

PRÁVNICKÉ OSOBY VEŘEJNÉHO PRÁVA A NOVÝ OBČANSKÝ ZÁKONÍK

DUŠAN HENDRYCH

ÚVODEM

Návrh obecné části občanského zákoníku¹⁾ věnuje právnickým osobám celý díl 3 (§ 87 až 305). Obecná ustanovení o právnických osobách v občanském zákoníku jsou v zásadě správná. Přesto však je podle mého názoru třeba respektovat v tomto bodě též jiná než soukromoprávní hlediska a dát dostatečnou možnost je uplatnit nad rámec občanského zákoníku v právním řádu České republiky. Jak vyplývá z názvu této studie, mám jiným hlediskem na mysli *hledisko veřejnoprávní*, které přináší do celé problematiky právnických osob některé zvláštní aspekty, kterým se nelze při přípravě nového občanského kodexu vyhnout a které po mém soudu nutno respektovat. Naše a zejména zahraniční právní úprava právnických osob veřejného práva ukazuje, že zvláštnosti právnických osob veřejného práva vyžadují specifické legislativní vyjádření a tím i potvrzení jejich existence.

Z hlediska soukromoprávní doktriny lze ve věci právnických osob poukázat zejména na studii Viktora Knappa: „O právnických osobách“ z roku 1995²⁾ a na články J. Hurdíka: „Právnické osoby – realita nebo fikce?“, uveřejněný v č. 3/1999 a St. Stuna a J. Švestky: „Několik úvah nad státem jako právníkou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů“ uveřejněné v roce 1999 v časopise *Právní rozhledy*³⁾. Pro oba posléze uvedené články je charakteristické, že ačkoli pojednávají především o státě a jeho orgánech, jsou důsledně pojaty jako problém soukromoprávní. Autoři Stuna a Švestka pojmově institut právní osoby řadí „do té části soukromého práva, která zprostředkuje v hmotněprávní rovině majetkové vztahy ve společnosti, „jejíž hospodářství je založeno na principu všeobecnosti zboží výroby, neboli na tržním hospodářství“⁴⁾. Odpovídá to koneckonců možnému výkladu § 18 an. ObčZ, ale i názoru V. Knappa, který napsal, že „Úvahy o právnických osobách veřejného práva ústí tedy v závěr, že žádné právní osoby veřejného práva neexistují a ani praxe nevyžaduje, aby existovaly.“⁵⁾ Z toho vyplývá Knappovi další závěr, že pojem právní osoby je pojem per definitionem majetkoprávní, přičemž právníkou oso-

¹⁾ Viz *Justiční praxe* 8/2002.

²⁾ *Právník* č. 10/11 z roku 1995.

³⁾ *Právní rozhledy* č. 3/1999 a č. 6/1999.

⁴⁾ Stuna, St., Švestka, J.: *Několik úvah nad státem jako právníkou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů*, *Právní rozhledy* č. 6/1999.

⁵⁾ Knapp, V.: *cit. Studie*.

bou může být i subjekt veřejnoprávní, vystupuje-li ve vztazích majetkoprávních. Právní povahu onoho subjektu veřejnoprávního však Knapp nespécifikuje, ani nebere v úvahu stav právní úpravy v mnoha evropských státech a teoretická hlediska veřejnoprávní k právnickým osobám veřejného práva. Jednostranný pohled na problematiku právnických osob dokumentuje i skutečnost, že v žádném z výše uvedených článků není zmíněn jediný názor na právnícké osoby z pohledu veřejnoprávního, ačkoli v literatuře francouzské, německé, rakouské, švýcarské bychom našli řadu fundovaných výkladů, vesměs se opírajících o zákonodárství těchto zemí.

Nelze však popřít oprávněnost soukromoprávní argumentace, že žádný subjekt nemůže být kvalifikován jako právnícká osoba, pokud nevlastní majetek a nemůže tudíž být ve sféře soukromoprávní ani samostatně odpovědný⁶⁾. Tento názor sdílela podle Stuna a Švestky i soukromoprávní doktrina před rokem 1948, když mimo jiné konstatovala, že „úřady státní a zemské nejsou právníckými osobami, neboť nemají vlastní jmění... jsou jen projevnými formami jediného subjektu státu“. Toto stanovisko koneckonců odpovídá i dnešní veřejnoprávní představě o právní povaze státních úřadů jako organizačních složek státu a nikoli jako právníckých osob, jak to vyjádřilo nedlouho před přijetím zákona č. 219/2000 Sb. občanskoprávní a obchodní kolegium Nejvyššího soudu České republiky ze dne 22. 4. 1998 ve věci okresních úřadů. V tomto soukromoprávním pohledu na právnícké osoby však chybí účel právníckých osob ve sféře veřejnoprávní a z toho vyplývající možné odlišnosti, které se musí promítnout do obecné charakteristiky právníckých osob formulované v občanském zákoníku. Nelze však toto hledisko považovat za jediné relevantní pro vymezení právnícké osoby, i když jeho význam pro konstituování právnícké osoby obecně je nespochybnitelný.

SUBJEKTY (NOSITELÉ) VEŘEJNÉ SPRÁVY

Moderní demokratická společnost se vyznačuje tím, že se v ní uplatňují různé zájmy, které se promítají také do konstituovaných i konstituujících se společností. Stát přestal být chápán jako mocenská struktura vykonávající prostřednictvím svých orgánů státní moc jako jedinou uznávanou moc veřejnou. Vzniká pluralita subjektů (nositelů) veřejné moci a v rámci tohoto systému pluralita subjektů veřejné správy. Ta se vyznačuje tím, že při výkonu veřejné správy vznikají také jiné vztahy než subordinace, jimiž se tradičně vyznačují centralistické státní modely usurpující veškerou veřejnou moc pro sebe. Pluralita zájmů se ve veřejné správě výrazně promítá i do jejího organizačního uspořádání a právních forem nositelů veřejné správy. Veřejná správa nemůže být redukována jen na činnost nařizovací, pro kterou jsou příznačné jednostranné vrchnostenské akty. Veřejná správa vždy měla také výrazné aspekty fiskální a v různé míře i aspekty pečovatelské (služební). V moderním pojetí je veřejná správa charakterizována především jako *služba veřejnosti*. Takto pojatá veřejná správa a její úkoly vedou k větší různosti organizačních forem subjektů veřejné správy a právních prostředků výkonu správy, včetně veřejnoprávních smluv. Připomeňme

⁶⁾ Stuna, St., Švestka, J.: cit. článek.

alespoň rozdíl v právních prostředcích správy vrchnostenské (výsostné) a fiskální⁷⁾. V prvním případě vystupují nositelé veřejné správy jako subjekty veřejného práva, ve druhém případě jako subjekty práva soukromého, samozřejmě s jistým veřejnoprávním omezením stanoveným v zákoně. Takto se jeví celá záležitost jako průhledná a téměř bezproblémová. Ovšem tím, že organizačně nelze vždy od sebe oddělit činnost vrchnostenskou, fiskální a služební (pečovatelskou), mohou vznikat při výkonu veřejné správy problémy, a to jak z hlediska právních forem činnosti veřejné správy, tak z hlediska právních forem jejího institucionálního uspořádání.

Vzhledem ke smyslu veřejné správy a jejím úkolům je na místě otázka, zda stát a útvary (organizační jednotky), kterým přičítáme výkon veřejné moci nebo plnění nějakého veřejného účelu, mohou být ex lege konstituovány jako právnické osoby veřejného práva, nebo zda takové osoby nemohou per definitionem jako právnické osoby veřejného práva existovat⁸⁾. Jinými slovy řečeno, zda výkon veřejné moci nebo jiného veřejného účelu (vedle existence vlastního majetku) může být primárním a dostatečným důvodem pro existenci právnické osoby veřejného práva. Organizace veřejné správy v zemích, kde se připouští pluralita nositelů veřejné správy, potvrzuje, že právnické osoby veřejného práva se odlišují od ostatních právnických osob nejen dobou svého vzniku, ale také organizačními právními formami, které je vymezují jako subjekty veřejného práva. Institut právnické osoby veřejného práva má v Evropě dlouhou tradici a osvědčil se jako standardní právní forma nositelů veřejné správy. Konstrukce nositele (subjektu) veřejné správy bez možnosti být právnickou osobou veřejného práva by uvedenou pluralitu popřela a mohla by být vykládána také tak, že mimo stát nemohou existovat žádné jiné veřejnoprávní subjekty, ale jen státní orgány jako organizační složky jediného subjektu – státu, o jehož právní formě jako mocenském suverénovi netřeba příliš diskutovat.

PRÁVNICKÉ OSOBY VEŘEJNÉHO PRÁVA

Vznik právnické osoby veřejného práva je historicky spojován se závažným posunem v pohledu na stát. Tento proces má své počátky v 19. století, kdy se v rámci veřejného práva začala rodit myšlenka nového pojetí státu. Výstižně to charakterizoval P. Pernthaler slovy: „Právní (německý) pozitivizmus 19. století byl teorií politického liberalismu. Původně mu šlo méně o poznání a interpretaci platného státního práva – založeného monarchistickým absolutismem – než o vynález právní teorie, která by odpovídala nevyслуšeným představám buržoasních učenců. Tato teorie – na které byly všechny další právnické analýzy státního práva závislé – byla konstrukce státu jako právnické osoby“⁹⁾. Konstrukce státu jako právnické osoby se tak stala účinnou zbraní proti absolutismu a patrimoniální škole představující stát jako „patrimonium“ nebo „dominium“ založeném na majetkovém právu knížat (Fürstenprivatrecht)

⁷⁾ Ohledně pojmu *fiskus* a *fiskální* dnes převažuje názor, že *fiskus* je označením státu v těch jeho činnostech, které jsou spojeny se soukromoprávními úkony se státním majetkem nebo s materiálním zabezpečováním hlavní činnosti, a to prostřednictvím úřadů k tomu určených.

⁸⁾ Knapp, V.: cit. článek, s. 1000 an.

⁹⁾ Pernthaler, P.: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Wien, Springer Verlag, 1986, s. 81.

nad územím a jeho obyvatelstvem. Tato konstrukce státu výrazně přispěla k právní ochraně občanů před zásahy správních úřadů a k prosazení právní odpovědnosti státu za nezákonnost rozhodnutí nebo nesprávnost úředního postupu těchto úřadů¹⁰⁾.

Právnícká osoba veřejného práva není ovšem původní organizační právní formou. Veřejné právo instituci právnícké osoby přejalo z oblasti soukromého práva, aplikovalo tento pojem na podmínky institucí vykonávajících veřejnou moc a charakterizovalo některé její zvláštní znaky, vyplývající ze specifického účelu a potřeby efektivně zajistit výkon veřejné moci a vztahy při tom vznikající s jinými právními subjekty. Pojem právnícké osoby veřejného práva je podřízen obecnému pojmu právnícké osoby, který je vhodné vyjádřit v občanském zákoníku. Občanský zákoník by však neměl výrazněji omezovat zvláštní úpravu právníckých osob veřejného práva ve speciálních zákonech.

Právníckými osobami veřejného práva jsou právní osobnosti, které mají právní způsobilost jak v právu veřejném tak v právu soukromém. Existují na základě veřejnoprávního uznání a nově vznikají jen na základě zákona nebo správního aktu vydaného na základě zákona.

Zvláštní pozornost zasluhují ty právnícké osoby veřejného práva, které jsou původními nositeli veřejné moci – státy, nebo subjekty, na které jako nositele byla část této moci státem delegována (např. obec, kraj, veřejná vysoká škola). Subjekty jako odpovědné nositele veřejné správy vybavené všemi atributy veřejné moci nutno odlišovat od vykonavatelů veřejné správy, jimiž mohou být organizační složky (úřady) nebo přímo orgány subjektu veřejné správy (vláda). Pokud je vykonavatelem veřejné správy organizační složka, protože jí jako instituci byla zákonem přikázána určitá působnost v záležitostech veřejné správy, nevystupuje její představitel navenek jako její orgán, ale jako orgán subjektu veřejné správy v rozsahu působnosti přikázané zákonem organizační složce, kterou řídí. Vykonavatelé veřejné správy mohou být i jiné právní subjekty, na které výkon veřejné správy byl přenesen předepsanou právní formou. Jako příklad možno uvést výkon státní správy obcemi nebo kraji. Právní řád České republiky také umožňuje, aby výkon veřejné správy, zejména v oblasti veřejných služeb byl uskutečňován také subjekty soukromoprávními, ať už osobami fyzickými nebo právníckými (např. zkušebnictví, technická kontrola). Stát nebo jiná právnícká osoba veřejného práva může k plnění veřejných úkolů (ve veřejném zájmu) sám nebo spolu s jinými právními subjekty konstituovat obecně prospěšnou společnost nebo nadaci, resp. nadační fond jako právnícké osoby soukromého práva¹¹⁾, ale i zařízení i s jiným zaměřením činnosti. Právnícké osoby veřejného práva se mohou také sdružovat a vytvářet nové právní subjekty.

V oblasti poskytování (zajišťování) veřejných služeb¹²⁾ nebo úkolů, které přestávají být výsadou „státních organizací“, mnohé naznačuje sbližování hledisek veřejnoprávních a soukromoprávních. Sbližování záleží na tom, zda v konkrétním případě veřejné služby mohou lépe a efektivněji plnit subjekty veřejného práva nebo subjekty

¹⁰⁾ Hendrych, D.: Právnícké osoby veřejného práva, Správní právo č. 1/1997.

¹¹⁾ Zák. č. 248/1995 Sb. o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů...

¹²⁾ K pojmu služba viz Čebišová, T.: Veřejná služba na prahu 21. století, AUC-IURIDICA 1–2/2001.

práva soukromého. G. Peiser uvádí jako příklad francouzské soukromé asociace s charitativním účelem¹³⁾. Hledisko sblížování se může dokonce promítat do klasifikace právnických osob veřejného práva v konkrétním právním řádu, jak to naznačuje švýcarský příklad¹⁴⁾.

Za zvláštní znaky právní osoby veřejného práva se považují: výhrada veřejného práva, působnost a pravomoc a omezená subjektivita. Podrobněji k jednotlivým znakům:

Výhrada veřejného práva spočívá v tom, že zákonodárce sice obecně upravuje institut právnických osob v rámci soukromoprávních kodexů, ale současně umožňuje, aby pro některé z těchto osob platil zvláštní režim veřejného práva. Tento zvláštní režim se uplatňuje především ve vztahu k právnickým osobám veřejného práva, pokud se týká jejich vzniku, jejich právních forem a zvláštních podmínek či omezení. V tomto ohledu by soukromoprávní kodexy měly být zdrženlivé a ponechat zvláštním právním předpisům dostatečný prostor pro vhodnou právní úpravu právnických osob veřejného práva ve všech zmíněných případech. Jako jistý vzor možno uvést čl. 52 odst. 2 švýcarského civilního zákoníku (ZGB), podle něhož se nezapisují do podnikového rejstříku (Handelsregister) veřejnoprávní korporace a ústavy, spolky, které nemají hospodářský účel, církevní a rodinné nadace. Podle čl. 59 odst. 1 téhož zákoníku vyhrazuje se veřejné právo Spolku a kantonů pro veřejnoprávní a církevní korporace a ústavy. Německý občanský zákoník (BGB) se zmiňuje o právnických osobách veřejného práva v § 89 jen v souvislosti s ručením (§ 31) a konkursem (§ 42 odst. 2), jinak ponechává právní úpravu právnických osob veřejného práva zvláštním zákonům.

Nakolik zřízení právní osoby formou zákona ji už z tohoto titulu vymezuje jako právní osobu veřejného práva není jednoznačné, protože zákony meritorně tuto otázku často výslovně neřeší. Zásadní podporu stanovisku, že zřízení právní osoby formou zákona ji explicitně vymezuje jako právní osobu veřejného práva dává čl. 101 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že „Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu“. Tato dikce obdobně je použita v obecním zřízení a v krajském zřízení. Veřejnoprávní korporace jako základní forma právní osoby veřejného práva se tak stala institutem českého právního řádu, ovšem jen pokud jde o územní samosprávné celky. V případě zájmových samosprávných celků to legislativně tak jednoznačně formulováno není, podobně např. i v připravovaném zákoně o veřejných výzkumných institucích¹⁵⁾.

Působnost a pravomoc jsou základními atributy každého nositele veřejné moci. Je to také rámec pro stanovení rozsahu právní způsobilosti jednotlivých nositelů veřejné moci, pro kterou je charakteristická vždy určitá omezenost jak ve sféře veřejnoprávní

¹³⁾ Peiser, G.: Droit administratif, 15. vyd. Paris, Dalloz, s. 66.

¹⁴⁾ Knapp, Blaise: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II., Basel, Helbing u. Lichtenhahn, 1993, s. 617 an.

¹⁵⁾ Srov. např. § 40 zák. č. 85/1996, o advokacii, který v odst. 2 stanoví, že „Komora je samosprávnou stávkou organizací všech advokátů“, v odst. 3, že „Komora vykonává veřejnou správu na úseku advokacie, při výkonu veřejné správy postupuje Komora podle tohoto zákona a podle správního řádu“ a v odst. 4, že „Komora je právní osobou“.

tak soukromoprávní. Tuto zvláštnost postihl už O. Mayer, když poukázal na to, že právnická osoba veřejného práva je vlastně odděleným kusem veřejné správy vybaveným vlastní osobností¹⁶). Z toho vyplývá i *omezená subjektivita* jednotlivých subjektů veřejné správy daná právě tím, že jsou vždy nositeli jen určitého dílu veřejné správy a svou pravomoc mohou jejich orgány uplatňovat jen v těchto mezích.

KLASIFIKACE PRÁVNICKÝCH OSOB VEŘEJNÉHO PRÁVA

Za základní členění právnických osob veřejného práva se v literatuře zpravidla považuje jejich členění na korporace, zařízení (ústavy) a nadace. Pro výkon veřejné správy a stanovení jejich nositelů jsou nejdůležitější *územní veřejnoprávní korporace* jako právní společenství osob na určitém území (stát, kraje, obce). *Zařízení* lze použít jako společné označení pro veřejné instituce zřizované za účelem trvalého vykonávání určitých veřejných služeb. Mezi taková zařízení se počítají zejména veřejné ústavy a veřejné podniky. Zvláštní místo v tomto členění se přisuzuje *veřejným nadacím a fondům*. Uvedené dělení je základní a nemělo by bránit zejména v oblasti veřejné správy hledat další možné formy právnických osob nebo jejich vhodné kombinace. Svědčí to pro jistou neohraničenost forem právnických osob veřejného práva na rozdíl od striktně vymezených forem právnických osob soukromého práva. To lze dokumentovat na mnoha právních řádech i teoretických klasifikacích právnických osob veřejného práva v zahraničí. Proto je pro další vývoj právnických osob veřejného práva v České republice nepřijatelné, aby právnická osoba byla v občanském zákoníku definována tak, že „Právnickou osobu vytváří buď členská základna složená z jiných osob jako korporaci, anebo ji jako právnickou osobu fondového typu (fundaci) vytváří jmění vyčleněné pro určitý účel“ a dále „O právnické osobě tvořené členskou základnou i účelově vyčleněným jměním platí, že je korporací ...“, jak to čteme v § 88 odst. 1 a 2 návrhu občanského zákoníku. Tato formulace zcela popírá onu možnou rozmanitost forem právnických osob veřejného práva, koneckonců již existujících i v našem právním řádu. V tomto kontextu uveďme slova klasika českého správního práva J. Hoetzela, který v reakci na různé teorie o veřejných korporacích napsal: „Uvedené teorie nestačí žádná pro sebe k uspokojivé odpovědi na otázku, co vyznačuje veřejnoprávní korporaci. Je to důsledek toho, že bohatství potřeb nutí zákonodárce voliti in concreto řešení, jež nejlépe vyhovuje“¹⁷). Domnívám se, že občanský zákoník by neměl bránit zákonodárci, aby volil vždy takové řešení, které nejlépe vyhovuje účelu, který sleduje zřízením právnické osoby veřejného práva.

Podrobněji k jednotlivým právnickým osobám veřejného práva:

1. Pro právnické osoby veřejného práva je klíčovým pojmem *veřejnoprávní korporace*. Vlivem starších českých autorů z oboru veřejného práva (Hoetzel, Matějka, Weyr a další) se většinou v naší literatuře nemluvilo o právnických osobách veřejného práva jako o základním institutu, ale přímo o jednotlivých formách právnických osob veřejného práva. Zvláštní pozornost byla věnována veřejnoprávním korporacím,

¹⁶ Podle J. Hoetzela: Československé správní právo, část všeobecná, 2. vyd., Praha, Melantrich, 1937, s. 74.

¹⁷ Hoetzel, J.: cit. d. s. 75.

kteře se stávaly nesprávně často i synonymem právnické osoby veřejného práva vůbec. Nikoli tak v literatuře německé, rakouské nebo švýcarské. Klíčové postavení veřejnoprávní korporace v soustavě právnických osob veřejného práva spočívá podle mého názoru v tom, že tato forma se přisuzuje nositelům veřejné moci uspořádaným na členském principu, tj. jako společenství osob sdílející stejné nebo obdobné záměry a spravující si své záležitosti samostatně přímo nebo prostřednictvím volených orgánů. Za nejvýznamnější veřejnoprávní korporaci se považuje stát jako originární nositel veřejné moci a dále subjekty územní samosprávy, v menší míře subjekty zájmové samosprávy. Veřejnoprávními korporacím se také přisuzuje jednoznačně kreační pravomoc, která spočívá zejména v možnosti zřizovat nebo spoluzakládat právnické osoby veřejného, popř. i soukromého práva jako jsou ústavy, podniky, fondy, nadace apod.

2. Mezi zařízeními zaujímají patrně nejdůležitější místo *veřejné ústavy*, popř. *veřejné podniky*. Toto označení, běžné v jiných právních řádech, jakož i v teorii správního práva, se v našem právním řádu prakticky neobjevuje. Veřejným ústavem se tradičně rozumí souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu (zájmu)¹⁸⁾. Francouzská nauka klade důraz na plnění veřejné služby a veřejný ústav definuje jako personalizovanou veřejnou službu. Veřejný ústav v tomto smyslu jako právnickou osobu veřejného práva nutno odlišovat od veřejně prospěšných ústavů, které např. podle francouzského práva jsou subjekty soukromého práva, podobně jako naše obecně prospěšné společnosti. Na rozdíl od veřejnoprávní korporace nepatří k obligatorním znakům veřejného ústavu právní subjektivita. Proto se rozlišují veřejné ústavy samostatné a nesamostatné, přičemž nesamostatné jsou jen zvláštními organizačními složkami, které ze své vůle může zřizovat subjekt veřejné správy svým vnitřním aktem. Co je z hlediska našeho tématu podstatné, je to, že veřejné ústavy a podniky nemají na rozdíl veřejnoprávních korporací členskou základnu a nejsou společenstvím občanů či jiných subjektů vyznačujících se demokratickou organizační strukturou. Tyto ústavy jsou organizačními jednotkami zřizovanými zákonem nebo na základě zákona aktem zřizovatele, mají hierarchickou strukturu a v jejich čele stojí zpravidla jmenovaní vedoucí. V případě samostatných ústavů (podniků) nejde o samosprávu, ale o efektivní plnění nějaké veřejné služby pro neurčitý počet uživatelů (např. veřejná zdravotní zařízení, veřejné knihovny, veřejná sociální zařízení, veřejné výzkumné instituce). Zvláštní povaha veřejných ústavů a podniků vyžaduje specifickou právní úpravu. Tím není popírána skutečnost, že obdobný veřejný účel mohou plnit také zařízení soukromého práva, jako jsou např. obecně prospěšné společnosti, nadace nebo nadační fondy, a to nejen v jakési kontrapozici vůči veřejným ústavům, ale i vůči veřejnoprávními korporacím (např. veřejné vysoké školy a *contrario* soukromé vysoké školy). Zvláštní poznámku je třeba učinit k pojmu *veřejný podnik*. Tomu se někdy přes veškerou nevyjasněnost tohoto pojmu přikládá v teorii správního práva několikrát význam:

¹⁸⁾ Blíže viz např. Hendrych, D. a kol.: cit. d. s. 262; Hoetzel, J.: cit. d. s. 76; Häfelin, U., Müller, G.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich, Schulthess, 2002, s. 276 an.; Maurer, H.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, München, C. H. Beck, 1997, s. 577 an.; Morand-Deviller, J.: Cours de droit administratif, Paris, 1989, s. 494 an.

- soukromý podnik obstarává část úkolů veřejné správy zpravidla na základě koncese nebo veřejnoprávní smlouvy (např. výkon technické kontroly motorových vozidel),
- výkon určitého vrchnostenského práva (pravomoci) je propůjčen zákonem nebo aktem vydaným na základě zákona fyzické nebo právnické osobě soukromého práva. Toto propůjčení má často formu autorizace,
- každá hospodářská činnost subjektů veřejného práva. Nejde vlastně o organizaci, ale o činnost – podnikání na úseku hospodářském¹⁹⁾.

Ohledně *nadací a fondů* jako třetí základní formy právnických osob veřejného práva jen stručnou poznámku, protože náš právní řád řadí tyto právnické osoby do sféry soukromého práva, podobně jako obecně prospěšné společnosti. V zahraničních právních úpravách se však možnost zřizovat nadace a tzv. veřejné fondy prostředky veřejného práva vyskytuje. Platí to zejména v případě *veřejných fondů*, které naše starší věda správního práva členila na samostatné a nesamostatné. Jak uvádí Hoetzel: „Právnickými osobami veřejného práva jsou některé veřejné fondy, pokud nejsou bezsubjektivní součástí jiného subjektu“²⁰⁾. Těmito fondy jsou zejména různé *státní fondy* jako právnické osoby veřejného práva zřizované zákonem²¹⁾.

STÁT JAKO VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE A SUBJEKT VEŘEJNÉ SPRÁVY

Oproti jiným subjektům veřejného práva je pro stát charakteristické, že je originárním nositelem veřejné správy. Je proto jeho věcí, zda bude tuto správu vykonávat přímo prostřednictvím svých organizačních složek (úřadů), nebo nepřímo prostřednictvím jiných právních subjektů, na které část své působnosti deleguje.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat přímému výkonu veřejné správy státem. Stát jako každá jiná právnická osoba může projevovat svou vůli a jednat jen prostřednictvím fyzických osob, které jako jednotlivci nebo sbor jsou jeho orgány, nebo jsou k určitému právnímu jednání zvláště pověřeni. Pokud zákony používají výrazu státní orgán, nutno je vykládat zejména vzhledem k čl. 79 Ústavy opatrně. Státním orgánem jsou nesporně orgány uvedené přímo v Ústavě jako Parlament, prezident, vláda, soudy, a to ve smyslu institucionálním i funkčním, zatím co Nejvyšší kontrolní úřad nebo správní úřady zřizované obligatorně zákonem nejsou státními orgány jako instituce, ale těmi jsou v těchto případech toliko odpovědní vedoucí v rozsahu působnosti správního úřadu, který řídí. Vedoucí správních úřadů tyto úřady řídí a odpovídají za jejich činnost, nejsou však jejich orgány, neboť správní úřad je pouze organizační složkou státu bez právní subjektivity.

¹⁹ Viz Havelka, J.: Podniky státní a veřejné in Slovník veřejného práva československého, sv. III., s. 116 an.

²⁰ Hoetzel, J.: cit. d., s. 80.

²¹ K těmto otázkám srov. Hendrych, D. a kol.: cit. d., s. 265 a 266 a cit. článek St. Stuny a J. Švestky.

Právnícké osoby veřejného práva existují i v našem právním řádu. Nejde tedy jen o nějakou teoretickou konstrukci, se kterou se lze vypořádat pouze poukazem na to, že vlastně jde jen o právnícké osoby typu korporace zřizované zákonem na rozdíl od právníckých osob zakládaných „pořízením zakladatelského aktu“ a konstatovat, že rozdíl mezi těmito dvěma způsoby existence právnícké osoby spočívá v rozdílné době a náležitostech jejich vzniku a v tom, že zákon, jímž se právnícká osoba zřizuje, může pro ni stanovit některá omezení či podmínky. Slovo veřejnoprávní korporace se v citovaném návrhu objevuje vlastně jen jednou, a to v § 141 odst. 2.

Domnívám se, že navrhovaný text připravovaného občanského zákoníka nerespektuje zvláštnosti právníckých osob veřejného práva tak, jak jsem na některé z nich upozornil v této studii, ani jejich existenci v různých zahraničních právních úpravách. Nelze totiž přehlédnout rozmanitost veřejných účelů, které vyžadují také rozmanitost organizačních forem právníckých osob. Nepovažuji proto z tohoto hlediska zejména za vhodné, aby pro všechny právnícké osoby platila nevyvratitelná domněnka, že všechny právnícké osoby jsou korporacemi (srov. § 88 odst. 2 cit. návrhu), přičemž těmito korporacemi by mohly být jen subjekty tvořené členskou základnou nebo účelově vyčleněným jměním.

Odkazy k ustanovením návrhu občanského zákoníku v tomto článku nemusí odpovídat současnému stavu přípravy tohoto předpisu. Tím může být do jisté míry poznamenána i konkrétní argumentace pisatele.

JURIDICAL PERSONS IN PUBLIC LAW AND THE NEW CIVIL CODE

Summary

The concept of juridical persons is usually regulated in general terms by the codes of civil law. At the same time, it is possible to apply a special approach of public civil law to some of these persons. It is especially the public law juridical persons in respect of which this special approach is applied. It is the issues of their coming into existence, their legal forms and special conditions or restrictions that are dealt with. In this respect the codes of private law are usually rather reserved and leave sufficient space to special legal rules to regulate appropriately public law juridical persons.

Unlike the strictly defined private law juridical persons, a certain loose characteristic is typical of public law juridical persons. It is therefore unacceptable for the development of this category of juridical persons that they should be strictly defined as they are in s. 88 (1) (2) of the Civil Code. Such definition entirely contravenes the possible variety of forms of public law juridical persons which after all have been introduced in our system of law. This article describes three fundamental types of public law juridical persons already existing in the Czech republic – corporations, institutions and funds. A special attention is paid to state as the most important corporation and a public administration entity.