice by měla býti, pokud možno, co nejdůležitější. Rovněž by měla by vést k pochopení okolím, třebaže s nějakými nuancemi. Těm je vhodné se vyhnout, avšak pokud nejde vytvořit definici ideální, pak její přiblížení musí být co netěsnější. Existují tedy i POVP, které imperiem nedisponují. Přesto bychom je mohli zařadit do této skupiny.

Obdobně se k věci vyjadřoval i profesor Pražák.¹³³ Vrchnostenské působení je zde nahrazeno plněním veřejných úkolů jako obecné fráze správního práva. Do této skupiny budou spadat právnické osoby veřejného práva v nejširším slova smyslu. POVP v tom užším pojetí potom bude subjektem s alokovanou příkazovací, zakazovací nebo dovolovací částí veřejnoprávní subjektivity.

„*G. Jellinek pokládá za veřejné korporace takové svazy, jež jsou buď nositeli veřejných vrchnostenských práv a povinností, anebo jež, aniž by byly nositeli vrchnostenských práv, vynikají z počtu ostatních svazů tím, že jsou k státu přičleněny jako integrující součást jeho organizace, a proto jsou upravovány veřejným právem.*“¹³⁴ První z nich označuje jako svazy aktivní a druhé jako svazy pasivní. Je nutné veřejnou správu vnímat nejen jako správu vrchnostenskou, ale vedle toho i další činnost odlišnou od správy vrchnostenské, avšak i od pojetí čistě soukromoprávního.¹³⁵ Jellinek navrhoval takovouto správu nazývat jako „sociální“ či „společenskou“, jindy byla nazývána jako „veřejná péče“. Nejvíce se pro ni vžil název nevýsostná správa.¹³⁶ Pokud už je však POVP vrchnostensky nadána, pak při

¹³²BURSÍKOVÁ, Lenka. Právnické osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 506, 2014, s. 21.

¹³³ „*Vrchnostenské moci postrádají – nehledíc ani k rozličné intenzitě – lečkeré korporace veřejné.*“ PRAŽÁK, Jiří. Rakouské právo veřejné, právo ústavní. Národní knihtiskárna a nakladatelství V Praze: Nákladem Jednoty právnické, 1895, s. 5.

¹³⁴ MATĚJKA, Jan, Slovník veřejného práva československého II. svazek, 1932, s. 372.

¹³⁵ Viz kapitola Veřejný podnik.

¹³⁶ MATĚJKA, Jan, Slovník veřejného práva československého II. svazek, 1932, s. 371-373.

zrušení nebo změně jím vydaného aktu jinou, vyšší instancí není oprávněna podávat proti tomuto rozhodnutí sama opravné prostředky.

Rozdíl mezi POVP a „obyčejnou“ PO je pak v jejich účelu: „*účel soukromoprávní korporace nedosahuje nikdy z hlediska veřejného zájmu intenzity účelu, jemuž má sloužiti veřejnoprávní korporace.*“¹³⁷ Právě rozpoznání hranice dostatečné intenzity je však velmi častou otázkou nejen doktrinální. Rakouský právník Dietmar Pauger poukazuje na nutnost zařazení mezi POVP, či POSP na základě převahy jednotlivých znaků. Podle něj se jako ukazatel zdají být nejlepší typické znaky veřejnoprávních korporací, jakožto typově „čisté“ POVP (nucené členství, vznik na základě zákona nebo jiného správního aktu, přenesení veřejné moci, vlastní označení za veřejnoprávní a zvláštní systém organizace). Oproti POSP je nutná shoda členů jak při vzniku, tak i v průběhu existence, zakladatelské právní jednání, zpravidla podléhá kontrole civilních soudů atd. V každém jednotlivém případě je pak třeba sledovat onen konkrétní subjekt spolu s jeho charakteristickými znaky k vyvození závěru, zda je intenzity „veřejnoprávnosti“ daného subjektu dosaženo či nikoliv.^{138,139} Marné jsou tedy snahy hledat pevné kritérium, které by odlišovalo POVP od POSP: „*Snaha nalézt pevné kritérium, které by odlišovalo veřejnou korporaci od korporace soukromé, nesečkala se dosud se zdarem a možno ji pokládati vůbec za marnou.*“¹⁴⁰

Analýza, zda daná entita je či není POVP, je složitější, než by se na první pohled mohlo zdát. Zaprvé existují entity, které by mohly vypadat jako nadané právní subjektivitou, avšak jejich právní forma nikde nebyla verbis expressis vyřčena. V takovém případě buď o právnickou osobu veřejného práva skutečně jít může anebo se jedná o pouhou organizační složku státu (samosprávného celku), popřípadě o osobu POSP. Typicky je příkladmo uváděna Bezpečnostní informační služba a Policie ČR, přičemž BIS byla rozhodnutím Nejvyššího soudu¹⁴¹ jako právnická osoba uznána, zatímco PČR nikoliv a jako zřizovatel zde byl označen stát. Je však otázkou, do jaké míry mohlo do uznání subjektivity BIS zasáhnout

¹³⁷ HOETZEL, Jirí. Československé správní právo. Část všeobecná: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 68.

¹³⁸ PAUGER, Dietmar. Die juristische Person öffentlichen und die juristische Person privaten Rechts., 1986, s. 5.

¹³⁹ BERAN, Karel. Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006, s. 44-46.

¹⁴⁰ MATĚJKA, Jan, Slovník veřejného práva československého II. svazek, 1932 str. 372.

¹⁴¹ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu Cpjn 27/98 z 27.1.1999.

přijetí současného OZ.¹⁴² Zadržet to mohou být entity jako POVP označeny, avšak bez charakteristických znaků takové osoby (viz níže). V českém právní řádu tento případ nemáme.

Daným tématem se zabývají nejedni právní vědci. Někteří jsou zastánci tvrdého právního pozitivismu. Ti tedy přijímají naplno vyřčení *de lege lata*, že daná právnická osoba je POVP za plně vypovídající.¹⁴³ Objevují se však i odpůrci takového tvrzení a poukazují na možný nonsens v právních normách. Dle nich by takováto osoba měla být rozeznávána nikoliv jen čistě formálně, ale zejména by se mělo hledět na její materiální pojetí. Materiální pojetí by v tomto smyslu bylo souladné s uvedeným názorem Dietmara Paugera. Tyto dva názory se nemusí plně vylučovat, soudy totiž mohou na základě materiálního pojetí rozhodovat věci, kde není normativně zakotveno, že se jedná o POVP (jako v případě BIS). Zároveň se však nemusejí zabývat situacemi, kde je již tento přívlastek vyřčen právně dogmaticky. Ve své podstatě je tento způsob nyní aplikován a ke korekci dochází jen za účelem vyjasnění situace – zda je neoznačený subjekt i POVP. Popřípadě by mohlo dojít i v některých výjimečných případech k prolomení dogmatického označení některých subjektů jako POVP, za účelem dosažení spravedlivého rozhodnutí, přestože by došlo k zásahu do „vůle“ legislativce.

Důležitou informací je, že u nás v současné době absentuje jakákoliv komplexní obecná úprava POVP a neexistuje tedy žádný legální rámec nebo model upřesňující fungování veřejnoprávních PO.¹⁴⁴ Z tohoto důvodu je zapotřebí vycházet ze speciální právní úpravy ad hoc vytvořené pro vznik konkrétní POVP. Jelikož však taková úprava zpravidla nepostačuje a není všeobjímající, je nutné řídit se ve zbylé části úpravou soukromoprávní. Užívání soukromoprávního předpisu pro právnické osoby veřejného práva v současné době umožňuje § 20 odst. 2 občanského zákoníku. Takové užití je však možné pouze v případě, kdy se to slučuje s „právní povahou“ konkrétní POVP, což není definování zcela exaktní. V praxi může docházet v určitých případech k právní nejistotě.

POVP se také řídí zásadou speciality, která předurčuje, že se daný subjekt má chovat a vyvíjet činnost způsobem a prostředky jemu určenými k dosažení

¹⁴² V judikátu bylo argumentováno § 18 odst. 2 písm. d) zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník; dnes by bylo zřejmě argumentováno § 20 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dle mého názoru zasaženo nebylo a dochází ke kontinuitě)..

¹⁴³ BERAN, Karel. Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006, s. 43.; KOJA, Friedrich. Der Begriff der juristischen Person öffentlichen Rechts. 1984, s. 480.

¹⁴⁴ Hendrych podotýká, že je nutné nastavit právní rámec.

sledovaného cíle. Nemůže se libovolně odklánět z „vytyčené cesty“ a měl by efektivně a na základě enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (legality)¹⁴⁵ sledovat a vykonávat kýženou činnost, pokud možno, v rámci „dobré správy“.¹⁴⁶ Právnícká osoba veřejného práva pak může být nadána i právem normotvorby, v tomto případě lze hovořit o autonomii dané osoby.

Profesor Hoetzel do skupiny subjektů veřejné správy řadí: stát, veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy, veřejné podniky, veřejné fondy a trochu bokem a zejména dobově tzv. konkurence nákladové¹⁴⁷ (zůstává otázka subjektivity, dnes řazeny nejsou). Stranou zůstával pojem POVP, který v té době ještě nebyl všeobecně přijímán, ačkoliv se o takovémto pojmu již někteří vyjadřovali – například Otto Mayer ve své knize *Deutsches Verwaltungsrecht*.¹⁴⁸ Pokud tedy v dobové literatuře vyhledáváme problematiku právnických osob veřejného práva, je vhodné zaměřit se zejména na pojem veřejných korporací, které se s nejúžším pojetím POVP překrývají. Případně se pak zaměřit na každý jediný typ uvedeného subjektu. Takovéto rozdělení ve svém pojetí přetrvává do dnešních dnů a například profesori Kopecký¹⁴⁹, Hendrych, Průcha¹⁵⁰ a Sládeček¹⁵¹ a další takové dělení přijímají. Pojem veřejného podniku je poté velmi diskutabilní, nejen proto se tím podrobněji zabýváme níže.

Profesor Hendrych se poměrně trefně pustil do klasifikace POVP ve svém článku v časopise *Správní právo*. Obecně si je rozdělil na veřejnoprávní korporace na straně jedné a zařízení na straně druhé. Nejmarkantnějším rozdílem mezi uvedenými je podle pana profesora „kreační“ pravomoc veřejnoprávních korporací. Jedná se o pravomoc vytvářet jiné nové právnícké osoby (ústavy, nadace, fondy, podniky), přičemž zařízení takovouto možností zpravidla nejsou obdařena. Veřejnoprávní korporace je založena na osobním substrátu a dělí se na: územní, osobní neboli zájmovou, a věcnou. Zařízení pak extrahuje veřejné fondy, nadace

¹⁴⁵ Čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR a čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., LZPS.

¹⁴⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 2. vyd., Praha: C.H. Beck, 1996, s. 47.

¹⁴⁷ Konkurencí nákladovou se míní institut, na jehož základě docházelo k vybírání konkurenčních příspěvků. Ty byly placeny tzv. interesenty na určitou, jim prospěšnou instituci, kterou využívají (například kanalizaci, sociální pojištění). Měla by být určena individuálně, aby se odlišila od poplatku. (HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 75.)

¹⁴⁸ MAYER, Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht*. Bd. 1. Leipzig, 1895, s. 482.

¹⁴⁹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. BECK, 2019, s. 57-70.

¹⁵⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné vydání, Plzeň, s. 137-145.

¹⁵¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. ASPI, Praha, 2005, s. 197-202.

a ústavy.¹⁵² Princip pojmu zařízení není založen primárně na osobním substrátu, nýbrž jejich podstatou je plnění úkolů VS na základě zejména věcného. Veřejný ústav je pak kombinací obou, i tak je ale osobním substrátem myšleno něco jiného, než čím jsou členové u korporací. Jak je již proklamováno, tak postavení veřejných podniků je věcí natolik diskutovanou, že není jasné, kam přesně veřejný podnik zařadit a zda ho vůbec řadit jako samostatnou veličinu. Každý autor na to má svůj názor – o tom více v samostatné kapitole.

Volba, jak členit právnické osoby veřejného práva, tak zůstává otevřena každému autorovi. Pro některé se může jevit vhodné například členění podle aktu, jímž byl konkrétní subjekt vytvořen (ústavní zákon, zákon, ...) nebo členění jiné, obdobné. Tato odborná práce vnímá jako přehledné a efektivní si pro další rozbor zvolit jako předlohu jednotlivé nositele veřejné správy. Těmito se dále konkrétněji zabývá v následující části.

¹⁵² HENDRYCH, Dušan. Právnické osoby veřejného práva. Správní právo: odborný časopis pro oblast veřejné správy a správního práva, č. 1, s. 1-15.

3. PRÁVNICKÉ OSOBY VEŘEJNÉHO PRÁVA

3.1 STÁT

Stát, obdobně jako subjekty územní samosprávy, je považován za územní veřejnoprávní korporaci.¹⁵³ Z tohoto důvodu není vždy pravidlem jeho samostatné vydělování,¹⁵⁴ které je předmětem práce a bývá často zařazován do kapitoly územních korporací. Chtějíc poukázat na jedinečnost takového útvaru, je práce koncipována s jeho zařazením samostatným a více popisným, než by bylo samotné „syrové“ vyčlenění. Důvod, proč je pak stát na první pozici, je asi zřejmý. Je to „výsostné“ postavení státu, zejména originární „nositelství“ veřejné moci.

Takového postavení, dostává se mu z hlediska státoprávního. Stát se totiž vyznačuje 3 základními znaky: 1) obyvatelstvem, 2) územím a 3) státní mocí. Třetí ze jmenovaných je potom výsledkem konsensu obyvatelstva na určitém území, kteří za se účelem dosažení „vyššího blaha“ dohodli na koncepci samostatné entity – státu a přenechání jí výkonu moci veřejné. Z této tzv. tříprvkové definice státu vycházel již Georg Jellinek.¹⁵⁵ Obdobně pak se svým pojetím navazoval i profesor Pražák. „*Stát je trvalý organický svazek lidstva, jisté teritorium obývajících, s jedinou vůlí a jedinou mocí nejvyšší, jehož účelem jest napomáhati dosažení všech životních úkolů lidu, takto spojeného.*“¹⁵⁶ Často dochází k určitým dovětkům např. cíle/účelu a další. Z hlediska práva mezinárodního je zde i čtvrtý požadavek, a to na schopnost vstupovat do mezinárodně-právních vztahů, jinými slovy mezinárodní subjektivita.¹⁵⁷ Vedle toho existuje i bezpočet dalších teorií – například normativní teorie slučující stát s právním řádem. Pojem státu není vhodné zaměňovat s výrazem stát. Pojem státu (materiální pojetí) je reprezentován teoriemi, jelikož

¹⁵³ „*Stát je korporace, ale mluví-li se o eráru/o fisku, podřaduje se vlastně typu nadace/fondu*“ TILSCH, E., Svoboda, E.: Občanské právo (část všeobecná), Všehrd, Praha, 1925, s. 132.

¹⁵⁴ Tento způsob například nevolí brněnský kolektiv BURSÍKOVÁ, Lenka; SVOBODA, Tomáš; BENÁK, Jaroslav; KRÝSA, Ivo; VITOUL, Vlastimil. Právnícké osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnícká fakulta, spisy právnícké fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014. 144 s.

¹⁵⁵ JELLINEK, Georg. Allgemeine Staatslehre, 3. vyd., 1914, s.180-183. „*die Körperschaft eines sesshaften Volkes ausgerüstete mit ursprünglicher Herrschermacht*“.

¹⁵⁶ PRAŽÁK, Jiří: Rakouské právo veřejné, právo ústavní, Národní knihtiskárna a nakladatelství V Praze: Nákladem Jednoty právnícké, 1895, s. VI.

¹⁵⁷ Obsaženo v Montevidejské úmluvě z roku 1933.

v sobě zahrnuje mnohaletá teoretická bádání, zatímco výraz státu se u nás objevuje až v 19. a 20. století.

To, co správní právo nejvíce zajímá, je veřejná moc, kterou obyvatelé, reprezentující osobní prvek státu na jeho území, státu přenechávají. Stát je tedy díky tomu její původní – originární nositel. Jako takový jí může vykonávat ve formě státní správy buď prostřednictvím svých orgánů, kdy mluvíme o přímém výkonu, nebo delegovaně, tj. nepřímo, prostřednictvím orgánů jiných nositelů VS nebo vybraných subjektů soukromoprávních.¹⁵⁸ Sekundárně se pak řeší i tzv. správa fiskální, jakožto jedna z forem realizace veřejné správy.

Důležité je, prostřednictvím koho stát jedná. Návod odpovědi na tuto otázku zároveň dává kvalitně zpracovaný článek od profesorů Stuny a Švestky (viz dále). Tito autoři jsou v jistém rozporu oproti tehdejšímu, ale i dnešnímu pojetí de lege lata a nastolují svůj pohled na možnou úpravu de lege ferenda. Představují totiž civilistický a liberální dobový vhled na tuto problematiku v porevolučních dobách. Oba však musí na svém závěru ustoupit současné právní úpravě. Aktuální právně pozitivistický pohled tak představuje zejména zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích - ten v § 6 odst. 3 stanovuje, že *„organizační složky ... naplňují právní osobnost a svéprávnost státu v právních vztazích, které se jich týkají, samostatně a vzájemně nezávisle.“*

Předně je nutno uvést, že po roce 1989 byly přijaty dva zákony,¹⁵⁹ které umožňovaly existenci tzv. rozpočtových a příspěvkových organizací. Označovaly je za právnické osoby, ačkoliv jim nebylo dopřáno vlastnit majetek nebo se právně zavazovat. Svým jednáním totiž nabývaly majetek pro stát a stejně tak svým jednáním zavazovaly zase jen stát. Jejich konstrukce byla plně postavena na tehdy, jak se v tomto případě ukazuje, ještě technicky nepřekonané myšlence socialistického vlastnictví. Neboli jde spíše ještě o pohrobek doby předchozí. *„Z toho důvodu lze učinit závěr: dosavadní legislativní konstrukce rozpočtových organizací jako právnických osob, tj. subjektů se samostatnou právní subjektivitou, ačkoliv tyto rozpočtové organizace žádný majetek ve svém vlastnictví samy nemají a jejichž majetková odpovědnost tudíž nemůže být přesně vymezena, je*

¹⁵⁸ KOPECKÝ, Martin. Správní právo. Obecná část. 1 vydání. Praha: C. H. BECK, 2019, s. 6.

¹⁵⁹ § 31 zákona č. 576/1990 Sb., o rozpočtových pravidlech (existence rozpočtových a příspěvkových organizací) a novela zákonem č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993.

v podmínkách tržního hospodářství z teoretického hlediska nepřijatelná; proto je jí třeba v pokračujícím procesu reformy českého právního řádu opustit.“¹⁶⁰

Švestka a Stuna zdůrazňují nutnost vymezit se tehdejšímu dogmatickému pojetí a z hlediska právně teoretického, s notným důrazem na právně-politickou scénu, chtějí nově koncipovat organizační složky státu. Ty by měly zastupovat stát jako právnickou osobu v soukromoprávních vztazích, nikoliv vystupovat jako právnické osoby zastupující stát. Což se i uvedeným ZmČR částečně podařilo co do rozpočtových organizací (nově místo nich zakotvení organizační složek státu bez vlastní subjektivity).¹⁶¹ Organizační složky státu tak jednají za stát bez vlastní právní osobnosti, přestože jsou často samostatnou účetní jednotkou (mají identifikační číslo osoby),¹⁶² tak majetek nabývají přímo pro stát a stát je jejich jednáním přímo zavázán.

Stále však přetrvává konstrukt státních PO ve formě příspěvkových organizací. Ty na rozdíl od rozpočtových organizací měly i částečně vlastní příjem, který jim zůstává a na státní rozpočet byly napojeny jen schodkem¹⁶³ – ten představuje náklady za službu veřejně prospěšnou například knihovny, muzea, galerie. Obdobně je tomu i dnes a příspěvkové organizace nejsou vlastníky majetku – tím je zřizovatel, v našem případě stát, resp. jeho organizační složky. Pouze majetek spravují a za jejich závazky také ručí zřizovatel (stát). Autoři pak vidí, v souladu s vyjádřenými názory, nutnost příspěvkové organizace přeměnit v některou z uváděných osob soukromého práva, ta by byla podporována formou dotací/subvencí jak ze státních, tak i nestátních zdrojů.¹⁶⁴ Tato jejich vize se však do současnosti legislativně neujala. *„Z toho plyne, že ačkoliv náš právní řád již nezná právo hospodaření a rozpočtové organizace, stále existují právnické osoby - příspěvkové organizace, které nemají vlastní majetek, avšak za podmínek stanovených zákonem nabývají majetek pro stát a jsou příslušné s majetkem*

¹⁶⁰ ŠVESTKA, Jiří; STUNA, Stanislav. Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů. *Právní rozhledy*, 1999, č. 6, s. 289-295.

¹⁶¹ Příklady: Nejvyšší kontrolní úřad, Ústavní soud, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, soudy a státní zastupitelství, ministerstva, finanční úřady, dražní úřad a další

¹⁶² Podle zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech.

¹⁶³ BERAN, Karel. *Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví*. Praha: Linde, 2006, s. 74.

¹⁶⁴ Bylo by poté problematické pro stát do chodu těchto příspěvkových organizací zasahovat – korigovat ho, což je pro něj takovou „barikádou“, že zatím nebylo legislativci uznáno za vhodné jejich postavení měnit – stejného názoru je i profesor Beran (BERAN, Karel. *Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví*. Praha: Linde, 2006, s. 78).

*hospodařit.*¹⁶⁵ Příkladem jsou někteří zástupci: Národní muzeum, Národní technické muzeum, Památník Lidice, Slezské zemské muzeum, Národní divadlo, Národní galerie a jiné. To odporuje názoru obou autorů, kteří poukazují na nemyslnost existence právnických osob, které sice jednájí vlastním jménem, nabývají však majetek ve prospěch státu a popřípadě ho i zcizují. Obdobně může být hovořeno o příspěvkových organizacích územní samosprávy, která se vedle toho řídí zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.¹⁶⁶ Více k zástupcům příspěvkových organizací zejména v kapitole 3.2.1 o veřejných ústavech.

Mimo uváděnou názorovou linii profesorů bylo vedle organizačních složek státu a příspěvkových organizací snahou i vytvoření tzv. veřejných zdravotnických organizací¹⁶⁷ z dříve existujících veřejných zdravotnických zařízení různých právních forem. Tato snaha se ale nesešla s úspěchem a pro futuro mohou být tedy zatím zakládány zejména jako příspěvkové organizace, v úvahu připadá i akciová společnost.¹⁶⁸ U územních samosprávných celků jsou i možnosti další.

I přes tento nezdar jedna z nových forem vznikla, nesouc název veřejná výzkumná instituce. Ta také vlastní právní subjektivitu, proto o ni lze hovořit jako o právnické osobě. Tento pojem byl známý již dříve, ale byl zahrnut pod příspěvkové organizace. Nyní však získal díky zákonu č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích formu individuální.¹⁶⁹ Přestože jsou veřejné výzkumné instituce legálně koncipovány jako právnické osoby, tak jejich postavení je dosti obdobné jako u příspěvkových organizací a do určité části je jim ponechána autonomie. U právních jednání s nutností „vyšší míry ostražitosti“ například při nakládání s nemovitým nebo jinak hodnotným majetkem, je třeba schválení zřizovatele. Zároveň vedle toho nemůže sama zakládat PO nebo do nich vstupovat. Nově už zákon neupravuje ručení za závazky zřizovatelem.¹⁷⁰ Zřizovatelem může být stát nebo územní samosprávné celky.

¹⁶⁵ BERAN, Karel. Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006, s. 76.

¹⁶⁶ Vznik příspěvkových organizací umožňuje ustanovení § 23 odst. 1 písm. b) tohoto zákona.

¹⁶⁷ HAVLAN, Petr. Právnické osoby v působnosti ÚSC. Právní zpravodaj, 5. 8. 2005, s. 10.

¹⁶⁸ § 28 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

¹⁶⁹ Příklady veřejných výzkumných institucí: Astronomický ústav AV ČR, Geofyzikální ústav AV ČR, Centrum dopravního výzkumu, Výzkumný ústav živočišné výroby.

¹⁷⁰ Lze pak zamyslet ale i nad otázkou, jakým způsobem vnímat například státní organizaci Správu železnic (materiálně asi jako příspěvkovou organizaci, ačkoliv to není nikde dogmaticky stanoveno (ŘSD například příspěvkovou organizací je) nebo ji formálně vnímat jako na další

Jak je v práci nastíněno dříve. Pohled na stát, coby právnickou osobu v soukromoprávních vztazích, se časem měnil. Zatímco občanský zákoník z roku 1964 uváděl, že pokud stát vystupuje v soukromoprávních vztazích, je právnickou osobou, tak v případě recentní právní úpravy obsažené v OZ z roku 2012 se mluví o fikci, při které na stát hledíme v soukromoprávních vztazích jako na PO.¹⁷¹ Nesmíme, ale zapomenout ani na předpis ZmČR a jeho ustanovení § 6 „*Pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, je právnickou osobou.*“

Z hlediska posouzení typických znaků právnických osob (založení, sídlo atd.) a jejich absenci je možné dojít k závěru, že: „*stát je právnickou osobou sui generis, či právnickou osobou není vůbec.*“¹⁷² „*Stát je prostě společenský fenomén, který je zakotven někde úplně jinde než v občanském právu, a občanské právo jej musí uchopit, respektovat jej jako pro sebe transcendentní skutečnost, přiznat mu občanskoprávní postavení, ale neukládat mu občanskoprávní podmínky vzniku a chování.*“¹⁷³

Z důvodové zprávy k OZ z roku 2012 pak: „*Postavení státu vystupujícího v soukromoprávním vztahu nelze bez dalšího ztotožňovat s postavením soukromníka, protože stát i v takovém postavení 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 soukromoprávních vztazích nelze proto cele abstrahovat od druhé dimenze státu, tj. od té, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy státní moc.*“¹⁷⁴ Tomuto postoji dává za pravdu i judikatura ÚS.¹⁷⁵ Naopak profesori Stuna a Švestka jsou se svým názorem odlišni a poukazují na stát jako na kterýkoliv jiný subjekt v soukromoprávních vztazích, protože stát si jen opatřuje za peníze z rozpočtu zboží a služby jako kdokoliv jiný. „*V této soukromoprávní sféře stát přestává být vykonavatelem svrchované státní moci-stát v této sféře rezignuje na svou svrchovanost a stává se jako právnická osoba subjektem soukromého práva jako každý jiný soukromoprávní subjekt... Vyjádřeno v hmotněprávní rovině, stát*

typovou entitu? Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty.

¹⁷¹ Dle profesora Knappa je nutné, aby stát byl PO (nebo za ní byl považován), tak aby mohl vstupovat do soukromoprávních vztahů (KNAPP, Viktor. O právnických osobách. Právník. 10/1995, 134, s. 991).

¹⁷² VITOUL, Vlastimil. Právnické osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 506, 2014, s. 32.

¹⁷³ BÁRTA, J. K některým otázkám subjektivity a sukcese právnických osob v platném právu. Právník. 1995, č. 2, s. 90.

¹⁷⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹⁷⁵ Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. III ÚS 495/02, ze dne 4.3.2004 (restituce).

*má v tržním hospodářství v soukromém právu postavení právnické osoby, a tedy stejné právní postavení jako ostatní subjekty soukromého práva. Jinak řečeno, stát se stává jako každá jiná osoba (ať fyzická či právnická osoba) právně rovným a zásadně autonomním účastníkem soukromoprávních vztahů.*¹⁷⁶ V tomto případě se musí dát za pravdu spíše prvně jmenované variantě. To, že je stát účastníkem soukromoprávního vztahu, ještě neznamena, že je oproštěn od závazků a povinností, které ho právě od subjektů (soukromoprávních) ostatních odlišují.

Lze shrnout, že stát nenaplňuje typické znaky určené pro právnickou osobu. To samo o sobě nezapřičiňuje, že by stát právnickou osobou nebyl.¹⁷⁷ Na druhou stranu je třeba hledět i na právně zakotvené dogma v OZ, které stát za PO pouze presumuje. Oproti tomu pak stojí úprava ZmČR, která stát za právnickou osobu v právních vztazích přímo označuje. A to nejen v těch soukromoprávních. Názory se velice různí, ale zpravidla docházejí ke stejnému výsledku, jako ke kterému dochází tato práce. Stát lze, nejen díky jeho výsostnému postavení a uvedenému právně pozitivistickému zakotvení, ale zejména díky materiálnímu pojetí státu jako takového, považovat za právnickou osobu *sui generis*.¹⁷⁸ V různých zemích pak mohou být dohledávána podobná pojednání. Jisté je však, že stát by jako významný funkční prvek měl být vždy schopen vystupovat v právních vztazích, a to nejen veřejnoprávních, ale i v těch soukromoprávních. Ať už napřímo zastoupen zvolenými zástupci a úřednickým aparátem, nebo za pomoci svých orgánů či subjektů, které pro tento účel vytvořil.

Vymezení státu v různých druzích *actiones* jako žalované strany je velmi často řešeným problémem. Jak se ukazuje, nelze pouze vymezit organizační složku státu, nýbrž je nutné určit, že se jedná o stát jako takový.¹⁷⁹ Pokud by však ze samotné žaloby bylo patrné, že by se o stát mohlo jednat, musí soud dát žalobci prostor k nápravě.¹⁸⁰

¹⁷⁶ ŠVESTKA, Jiří, STUNA, Stanislav. Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů. *Právní rozhledy*, 1999, č. 6, s. 289–295.

¹⁷⁷ A to i přes § 20 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹⁷⁸ Obdobného výsledku dosahují i Bárta a Havlan.

¹⁷⁹ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky, 21 Cdo 961/2002, ze dne 25.2.2003.

¹⁸⁰ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky, 31 Cdo 2847/2011, ze dne 14.3.2012.

3.2 VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE

Veřejnoprávní korporaci (dále jen VPK) lze považovat za prototyp právnické osoby veřejného práva, čehož dosahuje díky obsaženosti všech podstatných charakteristických znaků, jež v sobě zahrnuje POVP. Stává se tak jejich předním představitelem, se kterým je zpravidla tendence ostatní představitele POVP srovnávat a na odlišnosti poukazovat jako na nedostatky, jimiž tyto jiné POVP „trpí“. Důkazem toho je i předválečná právní nauka, která pojmu právnické osoby veřejného práva vůbec nepoužívá a jen se čistě zabývá jednotlivými subtypy POVP, přestože pojem právnických osob používán byl běžně. S trochou nadsázky pak lze říct, že předválečná právní nauka tedy právnické osoby veřejného práva znala a co více, šířila o nich osvětu, ač o tom sama nevěděla. Pokud jsou tedy v dobové literatuře dohledávány informace, tak je vhodné hledět zejména do úpravy veřejnoprávních korporací, kterážto je s právnickou osobou veřejného práva a jejich charakteristických znaků ve většině souladná. To je i důvodem, proč je v této práci v kapitole 2.3 užíváno citací pojmu veřejnoprávní korporace, byť se to může zdát nesouladící. Předválečná literatura je však v tomto ohledu velice významnou dobou poznání a nereflexivní jejich autorů by bylo nepřijatelné.

Souhrn znaků veřejnoprávní korporace podávají odlišní autoři různě. V pravidelnosti používání lze najít ty důležité. Jak již bylo podotknuto, tak většina z nich se shoduje se znaky POVP, až na některé, tím je např. vrchnostenská pravomoc. Ta není touto prací považována za bezpodmínečně nutnou pro všechny POVP. Stává se ale také důvodem debat, zda se v takovém případě vůbec o právnické osoby veřejného práva jedná. Opačně a velmi neotřele, jak poukazuje Matějka, se k této otázce staví Rosin s názorem, že „*veřejnoprávní korporace je ona, která je státu zavázána k splnění svého účelu.*“^{181,182} V tomto případě tak neargumentuje imperiem jak bývá zvykem, ale přemýšlí o věci z jiného úhlu.

Účel, jak poznamenává profesor Beran, ještě nemusí vypovídat o veřejnoprávní formě, jelikož veřejnou správu lze vykonávat soukromoprávními i veřejnoprávními prostředky, což neznamená, že jde o nositele veřejnoprávní subjektivity a tedy VPK. Veřejnoprávní korporace je nositelkou VM, která je zastoupena mocí exekutivní a v jistém smyslu i mocí legislativní. Legislativní oprávnění je ztotožňováno s pojmem autonomie VPK, zatímco výkon správní je

¹⁸¹ MATĚJKA, Jan. Pojem veřejnoprávní korporace. Sborník věd práv. a stát., Praha. 1929, s. 42.

¹⁸² MATĚJKA, Jan. Pojem veřejnoprávní korporace. Sborník věd práv. a stát., Praha. 1929, s. 27.

spojován s pojmem oprávnění exekutivy. Správní (exekutivní) část je pak obsažena v pojmu samosprávy, kdežto autonomie je postavena mimo. Výsledkem exekutivní části jsou typicky rozhodnutí (individuální správní akt), kdežto výsledkem autonomie je akt abstraktní. Přesto existují abstraktní akty vydávané VPK, které pod pojem jejich autonomie nezahrnujeme - tyto neoriginární abstraktní akty jsou jen konkretizací jiného právního předpisu. Autonomie korporace je tak jakýmsi kvalifikovaným znakem samostatnosti a nelze ji s exekutivou zaměňovat, ač se tak často děje.^{183,184} Často může docházet i k přenosu státní správy na VPK – viz kapitola Územní veřejnoprávní korporace.

Kromě vrchnostenské pravomoci – imperia při samotném výkonu VS, je potřeba prvek veřejnoprávnosti hledat i ve způsobu založení VPK, které je možné pouze na základě zákona nebo jiného veřejnoprávního aktu. To je jednou z charakteristik VPK označované jako „nucený/veřejnoprávní vznik“,¹⁸⁵ vždy secundum et intra legem. Někteří samotné založení nevnímají jako tím vždy nejpodstatnějším,¹⁸⁶ pro jiné to je až míra intenzity ingerence veřejné moci použitá.¹⁸⁷ Nutno podotknout, že se má na mysli první část fáze založení subjektu. Tento znak může být považován za velmi vypovídající, ačkoliv není nenahraditelný.¹⁸⁸ U VPK se objevuje. V kontradikci k tomu je pak nucený zánik, popřípadě nucená existence korporace. O jejím zániku může rozhodnout jen její zakladatel prostředky minimálně stejné právní síly.

Vzhledem k tomu, že požadavky na VPK jsou poněkud přísnější než pro samotnou POVP, postrádá smysl jako podmínku stanovovat, že se o takovou osobu jedná. Smysl by to mělo snad jen tam, kde právní předpis dogmaticky stanoví, že o takovou osobu jde, aniž by naplňovala většinu podstatných znaků POVP, ale i VPK. V takovém případě by legální definování mělo značný dopad na posuzování

¹⁸³ BERAN, Karel. Právní osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006, s. 63.

¹⁸⁴ HÁCHA, E., Autonomie. Slovník Československého práva veřejného, sv. I, Polygrafia, Brno, 1929, s. 73.

¹⁸⁵ MATĚJKA, Jan. Pojem veřejnoprávní korporace. Sborník věd práv. a stát., Praha. 1929, s. 39.

¹⁸⁶ BERAN, Karel. Právní osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006, s. 58-59.

¹⁸⁷ BURSÍKOVÁ, Lenka. Právní osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právní fakulta, spisy právní fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014, s. 29-30.

¹⁸⁸ Burza cenných papírů Praha a.s. (BERAN, Karel. Právní osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006, s. 58).

daného subjektu. Požadována je tedy právní subjektivita, která se jeví u korporací omezená v té míře, v jaké má VPK naplňovat svůj účel.

Dominují zde i jiné znaky. Tím je například korporační, tedy členský princip a pak i obvykle, nikoliv však vždy, nucené členství,¹⁸⁹ které ho provází. Toto členství v sobě neskýtá pouze povinnosti, ale přináší i práva. Kromě toho, že až díky němu může v některých případech docházet např. k výkonu povolání, tak za určitých podmínek se její členové mohou zúčastňovat i organizace samosprávy tohoto subjektu. Počítá se přitom, že korporace by zpravidla měly mít majetkovou nezávislost, což jen podporuje „samosprávnost“ korporací.

Zároveň lze říct, že dle ustáleného názoru není nutné, aby subjekt splňoval veškeré znaky kumulativně a postačí pouze naplnění selektivní. Stejně jako u POVP je však nutné brát na zřetel materiální hodnotu každého takového znaku. Znamená to, že není určujícím kvantitativní součet splněných kritérií, nýbrž jejich kvalitativní postavení, a to může být vždy odlišně. Teorie, které s jednotlivými znaky přišly, byly pokusem k vyhledání jednoho znaku dominantního a „nepřekonatelného“, bez kterého by se o entitě nedalo mluvit jako o veřejnoprávní korporaci. To se ale ukázalo jako úkol nedostižný.

Stejně jako bylo uvedeno, že je možné POVP členit na zařízení a veřejnoprávní korporace, tak i dělení VPK lze dále rozvést. Možností jejich dělení by se našlo jistě mnoho, přičemž ustáleným z hlediska největšího významu je dělení na veřejnoprávní korporace: 1) územní, 2) zájmové nebo také osobní a 3) věcné.

3.2.1 ÚZEMNÍ VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE

Kategorie územních korporací je ze všech tří druhů tou nejpodstatnější. Podílí se totiž na formování chodu celého státu. Stát, který je originárním nositelem veřejné moci, je i „výchozí“ jednotkou územních VPK. Na základě procesu decentralizace moci mohou vzniknout samostatné jednotky s vlastní právní subjektivitou - u nás známé jako územní samosprávné celky. Pojem státu je vzhledem k jeho významu probíráán v samostatné kapitole. Moderní teorie státu předpokládá přenechání samosprávy určitým menším územním jednotkám, které budou v určitém směru nezávislé. V České republice je takové pojetí přijato Ústavou v čl. 99. „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními*

¹⁸⁹ U soukromoprávních korporací platí princip, který Ihering nazval expanze (si korporace svobodně může volit, zda nové členy bude přijímat a popřípadě za jakých podmínek).

územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššímu územními samosprávnými celky.¹⁹⁰ Volba dvou subjektů (obcí a krajů) není nic ojedinělého, několikastupňové územně administrativní členění je běžné v celé řadě evropských zemí.

Ty pod pojem VPK mohou být zahrnuty také i z jiného důvodu než jen z naplnění požadovaných znaků. Je to sice věcí v české právním prostředí neobvyklou, ale existuje dogmatické ustanovení, že územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi.¹⁹¹ Obecně pak lze hledat v hlavě sedmé Ústavy, která územní samosprávu vymezuje. Územně samosprávné celky jsou veřejnými korporacemi od státu odlišné, s možností vlastnit majetek a hospodařící podle vlastního rozpočtu.

Zakotvení v ústavním pořádku je možné nalézt kromě samotné Ústavy také zejména v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. V jeho dikci se vyšším územně samosprávných celkem myslí kraje (13) a Hlavní město Praha. Kraje¹⁹² jsou zde vymezeny územím okresů, které upravuje zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.¹⁹³ Význam okresů v dnešních dobách už není takový. Do konce roku 2002 totiž okresy vykonávaly na svém území státní správu. Tento výkon byl následně přenesen na kraje a na obce - tzv. přenesená působnost. Členění podle okresů však zůstává například v organizaci soudů, státního zastupitelství, PČR a jiných státních organizačních složek. Okresy na rozdíl od obcí a krajů nejsou a nebyly územním samosprávným celkem. Správní obvody okresů se dále dělí na obce s rozšířenou působností, ty pak následně na obce a vojenské újezdy¹⁹⁴ (4). Znamená to tedy, že veškeré státní území je pokryto buď jedním nebo druhým, žádné však nezůstane vyloučeno. Správní obvody krajů jsou obdobně jako okresy vymezeny i správními obvody obcí s rozšířenou působností. Nemůže se tak například stát, že by obec spadala do jiného kraje než obec s rozšířenou působností, do jejíhož správního obvodu ona obec spadá.

Základním samosprávným územím je obec. „*Obec tvoří územní celek, který je vymezen hranicí obce.*“¹⁹⁵ K obnově obecního zřízení dochází v roce 1990, kdy

¹⁹⁰ Čl. 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁹¹ Čl. 101 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Obdobně i v jiných zákonech upravující ÚSC.

¹⁹² Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

¹⁹³ Do konce roku je upravoval zákon č. 36/1960 Sb., o územních členění státu.

¹⁹⁴ Zákona č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky.

¹⁹⁵ § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

obecní zřízení nahrazuje dosavadní národní výbory. Ty byly na našem území orgány místní správy od konce války.¹⁹⁶ Obce můžeme členit podle rozsahu státní správy, kterou v přenesené působnosti vykonávají na: 1) základní obce, 2) obce s pověřeným obecním úřadem,¹⁹⁷ 3) obce s přenesenou působností¹⁹⁸ neboli „trojkové“ obce. Vedle toho můžeme obce dělit i podle jejich označení na: obce (základní označení), městyse, města, statutární města a hlavní město Praha. Obecně však platí pro všechny obce jednotná právní úprava. Městyse a města jsou pak čistě formálním označením a oproti ostatním obcím nemají jiných výhod krom jiného označování obecního úřadu. Jistou rozdílnost lze vidět jen u města, které by mělo mít alespoň 3000 obyvatel. To však neplatí absolutně.¹⁹⁹

Jistou specialitu představují statutární města (25),²⁰⁰ ty mohou na základě vyhlášky (statutu) zřídit městské části nebo obvody a přenést na ně část své agendy včetně části státní správy v přenesené působnosti. Hlavní město Praha sice není řazeno zákonem o obcích mezi statutární města, ale de facto jím je na základě *leges specialis* č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Zde se také znovu objevuje výjimka zpravidla s konstatováním, že hlavní město Praha je veřejnoprávní korporací.²⁰¹ Lze říct, že městské části nejsou považovány za samostatnou právnickou osobu. Statutární města ve svém statutu upravují jednotlivá oprávnění městské části/obvodu,²⁰² nevzniká jim tak samostatná právní subjektivita. § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000, o hlavním městě Praze jistou naději dává: *„Městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.“* Obdobně pak v případě statutárních měst. Toto ustanovení je nutné vnímat právě ve vztahu k zákonu, který o subjektivitě městských částí nemluví, a statutu, který je tímto zákonem omezen. Zejména se potom k věci vyjadřovala uvedená judikatura.²⁰³

Obec je tvořena jedním nebo více katastrálními územími.²⁰⁴ Katastrálním územím se rozumí *„technická jednotka, kterou tvoří místopisně uzavřený*

¹⁹⁶ KOPECKÝ, Martin. Správní právo. Obecná část. 1 vydání. Praha: C. H. BECK, 2019, s. 93.

¹⁹⁷ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem.

¹⁹⁸ Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.

¹⁹⁹ Historicky došlo k převzetí i měst, které tuto podmínku nesplňují.

²⁰⁰ § 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

²⁰¹ § 1 odst. 2 Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze obdobně pak § 1 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

²⁰² § 130 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

²⁰³ Rozsudek Vrchního soudu v Praze, 5 A 121/97-20, ze dne 27.4.1999 (žalobní legitimace městských částí hl. m. Prahy ve správním soudnictví) a rozsudek Nejvyššího správního soudu, 3 Ao 9/2011-219, ze dne 11. 6. 2013 (aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy).

²⁰⁴ § 18 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

a v katastru společně evidovaný soubor nemovitostí.²⁰⁵ Tato katastrální území jsou zapisována do katastrálních map a pravidelně se revidují a obnovují.²⁰⁶ Tato katastrální území tvoří územní prvek VPK.

Na jakém základě jsou ale dnešní obce takto územně vymezeny? Po konci totality byl na našem území přijat zákon č. 367/1990 Sb., o obcích. Ten v sobě obsahoval ustanovení, že obcemi jsou „územní celky, které byly obcemi ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona.“²⁰⁷ Došlo tudíž k převzetí tehdejšího členění. Obdobně pak bylo přistoupeno zákonem o obcích z roku 2000: „obcemi podle tohoto zákona jsou územní samosprávné celky, které byly obcemi ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona.“²⁰⁸

V průběhu jejich existence může docházet k různým územním změnám. Zprvce může dojít ke změnám hranic obce bez ohledu na „vůli“ dané obce zákonem. To se v minulosti stalo například ze zaniklého vojenského újezdu Brdy,²⁰⁹ jehož katastrální území se rozdělilo mezi okolní obce a došlo i ke změně hranic kraje. Případně může dojít ke změně hranic státu. Tuto variantu předpokládá čl. 11 Ústavy a požaduje k ní ústavního zákona.

Sloučení dvou nebo více obcí znamená vznik obce nové, kdežto připojení jedné nebo více obcí novou nezakládá. Podmínky jsou však pro oba případy stejné. Strany zúčastněné (obce sousedící, které jsou zároveň ze stejného kraje) musí zveřejnit rozhodnutí záměru na úřední desce. Do 30 dnů od zveřejnění může být podán návrh na konání místního referenda. Pokud bude podán návrh na konání místního referenda, tak je nutné souhlasné stanovisko.²¹⁰ Jak rozhodnutí zastupitelstev uzavřít smlouvu nebo kladný výsledek referenda, mají obce oznámit krajskému úřadu. Bližší podmínky smlouvy aj. stanovuje zákon.²¹¹

Oddělení části obce znamená, že z oddělované části vznikne nová obec. To je samozřejmě vázáno stanovenou podmínkou, a to že toto území musí zahrnovat minimálně jedno katastrální území. Nadto je zapotřebí, aby takové území po svém oddělení sousedilo nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a státní hranicí. Zákonná díkce počítá s podmínkou vzniku přípravného výboru, který čítá

²⁰⁵ § 2 písm. h zákona č. č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

²⁰⁶ § 38 a 40 zákon č. č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

²⁰⁷ KOPECKÝ, Martin a kolektiv. Správní právo. Obecná část, 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 90.

²⁰⁸ § 151 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

²⁰⁹ Zákon č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů.

²¹⁰ § 19 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

²¹¹ § 19 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

minimálně tři členy z části obce, která se chce oddělovat. Tento přípravný výbor navrhuje místní referendum,²¹² podílí se na přípravě návrhu oddělení obce, jedná za nově vznikající obec při uzavírání dohod o rozdělení majetku, je účastníkem řízení o oddělení části obce. O oddělení rozhoduje krajský úřad v přenesené působnosti a návrh podává původní obec. Pokud nedojde k podání do 30 dní, pak je oprávněn učinit ho kdokoliv z občanů obce. Ten je při splnění všech zákonných podmínek takovému návrhu vyhovět²¹³

V situaci, kdy nedochází ke vzniku či zániku existujících obcí, tedy nedochází ke sloučení, připojení nebo oddělení části obce, se postupuje podle § 26 obecního zákona (obce na základě dohody věc projednají s katastrálním úřadem). Pokud je území nebo jeho část součástí katastrálního území jiné obce, vyzve Ministerstvo vnitra k dohodě o změnách hranic obce. Není-li uzavřena do 1 roku, pak rozhodne Ministerstvo vnitra po dohodě s katastrálním úřadem *ex offio*.²¹⁴ Naproti tomu hranice kraje lze měnit jen zákonem, viz § 2 ústavního zákon č. 357/1999 Sb., vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Může být tedy sumarizováno, že „*nová obec může vzniknout oddělením části obce, popřípadě změnou nebo zrušením vojenského újezdu.*“²¹⁵

Územně samosprávné celky vstupují do vztahů soukromého práva stejně jako jiné subjekty. K omezení může dojít jen v rámci jejich specifické právní úpravy. Naprosto totožně jako jakékoliv jiné osoby soukromého práva pak mohou být i adresáty práva veřejného, pokud například obec žádá o vydání stavebního povolení. ÚSC v určitém rozsahu vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

Samostatná působnost je pak alfa a omega územně samosprávných celků. Zákon o obcích stanovuje, že obec spravuje své záležitosti samostatně. Pokud zákon upravuje působnost obcí a není řečeno, že jde o přenesenou působnost, hovoříme o působnosti samostatné.²¹⁶ Stejně pak zákon o krajích.²¹⁷ Samostatná působnost „*činí z obce obec, bez ní by obec klesla na státní ústav.*“²¹⁸ V rámci samostatné působnosti vykonávají ÚSC samosprávu. Vedle toho je na ÚSC přenesen i výkon státní správy, tzv. výkon v přenesené působnosti. Ten u obcí vykonává obecní úřad

²¹² Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

²¹³ § 21–23 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

²¹⁴ § 26a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

²¹⁵ § 20a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

²¹⁶ § 7–8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

²¹⁷ § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

²¹⁸ HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 176.

a u krajů úřad krajský. Obsah samosprávy není ústavně zakotven, což dává jistý prostor pro tyto územně samosprávné celky. Zároveň to dává i prostor zákonodárci v možné snaze toto pole „zeštíhlit“. Nesmí ho však vyprázdnit.^{219,220} Samospráva je vykonávána nejen vrchnostensky, ale i za pomoci fiskální správy (například uzavírání smluv o závazku veřejné služby, úklid, nákup energií).

Územně samosprávné celky jsou odpovědné soukromoprávně ze vztahů, do jakých vstoupily, kupříkladu pracovní smlouva se zaměstnancem. Vedle toho pak jsou odpovědné za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.²²¹ Či podle zákona o obecní policii.²²² Trestněprávní odpovědnost ÚSC je při výkonu veřejné moci vyloučena (stejně tak i u státu).²²³ Zákon o odpovědnosti za přestupky o této věci mlčí, minimálně však lze z logiky věci a všední praxe odvodit, že mimo výkon veřejné moci je i územně samosprávný celek na poli přestupků plně deliktně odpovědný.²²⁴

Jedním z nejdůležitějších článků Ústavy je ustanovení o autonomii ÚSC,²²⁵ což je základním předpokladem legislativní činnosti obce, jakožto originárního normotvůrce. Oprávnění zastupitelstev vydávat obecně závazné vyhlášky je totiž činností zcela odlišnou od možného provádění právních předpisů ve formě nařízení, jakožto nástroje dle článku 79 odst. 3 Ústavy. Provádění právních předpisů ve formě nařízení obcí a krajů, je důsledkem přenesené působnosti státní správy. Zatímco k vydávání sekundárních předpisů ve formě nařízení potřebuje zastupitelstvo ad hoc zákonné zmocnění, tak u obecně závazných vyhlášek není třeba výslovného zákonného zmocnění.

Ústavní soud sice zprvu výslovné zákonné zmocnění požadoval a statutární předpisy obecně závazných vyhlášek bez něj rušil.²²⁶ Takovéto rušení argumentoval zásadou legální licence vyjádřenou v čl. 2 odst. 3 Ústavy, případně v čl. 2 odst. 2 LZPS. Postupem času však došel názoru opačného. „Jirkovský náleží“ o pravidelné seči zeleně vnesl do této oblasti „svěží vítr“. Obce a kraje na základě

²¹⁹ Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 56/10, ze dne 7. 9. 2011 (nezrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně).

²²⁰ KOPECKÝ, Martin. Správní právo. Obecná část. 1 vydání. Praha: C. H. BECK, 2019, s. 100.

²²¹ Zákon č. 82/1998 Sb., Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

²²² § 24 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

²²³ § 6 zákona č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob.

²²⁴ Zákon č. 250/2016 Sb., o přestupcích.

²²⁵ Čl. 104 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

²²⁶ Například: Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 26/93, ze dne 5. 4. 1994 (K otázce vymezení samostatné působnosti obce Ústavou, Listinou základních práv a svobod a zákonem o obcích) a nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS, 5/93, ze dne 19. 1. 1994 (Zákonné meze samostatné působnosti obce jako základního územního samosprávného celku).

něj mohou bez výslovného zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své samostatné působnosti. Zda se jednalo o revoluci nebo běžnou evoluci není zcela podstatným,²²⁷ důležité je, že do doby přijetí nálezu „*de facto neexistoval onen významný rozdíl mezi nařízením obce a obecně závaznou vyhláškou.*“²²⁸

Demonstrativní, nikoliv však taxativní výčet lze najít třeba v § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích²²⁹ (působnost totiž logicky nemůže zcela omezit zákonem, jelikož její materiální pojetí vychází přímo z Ústavy). Obdobné ustanovení zákon o krajích nezná, lze ho však odvozovat z § 14 a dále. Obecně závazné vyhlášky však nemohou stanovovat poplatky nebo daně, jelikož to je vyhrazeno pouze zákonu.²³⁰ V případě soudní kontroly může vyhláška projít testem přezkumu. Ten se skládá z prověření: zákonnosti, pravomoci vydat obecně závaznou vyhlášku, zda nebylo zneužito moci, „rozumnosti vyhlášky“.²³¹

Dozor a kontrola je také významným prvkem a znakem samosprávy veřejnoprávních korporací. V širším pojetí sem budou zahrnuty volby do zastupitelstev a možnost referenda, petic, možnost vystoupit na jednání zastupitelstva a jiné. V užším pojetí půjde o kontrolu dle kontrolního řádu²³² a dozor zaměřený na obsahovou a procesní správnost právních předpisů ÚSC.

Dalším významným prvkem veřejnoprávního korporatismu ÚSC je jeho členská základna. „*Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů.*“²³³ „*Kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu.*“²³⁴ Ta se v širším pojetí skládá ze všech občanů obce nebo kraje²³⁵ (nucené členství). Za ně jsou považováni státní občané České republiky s trvalým pobytem²³⁶ v daném územně samosprávném celku. Tito občané jsou pak za určitých podmínek oprávněni podílet se na vnitřní organizaci ÚSC a jeho aparátu. Výsledkem tvorby vůle jsou nejen vnitřní pochody ÚSC, ale i ty vnější. Takovéto členství je členstvím kvalifikovaným a projevuje se možnostmi účasti na volbách.

²²⁷ Srov. HOLLÄNDER, Pavel. Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek. Právní rozhledy, 2008, č. 19, s. 693–697.

²²⁸ BROŽ, Jan. Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek deset let od jirkovského nálezu). Právní rozhledy, 2018, č. 9, s. 310-316.

²²⁹ Záležitostí veřejného pořádku, zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí a další.

²³⁰ Čl. 11 odst. 5 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., LZPS.

²³¹ Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 63/04, ze dne 22. 3. 2005. (rušení obecně závazné vyhlášky města Prostějova o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města).

²³² Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole.

²³³ § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

²³⁴ § 1 odst.1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

²³⁵ Tzn. obyvatel, kteří jsou v obci přihlášení k trvalému pobytu.

²³⁶ Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech.

Sem spadají i cizinci s trvalým pobytem na území obce, kteří mají na základě mezinárodní smlouvy volný aktivní i pasivní přístup k volbám.^{237,238} Vedle toho má obec v širším pojetí i nekvalifikované členy, ti se voleb zúčastnit nemohou. Jsou to zpravidla osoby, které nemohou být připuštěny k volbám například z důvodu nízkého věku.²³⁹ Tito členové pak mají jen některá práva – jako třeba právo požadovat projednání určité věci v oblasti samostatné působnosti,²⁴⁰ petiční právo a jiné. Ostatní osoby „přespolní“²⁴¹ sice v pojetí nejširším tvoří osobní základ ÚSC, netvoří však členskou základnu.

Zároveň jsou obce a kraje jsou nadány i svou vlastní organizační strukturou. Ta je představována orgány, do kterých se volí zástupci v obecních a krajských volbách a orgány nevolenými. Volené orgány představují možnost členů VPK podílet se na řízení ÚSC a nevolené orgány jsou určeny především k výkonu denních provozních potřeb ÚSC.

Lze uzavřít, že obce a kraje, včetně Hlavního města Praha, jsou veřejnoprávními korporacemi od státu odlišnými, nejen protože to o některých z nich výslovně říká zákon. Naplňují totiž také znaky pro veřejnoprávní korporace typické. Vedle vlastní právní subjektivity lze obecně konstatovat, že se jedná o právnickou osobu a poté je možné ji například na základě veřejnoprávního vzniku, vrchnostenské pravomoci aj. zařadit pod pojem právnických osob veřejného práva. Členská základna občanů, organizační struktura a autonomie dotvářejí pojetí těchto územně samosprávných celků jako veřejnoprávních korporací. Území, ve kterém tyto korporace uplatňují svoji působnost, je pak zásadní pro určení, že se jedná o subtyp územních korporací veřejného práva.

Přenechání významných legislativních a exekutivních pravomocí ze strany státu je jasným signálem o zcela vážně myšlené decentralizaci moci a můžeme tak mluvit o dvoj kolejnosti – státní správy a samosprávy. To je typické pro všechny vyspělé demokratické státy. Národní legislativu podtrhuje zejména přistoupení

²³⁷ Čl. 22 odst. Smlouvy o fungování Evropské unie.

²³⁸ Zákon stanovuje podmínku pro post starosty obce, který má být občanem České republiky. To je však dle mého názoru v rozporu se Smlouvou o fungování Evropské unie a tato podmínka by neobstála.

²³⁹ Zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí. Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů.

²⁴⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, 3Aps 6/2006-76, ze dne 19. 7. 2007 (o podnětu občana bude první rozhodováno, zda bude připuštěn a případně potom bude projednán radou/zastupitelstvem, v případě podání kvalifikovanou částí je povinen podnět projednat).

²⁴¹ HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 168.

k Evropské chartě místní samosprávy v rámci Rady Evropy.²⁴² V zařazení státu, krajů a obcí musíme hledat zásadní roli těchto aktérů. Ústavní soud ve své judikatuře územní samosprávu označuje za nezastupitelnou a její ústavní zakotvení za lakonické.²⁴³ Na rozdíl od veřejných ústavů či podniků se jedná o legislativně poměrně objasněnou kapitolu a její přehlednutí by nebylo vhodné. Právě zejména bližší praktické uchopení je předmětem této kapitoly a v kapitolách jiných je typické zejména pojetí v teoretické rovině.

„Obec je jakýmsi mikrokosmem státu, jde o universalitu působnosti a moci vrchnostenské, obci podléhají všechny osoby a jejich prostřednictvím všechny věci na jejím území.“²⁴⁴

3.2.2 ZÁJMOVÁ A VĚCNÁ VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE

Zájmové korporace jsou součástí zájmové samosprávy či dříve označované jako samospráva osobní, která oproti územní samosprávě (a územním VPK) není ústavně zakotvena „*a co je důležitější není ústavně garantována*“.²⁴⁵ Literatura se povětšinou zájmové samosprávě vyhýbá, jelikož ve srovnání se samosprávou územní se jedná „jen o okrajové téma“. Dokonce ani dobová prvorepubliková literatura se touto problematikou přílišně nezabývá a pokud už ano, tak zpravidla nikoliv v té podobě, v jaké bychom to nemohli obecně dnes použít.²⁴⁶

Vedle územní a věcné samosprávy je samospráva zájmová další, která může vykonávat veřejnou správu. Zájmovou samosprávu lze členit na samosprávu profesní, reprezentovanou profesními komorami, a zájmovou samosprávu v užším pojetí, reprezentovanou například samosprávou vysokoškolskou.

Zájmová samospráva má dlouhou historii, její nezávislost na státu byla v některých historických etapách trnem v oku. Známa je proto situace, kdy v duchu francouzské revoluce bylo ediktem ze dne 14. 6. 1791 zakázáno tvořit jakákoliv zájmová sdružení.²⁴⁷ Obnovení advokátní komory Napoleonem nebylo o nic

²⁴² Sdělení č. 181/1999 Sb., Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

²⁴³ Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 34/02, ze dne 5. 2. 2003 (lakonické zakotvení samosprávy).

²⁴⁴ HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 162.

²⁴⁵ MATES, Pavel. Státní dozor nad zájmovou samosprávou. Právní rozhledy, 2011, č. 24, s. 885-889

²⁴⁶ HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná: Wolters Kluwer ČR, 2018, 454 s.

²⁴⁷ MATĚJKA, Jan. Pojem veřejnoprávní korporace. Sborník věd práv. a stát., Praha. 1929, s. 12.

přátelštější. Jeho výrok se i neodmyslitelně vdechl do disentního stanoviska pana doktora Balíka: „*Mít po ruce šavli, nikdy bych nepodepsal tento dekret*“, připsal Napoleon I. na okraj připraveného textu dekretu ze 14. prosince 1810, kterým byly ve Francii znovu obnoveny advokátní komory.²⁴⁸

Profesní samosprávu v České republice reprezentuje zejména 12 profesních komor s povinným členstvím,²⁴⁹ sdružující osoby některých oborů. Ty jsou v postavení právnických osob veřejného práva. Důvod jejich vyčleňování můžeme vnímat několika způsoby. Za prvé je to historické hledisko. V minulosti se tzv. svobodná povolání sama spojovala do ucelených uskupení s vlastní organizační strukturou a byly jí přenechávány některé výsady. Druhým hlediskem je větší efektivita kontroly osob vykonávající určitou profesi – stát, který by se svým úřednickým aparátem velice těžko dohlížel na jednotlivé osoby, tak přenechává tuto výsadu profesním komorám. Stát k tomu totiž nemusí mít zpravidla ani kapacity odborné, ani kvantitativní. Je pro něj snazší jednoduše ponechat volnější pole působení samotné profesní správě a kontrolovat až ji. Třetím hlediskem by mohlo být jisté vynucení ze strany uvedených oborů k větší míře autonomie a samosprávy.

To vše dohromady způsobuje, že nám vedle státní správy a územní správy vzniká samospráva profesní (obecně u zájmové samosprávy obdobně). To je i důvodem, proč je často samospráva zájmová označována jako samospráva neúzemní. „*I samospráva zájmová má své území, avšak její moc vrchnostenská, resp. činnost pečovatelská týká se jen určitého okruhu osob: příslušníků povolání (stavů)*“.²⁵⁰

Profesní komory jsou založeny zákonem. Jejich právní úprava je dosti roztržštěná. Vzhledem k tomu, že je téměř každá z komor upravena v jiném speciálním zákoně, tak je bohužel právní realitou, že každá úprava užívá jiných orgánů, jiné normativní úpravy a jiného názvosloví. Lze to snad přičítat „krušné“ době devadesátých let, kdy právní úprava byla přijímána.

Členství v uvedených profesních komorách je povinné a je nutným předpokladem pro výkon určitého povolání. Za členství jsou pak zpravidla placeny

²⁴⁸ Nález II.ÚS 3246/09 ze dne 6. 5. 2010.

²⁴⁹ Česká advokátní komora, Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Exekutorská komora, Komora auditorů ČR, Komora daňových poradců ČR, Komora patentových zástupců, Komora veterinárních lékařů České republiky, Notářská komora ČR, Česká lékárnická komora, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora.

²⁵⁰ HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 162.

členské příspěvky, o jejichž výši rozhoduje daná profesní samospráva. To bylo také častým tématem judikatury. Ústavní soud však dovodil, že povinným členstvím v komoře nedochází k porušení čl. 26 odst. 1 Listiny (svobodný výkon povolání) a ani čl. 20 odst. 1 Listiny (svobodně se sdružovat).²⁵¹

Autonomní normotvorba je dalším neméně důležitým aspektem profesních komor jako veřejnoprávních korporací. Každá z právních úprav jednotlivých komor upravuje i možnost normotvorby. Ta působí na členy, v některých případech může však dopadat i na nečleny (například vedení evidence advokátních koncipientů), nepřímo pak působí i mimo členskou základnu. Názvosloví této vydané normotvorby je stejně neucelené, jako je neucelená celá právní úprava profesních komor. Můžeme se setkat s názvy jako: volební řád, disciplinární řád, kancelářský řád, zkušební řád a další.²⁵² Přijetí je pak zpravidla provázeno kontrolou příslušného ministerstva, které má oprávnění v určitém časovém horizontu požadovat soudní přezkum zákonnosti.²⁵³ V tomto případě tedy mluvíme o státním dozoru předběžném.

Jaká je ale povaha této přijaté normotvorby (statutárních předpisů)? Jak Mates poznamenává,²⁵⁴ Hoetzel²⁵⁵ v nich vidí nařízení s omezenou územní působností. Materiálním měřítkem na věc nahlíží Koudelka a poukazuje na fakt, že jsou závazné a vynutitelné veřejnou mocí a vnímá je jako právní předpisy.²⁵⁶ Hendrych mluví o zákonné oprávnění nositele. Obdobně odmítá postavení statutárních předpisů jako předpisů právních (podzákonné nebo zákonné úrovně) profesor Kopecký.²⁵⁷ Sládeček a Mates odmítají také. „*Co se týče povahy komorových předpisů, jednoznačně je třeba odmítnout názory, že jde o (formální) pramen práva, resp. (podzákonný) právní předpis.*“²⁵⁸

Sládeček argumentuje nesplněním formální stránky jako předpisu. Nejpřijatelnější je však pojetí docenta Matese. Ten zdůvodňuje, že pokud nejsou statutární předpisy nikde legislativně jako právní předpisy uznány, tak o nich takto

²⁵¹ Nález Ústavního soudu ČR, Pl.ÚS 40/06, ze dne 14. 10. 2008 (k povinnému členství lékařů v České lékařské komoře).

²⁵² MATES, Pavel. Státní dozor nad zájmovou samosprávou. Právní rozhledy, 2011, č. 24, s. 885-889.

²⁵³ § 50 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.

²⁵⁴ MATES, Pavel. Státní dozor nad zájmovou samosprávou. Právní rozhledy, 2011, č. 24, s. 885-889.

²⁵⁵ HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 43.

²⁵⁶ MATES, Pavel. Státní dozor nad zájmovou samosprávou. Právní rozhledy, 2011, č. 24, s. 886.

²⁵⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo. Obecná část. 1 vydání. Praha: C. H. BECK, 2019, s. 151.

²⁵⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy, 2008, č. 4, s. 130–138.

nelze mluvit. Ztotožňuje se i se Sládečkovým názorem²⁵⁹ a poukazuje na judikaturu, která nám reflektuje právní praxi. Oporou je i tvrzení přezkumu zákonnosti správními soudy, nikoliv soudem ústavním.²⁶⁰

Statutární předpis nelze považovat za podzákoný právní předpis a nejedná se tak o stejnou autonomii normotvorby, která je poskytnuta VPK územním (ve formě obecně závazných vyhlášek). Soud tak může posuzovat rozpor statutárního předpisu profesní komory a podzákoného právního předpisu. Obdobu s obecně závaznou vyhláškou obce je nutnost držet se při normování statutárního předpisu ve svých mezích, které jsou zákonného charakteru a charakteru výkonu samosprávy, která jim byla udělena.²⁶¹

Na správné fungování svých členů by měla primárně dozírat sama komora a s pomocí disciplinárních/kárných řádů trestat jejich nevhodné chování. Soudní kontrola jednotlivých rozhodnutí nemůže být z podstaty věci vyloučena a jedná se o krajní možnost dozoru profesních VPK. Nezáleží tak, zda některá z úprav výslovně soudní kontrolu povolí nebo naopak zakáže (zpravidla jí buď povolí nebo se o ní nevyjadřuje). K tomuto názoru vede fakt, že opačný přístup by znamenal odepření práva na spravedlnost. Rozhodnutí profesní komory je zapotřebí vnímat jako jakékoliv jiné rozhodnutí orgánu veřejné správy.

Cílem vzniku VPK je vytvořit samosprávnou jednotku s vlastním majetkovým základem a subjektivitou. Ta má zastupovat zájmy některých profesí a zároveň má mít v sobě sebeomezující prvek. Tento omezující prvek ve svém nejjobecnějším pojetí představuje zájem veřejnosti.

Z širšího pohledu pak je nutné poznamenat, že do zájmové samosprávy patří ještě kromě profesní samosprávných korporací zastoupené POVP i jiné právnické osoby. Pravidelně jsou sem řazeny i vysoké školy. Profesor Kopecký poznamenává, že je vhodné zařadit mezi ně i jiná zájmová sdružení, kterým jsou přiznána veřejná oprávnění a uvádí Agrární komoru ČR a Hospodářskou komoru ČR.²⁶²²⁶³ Obdobně smýšleli prvorepublikový právníci, ti sem řadili totiž jejich obdobu, obchodní

²⁵⁹ Opačný názor zastává například i Dvořáček. DVOŘÁČEK, Dan. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy, 2006, č. 24, s. 882-887.

²⁶⁰ MATES, Pavel. Státní dozor nad zájmovou samosprávou. Právní rozhledy, 2011, č. 24, s. 885-889.

²⁶¹ Rozsudek Městského soudu v Praze, 28 Ca 152/2001-58, ze dne 2. 4. 2003 (předpisy profesních komor).

²⁶² Zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR.

²⁶³ KOPECKÝ, Martin. Správní právo. Obecná část. 1 vydání. Praha: C. H. BECK, 2019, s. 61.

a živnostenská společenstva.²⁶⁴ Tyto komory jsou často označovány a řazeny jako komory profesní s nepovinným členstvím.

„Problém zájmové správy souvisí s širším problémem, jak organisovati veřejný řád nejvhodněji z toho hlediska, aby oprávněné zájmy příslušníků jednotlivých druhů povolání...byly dostatečně uplatněny, avšak současně uvedeny v soulad se zájmy celku“²⁶⁵

Věcná (reálná) korporace je atypickou. Její focus je určitá věc nebo záležitost, na které je zájem spravovat ji společně. Právě tato věc nebo záležitost její členy spojuje. Z určitého jazykově významového hlediska by nebyl problém zařadit věcné korporace mezi korporace zájmové. Zájem členů konat určitou činnost je zde také. Zájmové korporace se historicky vyvíjely jiným směrem, a proto je samostatné vydělování přijatelnější. Zároveň je nutné podotknout, že ne všichni takovéto členění vůbec užívají.²⁶⁶ V současné době je pod tento pojem obvykle řazen dobrovolný svazek obcí.^{267,268} Ten obce vytváří na základě veřejnoprávní smlouvy mezi sebou a mohou společně jeho prostřednictvím objednávat některé služby nebo spravovat určité věci.

Obecně je možné mluvit o neúzemní veřejnoprávních korporacích jako o sběrném koši korporací, u kterých územní prvek je převážen prvkem jiným, pro který tato korporace primárně vznikla a zájmovou správu můžeme rozdělit na komory s povinným členstvím, komory s nepovinným členstvím a samosprávu vysokoškolskou.

3.3 VEŘEJNÝ ÚSTAV, FOND A PODNIK

3.3.1 VEŘEJNÝ ÚSTAV

„Veřejný ústav je souhrnem věcných a osobních prostředků, s nimiž tento nositel disponuje za účelem trvalé služby veřejného významu.“²⁶⁹ Tato vypůjčená

²⁶⁴ HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 74.

²⁶⁵ MATĚJKA, Jan. Pojem veřejnoprávní korporace. Sborník věd práv. a stát., Praha. 1929, s. 99.

²⁶⁶ PRŮCHA, Petr. Správní právo. Obecná část. 8. doplněné vydání, Plzeň, s. 132–142.
SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. ASPI, Praha, 2005, s. 197–202.

²⁶⁷ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 68.

²⁶⁸ § 49–53 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

²⁶⁹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. BECK, 2019, s. 61.

definice od pana profesora Kopecského, stejně tak jako definice ostatních odborníků – právníků zabývajících se správním právem, vychází z pojetí O. Mayera,²⁷⁰ kteréžto jako velmi nadčasové přetrvává v různých modifikacích do dnešních dob. Oproti minulosti je v současné době veřejný ústav pojmem pouze doktrinálním a v recentní právní úpravě ho definovaný nenalezneme.

Na rozdíl od pojetí pana profesora Berana není považováno touto prací za vhodné, jakkoliv poměřovat definiční pojetí veřejného ústavu s definičním pojetím pravomoci²⁷¹ a myšlení tímto směrem by bylo liché. Správnější bude poměřovat veřejný ústav s jinými subjekty v rámci jejich typologie. VÚ tak nelze ztotožňovat s pojmem korporace, ale ani s pojmem fundace (pojmy soukromoprávní). Osobní a majetkový substrát obsažený ve VÚ bychom nicméně dostali sloučením obou těchto pojmů. Osobním substrátem je i tak myšleno něco mírně odlišného, v kontrastu ke korporaci totiž nelze hledat v jeho členech, jelikož veřejný ústav žádné členy nemá. Má pouze uživatele, kteří jsou též nazýváni destináři. Je zřejmé, že osobní substrát ve smyslu definice také není směřován touto linií, ale jsou tím myšleny reálné osobní prostředky, kterými VÚ disponuje a zabezpečují chod ústavu. Nikterak těch, kteří z těchto prostředků mají prospěch. Takové prostředky nemusí mít vždy majetkový základ. Nezávisle na této myšlence se k věci vyjadřuje i profesor Hoetzel: „Jenže u ústavu veřejného není specifického osobního základu, který se předpokládá u korporace. U ústavu může jít jen o síly, které umožňují chod ústavu.“²⁷²

Trvalou službou veřejného významu je myšlena ona nepostradatelná role, kterou veřejné ústavy vykonávají.²⁷³ Je jí zprostředkovávání určitých služeb, které bychom jinak mohli těžko požadovat/vynucovat po subjektech soukromoprávních, ač i ty v obdobné roli mohou vystupovat - jsou jimi zejména ústavy podle občanského práva.²⁷⁴ Jaké ale jsou další odlišnosti mezi soukromoprávním pojetím ústavu dle OZ a jeho veřejnoprávním protějškem? Ačkoliv ústav (s dovětkem

²⁷⁰ Pojem pochází z prvního vydání knihy *Deutsches Verwaltungsrecht* z roku 1896.

²⁷¹ BERAN, Karel. *Právnícké osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církvi*. Praha: Linde, 2006, s. 89.

²⁷² HOETZEL, Jirí. *Československé správní právo. Část všeobecná*: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 74.

²⁷³ Například profesor Sládeček o trvalosti v tomto spojení nemluví (SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. ASPI, Praha, 2005, s. 199), ačkoliv jiní autoři její význam vyzdvihují například HAVELKA, J. *Heslo Ústav veřejný*. *Slovník veřejného práva československého*. Sv. V. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 118.

²⁷⁴ § 402–418 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (Ústav je právnická osoba ustavená za účelem provozování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky s využitím své osobní a majetkové složky.)

zapsaný ústav) v soukromoprávním pojetí je již sám o sobě formou právnické osoby, která je zapsána ve veřejném rejstříku, tak veřejný ústav touto formou není a jedná se jen o odlišení právní nauky. Takovýto veřejný ústav dokonce ani právnickou osobou být nemusí (veřejný ústav jako organizační složka). VÚ má zpravidla formu příspěvkové organizace, školské právnické osoby nebo veřejné výzkumné instituce (viz kapitola 3.1), tedy alespoň pokud je myšlen samostatný veřejný ústav. Stejně tak se ale mohou objevit formy, možná z našeho pohledu trochu atypické. Zákon č. 250/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů umožňuje ÚSC zakládat některé typy kapitálových společností – jsou jimi akciová společnost a společnost s ručením omezeným. Ačkoliv to pro někoho může být překvapením, tak právě tyto formy jsou často vybírány pro některé z veřejných ústavů, typicky nemocnice nebo domovy seniorů. Stejně tak ale ÚSC mohou zakládat ústavy ve smyslu občanského práva jako formu právnické osoby.²⁷⁵ Stát je pak omezen pouze formou akciové společnosti a ústavu.²⁷⁶ Nebylo vhodné řadit sem i jiné formy, jejichž podstata je postavena především na majetkových prostředcích a na jejich přerozdělování, ač to legálně není zakotveno zcela exaktně²⁷⁷ a stát je založit může.²⁷⁸

Veřejné ústavy je možné rozdělit na dva druhy, a to na veřejné ústavy samostatné a nesamostatné, což je také důvodem, proč o subjektivitě VÚ není v jeho definici žádná zmínka. „Při tom však nutno mít na paměti, že pojem ústavu není jednotným pojmem. V nejširším smyslu označuje se jím každý souhrn prostředků, jež majíce sloužiti určitému společnému účelu tvoří technickou jednotku. Ústav v tomto smyslu zahrnuje v sobě samozřejmě útvary velmi různorodé. Avšak ústav ve smyslu dřívějších výkladů předpokládá, že právní řád považuje tuto technickou jednotku také za jednotku právní, tj. za samostatný subjekt práv a povinností. Tím se pojem ústavu rozštěpuje ve dvě juristicky podstatně odlišné kategorie, tj. ústav samostatný a ústav nesamostatný“²⁷⁹

Veřejné ústavy nesamostatné, jak již název napovídá, jsou organizační složkou svého zřizovatele, nemají tak vlastní právní osobnost, a tudíž nejde ani o PO. Zřizovány jsou vnitřním předpisem zřizovatele, ten jim v rámci výkonu jejich činnosti přenechává určitou míru autonomie, která je k výkonu dané služby

²⁷⁵ § 23 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

²⁷⁶ § 28 a 29 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., ZmČR.

²⁷⁷ § 306 a dále zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

²⁷⁸ § 29 zákona č. 219/2000 Sb., ZmČR.

²⁷⁹ MATĚJKA, Jan. Pojem veřejnoprávní korporace. Sborník věd práv. a stát., Praha. 1929, s. 77.

potřebná/užitná, přestože nejsou samostatné. „Nositel veřejné moci svěřuje určitý kus veřejné správy zvláštnímu orgánu, kterému interními předpisy zároveň poskytuje určitou volnost pohybu, která se jeví v zájmu plnění svěřeného úkolu žádoucí“²⁸⁰ Zejména dle účelu, za kterým je vykonávána konkrétní služba, bude i tato autonomie odlišná. Hendrych doplňuje, že: „vzhledem k účelu, bude nutné přiznat mu alespoň částečnou způsobilost k právům a povinnostem, popř. způsobilost jednat.“²⁸¹ Uvedené VÚ v tomto smyslu vznikají vždy plně z vůle zřizovatele.

Na druhé straně existují veřejné ústavy samostatné a těm je zpravidla věnována i daleko větší pozornost. Jsou totiž „hlubší studnicí“ poznání. Oproti prvnímu uváděnému jsou samostatné veřejné ústavy zakládány zákonem nebo jiným právním aktem vydaným na jeho podkladu. Omezení nesamostatného VÚ nás vede k zamyšlení, zda je samostatný veřejný ústav plně samostatný. Odpověď je možná jak v obecnějším pojetí, tak i v pojetí užším. Obecně se dá říct, že ačkoliv je samostatný VÚ právnickou osobou, a tudíž je i nadán právní subjektivitou, tak je vždy zavázán svému zřizovateli, a tedy povinen řídit se jeho příkazy. V pojetí užším je pak veřejný ústav omezen formou, v jaké byl zřízen. Často je jí příspěvková organizace, která ani nespravuje vlastní majetek, ale pouze majetek zřizovatele. Jak lze tedy očekávat sebevětší autonomii takového zařízení?

Nejspíše není snahou poskytnout takovému subjektu plnou autonomii, ale zpravidla jde o snahu poskytnout lidem nějakou službu při co nejmenších obtížích. Je těžko představitelné, pokud by obecní knihovnu většího města měl řídit například starosta nebo jeho úřednický aparát. Z toho důvodu je pro všechny nejsnazší vytvořit jednotku, která bude schopná fungovat samostatně, ale zároveň pokud bude zapotřebí, tak je do jejího chodu zřizovatel (v tomto případě obec) schopen zasáhnout. Což se ukazuje jako lukrativní pro všechny strany, tedy jak pro uživatele, tak i pro zřizovatele. Veřejný ústav z tohoto důvodu může jednat svým vlastním jménem a zajišťovat tak i sofistikovanější úkoly než jen pouhé fyzické zprostředkovávání dané služby a může tak například sama dojednat některé smluvní závazky. V současné době také může být bez vlastní právní subjektivity složité ucházet se o jiný zdroj účelového financování, jakým je třeba dotace.

²⁸⁰ HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 72.

²⁸¹ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo: obecná část. 8. vyd., Praha: C.H. Beck, 2012, s. 104.

Ať tak či jinak, podmínky užívání VÚ jsou zpravidla upraveny v tzv. ústavním řádu, což je z hlediska formy správní činnosti abstraktní akt. Vydání takového řádu může být fakultativní nebo obligatorní - např. školní řád, knihovní řád, návštěvní řád národního parku a další.²⁸² Naopak pokud je právním řádem vyžadován, pak musí být veřejným ústavem vydán. Pro vydání takového ústavního řádu dříve nebylo třeba zákonného zmocnění.²⁸³ Samostatný veřejný ústav vydává ústavní řád sám, zatímco u nesamostatného ho vydává ten, kdo VÚ řídí. Ústavní moc je označení pro dispoziční oprávnění veřejného ústavu vůči uživatelům tohoto ústavu, ti se totiž podřizují moci ústavu, respektive ústavnímu řádu, jeho užíváním.²⁸⁴ Toto podřízení bude však dnes odlišné od doby minulé a profesor Beran ho považuje za překonané.²⁸⁵

Ústavní užívání „Anstaltsnutzung“ je pojem, který charakterizuje užívání ústavu destinářem a je zpravidla zařazován pod obecný pojem veřejného užívání – vedle veřejného užívání obecného a zvláštního.²⁸⁶ „Veřejné věci mohou být určeny k užívání veřejnosti nebo mohou být určeny k užívání samotnou veřejnou správou.“²⁸⁷ Ústavním vztahem „Anstaltverhältnis“²⁸⁸ se pak myslí právě vztah mezi destinářem a veřejným ústavem. Ústav je uživateli nadřazen. „Ústav je ten, kdo autoritativně stanovuje práva a povinnosti uživatele ústavu.“²⁸⁹ Havelka a Matějka argumentují, že není třeba uživatelů pro existenci ústavu. Dokonce tedy i tam, kde uživatelé odpadli není to důvodem pro zánik ústavu.²⁹⁰

Z praktického hlediska s tím může být vyjádřen souhlas a je zřejmé, že takový ústav existovat může. Z hlediska teoretického je podstatné, že odpadá jeden ze základních pilířů, na kterém je pojem veřejného ústavu postaven a je na pováženou v teorii deklarovat institut, který je de facto v tomto smyslu nefunkčním.

²⁸² Např. § 19 zákona 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 4 odst. 7 zákona č. 57/2001 Sb., knihovní zákon.

²⁸³ HAVELKA, J. Heslo Ústav veřejný. Slovník veřejného práva československého. Sv. V. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 119.

²⁸⁴ HAVELKA, J. Heslo Ústav veřejný. Slovník veřejného práva československého. Sv. V. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 119.

²⁸⁵ BERAN, Karel. Právnícké osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006, s. 96.

²⁸⁶ Například KOPECKÝ, Martin. Správní právo. Obecná část. 1 vydání. Praha: C. H. BECK, 2019, s. 218-223.

²⁸⁷ HAVELKA, J. Heslo Ústav veřejný. Slovník veřejného práva československého. Sv. V. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 119.

²⁸⁸ FLEINER, Fritz. Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 1913. Tübingen. s. 315.

²⁸⁹ BERAN, Karel. Právnícké osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006, s. 94.

²⁹⁰ MATĚJKA, Jan. Pojem veřejnoprávní korporace. Sborník věd práv. a stát., Praha. 1929, s. 80.

V současné době existuje spousta veřejných ústavů, které nemají své běžné uživatele v průběhu své činnosti a tuto činnost provozují bez ohledu na uživatele (často například ve formě veřejných výzkumných institucí). Vytvářejí tak tedy službu v předstihu a s uživateli se kupříkladu o výsledky provedených výzkumů podělí později. Takovéto ústavy však nelze zaměňovat s ústavami, které fakticky uživatele nemají a mít nebudou.

Literatura pojednává o dvojím možném ústavním užívání, a to o užívání veřejném a soukromoprávním. Základ veřejnoprávního užívání je nutno hledat v ústavním řádu nebo předpise, jímž se ústavní vztah mezi VÚ a destinářem řídí. Zatímco v druhém případě jde o soukromoprávní předpisy, které jsou v tomto vztahu určujícími (vždy půjde o dobrovolné užívání). Veřejný ústav může poskytovat služby za pomoci veřejnoprávního i soukromoprávního užívání. „Podle převládající části nauky může se užívání VÚ řídit buď předpisy práva soukromého nebo veřejného, aniž to na charakteristice VÚ něco mění.“²⁹¹ Založení takového dobrovolného užívání by mělo být postaveno vždy na souhlasu, ať vyjádřeném *verbis expressis* nebo *per facta concludentia*.

Jaký je tedy rozdíl mezi veřejným ústavem a ústavem dle OZ ve vztahu k ústavnímu užívání a ústavnímu vztahu? Názory na tuto věc mohou být různé, viz například převzatá myšlenka od W. Löwera,²⁹² který za počátkem veřejnoprávního užívání vidí nutnost vydat tzv. připouštěcí akt, zatímco soukromoprávní užívání se děje na základě smlouvy. Myšlenka je to sice zajímavá, ale vzhledem k tomu, že jak bylo řečeno, VÚ mohou poskytovat své služby nejen na základě veřejnoprávního, ale i soukromoprávního vztahu, kde by připouštěcí akt zapotřebí nebyl, tak nám tato teze v odlišení ústavů nepomůže.

Zřejmě je nutné hledat v povinnosti státu poskytovat určité služby. Tato povinnost mu plyne nepřímou z ústavního pořádku. Stát však některé z těchto povinností uzákonil,²⁹³ jiné vykonává bez této podústavní opory. Stát je proto povinen zajišťovat některé ze služeb, což ústavy soukromého práva nejsou. Jak jsem již uvedl, tak i veřejnoprávní ústav může odeprít někomu právo na užívání například z důvodu nedostatečné kapacity, a právě zde můžeme vidět výrazný

²⁹¹ HAVELKA, J. Heslo Ústav veřejný. Slovník veřejného práva československého. Sv. V. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 119.

²⁹² BERAN, Karel. Právnícké osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006, s. 96 a LÖWER, W., Die öffentliche Anstalt, Deutsches Verwaltungsblatt. 1985, s. 936.

²⁹³ Například zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících.

rozdíl. Pokud je totiž tato kapacitní nedostatečnost dlouhodobá, může potenciální uživatel naléhat na rozšíření takovéto kapacity, jelikož není naplněno jeho právo, byť třeba z ospravedlnitelného důvodu. V tomto případě by bylo povinností takové kapacity rozšířit, což u soukromoprávní ústavu vyžadovat nelze. Zde můžeme pouze dohlížet na to, jestli je přístup pro uživatele objektivně nediskriminační v rámci LZPS.

Zásadní je také dělení z pohledu přístupu uživatele k danému veřejnému ústavu, dobrovolné a nedobrovolné užívání. Typické představitele VÚ jako jsou knihovna, nemocnice, základní škola si při pojednávání této problematiky vybaví asi každý. Ne ovšem všechny veřejné ústavy jsou postaveny na bázi dobrovolného přístupu uživatele a existují i veřejné ústavy postavené na principu nedobrovolnosti. Typicky jde například o vazební věznici, ta ve svém rámci může zajišťovat i zabezpečovací detenci jako druh ochranného opatření.²⁹⁴ Vedle toho mohou existovat i VÚ poskytující služby nuceného užívání, ale i užívání dobrovolného – viz psychiatrické nemocnice. S mírnou nadsázkou a vzhledem k žákovské solidaritě mladých let je nutné podotknout, že i ústavní užívání základních škol není zcela dobrovolné (povinná školní docházka)²⁹⁵, avšak stále může být nahrazeno například individuální výukou²⁹⁶ a z tohoto pohledu se jedná o jakýsi hybrid mezi nuceným a dobrovolným užíváním. Dobrovolnost a nedobrovolnost je každopádně velice důležitým aspektem odlišení celé funkce veřejného ústavu a charakterizuje nám i ústavní vztah, který mezi stranami bude vznikat. Ten bude u nedobrovolného užívání vždy veřejnoprávní.

Důležitý je potom poznatek, že soukromoprávní užívání nemá vliv na veřejný status ústavu.^{297,298} Charakteristické pro veřejnoprávní užívání bude zejména užívání nucené. Doktrína také odlišuje ústavy soukromé a veřejné. Tedy zda je myšlen ústav jako právnická osoba podle OZ nebo zda se jedná o teoretický útvar veřejného ústavu v některé z uváděných forem. Doktrína však pod tímto pojmem rozlišuje dosti nejednotně. „Pojem soukromého a veřejného ústavu, nebyly

²⁹⁴ Např. Vazební věznice a ústav pro výkon zabezpečovací detenci Brno.

²⁹⁵ § 36 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon

²⁹⁶ § 41 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

²⁹⁷ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 70.

²⁹⁸ HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 72.

dosud ani v teorii ani v praxi zcela ujasněny, a proto je nemá ani smyslu rozebírat.“²⁹⁹

Veřejný ústav by si neměl v obecné rovině vybírat, zda někomu užívání ústavu povolí nebo zakáže, lidu náleží právo na to účastnit se užívání ústavu. Výjimečně pak může být i toto právo omezeno například z kapacitních nebo jiných důvodů. Ovšem selekce toho, komu je právo odepřeno, měla by být vůči všem potencionálním uživatelům rovná a nediskriminující. Volný přístup k ústavu však neznamená, že nemohou být stanoveny určité podmínky nutné pro přístup k ústavu splnit. Jednou z příznačných podmínek je zaplacení poplatku (například čtenářský poplatek v knihovně). Ani ten není v rozporu s volným přístupem k ústavu. Dokonce ani tam, kde se jedná o nucené užívání - viz například hrazení „nákladů“ výkonu trestu odnětí svobody.³⁰⁰ V tomto případě navíc nejde o skutečnou úhradu všech vzniklých nákladů pouze o jistou paušální platbu. Vedle toho například funguje záchytná protialkoholní a protitoxikomanická stanice, kde dochází zpravidla k úhradě veškerých nákladů.³⁰¹ I v tomto případě však mluvíme o veřejném ústavu, a tedy i o veřejném užívání nuceném.

Zajímavou a častou je pak myšlenka, zda je vysoká škola veřejnou korporací nebo naopak spíše veřejným ústavem. Emil Hácha dochází ve svém zpracování k závěru, že se jedná o hybrid slučující veřejný ústav a korporaci.³⁰² Tento jeho názor je podepřen nálezem československého nejvyššího správního soudu z 24.10.1922. Dle tohoto rozsudku dříve univerzity korporací byly, avšak vývojem docházelo k oklešťování „korporatismu“ a většímu připodobňování k veřejnému ústavu. Fakticky však nyní univerzitu z části lze přirovnat k obojímu a jedná se o tzv. mixtum compositum.³⁰³ Otázkou potom zůstává, jaký je vztah mezi korporací (akademická obec) a veřejným ústavem? „Korporačnost je omezena jen na sbory profesorské, ostatní složky university, posluchači-studenti a doktoři jsou z universitní samosprávy.“³⁰⁴

Rozdíl mezi ústavem a korporací lze tedy vidět v několika oblastech. Korporace, jejímž osobním substrátem jsou členové, sledují společný cíl. Sledování

²⁹⁹ MATĚJKA, Jan. Pojem veřejnoprávní korporace. Sborník věd pr. a stát., Praha. 1929, s. 80-81.

³⁰⁰ § 35 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody.

³⁰¹ § 89e zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách.

³⁰² HÁCHA, Emil. Nejvyšší správní soud o právní povaze univerzity, Věstník ministerstva vnitra V, 1923, s. 8.

³⁰³ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 61.

³⁰⁴ Rozhodnutí NSS, Boh. 1596, ze dne 24. 10. 1922.

společného cíle osobního prvku není v rozporu s ústavem, ale je nutné rozlišovat strukturu osobního substrátu ústavu. Jak trefně profesor Hendrych poznamenává, chybí demokratická organizační struktura korporálního typu³⁰⁵ a na ústupu je také samosprávná organizace. U ústavu také navíc majetkový substrát převažuje nad osobním, zatímco u VPK naopak.³⁰⁶ Nuance mohou také nastat u právní subjektivity, kterou by korporace měly mít vždy, na rozdíl od některých ústavů. A samozřejmě také VKP má díky členské základně svou samosprávu, což je u VÚ upozaděno. Zároveň se VÚ liší i od veřejného fondu: „u veřejného fondu chybí věcné zařízení, které veřejný ústav charakterizuje.“³⁰⁷

Je však účelné zřizování nového útvaru na poli VS, když takovýto úkol by mohl být jistě zařizován napřímo dostupnými prostředky veřejné správy? Spíše ano. Důsledkem jeho fungování není jen zjednodušení práce úřednickému aparátu, ale je to zejména přiblížení veřejných služeb lidem, kteří zpravidla takovýto „osobitější“ přístup více oceňují a tím ho i více využívají. Nehledě na možnosti provozního zefektivnění na poli ekonomickém. Sledování osamostatněné jednotky - samostatného nebo nesamostatného VÚ, je pro jejího zřizovatele daleko snazší a ten může na základě toho činit opatření v různých formách. V neposlední řadě je to i zároveň přijatelnější pro občany, kteří mohou lépe kontrolovat fungování veřejné správy.

3.3.2 VEŘEJNÝ FOND

Veřejný fond, dále jen VF, je možné zařadit jako speciální typ veřejného ústavu³⁰⁸ nebo ho v jistých případech, jde-li o samostatný fond, vyčlenit jako jedinečnou právnickou osobu veřejného práva s konstatováním, že má k veřejnému ústavu velice blízko. Souhrn věcných a osobních prostředků za účelem plnění veřejného účelu totiž do jisté míry definuje i VF. Je ovšem nutné vnímat jasnou převahu věcných prostředků, které se budou za tímto pojmem skrývat a za osobními prostředky vidět zejména byrokratický aparát takového VF. Věcné prostředky

³⁰⁵ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 70.

³⁰⁶ HAVELKA, J. Heslo Ústav veřejný. Slovník veřejného práva československého. Sv. V. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 118.

³⁰⁷ HAVELKA, J. Heslo Ústav veřejný. Slovník veřejného práva československého. Sv. V. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 118.

³⁰⁸ BERAN, Karel. Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církvi. Praha: Linde, 2006, s. 99.

nebudou mít zároveň zpravidla takovou podobu, kterou lze vidět u veřejných ústavů. Důležitá je zde totiž jejich likvidita, tedy rychlá přeměnitelnost tohoto věcného substrátu na peněžní prostředky.

Někteří za veřejným fondem nemusí vnímat prostředky osobní vůbec. Dle Laštovky je veřejný fond „*samostatné účelům veřejné správy věnované jmění*.“³⁰⁹ Veřejné fondy jsou projevem zájmu svého zřizovatele zajistit financování nebo podporu určitých úkolů/skutečností. Příjmem veřejného fondu mohou být různé druhy poplatků, daně, cla nebo je fond napojen přímo na rozpočet, případně (nelze to však očekávat) by mohl být sanován i ze zdrojů osob soukromého práva.

U veřejného ústavu budeme předpokládat pravidelné užívání jeho věcného substrátu, které tvoří zejména zužitelné vybavení dlouhodobějšího charakteru (u knihoven to budou knihy, případně může jít o technické zařízení regály a další). Nepočítá se zde s okamžitou jednorázovou spotřebou, jak tomu může být u VF. Uživatel veřejného fondu nebude příjemcem služeb jako u VÚ, spíše než to, bude příjemce finanční podpory. Finance budou poskytovány zpravidla ve formě peněz a budou přiděleny jen tomu, který splní požadavky a naplní účel, za jakým byl fond založen.

Účelem veřejného fondu je oddělení likvidního majetku z jiného zdroje, který má být poskytnut třetí osobě v podobě uživatele/destináře. Tyto peněžní prostředky mohou být bezplatně poskytnuty po určitou dobu, popřípadě za zvýhodněných podmínek anebo se jedná o účelovou podporu bez požadavku navrácení. Uživatelem těchto prostředků může být jak subjekt veřejného práva, tak subjekt práva soukromého.

Obdobně jako veřejný ústav, i zde mohou existovat veřejné fondy bez vlastní právní subjektivity. To předurčuje, zda se bude jednat o veřejný fond samostatný, či nikoliv (například Národní fond)³¹⁰. Pokud veřejný fond nebude disponovat vlastní subjektivitou, pak se bude jednat o organizační složku zpravidla některé z jiných právnických osob veřejného práva. V tomto případě by byl zmocněn ke správě určité části majetku, se kterou by mohl nakládat ve smyslu účelu, pro který byl založen. Jednalo by se tedy o jakousi pseudosubjektivitu v této dané části.

³⁰⁹ LAŠTOVKA, Karel. Heslo Ústav veřejný. Slovník veřejného práva československého. Sv. V. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 169.

³¹⁰ Národní fond byl zřízen k 31. 12. 1998 a slouží pro čerpání prostředků z Evropské unie.

Stejně jako u veřejného ústavu existuje jakýsi protipól pojem ústav v soukromoprávním pojetí, tak i zde je možné případně srovnávat veřejný fond s nadační fondem podle občanského zákoníku.³¹¹ Obdobně jako v jiných případech tohoto charakteru je nutné poukázat na rozpor práva veřejného a soukromého. Nutné je však zejména hledět na fakt, že nadační ústav je právnickou osobou vždy, jelikož se jedná o její speciální formu.³¹² To u veřejných fondů nemůže být řečeno. Na otázku, zda by bylo možné někdy nadační fond podřadit pod pojem veřejného fondu, lze odpověď asi tolik, že to není zcela vyloučeno, avšak oba pojmy není vhodné směřovat dohromady.

V současné době mají postavení samostatného veřejného fondu zařadit některé ze státních fondů. Státní fond podpory investic (dříve Státní fondu rozvoje bydlení),³¹³ Státní fond dopravní infrastruktury,³¹⁴ Státní fond životního prostředí (zákon o něm mluví jako o státní organizaci),³¹⁵ Státní zemědělský a intervenční fond,³¹⁶ Státní fond kinematografie,³¹⁷ Státní fond kultury České republiky.³¹⁸

Vedle toho si existují i jiné fondy. Tam by bylo možné zařadit například Garanční fond obchodníků s cennými papíry.³¹⁹ Dříve by sem mohl být zařazen i třeba Fond pojištění vkladů, který býval právnickou osobou. Dnes je součástí Garančního systému finančního trhu.³²⁰ To je také jeden z důvodů, proč zde není možné počítat s řadou veřejných fondů. Nejsou samostatné, a tudíž nejsou ani právnickou osobou veřejného práva. Některé subjekty s vlastní subjektivitou, označované ve finančním právu jako fondy, by byly zařazeny spíše mezi veřejné podniky, jelikož jejich významná část je postavena na ziskovosti. Takovým příkladem je Česká exportní banka, a.s. nebo Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.

3.3.3 VEŘEJNÝ PODNIK

Vedle pojmu ústav je symbolicky zařazen i pojem veřejného podniku. Tento pojem není v rovině *de lege lata* a ani v doktrinní podobě „zvládnut“, a proto je

³¹¹ § 394–401 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

³¹² RONOVSÁ, Kateřina, HAVEL, Bohumil. Nadační fond v realitě nového občanského zákoníku. Právní rozhledy, 2014, č. 3, s. 82-88.

³¹³ Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu podpory investic.

³¹⁴ Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

³¹⁵ Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí.

³¹⁶ Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu.

³¹⁷ Zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie.

³¹⁸ Zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky.

³¹⁹ § 128 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

³²⁰ § 41a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

velice složitou materií k hledání té nejsprávnější cesty, jak ho uchopit. Možností se jeví hned několik. Buď může být veřejný podnik přijat jakožto svébytná právnická osoba veřejného práva, s tím že prošla jakýmsi kategorizačním testem a naplňuje znaky požadované pro takovéto řazení. Navíc pokud by vykazovala znaky jedinečnosti oproti jiným skupinám např. VPK, pak by byla řazena samostatně nebo lze dojít k závěru, že se o právnickou osobu veřejného práva vůbec nejedná a celkově může být vyloučena z takovéto systematiky – tuto cestu zvolil profesor Beran.³²¹ Popřípadě může být zvolena jiná vhodná alternativa, která je i nejpřílehavější. Veřejný podnik totiž nelze případně vnímat jen jako právnickou osobu, nýbrž je třeba si uvědomit mnohovýznamovost tohoto pojmu. „*Veřejný podnik tak s právnickou osobou veřejného práva ztotožnit nelze, přičemž se lze ptát, v kterých případech o právnickou osobu veřejného práva půjde.*“³²²

Důvodem, proč někteří nečlení veřejný podnik mezi POVP, je zejména chybějící „příkazovací“ veřejnoprávní subjektivita ve smyslu již dříve uváděném. Znamená to, že subjektu chybí VM a může plnit pouze veřejné úkoly bez vrchnostenských pravomocí. Je tím tedy reflektován postoj jednotlivých právníků, zda vnímají právnickou osobu veřejného práva *stricto sensu* nebo *largo sensu*. I pokud se některý z autorů vymezí některému z myšlenkových proudů, tak je vhodné se alespoň v základních obrysech ohlédnout na to, z jakých důvodů tak učinil, což se často neděje, a proto chybí i vhodná pojednání na toto téma. Historicky se dokonce objevovaly názory na podřaditelnost VPo pod veřejný ústav. „*Ústav je tedy užší pojem než veřejnoprávní podnik, rozdíl hlavní je v tom, že ústav představuje vždy zařízení trvalé, kdežto veřejný podnik může mít povahu přechodnou.*“³²³ Dnes by bylo vhodnější se takovému nahlížení raději vyhnout. Právní nauka v té době pracovala v tomto směru s trochu jiným předobrazem.

Přestože veřejný podnik není pojmem legálním nýbrž doktrinálním, tak osamocený pojem podnik nebo s jiným přívlastkem (např. státní podnik) může být v některých právních předpisech. Zejména se do poslední rekonstrukce soukromého práva v roce 2014 vyskytoval v obchodním zákoníku, jenže tento pojem byl

³²¹BERAN, Karel. Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církvi. Praha: Linde, 2006, s. 51.

³²²SVOBODA, Tomáš. Právnické osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014, s. 111.

³²³HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 71. - vychází z Otto Mayera.

jakýmsi synonymem dnešního obchodního závodu, jakožto hromadnou věcí (organizovaný soubor jmění, který podnikatel vytvořil a který z jeho vůle slouží k provozování jeho činnosti).³²⁴ Zcela nepochybně tedy nejde o subjekt, nýbrž o předmět. Bez delšího vysvětlování je asi zřejmé, že to s VPo nebude mít v niterní podobě nic společného a některé podobné znaky budou spíše dílem náhody. Právě i velmi časté užívání pojmu podniku jakožto právního subjektu vedlo autory současného občanského zákoníku k odlišení názvosloví.³²⁵

Vedle toho se pojem podnik vyskytuje v právu Evropské unie v primárních a sekundárních právních předpisech. A jak Svoboda poukazuje, účelem této úpravy je ochrana hospodářské soutěže, přičemž pojem podnik lze přirovnat k českému pojmu soutěžitele.^{326,327} Navíc je zde upraven i pojem veřejného podniku ve smyslu vlivu státu na tento podnik. Znovu jde ale o pojetí in merito věci nepodstatné.

Dosti citované je shrnutí od pana profesora Hendrycha. V užším smyslu vnímání veřejného podniku zařazuje tři možné způsoby. Pro autenticitu je vhodné vypůjčit si od pana profesora nezkrácenou citaci, a to i přes kapacitní omezení této práce, stejný způsob volí i jiní autoři,^{328,329} jelikož vyjadřovat tuto myšlenku opisem by bylo nepřehledné a neúčelné. Navíc jde o jeden z mála způsobů, jak vyjádřit tomuto dělení podporu pro případnou kontinuitu, která se v systematické právnických osob veřejného práva moc neobjevuje.

- *„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. Od předchozího významu se liší zejména tím, že toto propůjčení musí být výslovně podepřeno zákonem a spočívá v propůjčení pravomoci, která by*

³²⁴ § 503 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

³²⁵ Důvodová zpráva k OZ.

³²⁶ SVOBODA, Tomáš. Právnícké osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014, s. 113.

³²⁷ KINDL, J. Podnik nebo soutěžitel... záleží na tom? Právní rozhledy. 2006, s. 161.

³²⁸ SVOBODA, Tomáš a kolektiv. Právnícké osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014, s. 114.

³²⁹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo. Obecná část. 1 vydání. Praha: C. H. BECK, 2019, s. 62.

jinak příslušela správnímu úřadu nebo jinému státnímu útvaru jako orgánům veřejné moci...

- *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.*³³⁰

Předně je nutno uvést, že dělení veřejného podniku je přesné, neznamená to však že ve všech třech případech budeme veřejný podnik zařazovat pod pojem právnické osoby veřejného práva. Na pojem VPo je nutné nahlížet nejen jako na mnohohrstevnatý ve svém významovém pojetí, nýbrž je třeba vnímat i různou intenzi těchto odlišných pojetí.

První oddíl mluví o soukromých podnicích zajišťující na základě veřejnoprávní smlouvy nebo koncese úkoly veřejné správy „*Verleihung öffentlicher Unternehmung*.“³³¹ Cílem je zbavit VS zátěže poskytování určitých služeb občanům za pomoci soukromých podniků. Příkladem může být provozování vodovodů a kanalizací nebo zajištění dopravní obslužnosti, na základě smlouvy o závazku veřejné služby. Důvodů může být několik, ale zpravidla je to vyšší provozní efektivita a nezkušenost službu přenechávajícího kontrahenta. V takovém případě nelze mluvit o POVP, jelikož zde chybí podstatné znaky, které nelze presumovat. Není zde kromě plnění veřejných úkolů ve formě poskytování služeb zastoupeno nic z podstatných znaků POVP.

K zamyšlení je i skupina, kterou pan profesor Hendrych zařadil na druhé místo. Soukromoprávní osoby, kterým je propůjčen výkon určité vrchnostenské správy. Může se jednat například o stanici technické kontroly, posudkového lékaře či velitele lodi (oddávání). Mezi příjemcem pravomoci a třetí osobou nevzniká vztah soukromoprávní, nýbrž veřejnoprávní,³³² a toto propůjčení je podepřeno v zákonné dikci. I tak nemůže být PO, která s touto pravomocí disponuje označována za POVP – přestože intenze veřejnoprávního prvku je zde vysoká, pro zařazení absentuje velmi typický znak, tím je založení veřejnoprávním aktem nebo zákonem.

³³⁰ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 70.

³³¹ HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 70.

³³² HENDRYCH, Dušan. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 70.

Navzdory tomu si lze představit pod tento pojem podřadit některé zástupce třetího oddílu a o některých jsem se již v předchozí části vyjadřoval. Výrazným odlišením prvních dvou skupin je jejich „veřejnoprávnost“, zároveň ale často absentuje imperium. V takovém případě je vhodné zařadit pod pojem POVP takové strategické podniky, které sice mohou být nahrazeny i soukromníky, jak uvádí profesor Hendrych, ovšem intenze jejich služby je natolik významná, že zpravidla stát uznává za vhodné zřizovat tyto služby sám bez pomoci soukromého sektoru (např. Řízení letového provozu ČR, s.p.).³³³

Pojem VPo je spojen zejména se ziskem, který by měl provázet jeho činnost, jehož podnikání by mělo v průběhu toho cíle vykonávat činnost ve veřejném zájmu. Lze vidět punctum saliens mezi subjekty veřejnými a podniky/osobami soukromými, jimž byla přenechána určitá část úkolů (ve smyslu odstavce prvního) nebo výkonu vrchnostenského oprávnění (ve smyslu odstavce druhého), jelikož primárním účelem těchto soukromých subjektů zcela nepochybně bude zisk. Naopak veřejné subjekty (respektive subjekty, kde má majoritní podíl stát/ÚSC) se sice profilují jako „ziskuchtivé“ obecně, v praktické rovině je však zisk až na druhém místě. Primárně je řešen onen veřejný zájem³³⁴ a v podstatné části takovýchto podniků, přestože jsou koncipovány často jako kapitálové společnosti, je základem jejich pravidelné kompenzování ztrát - například dopravní podniky zajišťující MHD, společnost provozující vodovody a kanalizace. Otázkou zůstává, jestli není vhodnější jejich podřazení pod pojem veřejného ústavu? To by však nevystihlo jejich pravou podstatu. „*Veřejný podnik tak nemusí být ziskový fakticky, postačí, když k tomu směřuje.*“³³⁵

„*Veřejným podnikem v širším smyslu se rozuměla ve starší nauce zvláště kvalifikovaná činnost ve veřejném zájmu na omezenou dobu, na rozdíl od veřejného ústavu, pro nějž je taková zvláště kvalifikovaná činnost trvalou.*“³³⁶ Vnímání starší nauky je dnes třeba brát s jistou mírou nadsázky, jelikož například trvalost, byť je často skloňována, není zpravidla zdůvodněna. Obecně pak pojem VPo byl dnešnímu významu posunut.

³³³ Bylo založeno rozhodnutím Min. dopravy ČR č. 4283/1994-KM ze dne 28.12.1994.

³³⁴ Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 24/04, ze dne 28.06.2005 (jezy na Labi a veřejný zájem).

³³⁵ SVOBODA, Tomáš. Právníky osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014, s. 118.

³³⁶ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 70.

Předválečná nauka kromě veřejného podniku znala i státní podnik. Havelka ale podotýká, že takové dělení je stejně tak rozmanité, jako rozmanité jsou názory těch, kteří se jím zabývali. Oba však vystupovali ve veřejném zájmu, ale zřejmě jen státní podnik pak na poli hospodářském, mající na tyto vztahy *leges specialis*.³³⁷ Dnes je státní podnik právně zakotven také. Je to ovšem znovu trochu něco jiného než pojem veřejného podniku. Nicméně to neznamena, že se tyto pojmy nemohou v některých, dokonce podstatných znacích křížit. Státní podnik je totiž forma právnické osoby, která se řídí zákon o státním podniku, kdežto jak již uvedeno, VPo je pojem zase jen doktrinální. Tedy každý státní podnik je právnickou osobou, ale je i veřejným podnikem a co více - POVP?

K nalezení odpovědi je možné dojít dvěma způsoby. Jeden z nich by se opíral o naši vlastní názorovou linii a druhá z nich je pojetím judikatorním. Právní nauka a právní předpisy se takovému konstatační totíž zpravidla vyhýbají. Právě judikatura se touto otázkou již zabývala, nikoliv však napřímo, ale oklikou. Konstatační, zda jde o právnickou osobu veřejného práva nemá zcela významný efekt, ale pokud uijeme obdobných kritérií, která byla pro POVP určena, je možné dojít k závěru, zda je daný subjekt povinným podle § 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ve vzorovém nálezu ÚS ve věci státního podniku Letiště Praha Ústavní soud dovodil pět znaků, které je třeba sledovat:^{338,339} a) způsob vzniku (příp. zániku), b) hledisko osoby zřizovatele, c) subjekt vytvářející orgány instituce, d) existenci státního dohledu a konečně e) účel, k němuž byl subjekt založen. Ve výroku se přímo nemluví o označení za POVP při splnění převahy veřejnoprávních znaků, nýbrž takový subjekt bude označen za veřejnou instituci podle uvedeného zákona. Státní podnik Letiště Praha takové znaky naplnil. Obiter dictum však dodává: „*Lze-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.*“^{340,341}

³³⁷ HAVELKA, J. Podniky státní a veřejné. Slovník veřejného práva československého. Brno: Rovnost, 1948, s. 125.

³³⁸ Nález Ústavního soudu ČR, I. ÚS 260/06, ze dne 24. 1. 2007 (K povaze státního podniku Letiště Praha jako veřejné instituce).

³³⁹ Mates, P. Veřejná instituce a informační povinnost. Práv. rozhledy, 2014, č. 15–16, s. 557–561

³⁴⁰ Nález Ústavního soudu ČR, I. ÚS 260/06, ze dne 24. 1. 2007 (K povaze státního podniku Letiště Praha jako veřejné instituce).

³⁴¹ SVOBODA, Tomáš. Právnické osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014, s. 128.

Obdobně by pak bylo možné dojít ke stejnému závěru u některých dalších státních podniků.^{342,343} To je i důvodem samostatného vyčlenění VPo. Jeho samostatné vyčlenění má původ zejména ve snaze ziskovosti, která ho od veřejného ústavu výrazně odlišuje. Zařazeny sem mohou být podle poslední judikatury i zdravotní pojišťovny.³⁴⁴ V opravdu jen tom nejširším pojetí pak lze řadit i národní podnik Budějovický Budvar, v souladu s odstavcem třetím (znaky podle profesora Hendrycha).

³⁴² Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku

³⁴³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR, 7 A 109/2001-52, ze dne 13.04.2004 (Povodí Odry s.p.). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, 7 As 311/2017-39, 12.12.2017 (k Českomoravské komoditní burze Kladno a.s.). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, 9 As 48/2011-129, ze dne 08.09.2011 (k Českým drahám a.s.).

³⁴⁴ Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS. 21/15, ze dne 4. 9. 2018 (zdravotní pojišťovny jako veřejná instituce).

4. VŠEOBECNÁ ZDRAVOTNÍ POJIŠŤOVNA ČESKÉ REPUBLIKY

Pro krátkou ukázkou zařazení, v jinak doposud převážně teoretickém výkladu, byla zvolena instituce známá jako Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky (VZP ČR). Důvod pro její srovnání ve vztahu k tématu práce je zakořeněn zejména v diskutabilitě o zařazení VZP ČR v systému právnických osob veřejného práva. Mimo to je důvodem i nízká frekvence právních rozborů na toto téma, jelikož mnohem častěji jsou pro obdobná pojednání vybíráni zástupci více „lukrativní“. Lukrativními jsou myšleny subjekty již dlouhodobě historicky etablované, jejichž postavení v systému právnických osob veřejného práva je dááno za vzor. Buď se jedná o takové subjekty, které jsou svým zařazením typické (například některé profesní komory) nebo se naopak něčím vymykají (například církve nebo vysoké školy). Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky sice z tohoto úhlu pohledu autory probírána často není, do jedné z uvedených skupin by však alespoň částečně zařazena být mohla. Jaká je systematika VZP ČR v rámci právnických osob veřejného práva? Jedná se o veřejný ústav, podnik nebo snad korporaci?

Veřejné zdravotní pojištění je obligatorní součástí českého zdravotnického systému. Je upraveno zejména zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění. Zákonem stanovené osoby jsou povinny odvádět pojistné zdravotní pojišťovně. Veřejné zdravotní pojištění je ovládáno zásadou solidarity (bohatých s chudými, zdravých s nemocnými).³⁴⁵ Solidarita je myšlena zejména ve vynaložení prostředků, které do systému veřejných zdravotních pojišťoven „přitékají a odtékají“ ve vztahu k ekonomicky nerovné participaci jednotlivých pojištěnců.

Zdravotní pojišťovna je právnická osoba sui generis působící na pojistném trhu a je jedinou institucí schopnou zprostředkovat veřejné zdravotní pojištění. Na poli veřejného zdravotního pojištění není aplikován státní monopol, nýbrž princip

³⁴⁵ TRÖSTER, Petr. I. Základní principy veřejného zdravotního pojištění. In: KOLDINSKÁ, Kristina, TRÖSTER, Petr, HŮRKA, Petr, LANG, Roman, MORÁVEK, Jakub, PICHRT, Jan, ŠTANGOVÁ, Věra, ŠTEFKO, Martin, TOMEŠ, Igor, VOŘÍŠEK, Vladimír, VYSOKAJOVÁ, Margerita. Právo sociálního zabezpečení. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 109.

plurality.³⁴⁶ Vedle Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR³⁴⁷ tak existují i zdravotní pojišťovny jiné (resortní, podnikové a oborové)³⁴⁸ podle zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách. Jejich existenci je však nutné odlišovat od právního postavení Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR, která je upravena zákonem zvláštním, a i její právní úprava je v některých směrech odlišná.

Předně je nutno uvést, že Všeobecná zdravotní pojišťovna v České republice naplňuje funkci univerzální zdravotní pojišťovny. Nikterak však v pestrosti nabídky svých služeb. VZP ČR je totiž automaticky zdravotní pojišťovnou všech osob, které nejsou zdravotně pojištěny jinde. „*Pojišťovna provádí veřejné zdravotní pojištění, pokud toto pojištění neprovádějí resortní, oborové a podnikové zdravotní pojišťovny.*“³⁴⁹ To a další je potom výsledkem jakéhosi privilegovanějšího postavení Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR.

Osobní rozsah veřejného zdravotního pojištění je stanoven na osoby, které na území České republiky mají trvalý pobyt, nebo na ty, které zde trvalý pobyt nemají, ale jsou zaměstnanci zaměstnavatele se sídlem nebo trvalým pobytem v České republice.³⁵⁰ Obdobně pak zákon určuje přesný vznik a zánik zdravotního pojištění. Plátcí pojistného jsou zaměstnavatelé, stát a pojištěnci, přičemž skupina pojištěnců může být dále vydělována. Nejtypičtějším pojištěncem pak bude zaměstnanec, který na platbě za svou osobu pouze participuje ve výši jedné třetiny, zbylé dvě třetiny hradí zaměstnavatel.

Je možné na veřejné zdravotní pojišťovny díky tomu pohlížet jako na veřejnoprávní korporace? Veřejnoprávní korporace mají několik charakteristických znaků, snad nejvýznamnější z nich je členská základna. Ta se může prostřednictvím orgánů korporace podílet na jejím fungování. Zákon o Všeobecné zdravotní pojišťovně ČR proklamuje, že: „*Prostřednictvím orgánů Pojišťovny je zajišťována účast pojištěnců Pojišťovny, zaměstnavatelů pojištěnců a státu na řízení Pojišťovny.*“³⁵¹ (obdobně i u ostatních veřejných zdravotních pojišťoven). To by mělo být realizováno ve dvou orgánech VZP ČR. První z nich je správní rada

³⁴⁶ TRÖSTER, Petr. I. Základní principy veřejného zdravotního pojištění. In: KOLDINSKÁ, Kristina, TRÖSTER, Petr, HŮRKA, Petr, LANG, Roman, MORÁVEK, Jakub, PICHRT, Jan, ŠTANGOVÁ, Věra, ŠTEFKO, Martin, TOMES, Igor, VOŘÍŠEK, Vladimír, VYSOKAJOVÁ, Margerita. Právo sociálního zabezpečení. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 109

³⁴⁷ Zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně.

³⁴⁸ Zákonem jsou označeny jako zaměstnanecké pojišťovny.

³⁴⁹ § 2 odst. 1 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky.

³⁵⁰ § 2 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

³⁵¹ § 17 odst. 2 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky.

tvořena 30 členy. 10 z nich je jmenovaných vládou na návrh ministra zdravotnictví a 20 členů je volených Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR podle principu poměrného zastoupení stran.³⁵² Dozorčí radu tvoří 13 členů, 3 jsou jmenováni vládou na návrh ministra financí, ministra práce a sociálních věcí a ministra zdravotnictví, zbylých 10 voleno Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR podle principu poměrného zastoupení stran.^{353,354} Pan doktor Malast poznamenává, že uvedené je „*nepochybným projevem členského principu (jakkoliv v poněkud atypické podobě)*“.³⁵⁵ Pro aplikaci členského principu jsou zapotřebí ale její členové, mají veřejné zdravotní pojišťovny nějaké? Uvedený paragraf zákona o VZP ČR se zdá být v tomto směru poněkud zavádějící. Ano, jistě by obdobné ustanovení bylo jistým znakem korporativismu, na věc je ale potřeba pohlížet z obecnější perspektivy.

Mohou být pojištěnci nebo jejich zaměstnavatelé považováni za členy takovéto pojišťovny? Spíše než to, nepůjde v uvedeném případě o prvek kontroly veřejného subjektu?³⁵⁶ Tomu by nasvědčoval i náleží Ústavního soudu, kdy obiter dictum uvádí: „*platná zákonná úprava je neumožňuje považovat za samosprávné veřejnoprávní korporace ... postrádají totiž jejich základní znak, kterým je uplatňování členského principu*“.³⁵⁷ Tím pádem by spíše než o její členy, šlo o klienty. Pokud se dojde k takovému závěru, již není nutné řešit, že u VZP ČR absentují i jiné prvky pro veřejnoprávní korporace typické (například prvek autonomní normotvorby aj.).³⁵⁸

Klientem by v tomto smyslu byl uživatel neboli destinář, který požívá služeb samostatného veřejného ústavu nebo veřejného podniku.³⁵⁹ Někteří uvedené od sebe vzájemně nečlení (viz kapitola 3.3). V rámci kontextu této práce je ale nutné

³⁵² § 20 odst. 2 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky.

³⁵³ § 21 odst. 3 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky.

³⁵⁴ Zákon o VZP ČR nemluví o nutnosti, aby členové orgánů byli pojištěnci nebo zaměstnavatelé, pouze to proklamuje. Oproti tomu u zaměstnaneckých pojišťoven to zákon výslovně stanovuje počtem u každého z participovaných orgánů pojišťovny.

³⁵⁵ MALAST, Jan. K pojmu, povaze a podobám neúzemní samosprávy – samospráva veřejných pojišťoven. Právník. 10/2016. roč. 155, s. 871. str. 863–874.

³⁵⁶ Tomuto může přisvědčovat i následující § 18 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky. Ten neumožňuje osobám s trvalým pobytem mimo Českou republiku být členem orgánu pojišťovny (ačkoliv by jinak členem být mohl). Obdobný problém již byl řešen v této práci u územních korporací a došlo se k závěru, že uvedené nelze považovat za členy korporace. Pokud by potenciálně cizozemci byli členem korporace (stejně jako ostatní), pak by tímto byli zároveň přímo diskriminováni.

³⁵⁷ Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 21/15, ze dne 4. 9. 2018 (postavení zdravotních pojišťoven).

³⁵⁸ MALAST, Jan. K pojmu, povaze a podobám neúzemní samosprávy – samospráva veřejných pojišťoven. Právník. 10/2016. roč. 155, s. 871.

³⁵⁹ Pojem uživatel/destinář se více užívá u pojmu veřejného ústavu, někteří ho používají i u veřejného podniku.

typ právnické osoby veřejného práva, pod který bude patřit Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR, hledat co nejpřesněji. Pokud je tedy připuštěno, že VZP ČR není veřejnoprávní korporací a zároveň se zde objevuje prvek destináře, pak je důležité zaměřit se na rozpor veřejného ústavu a veřejného podniku obdobně, jako už dříve v této práci.

Ústavní užívání je zpravidla provozováno bezplatně nebo za určitý poplatek. Takový poplatek většinou neodpovídá protihodnotě, kterou uživatel ústavu dostává, a veřejné ústavy tak bývávají finančně subvenovány z veřejných zdrojů. Oproti tomu veřejný podnik - jak uvedeno v této práci v samostatné kapitole – by měl být prioritně založen na ziskovosti. To, že v některý rok není zisku dosaženo, není důležité. Podstatné je, že k němu bylo směřováno. Obdobně jako soukromé kapitálové společnosti nejsou při vykazování ztráty zrušeny nebo převedeny na jinou právní formu. Zisk v pojetí soukromoprávním a v pojetí veřejných podniků nemusí být ovšem totéž.

Zejména ekonomická literatura označuje VZP ČR a ostatní zaměstnanecké zdravotní pojišťovny jako „neziskové organizace“, s tím že nevyužité finanční prostředky by se měly vracet ke zlepšení zdravotní péče klientů dané pojišťovny.³⁶⁰ S tím se z pohledu veřejných podniků nelze plně slučovat. Zisk bude představovat právě ony nespotřebované finance, které budou zejména zůstatkem fondů do příštích let (např. fondu pro případ krize). Zisky vytvořené veřejným podnikem jsou v tomto případě zase jen veřejné finance. Není na místě očekávat, že jejich využití bude obdobné jako u většiny prostředků v držení osob soukromého práva. Není pak třeba nějak rozsáhle vypisovat znaky veřejného podniku, které VZP ČR naplňuje od založení zákonem, přes plnění veřejných úkolů a jiné. Podobně lze hledat oporu i v judikatuře ÚS. „*Zdravotní pojišťovny, včetně zaměstnaneckých pojišťoven, jsou subjekty veřejné správy vykazující – spíše než znaky veřejného ústavu – znaky veřejného podniku.*“³⁶¹

Lze shrnout, že dle úvah této práce Všeobecnou zdravotní pojišťovnu ČR nelze primárně považovat za veřejnoprávní korporaci. Nejsou zde totiž dosaženy základní prvky korporatismu, zejména absentuje členská základna. Osobní prvek veřejné zdravotní pojišťovny je možné členit na dva druhy. Přičemž jedno jsou uživatelé veřejné zdravotní pojišťovny a na straně druhé je aparát zabezpečující chod pojišťovny. V rámci kontroly veřejného subjektu je umožněno některým jejím

³⁶⁰ GLADKIJ, Ivan. Management ve zdravotnictví. Computer Press, 2003, 384 s.

³⁶¹ Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 21/15, ze dne 4. 9. 2018 (postavení zdravotních pojišťoven).

uživatelům účastnit se řízení pojišťovny. Důvod, proč je tato účast výslovně povolena jejím uživatelům, není zcela zřejmý. Avšak může za tím být oprávněný zájem těchto uživatelů, který oproti jiným subjektům mají. Zisk vytvářený VZP ČR, který je následně převtělován zejména do „rezervních“ fondů pro příští léta, určuje, že spíše než o veřejný ústav, půjde o veřejný podnik. Obdobné uvažování s drobnými odlišnostmi lze zvolit i u zaměstnaneckých pojišťoven. Argumentů pro zařazení zdravotních pojišťoven pod pojem veřejného podniku lze nalézt větší množství, pro účely této práce však postačí ony vyřčené.

5. SROVNÁNÍ

Obecná úprava právnických osob je v kontinentální právní kultuře zahrnuta do občanského zákoníku. To vytváří jistý zmatek. Pokud je právnická osoba upravena v občanském zákoníku, jak má být upravena právnická osoba veřejného práva? Má být snad vytvořen speciální zákon, který bude obsahovat právní úpravu existující pouze pro tyto právnické osoby? Navíc, jak takové právnické osoby veřejného práva vůbec odlišíme od právnických osob ostatních? Na tyto otázky je velice těžké odpovídat, ale jsou na místě.

Český právní řád takovouto speciální úpravu nezná. A to, že je obecná úprava právnických osob obsažena v občanském zákoníku a není na ní z hlediska veřejného práva reflektováno, vytváří obtíže další. Veřejné právo se zde totiž spoléhá na civilistické pojetí této problematiky. Civilisté zase považují tento problém za druhotný a je pro ně pouze důležité, zda právnická osoba je nadána právní subjektivitou (myšleno subjektivitou soukromoprávní).

Náš právní řád sice neobsahuje definici právnických osob veřejného práva, ale vyjadřuje jejich existenci v občanském zákoníku, kde jedním duchem také dodává, že občanského zákoníku pro ně lze užít jen pokud se to slučuje s jejich povahou a nutné je hledět na zákony, podle nichž byly zřízeny.³⁶² Nadto uvádí, že právnické osoby jsou zřizovány ve veřejném nebo soukromém zájmu.³⁶³

Nedozvídáme se tak z žádného právního pramene o POVP nic bližšího a jen občas a zpravidla obiter dictum se k věci vyjadřuje judikatura. Zároveň u nás není pravidlem, že by zřizovací akt vymezil osobu jako právnickou osobu veřejného práva.

Německá právní úprava se ve svém současném BGB o právnických osobách veřejného práva (*juristische Personen des öffentlichen Rechts*), oproti české úpravě, zmiňuje hned několikrát. Definici také neobsahuje a lze se tak dozvědět pouze o určitých odlišnostech v některých právních vztazích/institucech. V jednom ze svých paragrafů však nepřímo vyjadřuje existenci některých právnických osob veřejného práva „*die Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts*“, jejich právní formu ale nevymezuje.³⁶⁴

³⁶² § 20 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

³⁶³ § 144 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

³⁶⁴ § 89 BGB

Některé státy se do určitého definování POVP pouštějí, například Itálie ve svém občanském zákoníku v článku 11 (*persone giuridiche pubbliche*),³⁶⁵ či Španělsko v článku 35 občanského zákoníku v ustanovení o právnických osobách (*personas jurídicas de interés público*). Obdobně jako německá právní úprava však do problematiky nepřinášejí větší osvěty a definice je pouze formálního rázu, hlubšího ukotvení postrádající.³⁶⁶

Obecně pak ale platí, že konkrétní právnická osoba veřejného práva se řídí zákonem, kterým byla vytvořena a pokud není stanoveno jinak, tak se užívají ustanovení stejná jako pro ostatní právnické osoby.

³⁶⁵ „*Le provincie e i comuni, nonche' gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico.*“

³⁶⁶ Důvodová zpráva k občanskému zákoníku poukazuje ještě například na mexickou a argentinskou právní úpravu.

ZÁVĚR

Cílem mé diplomové práce bylo komplexní zmapování pojmu právnických osob veřejného práva. Pokusil jsem se představit některé publikované náhledy a zároveň jsem se snažil vnést i náhled v některých směrech jiný. Přestože pojem právnických osob veřejného práva je ve své podstatě pojmem doktrinálním, tak ho právní nauka řeší jen velmi okrajově.

Zpravidla se právní nauka zaměřuje jen na některé typy POVP a ty jsou řešeny individuálně. Nejen, ale i proto, jsem se pokoušel alespoň partikulárně čerpat z některých zahraničních zdrojů. Komplexní zpracování pojímající všechny typy POVP až na výjimky chybí i tam. Zároveň tam, kde to bylo možné, jsem se pokusil k čistě teoretickému výkladu zařadit i recentní právní úpravu, která by měla „syrovou“ teorii přiblížit čtenáři. Měla by ho také vtáhnout do problematiky a poukázat na propojení právní nauky s reálným užitím v praxi.

Nejprve jsem se zaměřil na právnickou osobu obecně. Charakterizoval jsem si jí za pomoci znaků a její legální a doktrinální definice. Poohlédnul jsem se po jejím aktuálním postavení v systému práva, zejména jsem se zabýval její pozicí v občanském zákoníku. Upozornil jsem na fakt, že subjektivita není pouze jedna, jak se mnohdy lidé domnívají. Subjektivitu je totiž nutné řadit na soukromoprávní a veřejnoprávní. To se především kvůli civilistickému pohledu na věc často neděje. Proto jsem blíže popsal subjektivitu veřejnoprávní, která má značný význam pro orientaci v této práci. Důraz jsem kladl zejména na veřejnoprávní subjektivitu „příkazovací“ a zabýval jsem se také přičitatelností subjektivity soukromoprávní. Velice stručně a selektivně jsem následně poukázal na některé subjekty v historii, které by dnes za právnickou osobu být označovány mohly. Při tom jsem se snažil vymezit ty, které bychom z pohledu dnešního řadili i mezi právnické osoby veřejného práva.

Následně jsem se věnoval teoriím právnických osob. Zaměřil jsem se převážně na teorie klasické, které jsou vnímány jako základ dnešní právní nauky ve vztahu k PO. Dále jsem stručně popsal i jiné teoretické modely, označované jako moderní teorie právnických osob. Samostatně jsem řešil, zda je dnešní legální pojetí právnické osoby blízké spíše teorii reality nebo fikce. K tomu jsem využil hlavně důvodové zprávy k občanskému zákoníku a komentářů. Nazírání tvůrců zákona na právnické osoby je založeno na teorii fikce. Důvodová zpráva sice uvádí, k jaké

teorii se autoři přiklání, využil jsem však dikce občanského zákoníku k poukázání na některé nuance.

Ve druhé kapitole jsem se začal věnovat typologii právnických osob. Po krátkém úvodu jsem přešel přímo k vymezení právnických osob veřejného práva a právnických osob soukromého práva. Poukázal jsem na skutečnost, že toto dělení není jednotně přijímáno. Zejména Knapp a Weyr s dělením nesouhlasí, proto jsem se zabýval i možnými důvody takového postoje. Uvedl jsem charakteristické znaky, které odlišují POVP od POSP. Problém je zejména v odlišném vnímání intenzity každého znaku ve vztahu k POVP, proto ne každý dospěje u daného subjektu i stejného závěru. Pro lepší porozumění jsem krátce poreferoval o právnických osobách soukromého práva, aby efekt odlišení vynikal lépe. Zde jsem poukázal na typy „soukromoprávního“ vzniku právnických osob. V kontrastu s ním je právě veřejnoprávní vznik významným hlediskem při posuzování typologie právnických osob na PO veřejného a soukromého práva. Blíže jsem probíral charakteristické znaky POVP a dospěl k závěru, že přes nesouhlas některých odborníků mohou existovat i POVP bez vrchnostenské pravomoci „imperia“. Důležité je totiž, že tento znak může být nahrazen plněním veřejných úkolů například soukromoprávními prostředky.

Ve třetí kapitole jsem se postupně věnoval právnickým osobám veřejného práva po vzoru jednotlivých skupin nositelů veřejné správy. Dělení jsem začal u „nejpůvodnějšího“ nositele, kterým je stát. Poukázal jsem na fakt, že i stát se jinak může řadit do územních veřejnoprávních korporací. Z hlediska státoprávního jsem uvedl typické znaky státu a přirovnal je ke znakům územní VPK. Uvedl jsem, jak stát za pomoci organizačních složek státu a příspěvkových organizací jedná se svým okolím a argumentoval jsem současnou právní úpravou. Zároveň jsem uvedl právní genezi způsobu zastupování státu od 90. let 20. století v názorovém kontrastu de lege ferenda Švestky a Stuny.

Územní veřejnoprávní korporace jsem na podkladu charakteristických znaků jako je autonomie normotvorby, území, členové, subjektivita, samospráva a další postupně srovnával s územně samosprávnými celky. Ty lze jako územní VPK jednoznačně označit. Následné zájmové a věcné veřejnoprávní korporace jsem pojal spíše v teoretické úrovni, s ohledem na jejich roztržštěnou právní úpravu. Nicméně jsem se snažil především zmapovat významové hledisko statutárních předpisů. Zde jsem došel k názoru, že statutární předpisy vydávané zejména profesními komorami nejsou v rovném postavení k podzákoným právním

předpisům. I tak se ale jedná o prvek autonomie normotvorby. Jelikož normativním aktem jistě jsou.

Dále jsem se zabýval veřejným ústavem, veřejným fondem a veřejným podnikem. Řešil jsem pojmy jako ústavní řád, ústavní moc, ústavní vztah nebo destinář. Uvedl jsem i některé typické představitele veřejných ústavů a jejich možné právní formy v závislosti na subjektivitě. Veřejný fond a veřejný podnik jsem se rozhodl členit samostatně, ač mají velice blízko k veřejnému ústavu. Odlišnosti lze vidět zejména ve snaze ziskovosti veřejného podniku a u veřejného fondu v převaze věcného substrátu v likvidní formě, zejména v peněžních prostředcích. U obou jsem také uvedl jejich příklady coby POVP. Upozorňoval jsem také průběžně na skutečnost, že ne všichni zástupci mohou být i POVP. Typicky nesamostatný ústav a jeho zástupci.

V kapitole čtvrté jsem zvolil reverzní princip. Zjišťoval jsem, zda právnická osoba (Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky) je i právnickou osobou veřejného práva. Provedl jsem krátký rozbor, do jaké výše uváděné skupiny ji lze popřípadě zařadit. Díky němuž jsem dospěl k závěru, že by se mohlo jednat o veřejný podnik.

V páté a zároveň poslední kapitole jsem navázal na počátek práce a snahu definovat POVP. Doktrína takovou definici ve své podstatě neobsahuje a český právní řád ji také nezná. Proto jsem velmi stručně poukázal alespoň na některé evropské státy s jejich pojetím de lege lata a případně o jejich pokus právnickou osobu veřejného práva ve svém občanském zákoníku definovat.

Převážná část práce je tvořena prvními třemi kapitolami, ty se od čistě teoretického přístupu postupně věnují i praktickému aplikování teoretických poznatků. Především v části třetí, kde dochází k největšímu propojení. Obdobou je i ukázka aplikování úvah na konkrétní subjekt (Všeobecnou zdravotní pojišťovnu České republiky).

Právnická osoba je již pevně zakořeněna ve všech moderních demokratických právních řádech po celém světě. Najde široké uplatnění od zaštiťování aktivit ekonomických až po aktivity dobročinné. Definice právnické osoby a právní formy jí reprezentující budou v mnohých státech odlišné. Můžeme však společně shrnout, že se jedná o právem uznanou entitu, s vlastní subjektivitou odlišnou od člověka. Problém ovšem nedělá právnická osoba jako pojem obecný, ale její speciální podoba - právnická osoba veřejného práva. Ne každá PO je právnickou osobou veřejného práva, ovšem opačně to platí vždy. S jejími

představiteli se setkáváme dennodenně, bydlíme v obci, chodíme do knihovny a do školy, blíže nad tím nepřemýšlíme.

Mohlo by se zdát, že právnické osoby veřejného práva nepřinášejí žádná výrazná specifika, které bychom museli řešit. Opak je ale pravdou a při bližším pohledu zjistíme, že i takovéto odlišení skýtá jisté reálné dopady. Nemůže tak být ani v právní praxi pohlíženo na právnickou osobu veřejného práva vždy jako na právnickou osobu práva soukromého. Ani veřejnoprávní úprava nám nedává odpověď na to, kdo je právnickou osobou veřejného práva. Civilisté jsou v tomto případě „aktivnější“ a vyjadřují se z pohledu práva soukromého. To nás ve svém důsledku vede ve velké míře k řešení za pomoci soukromoprávního nazírání, což je škoda.

Celkově se jedná o komplexní, nikterak vyčerpávající dílo. To vytváří možnosti pro jeho další rozvoj. V práci samotné jsem se snažil vyhnout pouhému parafrázování cizích názorů. Také jsem se pokoušel o kritické, ale spravedlivé hodnocení odborných příspěvků. Problém „nejednotnosti“, jakou se na tuto problematiku nahlíží, tkví zejména v jiném úhlu pohledu každého autora a abstraktnosti celého pojmu. Stejně tak jsem se vydal i já „svou cestou“ a uvedené řazení představuje mé pojetí problematiky, jehož výsledkem je zde prezentovaná práce. „*Quot capita, tot sensus!*“

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Literatura:

BALÍK, Stanislav; BALÍK, Stanislav ml. Právní dějiny evropských zemí a USA (stručný nástin). 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. s. 78-79

BARTOŠEK, Milan. Dějiny římského práva: ve třech fázích jeho vývoje, Academia. Praha, 1988, 302 s.

BERAN, Karel. Právnícké osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006, 191 s.

BURSÍKOVÁ, Lenka; SVOBODA, Tomáš; BENÁK, Jaroslav; KRÝSA, Ivo; VITOUK, Vlastimil. Právnícké osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnícká fakulta, spisy právnícké fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č.506, 2014. 144 s.

DENNINGER, Erhardt. Johann Wolfgang Goethe-Universität, Rechtsperson und Solidarität. Frankfurt a. M., 1967, s. 114.

FELLMETH, Aaron Xavier. Guide to Latin in International Law. Oxford University Press, 2009, 298 s.

FLEINER, Fritz. Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 1913, Tübingen. s. 315.

GIERKE, O. Die Grunbegriffe des Staatsrecht und die neusten Staatstheorien. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1874, s. 265.

GLADKIJ, Ivan. Management ve zdravotnictví. Computer Press, 2003, 384 s.

HÁCHA, Emil, Autonomie. Slovník Československého práva veřejného, sv. I, Polygrafia, Brno, 1929, s. 73.

HAVELKA, Jiří. Heslo Ústav veřejný. Slovník veřejného práva československého. Sv. V. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 116-120.

HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo: obecná část. 2. vyd., Praha: C.H. Beck, 1996, 438 s.

HENDRYCH, Dušan a kolektiv. Správní právo: obecná část. 8. vyd, Praha: C.H. Beck, 2012, s. 104.

HENDRYCH, Dušan; STAŠA, Josef; PRÁŠKOVÁ, Helena; POMAHAČ, Richard; ČEBÍŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, 600 s.

- HEYROVSKÝ, Leopold. Dějiny a systém soukromého práva římského. opr. vyd. Praha: J. Otto, 1894, s. 109.
- HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná: Wolters Kluwer ČR, 2018, 454 s.
- HRDINA, Antonín Ignác; DOSTALÍK, Petr. Přehled římského práva soukromého ke státní souborné zkoušce. 2.vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s.37.
- HURDÍK, Jan. In: LAVICKÝ, Petr a kolektiv. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 153.
- HURDÍK, Jan. Právnícké osoby: (obecná právní charakteristika). Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 38.
- HURDÍK, Jan. Právnícké osoby a jejich typologie. 2., dopl. vyd., Praha, C.H. Beck, 2009, 108 s.
- JELLINEK, Georg. Allgemeine Staatslehre, 3. vyd., 1914, s.180-183.
- JOHN, Uwe. Die organisierte Rechtsperson: System und Probleme der Personifikation im Zivilrecht. Berlin: Duncker & Humblot, 1977, 364 s.
- KINCL, Jaromír; SKŘEJPEK, Michal; URFUS, Valentin. Římské právo.: C.H. Beck, 1995. s.79-82.
- KNAPP, Viktor; HOLLÄNDER, Pavel. O mlhavých množinách. Právne myslenie a logika, Bratislava 1989, 340 s.
- KNAPP, Viktor. Teorie práva. Praha: C.H. Beck, 1995, 247 s.
- KOJA, Friedrich. Der Begriff der juristischen Person öffentlichen Rechts. 1984, s. 480.
- KOLEKTIV AUTORŮ. Ottův slovník naučný. Dvacátý pátý díl. Praha: J. Otto, 1906, s. 705.
- KOPECKÝ, Martin. Správní právo. Obecná část. 1 vydání. Praha: C. H. BECK, 2019, 536 s.
- KUKLÍK, Jan. Vývoj československého práva 1945-1989. Praha, Linde, 2009, s. 518.
- LAŠTOVKA, Karel. Heslo Ústav veřejný. Slovník veřejného práva československého. Sv. V. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 169-176.
- MANN F. A., Zum Problem der Staatsangehörigkeit der juristischen Person, in: Festschrift für Martin Wolff, Tübingen, 1952, s. 271-286.
- MATĚJKA, J., Korporace veřejnoprávní, Slovník veřejného práva československého, sv. II., Polygrafia, Brno 1932, s. 370-378.

- MAYER, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 1. Leipzig, 1895, s. 482.
- PAUGER, Dietmar. Die juristische Person öffentlichen und die juristische Person privaten Rechts., 1986, s. 5.
- PRAŽÁK, Jiří. Rakouské právo veřejné, právo ústavní. Národní knihtiskárna a nakladatelství V Praze: Nákladem Jednoty právnické, Praha, 1895, s. VI-5.
- PRŮCHA, Petr. Správní právo. Obecná část. 8. doplněné vydání, Plzeň, 428 s.
- PUFENDORF, S., De jure naturae et gentium, kniha I., kap. I., § 12 -13, 1672, s. 11-13.
- REBRO, Karel; BLAHO Petr. Římské právo. Wolters Kluwer, 2003, s.182.
- SALÁK, Pavel. Historie osnovy Občanského zákoníku z roku 1937: inspirace, problémy a výzvy, 122 s.
- SCHELLEOVÁ, Ilona. Civilní kodexy: 1811-1950-1964. Brno: Doplněk, 1993. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 20.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. ASPI, Praha, 2005, 379 s.
- ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan; FIALA, Josef a kol. Občanský zákoník: komentář, Wolters Kluwer, Svazek I., 2014, 1700 s.
- TILSCH, E., SVOBODA, E.: Občanské právo (část všeobecná), Všehrd, Praha, 1925, s. 132.
- TRÖSTER, Petr. I. Základní principy veřejného zdravotního pojištění. In: KOLDINSKÁ, Kristina, TRÖSTER, Petr, HŮRKA, Petr, LANG, Roman, MORÁVEK, Jakub, PICHRT, Jan, ŠTANGOVÁ, Věra, ŠTEFKO, Martin, TOMEŠ, Igor, VOŘÍŠEK, Vladimír, VYSOKAJOVÁ, Margerita. Právo sociálního zabezpečení. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 109.
- VOJÁČEK, Ladislav; SCHELLE, Karel; KNOLL, Vilém. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. s. 42-182.
- VOJÁČEK, Ladislav; SCHELLE, Karel; TAUCHEN, Jaromír. Vývoj soukromého práva na území českých zemí., str. 170.
- WEYR, František. Pojem veřejnoprávní korporace. Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy, Bratislava, 1932, s. 19.
- Odborná periodika:**
- BÁRTA, J. K některým otázkám subjektivity a sukcese právnických osob v platném právu. Právník.1995, č. 2, s. 90.
- BERAN, Karel. Může být právnická osoba svéprávná? Právník. 8/2018. roč. 157, s. 657-669.

BERAN, Karel. Proč byla morální osoba nahrazena osobou právnickou? (Přirozenoprávní kořeny pojmu "morální osoby"). Právník. 2/2012. roč. 151, s. 113-130.

BROŽ, Jan. Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek deset let od jirkovského nálezu). Právní rozhledy, 2018, č. 9, s. 310-316.

DVOŘÁČEK, Dan. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy, 2006, č. 24, s. 882–887.

HAVLAN, Petr. Ještě ke státu jako právnické osobě, resp. jako subjektu vlastnického a jiných majetkových práv. Právní rozhledy, 1999, č. 9, s. 478-482.
KNAPP, Viktor. O právnických osobách. Právník. 10/1995, roč. 134, s. 980-1001.

HAVLAN, Petr. Právnické osoby v působnosti ÚSC. Právní zpravodaj, 5. 8. 2005, s. 10.

HRDINA, Ignác A.; PREININGER, MILOSLAV. Problém vlastnického práva k nemovitostem na tzv. inkorporovaných farách. Revue pro církevní právo číslo 2/95, s. 7-17.

HENDRYCH, Dušan. Právnické osoby veřejného práva. Správní právo: odborný časopis pro oblast veřejné správy a správního práva, č. 1, s. 1-15.

HOLLÄNDER, Pavel. Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek. Právní rozhledy, 2008, č. 19, s. 693–697.

KINDL, J. Podnik nebo soutěžitel... záleží na tom? Právní rozhledy. 2006, s. 161.

LÖWER, W., Die öffentliche Anstalt, Deutsches Verwaltungsblatt. 1985, s. 936.

MALAST, Jan. K pojmu, povaze a podobám neúzemní samosprávy – samospráva veřejných pojišťoven. Právník. 10/2016. roč. 155, s. 871. str. 863–874.

MATES, Pavel. Státní dozor nad zájmovou samosprávou. Právní rozhledy, 2011, č. 24, s. 885-889.

MATES, P. Veřejná instituce a informační povinnost. Práv. rozhledy, 2014, č. 15–16, s. 557–561.

ŠVESTKA, Jiří, STUNA, Stanislav. Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů. Právní rozhledy, 1999, č. 6, s. 289-295.

TELEC, Ivo. Jan Hurdík: Právnické osoby. (Obecná právní charakteristika). Časopis pro právní vědu a praxi. 2000, č. 2, s. 267-268.

RONOVSKÁ, Kateřina, HAVEL, Bohumil. Nadační fond v realitě nového občanského zákoníku. Právní rozhledy, 2014, č. 3, s. 82-88.

SLÁDEČEK, Vladimír. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy, 2008, č. 4, s. 130–138.

Právní předpisy:

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., LZPS.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Císařský patent č. 946/1811 Sb. zák. soud., obecný zákoník občanský (ABGB).

Zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře.

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích.

Zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (původní znění k 5.3.1964).

Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech.

Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon č. č. 36/1960 Sb., o územních členění státu.

Zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

Zákon č. 82/1998 Sb., Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

Zákon č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob.

Zákon č. 250/2016 Sb., o přestupcích.

Zákona č. 576/1990 Sb., o rozpočtových pravidlech (existence rozpočtových a příspěvkových organizací).

Zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993, o změně a doplnění některých zákonů České národní rady a některých dalších předpisů.

Zákona č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky.

Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem.

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

Zákon č. 15/2015 Sb., o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů.

Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech.

Zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí.

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů.

Zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Zákona č. 219/2000 Sb., ZmČR.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákona č. 257/2001 Sb., knihovní zákon.

Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících.

Vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních.

Zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících.

Zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně.

Zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody.

Zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách.

Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu podpory investic.

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole.

Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí.

Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu.

Zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie.

Zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky.

Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách.

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

Zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách.

Judikatura:

Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. IV. ÚS 34/06, ze dne 26. listopadu 2007 (K právní subjektivitě tzv. historických církevních právnických osob - historické právnické osoby).

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. Rv II 572/28, ze dne 1. 6. 1929, Vážný č. 9010 (veřejná obchodní společnost a její postavení).

Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu, Cpjn 27/98, ze dne 27. 1. 1999 (Bezpečnostní informační služba je právnickou osobou).
Stanovisko pléna Nejvyššího soudu, Plsn 2/96, ze dne 22. 1. 1997 (Policie ČR je organizační složkou státu).

Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu, Cpjn 27/98, ze dne 27.1.1999 (BIS je právnickou osobou).

Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. III ÚS 495/02, ze dne 4.3.2004 (restituce).

Usnesení Vrchního soudu v Praze, 5 A 121/97-20, ze dne 27.4.1999 (žalobní legitimace městských částí hl. m. Prahy ve správním soudnictví).

Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR, 3 Ao 9/2011-219, ze dne 11. 6. 2013 (aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy).

Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 56/10, ze dne 7. 9. 2011 (nezrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně).

Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 63/04, ze dne 22. 3. 2005. (rušení obecně závazné vyhlášky města Prostějova o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města).

Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 21/15, ze dne 4. 9. 2018 (postavení zdravotních pojišťoven).

Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 26/93, ze dne 5. 4. 1994 (k otázce vymezení samostatné působnosti obce Ústavou, Listinou základních práv a svobod a zákonem o obcích).

Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS, 5/93, ze dne 19. 1. 1994 (zákonné meze samostatné působnosti obce jako základního územního samosprávného celku).

Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR, 7 A 109/2001-52, ze dne 13.04.2004 (Povodí Odry s.p.).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, 7 As 311/2017-39, 12.12.2017 (k Českomoravské komoditní burze Kladno a.s.).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, 9 As 48/2011-129, ze dne 08.09.2011 (k Českým drahám a.s.).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, 3Aps 6/2006-76, ze dne 19. 7. 2007 (o podnětu občana bude první rozhodováno, zda bude přípuštěn a případně potom bude projednán radou/zastupitelstvem, v případě podání kvalifikovanou částí je povinen podnět projednat).

Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 34/02, ze dne 5. 2. 2003 (lakonické zakotvení samosprávy).

Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 40/06, ze dne 14. 10. 2008 (k povinnému členství lékařů v České lékařské komoře).

Rozsudek Městského soudu v Praze, 28 Ca 152/2001-58, ze dne 2. 4. 2003 (předpisy profesních komor).

Nález Ústavního soudu ČR, Pl. ÚS 24/04, ze dne 28.06.2005 (jezy na Labi a veřejný zájem).

Nález Ústavního soudu ČR, I. ÚS 260/06, ze dne 24. 1. 2007 (K povaze státního podniku Letiště Praha jako veřejné instituce).

Usnesení Nejvyššího soudu ČR, 21 Cdo 961/2002, ze dne 25.2.2003.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR, 31 Cdo 2847/2011, ze dne 14.3.2012.

Rozhodnutí NSS ČSR, Boh. 1596, ze dne 24. 10. 1922.

Ostatní:

Corpus iuris Canonici z roku 1817.

Digesta (1, 1, 1, 2) – Ulpianus.

Digesta (1, 1, 1, 3) – Ulpianus.

Důvodová zpráva k zákonu č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Sdělení č. 181/1999 Sb., Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

Smlouva o fungování Evropské unie.

Online zdroje:

ČÍŽEK, Bronislav. Právnícké osoby soukromého a veřejného práva [online]. Brno, 2017 [cit. 2021-02-11]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/rdayq/407849_Cizek_Bronislav-_Pravnicke_osoby_soukromeho_a_veřejneho_prava.pdf. Diplomová práce. Právnícká fakulta Masarykovy univerzity, s. 25-45.

Článek doc. Tomáš Sobek, dostupný online: Je právnícká osoba fikce? [online]. 9/2009 [cit. 2021-02-11]. Dostupné z: <http://teorieprava.blogspot.com/2009/10/je-pravnicka-osoba-fikce.html>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, s. 45, dostupná online z: [online]. [cit. 2021-02-11]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>.

GIERKE, Otto. Deutsches Privatrecht: Bd. Allgemeiner Teil und Personenrecht [online]. Leipzig, 1895, s.472 [cit. 2021-02-12]. Dostupné z: <https://books.google.cz/books>.

GIERKE, Otto. Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung [online]. Weidmann, 1887 [cit. 2021-02-12]. Dostupné z: https://books.google.cz/books/about/Die_Genossenschaftstheorie_und_die_deuts.html?id=rqs3AAAAMAAJ&redir_esc=y.

HEISE, Arnold. Grundriss eines System des Gemeinem Zivilrechts, Heidelberg 1807. online dostupný z: https://reader.digitalesammlungen.de/de/fs1/object/display/bsb10565587_00005.html [online]. [cit. 2021-02-11].

HUGO, G: Lehrbuch des Naturrechts ale einer Philosophie des Positiven Rechts, Berlin 1798. online dostupný z: https://reader.digitale-sammlungen.de/de/fs1/object/display/bsb10740277_00392.html [online]. [cit. 2021-02-11].

Josefinský občanský zákoník online dostupný z: http://www.koeblergerhard.de/Fontes/JGB20070429-rund18800_woerter.htm [online]. [cit. 2021-02-11].

Nový občanský zákoník: Legislativní proces [online]. Ministerstvo spravedlnosti ČR [cit. 2021-02-11]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/index.php/home/zakony-a-stanoviska/legislativni-proces>.

Osnova občanského zákoníku z roku 1937, [online] [cit. 2021-02-12]. Dostupná z: [file://ha-ntc.ics.muni.cz/profiles/418535/Redirect/Downloads/Obcanske_pravo_od_1919_0015-1937-1%20\(4\).pdf](file://ha-ntc.ics.muni.cz/profiles/418535/Redirect/Downloads/Obcanske_pravo_od_1919_0015-1937-1%20(4).pdf).

Resumé

The diploma thesis on the topic "Legal Persons of Public Law" is focused on the conception of legal persons of public law in the context of today, in what various modifications and forms we can meet them presently and how some of them work in practice. The aim is to make a complex circumscription of obligatory and facultative features with the overlap of the historical concept to the present day and today's legal regulation.

The work is divided into five parts, the first one deals with a legal person as a general institute. The characteristics and theories of looking at a legal person are described here, and this chapter concludes with a brief historical excursion. The second chapter focuses more deeply on the legal person and its possible division. The result is in addition to legal person of civil law mainly legal person of public law. The rest of the work is then devoted to it in a narrower sense.

The third part describes the various types of legal persons of public law, the state, public corporation and its subtypes, public institution, public fund and public enterprise. The fourth part is dedicated to one of the selected legal persons of public law. The fifth part is just a brief summary of the Czech and some foreign regulations on the definition of a legal person of public law.