

PRVKY ATYPICHNOSTI V ORGANIZACI VEŘEJNÉ SPRÁVY – VYBRANÉ PŘÍKLADY

JAN MALAST

Abstract: **Elements of Atypicality in the Organization of Public Administration – Selected Examples**

The paper deals with atypical elements in the organization of public administration in the Czech Republic. It seeks to define the essence and possible causes of organizational “atypicality” (deviations, exceptions, asymmetries) and assess its impact, not only on the functionality of public administration itself, but also on the doctrinal methodology and theory of administrative law. In addition to general considerations, the text also deals with specific examples of atypical subjects (carriers) and bodies (authorities) of public administration in the Czech Republic.

Keywords: public administration; organization of public administration; atypicality; asystem; exception

Klíčová slova: veřejná správa; organizace veřejné správy; atypičnost; asystémovost; výjimka

DOI: 10.14712/23366478.2021.43

ÚVOD

Organizace veřejné správy je nejen jednou z klíčových otázek vnitřního uspořádání státního celku, ale také ne nepodstatnou materií teoretického bádání a odborného zkoumání. Ať již správní věda, nebo třeba teorie správního práva se tradičně snaží organizaci veřejné správy nejen popsat, ale také analyzovat či systemizovat,¹ s tím, že pokud by v ní identifikovaly nějaké nedostatky, pokouší se přicházet s návrhy modelových řešení.

Vědecké přístupy k veřejné správě pak s sebou logicky přinesly i potřebu určité systemizace a typologizace prvků, které se v její organizaci nacházejí. Různí autoři proto postupně přicházeli a přicházejí s různými členěními veřejnosprávních institucí, s jejich terminologickým označením a typovým zařazením. Postupně jsme se tak naučili odli-

¹ Vzpomeňme na tradiční Petersovo dělení správní vědy na správní nauku, správní politiku a správní právo. Blíže viz například HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 34 a násl.

šovat subjekty (nositele) veřejné správy od jejich vykonavatelů, stejně jako jsme začali rozeznávat řadu podtypů obou těchto kategorií.

Přestože jednotliví badatelé k materii „organizačních jednotek“ veřejné správy přistupovali různě, a vytvořili tak někdy ne zcela souladná pojmosloví, systémy a kritéria jejich třídění, lze konstatovat, že přinejmenším v obecné rovině existuje na základních znacích jednotlivých institucí veřejné správy v rámci odborné akademické obce do značné míry shoda. Největší průnik přístupů jednotlivých autorů (dřívějších i současných) pak vytváří něco jako „typické“ či „tradiční“ skupiny a typy subjektů a vykonavatelů veřejné správy. Někdy se sice může jednat o kategorie nejednoznačně ohraničené, či dokonce nejasně pojmově vymezené, přesto lze však konstatovat více či méně všeobecný konsensus na jejich rámcové podobě.

Vedle těchto „typických“ kategorií je však možné v organizaci veřejné správy identifikovat i instituce, které lze do těchto typově vymezených skupin zařadit jen částečně a s výhradami, anebo dokonce takové, které vůbec (nebo téměř vůbec) neodpovídají žádné z těchto skupin. Učebnice je uvádějí jako výjimečné případy či zvláštnosti a pisatelé těchto textů se zpravidla rovnou zřikají snahy o jejich systematictější uchopení. Příčin existence těchto atypických prvků pak může být celá řada, přičemž vedle historických okolností vzniku, veřejnosprávního resortismu či třeba inspirace ze zahraničí nelze zcela pominout ani možnost chyby či neznalosti zákonodárce.

Cílem tohoto příspěvku je zamyslet se nad těmito atypickými rysy v organizaci veřejné správy, na některé z nich poukázat a případně se též pokusit o jejich systematictější uchopení.

CO JE TYPICKÉ A ATYPICKÉ V ORGANIZACI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Hned v počátku je patrně nutné předeslat, že již samotné vymezení toho, co je „typické“ a „atypické“, nemusí být vždy jednoznačné a nezpochybnitelné (což jistě platí nejen pro organizaci veřejné správy). Za „typické“ bývá obecně označováno to, co je společně určitému druhu či skupině entit, případně co má stejné vlastnosti jako většina entit daného druhu. Ve skutečnosti jde tedy vlastně do značné míry o kvantitativní znak – za typické považujeme to, čeho je v dané (sub)entitě nejvíce. V našem případě je však třeba tuto kvantitativnost vnímat přinejmenším hned ve dvou rovinách.

V první řadě jde o kvantitu výskytu určitého prvku (vlastnosti, atributu...) v jednotlivých entitách tvořících organizaci veřejné správy. Může jít třeba o to, zda mezi subjekty veřejné správy nacházíme spíše nositele korporativního charakteru, nebo jestli zde máme například více fundací, zda mezi ústředními správními úřady převažují orgány monokratického, anebo spíše kolegiálního charakteru, jestli více obcí má, nebo naopak nemá zřízení některý fakultativní orgán atp. Zde můžeme – byť stále s určitou dávkou zjednodušení – hovořit o typičnosti objektivní, tj. takové, kterou lze objektivně identifikovat a kvantifikovat v organizaci veřejné správy.

Ve druhé řadě je však také třeba vnímat typičnost a atypičnost i coby subjektivní kategorii, která je závislá na optice každého jednotlivého badatele, tj. autora konkrétní publikace z oblasti organizace veřejné správy. Různí badatelé mohou jako typické (běž-

né, klasické, standardní...) chápat jiné znaky institucí (nebo dokonce instituce samotné) než autoři ostatní, a to i na základě jiných kritérií, než by mohla být pouhá kvantitativnost (jež by výraznější odchylky v individuálním nazírání umožňovat neměla). Takovým znakem mohou být třeba historické kořeny, kompatibilita určitého prvku (nebo instituce) s nějakým doktrinárním pojetím či modelem veřejné správy, soulad konkrétní instituce s přeshraničním (či mezinárodním) zdrojem atp.

Kromě množství výskytu určitého prvku je pak samozřejmě možné vyvozovat „typickost“ i z jiných zdrojů. V oblasti veřejné správy se jako možná „ideová základna“ nabízejí třeba organizační principy veřejné správy, jejichž pomocí bychom mohli dovést, že typické je pro organizaci naší veřejné správy to, co odpovídá (resp. nejlépe odpovídá) některému z jejích základních organizačních principů. Riziko (či nevýhoda) použití tohoto kritéria je však nabíledni. Pokud bychom za „typické“ považovali to, co odpovídá některému „typickému“ organizačnímu principu, pouze tím přesouváme problém „typickosti“ na další pojem, protože by vznikla otázka, které organizační principy ještě považovat za typické, a které již nikoliv. Zřejmě bychom pak opět skončili u kvantitativního kritéria „typické je to, čeho je nejlépe“, případně snad s jakýmsi historickým korektivem („typické je to, co má nejdelší tradici“).

V ryze praktické rovině lze za to „typické“ v organizaci veřejné správy nejspíše považovat to, mezi čím je největší překryv v přístupech a pojetích jednotlivých badatelů, tj. to, v čem mezi nimi panuje nejméně shoda a existuje nejméně sporů. Přestože tento přístup je možné aplikovat i při srovnání autorů napříč historickými obdobími (tj. mezi staršími a novějšími přístupy), lze jej uplatnit především mezi vzájemnými současníky a jejich díly reflektujícími jednu etapu vývoje a podoby organizace veřejné správy. I při tom je třeba vycházet z odborných prací srovnatelné úrovně, případně srovnatelného účelu. Protože vědecká úroveň odborné publikace může být zkreslena subjektivním názdem každého hodnotitele, je tím nevhodnějším kritériem v tomto případě patrně to, že daná práce slouží jako klíčový (povinný) studijní pramen studentů magisterského studia práv na právnických fakultách.

Podle těchto zdrojů – řekněme tzv. „velkých“ učebnic správního práva – pak můžeme za klasické subjekty (nositele) veřejné správy považovat stát a veřejnoprávní korporace (na nichž patrně existuje nejširší shoda), dále pak veřejné (státní) fondy, veřejné ústavy a podniky, případně též některé subjekty soukromého práva.² Vykonavatelé veřejné správy – zpravidla vnitřní organizační složky jejich nositelů – jsou pak tradičně členěni na přímé a nepřímé,³ resp. na vykonavatele státní správy (státu) a vykonavatele jiných subjektů veřejné správy.⁴ Uspořádání (a do značné míry též fungování) těchto institucí, z nichž se veřejná správa skládá, je pak ovládáno organizačními principy, z nichž

² KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 63 a násl.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 253 a násl.; HENDRYCH, D. in: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 66 a násl.; PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. Brno – Plzeň: Doplněk – Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 123; či také VRABKO, M. a kol. *Správní právo hmotné: všeobecná část*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 11 a násl. (viz také poznámka pod čarou č. 30).

³ KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 71; SLÁDEČEK, *c. d.*, s. 261; HENDRYCH, *Správní právo...*, s. 79 a násl.

⁴ Byť zde již můžeme identifikovat určité odchylky spočívající buď v terminologii (jako je například nepoužívání pojmu „vykonavatel“ v Průchově učebnici a jeho nahrazení pojmem „správní orgán“ či „orgán státní

za ty tradiční můžeme považovat zejména principy (de)centralizace, (de)koncentrace, subsidiarity, princip monokratický a kolegiální, volební a jmenovací, věcný a územní, či třeba princip územní, věcný a hierarchičnosti a s ním spojená nadřízenost a podřízenost ve sféře veřejné správy.⁵

Tato enumerace samozřejmě nepředstavuje (a ani nemůže představovat) kompletní výčet „typických“ prvků v organizaci veřejné správy, stejně jako platí, že ne všechny zde uvedené instituce a instituty jsou typické ve stejné míře. Například u těch organizačních principů, které vystupují ve vzájemně protikladných párech, je třeba vždy důsledně rozlišovat, kdy bude možné považovat uplatnění určitého principu za typické, a kdy nikoliv (například pro státní správu budou typické třeba princip monokratický a princip jmenovací, v oblasti samosprávy pak spíše jejich protiklady atp.). Ani tyto párové principy však nevytvářejí čistě černobílý (nebo jakkoliv jinak ryze „dvousólový“) obraz organizace veřejné správy, a tedy ani uplatnění principu pro danou oblast netypického nebude mít nutně povahu atypičnosti v tom smyslu, jak je chápána zde. Například kolegiální ústřední správní úřady jsou sice z kvantitativního a komparativního pohledu ve sféře státní správy výjimkou, nikoliv však ještě atypičností.⁶

S určitou dávkou zjednodušení však můžeme vycházet z toho, že cokoliv, co neodpovídá některé z výše uvedených kategorií („nezapadá“ do nich), lze považovat za atypičnost. Pojmově půjde o odchylku od zavedených kategorií, o výjimku nezařaditelnou (nebo jen obtížně či částečně zařaditelnou) do některé z typově vymezených skupin institucí, a vykazující tak výrazné znaky asystémovosti. Jejím ne nepodstatným znakem pak jsou též, přinejmenším z metodologického či pedagogického hlediska, určité negativní příznaky, s nimiž je atypická instituce vnímána – vybočení z typových mantinelů zpravidla nebývá vnímáno jako přínos, ale jako něco, čemu je třeba „navíc“ věnovat zvláštní pozornost.

Za atypičnost pak naopak patrně nebude bez dalšího možné považovat například některé instituce *sui generis*. Existence jedinečných prvků v systému (jakým je například stát mezi ostatními subjekty veřejné správy atp.) ještě nutně nemusí znamenat atypičnost, neboť zatímco nezařaditelné výjimky vyvolávají – přinejmenším z hlediska metodologie – spíše negativní konotace, unikátní prvky s sebou tuto „zátěž“ obvykle nenesou. Hranice mezi nežádoucí odchylkou od normy na jedné straně a zajímavou nebo dokonce nezbytnou jedinečností na straně druhé však logicky bude velmi tenká a nezřídka též může být ovlivněna i subjektivním náhledem každého pozorovatele.

Podobně pak zpravidla nebudou za atypičnosti ve výše vymezeném smyslu považovány ani pouhé drobnější odchylky, resp. zanedbatelné rozdíly mezi typově obdobnými

správy“ – viz PRŮCHA, c. d., s. 162), anebo v odlišném chápání distinkce mezi subjekty a vykonavateli veřejné správy (viz například VRABKO, c. d., s. 122).

⁵ KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 76 a násl.; SLÁDEČEK, c. d., s. 266; HENDRYCH, *Správní právo...*, s. 63 a násl.; PRŮCHA, c. d., s. 163 a násl.; VRABKO, c. d., s. 21 a násl.

⁶ Za v tomto smyslu hraniční by patrně mohla být vnímána nezávislost, která je dovozovaná (coby organizační princip?) u některých ústředních správních úřadů. Blíže viz například POUPEROVÁ, O. *Nezávislé správní úřady*. *Správní právo*. 2014, roč. XLVII, č. 4, s. 209 a násl.; HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009; HANDRLICA, J. Ke koncepci tzv. „nezávislých regulačních orgánů“ a k problematice jejich „nezávislosti“. *Správní právo*. 2005, roč. XXXVIII, č. 4, s. 222 a násl.; z novějších pramenů viz též některé postřehy in: KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 82 a 87–88.

(srovnatelnými) institucemi, anebo případně situace, kdy vedle sebe budou existovat pouze vzájemně se lišící typově shodné instituce. Za atypičnost tak například nebudeme považovat rozdíly v organizačním uspořádání jednotlivých veřejnoprávních profesních samosprávných komor, a to i proto, že v takové věci bychom těžko hledali onu „typičnost“, od níž by vůbec mohlo být možné se odchýlit.

Někdy však i tato otázka může být sporná – porovnáváme-li například organizační strukturu jednotlivých státních inspekcí (ČOI, SPZI, ČIŽP atp.), jde sice o příklady typově shodných institucí vykazujících odlišné znaky, přesto bychom zejména na základě obecných organizačních principů uplatňovaných u orgánů státní správy (subsidiarita, hierarchie, vnitřní a vnější dekoncentrace atp.) patrně mohli konstatovat, že struktura některých z nich je typičtější (tj. více odpovídající těmto principům) než vnitřní uspořádání jiné.⁷

Příčiny existence atypických institucí přitom mohou být různé. Někdy jde o prvky doznívající (nebo ne zcela vhodně recipované) starší právní úpravy, která třeba v době svého vzniku mohla být i typickou, ale zůstala „zapomenuta“ na pozadí dějinného vývoje, jemuž se již nestihla přizpůsobit. Za příklad takové entity, jak si podrobněji ukážeme níže, zřejmě může být považován institut národního podniku (dosud Budějovický Budvar), nebo třeba právnická osoba „státní organizace“ zosobněná Správou železnic (dříve Správou železniční dopravní cesty).

Jindy mohou být atypické instituce (a instituty) projevem například resortismu vycházejícího ze snahy jednotlivých částí veřejné správy zakotvit do „své“ právní úpravy „své“ instituty, které sice v rámci určitého odvětví mohou být vnímány jako tradiční (nebo prostě jen jako nutné či přinejmenším užitečné), při celkovém pohledu na veřejnou správu však představují atypický prvek vybočující „z tabulek“ a nemající ani žádný nadřazený typový vzor, ani analogický odraz v jiných sférách veřejné správy. Příkladem takového atypické instituce může být třeba Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu, jež je v určitých specifických případech instancně nadřazena ministerstvu obrany.

Další z možných příčin – či snad lépe inspiračních zdrojů – vzniku a existence atypických institucí ve veřejné správě pak může spočívat v zahraničních vlivech. Právní úprava organizace veřejné správy se někdy více, jindy méně dobrovolně nechává ovlivnit modely a řešeními majícími svůj původ v právních rádech jiných zemí, a tyto modely pak přebírá i do českého veřejnosprávního prostředí. Jedním z příkladů takového řešení může být třeba zřízení Rady pro veřejný dohled nad auditem coby atypické právnické osoby vykonávající nezávislý dohled nad auditorskými činnostmi, resp. nad Komorou auditorů ČR.

Rozhodně však nejde o jediné důvody vzniku atypičností v organizaci veřejné správy. Navzdory presumpci racionálního zákonodárce patrně nelze zcela vyloučit ani možnost nedomyšlených kroků ze strany legislativce jednoduše zavádějícího atypické instituce do právního řádu omylem a nechtěně.

⁷ K tomuto blíže viz například KOPECKÝ, M. K. institutu pracovišť a jiných územních útvarů správních úřadů. *Správní právo*. 2013, roč. XLVI, č. 2, s. 88 a násl.

ATYPICNOST U SUBJEKTŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Vydeme-li z klasického členění subjektů (nositelů) veřejné správy, můžeme prakticky ve všech běžně rozeznávaných kategoriích (veřejnoprávní korporace, veřejné fondy, veřejné ústavy a podniky) nalézt nějaké výjimky či projevy atypičnosti.

Platí to i pro veřejnoprávní korporace jako jedny z nejstarších a nejtradičnějších nositelů veřejné správy. Vedle územních samosprávních celků či veřejnoprávních profesních komor zde totiž můžeme nalézt i další subjekty veřejnoprávního korporativního typu s určitou mírou samosprávy, které však zároveň vykazují některé tak zásadní odchylky, že mohou vyvolávat oprávněné pochybnosti o jejich zařazení mezi „klasické“ veřejnoprávní korporace.

Jedním z nich může být třeba Česká kancelář pojistitelů (dále také jen „ČKP“ nebo „Kancelář“) zřízená zákonem č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, na kterou k přelomu tisíciletí přešla práva a povinnosti ze zákonného pojištění odpovědnosti z provozu motorového vozidla původně poskytovaného výhradně Českou pojišťovnou, a. s. Vznik Kanceláře je jedním z příkladů zahraničních vlivů na české právo, neboť její zakotvení je důsledkem transpozice požadavků směrnic Evropského společenství, resp. Evropské unie.⁸

Zákonné vymezení Kanceláře (§ 18 odst. 1 zákona č. 168/1999 Sb.) vychází z toho, že jde o profesní organizaci pojistitelů, která je právnickou osobou oprávněnou vyvíjet činnost v rozsahu stanoveném tímto zákonem.⁹ Na první pohled jde tedy o subjekt vybudovaný na členském základě („organizace pojistitelů“), a to dokonce s povinným členstvím (vznikajícím *ex lege* dle § 18 odst. 3 zákona) pro všechny pojistitele oprávněné provozovat pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla. Dohled nad zákonem vymezenými činnostmi ČKP pak vykonává Česká národní banka jako veřejnoprávní subjekt v rámci výkonu kompetencí správního úřadu ve smyslu § 1 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, v platném znění.

Kancelář tedy vykazuje naprostou většinu podstatných znaků veřejnoprávních korporací¹⁰ – je postavena na členském principu, disponuje vlastní právní subjektivitou, uplatňuje se u ní princip omezené právní osobnosti, byla zřízena zákonem, který vymezuje její vlastní oblast působnosti a nad její činností je zaveden speciální veřejnoprávní dozor. Mohli bychom je přitom do značné míry považovat až za znaky konstitutivní, neboť jde o klíčové atributy tvořící veřejnoprávní korporace jako takové.

Některé z prvků tradičně spojovaných s veřejnoprávními korporacemi však v případě ČKP naopak chybějí, přičemž jejich absence může vyvolávat důvodné pochybnosti o tom, nakolik – či zda vůbec – se o veřejnoprávní korporaci „v tradičním smyslu“ vlastně jedná. Kancelář například nedisponuje právem autonomie, resp. autonomní normotvorby, neboť nemá zákonem výslovně založenu pravomoc přijímat a vydávat

⁸ KAZDA, P. – KAZDOVÁ, K. Komentář k § 18. In: KAZDA, P. – KAZDOVÁ, K. *Zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. In: ASPI [online]. [cit. 2019-08-01]. Dostupné na: www.aspi.cz.

⁹ Blíže viz také MALAST, J. K pojmu, povaze a podobám neúzemní samosprávy – samospráva veřejných pojišťoven. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 10, s. 870–871.

¹⁰ Viz například KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 64; nebo třeba též BERAN, K. *Právnícké osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, s. 53 a násl.

statutární předpisy, jimiž by mohla regulovat činnost svých členů, případně upravovat jejich vztah a působení v rámci ČKP. Její normativní činnost – lze-li o něčem takovém vůbec hovořit – se tak musí omezovat případně pouze na normativní úkony interní povahy (vnitřní předpisy). Právo autonomní normotvorby je sice i u některých jiných samosprávných subjektů značně redukováno (vzpomeňme třeba na velmi specifickou autonomii Hospodářské komory ČR a Agrární komory ČR),¹¹ jeho existence v omezené podobě u HK či AK na jedné straně a naprostá neexistence u ČKP na straně druhé však stále tvoří zjevný a podstatný rozdíl.

Ještě větší problém z hlediska vnějších znaků veřejnoprávních korporací pak může pro ČKP představovat prakticky úplná absence veřejnoprávních (vrchnostenských) oprávnění a pravomocí. Kancelář na základě zákona realizuje řadu úkonů evidenční, koordinační, kontraktační či informační povahy, a to jak vůči motoristům samotným, tak vůči orgánům veřejné správy (včetně například mezinárodní spolupráce), veřejnomocenskými kompetencemi v pravém slova smyslu však ve skutečnosti nedisponuje.¹² Teorie samozřejmě připouští, aby veřejnoprávní korporace realizovaly i úkoly soukromoprávní, resp. nevrchnostenské povahy,¹³ ty však zpravidla představují jen jakýsi vedlejší doplněk primárně chápaných veřejnoprávních úkolů.

Přestože tak ČKP vykazuje řadu, ne-li dokonce většinu podstatných znaků veřejnoprávních korporací (včetně toho patrně nejdůležitějšího, tj. že jde o subjekt vzniklý ze zákona a tvořený svými členy s povinným členstvím), zůstává případné zařazení Kanceláře do této kategorie přinejmenším problematické a potenciálně sporné. To je konekcí potvrzeno i formálním rejstříkovým zařazením ČKP mezi zájmová sdružení, resp. právnické osoby zřízené zvláštním zákonem.¹⁴

Patrně ještě problematictější než veřejnoprávní korporace může být kategorie veřejných ústavů a řazení některých atypických subjektů mezi ně. Může to být dáno jak tím, že veřejný ústav je pojmem prakticky výhradě teoretickým (do určité míry na rozdíl od veřejnoprávní korporace),¹⁵ ale též tím, že představuje spíše nadřazený obecný termín pro celou řadu konkrétních dílčích právních forem vyplývajících ze zvláštních předpisů. Tyto kategorie právnických osob pak mohou jak naplňovat obecnou definici veřejných ústavů (tj. souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž nositel disponuje za účelem trvalé služby veřejného významu), tak se mohou nacházet na hranici mezi veřejnými ústavami a veřejnoprávními korporacemi, resp. vykazovat znaky obou těchto typů veřejnoprávních právnických osob.¹⁶

¹¹ Ve smyslu zákona č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, v platném znění.

¹² MALAST, c. d., s. 872.

¹³ Za mnohé opět viz například KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 64.

¹⁴ Viz Veřejný rejstřík a sbírka listin: úplný výpis z obchodního rejstříku. In: *justice.cz: katalog životních situací* [online]. [cit. 2021-08-10]. Dostupné na: <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?subjektId=485586&typ=UPLNY>.

¹⁵ Viz například čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR a na něj navazující úvodní ustanovení zákonů upravujících územní samosprávné celky; ve vztahu k profesní samosprávě viz například § 1 odst. 1 písm. e) zákona č. 198/2009 Sb., antidiskriminační zákon, v platném znění.

¹⁶ KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 65.

Kromě „tradičně hraničních“ nositelů veřejné správy, jako jsou třeba veřejné vysoké školy,¹⁷ zde můžeme nalézt atypické subjekty veřejné správy tvořící fakticky solitérní samostatné kategorie. Jednou z takových může být třeba Všeobecná zdravotní pojišťovna (dále také jen „VZP“) zřízená zákonem č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně, v platném znění, s jejímž zařazením do systematiky subjektů veřejné správy má teorie dlouhodobě problém. Někdy ji totiž chápe jako samostatný veřejný ústav,¹⁸ jindy je označována za veřejnoprávní korporaci,¹⁹ případně jsou u ní shledávány spíše znaky veřejného podniku,²⁰ nebo je – jaksi „pro jistotu“ – rovnou řazena zcela mimo zavedené kategorie jako tzv. jiná právnická osoba pověřená výkonem veřejných funkcí,²¹ což by již patrně samo o sobě stačilo k tomu, abychom ji chápali jako instituci atypickou.

Podobně jako v případě Kanceláře totiž i VZP vykazuje řadu svébytných a z hlediska teorie a typového rozčlenění vlastně protichůdných znaků. Na jedné straně nepochybně představuje souhrn osobních a materiálních prostředků určených k naplňování určitého veřejného cíle a účelu (což je tradičně chápáno jako imanentní pojmový prvek veřejného ústavu), na straně druhé se u ní však uplatňuje i volební princip (Poslaneckou sněmovnou Parlamentu je voleno například 20 členů správní rady či 10 členů dozorčí rady VZP),²² který je pro veřejné ústavy značně heterogenním prvkem, v tomto případě navíc uplatňovaným vůči orgánům charakteristickým – dle již výše citovaného nálezu Ústavního soudu – spíše pro soukromoprávní korporace. Všeobecná zdravotní pojišťovna tak zůstává subjektem vykazujícím znaky nejen více typů veřejnoprávních subjektů veřejné správy, ale též subjektů soukromého práva.

Prakticky již ne hraničním, ale naopak zcela specifickým pak může být případ Správy železnic, již zákon řadí mezi veřejnoprávní subjekty veřejné správy pod označením „státní organizace“. Správa železnic vznikla ještě pod původním názvem Správa železniční dopravní cesty na základě zákona č. 77/2002 Sb., kterým došlo k rozdělení původní státní organizace České dráhy na akciovou společnost České dráhy (100% vlastněnou státem) a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty. Opět, podobně jako v případě ČKP, šlo o úpravu motivovanou tlakem ze zahraničí, neboť: „*Transformace státní organizace České dráhy se musí uskutečnit v souladu s příslušnými požadavky Evropské unie a s přihlédnutím k podobě ostatních, zejména sousedních, evropských železnic.*“²³

Správa železnic je provozovatelem dráhy (ve smyslu § 32 odst. 3 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, v platném znění), funguje tedy jako jakýsi „*manažer drážní*

¹⁷ BERAN, c. d., s. 105 a násl.

¹⁸ HENDRYCH, *Správní věda...*, s. 148.

¹⁹ HENDRYCH, *Správní právo...*, s. 363.

²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 21/15-1, bod č. 81.

²¹ KINDL, M. – KRAMÁŘ, K. – RAJCHL, J. – TELECKÝ, D. *Základy správního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 112.

²² § 20 odst. 2 a § 21 odst. 3 písm. b) zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně, v platném znění.

²³ Vládní návrh zákona o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů: důvodová zpráva. Sněmovní tisk č. 880, 3. volební období Poslanecké sněmovny PČR [online]. 2001 [cit. 2021-08-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=28789>.

infrastruktury“.²⁴ Koncipována byla coby „*reprezentant státu jako vlastníka železniční dopravní infrastruktury, který s majetkem státu hospodáří, odpovídá za zajišťování provozu železniční dopravní cesty, včetně modernizace, rozvoje a udržování její provozuschopnosti*“.²⁵

Povaha a struktura Správy železnic je tak do značné míry ovlivněna právě původní podobou a právní konstrukcí státní organizace České dráhy. Stejně jako se na státní organizaci České dráhy přiměřeně vztahovala úprava státního podniku, nestanovil-li zákon jinak,²⁶ tak se i na Správu železnic, s. o., přiměřeně vztahuje zákon o státním podniku, nestanoví-li zákon jinak.²⁷ I ve vztahu k tomu, že státní podnik je charakterizován právě jako „*státní instituce a právnická osoba, jejímž prostřednictvím vykonává stát své vlastnická práva*“ (§ 2 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, v platném znění), má i Správa železnic, navzdory své atypické formě a některým vlastnostem, nejbliže právě k tomuto druhu veřejného podniku, byť jím – přísně formálně vzato – zjevně není. Její právní povaha tak vlastně zůstává jakýmsi historickým reziduem postrádajícím jak legitimní opodstatnění, tak relevantní doktrinní kategorizaci.

Atypickým představitelem veřejného podniku je pak i národní podnik, aktuálně reprezentovaný Budějovickým Budvarem, n. p. (dále také jen „Budvar“).²⁸ Ten byl zřízen na základě výměru Ministerstva potravinářského průmyslu v Praze, č. j. 11829/66-133, doplněného výměrem Ministerstva zemědělství a výživy České socialistické republiky, č. 335/70-I/3, s účinností od 1. 1. 1967. Jeho základní výrobní činností byla výroba piva a sladu. Majetková podstata národního podniku byla tvořena veškerým majetkem a právy bývalého Českého akciového pivovaru v Českých Budějovicích.²⁹

Podstata jeho právní úpravy a podstaty však zůstává problematická, neboť kategorií národních podniků již právní řád České republiky nezná a neupravuje, přičemž na Budvar nedopadá ani obdobná nejbližší obecná právní úprava.³⁰ Právní forma, vnitřní struktura i pravidla fungování Budvaru tak vyplývají zejména ze statutů vydávaných ministerstvem zemědělství vykonávajícím jménem České republiky funkci zakladatele národního podniku, a to ještě podle § 46 zákona č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník, v posledním platném znění a s přiměřeným použitím § 15 písm. f) zákona o státním podniku, v platném znění.³¹

²⁴ TYLL, T. Cena za železniční dopravní cestu. *Právo v přepravě a zasílatelství*. 2020, roč. 3, č. 3, s. 26.

²⁵ Vládní návrh zákona o akciové společnosti České dráhy...

²⁶ § 4i zákona č. 9/1993 Sb., o Českých drahách, v posledním platném znění.

²⁷ § 19 odst. 5 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic, v platném znění.

²⁸ SLÁDEČEK, c. d., s. 258.

²⁹ Čl. 1.2 Statutu, č. j. 28753/2020-MZE-11184, ze dne 22. 6. 2020 státního podniku Budějovický Budvar, národní podnik, Budweiser Budvar, National Corporation, Budweiser Budvar, Entreprise Nationale [online]. [cit. 2021-08-10]. Dostupné na: <https://or.justice.cz/ias/content/download?id=0aa17d5b19a34d37b5e00a48a2cc7983>. Viz také rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2016, sp. zn. 10 A 104/2015-57, bod č. 14.

³⁰ Dle § 54 odst. 1 *in fine* zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v platném znění, platí, že: „*Působnost tohoto zákona se nevztahuje na státní podniky založené podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, včetně těch, které se považují za založené podle uvedeného zákona, na státní organizace, které se uvedeným zákonem v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem řídí, a na Budějovický Budvar, národní podnik. Hospodaření těchto státních organizací upravují zvláštní právní předpisy.*“

³¹ Viz preambule Statutu, č. j. 28753/2020-MZE-11184.

Specifickou skupinu nositelů veřejné správy pak představují ty subjekty, pro které již jen těžko vůbec hledáme vhodnou teoretickou kategorii, do níž bychom je mohli zařadit. Ještě v rámci obecné části správního práva bývá zmiňována³² například zvláštní povaha Rady pro veřejný dohled nad auditem (dále také jen „Rada“). Ta je atypickou právní osobou vykonávající veřejný dohled nad výkonem auditorské činnosti a nad činností Komory auditorů ČR.

Rada byla zřízena zákonem č. 93/2009 Sb., o auditorech, a to jako zcela nový prvek v systému regulace auditorské profese, jenž je v Evropě běžně dvoustupňový, „[...] *kdy nad samosprávnou organizací, tzn. Komorou auditorů je nadřazena další osoba, která plní funkci veřejného dohledu*“.³³ Rada tak v této roli nahradila ministerstvo financí, které provádělo státní dozor nad Komorou auditorů ČR podle předchozí právní úpravy.³⁴

Zákon sice upravuje vnitřní strukturu Rady (orgány a jejich kompetence a způsob fungování atp.), o její právní povaze však neuvádí nic jiného než to, že jde o právní osobu se sídlem v Praze, která vykonává působnost v oblasti veřejné správy.³⁵ Je tak obtížné cokoliv jednoznačnějšího dovozovat z jejich pojmových znaků, neboť zákon se – do značné míry pochopitelně – věnuje spíše vymezení jejich kompetencí a úkolů (viz například § 38 zákona) než jejímu typovému zařazení coby právní osoby.

Svébytným subjektem, také jen obtížně zařaditelným do klasické typologie právnických osob, je pak třeba i Garanční systém finančního trhu (dále také jen „GSFH“). Ten vznikl z původního Fondu pojištění vkladů³⁶ zákonnou transformací³⁷ motivovanou opět vnějšími vlivy.³⁸ Zatímco původní fond byl – i podle svého označení – typickým veřejnoprávním (státním) zajišťovacím fondem,³⁹ je GSFH atypickým subjektem s právní formou právní osoby zřízené zvláštním zákonem.⁴⁰ Garanční systém je jakýmsi zastřešujícím systémem pro současný Fond pojištění vkladů a Fond pro řešení krize, které však samostatně nemají vlastní právní subjektivitu⁴¹ a jsou toliko jeho vnitřními jednotkami.⁴²

Vzhledem k povaze funkce a činnosti GSFH můžeme mít pochybnosti dokonce i o tom, nakolik či zda vůbec se v tomto případě vlastně jedná o subjekt veřejné správy, tj. do jaké míry se systém a veřejnoprávní regulace finančního trhu organizačně prolí-

³² Například KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 317; či HENDRYCH, *Správní právo...*, s. 214.

³³ Vládní návrh na vydání zákona o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech): důvodová zpráva. Sněmovní tisk č. 517, 5. volební období Poslanecké sněmovny PČR [online]. 2008 [cit. 2021-08-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=27326>.

³⁴ § 36 zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech, v posledním platném znění.

³⁵ § 34 odst. 1 a § 37 odst. 2 písm. d) zákona č. 93/2009 Sb.

³⁶ Zřízeného zákonem č. 21/1992 Sb., o bankách, resp. jeho novelou č. 156/1994 Sb.

³⁷ Konkrétně na základě § 198 odst. 1 zákona č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, v platném znění.

³⁸ A to zejména směrnicemi EP a ER 2014/59/EU (tzv. „BRRD“) a 2014/49/EU (tzv. „DGSD“).

³⁹ Viz například BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 125 a násl.; či KURKA, R. – PAŘÍKOVÁ, A. *Subjekty finančního trhu*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 109 a násl.

⁴⁰ Zapsaná právní forma doslova zní „*právní osoba zřízená zvláštním zákonem zapisovaná do veřejného rejstříku*“.

⁴¹ § 198 odst. 4 zákona č. 374/2015 Sb.

⁴² *Garanční systém finančního trhu* [online]. [cit. 2021-08-10]. Dostupné na: <https://www.garancnisystem.cz/o-garancnim-systemu>.

nají se soustavou institucí veřejné správy. Byť se tedy GSFH svým účelem a podstatou patrně nejvíce blíží veřejným (státním) fondům,⁴³ s nimiž obecná teorie správního práva běžně pracuje jako se součástmi veřejné správy, zůstává faktem, že její vnější „obrysy“ a hranice mohou být někdy značně rozostřené, což bude patrně i případ Garančního systému vykazujícího řadu odlišných a atypických prvků.

ATYPIČNOST VYKONAVATELŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Odchytky od všeobecně přijímaných typových kategorií však nenacházíme pouze mezi nositeli (subjekty) veřejné správy, ale též mezi jejími vykonavateli. Z těch představují nejpočetnější a zároveň nejvíce heterogenní skupinu zejména tzv. přímí vykonavatelé státní správy, tedy vnitřní organizační složky státu, které samy o sobě nemají vlastní právní subjektivitu.

Jejich „typičnost“ je dána zejména převažujícími organizačními principy státní správy, nicméně zejména s ohledem na pestrost jejich přímých vykonavatelů je třeba zdůraznit, že ne každá odchytka od většiny bude zároveň atypickým prvkem. Atypičností bude až taková odchytka, pro niž například nenacházíme (anebo případně jen velmi omezeně a s obtížemi) oporu v organizačních principech určujících podobu a organizaci přímých vykonavatelů.

Pokud tedy například – jak již bylo zmíněno i výše – o většině správních úřadů můžeme prohlásit, že jsou typicky vystavěny na základě monokratického principu, pak kolektivní správní úřady (Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Energetický regulační úřad...) budou právě spíše výjimkami reflektujícími kolegiální organizační princip, nikoliv však nutně projevem atypičnosti. Atypičností by případně mohly být snad jen některé ne zcela jasné vzájemné odchytky – například Energetický regulační úřad i Český telekomunikační úřad mají své Rady, zatímco však v případě ERÚ stojí tato Rada v jeho čele,⁴⁴ v čele ČTÚ stojí „jen“ předseda této Rady.⁴⁵ Je otázka, nakolik jde o „kosmetický“ rozdíl spočívající toliko v odlišném legálním vyjádření a nakolik se již tento rozdíl promítá do reálného výkonu správních činností daných úřadů.

Podobné nejasnosti ohledně monokraticčnosti či kolegiálnosti konstrukce správního úřadu mohou vyvstat třeba i u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí – v jeho čele sice stojí (jeden) předseda,⁴⁶ samotný úřad je však kromě tohoto předsedy tvořen (!) i dalšími 4 členy úřadu (a ostatními zaměstnanci státu v něm zařazenými).⁴⁷ Zajímavé je zde tedy přinejmenším to, že zákonodárce používá pro označení vedoucích těchto orgánů (orgánních nositelů)⁴⁸ odlišná vyjádření a struk-

⁴³ Jak jej chápe také důvodová zpráva k předmětnému zákonu. Viz Vládní návrh zákona o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu. Sněmovní tisk č. 536, 7. volební období Poslanecké sněmovny ČR [online]. 2015 [cit. 2021-08-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115127>.

⁴⁴ § 17b odst. 1 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, v platném znění.

⁴⁵ § 107 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, v platném znění.

⁴⁶ § 19b odst. 1 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, v platném znění.

⁴⁷ § 19a odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, v platném znění.

⁴⁸ KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 69.

ture. Typická by měla být charakteristika nebudící pochybnosti o tom, zda se jedná o orgán kolektivní či monokratický, opak by měl v ideálním případě představovat jen vzácnou výjimku.

Jiným případem budou některé atypické konstrukce například v oblasti správně-dozorčích orgánů. Pokud jsou vykonavatelé veřejné správy specializovaní na výkon správního dozoru typicky a „tradičně“ představováni správními úřady v institucionálním pojetí,⁴⁹ tj. inspekcemi se svými organizačními strukturami (Česká obchodní inspekce, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Státní úřad inspekce práce atd.), mnohé jiné „inspekce“ z této kategorie vybočují.

Například Český inspektorát lázní a zřidel představuje atypickou odchylku, neboť je institucionální součástí ministerstva zdravotnictví,⁵⁰ a představuje tak správní úřad – případně – toliko ve svém funkčním pojetí.⁵¹

Podobným případem bude třeba i památková inspekce upravená zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění, kterou podle § 27 odst. 1 zákona dokonce „zřizuje ministerstvo jako svůj specializovaný kontrolní orgán v oboru státní památkové péče“. Formulace tohoto ustanovení je však patrně jen matoucí dikcí, která má vyjadřovat fakt, že v rámci ministerstva kultury existuje (tj. již je zřízena) památková inspekce jako součást jeho organizační struktury, nikoliv však jako samostatný správní úřad coby organizační složka státu.⁵²

Atypická je i Technická inspekce České republiky realizující státní odborný dozor nad bezpečností vyhrazených technických zařízení.⁵³ Na rozdíl od „klasických“ inspekcí není správním úřadem (tj. organizační složkou státu pověřenou výkonem veřejné správy), ale má formu příspěvkové organizace zřízené Ministerstvem práce a sociálních věcí.⁵⁴

Specifickým orgánem – již mimo oblast správního dozoru – je i již výše zmíněná Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu (dále také jen „Etická komise“). Ta byla zřízena § 7 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, v platném znění, a jejím účelem je rozhodování o odvoláních proti rozhodnutí ministerstva obrany o žádostech o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu. Komise původně nebyla součástí vládního návrhu dané legislativy, ale dostala se do zákona až na základě pozměňovacího návrhu Františka Bublana,⁵⁵ v důsledku čehož k ní bohužel chybí jakákoliv důvodová zpráva osvětlující přesnější úvahy a záměry zákonodárce.

⁴⁹ Viz například KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 209 a násl. ve vztahu ke s. 70.

⁵⁰ Viz § 10 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění.

⁵¹ KOPECKÝ, *Správní právo...*, s. 70.

⁵² Viz například ZÍDEK, M. – TUPÝ, M. – KLUSOŇ, J. Komentář k § 27. In: ZÍDEK, M. – TUPÝ, M. – KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. In: ASPI [online]. [cit. 2019-08-01]. Dostupné na: www.aspi.cz; případně VARHANÍK, J. – MALÝ, S. Komentář k § 27. In: VARHANÍK, J. – MALÝ, S. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. In: ASPI [online]. [cit. 2019-08-01]. Dostupné na: www.aspi.cz.

⁵³ Zákon č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, v platném znění.

⁵⁴ Seznam organizací MPSV. In: *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 2019-08-01]. Dostupné na: www.mpsv.cz/seznam-organizaci-mps.

⁵⁵ Pozměňovací a jiné návrhy k návrhu poslanců Petra Tluchoře, Petra Gazdika, Kateřiny Klasnové, Marka Bendy a dalších na vydání zákona o účastnících protikomunistického odboje a účastnících odporu proti

Orgán je to atypický hned z několika hledisek. Kromě své kolegiální povahy (sestává z 9 členů), která je ve státní správě stále velmi výjimečnou, je to především její postavení coby orgánu instančně nadřazeného ministerstvu obrany (*arg. a contr.* předposlední věta § 7 odst. 1 zákona). V tom Etická komise představuje výrazně atypický prvek v soustavě orgánů ústřední státní správy, neboť se – přinejmenším v některých procesech – stává orgánem stojícím nad ústředním správním úřadem.

Nestandardní je též fakt, že Etická komise je nadřazeným správním orgánem i sama sobě (§ 7 odst. 1 zákona *in fine*), a nejasnosti může vyvolávat i dikce, podle níž se Etická komise pro účely výkonu své působnosti a odborného, organizačního, finančního a materiálního zabezpečení své činnosti (§ 7 odst. 8 zákona) „*považuje za organizační jednotku Úřadu vlády České republiky*“. Pokud se totiž za takovou jednotku pro zmíněné účely toliko „*považuje*“, pak jí tedy ve skutečnosti patrně není. Zároveň však není ani samostatnou organizační složkou státu,⁵⁶ tj. správním úřadem v institucionálním pojetí, a její členové nejsou státními zaměstnanci ve smyslu zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, neboť svou činnost vykonávají na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr (dle § 7 odst. 8 zákona č. 262/2011 Sb.).

ZÁVĚREM

Odchylek od „normy“ bychom v organizaci naší veřejné správy samozřejmě mohli nalézt mnohem více. Za úvahu by stály například výše jen zmíněné tzv. nezávislé správní úřady a rozbor podob a forem jejich nezávislosti nebo například vymezení věcné působnosti zákona o státní službě (viz zejm. jeho § 2) a jeho (ne)překryvu se soustavou orgánů ústřední státní správy. Ve sféře samosprávy bychom se mohli věnovat otázce, nakolik za atypickou – při srovnání kvantitativně subjektů územní a neúzemní samosprávy – můžeme (ne)považovat absenci jednoznačné hranice mezi oblastí vlastní samosprávné činnosti („samostatná“ působnost) a agendy vykonávané jménem státu („přenesená“ působnost), nezajímavé by jistě nebylo ani zkoumání palety forem a typů soukromoprávních subjektů vykonávajících vybrané veřejnosprávní činnosti například na základě licence či autorizace.⁵⁷

Cílem tohoto příspěvku nebyla důkladná analýza jednotlivých odchylek, které můžeme nalézt v organizaci naší veřejné správy, ani snaha o jejich úplný výčet. Zde prezentovaný výběr je toliko subjektivní volbou, snažící se – zejména mezi subjekty veřejné správy – pokrýt vybrané odchylky objevující se ve všech běžně rozlišovaných typech nositelů veřejné správy.

komunismu a o změně zákona č. 170/2002 Sb., o válečných veteránech, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o protikomunistickém odboji). Sněmovní tisk č. 204/4, 6. volební období Poslanecké sněmovny PČR [online]. 2011 [cit. 2021-08-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=72124&pdf=1>.

⁵⁶ KOPECKÝ, *Správní právo*..., s. 87.

⁵⁷ Viz například MATES, P. K některým otázkám výkonu státní správy na základě propůjčení. In: HLOUŠEK, V. – ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 181 a násl.

Tím méně pak bylo záměrem textu „onálepkovat“ zmíněné instituce označením „atypická“, jež může být chápáno pejorativně a s negativním nádechem. O téměř každém případě zmíněném (nejen) výše by bylo možné napsat samostatnou studii, i ta by však prakticky vždy byla postavena především na domněnkách a obecných předpokladech, neboť podrobnější informace k těmto atypickým institucím zpravidla scházejí.

To bohužel často platí i o samotných příčinách atypičnosti, tj. důvodech, pro které zákonodárce určitou výjimku ze zavedeného pravidla do organizace veřejné správy vůbec zavedl. Někdy je možné tyto důvody více či méně úspěšně identifikovat z „vnějších okolností“ přijetí dané právní úpravy, jindy je však třeba se spíše jen dohadovat a spekulovat (anebo, když to – spíše náhodou – lze, čerpat ze vzpomínek či osobního svědectví těch, kteří byli u toho). Tato skutečnost však výrazně brání hodnocení dané odchylky. Nevíme-li přesně, čím byla motivována (nebo způsobena) a jaký cíl byl jejím zavedením sledován, jen obtížně je možno hovořit o její užitečnosti, vhodnosti, účelnosti, či – dokonce snad – nezbytnosti.

Co lze naopak konstatovat téměř bez pochyb, je fakt, že jakékoliv atypičnosti vždy činí problémy zejména při seznamování se s danou materií a snahou o její pochopení, tj. především ze strany studentů právnických fakult. Atypické výjimky sice mohou představovat vítané zpestření výuky a zajímavou odbočku od uniformity „standardních“ institucí, zároveň však přinášejí (nebo alespoň zvyšují) jakési „riziko opomenutí“, tj. že daná odchylka zůstane nerozpoznána, a tedy nereflektována (ať již při zkoušce během studia, nebo třeba následně v právní praxi – co je horší, necht' si laskavý čtenář doplní sám).

Odpověď na otázku, do jaké míry je tedy možné vložit rovnítko mezi atypické instituce na jedné straně a komplikace na straně druhé, tak není úplně jednoznačná. Z pedagogického či metodického hlediska je samozřejmě každá odchylka od standardu a systémová nezařaditelnost něčím, čemu je třeba věnovat zvýšenou pozornost. Alespoň potenciálně to však platí i pro funkčnost soustavy veřejné správy, která by z podstaty věci měla představovat co možná nejvíce systematickou a logicky uspořádanou soustavu institucí, v níž by jakákoliv odchylka – je-li už vůbec připuštěna – měla být jasně a srozumitelně zdůvodněná. Přinejmenším u některých atypických subjektů a vykonavatelů naší veřejné správy to však bohužel říci nelze.

JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.
Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni
janmal@ksp.zcu.cz