

# 1 STÁT JAKO PRÁVNICKÁ OSOBA V SOUKROMÉM PRÁVU

Aby bylo možné se posléze věnovat majetku státu a nakládání s ním, je v první řadě potřeba z právně teoretického pohledu vymezit najisto postavení samotného státu, resp. je třeba zabývat se jeho samotnou povahou a jeho vlastnostmi v českém právním řádu.

Při představě pojmu stát zřejmě drtivě většinou lidí vytane na mysl nejprve obraz nositele vrchnostenské moci. Podle míry zájmu o materii se pak tyto představy budou u jednotlivých představitelů právnické i laické veřejnosti odlišovat, a to od uvědomění si všudypřítomného byrokratického aparátu, přes povědomí o institucionálním zakotvení státu v podobě entit tvořících tři slavné montesquieuovské prvky státní moci, až po obecně uznávanou tzv. tříprvkovou teorii státu, v souladu s níž je podle G. Jellineka stát založen krom zmiňované státní moci na dalších dvou prvcích, kterými jsou státní území a státní národ.<sup>1</sup>

Výše uvedené Jellinekovo vymezení státu sleduje stát z nejvyšší perspektivy, jde o pojetí státovědné, resp. pojetí z hlediska ústavního práva. Sestoupíme-li o patro níže do podústavní roviny, můžeme z pozic práva správního rozebrat právně nejsložitější prvek shora uvedené definice, a to sice státní moc. Nejprve zopakujme, že státní moc se skládá z moci zákonodárné, moci soudní a moci výkonné. Správní právo tradičně věnuje z hlediska svého předmětu největší pozornost poslední jmenované moci. Moc výkonnou Sládeček<sup>2</sup> dále rozkládá na jednotlivé komponenty, kterými jsou exekutivní pravomoci hlavy státu, činnost vlády, činnost veřejné správy a ostatní exekutivní činnost (kam řadí činnost státního zastupitelství, nejvyššího kontrolního úřadu či České národní banky). Jeden z těchto komponentů ční nad ostatní mírou obecnosti a svoji složitou definovatelností, a to sice pojem **veřejná správa**.

Sládeček<sup>3</sup> dále hovoří o dělení veřejné správy na správu vrchnostenskou neboli mocenskou vykonávanou formou veřejného práva (tzv. *imperium*) a správu fiskální (tzv. *dominium*), která se od prvně jmenované odlišuje tím, že zde stát nevstupuje do právních vztahů vrchnostensky, ale jako rovný partner s ostatními subjekty práva. Zatímco správa vrchnostenská je hlavním předmětem zájmu správního práva,

<sup>1</sup> PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 48.

<sup>2</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 29.

<sup>3</sup> Tamtéž, s. 25.

správa Sládečkem nazvaná jako fiskální je ponechána veřejnoprávními obory práva (logicky) povětšinou stranou.

Budeme-li ovšem zkoumat „fiskální správu“ státu z pozic vymezených v úvodu, nebude dále udržitelné, abychom na stát nazírali pouze jako na nositele vrchnostenské moci či ho dokonce ztotožňovali se samotným právním řádem, jako to činili představitelé normativní právní teorie.<sup>4</sup> Budeme naopak muset vystoupit ze systému práva veřejného a vstoupit do soukromoprávního světa, kde budeme nejprve blíže rozebírat právní osobnost státu.

K tomu je v první řadě vhodné poznamenat, že samotnou existenci právní osobnosti státu, tzn. jeho způsobilost být nositelem práv a povinností, autoři nezpochybňují, a to ať už z pohledu teorie práva<sup>5</sup>, státovědy<sup>6</sup>, z pohledu práva správního<sup>7</sup>, či práva občanského<sup>8</sup>. Ovšem otázka, jaký charakter tento specifický subjekt práva, tj. stát, má, buď posléze zůstává na okraji právní vědy, nebo není zodpovídána konzistentně a zůstává předmětem sporů.

Je stát právníkou osobou ve smyslu soukromého práva? Je možné jej zařadit do některé ze specifických kategorií osob, které soukromé právo zná? Do jaké míry bude platit princip rovnosti mezi subjekty soukromého práva, jestliže jedním z nich je stát? Uplatní se na jednání státu princip autonomie vůle? A lze v soukromoprávním styku zcela odhlédnout od vlastnosti státu, kterou je jeho atribut nositele vrchnostenské moci? To vše jsou otázky, které je třeba pokusit se zodpovědět předtím, než se budeme zabývat majetkem státu a nakládáním s ním.

## 1.1 Právníká osoba stát

Skutečnost, že stát je pro soukromé právo cizorodým a těžko uchopitelným prvkem, vyjádřil v jedné ze svých statí výstižně J. Bárta: „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.“<sup>9</sup>

Zabýváme-li se přesto státem a jeho soukromoprávním postavením, je třeba vyjít z pozitivního práva, které postavení osob upravuje. První intuitivní kroky

<sup>4</sup> PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 61.

<sup>5</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: Beck, 1995, s. 73. či GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, s. 123.

<sup>6</sup> PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 69.

<sup>7</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 256.

<sup>8</sup> DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J., ZUKLÍNOVÁ, M. et al. *Občanské právo hmotné. 2.*, aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 274.

<sup>9</sup> BÁRTA, J. K některým otázkám subjektivity a sukcese právníků osob v platném právu. *Právník*. 1995, č. 2, s. 90.

civilisty nepochybně povedou k občanskému zákoníku, v českém právním prostředí na počátku 21. století specificky ke dvěma občanským zákoníkům. Rekodifikace občanského práva v České republice zasáhla i do oblasti právního postavení státu v soukromoprávních vztazích. Zajímavou shodou náhod<sup>10</sup> nicméně došlo k tomu, že jak předchozí, tak i platný občanský zákoník obsahují stěžejní ustanovení věnované postavení státu v občanskoprávním styku shodně v § 21. Je vhodné zabývat se postupně oběma verzemi právní úpravy, které se pouze zdánlivě liší jen v jemných nuancích.

### 1.1.1 Stát za staré právní úpravy

Ustanovení § 21 zařazené do druhého oddílu rubrikovaného „Právnické osoby“ druhé hlavy první části zákona č. 40/1964 Sb. znělo: „Pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů stát, je právnickou osobou.“

Karel Beran<sup>11</sup>, ve vztahu právě k předchozí právní úpravě, předložil tři varianty toho, jakým způsobem zodpovědět otázku, zda je stát právnickou osobou. Samotnou nutnost zabývat se tímto problémem navzdory shora citovanému znění občanského zákoníku odůvodnil tím, že existuje rozpor mezi pojmovými znaky<sup>12</sup> právnické osoby (které dle jeho názoru u státu absentují) a pozitivním právem (které naopak stanoví, že stát právnickou osobou je).

Prvním řešením dle Berana je považovat stát za právnickou osobu, přičemž za představitele tohoto názoru označuje Knappa.<sup>13</sup> Problematickým aspektem prvního řešení je existence státních příspěvkových organizací<sup>14</sup>, které v některých případech jako samostatné právnické osoby nabývají práva a povinnosti pro stát, který se tak ocitá ve v zásadě nesamostatné pozici, čímž se odlišuje od „standardních“ právnických osob.

Druhé řešení připisované J. Bártovi a P. Havlanovi spočívá v konstrukci speciálního postavení státu, který je s ohledem na jeho zvláštní vlastnosti třeba považovat za právnickou osobu *sui generis*.

Třetí řešení pak předkládá sám Beran, když uvádí, že stát naplňuje pouze jeden z pojmových znaků právnické osoby, a sice „sukromoprávní subjektivitu“, což je dle názoru Berana „trochu málo“ na to, aby bylo lze stát považovat za právnickou osobu, byť i s přívlastkem *sui generis*. Beran pak uzavírá, že stát tedy není soukromoprávní právnickou osobou, má pouze „v určitých situacích postavení

<sup>10</sup> Na záměr zákonodárce v tomto směru nelze z dostupných materiálů usuzovat.

<sup>11</sup> BERAN, K. Proč není stát právnickou osobou? *Právní rozhledy*. 2006, č. 7, s. 255.

<sup>12</sup> Absencí pojmových znaků přitom Beran má na mysli to, že stát nebyl založen, nevznikl, nemá statutární orgán, a zejména nevystupuje pouze svými organizačními složkami, nýbrž i samostatnými subjekty, které však pro něj a za něj nabývají majetek, viz BERAN, K. Proč není stát právnickou osobou? *Právní rozhledy*. 2006, č. 7, s. 255.

<sup>13</sup> KNAPP, V. O právnických osobách. *Právník*. 1995, č. 10–11, s. 991.

<sup>14</sup> A zřejmě i dalších státních organizací.

právnícké osoby“<sup>15</sup>, vedle výkonu vrchnostenské moci mu náleží pouze soukromoprávní subjektivita.<sup>15</sup>

Výše specifikovaná teorie K. Berana je z právně teoretického pohledu zajímavá. Z praktického pohledu jsou pak relevantní i jejím autorem předvídané důsledky, resp. efekt této teorie, jenž má sloužit k překlenutí problematického institutu státních příspěvkových organizací, které na rozdíl od státních rozpočtových organizací zůstaly zachovány i po přijetí zákona o majetku ČR jako samostatné právnícké osoby.<sup>16</sup> Mám nicméně za to, že ani podle neúčinné právní úpravy nešlo o řešení nejvhodnější.

Nahlíženo empiricky, je pravdou, že se stát vymyká většině právníckých osob identifikačními a jednatelskými kritérii, když lze jen souhlasit s tím, že se nezřizuje písemnou smlouvou, ani zakladatelskou listinou, nevzniká zápisem do rejstříku, nejsou zde ani statutární orgány státu<sup>17</sup>. Je ovšem sporné, zda je nezbytné tato identifikační a jednatelská kritéria považovat za pojmové znaky právnícké osoby, tedy zda každá právnícká osoba musí těmto identifikačním kritériím stanovaným občanským zákoníkem odpovídat. Domnívám se, že v případě, kdy právní řád na jiném místě v dostatečné míře určuje, kdo za stát jedná a jak lze stát v soukromoprávních vztazích identifikovat<sup>18</sup>, byť zvláště a rozdílně od „standardních“ právníckých osob, nelze shora vyjmenované u státu absentující znaky považovat za *essentialia* právnícké osoby.

Co se pak týče vytýkané absence způsobilosti samostatně odpovídat za své závazky vlastním majetkem<sup>19</sup>, situace je poněkud složitější. Je pravdou, že v některých případech za stát jedná a s jeho majetkem hospodaří jiná samostatná právnícká osoba, konkrétně státní organizace.<sup>20</sup> Druhým dechem je však nicméně třeba dodat, že v jiných případech, a to majoritně<sup>21</sup>, za stát právně jednájí entity bez právní subjektivity, organizační složky státu, a to způsobem předepsaným zákonem, přičemž je nepochybné, že právě stát sám je v takovém případě způsobilý skrze ně odpovídat za své závazky vlastním majetkem. Je-li proto nezbytné způsobilost samostatně odpovídat za své závazky vlastním majetkem řadit mezi pojmové znaky právnícké osoby, je pochybné, zda je nutné výjimečné situace, kdy za stát právně vystupuje jiná samostatná právnícká osoba, považovat přímo za negaci tohoto pojmového znaku u státu, či zda jde pouze o zvláštní úpravou stanovenou výjimku oproti jiným právníckým osobám. V tomto ohledu se přikláním k druhé jmenované variantě.

Vzhledem k výslovnému znění § 21 zák. č. 40/1964 Sb. bylo dle mého názoru neúčelné vytvářet složitou konstrukci negující text zákona. Prolomení výslovného

<sup>15</sup> BERAN, K. Proč není stát právníckou osobou? *Právní rozhledy*. 2006, č. 7, s. 261.

<sup>16</sup> Srov. § 51 a § 54 zák. o majetku ČR.

<sup>17</sup> BERAN, K. Proč není stát právníckou osobou? *Právní rozhledy*. 2006, č. 7, s. 255.

<sup>18</sup> Viz zákon o majetku ČR.

<sup>19</sup> BERAN, K. Proč není stát právníckou osobou? *Právní rozhledy*. 2006, č. 7, s. 259.

<sup>20</sup> Viz § 54 odst. 1 zák. o majetku ČR. Zároveň však je třeba vyzdvihnout majetkovou nesamostatnost státních organizací, v jejímž důsledku odpovídají-li státní organizace za své závazky svým majetkem, odpovídají *de facto* majetkem státu.

<sup>21</sup> Blíže viz oddíl 2.2.2 této publikace.

textu zákona, je-li vůbec právní teorií kdy taková možnost připouštěna, by muselo být skutečně možností *ultima ratio*, kdy ostatní představitelné výklady a teorie by vedly k absurdním důsledkům.<sup>22</sup> Lze-li ovšem situace, kdy za stát jednájí právně samostatné státní organizace (namísto jinak běžného jednání organizačních složek státu) považovat za výjimku pramenící ze zvláštního postavení státu, prolomení textu zákona nebylo na místě.

Problematické mi ostatně připadá tvrzení, že by stát měl pouze „v určitých situacích“<sup>23</sup> postavení právnické osoby. Je zřejmé, že v tomto případě je slovním spojením „určité situace“ poukazováno na rozdílnost postavení státu jakožto vrchnostenské instituce a postavení státu jakožto aktéra v soukromoprávních vztazích. Dovolím si nicméně tvrdit, že tyto „určité situace“ je nutno chápat spíše jako kontinuální a z pohledu fungování státu zcela zásadní stav. Stát kontinuálně vlastní majetek a nakládá (musí nakládat) s ním, a tato vlastnost státu je dle mého názoru s jeho moderní existencí naprosto nerozlučně spjatá. Není proto na místě preferovat definici státu jako nositele vrchnostenské moci a připsat mu pouze soukromoprávní subjektivitu jako další vlastnost.

I za právní úpravy před rekonstrukcí soukromého práva byl proto stát dle mého názoru právnickou osobou.

### 1.1.2 Stát za současné právní úpravy

Vzhledem ke shora popsanému rozporu mezi zákonem č. 40/1964 Sb. upravenými pojmovými znaky právnické osoby a postavením státu by ovšem bylo možné v zásadě argumentovat ve prospěch všech třech shora popsaných řešení (stát jako právnická osoba, stát jako právnická osoba *sui generis* či stát jako nositel vrchnostenské moci s pouhou soukromoprávní subjektivitou). To ovšem neplatí v intencích nové právní úpravy po rekonstrukci. Na vině některých nejasností ohledně charakteru státu v soukromoprávních vztazích byla totiž dle mého názoru i špatná systematika předchozí právní úpravy. Zákon č. 40/1964 Sb. jednak neobsahoval obecnou pasáž o osobách, jednak upravoval pojem, zřízení, omezení svéprávnosti, název, sídlo a další aspekty právnické osoby nekoncepčně ve stejném oddíle jako ustanovení o povaze státu. Právnická osoba tak byla v zásadě ztotožňována s právnickou osobou soukromého práva, resp. na jakékoliv členění právnických osob starý občanský zákoník rezignoval.

<sup>22</sup> Viz kupř. náleží Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96: „Soud přitom není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jenž mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.“ či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 4. 2009, sp. zn. 29 Cdo 3276/2008.

<sup>23</sup> BERAN, K. Proč není stát právnickou osobou? *Právní rozhledy*. 2006, č. 7, s. 261.

Nový občanský zákoník k věci přistupuje mnohem lépe. Hlava druhá první části občanského zákoníku pod rubrikou „Osoby“ obsahuje 5 dílů: Všeobecná ustanovení, Fyzické osoby, Právnícké osoby, Spotřebitel a Podnikatel, přičemž ustanovení stěžejní pro stát, tj. § 21 je součástí dílu „Všeobecná ustanovení“.

Všeobecná úprava nejprve vymezuje právní osobnost, a to jako způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti.<sup>24</sup> Důležitým ustanovením je § 18, který stanoví, že osoba je (buď) fyzická, nebo právnícká. Text ustanovení přitom neponechává prostor pro pochyby o jeho taxativním charakteru. Již čtením tohoto ustanovení by bylo možné dojít k závěru o tom, že stát je právníckou osobou, neboť 1) stát zjevně je způsobilý mít v mezích právního řádu práva a povinnosti, neboť mu je právní řád na mnoha místech připisuje<sup>25</sup>, a 2) stát není zcela určitě člověkem.

Po citovaném § 18 následuje níže podrobněji rozebrané vymezení právnícké osoby (§ 20) a pro stát zásadní § 21. Ze systematického pohledu je pak díl 3, rubrikovaný „Právnícké osoby“, který obsahuje specifickou úpravu ustavení a vzniku právníckých osob<sup>26</sup>, jejich názvu, sídla, orgánů, atd., vhodně oddělen od shora citovaných všeobecných ustanovení. Úprava dílu 3 se tak z povahy věci zásadně na stát aplikovat nebude, jelikož stát má vlastní právní úpravu soukromoprávního styku, představovanou především zákonem o majetku ČR, a dalšími předpisy, jak je o tom pojednáno níže.

Jak bylo výše naznačeno, platný občanský zákoník v § 20 právníckou osobu vymezuje jako organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Zkoumáme-li v těchto intencích povahu státu, dojdeme k závěru, že stát tomuto dvousložkovému vymezení právnícké osoby rovněž odpovídá. Stát je totiž nepopíratelně organizovaným útvarem. Z několika možných náhledů na organizaci státu mám za to, že je zde nejvhodnější reflektovat členění státu na organizační složky státu a další zvláštní entity, což je ostatně členění zavedené již vzpomínaným zákonem o majetku ČR.<sup>27</sup> Co se pak týče druhé podmínky, právní osobnost státu je uznána hned následujícím § 21 obč. zák.<sup>28</sup> Právní řád toto uznání zdvojuje, když i zákon o majetku ČR, na který § 21 obč. zák. v druhé větě odkazuje, opětovně doslova uvádí, že pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, je právníckou osobou.

Stát je tedy nepochybně, v souladu se shora citovaným vymezením obsaženým v § 20 obč. zák., právníckou osobou.

Z hlediska pojmových znaků právnícké osoby, které je vhodné vedle rozboru platné právní úpravy rovněž zkoumat, pak vycházím z výčtu představeného J. Hurdíkem, který uvádí, že charakteristickými rysy utvářejícími základní koncept právnícké osoby jako v právním smyslu samostatné osoby jsou role státu, resp. práva při vzniku

<sup>24</sup> Viz § 15 odst. 1 obč. zák.

<sup>25</sup> Viz kupř. § 13 odst. 1 zák. o majetku ČR.

<sup>26</sup> Bylo by možné dodat právníckých osob „soukromého práva“.

<sup>27</sup> K tomu blíže viz kapitola 2 této publikace.

<sup>28</sup> Ustanovení § 21 obč. zák.: „Stát se v oblasti soukromého práva považuje za právníckou osobu. Jiný právní předpis stanoví, jak stát právně jedná.“

právnické osoby, dále právní subjektivita, způsobilost k právním úkonům, delikttní způsobilost, organizační struktura a systém jejího fungování a konečně příslušnost právnické osoby k určitému právnímu řádu.<sup>29</sup>

Role státu, resp. práva při vzniku právnické osoby je prvním a zároveň nejspornějším pojmovým znakem. Zatímco právnickým osobám veřejného práva stát dává přímo vzniknout svým individuálním veřejnoprávním aktem, nebo svým vyhlášeným zákonem, a právnickým osobám soukromého práva umožňuje vzniknout za podmínek daných svým právním řádem, u samotného státu je jeho vlastní role paradoxním rysem. Lze však přesto konstatovat, že stát bere sám sebe v potaz, neboť právní řád jej uznává, jak bylo uvedeno výše. Dalším pojmovým rysem dle Hurdíka je právní subjektivita, kterou stát disponuje, neboť mu právní řád v mnoha ohledech přiznává práva a povinnosti. Způsobilostí k právním úkonům (k právnímu jednání) jakožto i delikttní způsobilostí stát rovněž disponuje, přičemž podrobnou úpravu obsahuje zákon o majetku ČR, který dále obsahuje i organizační strukturu a systém fungování státu v soukromoprávním styku. Příslušnost státu k určitému právnímu řádu, tj. k právnímu řádu České republiky, je zřejmá.

### 1.1.3 Vlastnosti státu jako právnické osoby

Platný občanský zákoník dále na rozdíl od zákona č. 40/1964 Sb. provádí distinkci mezi právnickými osobami veřejného a soukromého práva. Neposkytuje už však ani definice veřejnoprávní či soukromoprávní právnické osoby, ani jejich jasné diferenciacní prvky. V souladu s Hurdíkem si lze povšimnout, že je zákonodárcem u veřejnoprávních právnických osob poukazováno toliko na jejich zřízení podle norem veřejného práva.<sup>30</sup>

V návaznosti na to si můžeme položit otázku, zda je stát občanským zákoníkem řazen mezi veřejnoprávní právnické osoby. Ačkoliv Hurdík v komentáři k § 20 obč. zák. odpovídá na tuto otázku krátce a kladně, když konstatuje, že stát je „vzhledem k znění § 21 obč. zák. 1964 i § 21 obč. zák.“ právnickou osobou veřejného práva<sup>31</sup>, domnívám se, že je vhodnější stav věcí popsat podrobněji.

Ustanovení § 21 obč. zák. v první větě stanoví, že stát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu. Uplatněním gramatického výkladu na shora citovanou větu dospějeme toliko k závěru, že zákonodárce zde konstruuje nevyvratitelnou právní domněnku, kterou zároveň, jak uvedeno výše, považujeme za uznání právní osobnosti státu zákonem ve smyslu § 20 obč. zák. Zákon nicméně už nedodává právní osobnosti státu přívlástek veřejnoprávní či soukromoprávní. V souladu s tím, co bylo o státu konstatováno v úvodu této podkapitoly, by bylo

<sup>29</sup> HURDÍK, J. *Právnické osoby a jejich typologie*. 2. dopl. vyd. Praha: Beck, 2009, s. 13.

<sup>30</sup> HURDÍK, J. § 20 [Právnická osoba]. In: LAVICKÝ, P., a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014.

<sup>31</sup> Tamtéž, s. 153.