

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra obchodního práva

Diplomová práce

STÁTNÍ PODNIK

Tomáš Hokr

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Vít Horáček, Ph.D.

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 5. dubna 2012

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.“

V Praze, dne

.....

Poděkování

Chtěl bych na tomto místě poděkovat vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Vítu Horáčkovi, Ph.D. za připomínky a čas, který věnoval mé práci a také JUDr. Darině Nagyové za cennou konzultaci v oblasti praktického fungování státního podniku.

Své rodině a přítelkyni bych chtěl poděkovat za podporu a pochopení nejen při vypracování práce, ale i během studia.

Obsah

Seznam použitých zkratek	6
1. Úvod	7
2. Státní organizace	8
2.1. Právní úprava státních organizací	8
3. Státní podnik	10
3.1. Právní úprava	10
3.1.1. Vztah k zákonu o majetku státu	11
3.2. Právní subjektivita	12
3.3. Soukromoprávní nebo veřejnoprávní povahy?	14
3.3.1. Kritérium založení, způsob vzniku	15
3.3.2. Kritérium osoby zřizovatele	16
3.3.3. Kritérium subjektu vytvářejícího jednotlivé orgány instituce	16
3.3.4. Kritérium existence státního dohledu	16
3.3.5. Kritérium účelu	17
3.3.6. Kritérium skutečně vykonávané činnosti	19
3.3.7. Kritérium postavení osoby v právním řádu	20
3.4. Majetek podniku	21
3.4.1. Obchodní majetek	21
3.4.2. Určený majetek vs. ostatní majetek	21
3.5. Právo hospodařit	22
3.6. Zá vazky	26
3.7. Etapy existence	27
3.7.1. Založení podniku	27
3.7.2. Zrušení podniku	30
3.7.3. Sloučení, splynutí a rozdělení	30
3.7.4. Likvidace	31
3.8. Statut podniku	33
3.9. Orgány podniku	34
3.9.1. Ředitel	34
3.9.2. Dozorčí rada	36
3.9.3. Zákaz konkurence	39
3.10. Jednání státního podniku	40
3.11. Vnitřní organizace a řízení	42
3.12. Fondy	43
3.13. Účetnictví	44

4. Státní podnik v souvislostech.....	46
4.1. Trestní odpovědnost právnických osob	46
4.2. Veřejné zakázky	49
4.3. Hospodářská soutěž.....	53
4.3.1. Ochrana hospodářské soutěže	53
4.3.2. Veřejná podpora	56
4.4. Veřejná kontrola.....	59
4.4.1. Státní kontrola.....	60
4.4.2. Finanční kontrola	61
4.4.3. Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu	62
4.5. Poskytování informací	63
5. Státní podnik a jeho budoucnost.....	65
5.1. Státní podnik - současnost	65
5.2. Scénáře realizace podnikání státu	66
6. Státní podnik a jeho problémy	68
7. Závěr.....	70
Seznam právních předpisů a judikatury	71
Právní předpisy	71
Právní předpisy EU	72
Judikatura	72
Seznam použité literatury	74
Knihy.....	74
Odborné články.....	74
Zpravodajské články	75
Ostatní.....	75
Abstrakt	77

Seznam použitých zkratk

ZSP	zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku
ZMS	zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
ObčZ	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
ObchZ	zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník

1. Úvod

Jedním ze základních práv a nejdůležitějším věcným právem je právo vlastnické. Pro jeho subjekty je charakteristická rovnost před zákonem. Ta je stanovena předně v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále Listina) a dále v § 124 zák. č. 40/1964 Sb. (dále občanský zákoník). Avšak ústavními a zákonnými předpisy zakotvená rovnost subjektů vlastnického práva se netýká předmětu vlastnického práva. Skutečnost, že některý majetek může být ve vlastnictví jen některých osob, je právně zakotvena v čl. 12 odst. 2 Listiny a také v § 125 odst. 2 občanského zákoníku. Není náhodou, že tyto ustanovení následují ty pojednávající o rovnosti subjektů vlastnického práva. Snahou zákonodárce bylo říci, že nejenže není možné garantovat úplnou rovnost předmětu vlastnického práva, ale že nerovnost v předmětu je naopak nutná a potřebná a je dána charakterem tohoto majetku nebo zájmem společnosti.

Ústavodárce a zákonodárce pak měl především na mysli státní vlastnictví a stát jakožto specifickou právnickou osobu, veřejnoprávní korporaci. Státní vlastnictví, jež je širším předmětem této práce, má zvláštní charakter projevující se nejen veřejnoprávními ale i soukromoprávními formami. A právě jednou z těchto forem, státním podnikem, se zabývám ve své práci. Kromě jeho zevrubného popisu, je mým cílem zařadit státní podnik v kontextu ostatních právních předpisů, demonstrovat podmínky příp. možností aplikace a upozornit na rizika z toho vyplývající. V některých případech, pakliže je to vhodné, budu srovnávat právní postavení státních podniků s ostatními státními organizacemi, příp. organizační složkou státu a akciovou společností.

Přestože se primárně zabývám státními podniky, tak jak jsou v současnosti upraveny platným zákonem o státním podniku, jakož i tímto zákonem, budu se částečně věnovat i ostatním státním podnikům a také teoretickými aspekty spjatými se státním (veřejným) podnikem a státním vlastnictvím.

2. Státní organizace

Stát vykonává vlastnické právo k majetku prostřednictvím svých organizačních složek, státních organizací (se zvláštním postavením Pozemkového fondu) a účastí v soukromoprávních formách podnikání (akciové společnosti).

Státní organizace jsou právními osobami hospodařící s majetkem státu. Jejich základní charakteristika a také rozdíl od soukromoprávních forem podnikání spočívá v nemožnosti vlastnictví. Majetek, se kterým hospodaří, je majetek státu a taktéž veškerý majetek (i pohledávky), který nabývají v průběhu podnikatelské činnosti, nabývají pro stát. Na rozdíl od organizačních složek státu však mají způsobilost jednat svým jménem (důsledky těchto jednání se však nutně dotýkají státu)¹ a zavazovat se.

Pojem „státní organizace“ je v platném právu chápán v dvojitým významu. V užším smyslu se jedná o specifickou formu státního podniku, která nese toto pojmenování. V současnosti má tuto formu pouze Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, která vznikla zákonem č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

V širším smyslu se pak jedná o pojmenování celé kategorie státních právnických osob, které se vyznačují výše zmíněnými vlastnostmi. Do této kategorie se řadí:

- Státní příspěvkové organizace,
- Státní podniky,
- Budějovický Budvar, národní podnik a
- jiné státní organizace zřízené (založené) na základě zvláštního právního předpisu nebo zvláštním právním předpisem.

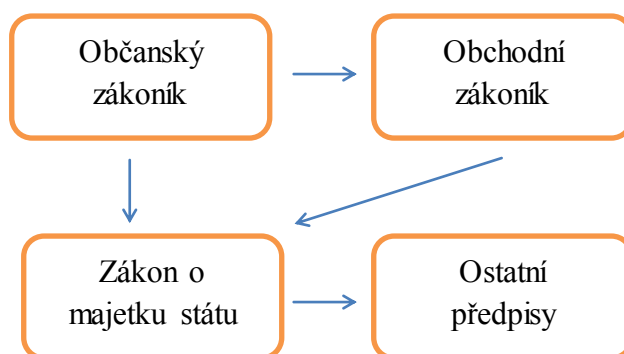
2.1. Právní úprava státních organizací

Státní organizace jsou ustaveny a jejich hospodaření s majetkem se řídí zvláštními právními předpisy a také zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále zákon o státním majetku

¹ Viz také srovnávací tabulka v bodu 3.5. Právo hospodařit.

nebo ZMS), pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Ačkoliv zákon o státním majetku obsahuje úpravu platnou pro organizační složky státu, použije se i na právní postavení státních organizací s některými odlišnostmi stanovenými v § 54 a násl. Vedle toho se na některé státní organizace aplikuje i zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále zákon o rozpočtových pravidlech).

Stát jako právnická osoba a účastník majetkoprávních vztahů se zásadně řídí obecnými ustanoveními občanského a obchodního zákoníku, pokud pro něj zvláštní právní předpisy nestanoví něco jiného. ZMS má tedy vztah speciality k těmto dvěma předpisům. Působí však i subsidiárně vůči ostatním předpisům zabývajícím se majetkem státu². O obecné hierarchii předpisů viz následující ilustrace:



Vyloučení aplikace určitého právního předpisu v některých záležitostech může být dána nejen základními interpretačními pravidly, tj. např. povahou speciality k ustanovením obecného právního předpisu, ale též samotným ustanovením zákona. Taktéž ZMS vyloučil použití tohoto zákona ohledně subjektů v určité roli. Konečně použití určitého právního předpisu nebude možné z důvodu povahy státu jako právnické osoby sui generis³. Specificita státu musí být poměřována při každé aplikaci obecného právního předpisu.

² Blíže HAVLAN, Petr a kol. *Majetek státu v platné právní úpravě: Praktická právnická příručka*. 3. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha: Linde, 2010, s. 28.

³ Blíže tamtéž.

3. Státní podnik

Pokud se máme zabývat významem pojmu „podnik“, zákonitě se nevyhneme rozlišení mezi vlastníkem a jeho podnikem. Česká i evropská teorie shodně definuje podnik jako organismus schopný plnit produkční funkci, vzniklý jako výsledek podnikatelského usilování vlastníka. Jeho základní charakteristikou je dynamika a základní funkcí je produkce. Generuje nejenom zboží a služby, ale především zisk pro vlastníky, jako satisfakce plynoucí z podnikatelského úsilí a významný motivační faktor.⁴

Použití tohoto termínu tedy především vyjadřuje ekonomický pohled na organismus, který je však provozován jedním nebo více vlastnickými subjekty. Tedy není vyjádřením právní formy subjektu ani ho nelze s právní formou subjektu ztotožňovat. I v evropském právu se v případě subjektu mluví o společnosti, fyzické či právnické osobě, v některých případech obecněji o entitě nikoli však o podniku⁵.

Státní podnik však není vyjádřením tohoto významu, ale specifickým podnikatelským subjektem upraveným v českém právu.

3.1. Právní úprava

Zákonnou úpravu státního podniku můžeme nalézt především v zákoně č. 77/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále zákon o státním podniku nebo ZSP). Podniky v režimu tohoto zákona vznikly jednak přizpůsobením stávajících podniků (tj. z většiny těch vzniklých podle zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů) na základě § 20 odst. 1 ZSP a také založením podle tohoto zákona. Tato úprava se nevztahuje na řadu státních podniků, které fungovaly v režimu již zrušeného zákona č. 111/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů a do nové úpravy již nepřešly. Tyto podniky jsou dnes však již většinou v likvidaci, a tak nemají valného významu.

Další možností je vznik státního podniku podle zvláštního zákona. To je i případ zákona č. 305/2000 Sb., o povodích, který dal vzniknout 5 novým státním podnikům, tj. Povodí Labe, Povodí Moravy, Povodí Odry, Povodí Ohře a Povodí Vltavy, která měla do této doby podobu akciových společností. Tato situace se poněkud vymyká trendu, protože je spíše možné

⁴ Blíže PELIKÁNOVÁ, Irena. *Obchodní právo*. 1.díl : Úvod do obchodního práva, osoby v podnikání. Praha: ASPI, 2010, s. 207.

⁵ Blíže tamtéž, s. 208.

sledovat tendenci (a to nejen v rámci ČR ale i EU) převodu speciálních forem státního podnikání do běžných soukromoprávních forem upravených nejčastěji obchodním zákoníkem, ač je vlastnictví státem zachováno. Tyto podniky Povodí se řídí ustanoveními zákona o státním podniku jen do té míry, pokud tento zákon nestanoví jinak. ZSP je proto obecným předpisem jejich úpravy, zákon č. 305/2000 Sb. je pak speciální úpravou aplikovatelnou pouze pro těchto pět podniků.

3.1.1. Vztah k zákonu o majetku státu

Původní koncept počítal s navázáním zákona o státním podniku na zákon o majetku státu. Předpokládalo se, že ZMS (který byl nakonec přijat až tři roky po zákonu o státním podniku) a zákon o státním podniku budou ve vzájemném vztahu zákona obecného a zvláštního, a že tedy by ZMS platil v případech, kdy zákon o státním podniku nestanoví jinak⁶. K tomu i došlo, avšak tento koncept neměl dlouhého trvání. Novela zákona zahrnující změny týkající se především obchodních společností subsidiární použití zákona o majetku státu ve vztahu ke státním podnikům zcela vyloučila⁷. Pro úplnost je potřeba říci, že novela vyloučila působnost zákona o majetku státu pouze ve vztahu ke státním podnikům založeným podle ZSP, včetně těch, které se považují za založené podle uvedeného zákona, ve vztahu ke státním organizacím, které se uvedeným zákonem v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem řídí, a také ve vztahu k podniku Budějovický Budvar, národní podnik (§ 54 zák. č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích ve znění pozdějších předpisů).

Při pátrání o důvodech, proč k tomuto došlo, částečně napoví důvodová zpráva nikoli k předmětnému zákonu avšak k novele ZSP, která ji časově předchází. Ta přibližuje, proč předkladatel dospěl k nutnosti změn v právním vztahu výše zmíněných předpisů. Předkladatel se odvolával na zkušenosti s aplikací zákona o majetku státu, z nichž vyplynulo, že zavedení obecného režimu zákona o majetku státu pro hospodaření s majetkem státu mělo za následek téměř úplné podřízení státních podniků tomuto zákonu. Výsledkem podřízení mnohem komplexnějšímu a relativně přísnějšímu zákonu měl být nesoulad s povahou státních podniků, konkrétně např. s jejich finanční samostatností či a podnikatelskými aspekty jejich činnosti⁸.

⁶ srov. Vláda České republiky. Sněmovní tisk 23: Návrh zákona o státním podniku. Důvodová zpráva [online]. [cit. 2011-03-01]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t002300.htm>>.

⁷ Čl. VIII bod 5 zákona č. 88/2003 Sb.

⁸ Blíže Vláda České republiky. Sněmovní tisk 1101: Vládní návrh novely OSŘ ve vztahu k Fin. prokur. Důvodová zpráva [online]. [cit. 2011-15-02]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=1101>>.

Důvodová zpráva shledávala největší úskalí v pravidlech hospodaření s majetkem státu, a proto navrhovala posílit v této oblasti právní úpravu v zákoně o státním podniku s tím, že vztah speciality ve vztahu k zákonu o majetku státu měl být zachován. Toto se však zákonodárci pravděpodobně nezdálo dostatečné, a tak o rok později byla působnost ZMS na státní podniky úplně vyloučena. Výsledkem je, že řada státních podniků je upravena jen dvaceti sedmi paragrafy zákona o státním podniku, což činí ze státního podniku nejméně regulovanou podnikající právnickou osobu.

Nelze však nezmínit, že výše zmíněné neplatí pro všechny státní podniky (viz výše), ač se vztahuje na drtivou většinu těch dosud ekonomicky aktivních. Pro státní podniky, jež fungovaly v režimu zákona č. 111/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a které do nové úpravy již nepřešly, je nadále subsidiární použití zákona o majetku státu přípustné.

3.2. Právní subjektivita

Státní podnik je subjekt podnikající s majetkem státu. Zákon v §2 odst. 1 ZSP výslovně přiznává podniku statut právnické osoby, a tím zároveň i způsobilost nabývat práva a povinnosti jako subjekt. Zákon ve výše uvedeném dále stanovuje, že podnik provozuje podnikatelskou činnost vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Zmíněním jednoho z hlavních atributů způsobilosti k právům a povinnostem společně s označením podniku za právnickou osobu, zákonodárce nenechává nikoho na pochybách, co bylo jeho hlavním záměrem – přiznat právní subjektivitu. Na rozdíl od organizačních složek státu tedy zákon přiznává státnímu podniku právní subjektivitu a statut právnické osoby, avšak zároveň mu zapovídá nejen vlastnictví k majetku, se kterým má právo hospodařit při svém vzniku, ale také jakoukoliv teoretickou možnost vykonávat vlastnické právo k jakémukoliv majetku (více bod 3.4. Majetek podniku). V kombinaci se skutečností, že státní podnik je možné založit pouhým rozhodnutím orgánu státní správy, se toto setkává s ostrou odbornou kritikou⁹. Možnost založit právnickou osobu rozhodnutím orgánu státní správy je podle nich zcela neslučitelná s právní orientací státu po roce 1989¹⁰. Dalším ohniskem kritiky je právě absence majetku. Autoři pro tuto konstrukci státního podniku nenachází v teorii místo. Prvním pojmovým znakem, tj. vlastností, ale zároveň i předpokladem existence, by podle nich měla být způsobilost vlastnit majetek (tj. být subjektem vlastnického práva jako subjektivního

⁹ Blíže STUNA, S., ŠVESTKA, J. Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 1999, 6, s. 289-290.

¹⁰ Blíže tamtéž, s. 292.

soukromého práva). Vlastnictví majetku je výrazem ekonomické nezávislosti a absolutní relevance vůči všem ostatním subjektům potkávajících se ve směnných – závazkových vztazích. Majetková samostatnost je také předpokladem samostatné majetkové odpovědnosti. Tyto dvě vlastnosti (majetková samostatnost a samostatná majetková odpovědnost) jsou pak podmínkou způsobilosti subjektu vystupovat v soukromém právu vlastním jménem (*suo nomine*). Autoři uzavírají, že subjekt, který žádný majetek nevlastní a který tudíž nemůže být ve sféře soukromého práva ani samostatně odpovědný, nelze jako právnickou osobu kvalifikovat. Přestože dále připouští existenci právnických osob veřejného práva, jež jsou nositeli veřejnoprávních oprávnění, vzhledem k předmětu činnosti státních podniků (podnikání), jež je čistě soukromoprávní, považují tuto otázku za spornou¹¹. Z tohoto lze odvodit, že podle některých názorů, s nimiž se ztotožňuji, nelze právní subjektivitu přiznat prostým uvozením v textu zákona. Subjektivitu by tedy bylo možné přiznat jen na základě jednoty formálně-právního a materiálně-právního uvození, tj. jinými slovy výrok o přiznání subjektivity a statutu právnické osoby musí být doprovázen příslušnými právy a odpovídajícími povinnostmi (více o tomto viz níže).

Na druhou stranu se lze setkat i s názory zcela opačnými¹². Tyto vycházejí z teze, že je třeba důsledně odlišovat pojem právní subjekt od pojmu právnická osoba a pracovat s oběma pojmy nezávisle. Právní subjekt je tedy „ten, komu právní předpis přiznává určité právní postavení, například mít určité právo nebo povinnost, způsobilost vyvolat svým jednáním nebo svou nečinností právní následky atd. Přitom je každý subjektem práv pouze v takovém rozsahu, v jakém je mu právním předpisem způsobilost k právům a povinnostem přiznána“¹³. Právnické osoby jsou pak „takové subjekty práva, které mají způsobilost k právům a povinnostem z občanskoprávních vztahů, a to v plném rozsahu stanoveném právními předpisy“¹⁴, což lze omezit pouze zákonem. Právní subjekt je tedy pojmem širším, zahrnujícím i právnickou osobu. To znamená, že každá právnická osoba je zároveň i právním subjektem, zatímco ne každý subjekt je i právnickou osobou. Pokud toto vezmeme za předpoklad, pak právnická osoba může mít v určitém ohledu méně práv než právní subjekt, který je pouhou součástí právnické osoby, ale sám právnickou osobou není. Protože není mezi pojmem právnická osoba a způsobilostí být vlastníkem, tj. subjektivním právem bezprostřední vztah, může být i státní podnik bez možnosti nabývat majetek, pokud tak zákon stanoví. Ve

¹¹ Tamtéž, s. 290-292.

¹² srov. BAUDYŠ, P. Právnická osoba, organizace a právní subjektivita. *Právní rádce*. Praha: Economia a.s., 1998, 3, s. 37.

¹³ Tamtéž.

¹⁴ Tamtéž.

výsledku je pak zcela na libovůli zákonodárce, kterými subjektivními právy a povinnostmi (včetně způsobilosti nabývat a vlastnit majetek) právnickou osobu vybaví právě prostřednictvím omezovací pravomoci. Osobně mám určité pochybnosti, zda je možné tyto dva pojmy takto snadno oddělit a zacházet se všemi právy a povinnostmi jednotně bez přidělení vyššího významu či důležitosti některým z nich. Nelze také nezmínit, že v tomto druhém případě byl cílem autora deskriptivní popis pojmů s ohledem na současné právní předpisy, tedy hledisko *de lege lata*, zatímco v prvním případě autoři zvolili při poznávání práva převážně hledisko *de lege ferenda*.

Ačkoliv tedy nelze popřít, že koncept nastavený v ZSP není v souladu s tradiční civilistickou naukou, soudní praxe existenci a specifickou povahu těchto subjektů toleruje¹⁵. Taktéž i řada teoretiků, hledající místo pro takový subjekt v teoretickém systému, označuje státní podnik slovy „zvláštní“¹⁶, „specifický“¹⁷, tj. za exces při úpravě státních forem podnikání s tím, že dále nezpochybňují jeho právo existence.

3.3. Soukromoprávní nebo veřejnoprávní povahy?

O rozlišení, zdali je státní podnik vzhledem ke své specifické povaze subjekt soukromoprávní či veřejnoprávní povahy se pokoušeli již autoři výše, přestože nikoli podrobně. Toto rozlišení není jen zajímavé z pohledu výše zmíněné civilistické nauky, ale má konkrétní praktický dopad. Řada zákonů totiž ukládá veřejnoprávním subjektům zvláštní práva či povinnosti. A protože použité formulace v některých právních předpisech jsou velmi vágní, je potřeba i v případě státního podniku odpovědět na tuto otázku.

Určitý návod jak postupovat při rozlišování mezi soukromoprávní a veřejnoprávní povahou právnické osoby nám nabízí Stuna a Švestka¹⁸. Autoři spatřují hlavní rozdíl ve způsobu vzniku, v rozsahu činnosti a účelu právnických osob. Nejvyšší správní soud pak ve sporu *Horník vs. Letiště Praha, s.p.*, o poskytování informací, označil za rozhodující kritérium přítomnost soukromoprávního úkonu v procesu vzniku daného státního podniku¹⁹, což bylo

¹⁵ srov. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 31. října 1995, sp. zn. I. ÚS 59/95 a rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 6. března 1996, sp. zn. II Odon 4/96.

¹⁶ srov. ELIÁŠ, K., BARTOŠÍKOVÁ, M., POKORNÁ, J. a kol. *Kurs obchodního práva: Právnické osoby jako podnikatelé*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 589.

¹⁷ srov. PLÍVA, Stanislav. *Hospodaření majetkem státu*. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 17 a násl.

¹⁸ STUNA, S., ŠVESTKA, J. Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 1999, 6, s. 291.

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2006, č. j. 6 As 52/2004-67

následně korigováno judikátem Ústavního soudu²⁰. Ten ve svém nálezu vyvodil, že diferenciace veřejné instituce od instituce soukromé je možná pouze po zvážení povahy zkoumaného subjektu na základě více než jednoho kritéria a zařadil mezi kritéria, z kterých je možno povahu rozpoznat, kromě způsobu vzniku a účelu instituce také hledisko osoby zřizovatele, subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce a existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce. Mezi relevantní hlediska tudíž podle argumentace Ústavního soudu patří:

- způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),
- hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci),
- subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),
- existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci),
- veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

Protože se však mohou v rámci jednoho subjektu prolínat znaky soukromoprávní i veřejnoprávní, Ústavní soud vychází z toho, že rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé je "převaha" znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické.

3.3.1. Kritérium založení, způsob vzniku

Státní podnik nepochybně vykazuje některé znaky veřejnoprávní povahy. Státní podnik se zakládá zakládací listinou, kterou jménem státu vydává příslušné ministerstvo. Zakládací listina je přitom zakladatelským dokumentem ve smyslu obchodního zákoníku. Podnik také vzniká dnem, ke kterému byl zapsán do obchodního rejstříku, což je úprava velmi blízká úpravě obchodních společností a družstev v obchodním zákoníku. To vše tedy ukazuje na soukromoprávní povahu. Ústavní soud však hovoří o potřebě zkoumat celkovou míru ingerence státu při vzniku, zániku instituce a také při jeho změnách (sloučení, splynutí a

²⁰ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, který doplňuje předešlý nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02.

rozdělení). Tady vlastní vůle u státního podniku poněkud absentuje a naopak o všech významnějších záležitostech rozhoduje stát z pozice zakladatele.

Ústavní soud také demonstruje veřejnoprávní prvek na ustanovení ukládající zakladateli povinnost zrušit státní podnik v některých případech. Toto by bylo jen velmi těžko představitelné v případě soukromoprávní instituce.

3.3.2. Kritérium osoby zřizovatele

Podle ustanovení § 3 odst. 1 ZSP, je zakladatelem státního podniku stát, jehož jménem potom vykonává funkci zakladatele příslušné ministerstvo. Je přitom zcela zřejmé, že jedním z charakteristických znaků veřejné instituce je její zřizování státem. Zakládá se však rozhodnutím státního orgánu nikoli zvláštním zákonem. A jak upozorňují Stuna a Švestka, pro právnické osoby veřejnoprávního typu je „příznačné, že jsou, resp. by měly být, zřizovány zvláštními zákony“²¹. V našem případě se však jedná o pouhé rozhodnutí, což by naopak mohlo evokovat teoretické vymezení právnické osoby korporačního typu.

3.3.3. Kritérium subjektu vytvářejícího jednotlivé orgány instituce

Orgány podniku jsou ředitel a dozorčí rada. Podle ZSP ředitele jmenuje a odvolává ministr nebo vláda v těch případech, kdy si toto právo vyhradí. Členové dozorčí rady jsou pak ze dvou třetin jmenováni a odvoláváni zakladatelem, přičemž pouze jedna třetina členů dozorčí rady je volena a odvolávána zaměstnanci podniku na základě výsledků voleb. V tomto případě lze zcela přisvědčit Ústavnímu soudu o veřejnoprávní povaze subjektu.

3.3.4. Kritérium existence státního dohledu

Ústavní soud nalézá státní dohled u státního podniku v obecné teoretické rovině v důvodové zprávě ve větách, jež uvádí, že „Pravomoci zakladatele, který zde plně reprezentuje vlastníka - tedy stát, kontrolovat podnik, musí být takové, aby na jedné straně plně zabezpečily odpovídající garance péče o státní podnik... Proto půjde především o koncepční a schvalovací funkce.“ Je však možné nalézt řadu konkrétních ustanovení, např. při schvalování účetní závěrky a výroční zprávy, kontroly, zda potřeby státu, které podnik svou podnikatelskou činností zabezpečuje, jsou zajišťovány účelně a hospodárně, dále právo a

²¹ STUNA, S., ŠVESTKA, J. Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 1999, 6, s. 292.

povinnost státu požadovat informace o hospodářské činnosti a stavu majetku podniku. Dále jde o kontrolu a ověřování těchto informací (více o veřejné kontrole viz bod 4.4. Veřejná kontrola).

Z uvedeného je tedy možné usuzovat na existenci státního dohledu, a to v míře odpovídající dohledu nad veřejnou institucí.

3.3.5. Kritérium účelu

Každá forma podnikání musí mít účel, tj. společenské poslání, které ospravedlňuje její existenci vedle ostatních forem podnikání. Taktéž i státní podnik jako specifická forma státního podnikání musí mít určitý v zákoně obsažený nebo ze zákona odvoditelný účel, jenž by vysvětloval smysl založení a vedení některých subjektů ve formě státního podniku. Ústavní soud definuje instituci zřízenou za veřejným účelem jako tu, „která byla zřízena k uspokojování veřejných či celospolečenských potřeb; má za účel prospět nikoli jen zájmům svým, nýbrž uspokojuje svou činností také potřeby veškerenstva nebo alespoň neurčité části subjektů, jimž činnost instituce slouží k dobru“.

Podle zákona o státním podniku (§ 3 odst. 2 ZSP) jsou podniky zakládány k uspokojování zájmů:

- významných celospolečenských
- strategických
- nebo veřejně prospěšných.

Zákon dále o těchto zájmech nehovoří ani je více nespecifikuje. Použitím jazykového výkladu však lze mít v zásadě za to, že v případě strategických zájmů má zákon na mysli podniky zastávající nějakou roli v obranné politice země, tj. především ty v působnosti Ministerstva obrany ČR a dále průmyslové podniky, jejichž předmět činnosti je významný z hlediska ekonomické politiky země. Veřejně prospěšné zájmy pak mohou být všechny ty, které přispívají k veřejnému blahu, tj. kulturní, sociální a jiné sledující převážně veřejný prospěch. Významné celospolečenské zájmy mohou být chápány jako zbytková kategorie, jež je natolik obecného rozsahu, že odůvodňuje vedení téměř jakéhokoliv podniku v režimu tohoto zákona, a tudíž nesvazuje zakladatele.

Účel, za kterým byl státní podnik založen, je také významný z hlediska § 6 odst. 3 písm. a) ZSP. V případě, že by totiž podnik ztratil oprávnění k podnikatelské činnosti, je potřeba

rozhodnout, zda tato činnost nebyla činností ve smyslu tohoto ustanovení, tj. činností, za jejímž účelem byl podnik založen. Pak by se na podnik vztahoval obligatorní důvod pro zrušení podniku zakladatelem. Není však zcela zřejmé, jak identifikovat činnost, za jejímž účelem byl podnik založen. Zřejmě je možné vycházet z hlavního předmětu podnikání (§ 4 odst. 3 písm. c)), protože by dělení předmětu činnosti na hlavní a vedlejší jinak postrádalo smyslu.

Přestože má zákonná formulace spíše povahu pouhé deklarace, je zřejmé, a to i podle názoru Ústavního soudu, že se jedná o vyslovení veřejného účelu. Ústavní soud takovou nepřímou deklaraci nalézá i v ustanovení § 15 písm. h) ZSP, dle kterého "zakladatel kontroluje, zda potřeby státu, které podnik svou podnikatelskou činností zabezpečuje, jsou zajišťovány účelně a hospodárně". Státní podnik tedy má povinnost zajišťovat potřeby státu, přičemž potřeby státu jsou potřebami veřejnými.

Dalším hlediskem může být přítomnost skutečnosti uznání "všeúčitečnosti" a veřejnoprávního rázu účelu příslušného subjektu v právním řádu, která se projevuje se přiznáním určitých privilegií danému subjektu. V případě státního podniku je tak možné vyzorovat „zvýšenou ochranu vlastnictví státu ve srovnání s vlastnictvím jiných subjektů, jestliže určený majetek nemůže být postižen výkonem rozhodnutí pro pohledávky věřitelů státního podniku“

Za veřejný účel může být přitom právním řádem uznána i existence záruk (zde lze odkázat na bod 3.3.4. Kritérium účelu) a podpůrně také činnost státního podniku v podobě hospodaření s majetkem státu.

Podle mého názoru lze však rozeznávat dvojitý účel. Od účelu, ke kterému byl státní podnik založen (tj. smyslu a cíle, který tu byl v době vzniku), je potřeba odlišit účel, za jakým je podnik provozován (tudíž ten, odůvodňující jeho pokračování v existenci, tj. proč by neměl být zrušen).

Optikou tohoto pohledu je nutné stanovit, v jaké formě je element přítomen. Účel, za jakým státní podnik provozován, není výslovně vymezen v zákoně, lze ho však odvodit z předmětu činnosti. Předmětem činnosti státního podniku je podnikání. Podnikání je jako pojem definován v obchodním zákoníku jako soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku (§ 2 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Státní podnik

však není obchodní společností ve smyslu obchodního zákoníku, tudíž účelem podnikání nemusí být dosažení zisku. Přesto k němu podnik nutně směřovat musí. Podnikající subjekt, který nevytváří zisk, nemůže v dlouhodobém horizontu existovat. Navíc pro subjekty, které z hlediska své povahy vytvářet zisk nemohou, jsou vhodnější jiné právní formy (např. příspěvkové organizace). Tady tedy lze spíše usuzovat na soukromoprávní prvek.

Účel, ke kterému byl státní podnik založen, sice vypovídá o veřejnoprávnosti jeho povahy; účelem, za jakým je podnik provozován, však spíše připomíná právnické osoby soukromoprávní povahy. Zákonný účel však může být naplněn pouze jejich kombinací, tj. podnikáním v souladu s danými zájmy. O kombinaci obou aspektů nepřímo hovoří také důvodová zpráva, když stanoví, že podniku je třeba umožnit svobodně vykonávat ekonomické a obchodní aktivity, ale že tyto musí být zároveň v souladu se strategickým významem podniku²². Přesto však hodnocení účelu podniku vyznívá nepochybně pro veřejnoprávní povahu.

3.3.6. Kritérium skutečně vykonávané činnosti

Ústavní soud ve svém nálezu předložil pět hledisek, ze kterých je možno usuzovat na soukromoprávní nebo veřejnoprávní povahu subjektu. Mám však za to, že Ústavní soud neměl ambici podat seznam hledisek vyčerpávajícím způsobem. Spíše lze říci, že se snažil pojmenovat ta nejdůležitější. Přesto si myslím, že pro úplnou analýzu je nezbytné se zmínit o dalších dvou, které však Ústavní soud nezmínil.

Jedním z nich je hledisko skutečně vykonávané činnosti. Ač je toto kritérium často ztotožňováno s účelem, za kterým byl podnik založen či účelem, za kterým je podnik provozován, význam tohoto kritéria opravňuje i jeho zhodnocení samostatně²³. Obsahem tohoto kritéria je především zhodnocení konkrétních činností, kterými se podnik skutečně zabývá a srovnání s podniky vykonávající obdobné činnosti ač veskrze soukromoprávní povahy. Pokud totiž nalezneme podnik vykonávající srovnatelné podnikatelské činnosti, přestože není pochyb o jeho soukromoprávní povaze, lze usuzovat o jeho povaze obdobným způsobem. Nevýhodou tohoto kritéria je pak individuální povaha každého podniku, jež nedovoluje zhodnocení všech státních podniků obecným způsobem.

²² Vláda České republiky. Sněmovní tisk 23: Návrh zákona o státním podniku. Důvodová zpráva [online]. [cit. 2011-03-01]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t002300.htm>>.

²³ srov. rozsudky Soudního dvora Evropské unie z 22. 5. 2003, ve věci Ritta Korhonen, C-18/01, Recueil, s. I-5321, bod 48, z 27. 2. 2003, ve věci Adolf Truley, C-373/00, Recueil, s. I-01931, bod 66 a rozsudek Nejvyššího správního soudu z 10. září 2009, č. j. 9 Afs 111/2008 - 91, č. 1959/2009 Sb. NSS

Předmětem činnosti státních podniků je podnikání. Státní podniky přes některé výjimky zpravidla nejsou nositeli veřejnoprávních (vrchnostenských) oprávnění, což je jedním ze základních ukazatelů veřejnoprávnosti u veřejnoprávních právnických osob. Pokud se podíváme na rozsah činností, kterými se zabývají existující státní podniky, nalezneme zde od hornictví a těžby nerostů (DIAMO, státní podnik), obhospodařování lesů (Lesy České republiky, s. p.), správu vodních toků (Povodí Moravy, s.p.), poštovní služby (Česká Pošta, s.p.) až po lázeňství a ubytovací služby (Státní léčebné lázně Karlova Studánka, státní podnik). Individuální povaha každého podniku mi nedovoluje se vyjádřit jednoznačně, avšak lze mít za to, že existují podniky obojího charakteru.

3.3.7. Kritérium postavení osoby v právním řádu

Poslední kritérium, které stojí za zvážení, je postavení osoby v právním řádu. Zde je nutné zhodnotit nejen postavení, které státnímu podniku přisuzuje zákon o státním podniku, ale i mnohé jiné zákony, z nichž lze usuzovat na povahu takového subjektu. Tím mám zejména na mysli aplikaci předpisů o hospodářské soutěži a veřejných zakázkách. Abychom se však vyhnuli tautologii (tj. např. že veřejný podnik definujeme z hlediska aplikace některého předpisu, který však svoji působnost váže na pojem veřejný podnik), je nutné zvažovat pouze ty předpisy, které jednoznačně hovoří o státním podniku a zároveň lze na základě jejich aplikace či neaplikace usuzovat na povahu podniku (více bod 4. Státní podnik v souvislostech).

Jednoznačný soud, zdali je státní podnik osobou soukromoprávní či veřejnoprávní, je na základě výše uvedeného vyloučen. Státní podnik je hybridní povahy, která se projevuje napříč vlastnostmi této právní formy. Ústavní soud však ve svém nálezu předvídal, že v rámci jednoho subjektu se mohou prolínat znaky soukromoprávní i veřejnoprávní. Proto pro konečný závěr o kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé učinil rozhodující převahu znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. V případě státního podniku pak nelze než dát Ústavnímu soudu za pravdu a konstatovat, že skutečně většina znaků státního podniku naplňuje představu o veřejnoprávní instituci. Rovněž se domnívám, že by nejen převaha znaků ale již jejich podstatné zastoupení mělo způsobit příklon k určení veřejnoprávnosti subjektu v situacích, kdy veřejnoprávní subjekty jsou podrobovány zvláštním povinnostem a naopak více než podstatná převaha v případech, kdy jsou subjekty nadány zvláštními oprávněními.

3.4. Majetek podniku

3.4.1. Obchodní majetek

ZSP vychází ze základní zásady, že podnik vlastní majetek nemá a majetek, se kterým hospodaří, je majetkem státu. Přestože tedy vlastní majetek podnik nemá, existence obchodní majetku u podnikatelského subjektu se statusem právnické osoby je nepřekročitelná. Obchodní majetek podniku, s nímž má podnik právo hospodařit při svém vzniku, zákon označuje za kmenové jmění podniku. Zachovávání zvláštní sémantiky v případě označení kmenového jmění u státního podniku je však poněkud zbytečné s ohledem na skutečnost, že jeho funkce je v zásadě totožná se základním jměním společnosti²⁴. Na rozdíl od obchodního majetku definovaného podle obchodního zákoníku (§ 6 odst. 1 ObchZ), kterým se rozumí veškerý majetek patřící právnické osobě, obchodní majetek podle ZSP je majetek státu, se kterým má podnik pouze právo hospodařit. V zásadě se tedy jedná o závazky ve prospěch třetího (*obligationes in favorem tertii*)²⁵.

Zákon definuje obchodní majetek jako souhrn věcí, práv a jiných majetkových hodnot, které patří státu a s nimiž má podnik právo hospodařit (§ 16 odst. 1 ZSP). Tyto hodnoty jsou vymezeny v zakládací listině, kterou jménem státu vydává příslušné ministerstvo (§ 2 odst. 5, § 3 odst. 1, § 4 odst. 3e) ZSP).

Státní podnik dále hospodaří s peněžními prostředky, které získává svojí podnikatelskou činností, tj. např. výnosy z majetku, vykázaný zisk atd. Pokud nějaký majetek nabývá od jiné osoby než od státu, např. darováním, případně dědictvím, nabývá jej do vlastnictví státu. O tento majetek se také zvětší obchodní majetek podniku, tj. podniku k němu vzniká právo hospodařit.

3.4.2. Určený majetek vs. ostatní majetek

Zvláštním pojmem je tzv. určený majetek. Je definován jako majetek státu, který je vymezen jako „určený majetek“ v zakládací listině. Určený majetek se zapisuje do obchodního rejstříku. Podle důvodové zprávy k zákonu je to majetek strategického charakteru a významu, na jehož zachování a zvětšování má stát eminentní zájem. Dále pak poskytuje deskriptivní výčet, o jaké majetkové hodnoty se může jednat: nemovitosti, cenné papíry,

²⁴ Blíže KOUDELKA, Z. Změna zákona o státním podniku. *Právní rádce*. Praha: Economia a.s., 1996, 12.

²⁵ Toto bylo i předmětem judikatury, viz nálezy Ústavního soudu ze dne 22. února 1996, sp. zn. III. ÚS 85/95

práva z průmyslového vlastnictví a jednotlivé účasti podniku na podnikání jiných právnických osob. Protože je zde dán eminentní zájem státu na jeho zachování a zvětšování, je zde dán také zájem o jeho ochranu. Proto je nakládání s tímto majetkem vázáno na schválení zakladatelem. Bez tohoto schválení jsou právní úkony vztahující se k majetku od počátku neplatné (§ 16 odst. 3 ZSP).

Míra volnosti při nakládání s určeným majetkem je však přímo úměrná rozsahu pojmu „nakládání“. Toho si byly vědomy i samotné podniky, a proto majíce v úmyslu vyhnout se rigidnímu systému „požehnutí“ od zakladatele v případě určeného majetku, tento pojem vykládaly restriktivním způsobem. Kromě převodu vlastnického práva a jiných práv spočívajících v založení věcného práva k věci cizí, je však za „nakládání“ nutno považovat i nájem. V praxi to nicméně způsobuje nemalé potíže, když každý pronájem nemovitosti či umístění reklamy je vázáno na časově obvykle velmi náročnou proceduru. Na rozdíl od privilegovaného režimu při nakládání s určeným majetkem, s „ostatním majetkem“²⁶, definovaným jako rozdíl mezi obchodním a určeným majetkem, může podnik disponovat de facto podle své vůle (zřídit zástavní právo lze však pouze se schválením zakladatele). Míra volnosti při nakládání s ostatním majetkem je tedy omezena pouze základními pravidly vycházející z definice pojmu „právo hospodařit“ (viz níže) opět s výhradou zřízení zástavního práva.

Nutné schválení zakladatelem je nutno chápat také jako ustanovení omezující smluvní volnost účastníků podle zákona o státním zastupitelství²⁷. S tím souvisí i právo státního zastupitelství podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků²⁸.

3.5. Právo hospodařit

Vztah mezi podnikem a státním majetkem zákon označil za „právo hospodařit“ (§ 2 odst. 2 ZSP). Není od věci říci, že původní zákon (tedy bez novelizace zákonem č. 103/2001 Sb.) formuloval tento vztah jako „právo hospodaření“, což byl pojem, který byl používán již

²⁶ Pojem „ostatní majetek“ je používán Důvodovou zprávou k zák. o státním podniku, Vláda České republiky. Sněmovní tisk 23: Návrh zákona o státním podniku. Důvodová zpráva [online]. [cit. 2011-03-01]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t002300.htm>>.

²⁷ Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ Tamtéž, § 42.

ve více obdobných předpisech pro všechny státní organizace²⁹. Pojem „hospodaření“ byl také konkretizován judikaturou³⁰. Ta mu přisoudila obdobný význam jako pojem „správa“, který mu v právních předpisech většinou předcházela. Pojem „právo hospodaření“ byl později opuštěn a v případě organizačních složek a příspěvkových organizací nahrazen pojmem „příslušnost k hospodaření“, v případě státních podniků byl zachován, ač s jiným obsahem. Právo hospodaření u státních podniků bylo podrobněji vymezeno v ZMS, jež pro státní podniky plnil roli subsidiárního předpisu. Velkou novelou ZSP se pak změnilo „právo hospodaření“ na „právo hospodařit“ (zákon č. 103/2001 Sb.), nedlouho poté se změnil obsah práva hospodařit (zákon č. 202/2002 Sb.) a nakonec se ZMS zcela přestal aplikovat na státní podniky (zákon č. 88/2003 Sb.). To však neznamená, že tento termín byl zcela opuštěn. Dosud je tak např. definován vztah mezi státním majetkem a státními podniky Povodí podle zákona o povodích³¹. Srovnání mezi jednotlivými subjekty viz následující tabulka:

	Státní podnik	Organizační složka státu	Příspěvková organizace	Akciová společnost
Zákonná úprava	Zák. o státním podniku	Zák. o majetku státu *	Zákon o majetku státu *	Obchodní zákoník **
Právnícká osoba	✓	X	✓	✓
Vlastnictví (vztah) k majetku	X Právo hospodařit	X Příslušnost k hospodaření	X Příslušnost k hospodaření	✓
Odpovědnost za závazky	✓ do výše ostatního maj.	X Stát odpovídá přímo	✓ Stát ručí	✓

* a zák. o rozpočtových pravidlech
** a případně zvláštní zákon

Právo hospodařit není v zákoně o státním podniku podrobněji definováno. Z jiných ustanovení lze však dovodit, co je obsahem takového práva. § 16 odst. 2 ZSP stanoví, že podnik vykonává při hospodaření s majetkem státu „práva vlastníka podle zvláštních právních

²⁹ V poznámce č. 1 pod čarou k § 2 odst. 2 byl odkaz na § 761 odst. 1 obč. zák. Podle něho platily pro hospodaření s majetkem státu dosavadní předpisy, mezi nimi zejména hospodářský zákoník, zák. č. 109/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů, prováděcí vyhláška o hospodaření s národním majetkem č. 119/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů a předpisy upravující privatizaci majetku státu.

³⁰ srov. nález Ústavního soudu ze dne 31. března 2009, sp. zn. IV. ÚS 3172/08

³¹ § 2 zákona č. 305/2000 Sb., o povodích

předpisů“. V praxi se ze strany zakladatele často objevují při výkladu „práva hospodařit“ tendence k použití § 8 a násl. ZMS na základě analogie. Tyto snahy je však nutno odmítnout. Záměrem zákonodárce v § 54 odst. 1 ZMS, jehož úprava časově následovala úpravu hospodaření v ZSP, bylo jednoznačně vyloučit použití tohoto zákona pro státní podniky založené ZSP, přičemž zákon dále odkazuje na zvláštní právní předpisy v otázkách hospodaření těchto státních organizací³².

Judikatura označila „právo hospodařit s věcí“, jež se nachází ve vlastnictví státu, za součást vlastnického práva³³. Z tohoto důvodu se aplikují obecně předpisy práva soukromého. Lze tedy říci, že podnik má právo majetek držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s majetkem ve stejné míře jako vlastník tj. včetně práv chránících před zásahem do výkonu vlastnického práva (např. práva domáhat se vydání věci neoprávněně zadržované). Podnik je také oprávněn jednat v právních vztazích týkajících se majetku státu a účastnit se řízení před soudy a jinými orgány s aktivní i pasivní legitimací³⁴. Rozhodně nejvýznamnější z výše zmíněných práv je užívací právo, které z velké části naplňuje pojem hospodaření s hmotným majetkem státu. Pro vymezení rozsahu a způsobu užívání je však určující působnost nebo předmět činnosti. Státní podniky jsou totiž povinny užívat majetek takovým způsobem, který je nutný a vhodný z hlediska plnění jejich úkolů³⁵. Hlavním cílem státního podniku je pak podnikání v souladu se specifikovanými zájmy³⁶.

Zakladatel nemůže podniku svévolně odejmout majetek, k němuž má podnik právo hospodaření. To platí jak pro kmenové jmění podniku, tak i pro majetek, který podnik získal do vlastnictví státu právními úkony po svém vzniku. Možnost zakladatele odejmout podniku majetek, ke kterému má podnik právo hospodaření, může být založena jen zákonem a za podmínek stanovených zákonem (§ 16 odst. 8 ZSP).

Podnik je však omezen v určitých oblastech vymezených zákonem, zejména při nakládání s tzv. určeným majetkem (viz výše). Ten může být jinak vymezen i v průběhu podnikatelské činnosti při splnění podmínky naléhavého hospodářského nebo bezpečnostního zájmu státu (§ 17 odst. 1 ZSP). Pojem „naléhavého hospodářského nebo bezpečnostního

³² § 54 odst. 1 ZMS in fine

³³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 7. května 2009, sp. zn. 28 Cdo 3260/2008

³⁴ Rozsudkem ze dne 24. února 2005 cdo 1895/2004 Nejvyšší soud České republiky rozhodl, že § 16 odst. 2 ZSP ve spojení s § 20 odst. 2 občanského soudního řádu je potřeba vykládat tak, že státní podnik je oprávněn podat žalobu na určení vlastnického práva státu, jestliže k předmětnému majetku též státní podnik vykonává právo hospodaření. Nejvyšší soud tím reagoval na právní stav po novelizaci zákonem č. 202/2002 Sb..

³⁵ Blíže PLÍVA, Stanislav. *Hospodaření s majetkem státu*. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 99.

³⁶ viz bod 3.3.5. Kritérium účelu.

zájmu státu“ není v zákonné úpravě dále obsažen, a proto stejně jako v případě dalších neurčitých pojmů zůstává na zvážení zakladatele. Podnik je dále omezen při zřizování zástavního práva, které je možné jen se schválením zakladatele. Výrazná omezení jsou ukládána podniku při poskytování darů ze svého obchodního majetku. Tuto dispozici lze provést jen k účelům a v rozsahu, v jakém lze podle zvláštního zákona (§ 20 odst. 8 zák. ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů) odečíst hodnotu daru od základu daně z příjmů právnických osob. V jiných případech by darování bylo neplatné. Nadto může být podnik omezen také v zakládací listině pro každý podnik individuálně. Vedle těchto omezení pak existují obecné povinnosti na základě zvláštních právních předpisů omezující každého vlastníka (příp. uživatele) bez ohledu na jeho povahu.

Právo hospodařit může vzniknout pouze ke státnímu majetku. Přešlo-li tedy vlastnické právo ať už na základě zákona, rozhodnutí zakladatele, soudu či rozhodnutí soudu o žalobě na určení vlastnictví na jiný subjekt odlišný od státu, vzhledem k tomu, že majetek by přestal splňovat podmínku státního vlastnictví, státní podnik by pozbyl práva s tímto majetkem hospodařit. Uvedené právo by pozbyl vždy ke dni převodu nebo přechodu vlastnického práva, tj. i zpětně.

Přestože formulace „výkon práv vlastníka podle zvláštních právních předpisů“, zvolená po novelizaci zákonem č. 202/2002 Sb., je mnohem přesnější než původní, protože zvolila koncepci odkazu na veškerá práva vlastníka s tím, že tyto následně omezuje (na rozdíl od předchozí koncepce výčtu jednotlivých vlastnických práv omezených státem předem stanovenými podmínkami a způsoby výkonu), není ani tato prosta nejasností. Je třeba upozornit, že zatímco zákon hovoří o výkonu práva vlastníka, o povinnostech spojených s vlastnickým právem pomlčuje. Ačkoliv se tedy zákon o povinnostech výslovně nezmiňuje, není představitelné, že by k jejich výkonu nebyl podnik zavázán. Přesnější by však byla formulace, že podnik vstupuje do právního postavení čili do práv a povinností vlastníka. Je rovněž sporné, co je myšleno „zvláštními právními předpisy“ v § 16 odst. 2 ZSP. Protože není možno aplikovat již neplatné předpisy, v zásadě se nabízí dva postupy – analogická aplikace ustanovení § 8 a násl. ZMS (což není vhodné, viz výše) nebo považovat za „zvláštní právní předpisy“ konkrétní předpisy, kterými se jednotlivé podniky řídí (např. Česká pošta, s. p. - zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách). Z naposledy zmíněné interpretace se také často vychází v praxi. Její problém však spočívá v situaci, kdy daný státní podnik žádnou zvláštní zákonnou úpravu nemá (Řízení letového provozu České republiky, státní podnik).

Lze též polemizovat s názory srovnávající vztah mezi státem a státním podnikem při výkonu práva hospodaření ke vztahu příkazce a příkazníka ze smlouvy příkazní (podle § 724 a násl. občanského zákoníku), či ke vztahu mandanta a mandatáře (podle § 566 a násl. obchodního zákoníku)³⁷. Ač měl autor nepochybně na mysli zejména stav, kdy pověřená osoba jedná za jinou na její účet, analogie ke vztahu stát-státní podnik není na místě, a to s ohledem na druh jednání, způsob jednání a především práva a povinnosti při výkonu jednatelského oprávnění. Mandatář resp. příkazník je povinen postupovat při zařizování záležitosti s odbornou péčí resp. podle svých (nejlepších) schopností a znalostí. Státní podnik, který vykonává práva vlastníka, je co do tohoto výkonu mnohem svobodnější. Je tak zásadně oprávněn nejen k „dobré“ správě, ale také disponuje právem věc zničit (pokud mu v tom nebrání zákon)³⁸.

3.6. Závazky

Státní podnik tedy jako takový vlastní majetek nemá a ani ze zákona mít nemůže. Avšak co se týče závazků, je situace odlišná. Státní podnik nese odpovědnost za závazky vzniklé z podnikatelské činnosti. Zákon o státním podniku také jasně oddělil závazky státu od závazků státních podniků, tj. stát neručí za závazky státního podniku a naopak státní podnik neručí za závazky státu. Není však vyloučeno, že takovou záruku může převzít. Státní podnik je povinen vést závazky ve svém účetnictví.

Situace, kdy určitý subjekt je nadán subjektivitou, podnikatelským účelem, odpovědností ale nikoli vlastním majetkem dává vzniknout mnohým nejen teoretickým problémům. Takto deformovaná konstrukce způsobuje jistou asymetrii, kdy závazky jdoucí na vrub tomuto subjektu, jsou vyvažovány právem nižším než vlastnickým. Ačkolí samotný bilanční princip zůstal zachován, aktiva účetní jednotky, tj. formy, ve kterých se majetek nachází, jsou neadekvátní ve vztahu ke zdrojům, z nichž je tento majetek financován. Protože však státní podnik nic vlastnit nemůže, v důsledku se pak hradí závazky opět z majetku státu, tj. z majetku, s nímž je daná organizace příslušná hospodařit³⁹.

³⁷ MUSTAR, Z. Právo hospodaření ve světle nového zákona o státním podniku. *Právní rádce*. Praha: Economia a.s., 1997, 11.

³⁸ Je však korektní říci, že výše zmíněný autor reagoval na jiný pojem s jiným obsahem, tj. právo hospodaření vymezené výčtem práv. Mým úmyslem je však poukázat na obsoletní povahu tohoto srovnání s tím, že se jedná o kvalitativně jiný výkon práv.

³⁹ Blíže HAVLAN, Petr a kol. *Majetek státu v platné právní úpravě: Praktická právní příručka*. 3. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha: Linde, 2010, s. 64.

Zákon navíc ve svém § 16 odst. 5 odpovědnost omezuje na tzv. ostatní majetek. Určený majetek proto nelze postihnout výkonem rozhodnutí pro pohledávky věřitelů podniku. „Dochází tak k určitému zvýhodnění státního podniku ve srovnání s jinými dlužníky a v podstatě k zvýšené ochraně vlastnictví státu ve srovnání s vlastnictvím jiných subjektů. Nutně vzniká pochybnost, zda se nejedná o porušení principu, že všichni vlastníci mají stejná práva a povinnosti a poskytuje se jim stejná právní ochrana (čl. 1, 3, 11 Listiny základních práv a svobod a § 124 ObčZ).“⁴⁰

Co může být pravděpodobně příčinou ještě větších obtíží, je skutečnost, že zakladatel je oprávněn měnit vymezení určeného majetku v průběhu podnikatelské činnosti podniku, jak bylo již uvedeno výše. Protože oprávnění měnit vymezení ze strany zakladatele brání jen vágní formulace „vyžadují-li to naléhavé hospodářské nebo bezpečnostní zájmy státu“, je v zásadě na jeho libovůli, jak a kdy změní vymezení určeného majetku, a tudíž i celou závazkovou odpovědnost státního podniku.

Souhrn obchodního majetku a jeho závazků pak tvoří jmění podniku. V důsledku výše uvedeného jmění podniku nikdy nemůže nabývat záporných hodnot. Vždy dosahuje alespoň hodnoty určeného majetku, a to v případě, že souhrn závazků se rovná nebo převyšuje souhrn tzv. ostatního majetku.

3.7. Etapy existence

3.7.1. Založení podniku

Zakladatelem podniku může být jen stát, což vylučuje okresní úřady a obce (které tak mohly činit podle předcházející právní úpravy). Jménem státu vykonává funkci zakladatele ministerstvo, do jehož působnosti spadá předmět podnikání podniku, pokud zákon nestanoví jinak.⁴¹ To také zákon činí, když v § 22 zákona stanoví, že pro státní podnik Česká pošta, s. p. vykonává funkci zakladatele Ministerstvo vnitra, ačkoliv poštovní služby jsou v kompetenci Ministerstva průmyslu a obchodu. Specifická je situace podniku zabezpečujícího v určitém rozsahu úkoly pro obranu státu. Funkci zakladatele pro takový podnik sice může vykonávat i jiné ministerstvo než Ministerstvo obrany avšak jen po jejím předchozím souhlasu. Pro

⁴⁰ PLÍVA, S. Majetkové postavení státního podniku – výkon vlastnického práva. *Právo a podnikání*. Praha: Orac, 1997, 11, s. 6.

⁴¹ Příslušnost k výkonu funkce zakladatele se podle důvodové zprávy vymezuje odvětvově, podle rozhodujícího (převažujícího) předmětu podnikání. Při určení ministerstva, v jehož působnosti je daný předmět podnikání, se vychází ze zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

demonstraci lze uvést příklad státního podniku Vojenské lesy a statky ČR, s. p.. Předmětem činnosti tohoto podniku je lesní hospodaření. Podnik hospodaří převážně ve výcvikových prostorech Armády ČR a funkci zakladatele vykonává Ministerstvo obrany. Lesní hospodaření ve výcvikových prostorech Armády ČR lze poměrně bezpečně podřadit pod pojem úkol pro obranu státu. Pakliže by tedy došlo k přesunu této kompetence na Ministerstvo zemědělství (jež vykonává funkci zakladatele i pro další státní podnik Lesy ČR, s. p.), byl by nutný předchozí souhlas Ministerstva obrany.

Založit podnik lze pouze na základě předchozího souhlasu vlády, jež má podobu usnesení. K žádosti o zápis podniku do obchodního rejstříku je tedy nutné doložit i toto usnesení vlády.

Zakladatel má řadu práv a povinností. Kromě pravomoci zakládat, rušit podnik a rozhodovat o jeho změnách, také:

- vydává a mění zakládací listinu, v jejíž příloze vymezí tzv. určený majetek,
- jmenuje a odvolává ředitele, členy dozorčí rady a likvidátora,
- schvaluje jednací řád dozorčí rady, stanoví počet jejích členů, délku funkčního období a minimální počet schůzí za rok,
- vydává statut podniku,
- má právo a povinnost požadovat informace o hospodářské činnosti a stavu majetku podniku a na kontrolu a ověřování těchto informací (Zákon ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů),
- kontroluje, zda potřeby státu, které podnik zabezpečuje, jsou zajišťovány účelně a hospodárně,
- schvaluje účetní závěrku a výroční zprávu a
- rozhoduje o rozdělení použitelného zisku (vypořádání ztráty) a přebírá likvidační zůstatek.

Vztah ministerstva jako zakladatele státního podniku a státního podniku je vztahem státu v pozici vlastníka státního majetku a subjektu, kterého zmocnil s majetkem hospodařit. Ministerstvo tedy neuplatňuje nad státním podnikem veřejnou moc, nýbrž oprávnění vlastníka kontrolovat nakládání se svým majetkem⁴². Tato skutečnost má význam ve vztahu k jiným předpisům, např. k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu

⁴² srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. dubna 2011, sp. zn. 30 Cdo 4039/2010

veřejné moci, ve znění pozdějších předpisů; jednání zakladatele v rámci jeho kontrolní pravomoci ve vztahu ke státnímu podniku není způsobilé založit odpovědnost státu podle tohoto zákona.

Podnik se zakládá zakládací listinou ministerstva. Na rozhodnutí zakládající státní podnik se nepoužijí ustanovení správního řádu. Subsidiární působnost správního řádu na rozhodnutí zakladatele podle ZSP je totiž vyloučena (§ 24 odst. 2 ZSP). Zakládací listina je zakladatelským dokumentem ve smyslu § 27a obchodního zákoníku, tj. je uložena ve sbírce listin obchodního rejstříku. Její nedílnou součástí je příloha obsahující vymezení určeného majetku.

Zakládací listina musí obsahovat (§ 4 odst. 3 ZSP):

- označení ministerstva-zakladatele,
- obchodní jméno (součástí je označení „státní podnik“ nebo „s. p.“) a sídlo podniku,
- hlavní předmět podnikání,
- výši kmenového jmění, jeho minimální výši a určení a ocenění majetku státu ke dni založení podniku (na základě § 24 a násl. zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů) ⁴³,
- jméno, příjmení, rodné číslo, trvalý pobyt ředitele a jeho ověřený podpis,
- počet členů dozorčí rady, jejich jména, příjmení, rodná čísla a trvalý pobyt,
- výši rezervního fondu (nejméně 10% kmenového jmění, pokud zakladatel nestanoví jinak) a minimální výši, do které bude doplněn v průběhu podnikání,
- označení osoby oprávněné jednat jménem ministerstva-zakladatele a její úředně ověřený podpis.

Stejně jako v případě obchodních společností a družstva, také vznik státního podniku je vázán na konstitutivní zápis do obchodního rejstříku, tj. podnik vzniká dnem zápisu do obchodního rejstříku. Návrh na zápis podává zakladatel.

K návrhu zakladatel připojí:

- zakládací listinu,

⁴³ Nepřihlíží se k povrchovým a podzemním vodám, lesním pozemkům a lesním porostům, ložiskům nerostných surovin a nerostů a jeskyním (§ 4 odst. 5 ZSP). Tento zvláštní režim pro vody a jiné přírodní výtvořky ve vlastnictví státu ve vztahu ke kmenovému jmění podniku a ocenění majetku státu, k němuž má podnik právo hospodařit, navazuje na zákon o účetnictví, dle kterého není přírodní hmotný investiční majetek účetně oceněn, a který s tímto specifickým vlastnictvím nepočítá.

- doklad o ocenění majetku (dokládající tuto náležitost zakládací listiny),
- doklady podle § 30 odst. 1 obchodního zákoníku a
- usnesení vlády, kterým se uděluje souhlas se založením podniku.

3.7.2. Zrušení podniku

Zakladatel může podnik i zrušit. Zrušení podniku může mít dvojí charakter: obligatorní a fakultativní.

Fakultativně zakladatel může zrušit podnik dvojím způsobem: rozhodnutím o zrušení podniku s likvidací nebo bez likvidace nebo rozhodnutím o sloučení, splynutí či rozdělení podniku. Zrušení podniku jedním z výše uvedených rozhodnutí se stejně jako akt založení neobejde bez předchozího usnesení vlády, jímž se uděluje souhlas k takovému rozhodnutí.

Obligatorně zakladatel podnik zruší, jestliže:

1. podnik ztratí oprávnění k podnikatelské činnosti, za jejímž účelem byl zřízen,
2. nesplňuje předpoklady stanovené zákonem,
3. založením, splynutím, sloučením či rozdělením byl porušen zákon,
4. počet členů dozorčí rady se sníží oproti počtu uvedenému v zakládací listině a není doplněn do 6 měsíců ode dne snížení,
5. podnik porušuje ustanovení zakládací listiny týkající se rozsahu podnikatelské činnosti, výše kmenového jmění nebo nakládá s majetkem státu, v rozporu s právními předpisy.

V případě nečinnosti může o zrušení podniku z výše uvedených důvodů rozhodnout soud (nucené zrušení) na návrh osoby, které svědčí právní zájem. Soud může také stanovit lhůtu k odstranění důvodu, pro který bylo zrušení navrženo (odstranění důvodu musí být fakticky možné) a odložit rozhodnutí o zrušení na dobu po uplynutí lhůty.

Podnik zaniká právní mocí rozhodnutí o výmazu z obchodního rejstříku.

3.7.3. Sloučení, splynutí a rozdělení

Zakladatel rozhoduje také o sloučení, splynutí či rozdělení podniku, o čemž musí předem informovat odborový orgán příp. zaměstnance. Zatímco zákon definuje sloučení a rozdělení podniku či alespoň popisuje, k čemu v těchto případech dochází, o splynutí zákon

nehovoří. Toto však není na překážku, vzhledem k tomu, že výklad tohoto pojmu nečiní žádné potíže.

- Sloučení – jmění zaniklého podniku přechází na podnik, s nímž byl tento podnik sloučen

- Rozdělení – jmění zaniklého podniku přechází na nově vzniklé podniky v rozsahu rozhodnutí

- Splynutí – jmění zaniklých podniků přechází na nově vzniklý podnik

Rozhodnutí o sloučení, splynutí či rozdělení je účinné dnem zápisu do obchodního rejstříku. Tímto není dotčena povinnost podniku požádat o udělení povolení ke spojení podle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pakliže spojení podléhá povolení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. V tomto případě lze spojení zapsat do obchodního rejstříku až poté, co rozhodnutí Úřadu, kterým se povoluje spojení, nabude právní moci⁴⁴.

V případě splynutí nebo rozdělení podniku se návrh na zápis nového podniku podává současně s návrhem na výmaz zrušeného podniku. V zakládací listině nového podniku je pak uveden určený majetek, s nímž měl právo hospodařit zanikající podnik. V případě sloučení musí být zakládací listina adekvátně změněna. Výmazy a zápisy dotčených podniků v případech sloučení, splynutí i rozdělení se do obchodního rejstříku pro zajištění kontinuity vždy provádí k témuž dni. Co se týče zápisů, zákon (§ 8 odst. 4 ZSP) odkazuje na úpravu platnou pro obchodní společnosti.

Zákon také řeší situaci, kdy by rozhodnutí zakladatele v případě rozdělení podniku důsledně nerozdělilo závazky nebo by jejich rozdělení vůbec neobsahovalo. V takovém případě je zavázán společně a nerozdílně každý podnik. Vzájemné vypořádání pak proběhne podle principu poměru, v jakém na ně přešlo právo hospodařit s majetkem zaniklého podniku.

3.7.4. Likvidace

Pro likvidaci podniku je stanovena subsidiární působnost úpravy platné pro likvidaci obchodních společností, tj. především obchodního zákoníku.

⁴⁴ § 16 odst. 7 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V rámci zjednodušeného řízení pak platí fikce vydání rozhodnutí o povolení v případě, že Úřad ve stanovené lhůtě nevydá rozhodnutí o povolení spojení.

Z výkladu úpravy v § 9 ZSP za použití argumentu „a contrario“ vyplývá, že likvidace se neprovádí v těchto případech:

1. Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, stanoví jiný způsob vypořádání majetkových poměrů podniku.
2. Celé jmění podniku přešlo na právního nástupce (sloučení, splynutí či rozdělení podniku, tj. případ universální sukcese).
3. Návrh na prohlášení konkursu je zamítnut pro nedostatek majetku nebo v případě, že nezbude po zrušení konkursu žádný majetek⁴⁵.
4. Zakladatel v souladu s rozhodnutím o privatizaci podniku zruší podnik podle § 11 odst. 1 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů.

Ve všech ostatních případech se likvidace provádí. Po dobu likvidace užívá podnik svůj název s dodatkem „v likvidaci“.

Likvidaci provádí likvidátor, kterého jmenuje a odvolává zakladatel a stanoví jeho odměnu. Pokud o zrušení rozhodne soud, rozhoduje rovněž o jmenování a odvolání likvidátora podniku a také určí způsob stanovení jeho odměny. V případě stanovení odměny soud není povinen řídit se názorem zakladatele, je však povinen k němu přihlídnout. Povinnost vyplatit odměnu za výkon funkce likvidátora svědčí státnímu podniku. Protože státní podnik žádný majetek nemá, odměna se hradí z majetku, s nímž má podnik právo hospodařit⁴⁶.

Přestože likvidátor není zákonem o státním podniku výslovně zahrnut mezi orgány státního podniku (viz níže), jmenováním na něj přechází působnost statutárního orgánu⁴⁷. Pakliže k přechodu kompetencí nedojde, ať už z jakéhokoliv důvodu, může ji statutární orgán podniku po jeho zrušení vykonávat jen v rozsahu potřebném k provedení likvidace.

Likvidátor předkládá zakladateli:

- likvidační účetní rozvahu,
- přehled o jmění podniku,

⁴⁵ Blíže ELIÁŠ, K., BARTOŠÍKOVÁ, M., POKORNÁ, J. a kol. *Kurs obchodního práva: Právnícké osoby jako podnikatelé*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, s. 596.

⁴⁶ srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. března 2010, sp. zn. 29 Cdo 793/2009

⁴⁷ srov. i ustanovení § 71 odst. 5 ObchZ

- účetní závěrku ke dni skončení likvidace,
- konečnou zprávu o průběhu likvidace,
- další informace stanovené zakladatelem.

Případný likvidační zůstatek převede likvidátor zakladateli. Zakladatel je povinen jej převést do státních finančních aktiv.

3.8. Statut podniku

Statut podniku je interním předpisem, který vydává zakladatel ve lhůtě šesti měsíců ode dne zápisu podniku do obchodního rejstříku. Na rozdíl od zakládací listiny se povinně nezakládá do sbírky listin obchodního rejstříku. Přestože v praxi statut do značné míry obsahuje informace již obsažené v zakládací listině, jedná se o svébytný předpis. Zákon zmiňuje dvě povinné náležitosti statutu: zásady hospodaření podniku a rámcové vymezení spolupráce s regionálními orgány státní správy a vyššími územně samosprávnými celky. Kromě těchto může statut obsahovat i další informace. Prostor pro detailnější úpravu statutem nabízí zejména práva zakladatele něco stanovit a vymežit, přičemž to zároveň není uzákoněno jako povinná náležitost zakládací listiny. V tomto smyslu zakládací listinu de facto doplňuje. Jedná se např. o:

- § 13 odst. 1 písm. a) ZSP – u zásadních otázek koncepce rozvoje podniku a u nakládání s majetkem státu svěřeným podniku k podnikatelské činnosti (mimo určený majetek) zakladatel určuje, v jakém rozsahu je nutné schválení dozorčí radou,
- § 15 písm. c) ZSP – zakladatel stanoví u dozorčí rady délku funkčního období a minimální počet schůzí za rok,
- § 19 odst. 2 ZSP – zakladatel může určit způsob doplňování rezervního fondu (nejméně však 10 % z čistého zisku).

Další prostor k úpravě některých záležitostí statutem (v tomto případě jen u státních podniků Povodí) poskytuje zákon o povodích v § 4 odst. 3. Na jeho základě zakladatel stanoví rozsah a podmínky pro nakládání s majetkem, k němuž podniku vzniklo právo hospodaření⁴⁸. Ve statutech jednotlivých Povodí se objevuje i poměrně sporný předchozí souhlas k nakládání

⁴⁸ srov. Čl. 5 a 6 Statutu státního podniku Povodí Moravy, s.p. vydaný Ministerstvem zemědělství 4.8. 2008, čl. 5 a 6 Statutu státního podniku Povodí Labe, s.p. vydaný Ministerstvem zemědělství 4.8. 2008, čl. 5 a 6 Statutu státního podniku Povodí Odry, státní podnik, vydaný Ministerstvem zemědělství 25.5. 2004, čl. 5 a 6 Statutu státního podniku Povodí Ohře, státní podnik, vydaný Ministerstvem zemědělství 21.10. 2003

s určeným majetkem⁴⁹. Zákon o státním podniku, který se aplikuje subsidiárně, však v případě nakládání s určeným majetkem nehovoří o předběžném souhlasu, ale o schválení (výslovně říká, že podnik tak činí „pouze se schválením zakladatele“). Protože zákon v případech jinak důsledně používá pojem „souhlas“ v případech jasně vyžadujících předběžné svolení⁵⁰, mám za to, že zákonodárce stejně jako v terminologii ZMS měl v případech „schválení“ na mysli následné (a tudíž konkrétní věci týkající se) svolení. V opačném případě by totiž možnost předběžného generálního souhlasu (třebaže jen pro omezené nakládání určitým způsobem) podkopávala ochrannou funkci pro majetek označený za „určený“. Je také vhodné upozornit, že statut má povahu interního předpisu, proto může být v některých případech ohrožena také právní jistota.

Statut by také mohl řešit věci, na které nebylo v zákoně pamatováno. V rámci zásad hospodaření by tak mohl stanovit požadavky na kvalitu činnosti statutárního orgánu, tj. ředitele. V tomto smyslu by např. mohl řediteli stanovit povinnost jednat s péčí řádného hospodáře při nakládání s majetkem státu⁵¹. Význam statutu státního podniku, ač je interním předpisem, může také spočívat v případě posuzování povahy takového podniku soudními orgány⁵².

3.9. Orgány podniku

Orgány podniku jsou předmětem části třetí ZSP. Zákon výslovně zahrnuje mezi orgány pouze ředitele a dozorčí radu, postavení podobné orgánu podniku má však ještě likvidátor (viz bod 3.7.4. Likvidace) a zvláštní postavení zákon přisuzuje zakladateli (viz bod 3.10. Jednání státního podniku).

3.9.1. Ředitel

Jménem státního podniku jedná jeho ředitel. Ředitel příp. generální ředitel je společně s dozorčí radou jedním z povinně zřízovaných orgánů státního podniku. Jeho postavení je upraveno v § 12 a 14 ZSP. Ředitele státního podniku jmenuje a odvolává zakladatel, tedy

⁴⁹ srov. např. bod 5.5 čl. 5 Statutu státního podniku Povodí Moravy, s.p. vydaný Ministerstvem zemědělství 4.8. 2008, ale i bod 5.5 čl. 5 Statutu státního podniku Povodí Labe, s.p. vydaný Ministerstvem zemědělství 4.8. 2008

⁵⁰ § 4 odst. 4 a 5, § 5 odst. 2 písm. d), § 6 odst. 2, § 16 odst. 5, § 16 odst. 9 zákona o státním podniku

⁵¹ Přestože k tomuto také v praxi dochází, je potřeba mít na paměti, že ředitel je v pracovním poměru ke státnímu podniku a tudíž i jeho práva a povinnosti se řídí zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně § 301 a 302.

⁵² srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2011, č. j. 1 AfS 98/2010-407, bod 43

zásadně ministr, který stojí v čele ministerstva-zakladatele. Ministr nemůže pověřit touto činností (jmenováním příp. odvoláním) jiného vedoucího zaměstnance ministerstva (tak jak to umožňuje např. § 7 odst. 2 zákona č. 219/2000 SB., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů). Ředitel státního podniku je vedoucím zaměstnancem, který tuto funkci vykonává v pracovněprávním poměru (na rozdíl od statutárních orgánů obchodních společností, jejichž právní poměry se neřídí zákoníkem práce)⁵³, tj. pracovněprávní vztah vzniká mezi ředitelem a státním podnikem. Práva a povinnosti vedoucích zaměstnanců vyplývají z § 301 a § 302 zákoníku práce. Je také možné, aby si v určitých případech (nejvýznamnějších státních podniků) vláda vyhradila jmenování a odvolávání ředitele státního podniku. I přes to je však pravděpodobné, že vláda tak bude činit na návrh příslušného ministra⁵⁴. Ač to zákon nestanoví, z povahy věci také vyplývá nezbytnost plné způsobilosti k právním úkonům.

Ředitel jmenuje a odvolává zástupce ředitele podniku, který ho v době nepřítomnosti zastupuje v plném rozsahu. Má možnost jmenovat i více zástupců. Současně však musí určit jejich pořadí, což znamená, že v jedné chvíli může ředitele zastupovat pouze jediný z nich. Tím je ten ze zástupců, který je nejvýše v pořadí stanoveném ředitelem a je přítomen. Činí tak v plném rozsahu, tj. vykonává působnost statutárního orgánu a má oprávnění řídit činnosti podniku a rozhodovat o všech jeho záležitostech. Jmenování zástupců je zcela v kompetenci ředitele, tj. nepotřebuje souhlas dozorčí rady podniku. Ředitel a jeho zástupci se zapisují do obchodního rejstříku.

Ředitel je statutárním orgánem podniku, který řídí činnosti podniku a rozhoduje o všech jeho záležitostech, pokud nejsou zákonem vyhrazeny do působnosti zakladatele. Jako statutární orgán je ředitel oprávněn činit jménem státního podniku právní úkony ve všech věcech. K některým právním úkonům ředitel potřebuje schválení dozorčí radou podniku (§ 13 odst. 1 písm. a) ZSP viz níže) nebo souhlasu zakladatele (např. v případě nakládání s určeným majetkem).

Ředitel má povinnost vydat organizační řád podniku, který upravuje jeho vnitřní organizaci. Současně je oprávněn upravit i organizaci vnitřního řízení a rozhodnout, které vnitřní organizační jednotky se zapíší do obchodního rejstříku jako odštěpné závody. Zákon

⁵³ § 33 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁴ Blíže PLÍVA, S. Majetkové postavení státního podniku – Dozorčí rada státního podniku. *Právo a podnikání*. Praha: Orac, 1997, 11, s. 9.

rovněž ukládá řediteli povinnost písemně a bez zbytečného odkladu informovat dozorčí radu o skutečnostech, které si vyžádala za podmínek stanovených zákonem⁵⁵.

3.9.2. Dozorčí rada

Dozorčí rada je obligatorně zřizovaným kolektivním orgánem státního podniku s kontrolní a dozorčí funkcí. Její složení je následující:

- dvě třetiny členů jsou do funkcí jmenovány zakladatelem,
- jedna třetina členů je volena zaměstnanci podniku⁵⁶.

Členem dozorčí rady může být jen fyzická osoba způsobilá k právním úkonům (jedná se o plnou způsobilost, nikoliv omezenou podle § 10 odst. 2 ObčZ⁵⁷). Zakladatel jmenuje členy dozorčí rady z řad nezávislých odborníků, ekonomů, vědecko-technických pracovníků a pracovníků bankovního sektoru. Avšak okruh orgánů a institucí, z nichž mají být členové dozorčích rad jmenováni, není konkrétněji vymezen. Záměrem bylo ponechat zakladateli možnost sestavit dozorčí radu nejen z odborníků specializovaných na předmět činnosti podniku, ale i působících v dalších oblastech⁵⁸. Zakladatel má rovněž právo je libovolně odvolávat. Členy dozorčí rady volenými zaměstnanci podniku mohou být na základě voleb jen zaměstnanci podniku. Zákon nestanoví žádné další kvalifikační, způsobilostní či jiné předpoklady pro výkon funkce. Na rozdíl od členů dozorčí rady akciové společnosti není nutné splnění všeobecných podmínek provozování živnosti ani není vyžadována neexistence překážky provozování živnosti. Pro stanovení způsobu a podmínek volby a odvolávání členů dozorčí rady volených zaměstnanci se odkazuje na volební řád. Ten je vydáván podnikem se souhlasem příslušného odborového orgánu. Samotná volba je pak zajišťována podnikem v součinnosti s odborovým orgánem. Jestliže v podniku nepůsobí odborová organizace, stanoví způsob a podmínky volby a odvolání zástupců zaměstnanců pouze podnik.

⁵⁵ Informace se týkají podniku a jsou v působnosti dozorčí rady podle § 13 ZSP.

⁵⁶ Při diskusi nad mechanismem ustavování dozorčí rady se potkali dvě tendence. Jedním názorovým proudem bylo prosazováno řešení, kdy zakladatel má úplnou kontrolu nad dozorčí radou. Druhým pak byla možnost zastoupení zaměstnanců v tomto orgánu. Při projednávání zákona v Parlamentu ČR se tak projednávala řada alternativ a různá míra zastoupení zaměstnanců podniku. Nakonec bylo přijato řešení zhruba uprostřed představ těchto názorových proudů. V předchozím zákoně o státním podniku č. 111/1990 Sb. však bylo zastoupení zaměstnanců větší. Podle § 20 odst. 2 bylo určeno, že zaměstnanci volí dokonce polovinu členů dozorčí rady.

⁵⁷ srov. PLÍVA, S. Majetkové postavení státního podniku – Dozorčí rada státního podniku. *Právo a podnikání*. Praha: Orac, 1997, 11, s. 10.

⁵⁸ srov. Vláda České republiky. Sněmovní tisk 23: Návrh zákona o státním podniku. Důvodová zpráva [online]. [cit. 2011-03-01]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t002300.htm>>.

Zakladatel rozhoduje o počtu členů dozorčí rady. Počet jejich členů a jejich identifikační údaje jsou povinnou náležitostí zakládací listiny (§ 4 odst. 3 písm. g) ZSP). Dozorčí rada musí být minimálně tříčlenná, maximální možný počet členů není stanoven⁵⁹. Vzhledem k tomu, jakým způsobem je dozorčí rada složena, vyplývá ze zákona skutečnost, že zakladatel je povinen stanovit počet členů dozorčí rady tak, aby byl dělitelný třemi. Zakladatel zároveň určí délku funkčního období dozorčí rady (v zakládací listině příp. ve statutu podniku) a minimální počet schůzí za rok.

Zákonem je stanovena neslučitelnost funkcí ředitele podniku či jeho zástupce a člena dozorčí rady. Povaha funkce člena dozorčí rady je čistě osobní, tj. výkon jeho funkce je nezastupitelný. Každý člen dozorčí rady je nadto povinen vykonávat působnost člena dozorčí rady s náležitou péčí a zachovávat mlčenlivost o důvěrných informacích a skutečnostech, jejichž prozračením třetím osobám by mohla podniku vzniknout škoda, a to i po skončení členství v dozorčí radě. Pojem „náležitá péče“ kopíroval stejný pojem v obchodním zákoníku v ustanovení o dozorčí radě. Zatímco však v obchodním zákoníku došlo novelou č. 270/2000 Sb. ke sjednocení různých pojmů (náležitá péče, odborná péče) na jednotný pojem „péče řádného hospodáře“, státní podnik zůstal stranou pozornosti a tato změna se v něm tudíž neodrazila. Přestože právní teorie v případě obchodních společností vykládala pojem „náležitá péče“ různě⁶⁰, po novelizaci nedošlo ke změně požadavků na kvalitu výkonu činnosti. Z toho lze odvodit, že i v případě členů dozorčí rady státního podniku lze v zásadě vycházet obdobně z obsahu pojmu „péče řádného hospodáře“.

Protože jsou členové dozorčí rady, stejně jako ředitel státního podniku, vedoucími zaměstnanci ve smyslu § 11 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, porušení jejich povinností může vést k odpovědnosti za způsobenou škodu podle § 250 a násl. zákona.

Působnost dozorčí rady lze rozdělit do tří základních okruhů⁶¹:

1) schvalování:

⁵⁹ Nejčastěji se podle zakládacích listin podniků počet členů dozorčí rady pohybuje od 6 – 12 (tj. 6, 9 nebo 12).

⁶⁰ srov. ELIÁŠ, K. K některým otázkám odpovědnosti reprezentantů kapitálových společností. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 1999, 4, s. 235.; DĚDIČ, J. a kol. *Obchodní zákoník: Komentář*. Praha: Prospektum, 1997, s. 612.; PELIKÁNOVÁ, Irena. *Komentář k obchodnímu zákoníku*. 2. díl. 2. vydání. Praha: Linde, a.s., 1998, s. 145.; ŠTENGLOVÁ, I., PLÍVA, S., TOMSA, M., a kol. *Obchodní zákoník: Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 48.

⁶¹ Blíže PLÍVA, S. Majetkové postavení státního podniku – Dozorčí rada státního podniku. *Právo a podnikání*. Praha: Orac, 1997, 11, s. 10. a § 13 odst. 1 ZSP

- schvaluje v rozsahu určeném zakladatelem zásadní otázky koncepce rozvoje podniku (zejména strategii rozvoje výroby a služeb, investiční a vědecko-technické programy, využití know-how podniku, programy společného podnikání s tuzemskými a zahraničními subjekty atd.),

- schvaluje nakládání s majetkem státu svěřeným podniku (mimo určený majetek) a

- schvaluje auditora k ověření roční účetní závěrky,

2) projednávání, návrhy a vyjádření:

- projednává výroční zprávu,

- projednává roční finanční plán,

- projednává pololetní výsledky hospodaření,

- přezkoumává roční účetní závěrku a návrh na rozdělení použitelného zisku nebo vypořádání ztráty,

- projednává pravidla pro zřizování dalších fondů podniku,

- návrh zakladatele na zrušení, sloučení, splynutí či rozdělení podniku,

- může navrhnout opatření k nápravě (v případě zjištěných nedostatků),

- může doporučit zakladateli odvolat ředitele podniku,

- vyjadřuje se k návrhu statutu a k jeho změnám,

3) kontrolní:

- přezkoumává roční účetní závěrky,

- dohlíží na výkon působnosti ředitele a uskutečňování podnikatelské činnosti podniku (zejména soulad s právními předpisy a zakládací listinou),

- kontroluje vedení účetních záznamů v souladu se skutečností,

- dohlíží na hospodaření s fondy podniku.

Ač tak zákon výslovně neuvádí, lze vztah mezi ředitelem a dozorčí radou obecněji vymezit jako povinnost spolupráce. Lze tak vyvodit zejména z působnosti dozorčí rady, pro jejíž plný výkon musí disponovat odpovídajícími oprávněními. Zákon výslovně zmiňuje oprávnění nahlížet do všech dokladů a záznamů týkajících se činnosti podniku, které musí logicky odpovídat povinnost ředitele a dalších zaměstnanců tyto dokumenty poskytnout. Ředitele také váže povinnost písemně informovat dozorčí radu o skutečnostech, které si vyžádala (viz výše v části o řediteli). Na druhou stranu zákon ukládá dozorčí radě povinnost upozornit ředitele na zjištěné nedostatky s možností navrhnout řediteli opatření k nápravě.

Avšak ředitel ani jeho zástupci nedisponují právem zúčastnit se jednání dozorčí rady. Mohou se však jednání účastnit na její pozvání.

Co se týče vztahu k zakladateli, dozorčí rada je vázána především informační povinností. Je povinna jej upozornit na nedostatky zjištěné při kontrolní činnosti a poskytuje zakladateli na jeho žádost informace. Zakladatel rovněž může žádat provedení šetření. Dozorčí rada pak musí jednat v zakladatelem stanovené lhůtě.

Dozorčí rada se při jednání řídí jednacím řádem, který předkládá ke schválení zakladateli. Rozhoduje na základě souhlasu většiny svých členů. Více se o hlasování ze zákona nedovídáme. Z toho lze odvodit, že pro přijetí konkrétního usnesení a pro jakékoliv jiné hlasování musí souhlasit vždy většina všech členů dozorčí rady. Pro hlasování tedy není podstatné, kolik z nich je přítomných či nepřítomných či o čem hlasují. Protože zmíněné usnesení je kogentního charakteru, není možné, aby stanovení většiny k přijetí určitého rozhodnutí jiným způsobem obsahoval jednací řád dozorčí rady⁶². Co naopak být předmětem jednacího řádu může, je usnášeníschopnost tohoto orgánu, o níž se zákon vůbec nezmiňuje. Jednací řád rovněž může podrobněji upravovat funkci předsedy dozorčí rady, jehož si členové dozorčí rady musí zvolit mezi sebou a jeho případné kompetence (směrem k řadovým členům dozorčí rady). O svém zasedání je dozorčí rada povinna pořádat zápis, který podepisuje její předseda. Členové, kteří byli přehlasováni, mají právo žádat, aby v zápise bylo uvedeno jejich stanovisko.

3.9.3. Zákaz konkurence

Na ředitele podniku, jeho zástupce a členy dozorčí rady se ze zákona vztahuje zákaz konkurence. Jeho předmětem je:

- vlastním jménem nebo na vlastní účet anebo na účet osoby blízké⁶³ uzavírat obchody, které souvisejí s podnikatelskou činností podniku,
- zprostředkovávat obchody podniku pro jiné osoby,
- účastnit se na podnikání jiné právnické osoby s obdobnou podnikatelskou činností (s jedinou výjimkou - akcií z kupónové privatizace),

⁶² Blíže PLÍVA, S. Majetkové postavení státního podniku – Dozorčí rada státního podniku. *Právo a podnikání*. Praha: Orac, 1997, 11, s. 10.

⁶³ Podle § 116 ObčZ zahrnuje kategorie osob blízkých příbuzné v řadě přímé, sourozence, manžela a registrovaného partnera konkrétního jedinice a jiné osoby v poměru rodinném či obdobném, jestliže by újmu, kterou by utrpěla jedna z nich, druhá důvodně považovala za újmu vlastní.

- vykonávat funkci statutárního orgánu nebo člena dozorčí rady právnické osoby s obdobnou podnikatelskou činností, nejde-li o právnickou osobu, na jejímž podnikání se podnik účastní.

Zákon také stanoví právní důsledky v případě porušení zákazu konkurence, a to odkazem na ustanovení obchodního zákoníku, která se mají použít obdobně. Konkrétně se jedná o § 65 odst. 2 a 3 ObchZ, na jehož základě má státní podnik právo žádat na ředitele nebo jeho zástupci, aby vydal prospěch (získaný porušením zákazu konkurence), anebo převedl na státní podnik tomu odpovídající práva. Tato práva musí státní podnik uplatnit vůči povinné osobě (ředitel, zástupce ředitele, člen dozorčí rady) ve stanovené prekluzivní lhůtě tří měsíců ode dne, kdy se podnik o porušení zákazu konkurence dověděl, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy ke vzniku uvedených práv došlo. Vedle toho má podnik při porušení zákazu konkurence právo na náhradu tím způsobené škody od povinné osoby. Použijí se přitom obecná ustanovení o náhradě škody podle obchodního zákoníku (§ 373 a násl., § 757 ObchZ).

Další ustanovením, jež se obdobně aplikuje při porušení zákazu konkurence, je § 194 odst. 6 ObchZ. To způsobuje povinným osobám vznik ručení věřitelům státního podniku za jeho závazky, jestliže věřitelé nemohou dosáhnout uspokojení své pohledávky z majetku podniku pro jeho platební neschopnost nebo z důvodu, že podnik zastavil platby. Základní podmínkou vzniku institutu ručení však je, že povinné osoby odpovídají podniku za škodu mu způsobenou porušením zákazu konkurence.

3.10. Jednání státního podniku

Právnická osoba je složitý organismus, jehož povaha nutně vyžaduje převodní mechanismus mezi vůlí vznikající uvnitř právnické osoby a projevem této vůle navenek právně relevantním způsobem. Z toho důvodu je nutné rozlišovat mezi rozhodováním (vytváření vůle právnické osoby) a projevením již vytvořené vůle navenek vůči třetím osobám (právní jednáním)⁶⁴. Státní podnik je svým charakterem a předmětem činnosti v mnohém podobný např. společností upraveným obchodním zákoníkem, a proto je nesporné, že problematika právního jednání se musí dotýkat i tohoto subjektu.

⁶⁴ Blíže PELIKÁNOVÁ, Irena. *Obchodní právo*. 1.díl : Úvod do obchodního práva, osoby v podnikání. Praha: ASPI, 2010, s. 402.

Občanský zákoník ve svém § 20 odst. 1 říká, že právní úkony právnické osoby ve všech věcech činí ti, kteří k tomu jsou oprávněni smlouvou o zřízení právnické osoby, zakládací listinou nebo zákonem. Zákon o státním podniku pak k tomu pro právní jednání státních podniků dodává, že statutárním orgánem je ředitel podniku (viz bod 3.9.1. Ředitel). To znamená, že ředitel podniku je vybaven generálním jednatelským oprávněním a státní podnik jedná svým ředitelem. Zástupce ředitele, ač je v nepřítomnosti ředitele oprávněn rozhodovat o všech záležitostech podniku (v případě jednoho zástupce nebo v případě více zástupců je to vždy ten první ve stanoveném pořadí mezi přítomnými zástupci), statutárním orgánem není a jedná na základě zákonného zastoupení.

Ředitel (ale i zástupce ředitele podniku) se zapisuje do obchodního rejstříku. Avšak stejně jako je tomu v případě právnických osob (společností, družstva) upravených obchodním zákoníkem, zápis nemá konstitutivní význam. Jeho oprávnění vzniká tedy již v okamžiku jeho řádného ustanovení do funkce, tj. jmenováním (dnem, který byl uveden jako den jmenování na pracovní místo⁶⁵). Co se týče zápisu v obchodním rejstříku, lze přiměřeně odkázat na úpravu hlavy III, části první obchodního zákoníku, která se obchodním rejstříkem komplexně zabývá. V praxi při jednání s třetími osobami by mohl vzniknout problém s prokázáním skutečnosti, že určitá osoba, ač nezapsaná v obchodním rejstříku, je statutárním orgánem. V případě ředitele státního podniku by jako důkaz sloužilo písemné rozhodnutí zakladatele o jmenování.

Jednatelské oprávnění statutárního orgánu je neomezené s účinky navenek. U obchodních společností jsou vnitřní omezení možná, přestože je není možno uplatňovat vůči třetím osobám, i když by byla zveřejněna (§ 13 odst. 5 ObchZ). U státních podniků je situace poněkud odlišná. Jednatelské oprávnění ředitele je sice neomezené s účinky navenek, ale jen co se týče záležitostí, které jsou v jeho působnosti, resp. s výjimkou záležitostí, které nejsou. Přestože lze působnost ředitele podniku takto omezit jen zákonem a jen ve prospěch zakladatele, zakládá toto omezení kvalitativně jiné postavení statutárního orgánu. Ředitel nemůže být vnitřně omezen (bez účinků navenek) nad omezení stanovená zákonnou úpravou, a to i když jsou tato omezení stanovena v zakládací listině nebo statutu podniku. Tato ustanovení by byla neplatná. Vymezení vztahu ředitel-zakladatel pak jen zdánlivě připomíná vztah statutární orgán-nejvyšší orgán. Skutečnost je však jiná. Předně zakladatel není nejvyšším orgánem podniku, přestože disponuje mnohými z jeho oprávnění. Chybí mu však to nejzákladnější, tj. vykonávat autoritu vůči ostatním orgánům. Zakladatel si totiž na rozdíl

⁶⁵ § 36 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů

od nejvyššího orgánu obchodních společností (i družstva) nemůže vyhradit rozhodování v určité záležitosti nebo alespoň tak učinit prostřednictvím změny statutu (stanov). Jeho působnost je zákonem daná a rozšířena může být opět jen zákonem.

Lze i důvodně pochybovat, zda je zakladatel vůbec orgánem státního podniku. Potíží zakladatele je skutečnost, že působnost v záležitostech státního podniku vykonává nikoli z titulu členství v orgánu nebo výkonu funkce, ale z titulu věcné příslušnosti. Dokonce ani zákonodárce takovou ambici neměl, když zařadil zakladatele do samostatné části čtvrté zákona (tedy až po části třetí věnující se orgánům podniku).

Jednání ředitele státního podniku je tedy přímo jednáním státního podniku. Státní podnik je vázán vůči třetím osobám jednáním jmenovaného ředitele podniku, je však vázán i jednáním ředitele zapsaného v obchodním rejstříku, přestože jím ale fakticky v dané době již nebyl, a to z důvodu ochrany dobré víry třetích osob jednajících v důvěře v zápis v obchodním rejstříku (§ 29 ObchZ). Státní podnik bude zavázán i z úkonů ředitele překračující rozsah jeho předmětu podnikání, ledaže jde o jednání, které překračuje působnost, kterou tomuto orgánu svěruje nebo dovoluje svěřit zákon. V případech, kdy je jeho působnost omezena (nakládání s určeným majetkem, zřizování zástavního práva k majetku) budou však jeho úkony neplatné a podnik jimi vázán nebude.

Podle § 20 odst. 2 ObčZ mohou za právnickou osobu činit právní úkony i jiní pracovníci nebo členové právnické osoby, pokud je to stanoveno ve vnitřních předpisech právnické osoby nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Okruh osob a rozsah jednatelských oprávnění je obvykle blíže upraven v organizačním řádu. Obchodní zákoník pak v § 15 odst. 1 stanoví, že osoba pověřená určitou činností při provozování podniku je zmocněna ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází. Jednatelství je možné také na základě plné moci. U státních podniků zřizujících odštěpný závod je zmocněn činit veškeré právní úkony týkající se tohoto závodu ještě jeho vedoucí (§ 13 odst. 3 ObchZ). V případě překročení jednatelských oprávnění se postupuje obdobně jako u jiných subjektů (§ 20 odst. ObčZ, § 33 odst. 1 ObčZ, § 15 odst. 2 ObchZ).

O protiprávním jednání právnické osoby viz bod 4.1. o trestní odpovědnosti.

3.11. Vnitřní organizace a řízení

Vnitřní organizace a řízení podniku je ve výhradní působnosti podniku. Ředitel, jako výkonný orgán, tedy může podnik libovolně členit na organizační jednotky či správy. Také

může stanovit, které z nich se zapíše do obchodního rejstříku jako odštěpné závody ve smyslu § 7 odst. 1 ObchZ (§ 3 odst. 6 ZSP). K tomuto účelu vydává organizační řád, kterým upraví vztahy mezi nimi.

V zásadě k tomu lze říci, že může být účelné při velkém počtu činností rozdělit správu podniku do menších celků (divizí) podle různých předmětů činnosti nebo geografické oblasti působnosti. Lze si rovněž představit, že se od sebe oddělí hlavní předmět podnikání (podle zakládací listiny) od vedlejšího (vedlejších), zahrnující doplňkové činnosti. Jako ředitele těchto menších celků často působí jako zástupci generálního ředitele celého podniku.

3.12. Fondy

Podle zákona je možné rozlišit fondy obligatorní, které podnik zřizuje povinně, a fakultativní, které zřídit může a nemusí. Mezi ty povinně zřizované, zákon zařazuje rezervní fond a fond kulturních a sociálních potřeb.

Rezervní fond musí být vytvořen již při založení státního podniku. Jeho výše je totiž povinnou náležitostí zakládací listiny. Minimální výše fondu při založení činí 10 % kmenového jmění, avšak je zakladateli umožněno, aby výši rezervního fondu stanovil v zakládací listině i jinak. Ročně se fond doplňuje nejméně 10% z čistého zisku až do dosažení výše určené v zakládací listině. Fond má plnit podobný účel jako rezervní fond u akciových společností a společností s ručením omezeným. Na rozdíl od nich, je volná dispozice s prostředky v rezervním fondu státního podniku v jejich celé výši omezena na tři možné způsoby využití: ke krytí ztrát a rizik, k financování výkyvů hospodaření podniku a ke krytí základního přídele do fondu kulturních a sociálních potřeb u podniků, které mají nedostatek zisku nebo vykazují ztrátu. Využití pro jiné účely je zakázáno.

Fond kulturních a sociálních potřeb podnik vytváří a užívá v souladu s vyhláškou Ministerstva financí č.114/2002 Sb. o fondu kulturních a sociálních potřeb, ve znění pozdějších předpisů. Zdrojem prostředků v tomto fondu může být jak zisk, tak prostředky z rezervního fondu. Vyhláška vymezuje, pro které konkrétní účely mohou být prostředky využity. Na poskytnutí příspěvku z fondu však není právní nárok.

Vedle toho může podnik zřizovat fakultativně i jiné fondy. Zákon je blíže neupravuje, jen stanoví, že jejich zdrojem může být použitelný zisk.

3.13. Účetnictví

Problematika účetnictví a účtování ve státních podnicích je upravena obecně zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále zákon o účetnictví), na který odkazuje i § 18 odst. 1 ZSP. Vedlejšími prameny jsou vyhláška Ministerstva financí České republiky č. 500/2002 Sb., prováděcí vyhláška k podvojnému účetnictví, ve znění pozdějších předpisů a České účetní standardy pro podnikatele vydávané Ministerstvem financí na základě § 36 odst. 1 zákona o účetnictví. Konkrétní postupy při vedení účetnictví pak upravují vnitřní předpisy podniku, které však musí být v souladu s obecně závaznými právními předpisy.

Státní podniky jsou účetními jednotkami ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o účetnictví a tedy jako takové mají na základě zákona povinnost účtovat o stavu a pohybu majetku a jiných aktiv, závazků a jiných pasiv, dále o nákladech a výnosech a o výsledku hospodaření prostřednictvím vedení tzv. podvojného účetnictví. Ve smyslu § 9 odst. 1 je pak státní podnik povinen vést účetnictví v plném rozsahu. Účetní jednotky jsou povinny vést účetnictví správné, úplné, průkazné, srozumitelné, přehledné a způsobem zaručujícím trvalost účetních záznamů. Předpisy pro účetnictví ukládají účetním jednotkám o majetku účtovat, ať se jedná o majetek vlastní nebo majetek, ke kterému bylo svěřeno užívací právo nebo právo hospodaření s ním (§ 28 zákona). Účetnictví totiž pracuje s institutem ekonomického vlastnictví⁶⁶. A tak se pro účely účetnictví často směřuje vlastnictví majetku s právy majetek užívat buď obecně, nebo ke stanovenému účelu⁶⁷.

Účetní jednotky účtují v denících, v nichž účetní zápisy uspořádají z hlediska časového, v hlavní knize z hlediska věcného a v knihách analytických účtů. Základem věcného členění je pak směrná účtová osnova, kterou upravuje vyhláška k zákonu. Syntetické účty jsou z věcného hlediska v osnově rozděleny do 10 tříd. Pro státní podniky platí stejné členění jako pro organizační složky státu s odlišným označením u některých tříd.

Účetní jednotky sestavují účetní závěrku vždy k 31. prosinci daného kalendářního roku. Podle § 20 odst. 1 písm. e) zákona o účetnictví a § 18 odst. 1 ZSP musí být účetní závěrka podniku ověřena auditorem. Statutární orgán podniku má povinnost do jednoho měsíce od doručení zprávy auditora sdělit zakladateli a dozorčí radě, jaká byla přijata opatření k

⁶⁶ Blíže HAVLAN, Petr a kol. *Majetek státu v platné právní úpravě: Praktická právní příručka*. 3. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha: Linde, 2010, s. 159.

⁶⁷ Blíže BLÁHA, P. *Přístupy k hospodaření s majetkem podle zákona o majetku České republiky*. UNES. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, 12.

odstranění nedostatků uvedených ve zprávě auditora. Toto zcela logicky přichází v úvahu jen v případě, že byly zjištěny nějaké nedostatky. Sdělení musí mít písemnou formu.

Pro účely účetní závěrky je však nezbytné posouzení a porovnání skutečného stavu majetku a závazků s účetním. Účetní jednotky jsou povinny inventarizovat vždy k okamžiku sestavení účetní závěrky. Protože státní podniky vlastní majetek nemají, povinnost inventarizace se týká jejich obchodního majetku. Povinností je i řádná evidence nemovitostí v katastru nemovitostí (tj. všech těch nemovitostí, které jsou předmětem této evidence). K tomuto majetku je pak veden nejen zápis o vlastnictví státu, ale také záznam o právu státního podniku s ním hospodařit.

Protože právo účetně odpisovat (účetní odpisy) není vždy vázáno na vlastnictví majetku, o majetku tak účtuje a odpisuje jej v souladu s účetními metodami účetní jednotka, která s tímto majetkem v mnoha případech pouze hospodaří a nevlastní jej. Taktéž i státní podnik podle § 28 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, má právo provádět účetní odpisy. Účetní jednotky jsou povinny sestavovat odpisový plán, na jehož podkladě provádějí odpisování majetku v průběhu jeho používání. Odpisovaný majetek se odpisuje jen do výše jeho ocenění v účetnictví.

4. Státní podnik v souvislostech

Pro důsledné zhodnocení postavení státního podniku však nelze vycházet jen ze zákona samotného, ale je nutné zkoumat i interakci státního podniku s jinými právními předpisy. Z množství dotčených předpisů považuji za nejvýznamnější ty, které se věnují odpovědnosti, kontrole, poskytování informací a hospodářské soutěži.

Pro základní přehled jsem níže zpracoval orientační tabulku, podrobněji v jednotlivých podbodech:

	Státní podnik	Organizační složka státu	Příspěvková organizace	Akciová společnost
Trestní odp.	X	X	X	✓
Zadavatel v.z.	✓ X	✓	✓	✓ X
Hosp. soutěž	✓ X	✓ X	✓ X	✓ X
Kontrola NKÚ	✓	✓	✓	X
Poskyt. informací	✓	✓	✓	✓
Insolvenční zák.	✓	X	✓ X	✓

4.1. Trestní odpovědnost právnických osob

S účinností od 1. ledna 2012 byl do českého právního řádu zaveden nový pojem, který podle mnohých způsobil malou revoluci v trestním právu. Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob vytvořil předěl ve vnímání jedné ze základních zásad, na kterých byl postaven koncept současného trestního zákoníku – individuální trestní odpovědnosti. Trestní zákoník však zůstal nezměněn a jeho ustanovení obecně aplikovatelná v případech, kdy nový zákon nestanoví jinak (nový zákon je ve vztahu speciality k trestnímu zákoníku).

Podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob je trestně odpovědná každá právnická osoba, která má sídlo v České republice nebo má na území České republiky umístěn podnik nebo organizační složku, anebo zde alespoň vykonává svoji činnost nebo zde má svůj majetek⁶⁸. Z trestní odpovědnosti jsou naopak vyloučeny Česká republika (tedy stát) a územní samosprávné celky při výkonu veřejné moci⁶⁹. Konstatování zdali státní podnik je nebo není trestně odpovědný podle předmětného zákona, tedy závisí na vyhodnocení, zda lze státní podnik spíše zařadit do rámce pozitivního nebo negativního vymezení subjektu trestní odpovědnosti podle tohoto zákona.

Protože zákon vymezení dále neupravuje, klíčovým pramenem pro poznání významu je záměr zákonodárce. Důvodová zpráva k zákonu nezapře inspiraci v rámcových rozhodnutích EU, směrnic ES ale i v mezinárodních dokumentech, na které také odkazuje. Podle předkladatele je definice právnické osoby pro potřeby tohoto zákona v zásadě převzata ve shodném znění. Jako právnickou osobu označuje jakýkoliv subjekt, který je právnickou osobou podle příslušného vnitrostátního práva, s výjimkou států nebo jiných veřejnoprávních subjektů při výkonu veřejné moci a veřejných mezinárodních organizací. Definice právnické osoby je tedy poměrně jednoznačná, a tudíž zahrnující i státní podnik (viz § 2 odst. 1 a část o právní subjektivitě).

Otázka se tedy zužuje na interpretaci pojmu „stát“. Důvodová zpráva pod tento pojem podřazuje nejen stát jako právnickou osobu, ale také všechny organizační složky státu definované podle § 3 a § 51 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Důvod pro jejich vyloučení z uplatnění režimu trestní odpovědnosti shledává ani ne tolik v nedostatku první podmínky, tj. statusu právnické osoby, ale v povaze takových subjektů. Organizační složky státu totiž vykonávají funkce státu a také vlastnická a jiná majetková práva státu. Předkladatel rovněž upozorňuje na skutečnost, že by nedošlo k naplnění cílů zákona, kdyby stát trestal sám sebe. Co se však týče státních podniků nebo státních organizací obecně, je situace obtížnější. Podle P. Šámala byly v původním návrhu, který vstupoval do Vlády ČR z jejího poradního orgánu Legislativní rady vlády, vyňaty vedle České republiky a územních samosprávných celků také státní organizace. Protože se však pojem „státní organizace“ stal předmětem diskuzí a zazněly námitky upozorňující na nejednoznačnost tohoto pojmu, Vláda ČR „správně“ rozhodla o jeho vypuštění. Tím se současně mělo vyloučení trestní odpovědnosti právnických osob omezit

⁶⁸ § 2 odst. 1 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob

⁶⁹ Tamtéž, § 6 odst. 1

pouze na stát a územně samosprávné celky při výkonu veřejné moci⁷⁰. Situace je ale poněkud složitější. Předkladatel sice v důvodové zprávě výslovně nepodřadil státní podniky pod pojem Česká republika (což by učinil, pokud by odkázal ZSP) ani tak podle P. Šámala neměl v úmyslu, z hlediska jejich předmětu činnosti (obhospodařování státního majetku) a povahy se však jejich postavení neliší od organizačních složek státu. Naplnění cílů zákona je také těžko představitelné, když zákon o trestní odpovědnosti právnických osob umožňuje uložit např. trest propadnutí majetku. Jak upozorňuje Z. Klouček⁷¹, takový trest nelze uložit někomu, kdo žádný vlastní majetek nemá a jen hospodaří s majetkem státu. Také z hlediska důsledku je uložení tohoto trestu nesmyslné, když vlastnictví k propadlému majetku přechází na stát, což u majetku, který je již ve státním vlastnictví, není potřebné. Vůbec celé hledisko účelnosti by při aplikaci na státní podniky bylo zpochybněno. Většina trestů totiž různým způsobem postihuje majetek právnické osoby. Další ji omezují v šancích na úspěšné uplatnění při podnikání nebo ji i dokonce zcela ruší. V případě státních podniků, které hospodaří se státním majetkem, vlastní majetek nemají, a kde případný prospěch právnické osoby z trestně postihované činnosti je opět prospěchem státu, a případný trest buď nic neřeší, nebo také může způsobit komplikace při obhospodařování vlastního majetku, je toto zcela nemyslitelné. Proto podle mého názoru aplikace ustanovení tohoto zákona nebude v případě státních podniků možná.

Na rozdíl od státních podniků však majetková účast státu na právnické osobě nevylučuje trestní odpovědnost takové právnické osoby podle předmětného zákona⁷². Podle důvodové zprávy se za tyto právnické osoby považují především obchodní společnosti, v nichž mají stát či jednotky územní samosprávy své zastoupení. Toto ustanovení však způsobuje situaci, kdy na jedné straně máme státní podnik, který není trestně odpovědný, na druhou stranu obchodní společnost ve vlastnictví státu, která trestní odpovědnost mít může, přičemž obě právnické osoby se mohou zabývat stejným předmětem činnosti a plnit stejné zájmy⁷³. Znění je vůbec formulováno tak nepřesně, že není jasné, zdali je to povaha či pouhá právní forma právnické

⁷⁰ ŠÁMAL, P. K trestně právní odpovědnosti právnických osob. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2011, 11, s. 23.

⁷¹ KLOUČEK, Z. *Trestní odpovědnost právnických osob a státní organizace*. [online]. Epravo.cz. c1999-2011. 29. září 2011, [cit. 2012-01-10]. Dostupné z:

<<http://www.epravo.cz/top/clanky/trestni-odpovednost-pravnicky-ch-osob-a-statni-organizace-77210.html>>.

⁷² § 6 odst. 2 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob

⁷³ Ze zkušeností z minulých let je patrné, že zákonodárce i jiný vykonavatel veřejné vůle se rozhoduje zcela volně, jakou právní formu přiřadí dané právnické osobě. Příklad, kdy stejný majetkový étos bez ohledu na předmět činnosti a zájmy, k jejichž naplnění je právnická osoba zakládána, může být obhospodařován pod různými právními formami, ukazuje, že samotná právní forma je irelevantní (viz jednotlivá Povodí, dříve akciové společnosti, dnes státní podniky).

osoby, která způsobuje vznik trestní odpovědnosti. V případě, že jen pouhá právní forma např. obchodní společnosti, pak není zřejmé, jak velká majetková účast již nevylučuje trestní odpovědnost takové právnické osoby. Zákonné ustanovení je totiž formulováno tak nešťastně, že může způsobovat neodůvodněné rozdíly při identifikaci adresátů těchto norem. Naopak při zkoumání povahy konkrétní právnické osoby je vážně ohrožena právní jistota vzhledem ke skutečnosti, že všechny touto nejasností dotčené právnické osoby by žily v nejistotě, zda jsou adresáty těchto norem, a to až do doby, kdyby soud v jejich konkrétním případě rozhodl.

4.2. Veřejné zakázky

Veřejné zakázky jsou specifickým způsobem uzavírání smluv, kdy jednou za stran uzavírající smlouvu je veřejný zadavatel. Mají stěžejní význam při nabývání majetku státu, protože jejich prostřednictvím dochází k výdeji značné části veřejných prostředků. Proto je cílem právní úpravy zajistit takovou praxi, která by jednak zabezpečovala volnou a svobodnou soutěž mezi dodavateli zakázek, současně by provedla výběr nejvhodnější nabídky transparentním způsobem bez diskriminace uchazečů a zároveň by byly chráněny veřejné prostředky před nehospodárností. Postup při zadávání veřejných zakázek a koncesí je upraven zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (zákon o veřejných zakázkách), a zákonem č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) a dohled nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Podle § 2 odst. 2 zákona je „veřejným zadavatelem“ Česká republika, státní příspěvková organizace, územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek a také jiná právnická osoba za předpokladu současného splnění dvou podmínek:

1. Právnické osoba byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a
2. je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.

Toto ustanovení je podle Nejvyššího správního soudu nutno vyložit tzv. eurokonformním způsobem⁷⁴, tj. v souladu s definicí veřejného zadavatele, jak byla uvedena v čl. 1 odst. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby⁷⁵, jejíž implementaci do českého právního řádu zajišťuje právě zákon o veřejných zakázkách. Směrnice označuje za veřejného zadavatele mezi jinými i veřejnoprávní subjekt. Ten je definován jako jakýkoli subjekt:

1. založený nebo zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb obecného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu,
2. který má právní subjektivitu a
3. je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty; nebo je těmito orgány řízen; nebo je v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty.

Z judikatury Soudního dvora EU pak vyplývá, že podmínky, vymezující subjekt jako veřejného zadavatele, musí být splněny kumulativně⁷⁶. Judikatura navíc rozdělila první definiční podmínku na dvě složky - zda činnost subjektu směřuje k uspokojování potřeb veřejného zájmu a zda takové potřeby nemají obchodní či průmyslovou povahu⁷⁷. Aby činnost subjektu směřovala k uspokojování potřeb veřejného zájmu, musí být podle judikatury dán zvláštní zájem na zabezpečení jejich uspokojování. Ten se může projevat např. tím, že takové potřeby jsou uspokojovány jinak než prostřednictvím dostupnosti zboží a služeb na trhu, tj. buď přímo prostřednictvím státu či stát si nad uspokojováním těchto potřeb ponechává kontrolu. Obchodní či průmyslový charakter potřeb lze pak deklarovat skutečnými souvisějící s financováním činnosti subjektu. Za veřejnoprávní subjekt tak nebude zpravidla považována právnická osoba, která je zaměřena především na vytváření zisku, nese rizika spojená s výkonem své činnosti a působí v hospodářské soutěži za standardních tržních podmínek.

⁷⁴ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2011, č. j. 1 Afs 98/2010-403, bod 24

⁷⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby

⁷⁶ srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie z 1. 2. 2001, Komise proti Francii, C-237/99, Recueil, s. I-939, bod 40 a zde citovaná judikatura či rozsudek z 10. 4. 2008, Ing. Aigner, C-393/06, Sb. rozh. s. I-2339, bod 36; z 10. 11. 1998, ve věci BFI Holding, C-360/96, Recueil, s. I-06821, bod 29; z 10. 5. 2001, ve spojených věcech Agorà a Excelsior, C-223/99 a C-260/99, Recueil, s. I-03605, bod 26 a z 27. 2. 2003, ve věci Adolf Truley, C-373/00, Recueil, s. I-01931, bod 34

⁷⁷ srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie z 22. 5. 2003, ve věci Ritta Korhonen, C-18/01, Recueil, s. I-5321, bod 40

Druhá podmínka nezbuzuje žádné pochybnosti. Třetí podmínka se týká financování, řízení či kontroly subjektu ze strany veřejného zadavatele. Terminologií Nejvyššího správního soudu „efektivní vliv státu na činnost subjektu“⁷⁸ se může projevit jednak financováním (více než 50% prostředků pochází ze státu či jiných veřejných zadavatelů) nebo schopností ovládat tento subjekt ovlivňováním jejího jednání (např. prostřednictvím jmenováním či volby členů v statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu).

Co se týče státního podniku, nejsložitější bude rozhodnutí o první otázce. Státní podnik má právní subjektivitu ze zákona (§ 2 odst. 1 ZSP ve spojení s § 18 odst. 1 a 2 písm. d) ObchZ), čímž je naplněna druhá podmínka. V případě třetí podmínky Nejvyšší správní soud judikoval v případě Lesů ČR, s. p.⁷⁹, že možnost státu, daná zákonem o státním podniku, prostřednictvím zakladatele jmenovat a odvolávat ředitele a společně s ním pak řídit činnosti podniku a rozhodovat o všech jeho záležitostech (a také rozhodovat o většině členů dozorčí rady) naplňuje pojem „efektivní vliv státu na činnost podniku“ a je tudíž také splněna.

Zbývá zjistit, zda činnost státního podniku směřuje k uspokojování potřeb veřejného zájmu a zda takové potřeby nemají obchodní či průmyslovou povahu. Soudní dvůr Evropské unie pojem „veřejného zájmu“ vykládá poměrně široce. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že veřejný zájem je možno „chápat jako protiklad zájmů soukromých, od nichž se odlišuje tím, že okruh osob, jimž takový zájem svědčí, je vždy neurčitý“. Pak také musí být dán zvláštní zájem na zabezpečení uspokojování potřeb. Státní podnik je ze zákona zakládán k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů (§ 3 odst. 2 ZSP). Tato zákonná deklarace odůvodňující účel vzniku těchto osob může být postačující v případě veřejného zájmu nikoli však v případě identifikace obchodní či průmyslové povahy. Podle rozhodnutí soudu je také důležitá otázka, jak aktivně stát do činnosti subjektu skutečně zasahuje, celkové okolnosti, za nichž je činnost subjektu skutečně vykonávána, a primární cíl činnosti⁸⁰. Významnou váhu tedy může mít okolnost, že podnik může hospodařit pouze s majetkem státu (§ 2 odst. 2 ZSP)⁸¹ a také zapsaný předmět hlavní činnosti, který se však podnik od podniku liší. Dalším faktorem může být, zda jsou státní

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2011, č. j. 1 Afs 98/2010-409, část III. 2.

⁷⁹ Tamtéž, bod 56 a 57.

⁸⁰ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2011, č. j. 1 Afs 98/2010-406, bod 42 a č. j. 9 Afs 111/2008-97 ze dne 10. září 2009

⁸¹ Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí z 27. září 2011, sp. zn. 23 Cdo 3473/2009, k otázce I., judikoval, že samotná skutečnost, že subjekt svou činností hospodaří se státním majetkem a spravuje ho, vypovídá o veřejném, resp. obecném zájmu.

podniky předmětem veřejné kontroly (viz bod 4.4. Veřejná kontrola) a postavení v hospodářské soutěži (viz bod 4.3. Hospodářská soutěž).

Přestože mnohé (troufám si říci, že naprostá většina) ze znaků státního podniku skutečně indikují přítomnost veřejného zájmu, je nutno zahrnout do úvahy skutečnost, že je v zásadě na libovůli státu (či jeho organizačních složek), kterému podniku přiřadí statut státního podniku. § 3 odst. 2 ZSP hovořící o účelu takto zakládaných osob není reálně vymahatelný. Zakladatel tedy není nijak omezen při vymezení hlavní činnosti zakládaného podniku v zakládací listině. Tudíž i když nepochybně existují podniky, jež mají charakter subjektu směřujícího k uspokojování potřeb veřejného zájmu a současně nemajícího obchodní či průmyslovou povahu (např. Řízení letového provozu, s. p., Česká pošta, s. p..., Povodí Labe, s. p....) a o charakteru dalších podniků rozhodl soud (Lesy ČR, s. p.), rozhodnutí o jejich povaze z hlediska zákona o veřejných zakázkách bude odvislé od povahy konkrétního podniku a činnosti, kterou vykonává⁸².

Charakteristickým rysem odlišujícím veřejnou zakázku od jiné zakázky je povinnost jejího zadavatele zadat ji v zadávacím řízení podle zákona o veřejných zakázkách. Zadavatel je dále povinen postupovat v souladu s tímto zákonem, především dodržovat zásadu transparentnosti, rovného zacházení se soutěžiteli a zákazu diskriminace. Samotná skutečnost, že konkrétní státní podnik je zadavatelem (příp. dotovaným či sektorovým zadavatelem) ve smyslu tohoto zákona však ještě neznamená, že je povinen vypisovat všechny zakázky podle tohoto zákona. Dalším nutným předpokladem je zodpovězení otázky, zda se v konkrétním případě jedná o veřejnou zakázku, o jaký druh veřejné zakázky se jedná a jaká je předpokládaná hodnota veřejné zakázky. V neposlední řadě je nezbytné zjistit, zda se na zadávání konkrétní veřejné zakázky nevztahuje některá ze zákonných výjimek.

Zvláště problematicky se jeví výjimka stanovená v § 18 odst. 1 písm. e) zákona. Ta vylučuje působnost zákona v případě, kdy plní osoba, která ve prospěch zadavatele vykonává podstatnou část své činnosti a ve které veřejný zadavatel uplatňuje výlučný rozhodovací vliv a kde není přítomen žádný soukromý kapitál (zákon navíc v poznámce pod čarou přímo odkazuje k zákonu o státním podniku). Pro tuto výjimku se ustálilo pojmenování tzv. „in-

⁸² K tomu lze také odkázat na bod 3.3. pojednávající o povaze subjektu státního podniku s tím rozdílem, že pro účel zákona o veřejných zakázkách je nutné kumulativní splnění všech jeho tří definičních znaků. Také lze poukázat na rozhodovací praxi soudů, kdy např. v případě Lesů ČR, s.p. soud zakládá argumentaci na povaze konkrétního subjektu, tj. Lesů ČR, s.p. a jen v některých případech odkazuje obecně na znak právní formy státního podniku.

house“ zadávání a je hojně řešena v judikatuře Soudního dvora Evropské unie⁸³. Pro uplatnění této výjimky je nutné dle judikatury současné splnění následujících podmínek:

1. zadavatel má v osobě výlučná majetková práva a
2. osoba vykonává podstatnou část své činnosti ve prospěch veřejného zadavatele.

První podmínka je v případě státního podniku splněna. V případě druhé podmínky se musí jednat o takovou část činnosti, že je možné konstatovat, že kterákoliv jiná činnost vykonávaná pro ostatní osoby má jen okrajový charakter. Nepostačuje tedy pouhý nadpoloviční podíl činnosti. Bude však na zvážení konkrétní situace, zda se výjimka uplatní či nikoli.

Výsledkem je tedy nejen skutečnost, že státní podnik nemusí být sám subjektem v režimu zákona o veřejných zakázkách, ale také stát se sám může vyvázat z této povinnosti právě odkazem na to, že pro něj bude plnit státní podnik.

4.3. Hospodářská soutěž

„Kůň nikdy nepoběží tak rychle, jako s ostatními koňmi v zádech“⁸⁴. I tento Ovidiův citát dokládá význam soutěže pro celkový výkon. Tento výrok má však širšího uplatnění, tj. v politice a především v hospodářství. Zajištění fungující hospodářské soutěže je totiž nezbytným předpokladem pro využití plného potenciálu hospodářství.

4.3.1. Ochrana hospodářské soutěže

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, je stěžejním předpisem zabývajícím se ochranou hospodářské soutěže před dohodami soutěžitelů, zneužitím dominantního postavení soutěžitelů a celou oblastí spojování soutěžitelů. Vztahuje se na všechny fyzické i právnické osoby včetně jejich sdružení, pokud se účastní přímo či nepřímo hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat, i když nejsou podnikateli⁸⁵. Zákon tedy obecně vychází z principu zákazu narušování

⁸³ srov. Rozsudky Soudního dvora Evropské unie C-107/98 ve věci Teckal Srl. v. Comune di Viano a Azienda Gas Acqua Consorziale AGAC di Reggio Emilia ze dne 18.11.1999, C-26/03 ve věci Stadt Halle a RPL Lochau v. TREA Leuna ze dne 11.1.2005, C-340/04 ve věci Carbotermo SpA, Consorzio Alisei v. Comune di Busto Arsizio, AGESP SpA ze dne 11.5.2006 a C-295/05 ve věci Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) v. Transformación Agraria SA (Tragsa), Administración del Estado ze dne 19.4.2007

⁸⁴ NASO PUBLIUS OVIDIUS. *The Love Books of Ovid Being the Amores, Ars Amatoria, Remedia Amoris and Medicamina Faciei Femineae of Publius Ovidius Naso*. Kessinger Publishing, 2005, s. 173.

⁸⁵ § 2 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů

hospodářské soutěže ve všech odvětvích ekonomiky všemi subjekty s některými výjimkami. Pro posouzení, do jaké míry se úprava hospodářské soutěže použije i pro státní podniky, bude klíčová interpretace § 1 odst. 3 předmětného zákona upravující výjimku z působnosti zákona. Ta stanoví, že na soutěžitele, kteří na základě zvláštního zákona nebo na základě rozhodnutí vydaného podle zvláštního zákona poskytují služby obecného hospodářského významu, se tento zákon vztahuje, jen pokud jeho uplatnění neznemožní poskytování těchto služeb. Postup při interpretaci daného ustanovení lze rozdělit na dvě otázky:

- Je státní podnik subjektem poskytující služby obecného hospodářského významu?
- Pokud ano, při jaké jeho činnosti a za jakých okolností se právní předpis nebude aplikovat?

Služby obecného hospodářského významu nejsou klasické služby poskytované na trhu, ale služby, které se vyznačují zvláštním charakterem. Jsou totiž obvykle zajišťovány státem, kraji či obcemi ve veřejném zájmu (tzn. v zájmu veřejnosti) a specifickým znakem těchto služeb je fakt, že pokud by nebyly finančně podporovány veřejnými subjekty, nebyly by poskytovány na trhu vůbec nebo by byly poskytovány v nižší kvalitě či rozsahu. Za „subjekty poskytující služby obecného hospodářského významu“ důvodová zpráva k zákonu prohlašuje veřejně prospěšné podniky, které definicí kruhem označuje za podniky, které jsou zvláštními právními předpisy pověřeni vykonávat činnosti obecného hospodářského významu. Pojem „služby obecného hospodářského významu“ a celé znění odstavce 3 zákonodárce převzal transpozicí z Článku 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské Unie⁸⁶. Ten říká, že vyloučení působnosti zákona pro některé subjekty bude možné pouze tehdy, pokud by jeho uplatnění právně nebo fakticky znemožnilo plnění úkolů, které byly těmto subjektům svěřeny. V judikatuře Evropského soudního dvora je pak ještě stanoven požadavek, aby soutěžitel byl k poskytování předmětných služeb zmocněn zvláštním zákonem nebo rozhodnutím vydaným na jeho základě⁸⁷, požadavek proporcionality vyžadující nezbytnost omezení pro poskytování těchto služeb a úměrnost účelu, přičemž posouzení naplnění těchto podmínek musí být velmi přísné⁸⁸. Nejvyšší správní soud pak za pomoci judikatury Evropského soudního dvora definuje soutěžitele poskytujícího služby obecného hospodářského významu jako takového soutěžitele, jenž ve prospěch státu tyto služby dodává (bez ohledu na to, zda je stát odběratelem dodávané služby nebo zda má stát toliko zájem na tom, aby služba byla na trhu

⁸⁶ Publikováno jako předpis č. 44/2004 Sb. m. s. ve znění předpisu č. 111/2009 Sb. m. s., a pozdějších oprav

⁸⁷ Blíže rozsudek Soudního dvora ES ze dne 27. března 1974, BRT v. SABAM, 127/73, R., s. 313

⁸⁸ srov. rozsudek Soudu prvního stupně ES ze dne 19. června 1997, Air Inter v. Komise, T-260/94, R., s. II-997, bod 144

poskytována) za určitých administrativně stanovených kvalitativních, množstevních či jiných podmínek a zpravidla za administrativně stanovené ceny⁸⁹.

Pokud tedy mám odpovědět na výše vyslovené otázky, je potřeba zaměřit pozornost na státní podnik. Přestože jsou státní podniky zakládány k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů (§3 odst. 2 ZSP), a tudíž by bylo možné dovodit, že tyto jsou zmocněny k plnění jakýchsi obecně definovaných úkolů, stěžejním ustanovením je §2 odst. 1, tj. že podnik provozuje podnikatelskou činnost. Pojem „hlavní činnost“ v § 4 odst. 3 ZSP pak ponechává prostor pro doplňkové činnosti mimo hlavní činnosti, ke kterým byl státní podnik založen. Důvodová zpráva ZSP pak také připouští, že státní podnik může z důvodu lepšího využití hmotných prostředků i pracovních sil vykonávat více činností, přičemž již nestanoví, aby tyto činnosti sloužily nějakým zájmům. Z toho vyplývá, že zákon o státním podniku rozhodně netrvá na tom, aby se státní podniky věnovaly výhradně celospolečenským, strategickým nebo veřejně prospěšným zájmům. Pak ale také není možné podřadit všechny aktivity státních podniků pod § 1 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Přestože by již nyní bylo možné říci, že samotná skutečnost, že činnost je vykonávána státním podnikem, nestačí pro rozhodnutí o aplikaci zákona č. 143/2001 Sb. na státní podniky, je nezbytné se na ZSP podívat ze širšího hlediska. Zákon o státním podniku nepřirazuje žádnému subjektu úkoly či zmocnění k plnění nějakých úkolů. Také nestanoví, za kterých podmínek se služby poskytují. Jedná se o zákon, který upravuje postavení a právní poměry specifické právní osoby, tedy slouží jako platforma pro existenci těchto subjektů. Nelze tedy mít za to, že by oním zvláštním zákonem, na jehož základě by bylo subjektům svěřeno plnění úkolů, byl právě ZSP. V intencích Evropského práva by zajisté byly podniky se zvláštními nebo výhradními právy na základě zákona o poštovních službách, rozhlasovém a televizním vysílání nebo telekomunikacích⁹⁰. To však nevylučuje, že státní podnik může být takovým podnikem (státní podnik Česká pošta, s. p. takovým zmocněním nepochybně disponuje).

Z výše uvedeného je zřejmé, že státní podnik může a nemusí být oním subjektem vytyčeným v § 1 odst. 3 zákona. Konkrétní činnosti, při níž se zákon o ochraně hospodářské

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2011, č. j. 5 Afs 20/2010 - 366

⁹⁰ Samotný zákon o ochraně hospodářské soutěže výslovně v poznámce odkazuje na zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), § 23 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění zákona č. 442/2000 Sb., § 9 zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů. Výčet, který podává, je však jen demonstrativní. Tento termín se tak vztahuje i na případnou další hospodářskou činnost, k níž se vážou povinnosti provozovatelů veřejných služeb.

soutěže nebude aplikovat, se však nedopátráme; to je předmětem soudního výkladu⁹¹. Přesto lze říci, že se jedná o univerzální služby svěřené na základě zákona (nebo rozhodnutí učiněného na základě zákona), poskytované pravidelně a u nichž princip veřejného zájmu převažuje nad principem ochrany hospodářské soutěže do té míry, že z povahy věci vylučují efektivní soutěž ve prospěch veřejného zájmu. Požadavek univerzality pak vyžaduje, aby byly poskytovány na celém území České republiky; princip veřejného zájmu, aby byly poskytovány za přiměřené ceny při udržení dlouhodobé konstantní kvality⁹². Co je však ještě důležité, je otázka, za jakých okolností se výjimka aplikuje. Je to v případech, kdy by aplikace zákona pro soutěžitele poskytujícího tyto služby znamenala znemožnění jejich řádného plnění, tedy nikoli pouze ztížení. I poté by vyloučení z režimu zákona bylo jen v míře nezbytné a přiměřené pro řádné plnění svěřených úkolů. Těmto zásadám je pak učiněno zadost v případě, kdy samotné administrativně realizované uložení plnění určitého úkolu přímo nebo nepřímo stanoví pravidlo, jež soutěžitel musí splnit a jež by jinak mohlo být posuzováno jako problematické z pohledu soutěžního práva⁹³.

V praxi však výjimka z působnosti zákona stanovená § 1 odst. 3 dosud v odůvodnění nebyla přiznána.

4.3.2. Veřejná podpora

Veřejná podpora je jakákoliv podpora poskytovaná státem nebo jinými veřejnými subjekty a jako taková je za určitých podmínek přípustná. Veřejná (státní) podpora je však i pojem používaný Evropským právem avšak více ve smyslu nedovolené veřejné podpory. Veřejná podpora je upravena čl. 107-109 Smlouvy o fungování Evropské unie, komunitárními předpisy (zejména nařízením Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999 a nařízením Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006), zákonem č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory, ve znění pozdějších předpisů a jeho prováděcími vyhláškami.

⁹¹ Panuje všeobecná shoda, že pod danou výjimku spadá např. Česká národní banka, pokud stanoví úrokové sazby, rámce, splatnosti a další podmínky obchodů, které provádí podle zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a podle zvláštních zákonů (např. zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, devizového zákona č. 219/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

⁹² srov. rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. března 2005, č.j. R 1/2004, bod 1.2 vycházející z rozsudku Soudního dvora C-393/92 ve věci Municipality of Almelo v NV Energiebedrijf Ijsselmij, [1994] ECR I-1477; rozsudku Soudního dvora C-320/91 ve věci Corbeau v Belgian Post Office, [1993] ECR I-2533.

⁹³ Blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2011, č. j. 5 Afs 20/2010 - 366

Podle čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak. To znamená, že aby se jednalo o veřejnou podporu (ve smyslu tohoto ustanovení), musí být přítomny tyto znaky:

1. podpora je poskytnutá státem nebo ze státních (veřejných) prostředků,
2. udělení podpory narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž,
3. podpora je selektivní – zvýhodňuje určité podniky nebo odvětví výroby,
4. podpora ovlivní obchod mezi členskými státy.

Pokud jsou uvedené znaky splněny, jedná se o zakázanou veřejnou podporu. Přesto je možné ji poskytnout v určitých výjimečných případech stanovených právě ve Smlouvě (čl. 107 odst. 2 a 3, čl. 108 odst. 2) a v prováděcích předpisech.

Určení veřejné podpory není odvislé od právní formy příjemce. Vztahuje se stejně na státní podniky jako na jiné společnosti a organizace. Rozhodující je pouze podporovaná činnost. Přesto jsou představitelné dva způsoby poskytování veřejné podpory státním podnikům - státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského významu a státní podporu ve formě určení majetku, ke kterému má podnik právo hospodařit.

O službách obecného hospodářského významu jsem již hovořil v případě ochrany hospodářské soutěže. Jako výjimka ze zákazu veřejné podpory je upravena v rozhodnutí Komise (slučitelnou s vnitřním trhem bez nutnosti notifikace Komisi)⁹⁴ a sdělení Komise (slučitelnou s vnitřním trhem za podmínky notifikace Komisi)⁹⁵. Členskými státy je dána poměrně široká pravomoc v uvážení, kterou službu budou považovat jako službu obecného hospodářského zájmu. Jsou omezovány pouze ostatními pravidly unijního práva a kontrolou zjevných chyb vykonávanou Evropskou komisí a Soudním dvorem EU.

⁹⁴ Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (2012/21/EU).

⁹⁵ Sdělení Komise: Rámec Evropské unie pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby (2012/C 8/03)

Rozhodující pro určení, zda určitá podpora z veřejných prostředků představuje veřejnou podporu, je rozsudek Evropského soudního dvora ve věci Altmark⁹⁶. Z tohoto rozhodnutí vyplývají podmínky, které musí být splněny kumulativně, aby vyrovnávací platba nepředstavovala veřejnou podporu:

1. subjekt, který je příjemcem vyrovnávací platby, musí být výkonem služeb obecného hospodářského významu jasně vymezeným způsobem pověřen,
2. předem a objektivním způsobem musí být stanoveny ukazatele pro kalkulaci výše vyrovnávací platby,
3. výše vyrovnávací platby nesmí překročit náklady vynaložené subjektem při plnění závazku veřejné služby po odečtení příslušných příjmů z tohoto závazku a přičtení přiměřeného zisku a
4. a) subjekt pověřený výkonem veřejné služby byl vybrán v rámci řízení o zadání veřejné zakázky umožňující vybrat zájemce schopného poskytovat tyto služby za nejmenších nákladů nebo
b) na základě analýzy nákladů, jež by na výkon veřejné služby vynaložil průměrný, řádně řízený podnik, jež disponuje odpovídajícími technickými prostředky k plnění výkonu dané veřejné služby.

Jako příklady oblastí služeb obecného hospodářského významu jsou zmiňovány: přeprava cestujících, poštovní služby, energetika, odpadové a vodní hospodářství, finanční služby, veřejnoprávní vysílání, širokopásmová infrastruktura, zdravotní péče apod.

Přestože rozhodnutí o této výjimce nezávisí od subjektu, vzhledem k povaze těchto služeb a subjektům, které je nejčastěji vykonávají, je velmi pravděpodobné, že aplikace výjimky se omezí zejména na státní či veřejné podniky. Největší riziko představuje široký rozsah oblastí, které by mohly být předmětem této výjimky a neurčitý způsob stanovení vyrovnávací platby.

Za formu veřejné podpory lze při splnění podmínek považovat příspěvky, dotace, dary, úvěry, výhodné prodeje majetku, daňové úlevy, ručení za úvěry apod. Formu určité podpory však může mít i určení majetku, ke kterému má podnik právo hospodařit. Převod práva hospodařit z organizační složky státu či z jiné státní organizace na státní podnik může proběhnout takovým způsobem (bezplatně, za sníženou cenu), že dojde k rozšíření práva

⁹⁶ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie C-208/00 ze dne 24. července 2003 ve věci Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrs-gesellschaft Altmark GmbH

hospodařit na majetek (a tudíž i ke zvětšení objemu obchodního majetku podniku) za velmi výhodných podmínek pro daný státní podnik, což také může představovat skrytou formu podpory. Přestože definice veřejné podpory je velmi široká a zahrnuje veškeré formy podpory, v tomto případě je situace komplikovaná vzhledem k tomu, že majetek, se kterým má podnik právo hospodařit, i po zvětšení dále zůstává majetkem státu. Je také sporné, zda v případě kvalifikace jako veřejné podpory, je možné takto omezovat právo státu hospodařit se svým majetkem.

Další spornou záležitostí je možnost veřejné podpory prostřednictvím navýšení kmenového jmění podniku. Ač samotné navýšení není zákonem řešeno, zákon výslovně zapovídá a omezuje jen na zákonné zmocnění jen toliko odnětí majetku, tudíž za použití argumentu a contrario si lze takovou operaci představit. Taková operace byla upravena mimo jiné také v nařízení vlády č. 577/1990 Sb. vydanému k již zrušenému zákonu č. 111/1990 Sb., o státním podniku. Čerpat inspiraci lze z něj především proto, že majetek státního podniku upravoval tento zákon velmi podobně jako zákon v současnosti platný. Rovněž povinnost zachovávat minimální výši kmenového jmění, vyplývající ze současného zákona, předpokládá existenci institutu jeho navýšení. Totožně jako v případě převodu práva hospodařit by však tato transakce mohla zavdat podezření z veřejné podpory.

4.4. Veřejná kontrola

Smyslem kontroly obecně je zajištění rovnováhy mezi skutečným stavem konkrétního jevu a stavem žádoucím. U veřejné správy je pak kontrolou většinou myšlena kontrolní činnost, při které kontrolní orgán v rámci své kontrolní působnosti v závislosti na předmětu kontroly proěřuje plnění povinností vyplývajících kontrolované osobě z právních předpisů, na jejich základě nebo v případě kontroly v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti kontrolního orgánu a kontrolované osoby může zahrnovat též prověřování plnění pokynů nadřízeného správního orgánu⁹⁷. Na státní podnik se vztahují tři základní druhy kontrol veřejné správy: státní kontrola, prováděná na základě zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (zákon o státní kontrole), finanční kontrola na základě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů (zákon o finanční kontrole), a kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) na základě zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁷ Vláda České republiky. Sněmovní tisk 575: Vl.n.z. o kontrole (kontrolní řád). [online]. [cit. 2011-03-01]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=575&CT1=0>>.

4.4.1. Státní kontrola

Státní kontrolou je podle § 3 zákona o státní kontrole kontrolní činnost zaměřená na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky a plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů. Hlavní částí je pak kontrolní řád (část třetí, tj. § 8 – 26), tj. postup kontrolního orgánu při provádění státní kontroly. Přestože ve svém § 26 odkazuje na správní řád, který má platit pro řízení podle tohoto zákona (s výjimkou řízení o námitkách kontrolovaných osob dle § 18 téhož zákona), speciální úprava postupu při provádění kontroly je natolik komplexní, že použití správního řádu v podstatě vylučuje. Navíc povaha kontrolní činnosti nesnese označení za řízení⁹⁸. Kontrolní řád je tedy procesní předpis, který celistvě upravuje všechna vzájemná procesní práva a povinnosti kontrolované osoby a správního orgánu.

Zákon o státním podniku odkazuje na zvláštní právní předpis ve svém § 15 písm. g), kde výslovně stanoví právo a povinnost zakladatele požadovat informace o hospodářské činnosti a stavu majetku podniku pro účely kontroly a ověřování. Sám totiž žádná ustanovení o kontrole neobsahuje. Zvláštním předpisem ve smyslu tohoto zákona je právě zákon o státní kontrole. Pro výkon kontroly a ověřování informací státního podniku ze strany ministerstva, které vykonává pro tento podnik funkci zakladatele, se tedy aplikuje zákon o státní kontrole. Naopak zákon se nebude aplikovat v případě kontrolní činnosti dozorčí rady podniku. Ta se řídí jen ustanoveními zákona o státním podniku, zakládací listinou, statutem a jednacím řádem dozorčí rady příp. dalšími vnitřními právními předpisy, které ji zavazují.

Účelem státní kontroly však není přímé zajištění nápravy nedostatku ukládáním opatření nebo sankcí, ale pouze zjištění a vyhodnocení případného nedostatku s tím, že náprava musí být zajištěna jiným způsobem. V případě zjištění nedostatků kontrolní orgány předávají svá zjištění o nedostacích příslušným orgánům oprávněným činit opatření k nápravě zjištěného stavu, pokud tak nemohou učinit sami. Pouze v případě neposkytnutí spolupráce může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu příslušné fyzické osobě (§ 19). Taktéž zakladatelova práva a povinnosti (podle ZSP, primárně v § 15 ZSP) se vztahují na výkon kontrolní činnosti, nikoli však na ukládání opatření k nápravě. Toto právo totiž náleží pouze dozorčí radě s tím, že vykonat je může pouze statutární orgán podniku, tj. jeho ředitel.

⁹⁸ srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. listopadu 2005, čj. 9 Ca 60/2004 - 44

4.4.2. Finanční kontrola

Finanční kontrola je součástí systému finančního řízení, zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky. Lze ji rozdělit do dvou základních skupin: finanční kontrolu vykonávanou podle zákona o finanční kontrole a finanční kontrolu prováděnou podle zvláštních právních předpisů. Takovým zvláštním předpisem je i ZMS, konkrétně § 48 a násl. Vzhledem k tomu, že úprava zákona o majetku státu se na státní podniky podle ZSP nepoužije⁹⁹, můžeme zde vycházet pouze ze zákona o finanční kontrole.

Obecným účelem tohoto zákona je vymezení uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy. Základním cílem zákona je pak zabezpečit právní předpoklad pro vytvoření funkčního kontrolního systému v oblasti veřejné správy, ověřovat, zda veřejné prostředky jsou využívány v souladu s právními předpisy, popř. v souladu se stanovenými pravidly, zda je s majetkem státu nakládáno hospodárně a zda je chráněn před negativními jevy a následné informování vedoucích orgánů veřejné správy¹⁰⁰.

Věcná a osobní působnost zákona je pozitivně specifikována v ustanovení § 1 odst. 2, na jehož základě do působnosti zákona náleží též kontrola prováděná ministerstvy z titulu zakladatele státního podniku podle § 15 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů. Tato kontrola je tzv. "veřejnosprávní kontrolou" vykonávanou kontrolními orgány podle § 7 až 11 zákona o finanční kontrole. Ministerstva vykonávají nejen předběžnou veřejnosprávní kontrolu (podle § 11 odst. 1 a 2 uvedeného zákona), ale také průběžné a následné kontroly (§ 11 odst. 3 a 4 zákona) za pomoci svých zřízených oddělení finanční kontroly příp. odboru interního auditu. Zakladatel má také povinnost v rámci cíle, jímž je hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy, stanovit kritéria jejich naplnění v případě, že tak nestanoví předpisy (§ 4 odst. 2 zákona). Veřejnosprávní kontrolu, jež se přímo dotýká státních podniků, metodicky řídí a koordinuje Ministerstvo financí ČR jako ústřední správní úřad pro výkon finanční kontroly ve veřejné správě. Kontrolu pak vykonává s pomocí územně finančních orgánů.

Na státní podniky se však nepoužijí ustanovení části čtvrté zákona o finanční kontrole upravující vnitřní kontrolní systém. Vnitřní organizace podniku a organizace vnitřního řízení,

⁹⁹ viz bod 3.1.1. Vztah k zákonu o majetku státu

¹⁰⁰ Blíže Vláda České republiky. *Sněmovní tisk 835*. Vl. zák. o finanční kont. ve veřejné správě - EU [online]. [cit. 2011-03-01]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=835&CT1=0>>.

jehož součástí je i vnitřní kontrolní systém, je zcela ve výhradní působnosti podniku. V tomto případě je totiž zákon o státním podniku předpisem speciálním k zákonu o finanční kontrole, a tudíž mají ustanovení ZSP přednost. Rovněž ze zákona o finanční kontrole, konkrétně z § 1 odst. 2 vyplývá, že pro státní podniky jsou použitelná pouze ustanovení procesního charakteru, jimiž jsou jen ustanovení části druhé, hlavy II.

Státní podnik může náležet do působnosti tohoto zákona také z titulu žadatele nebo příjemce veřejné finanční podpory (§ 1 odst. 1 zákona).

4.4.3. Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu

Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) je nezávislým kontrolním orgánem, zřízeným čl. 97 hlavy V. Ústavy České republiky. Postavení a kompetence tohoto orgánu nalezneme v zákoně č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (přijato na základě ústavního zmocnění v čl. 97 odst. 3). NKÚ vykonává především kontrolu hospodaření se státním majetkem, kontrolu plnění státního rozpočtu a kontrolu hospodaření s prostředky poskytnutými ze zahraničí a s prostředky, za něž stát převzal záruky. V rámci kontroly NKÚ přezkoumává, zda je s veřejnými prostředky zacházeno hospodárně a účelně, odhaluje případy zneužití veřejných prostředků a upozorňuje na riziková místa kontroly a nakládání s veřejnými prostředky¹⁰¹. Cílem NKÚ tudíž není ukládat povinnosti k zajištění nápravy či zneužívání prostředků zamezit, ale takové případy odhalit a o nich informovat zákonodárný orgán (Parlament) a veřejnost. Na rozdíl od výše zmíněných vnitřních auditů, význam kontroly NKÚ spočívá v nezávislosti na výkoné moci a veřejnosti jeho závěrů. Na kontrolu vykonávanou NKÚ se nepoužije zákon o finanční kontrole.

Působnost NKÚ je vymezena věcně v čl. 97 odst. 1 Ústavy a § 3 odst. 1 zákona o NKÚ jako kontrola hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti, státního závěrečného účtu České republiky atd. Kontrolovanými subjekty pak mohou být ve věcně stanoveném rozsahu organizační složky státu i právnické a fyzické osoby. Státní podnik může být podroben kontrole ze strany NKÚ na základě skutečnosti, že jako právnická osoba hospodář s majetkem státu, tj. majetek, se kterým hospodář, je stále ve vlastnictví státu nikoli ve vlastnictví právnické osoby. Na

¹⁰¹ Blíže BARTOŇ, M., DIENTSBIER, F., HORÁKOVÁ M. a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. 1. vyd. Olomouc: Periplum, 2009s. 159 a násl.

druhou stranu obchodní společnost, ač zcela ve vlastnictví státu, již takovou povahu nemá, a proto se jí kontrolní činnost NKÚ nijak nedotýká.

Státní podniky se každoročně objevují v Plánu kontrolní činnosti NKÚ, což je věcné a časové vymezení kontrolních akcí v následujícím rozpočtovém roce každoročně sestavováno a schvalováno Kolegiem NKÚ k naplnění kontrolní působnosti úřadu. Jsou také vždy předmětem zvýšeného zájmu NKÚ v případě vzniku, zániku a významnějších změn u státních podniků¹⁰². Kontrolní závěr, který shrnuje a vyhodnocuje výsledky kontrol, se pak kromě Poslanecké sněmovny, Senátu a Vlády České republiky zasílá též ministerstvu, jež plní pro daný státní podnik funkci zakladatele.

4.5. Poskytování informací

Čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zakotvuje svobodu projevu a právo na informace do českého ústavního pořádku. Podle čl. 17 odst. 5 jsou pak státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. K provedení těchto ustanovení byl vydán vedle zákonů speciálních obecný zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon upravuje pravidla pro poskytování informací a podmínky práva svobodného přístupu k těmto informacím. Povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti mají podle § 2 odst. 1 zákona státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti. Abychom mohli posoudit, zda je státní podnik povinný ve smyslu tohoto zákona, je nutné vyložit použitý pojem „veřejné instituce“. Zde se můžeme opřít o nálezy Ústavního soudu. Ten nejprve judikoval, že definiční znaky pojmu veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky lze vymezit a contrario k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace. Z množiny veřejnoprávních subjektů za takové pak nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřízení státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i

¹⁰² srov. Nejvyšší kontrolní úřad. *Strategie kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu*. XVIII. zasedání Kolegia NKÚ dne 22.10.2007 [online]. 7. ledna 2010, [cit. 2012-03-01]. Dostupné z: <<http://www.nku.cz/cz/publikace/strategie-kontrolni-cinnosti-nejvysiho-kontrolniho-uradu-id1974/>>.

státní dohled nad jejich činností.¹⁰³ Následně pak Ústavní soud rozvinul svoji úvahu v případě Horník vs. Letiště Praha, s.p., o poskytování informací¹⁰⁴ (podrobněji o tomto nálezu viz bod 3.3.).

Podle Ústavního soudu všechna jím zvažovaná kritéria více či méně ukazují na veřejnoprávní povahu zkoumaného subjektu. Zkoumaný subjekt, státní podnik Letiště Praha byl zřízen státem, jeho orgány jsou vytvářeny státem, stát zákonem zakotvenými prostředky vykonává dohled nad jeho činností, a plní veřejný účel; pokud jde o způsob jeho založení (zániku), ten kombinuje na jedné straně soukromoprávní postup dle obchodního zákoníku (zakladatelská listina, forma a okamžik vzniku), leč obsahuje na druhé straně schvalovací proces v rámci působení orgánu výkonné moci a celkově velkou míru ingerence státu v procesu vzniku a zániku daného státního podniku. Na základě toho soud učinil závěr, že se jedná o instituci veřejnou. Dle názoru Ústavního soudu takový interpretační závěr Ústavního soudu přispívá k žádoucímu širšímu pojetí práva na informace a důsledněji tak směřuje k realizaci smyslu právní úpravy o svobodném přístupu k informacím.

Přestože Ústavní soud posuzoval případ státního podniku Letiště Praha a jeho vztah k zákonu o svobodném přístupu k informacím, výslovně upozorňuje, že se vychází z úpravy de lege lata, tj. obecně se vztahuje na jakýkoliv státní podnik. Tudíž lze celou argumentaci vztáhnout na právní formu státního podniku podle zákona o státním podniku a státní podnik je povinnou osobou ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

¹⁰³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 29, nález 30

¹⁰⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 44, nález 10

5. Státní podnik a jeho budoucnost

5.1. Státní podnik - současnost

V minulosti došlo k výraznému úbytku státních organizací. Tato redukce souvisela především se vznikem kategorie organizačních složek státu a s přeměnou některých státních organizací na vnitřní organizační jednotky těchto organizačních složek (§51 odst. 2 ZMS). Na jejich celkovém počtu se dále projevila jejich privatizace (podle zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby) a přeměna na příspěvkové organizace krajů a obcí (podle zákonů č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů; a zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práva závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách).

V současnosti existuje 41 státních podniků zřízených nebo fungujících na základě platného zákona o státním podniku, z nichž 10 je v likvidaci nebo v konkurzu a dalších 110 zřízených nebo fungujících na základě starších zákonů. Pro ilustraci uvádím počet dosud existujících státních podniků k únoru 2012 a jejich současný stav v tabulce roztríděný podle ministerstva, jež plní pro podniky funkci zakladatele:

Zakladatel	Počet státních podniků zal. podle zák. č. 77/1997		Počet státních podniků zal. podle předch. zákonů	
	<u>Aktivní</u>	<u>Likvidace/konkurz</u>	<u>Aktivní</u>	<u>Likvidace/konkurz</u>
Min. zemědělství	9	5	3	36
Min. prům. a obch.	9	3	1	55
Min. zdravotnictví	4	0	0	1
Min. obrany	4	0	0	3
Min. dopravy	3	2	3	7
Min. vnitra	1	0	0	0
Min. financí	1	0	0	1

Ačkoliv stále sledujeme pokles počtu státních podniků, v posledních letech je již velmi pozvolný a lze očekávat stabilizaci jejich počtu. V několika málo případech bylo možné

pozorovat i opačné tendence (vznik státních podniků Povodí či diskutovaná přeměna příspěvkové organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR¹⁰⁵).

5.2. Scénáře realizace podnikání státu

Přestože zákon o majetku státu pojímá kategorii státních organizací už jen jako kategorii přechodnou, státní podnik mezi nimi má do jisté míry „privilegované“ postavení. Zákon o státním podniku totiž předvídal alespoň některým podnikům budoucnost, řečeno slovy důvodové zprávy „státních podniků, na jejichž zachování má stát z nejrůznějších důvodů zájem a u nichž se tedy nepředpokládá ve střednědobém horizontu plná privatizace“. Toto lze také vypožorovat z obecné zákonné úpravy založení a vzniku, jenž např. státním příspěvkovým organizacím zcela chybí.

Je však velmi pravděpodobné, že se celkový rozsah oblastí podnikání, kde se realizuje výlučně státní kapitál, bude snižovat. Přesto lze očekávat, že alespoň v některých oblastech si stát bude chtít vliv ponechat. Do budoucnosti si tak lze představit několik scénářů realizace účasti státu v podnikání.

Jednak si lze představit, že koncept podnikání prostřednictvím státních podniků bude opuštěn a ty současné budou převedeny na akciové společnosti podle obchodního zákoníku (od 1. ledna 2014 zákon o obchodních korporacích) nebo příspěvkové organizace (příp. organizační složky v těch případech, kdy není nutné tento podnik subjektivizovat). Pak by však bylo nutné zabývat se otázkou, zda je možné převést na akciovou společnost dosud existující podniky bez dalšího, či přijmout právní úpravu modifikující její postavení právě s ohledem na zvláštní postavení státu jako zakladatele. V takovém případě by právní forma akciové společnosti zůstala zachována stejně jako zdroj její právní úpravy (tj. obchodní zákoník); aplikoval by se však i nový právní předpis, který by byl ve vztahu speciality k obchodnímu zákoníku. Převedení na akciovou společnost by bylo výhodné zejména proto, že by se převedený podnik mohl opřít o již zavedenou právní úpravu, ke které se váže bohatá judikatura. Mohl by využívat veškerých prostředků a právních institutů dostupných všem akciovým společnostem, zároveň by však, vzhledem k již dnes široce vykládanému pojmu „veřejnoprávní“, nepřišel o zvláštní statut v případě dalších právních předpisů. Ustanovení právní úpravy akciové společnosti, neslučitelné s povahou společnosti jako společnosti

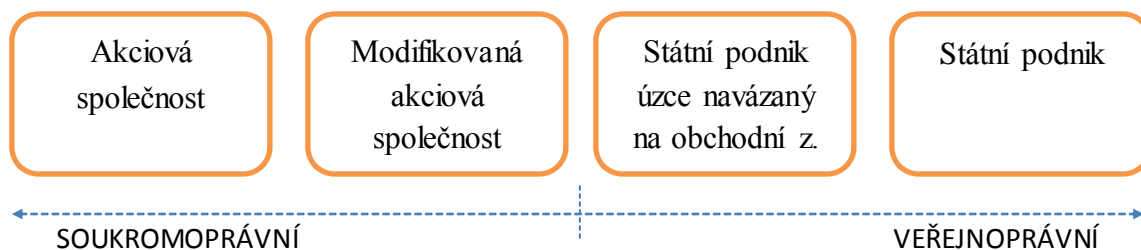
¹⁰⁵ ŠINDELÁŘ, J. *Analýza: ŘSD nebude akciovka, ale státní podnik*. [online]. E15.cz. c2007-2011. 31. ledna 2012, [cit. 2012-03-04]. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/nazory/analyzy/analyza-rsd-nejbude-akciovka-ale-statni-podnik-739020>>.

zakládáné státem a státem vlastněné, by pak mohly být předmětem nového právního předpisu, který by akciovou společnost přizpůsobil potřebám státu. Nevýhodou tohoto pojetí je především koncepčně jiný vztah k majetku a k zakládajícímu ministerstvu. Tento koncept pak může být oprávněně napadán pro snahu naroubovat státní podnikání na formu, která byla vytvořena k úplně jinému účelu.

Druhou možností je pak ponechat státní podnik jako svébytnou formu podnikání. Pak se však otevírá několik možností. Pro zajištění komplexně upraveného právního prostředí je účelné buď vypracovat nový komplexně pojatý zákon o státním podniku, nebo zákon o státním podniku svázat s jinou normou např. zákonem o majetku státu. Toto „svázání“ lze pak řešit vztahem subsidiarity nebo systémem zákonných odkazů. Je však představitelné odkázat v celé šíři i na ustanovení obchodního zákoníku. Tímto způsobem by v oblastech, které neodůvodňují rozdílný přístup k věci, následovala právní úprava státního podniku právní úpravu obchodních společností, současně by však mohla být kostra konstrukce státního podniku zcela autonomní a adaptována na potřeby státního podniku.

Možností je i kombinovat výše uvedené přístupy. Stát by jednak byl účasten v obchodních společnostech upravených v obchodním zákoníku a v některých spíše výjimečných případech by pak využíval formu státního podniku. Jedná se zejména o případy, kdy je podnik se státními orgány úzce svázán, forma obchodní společnosti by pro podnik nebyla vyhovující a jiné formy (např. příspěvková organizace) by představovaly překážku rozvoje podnikatelské činnosti. Pro Evropské kontinentální pojetí je však přirozenější, když se hospodaření státu děje na čistě soukromoprávní úrovni nebo čistě veřejnoprávní.

Je rovněž otázkou, do jaké míry by jednotlivé koncepty naplňovaly účel, k němuž by měly sloužit. O soukromoprávní či veřejnoprávní povaze jednotlivých konceptů viz následující graf.



6. Státní podnik a jeho problémy

Deklarovaným cílem současného zákona je vytvoření podmínek pro fungování státního podniku jako podnikatelského subjektu v tržním hospodářství a současně legislativní zajištění potřebné míry ingerence státu zastoupeného zakladatelem do podnikatelské činnosti podniku. To znamená, že je zde snaha poskytnout podniku určitou volnost při rozvíjení svých aktivit a zároveň udržet kontrolu nad jeho podnikáním nejen z pozice státu jako vlastníka, ale také státu jako garanta veřejného zájmu, k jehož plnění je podnik založen a využíván. Nepochybně lze říci, že existují podnikatelské aktivity, u nichž je potřeba provozování státem racionálně zdůvodnitelná. Tomuto cíli tedy nelze nic vytknout. Zvláštní formu by však měl stát využívat jen ve zcela výjimečných případech, k čemuž v současnosti v praxi nedochází. Především takový podnik potřebuje kvalitní právní rámec adekvátní účelu, pro který byl založen a způsobilý plnit vytyčené cíle. Současný zákon o státním podniku však nezvolil právě nejlepší prostředky pro jejich dosažení. Asi největším problémem se ukázala být absence majetku, která nejenže komplikuje podnikání podniku ale i jeho právní postavení. Důsledkem jsou pak pochybnosti o jeho právní subjektivitě, která je mnohdy označovaná pouze za fiktivní. Přestože takové názory nelze označit za většinové, je zřejmé, že majetková a právní samostatnost je a měla by být základním kamenem každého subjektu.

Na celkově pokřivenou konstrukci státního podniku má pak vliv také skutečnost, že podnik je předmětem závazkové odpovědnosti. Situace podniku, kdy je odpovědnost za závazky vyvažována nulovým majetkem a nadto je ještě omezena na tzv. ostatní majetek, rozhodně nemůže přát externímu financování. Vymezení určeného majetku nadto způsobuje komplikace při podnikání, kdy právní úkony, spočívající v běžném nakládání s tímto majetkem, musejí být odsouhlaseny často velmi nepružným státním aparátem.

Stát je obecně považován za solventního dlužníka a spolehlivého partnera. Veřejné zakázky vypisované státem jsou vyhledávané a to nejen pro objem prostředků, za nichž jsou služby a dodávky pořizovány. Důvěra, které se stát těší, však musí být především právně zajištěna a průběžně posilována. Ta však zaznamenává četné trhliny. Skutečnost, že tendence postihovat deliktní jednání právnických osob efektivními sankcemi vrcholící zavedením trestní odpovědnosti právnických osob, se z podstaty nemůže týkat státního podniku, je toho jen důkazem. Státní podnik pak není motivován k žádoucímu chování a společnost není chráněna před jeho závadným a protiprávním jednáním. Motivaci nejen k zachování právního stavu, ale především k efektivnímu hospodaření, by však potřeboval více než jiné

subjekty. V důsledku založení státem, na státní podnik nepůsobí nejsilnější stimul – riziko úpadku. Stejný důsledek má i absence vlastně jakékoliv odpovědnosti nejen výše zmíněné trestní odpovědnosti; pokuty ukládané správními orgány v rámci správní odpovědnosti z jakýchkoliv právních předpisů mohou jít jen na vrub státního majetku. Stát tedy sankcionuje jen sám sebe.

Důvěryhodnost státního podniku je však klíčová nejen pro investory a obchodní partnery, ale také pro veřejnost. Lidem, jež je zdrojem veškeré moci, ale i prostředků, jimiž stát disponuje, a službou lidu je totiž povětšinou ospravedlňován účel existence státního podniku. Přes širší pojetí práva na informace, které se dnes už dotýká vedle státních podniků i obchodních společností se státní účastí, transparentnost zůstala jen cílem. Naopak realitou je, že státní podnik není ani vždy povinen vypisovat zakázky v režimu zákona o veřejných zakázkách, přestože tento zákon je určen právě k zajištění průhlednosti a efektivnosti při využívání se státními prostředky.

Přesto vše je státní podnik cíleně zákony zvýhodňován ve srovnání s ostatními subjekty, a to nemluvíme o situacích, kdy mnohdy státní podnik působí již v monopolizovaném prostředí. Na základě již zmíněného zákona o veřejných zakázkách, je stát podporován, aby zadával zakázky „svým“ státním podnikům prostřednictvím možnosti legálně se vyvázat z povinnosti postupovat podle tohoto zákona. Na poli hospodářské soutěže se pak v některých případech aplikují výjimky opět ve prospěch státních podniků.

Státní podnik může být i předmětem veřejné podpory. Opodstatněnost finanční podpory některých služeb, zejména služeb obecného zájmu, ze strany veřejných subjektů vychází z tržního selhání v oblasti nabídky těchto služeb. V jiných případech však jsou veřejné podpory zbytečné a nebezpečné v tom smyslu, že zvýhodňují jednoho soutěžitele na úkor jiných, tím ohrožují ostatní soutěžitele a ve výsledku deformují trh. Přestože je veřejná podpora definována poměrně široce a tudíž ve většině případů zakázána, podstata státních podniků může být k poskytnutí veřejné podpory zneužita.

7. Závěr

Státní podnik je specifickou organizačně právní podnikatelskou formou založenou k podnikání se státním majetkem s cílem realizovat státní zájem. A právě státní zájem, jehož zabezpečování tvoří ratio podniku, je jeho nejspornějším aspektem. Většina výše zmíněných problémů vychází z nepřesného vymezení účelu státního podniku v právním řádu. Není totiž jasné, jakou funkci ve vztahu ke státu či veřejnosti státní podnik ve skutečnosti plní. Je podnikem zajišťujícím veřejnou službu veřejnosti? Pak však není nutné, aby podnik disponoval privilegii, které podnik chrání před odpovědností, kontrolou veřejnosti a férovou soutěží. Je tedy podnikem zajišťujícím soukromou službu veřejnosti? V tomto případě není vůbec odůvodněna forma státního podniku. Stejného efektu je možné dosáhnout s využitím soukromoprávních forem podnikání. Nebo je státní podnik pouhou servisní organizací ministerstev? To by však bylo s příkrým rozparem s deklarovaným účelem - služby veřejnosti.

Vztah státu jako zakladatele k orgánům podniku a podniku samotnému předurčuje jeho postavení v některých dalších právních vztazích, z nichž v některých případech neoprávněně profituje, v jiných je naopak znevýhodněn. Státní podnik by však neměl získávat neodůvodněné výhody ani být trestán v důsledku své veřejnoprávní povahy. Některé právní úvahy vycházejí z toho, že existence státních podniků je závislá na monopolizaci určitého tržního prostředí a bez monopolizačních zásahů státu by takový subjekt nepřežil. Často je však opomíjen právě výše zmíněný státní zájem. Domnívám se, že oba výše načrtnuté scénáře, počítající s existencí státního podniku, jsou v dlouhodobém hledisku představitelné právě s odkazem na státní (veřejný) zájem. Postavení státního podniku by však mělo být proporcionální stanovenému účelu a účel přiměřený skutečným veřejným potřebám. Nelze rozporovat, že tomu tak v současnosti mnohdy není, avšak rovněž nelze tento argument postavit jako základ argumentace pro nadbytečnost této právní formy. Lze však souhlasit s tím, že by této formy mělo být šetřeno na určité omezené případy, u nichž je veřejný zájem nezpochybnitelný. Tato činnost by pak v rámci celkové činnosti státního podniku měla být stěžejní. Vždy je však potřeba mít na zřeteli, že státní podnik je především podnikatelský subjekt, a tudíž i aktivity, které uskutečňuje, by měly dávat ekonomický smysl.

Seznam právních předpisů a judikatury

Právní předpisy

- Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění
- Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, v platném znění
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 305/2000 Sb., o povodích
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška Ministerstva financí České republiky č.114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška Ministerstva financí České republiky č. 500/2002 Sb., prováděcí vyhláška k podvojnému účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob
- Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

Právní předpisy EU

- Smlouva o fungování Evropské unie, v platném znění
- Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (2012/21/EU).
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

Judikatura

- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. září 2011, sp. zn. 23 Cdo 3473/2009
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 6. března 1996, sp. zn. II Odon 4/96
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. února 2005 cdo 1895/2004
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. března 2010, sp. zn. 29 Cdo 793/2009
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. dubna 2011, sp. zn. 30 Cdo 4039/2010
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 7. května 2009, sp. zn. 28 Cdo 3260/2008
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2011, č. j. 1 AfS 98/2010
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2011, č. j. 5 AfS 20/2010
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2006, č. j. 6 As 52/2004
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 10. 9. 2009, č. j. 9 AfS 111/2008
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. listopadu 2005, čj. 9 Ca 60/2004 - 44
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 31. března 2009, sp. zn. IV. ÚS 3172/08
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. února 1996, sp. zn. III. ÚS 85/95
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 31. října 1995, sp. zn. I. ÚS 59/95
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02

- Rozsudek Soudního dvora ES ze dne 19.4.2007, C-295/05 ve věci Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) v. Transformación Agraria SA (Tragsa), Administración del Estado
- Rozsudek Soudního dvora ES ze dne 11.5.2006, C-340/04 ve věci Carbotermo SpA, Consorzio Alisei v. Comune di Busto Arsizio, AGESP SpA
- Rozsudek Soudního dvora ES ze dne 11.1.2005, C-26/03 ve věci Stadt Halle a RPL Lochau v. TREA Leuna
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie z 22. 5. 2003, ve věci Ritta Korhonen, C-18/01, Recueil, s. I-5321
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie z 27. 2. 2003, ve věci Adolf Truley, C-373/00, Recueil, s. I-01931
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie z 1. 2. 2001, Komise proti Francii, C-237/99, Recueil, s. I-939
- Rozsudek Soudu prvního stupně ES ze dne 19. června 1997, Air Inter v. Komise, T-260/94, R., s. II-997
- Rozsudek Soudního dvora ES ze dne 27. března 1974, BRT v. SABAM, C-127/73, R.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie C-107/98 ve věci Teckal Srl v. Comune di Viano a Azienda Gas Acqua Consorziale AGAC di Reggio Emilia ze dne 18.11.1999
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie C-208/00 ze dne 24. července 2003 ve věci Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH

Seznam použité literatury

Knihy

- BARTOŇ, M., DIENSTBIER, F., HORÁKOVÁ M. a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. 1. vyd. Olomouc: Periplum, 2009.
- DĚDIČ, J. a kol. *Obchodní zákoník: Komentář*. Praha: Prospektrum, 1997.
- ELIÁŠ, K., BARTOŠÍKOVÁ, M., POKORNÁ, J. a kol. *Kurs obchodního práva: Právnícké osoby jako podnikatelé*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005.
- HAVLAN, Petr a kol. *Majetek státu v platné právní úpravě: Praktická právnícká příručka*. 3. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha: Linde, 2010.
- PELIKÁNOVÁ, Irena. *Komentář k obchodnímu zákoníku*. 2. díl. 2. vydání. Praha: Linde, a.s., 1998.
- PELIKÁNOVÁ, Irena. *Obchodní právo*. 1.díl : Úvod do obchodního práva, osoby v podnikání. Praha: ASPI, 2010.
- PLÍVA, Stanislav. *Hospodaření s majetkem státu*. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004.
- ŠTENGLOVÁ, I., PLÍVA, S., TOMSA, M., a kol. *Obchodní zákoník: Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998.

Odborné články

- BAUDYŠ, P. Právnícká osoba, organizace a právní subjektivita. *Právní rádce*. Praha: Economia a.s., 1998, 3.
- BLÁHA, P. Přístupy k hospodaření s majetkem podle zákona o majetku České republiky. *UNES*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, 12.
- ELIÁŠ, K. K některým otázkám odpovědnosti reprezentantů kapitálových společností. *Právník*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 1999, 4.
- KLOUČEK, Z. *Trestní odpovědnost právníckých osob a státní organizace*. [online]. Epravo.cz. c1999-2011. 29. září 2011, [cit. 2012-01-10]. Dostupné z: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/trestni-odpovednost-pravnickych-osob-a-statni-organizace-77210.html>>.

- KOUDELKA, Z. Změna zákona o státním podniku. *Právní rádce*. Praha: Economia a.s., 1996, 12.
- MUSTAR, Z. Právo hospodaření ve světle nového zákona o státním podniku. *Právní rádce*. Praha: Economia a.s., 1997, 11.
- NOVÝ, Dalibor. Státní podniky, majetek státu a veřejné zakázky. *Právní rádce*. Praha: Economia a.s., 2006, 7.
- PLÍVA, S. Majetkové postavení státního podniku – výkon vlastnického práva. *Právo a podnikání*. Praha: Orac, 1997, 11.
- STUNA, S., ŠVESTKA, J. Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 1999, 6.
- ŠÁMAL, P. K trestně právní odpovědnosti právnických osob. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora v Praze, 2011, 11.

Zpravodajské články

- ŠINDELÁŘ, J. *Analýza: ŘSD nebude akciovka, ale státní podnik*. [online]. E15.cz. c2007-2011. 31. ledna 2012, [cit. 2012-03-04]. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/nazory/analyzy/analyza-rsd-nebude-akciovka-a-le-statni-podnik-739020>.

Ostatní

- Nejvyšší kontrolní úřad. *Strategie kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu*. XVIII. zasedání Kolegia NKÚ dne 22.10.2007 [online]. 7. ledna 2010, [cit. 2012-03-01]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/publikace/strategie-kontrolni-cinnosti-nejvyssiho-kontrolniho-uradu-id1974/>.
- Vláda České republiky. Sněmovní tisk 835: VI. zák. o finanční kont. ve veřejné správě - EU. Důvodová zpráva [online]. [cit. 2011-03-01]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=835&CT1=0>.
- Vláda České republiky. Sněmovní tisk 23: Návrh zákona o státním podniku. Důvodová zpráva [online]. [cit. 2011-03-01]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t002300.htm>.

- Vláda České republiky. Sněmovní tisk 575: Vl.n.z. o kontrole (kontrolní řád). [online]. [cit. 2011-03-01]. Dostupné z:
<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=575&CT1=0>>.
- Vláda České republiky. Sněmovní tisk 1101: Vládní návrh novely OSŘ ve vztahu k Fin. prokur. Důvodová zpráva [online]. [cit. 2011-15-02]. Dostupné z:
<<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=1101>>.
- NASO PUBLIUS OVIDIUS. *The Love Books of Ovid Being the Amores, Ars Amatoria, Remedia Amoris and Medicamina Faciei Femineae of Publius Ovidius Naso*. Kessinger Publishing, 2005.
- Statut státního podniku Povodí Moravy, s.p. vydaný Ministerstvem zemědělství 4.8. 2008
- Statut státního podniku Povodí Labe, s.p. vydaný Ministerstvem zemědělství 4.8. 2008
- Statut státního podniku Povodí Odry, státní podnik, vydaný Ministerstvem zemědělství 25.5. 2004
- Statut státního podniku Povodí Ohře, státní podnik, vydaný Ministerstvem zemědělství 21.10. 2003
- Vlastní poznámky z konzultace s pí. JUDr. Darinou Nagyovou o fungování státního podniku ŘLP ČR, s. p. v praxi

Abstrakt

Středobodem této diplomové práce je státní podnik, jeho základní charakteristika, právní úprava v platném zákonu o státním podniku a postavení tohoto subjektu dané některými dalšími právními předpisy.

Státní podnik je státní organizací a specifickou organizačně právní podnikatelskou formou, prostřednictvím níž stát vykonává správu svého majetku, podniká a tím zároveň naplňuje účel, ke kterému byl státní podnik založen. Specifická se projevuje především majetkem, kterým disponuje, vztahem k tomuto majetku, způsobem založení a výkonem kvazi-akcionářského práva státu k podniku. Základní charakteristikou státních podniků a státních organizací obecně je nezpůsobilost k vlastnickému právu. Nemožnost vlastnit majetek nejenže kontrastuje se schopností se zavazovat, ale vyvolává i otázky týkající se právní subjektivity. Vztah k majetku je vyjádřen neurčitým a dosud nepoužívaným pojmem „právo hospodařit“.

Právní úpravu podniku můžeme nalézt v zákonu o státním podniku. Tento zákon, ač velmi stručný co do rozsahu, má ambici být komplexní právní úpravou pro státní podniky. Není však dostačující pro úpravu všech možných právních vztahů vznikajících při podnikání. Proto se ve své práci zabývám i možností aplikace jiných právních předpisů a jejich případný dopad.

Zvláštní povaha státního podniku vyvolává diskuzi o soukromoprávní či veřejnoprávní povaze státního podniku, což má zásadní význam v případě dalších právních předpisů. V práci sleduji, jakým způsobem, za jakých podmínek a s jakými důsledky na státní podniky dopadají jiné právní předpisy, a to ve srovnání s ostatními alternativními formami – organizační složkou státu, příspěvkovou organizací a akciovou společností ve vlastnictví státu.

Závěrem shrnuji nedostatky právní úpravy, přibližuji současnou situaci státních podniků a možné scénáře vývoje právní formy státního podniku.

Abstract

The primary focus of this thesis is a state-owned enterprise, its basic characteristics, the State-Owned Enterprise Act as its principal source of legislation and its status given by some other laws.

The state-owned enterprise is a state organization and a specific organizational legal form of business through which the state carries out management of its property, carries on a business and thereby fulfills the purpose for which state-owned enterprise was founded. Specificity is manifested mainly by its property itself, the relationship to that property, the way of establishment and by performance of quasi-shareholders' rights. The main attribute of state-owned enterprises and state organizations in general is incapacity of possession of property rights. Inability of ownership does not only contrast with the ability to bind, but also raises questions concerning the legal personality. The relationship to the property has been expressed by rather vague "right to manage", which has not been used yet.

The state-owned enterprise is regulated mainly by the State-Owned Enterprise Act. This regulation, though very brief in scope, has the ambition to be comprehensive legislation for state-owned enterprises. Nevertheless it is not sufficient for the treatment of all possible legal relations arising from the business. Therefore, in my thesis I deal with the possibility of applying other legislation and its potential impact.

The special nature of the state-owned enterprise raises the discussion of private or public nature of state-owned enterprise, which is crucial in case of further legislation. The dissertation looks at how, under which conditions and with which consequences other legislation falls on the state-owned enterprises in comparison with other alternative legal forms of business – state organizational units, contributory organizations and joint stock companies owned by the state.

Finally, I summarize the shortcomings of the legislation, the current situation of state-owned enterprises and the possible scenarios of future development of the legal form of state-owned enterprise.

Název

Státní podnik

Title

State-owned enterprise

Klíčová slova

státní podnik, státní organizace, majetek státu

Keywords

state-owned enterprise, state organisation, state ownership