

Univerzita Karlova  
Právnická fakulta

Tomáš Huštan

## **Státní podnik a jeho majetek**

**Diplomová práce**

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

Katedra obchodního práva

Datum vypracování (uzavření rukopisu): 30. května 2017

### Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 30. května 2017

---

Tomáš Huštan

## **Poděkování**

Rád bych na tomto místě poděkoval JUDr. Vítu Horáčkovi, PhD., vedoucímu této diplomové práce, za cenné rady, připomínky a doporučení poskytnuté mi v průběhu psaní práce a také za ochotu opakovaně mi poskytovat konzultace. Dále bych rád poděkoval JUDr. Jaroslavu Muroňovi za možnost nahlédnout do problematiky státních podniků v praxi. Konečně velký dík patří mé rodině za veškerou emocionální podporu, které se mi od ní v průběhu psaní dostalo.

## Obsah

Úvod.....	1
1. Vývoj právní formy státního podniku .....	4
1.1 Vznik právní formy národního podniku .....	4
1.2 Vývoj právní úpravy národních podniků .....	6
1.3 Vývoj právní úpravy státního podniku .....	9
2. Dopad transformace ekonomiky po roce 1989 na státní podniky.....	12
2.1 Obecná východiska .....	12
2.2 Realizace restituce .....	12
2.3 Realizace privatizace .....	13
2.4 Dopad privatizace na existenci jednotlivých státních podniků .....	17
3. Právní forma státního podniku a jeho postavení v právních vztazích .....	18
3.1 Státní podnik jako právnická osoba .....	18
3.2 Státní podnik jako státní organizace .....	21
3.3 Státní podnik jako podnikatel .....	21
3.4 Zvláštní povinnosti státního podniku .....	23
4. Zakladatel podniku .....	26
4.1 Osoba zakladatele .....	26
4.2 Funkce zakladatele .....	27
4.3 Vliv zakladatele na státní podnik.....	28
5. Fáze existence státního podniku .....	31
5.1 Založení a vznik státního podniku .....	31
5.2 Přeměny státního podniku .....	35
5.3 Zrušení státního podniku .....	37
6. Nakládání s majetkem státu .....	43
6.1 Majetek podniku ve smyslu zákona o státním podniku .....	43
6.2 Možnosti vývoje legislativního řešení institutu práva hospodařit .....	48
6.3 Ekonomické ukazatele majetkové situace podniku .....	51

6.4	Úprava a omezení nakládání s majetkem podniku .....	53
6.5	Zvláštní způsoby nakládání s majetkem podniku .....	56
6.6	Propojení se státním rozpočtem .....	58
7.	Orgány podniku .....	61
7.1	Obecné otázky orgánů podniku .....	61
7.2	Působnost ředitele a předpoklady pro výkon funkce .....	61
7.3	Vznik a zánik funkce ředitele .....	63
7.4	Působnost dozorčí rady a její složení .....	66
7.5	Odpovědnost za škodu způsobenou jednáním členů orgánů .....	67
7.6	Zákaz konkurence členů orgánů podniku .....	69
	Závěr .....	71
	Použité zdroje .....	I
	Odborné publikace .....	I
	Odborné články .....	I
	Judikatura .....	I
	Ostatní .....	I
	Resumé .....	III
	Klíčová slova .....	III
	Abstract .....	IV
	Key words .....	IV

## Úvod

V průběhu vývoje formy států do moderní podoby byl opuštěn původní model spočívající v roli státu jako organizace zajišťující základní správu území a mírový či válečný styk se zahraničím, tedy model minimálního státu, a místo něj byl přijat model státu s vysokou ingerencí do většiny oblastí společenského života ústící v mnoha případech do existence státního monopolu nebo přinejmenším dominance státu v dané oblasti s možností zapojení se soukromoprávních subjektů. Tento posun v pojetí státu si mimo jiné vyžádal diferenciaci činnosti státu a svěřeni jednotlivých jejích složek dílčím organizacím. Podle teorie dělby moci byly vytvořeny oddělené moc výkonná, zákonodárná a soudní. Výkonná moc se dále diferenciovala podle oblasti společenských vztahů, ve kterých měla působit, čímž vznikly soustavy státních orgánů po centrální kontrolou.

V souvislosti s rozšířením svých úkolů státy kumulují a opět vynakládají výrazně větší množství majetku, než tomu bylo v minulosti, což vede k diferenciaci nakládání s ním. S majetkem obvykle nakládají jednotlivé složky státní správy za účelem plnění svých úkolů. Pokud žádná složka státní správy nepotřebuje konkrétní věc k plnění svých úkolů, je nutné zajistit přinejmenším běžnou správu tohoto majetku. V českém právním prostředí vyplývá tato povinnost z ustanovení čl. 11 zákona č. 2/1993 Sb., listina základních práv a svobod, podle kterého má každý právo vlastnit majetek a vlastnické právo každého je rovnocenné, zároveň však jsou s vlastnickým právem spojeny povinnosti. Úlohu správce majetku státu plní v České republice Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Kromě těchto případů, kdy majetek zůstává v rukou státu, existují také případy, kdy za stát vykonávají vlastnické právo k majetku jiné právnické osoby státem zřízené, založené nebo vlastněné z jiného titulu, a to buď na základě převodu majetku na tyto osoby, nebo svěřeni majetku těmto osobám za účelem hospodaření.

Tyto státem vlastněné subjekty (anglicky state-owned enterprises) mohou vznikat v různých právních formách buď jako obchodní společnosti podle soukromého práva, což je obvyklý přístup, nebo jako zvláštní právní forma obvykle odůvodněná zvláštní povahou činnosti, kterou taková osoba vykonává. Příkladem osoby zvláštní právní formy je British Broadcasting Corporation, u

keré je vyžadována nezávislost na ostatních subjektech.<sup>1</sup> Zvláštní právní formou právnické osoby kontrolované státem je v českém právním prostředí státní podnik (obvykle překládáno do angličtiny jako state-owned enterprise, ačkoli má tento termín mnohem širší význam). Tato právní forma je upravena zákonem č. 77/1997 Sb., o státním podniku, a představuje alternativu k zakládání akciových společností s majetkovou účastí státu. Ačkoli se akciové společnosti s majetkovou účastí státu stávají v současnosti stále častějším jevem, zůstává existence státních podniků zachována a jejich právní úprava doznává vývoje, zřejmého zejména ze zákona č. 253/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Navzdory svému významu pro plnění některých zájmů státu a navzdory svému ekonomickému významu v nedávné historii je zájem odborné veřejnosti o státní podniky poměrně nízký. O tom svědčí velmi limitovaný okruh dostupné literatury zabývající se jejich problematikou. Tento nízký zájem je o to pozoruhodnější, že právní úprava státního podniku má vliv i na jiné právnické osoby, například na státní organizaci Správa železniční dopravní cesty, na jejíž poměry se zákon o státním podniku použije přiměřeně, a na Budějovický Budvar, národní podnik, jehož právní poměry se sice primárně řídí zákonem č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník, ale zákon o státním podniku bude v některých případech přesto aplikován buď na základě přímého odkazu ve statutu podniku, nebo na základě analogie.

Cílem této práce je poskytnout ucelený obraz právní úpravy státního podniku, a to jak z hlediska samotné právní formy a specifik jeho hospodaření a nakládání s majetkem státu, tak v souvislostech s úpravou jiných právnických osob a státních organizací a právním řádem jako celkem. Zejména bude rozebrána povaha státního podniku jako subjektu a bude zhodnocena bude vhodnost současné formy hospodaření podniku stojící na institutu práva hospodařit s majetkem státu a možnosti vývoje tohoto institutu. Dále bude poukázáno na případné nedostatky účinné právní úpravy mající vliv na státní podnik a nastíněno možné řešení těchto nedostatků. Práce má dále za cíl

---

<sup>1</sup> Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation, Presented to Parliament by the Secretary of State for Culture, Media and Sport by Command of Her Majesty, December 2016

zhodnotit potřebnost zachování právní formy státního podniku za souběžné existence akciových společností s majetkovou účastí státu. Za účelem dosažení těchto cílů bude proveden rozbor vývoje právní formy státního podniku a bude provedena analýza a výklad klíčových právních předpisů. Vzhledem k tomu, že je státní podnik právní formou objevující se ve srovnatelné podobě pouze v českém a slovenském právním řádu, přičemž slovenská právní úprava vychází ze zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, bude se tato práce zabývat výhradně českou (respektive československou) právní úpravou.



# **1. Vývoj právní formy státního podniku**

## **1.1 Vznik právní formy národního podniku**

Za prvního předchůdce dnešní právní formy státního podniku je třeba považovat národní podniky vzniklé po druhé světové válce na základě znárodňovacích dekretů prezidenta republiky. Ačkoli se právnické osoby ve vlastnictví státu nebo s majetkovou účastí státu objevovaly již dříve, nebyly upraveny zvláštními právními předpisy a jejich fungování odpovídalo spíše standardním obchodním společnostem. Klíčový význam měly zejména dekret prezidenta republiky č. 100/1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků, kterým byly bez ohledu na počet zaměstnanců znárodněny veškeré podniky báňské, zbrojařské a podniky těžkého průmyslu a v závislosti na počtu zaměstnanců také stavební a další průmyslové podniky, a dekret prezidenta republiky č. 101/1945 Sb., o znárodnění některých podniků průmyslu potravinářského, kterým byly znárodněny všechny cukrovary a lihovary a v závislosti na počtu zaměstnanců nebo objemu produkce i podniky dalších vyjmenovaných odvětví. Oba předmětné dekrety nabyly účinnosti dnem vyhlášení, tedy dne 27. 10. 1945. Druhým krokem znárodnění bylo vydání zákona č. 114/1948 Sb. o znárodnění některých dalších průmyslových a jiných podniků a závodů a o úpravě některých poměrů znárodněných a národních podniků a zákona č. 115/1948 Sb., o znárodnění dalších průmyslových a jiných výrobních podniků a závodů v oboru potravinářském a o úpravě některých poměrů znárodněných a národních podniků tohoto oboru. Vydáním těchto zákonů přešly na stát téměř všechny podniky, které se dosud nacházely v soukromém vlastnictví. Příkladem špatné legislativní techniky období po převratu v únoru 1948 je pak skutečnost, že byly těmito zákony novelizovány i znárodňovací dekrety, tedy předpisy v té době již zkonsumované.

Ačkoli se z dikce paragrafů 1 obou dekretů může zdát nesporné, že cílem zákonodárce bylo zestátnit právnické osoby jako takové, což by odpovídalo tehdejšímu užívání pojmu podnik pro právnickou osobu, tedy převést vlastnické podíly dosavadních vlastníků na stát, systematickým výkladem dalších ustanovení dekretů docházíme k odlišnému názoru. Předně je rozsah znárodnění vymezen přímo dekrety, a to v jejich paragrafech 4, podle kterých nabývá stát znárodněním nemovitě věci a příslušenství podniku. Ostatní práva, a to

především práva osobní povahy, zůstala v majetku znárodňovaných podniků. S ohledem na to je nutné vyloučit přechod celé právnické osoby do majetku státu. V ustanovení § 4 odst. 4 dekretu č. 100/1945 Sb. je dále uvedeno, že náleží-li znárodňovaný podnik vyjmenovaným druhům právnických osob, znárodňuje se celý majetek těchto právnických osob. O zániku nebo přechodu těchto právnických osob na stát se ustanovení nezmiňuje. Podpůrným argumentem pro může být ustanovení § 15 odst. 3 dekretu č. 100/1945 Sb., podle kterého mohl národní podnik užívat i bez svolení firmu znárodňovaného podniku, pokud v podstatě odpovídal svým rozsahem znárodňovanému podniku. V případě přechodu právnické osoby do vlastnictví státu by tato právnická osoba zanikala vznikem národního podniku, takže by otázka svolení nemusela být řešena. Z uvedeného vyplývá, že pod výrazem podnik je třeba v kontextu znárodňovacích dekretů chápat majetkový soubor a nikoli subjekt. Znárodňovací dekrety ovšem užívají i termín závod, které by mělo mít obdobný význam. Je nutné předpokládat, že zákonodárce měl pod těmito termíny na mysli dvě odlišné entity, ve výsledku však pojmy používá promiscue. Znárodňovací dekrety tedy neměly hovořit o znárodňovaných podnicích, ale správněji o podnicích postižených znárodněním.

S popsáním právním problémem úzce souvisí otázka právního nástupnictví národních podniků vůči podnikům znárodněným. Tato otázka byla v tehdejší právní literatuře dlouhodobě sporná, zvítězil však názor, že při znárodnění docházelo pouze k singulární sukcesi<sup>2</sup>. Tento názor se opíral mimo jiné o ustanovení § 4 odst. 5 dekretu č. 100/1945 Sb., podle kterého mohl ministr průmyslu u podniků vlastněných osobami nevyjmenovanými v odst. 4 téhož paragrafu rozhodnout o vynětí některých předmětů a práv ze znárodnění. Dále zůstávala původním vlastníkům všechna osobní práva. Za zmínku stojí názor Dr. Z. Nešpora<sup>3</sup>, podle kterého byly národní podniky univerzálními sukcesory nikoli podniků znárodňovaných, ale podniků znárodněných. S tímto názorem se nelze ztotožnit, neboť národní podnik coby právnická osoba byl ve svých právech a povinnostech právním nástupcem státu, na který přešel znárodňovaný

---

<sup>2</sup> např. Dr. BAUER, František – O povaze vstupu národního podniku v závazky podniku znárodněného (Právní praxe roč. XII č. 1)

<sup>3</sup> Dr. NEŠPOR, Zdeněk – Znárodnění dolů a průmyslu (Tiskové podniky Ústředního svazu čs. průmyslu, 1948)

majetek. V tomto smyslu mohl být opět pouze singulárním sukcesorem. Z uvedeného dále vyplývá, že otázka právní osobnosti znárodnovaných podniků nebyla jasně vyřešena ani v době těsně následující po znárodnění. Lze však uzavřít, že národní podniky vznikaly jako právnické osoby bez právních předchůdců.

Národní podniky vznikly za účelem obhospodařování znárodněného majetku a pokračování v podnikání znárodněných podniků, které stát nemohl pro rozsah této agendy centrálně zajišťovat. Ustanovením § 12 dekretu č. 100/1945 Sb. bylo uloženo ministru průmyslu, aby po dohodě s ministrem financí zřizoval ze znárodněné majetkové podstaty národní podniky, které byly vlastnictvím státu. Národní podniky měly postavení samostatných právnických osob. Podle ustanovení § 20 odst. 1 dekretu č. 100/1945 Sb. příslušela národnímu podniku správa národního majetku. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že národní podnik sám o sobě majetek neměl, ale pouze spravoval národní majetek, protože podle ustanovení § 149 odst. 1 zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, mohl být národní majetek zásadně pouze v rukou státu. Výjimku z tohoto pravidla ustanovil odst. 2 téhož paragrafu, podle kterého mohl být národní majetek výjimečně v rukou svazků lidové správy. Správa národního majetku příslušela podle dekretů představenstvu v čele s ředitelem. Úkolem ředitele bylo především vedení běžného obchodního provozu podniku a zastupování podniku navenek, lze jej proto označit za statutární orgán. Představenstvu pak náleželo postavení orgánu kontrolního.

## **1.2 Vývoj právní úpravy národních podniků**

Ve smyslu ustanovení § 23 dekretu č. 100/1945 Sb. vydala vláda dne 15. ledna 1946 nařízení č. 6/1946 Sb., kterým se vydává statut národních podniků průmyslových. Obdobné nařízení bylo následně vydáno pod č. 77/1946 Sb. rovněž pro národní podniky potravinářské. Výraz statut je nutno chápat ne jako listinu vydávanou státními podniky dnes, ale jako definování postavení národních podniků. Poměry právní formy klíčové pro národní hospodářství té doby tedy byly upraveny podzákonnými předpisy a nikoli zákonem, jak je zvykem dnes. Důvodem takového postupu mohla být snaha zajistit jednoduchost procesu novelizace těchto předpisů, a tím flexibilitu při řešení

vyvstávajících problémů, tato možnost však prakticky nebyla využita. Nařízení č. 6/1946 Sb. ve velké míře přebírá ustanovení znárodnovacího dekretu, a to zejména v otázkách jeho postavení, zřízení a majetku, značně však rozšiřuje úpravu orgánů národního podniku a jejich ustavování. Za účelem zajištění jednotného vedení a podnikatelského obstarávání společných záležitostí národních podniků byla vládě svěřena pravomoc zřizovat na návrh ministra průmyslu ústřední orgány. Podle ustanovení § 32 odst. 3 zákona byly ústřední orgány oprávněny podnikat a byla jim přidělena firma, z ustanovení však nevyplývá, že by byly právníckými osobami. Do působnosti ústředních orgánů spadalo především jmenování a odvolávání členů orgánů národních podniků a dále vydávání různých vnitřních předpisů. Dále je podrobně upraveno nakládání se ziskem národního podniku. Největší část zisku měla být ve smyslu ustanovení § 21 odst. 1 písm. c) nařízení poukazována na vyrovnávací účet. O odvodu zisku státu se nařízení nezmiňuje, ačkoli podle ustanovení § 18 odst. 2 dekretu měly být přebytky odváděny právě státu.

Právní úprava poměrů národních podniků vykazovala značnou nestabilitu. Obě vládní nařízení o statutu národních podniků byla zrušena ke dni 1. 7. 1950 zákonem č. 103/1950 Sb., o národních podnicích průmyslových, a tento zákon byl následně nehrazen zákonem č. 51/1955 Sb., o národních podnicích a některých jiných hospodářských organizacích, který byl výrazně novelizován zákonem č. 67/1958 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o národních podnicích a některých jiných hospodářských organizacích. Pozitivním znakem přijetí nové právní úpravy bylo sjednocení úpravy všech národních podniků v jednom předpisu formy zákona namísto více podzákoných předpisů. Oba právní předpisy se vyznačují vysokou mírou ideologické proklamací obsažených zejména v jejich úvodních ustanoveních. Zákony převzaly značnou část dosavadní právní úpravy národních podniků, přinesly však i podstatné změny. Poprvé bylo výslovně stanoveno, že je majetek národních podniků vlastněn státem a že je tento majetek národním podnikům svěřen do správy. Nově byl upraven postup zrušení a likvidace národních podniků. Řízení národních podniků procházelo výraznými změnami, a to jednak na úrovni orgánů podniku, jednak na úrovni orgánů státu. Jediným orgánem podniku byl ustaven ředitel, pro kontrolu státu byla nejprve zřízena generální ředitelství a

následně hlavní správy, které byly součástí ministerstev. Zákon č. 67/1958 Sb. přinesl zejména vytvoření výrobně hospodářských jednotek. Do těchto útvarů měla zpravidla spadat veškerá výroba v jednom oboru.

Výrazným milníkem ve vývoji národních podniků bylo přijetí zákona č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník. Tento zákon představoval vyvrcholení snah o sjednocení právní úpravy správy národního majetku, neboť se kromě národních podniků vztahoval i na ostatní socialistické organizace, vymezené v § 14 zákona jako státní, družstevní a společenské organizace a jiné organizace, jejichž činnost přispívá k rozvoji socialistických vztahů. Kromě samotných socialistických organizací upravoval rovněž vztahy vznikající v rámci hospodářství. V tomto smyslu je přímým předchůdcem obchodního zákoníku, kterým byl následně rovněž zrušen. Zároveň však hospodářský zákoník představoval značnou deterioraci právní úpravy poměrů národního podniku. Národní podniky byly podřazeny mezi státní hospodářské organizace řízené ministerstvy nebo národními výbory. Výslovně jsou v zákoně zmíněny pouze v ustanovení § 33 týkajícího se výrobních hospodářských jednotek, které byly i po zrušení zákona o národních podnicích zachovány. Zákon upravuje organizaci socialistických organizací pouze rámcově a ponechává úpravu podrobností jejich řízení na jednotlivých ministrech, kteří za tím účelem měli vydat statuty nebo zvláštní právní předpisy. V konečném důsledku tedy hospodářský zákoník přispěl spíše k rozrůznění než k sjednocení právní úpravy. Samotný institut správy národního majetku byl podrobněji upraven rovněž pouze podzákonným právním předpisem, a to vyhláškou ministerstva financí č. 104/1966 Sb., o správě národního majetku. Opuštění již poměrně kvalitní právní úpravy za účelem přijetí obecného právní předpisu se v tomto případě jeví jako zcela nevhodný krok.

V období let 1967 a 1968 došlo ke zpochybnění institutu správy národního majetku a mezi odbornou veřejností se šířily názory, že je v zájmu lepšího fungování socialistických organizací nutné přehodnotit dosavadní centralizované řízení a majetkovou nesamostatnost těchto subjektů. Jedním z významných propagátorů této myšlenky byl Dr. Stanislav Plíva, který ve své knize Správa národního majetku vymezil základní nutné reformy v tomto směru. Za hlavní body považoval odstranění hierarchického propojení

národních podniků s ústředními orgány státu, jednoznačné stanovení daňových povinností těchto subjektů, hospodářskou samostatnost národních podniků a převedení vlastnického práva k majetku na národní podniky. Uvádí, že: „Přiznání vlastnického práva podniku by muselo mít současně za následek nemožnost státních orgánů zasahovat do výkonu vlastnických oprávnění podniku (...). Odpadlo by především schvalování právních dispozic s národním majetkem ve vlastnictví podniku a nemohla by přicházet v úvahu i vůbec možnost pravomoc podniku omezit.“<sup>4</sup> Hospodaření národních podniků by se navrženými kroky výrazně přiblížilo kapitalistickému modelu. Reformní snahy byly zavrženy po vpádu vojsk Varšavské smlouvy v srpnu roku 1968 a jejich zastánci byli donuceni své publikované názory veřejně odvolat.<sup>5</sup> Institut správy národního majetku tedy zůstal beze změn a národní podniky nadále spravovaly majetek státu.

### **1.3 Vývoj právní úpravy státního podniku**

V souvislosti s přestavbou hospodářského mechanismu socialistického státu byl dne 14. 6. 1988 přijat zákon č. 88/1988 Sb., o státním podniku, který jako první celistvě upravil tuto právní formu. Zákon nabyl účinnosti dne 1. 7. 1988 a na jeho základě byla do právní formy státního podniku transformována většina dosavadních národních podniků. Jedinou výjimku tvořil Budějovický Budvar, n. p., který si formu národního podniku zachovává dodnes v souvislosti s obavou o přechod práv duševního vlastnictví zejména k ochranným známkám, o kterých jsou dodnes vedeny mezinárodní arbitráže. Úkoly státních podniků byly stanoveny rámcově jako hospodářské a sociální. V této době převažovala ekonomická funkce státních podniků jako klíčové právní formy v socialistickém hospodářství. Ačkoli zákon podrobně upravoval hospodaření podniku a jednotlivé situace a instituty a pojem správy národního majetku nebyl v zákoně použit, nebyly státní podniky vyňaty z působnosti hospodářského zákoníku, který upravoval správu národního majetku obecně. Významnou odlišností proti dnešní úpravě státního podniku je skutečnost, že zakladatelem

---

<sup>4</sup> Dr. PLÍVA, Stanislav: Hospodaření s národním majetkem (Orbis – Praha, 1968, str. 25)

<sup>5</sup> Dr. PLÍVA, Stanislav: Hospodaření s národním majetkem – druhé, přepracované a doplněné vydání (Orbis – Praha, 1975, str. 13-14)

podniku mohly být přímo ústřední orgány státní správy nebo národní výbory, nikoli stát. Zákon představuje komplexní úpravu vztahující se nejen k hospodářské, ale i sociální činnosti podniku a k otázkám zaměstnanosti v rámci státních podniků. V porovnání s úpravou národních podniků zejména za účinnosti hospodářského zákoníku jde o výrazně kvalitnější právní předpis. Funkčnost nové právní úpravy a její přínos pro hospodářské postavení státních podniků však nemohly být ověřeny, neboť byl tento zákon zrušen po méně než dvou letech.

Dne 1. 5. 1990 nabyl účinnosti zákon č. 111/1990 Sb., o státním podniku, který původní zákon o státním podniku nahradil. Tento zákon byl přijat v souvislosti se zánikem komunistického režimu a transformací hospodářství do podoby tržní ekonomiky. Ode dne účinnosti zákona byly veškeré podniky založené podle zákona č. 88/1988 Sb. považované za založené podle zákona č. 111/1990 Sb. Zákon se výrazně inspiroje původním zákonem o státním podniku a v mnoha případech jeho ustanovení výslovně přejímá. Odstraněna byla ustanovení čistě ideologická a deklaratorní a dále ustanovení vztahující se k postavení státního podniku jako socialistické organizace a ustanovení o působení komunistické strany v rámci podniku ve všech souvislostech a podobách. Zákon nově zavádí kategorii státních podniků uspokojujících veřejné zájmy, pro které platila některá odlišná ustanovení. V souvislosti s hospodařením s majetkem státu nedošlo tímto zákonem k výrazným změnám. Ačkoli zákon č. 111/1990 Sb. pozbyl účinnosti, řídí se jím nadále státní podniky, které nejsou založené podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ani se nepovažují za podle něj založené.

V současnosti účinný zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, nabyl účinnosti dne 1. 7. 1997. Tento zákon poprvé výslovně zavedl institut práva hospodaření, který byl následně změněn na právo hospodařit. Pro státní podniky bylo rovněž významné přijetí zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Podle původního znění ustanovení § 54 odst. 1 zákona o majetku ČR se státní podniky při hospodaření s majetkem státu řídily ustanoveními tohoto zákona, která se vztahovala na organizační složky státu příslušné hospodařit s majetkem podle § 9 tohoto zákona. V rámci novelizací zákona o majetku ČR byly ale státní podniky z jeho působnosti zcela

vyjmuty. V souvislosti s rekodifikací soukromého práva byl přijat zákon č. 253/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, kterým byla ustanovení zákona o státním podniku uvedena do souladu zejména s úpravou zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Tuto novelu lze považovat za nejvýznamnější změnu zákona o státním podniku za celou dobu jeho existence.



## **2. Dopad transformace ekonomiky po roce 1989 na státní podniky**

### **2.1 Obecná východiska**

Za celou existenci národních a státních podniků se těmto právnickým osobám dostalo největší pozornosti v období krátce po Sametové revoluci. Tento náhlý zájem byl přímým důsledkem záměru transformovat majetkové vztahy a podpořit vznik soukromého podnikání v novém demokratickém státu. Z toho důvodu současně vedl k výraznému útlumu ekonomického významu státních podniků jako právní formy, což však nemělo a ani nemělo mít za následek zánik právní formy jako takové. Ten byl ostatně vyloučen i mimoekonomickým významem státních podniků.

V roce 1990 vypracovala vláda koncept ekonomické reformy, na jehož základě byly následně vypracovávány jednotlivé právní předpisy. Koncept byl postaven na dvou základních principech: vlastnické vztahy k majetku státu měly být transformovány a majetek, který byl původním vlastníkům na základě právních nebo administrativních nástrojů odňat, měl být těmto původním vlastníkům nebo jejich dědicům navrácen. Těmto dvěma principům odpovídají dva souběžně probíhající procesy na konceptu založené, a to privatizace majetku státu a restituce.

Privatizace majetku státu byla na našem území zcela bezprecedentním projektem, a to jak z hlediska právního, tak i ekonomického a administrativního. Jako zastřešující ústřední orgán pověřený její přípravou a provedením vzniklo na základě zákona č. 288/1990 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky, Ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizace. Toto ministerstvo zaniklo po skončení hlavní vlny privatizace v roce 1996 na základě zákona č. 135/1996 Sb.

### **2.2 Realizace restituce**

Proces restituce probíhal podle dvou základních právních předpisů, a to zákona č. 403/N1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd a zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích. Vracení majetku se mělo týkat pouze toho majetku, jehož původními vlastníky byly fyzické osoby. O navrácení majetku právnickým osobám se neuvažovalo. Tato zásada byla

prolomena, pomineme-li zákon č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, teprve zákonem č. 428/2012 Sb., o majetkovém narovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Preferovaným způsobem provedení restituce bylo navrácení majetku, který byl původním vlastníkům odňat. Pokud toho nebylo možné dosáhnout, bylo přistoupeno k finančnímu vyrovnání. Taková situace mohla vzniknout například zastavěním odňatého pozemku, znehodnocením stavby, prodejem věci třetí osobě atd. Vydáním zákona č. 87/1991 Sb. došlo na základě ustanovení § 9 tohoto zákona k blokaci převádění věcí dotčených restitucí na třetí osoby a povinné osobě vznikla povinnost nakládat s těmito věcmi až do jejich vydání s péčí řádného hospodáře. Státní podniky sehrály v procesu restituce pro stát významnou úlohu. Velké množství věcí dotčených restitucí bylo již na základě dřívějšího hospodaří v právu hospodaření státních podniků a stát mohl státním podnikům tyto věci rovněž převést do práva hospodaření nově, neboť takovým převodem nedocházelo k převodu vlastnického práva, a blokační paragraf tak nebyl porušen. Věci dotčené restitucí tak mohly být až do svého vydání efektivně využívány.

### **2.3 Realizace privatizace**

Samotný proces privatizace probíhal dvěma způsoby, a to způsobem malé privatizace, který byl užíván jako první, a způsobem velké privatizace. Tyto dva způsoby byly po větší část trván privatizačního procesu používány souběžně. Volba tohoto postupu byla odůvodněna jednak nutností otestovat možnosti procesu privatizace před přistoupením k nakládání s významnými státními podniky, jednak snahou umožnit veřejnosti seznámit se s principy soukromého podnikání po období nesvobody. Privatizace klíčových podniků bez potřebné přípravy by měla s největší pravděpodobností za následek významné problémy české ekonomiky.

První fáze privatizace byla zahájena v roce 1990 na základě zákona č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby. Privatizace podle tohoto zákona nepostihovala pouze státní podniky, ale ve smyslu ustanovení § 1 tohoto zákona také rozpočtové a příspěvkové organizace a majetek národních výborů. Z toho důvodu nebylo

možné zahrnout úpravu do tehdy již účinného zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, ačkoli bylo zřejmé, že těchto organizací se privatizace dotkne nejvíce. Předmětem privatizace byly podle ustanovení § 2 odst. 1 tohoto zákona movité a nemovité věci, které tvořily součást provozních organizací působících v oblasti služeb, obchodu a jiné než zemědělské výroby. Nešlo tedy o prodej jednotlivých věcí, nýbrž jejich souborů, které tvořily provozní jednotky. Přesné vymezení provozní jednotky zákon neobsahuje, z ekonomického hlediska však lze dovodit, že se jednalo o takové soubory věcí, které mohly samostatně sloužit k podnikání. Kromě tohoto vymezení obsahoval zákon také negativní vymezení předmětu privatizace, kterým z procesu vyloučil zejména věci zatížené restitučními nároky. Aby mohla malá privatizace plnit svou funkci zkušební etapy, byly do ní zahrnuty pouze malé státní podniky. Tento pojem byl využíván pouze praxí, není zákonem definován ani jej zákon přímo nepoužívá. Privatizace se dotkla zejména státních podniků zakládaných národními výbory. Na státní podniky zakládané ministerstvy měla pouze malý dopad.

K určení, které provozní jednotky mají být privatizovány a které věci mají být jejich součástí, byly zřízeny okresní komise pro privatizaci (resp. Pražská komise pro privatizaci). Vytvoření těchto komisí přímo korespondovalo se záměrem privatizovat zejména státní podniky s lokálním významem. Komise byly podřízeny Ministerstvu pro správu národního majetku a jeho privatizaci, kterému rovněž předkládaly seznamy navrhovaných provozních jednotek k odsouhlasení. Při formování provozních jednotek byla komisím ponechána široká diskrece, díky které mohly do provozních jednotek zahrnovat buď celé státní podniky, jejich části, nebo i části různých státních podniků. Po schválení seznamu provozních jednotek příslušelo těmto komisím provést veřejnou dražbu, která byla podrobně upravena jednak samotným zákonem č. 427/1990 Sb., jednak prováděcí vyhláškou č. 535/1990 Sb., o veřejných dražbách při převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby a o vstupném na tyto dražby. Čistý výnos prodeje provozních jednotek byl odváděn na zvláštní účet.

Takzvaná velká privatizace byla prováděna podle zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby. V této fázi již byly do privatizace zahrnuty veškeré státní podniky. O výběru konkrétních státních

podniků určených k privatizaci rozhodovala vláda usnesením a jejich výčet byl následně uveřejněn v tisku. Tím byla umožněna dvoukolejnost přípravy privatizace spočívající v současném projektování státní mocí a veřejností. Zákon o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby zavedl nový instrument privatizace označený jako privatizační projekt. Podle ustanovení § 6 zákona se jednalo o souhrn ekonomických, technických, majetkových, časových a dalších údajů o podniku, které umožňovaly rozhodnutí o dalším naložení s majetkem podniku. Kromě přímého významu pro privatizaci měly privatizační projekty význam také jako katalogizační dokumenty soustřeďující dostupná data o podnicích a jejich ekonomické situaci. Dále mohl projekt obsahovat doporučení týkající se podnikání a prognózy postavení podniku na trhu. Sestavením privatizačních projektů byli pověřeni jednotliví ředitelé těchto podniků jako osoby s nejlepším přístupem k shromažďovaným informacím. Současně měla veřejnost možnost vypracovávat vlastní privatizační projekty, které byly následně předkládány ministerstvu. Po posouzení obdržených privatizačních projektů rozhodlo ministerstvo (nebo v některých případech vláda) o privatizaci. Zpravidla byla dána přednost privatizačním projektům vypracovaným řediteli státních podniků, podle soukromých privatizačních projektů byly řešeny některé organizační jednotky oddělitelné od podniku bez závažných dopadů. Dalším případem vyhovění soukromým privatizačním projektům byly případy tzv. morální restituce. Nebyl-li účastník restitučního řízení z jakéhokoli důvodu úspěšný a vyčerpali všechny dostupné soudní a opravné prostředky, nebo pokud odnětí věci nespadlo do rozhodného období, a fyzická osoba tak nemohla restituční řízení iniciovat, nebylo možné domáhat se vydání věci jinými soukromoprávními prostředky, zejména pak žalobou na určení vlastnického práva, neboť by se jednalo o obcházení smyslu a účelu restitučního zákonodárství.<sup>6</sup> V některých z těchto případů bylo původním vlastníkům nebo jejich potomkům umožněno nabýt odňatý majetek formou přímého prodeje na základě soukromého privatizačního projektu.

---

<sup>6</sup> Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2005 sp. zn. Pl. ÚS – st 21/05

Po přijetí rozhodnutí o privatizaci byl majetek z privatizovaného státního podniku zakladatelem vyňat a převeden na Fond národního majetku jako transformační instituci příslušnou k realizaci privatizačního projektu. Podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona mohl Fond národního majetku použít privatizovaný majetek k založení akciové nebo jiné společnosti, prodat majetek, a to buď předem určenému nabyvateli, na základě veřejné soutěže, nebo ve veřejné dražbě, převést majetek na obce nebo jej převést pro účely nemocenského nebo důchodového pojištění. Výnosy z nakládání s privatizovaným majetkem byly vedeny na zvláštních účtech. Tyto účty byly po zrušení Fondu národního majetku zákonem č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku, převedeny na Ministerstvo financí, prostředky na nich vedené jsou však nadále odděleny od státního rozpočtu.

Zvláštním způsobem privatizace majetkových účastí na akciových společnostech byl převod majetku s použitím investičních kupónů. Podle ustanovení § 22 zákona č. 92/1991 Sb. byl kupón cenným papírem na jméno, o jehož vydání mohl požádat každý občan České republiky, který dovršil osmnáctý rok věku. Privatizace probíhala v několika vlnách, v jejichž rámci mohl občan své kupóny využít ke koupi akcií akciové společnosti, jejímž akcionářem byl Fond národního majetku, nebo k získání účasti na investičních fondech a podílových fondech vedených v seznamech ministerstva financí. Účelem této formy privatizace bylo umožnit co nejširšímu okruhu osob podílet se na podnikání vznikajících právnických osob. Rozsah privatizačních aktivit lze nejnázorněji ilustrovat na vyčíslení finančních prostředků, se kterými Fond národního majetku operoval: „Za roky 1992-1998 privatizoval FNM ČR 13 939 samostatně privatizovaných jednotek v celkové hodnotě 177 mld. Kč. Z tohoto objemu majetku bylo 5 085 jednotek v hodnotě 71 mld. Kč bezúplatně převedeno obcím a restituentům. Za stejné období FNM ČR založil 1510 akciových společností a vložil do nich majetek v celkové hodnotě 539 mld. Kč.

Zároveň převzal k privatizaci akcie 318 státem založených akciových společností s nominální hodnotou akcií 217 mld. Kč.“<sup>7</sup>

## **2.4 Dopad privatizace na existenci jednotlivých státních podniků**

Realizace privatizačních projektů měla v mnoha případech za následek, že v právu hospodaření jednotlivých státních podniků nebyl ponechán žádný majetek státu nebo jim byl ponechán majetek zcela minimální. V důsledku toho nebylo možné pokračovat v podnikatelské činnosti podniků. Tento výsledek byl předvídan již v privatizačních předpisech. Podle ustanovení § 19 zákona č. 427/1990 Sb. měl zakladatel po prodání provozních jednotek státního podniku zvážit, zda je další existence státního podniku nadále odůvodněná, a pokud nikoli, měl rozhodnout o jeho zrušení s likvidací. Podle ustanovení § 11 zákona č. 92/1991 Sb. měl zakladatel zrušit státní podnik bez likvidace již po schválení privatizačního projektu, pokud měl být privatizován veškerý jeho majetek. Běžný postup pro zrušení podniku tímto ustanovením jinak nebyl dotčen.

Určitou komplikací procesu likvidace státních podniků představovala možnost jejich předlužení v důsledku vynětí privatizovaného majetku. Podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 92/1991 Sb. přecházely na nabyvatele privatizovaného majetku rovněž závazky spojené s tímto majetkem. Tím se však rozsah závazků státního podniku nevyčerpával. Převáděny nebyly například závazky vzniklé z provozní činnosti podniku. Důsledkem popsaného postupu byl neodvratný vstup státního podniku zasaženého privatizací do konkurzu. Aby se této negativní situaci do budoucna předcházelo, ustálila se praxe vyjmenovávat v privatizačním projektu konkrétní závazky, které měly spolu s privatizovaným majetkem z podniku přecházet. Ani tím ale nebyla vyloučena možnost opomenutí jednotlivých závazků.

---

<sup>7</sup> ČEŠKA, Roman: Byl fond národního majetku účelnou a fungující institucí nebo největším transformačním omylem? (CEP: Sborník č. 2 "Ekonomika, právo a politika", 1999)

### **3. Právní forma státního podniku a jeho postavení v právních vztazích**

#### **3.1 Státní podnik jako právnická osoba**

Právní forma státního podniku je výslovně určena v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, podle kterého platí, že: „Podnik je státní organizací a právnickou osobou, jejímž prostřednictvím vykonává stát svá vlastnická práva.“ Státní podnik jako právní forma je tedy definován dvěma právními pojmy, které nemají jednoznačný vzájemný vztah a za jejichž použití lze ke státnímu podniku přistupovat ze dvou různých úhlů pohledu.

Státnímu podniku je přiznána právní osobnost, a to přímo ustanovením zákona, jak je předpokládáno ustanovením § 20 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Vzhledem k tomu, že státní podnik může být zakládán pouze státem, slouží pouze potřebám státu a je přímo spojován se státem zařazením mezi státní organizace, jak je patrné z výše uvedené definice, je třeba řadit státní podnik mezi právnické osoby veřejného práva. Toto zařazení vyplývá z řady charakteristik státního podniku. Státní podnik je úzce navázán na stát, který ve funkci zakladatele vykonává rozhodující vliv v podniku a je zároveň jediným subjektem, který státní podnik může založit. Právní forma státního podniku je upraven samostatným zákonem podobně jako státní fondy. Státní podniky jsou zakládány za účelem naplňování zájmů státu, tedy veřejných zájmů, a za tímto účelem je jim přiznáno právo hospodařit s majetkem státu, které je svým obsahem a genezí blízké příslušnosti hospodařit s majetkem státu organizačních složek státu a jiných státních organizací. Judikaturou jsou státní podniky považovány za veřejnoprávní instituce<sup>8</sup>, čemuž odpovídají jejich zvláštní povinnosti, jimž jinak podléhají zejména stát a jeho organizační složky. Veřejnoprávní povaze ostatně nasvědčuje i zařazení státního podniku mezi státní organizace. Zařazení státního podniku mezi veřejnoprávní právnické osoby nebrání ani skutečnost, že provozuje podnikatelskou činnost. Takovou činnost mohou provozovat například i příspěvkové organizace.

V rámci úvah de lege ferenda by bylo možné zařadit úpravu státního podniku do některého ze soukromoprávních kodexů a tím posílení soukromoprávního

---

<sup>8</sup> náleží Ústavního soudu č. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007

prvku. Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, obsahuje právní úpravu dvou značně odlišných skupin právnických osob. Zařazení úpravy státního podniku by tedy jednotnost a celistvost tohoto právního předpisu příliš nenarušilo. Navíc by bylo dosaženo zpřesnění úpravy některých otázek, které je za současné situace nutné řešit výkladem, zejména dovozením vztahu obecnosti a speciality právních předpisů. Občanský zákoník by mohl státní podnik zařadit jako čtvrtou kategorii právnických osob, přičemž toto zařazení by nemělo vzhledem k relativně stručné úpravě státního podniku výrazný vliv na již tak značnou délku právního předpisu. Státní podnik však může být založen výhradně státem, což svědčí proti možnosti zařazení do občanského zákoníku, který upravuje instituty přístupné všem osobám bez rozdílu. Legislativce však nevyužil rekodifikace soukromého práva k začlenění úpravy státního podniku do jiného předpisu a ponechal v účinnosti zákon o státním podniku, což odpovídá jednak tradici této formy právnické osoby, jednak jejím zvláštním potřebám. V dohledné budoucnosti nelze v této otázce očekávat změnu přístupu legislativce, což je nejlépe ilustrováno poslední novelou zákona o státním podniku provedenou zákonem č. 253/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Ačkoli se právní poměry státního podniku řídí zvláštním předpisem, není v zákoně o státním podniku vyloučeno použití úpravy občanského zákoníku jakožto obecného zákona. Podle ustanovení § 20 odst. 2 občanského zákoníku platí, že: „Právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob.“ Pro správnou aplikaci občanského zákoníku na poměry státního podniku je tedy klíčové určit přesněji jeho právní povahu.

Úprava občanského zákoníku rozlišuje tři základní druhy právnických osob – korporace, fundace a ústavy. Zjednodušeně lze říci, že jsou právnické osoby rozčleňovány podle své klíčové složky – korporace je definována sdružením osob, fundace souborem majetku a ústav svým účelem. Do těchto kategorií lze rozdělit veškeré právnické osoby soukromého práva, právnické osoby veřejného práva však často vykazují značné odlišnosti, které zařazení ztěžují nebo znemožňují. Stejně tomu je i u právní formy státního podniku. Podle ustanovení



§ 402 občanského zákoníku platí, že: „Ústav je právnická osoba ustavená za účelem provozování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky s využitím své osobní a majetkové složky. Ústav provozuje činnost, jejíž výsledky jsou každému rovnocenně dostupné za podmínek předem stanovených.“ Stejně jako ústav může i státní podnik plnit i jiné než hospodářské funkce, jak vyplývá z ustanovení § 2 odst. 1 zákona o státním podniku. Na rozdíl od ústavu tyto funkce státní podnik nemusí plnit tak, že jejich výsledky zpřístupní všem. Rovněž hospodářská činnost ústavu je značně omezená, a to zejména v otázce naložení se ziskem, když podle ustanovení § 403 občanského zákoníku platí, že: „Zisk může ústav použít jen k podpoře činnosti, pro niž byl založen, a k úhradě nákladů na vlastní správu.“ Takovým omezením by byla nepřipustně snížena možnost státu vykonávat skrz státní podnik svá vlastnická práva. Stejně jako fundace je státní podnik definován do značné míry svým majetkem. Významným rozdílem je ale skutečnost, že majetek státního podniku zůstává i po předání státnímu podniku majetkem státu, kdežto u fundací tvoří samotný majetek právnickou osobu, jak je stanoveno v § 303 občanského zákoníku, podle kterého platí, že: „Fundace je právnická osoba vytvořená majetkem vyčleněným k určitému účelu. Její činnost se váže na účel, k němuž byla zřízena.“ Na rozdíl od fundací rovněž státní podnik zůstává i po svém vzniku vázaný na vůli svého zakladatele. Stát jakožto zakladatel státního podniku plní podobnou funkci jako osoby tvořící korporaci, čímž se státní podnik této kategorii právnických osob blíží. Podle ustanovení § 210 odst. 2 občanského zákoníku není ani na překážku, že je stát jediným zakladatelem státního podniku, a tvoří tak jednočlenné společenství. Otázkou však zůstává, zda korporační charakter státního podniku neomezuje skutečnost, že zakladatelem může být pouze stát a podíl na státním podniku nelze žádným způsobem převést na jinou osobu. Obdobně tomu však je u osobních korporací. Přes tuto podobnost je pro podobnost s jinými kategoriemi právnických osob třeba uzavřít, že je státní podnik právnickou osobou sui generis. Z hlediska veřejnoprávních právnických osob se státní podnik nejvíce podobá právní formě státních fondů. Kromě přiznané právní osobnosti je významným pojítkem skutečnost, že jak státní podniky, tak státní fondy hospodaří s majetkem, který je ve vlastnictví státu. Na rozdíl od státních fondů však státní podniky nejsou

napojeny na státní rozpočet a jejich činnost spočívá mimo jiné ve zvětšování majetku státu, nikoli pouze v jeho vynakládání.

### **3.2 Státní podnik jako státní organizace**

Označení státního podniku jako státní organizace bylo do zákona o státním podniku doplněno poslední novelou tohoto zákona. Pojem státní organizace není v právním řádu přímo definovaný, jeho obsah však lze odvodit z jednotlivých ustanovení zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Jedná se o organizace s právní osobností nebo bez ní, které jsou zřizovány nebo zakládány státem k plnění jeho úkolů. Kromě státních podniků do této kategorie spadají například organizační složky státu nebo příspěvkové organizace. Podle důvodové zprávy k novelizačnímu zákonu mělo toto upřesnění za cíl jednak zdůraznit provázanost státního podniku a státu, jednak uvést zákon o státním podniku do souladu právě se zákonem o majetku ČR. Podle ustanovení § 54 odst. 1 věty poslední zákona o majetku ČR, které je zařazeno pod rubrikou Postavení ostatních státních organizací, platí, že: „Působnost tohoto zákona se nevztahuje na státní podniky založené podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, včetně těch, které se považují za založené podle uvedeného zákona, ...“ Z tohoto zařazení je zřejmé, že státní podniky spadaly podle dikce zákona o majetku ČR do kategorie státních organizací již před poslední novelou zákona o státním podniku. Výslovné uvedení této skutečnosti v zákoně o státním podniku je tedy čistě formální změnou.

### **3.3 Státní podnik jako podnikatel**

Podle ustanovení § 2 odst. 1 věty druhé zákona o státním podniku platí, že: „Podnik provozuje svým jménem a na vlastní odpovědnost podnikatelskou činnost za účelem plnění významných strategických, hospodářských, společenských, bezpečnostních nebo dalších zájmů státu.“ Podnikáním se přitom podle ustanovení § 430 odst. 1 občanského zákoníku rozumí samostatná výdělečná činnost vykonávaná živnostenským nebo obdobným způsobem provozovaná soustavně na vlastní účet a odpovědnost za účelem dosahování zisku. Citované ustanovení zákona o státním podniku tedy částečně opisuje definici podnikání, a může se co do této části jevit jako redundantní. Záměrem

zákonodárce však zřejmě bylo zdůraznit osamostatnění podnikatelské činnosti státního podniku od činnosti státu. Podnikatelská činnost státního podniku není zákonem nijak omezena. Kromě podnikání podle živnostenského zákona může tedy státní podnik vyvíjet činnost i podle jiných právních předpisů, která není živností. Takovou činností je například podnikání v energetických odvětvích podle zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon. Zákon o státním podniku jednoznačně nedefinuje vztah mezi podnikatelskou činností státního podniku a plněním rámcově stanovených zájmů státu. Citované ustanovení lze vykládat buď tak, že státní podnik naplňuje tyto zájmy samotnou podnikatelskou činností, nebo že k jejich naplnění využívá prostředky získané touto činností. Vzhledem k tomu, že jednou z kategorií zájmů státu jsou i zájmy hospodářské, které budou zásadně naplněny již samotnou podnikatelskou činností, a že využití získaných prostředků k plnění těchto zájmů není zákonem výslovně vyloučeno, je třeba uzavřít, že jsou přípustné obě varianty. Tím se státní podnik odlišuje od jiných státních organizací, které zájmy státu zásadně plní jinak než podnikáním, a také od soukromoprávního ústavu, který může podnikat pouze za účelem získání prostředků k poskytování služeb.

Výčet rámcových zájmů státu, za účelem jejich plnění státní podnik provozuje podnikatelskou činnost, je formulován alternativně. Státní podnik může naplňovat jak všechny tyto zájmy, tak pouze některé z nich, státní podnik tedy nemusí za každých okolností sloužit zájmům hospodářským. Z toho vyplývá klíčová odlišnost podnikání státního podniku v porovnání s podnikáním jiných osob. Státní podnik nemusí podnikatelskou činnost provozovat za účelem dosahování zisku, a to navzdory citované definici podnikání obsažené v občanském zákoníku, podle které je dosahování zisku znakem této činnosti. Příkladem státních podniků, které nepodnikají za účelem zisku, jsou Palivový kombinát Ústí, státní podnik a Diamo, státní podnik spadající do zakladatelské působnosti ministerstva průmyslu a obchodu, které na trhu působí především za účelem ochrany životního prostředí a využívání prostředků státu k odstraňování škod na životním prostředí, například ve formě zahlazování následků hornické činnosti.

### 3.4 Zvláštní povinnosti státního podniku

Vzhledem ke své zvláštní povaze, účelu vzniku a propojenosti se státem má státní podnik některé zvláštní povinnosti, které se obvykle nevztahují na ostatní osoby v podnikatelském styku. V rámci své činnosti státní podniky obvykle musejí vystupovat jako zadavatelé veřejných zakázek ve smyslu zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) tohoto zákona je zadavatelem právnická osoba, která byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a jiný veřejný zadavatel ji převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu. Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o státním podniku jsou státní podniky zakládány za účelem plnění strategických, hospodářských, společenských, bezpečnostních nebo dalších zájmů státu. Zájmy státu je přitom nutné považovat za potřeby veřejného zájmu. S výjimkou hospodářských zájmů mají zájmy naplňované státními podniky zpravidla jinou než průmyslovou nebo obchodní povahu. Stát, který je zadavatelem podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek, pak prostřednictvím zakladatelských ministerstev může uplatňovat rozhodující vliv na státní podnik, jmenuje ředitele podniku jako statutární orgán a většinu členů dozorčí rady coby kontrolního orgánu. Ve většině případů tedy státní podniky definici zadavatele naplňují. K obdobnému závěru došel také Nejvyšší správní soud, který se vyjadřoval k postavení veřejného zadavatele ve vztahu k Lesům České republiky, s. p.<sup>9</sup> Mimo jiné judikoval, že sama skutečnost, že subjekt vykonává i činnost vykonávanou i soukromými podnikateli, nevylučuje závěr, že je subjekt veřejným zadavatelem. Přes výše uvedené a přes popsání rozhodnutí NSS je třeba doporučit přezkoumání naplnění definice zadavatele pro každý státní podnik jednotlivě s přihlédnutím k jeho činnosti.

Podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv, jsou státní podniky povinny zveřejňovat soukromoprávní smlouvy a smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, jejichž stranou státní

---

<sup>9</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011 č. j. 1 Afs 98/2010-399

podniky jsou, v registru smluv. Registr smluv je veřejně přístupný formou bezplatného dálkového přístupu. Ačkoli jsou podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o registru smluv z uveřejňování vyňaty údaje, které nelze zveřejnit podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, tedy zejména osobní údaje, údaje poskytnuté zcela druhou stranou a údaje představující obchodní tajemství, představuje uveřejňování soukromoprávních smluv vážný problém pro podnikatelskou činnost státních podniků. Hrozí riziko, že ostatní subjekty působící na trhu nebudou mít zájem vstupovat do smluvních vztahů se státními podniky, protože uveřejnění smluv s nimi uzavřených může být zneužito v rámci konkurenčního boje. V rámci legislativního procesu novely zákona o registru smluv předložené skupinou poslanců dne 19. 1. 2016 a projednávané jako sněmovní tisk č. 699 bylo do návrhu zákona doplněno ustanovení o zrušení povinnosti státních podniků a Budějovického Budvaru, národní podnik zveřejňovat smlouvy v registru. Tato novela v současnosti stále prochází legislativním procesem a není zřejmé, zda ke zrušení povinnosti státních podniků skutečně dojde, neboť Ústavněprávní výbor Senátu doporučil dne 12. dubna 2017<sup>10</sup> Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které se zrušením povinnosti pro státní podniky nepočítají, ponechávají ale vynětí Budějovického Budvaru. Na tento pozměňovací návrh Senátu je třeba nahlížet velmi negativně, a to nejen z důvodu popsaných dopadů povinnosti zveřejňovat smlouvy na podnikání státních podniků, ale také proto, že zakládá ničím neopodstatněnou nerovnost mezi právními subjekty. Budějovický Budvar, národní podnik se stejně jako státní podniky účastní hospodářské soutěže a potýká se v souvislosti s povinností zveřejňovat smlouvy s totožnými obtížemi jako státní podniky. Liší se od nich sice svou právní formou, odlišnosti jsou však čistě formální, neboť principy jeho fungování a řízení a jeho majetkové postavení jsou ve své podstatě totožné jako u státních podniků. Rozdílný přístup k němu tedy není ospravedlnitelný.

Státní podniky jsou rovněž povinnými subjekty podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Podle ustanovení § 2 odst. 1 tohoto zákona

---

<sup>10</sup> Senátní tisk č. 79/1, 11. funkční období

platí, že: „Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.“ Zda státní podnik je či není veřejnou institucí posoudil Ústavní soud ve svém nálezu, ve kterém se zabýval otázkou, zda je Letiště Praha, s. p. (později transformováno na akciovou společnost) povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Pro posouzení stanovil objektivní kritéria shrnutá v právní větě nálezu: „Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) 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), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).“<sup>11</sup> Na základě těchto kritérií dospěl Ústavní soud k závěru, že státní podniky spadají do kategorie veřejných institucí. Poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím zakládá podobné riziko jako zveřejňování smluv v registru smluv. Státní podniky by proto měly při zveřejňování informací využívat všechny relevantní možnosti informace nezveřejnit, aby předešly nedůvěře ze strany svých obchodních partnerů.

---

<sup>11</sup> nález Ústavního soudu č. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007

## 4. Zakladatel podniku

### 4.1 Osoba zakladatele

Jedno ze specifíků právní formy státního podniku představuje osoba a postavení jeho zakladatele. Podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o státním podniku je zakladatelem státního podniku vždy stát. Funkci zakladatele vykonává za stát vždy ministerstvo, do jehož působnosti spadá předmět podnikání státního podniku. V průběhu vývoje právní úpravy státního podniku mohly funkci zakladatele vykonávat rovněž okresní úřady a obce. Vzhledem ke zrušení okresních úřadů a oddělení majetkové sféry státu a územně samosprávných celků však byla tato možnost zákonem o státním podniku odstraněna. Rozsah předmětu působnosti ministerstev se přitom určuje podle zákona č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon, případně zvláštního právního předpisu. Má-li státní podnik více předmětů podnikání, které spadají do působnosti různých ministerstev, vykonává funkci zakladatele ministerstvo, do jehož působnosti spadá nejvýznamnější předmět podnikání, tedy ten, který primárně slouží naplňování účelu, za nímž byl konkrétní státní podnik založen. Výkon funkce zakladatele více ministerstvy současně není zákonem připuštěn. Vůli zakladatele tedy vytváří vždy jedno ministerstvo, na rozdíl od akciových společností, u kterých může být rozhodnuto o výkonu práv akcionáře více ministerstvy, jak je tomu například v případě Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a. s.<sup>12</sup> Vzniknou-li pochybnosti, které ministerstvo má funkci zakladatele vykonávat, je situace řešena dohodou příslušných ministerstev. Nelze-li dohody dosáhnout, rozhodne v takovém případě vláda. K pochybnostem o příslušnosti ministerstev k výkonu funkce zakladatele však může docházet zpravidla pouze při přeměně státních podniků, neboť při vzniku nových podniků je zakladatelské ministerstvo stanoveno již na základě skutečnosti, že vládě navrhlo založení státního podniku. Za sporný případ působnosti ministerstev lze považovat státní podniky upravené v ustanovení § 3 odst. 2 zákona. Pokud podnik zabezpečuje v určitém rozsahu úkoly pro obranu státu, může funkci jeho zakladatele vykonávat i jiné ministerstvo než ministerstvo obrany, ale pouze s předchozím

---

<sup>12</sup> Podle Informací o Exportní a garanční pojišťovací společnosti, a. s. k 30. červnu 2015 vykonávají v této společnosti akcionářská práva státu ministerstvo financí, ministerstvo průmyslu a obchodu, ministerstvo zemědělství a ministerstvo zahraničních věcí

souhlasem tohoto ministerstva. Ani v tomto případě se však nejedná o sdílení výkonu funkce zakladatele, ale pouze o předchozí povolení pro jiné ministerstvo. Zvláštním případem určení zakladatelského ministerstva je ustanovení § 22 zákona, kterým je výslovně stanoveno, že funkci zakladatele státního podniku Česká pošta, s. p. vykonává Ministerstvo vnitra. Za účelem výkonu funkce zakladatele zřizují zakladatelská ministerstva organizační útvary specializované na tuto činnost.<sup>13</sup> Tyto útvary připravují podklady pro rozhodnutí ministra, vyjadřují se ke smlouvám, které podléhají souhlasu zakladatele, připravují strategické dokumenty podniku, jako například statut podniku a poskytují podporu ministrovi jako nejvyššímu představiteli zakladatelského ministerstva. Ministrovi pak náleží pravomoc vydávat rozhodnutí vyhrazená zakladateli zákonem o státním podniku.

Svěřuje-li zákon nějakou pravomoc zakladateli nebo ukládá-li zakladateli povinnost, rozumí se zakladatelem ve většině případů zakladatelské ministerstvo. To je zřejmé například z ustanovení § 15 odst. 1 písm. b) zákona, podle kterého zakladatel jmenuje a odvolává ředitele, vyjma případů jmenování ředitele vládou. Byl-li by pojem zakladatel vykládán ve smyslu státu v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona, postrádala by úprava výjimky o jmenování ředitele vládou smysl, neboť vláda jako orgán státu pod pojem státu spadá. Z právně puristického pohledu by proto měl nadpis části čtvrté zákona znít „Práva a povinnosti zakladatelského ministerstva.“

## **4.2 Funkce zakladatele**

Zakladatel plní v rámci státního podniku podobnou úlohu jako nejvyšší orgán jiných právnických osob, není však jako nejvyšší orgán pro své specifické postavení zákonem označen. Hlavními pravomocemi zakladatele obdobnými s pravomocemi nejvyššího orgánu právnické osoby je rozhodování o založení a zrušení podniku a o jeho přeměnách. Zakladatel rovněž jmenuje a odvolává členy orgánů podniku, pokud není tato pravomoc v případě konkrétního podniku vyhrazena vládě, a likvidátora podniku, mění zakládací listinu s výjimkou odnětí majetku, s nímž má podnik právo hospodařit k okamžiku

---

<sup>13</sup> V rámci Ministerstva průmyslu a obchodu je tento útvar označen jako Výbor zakladatelských činností a majetkových účastí státu.



svého vzniku, a vydává statut podniku. Část pravomocí zakladatele je odvozena od specifické povahy státního podniku. Podle ustanovení § 15 odst. 1 písm. d) zákona vymezí zakladatel v příloze zakládací listiny určený majetek podniku včetně jeho položkové specifikace a podle ustanovení § 15 odst. 1 písm. j) zákona přebírá likvidační zůstatek v případě zrušení podniku s likvidací a převádí tento zůstatek do státních finančních aktiv. Rozhoduje také o vytvoření a použití prostředků z fondu zakladatele, k čemuž je vyžadován předchozí souhlas vlády, a o rozdělení použitelného zisku podniku.

Zakladatelské ministerstvo plní pro stát vůči státnímu podniku významnou kontrolní úlohu. Kromě standardních pravomocí nejvyšších orgánů v této oblasti spočívajících zejména ve schvalování účetní závěrky a výroční zprávy, je mu ustanovením § 15 odst. 1 písm. h) uložena povinnost kontrolovat, zda jsou potřeby státu, které státní podnik svou podnikatelskou činností zabezpečuje zajišťovány účelně a hospodárně. Potřebami státu podle tohoto ustanovení se rozumí účel, pro který byl státní podnik založen. Dále dohlíží na řádný výkon práva hospodařit s majetkem státu a kontroluje, jak podnik s tímto majetkem nakládá. Tato kontrola je uskutečňována zejména prostřednictvím vyžadování předchozího souhlasu zakladatele s některými právními jednáními podniku. Přímým vyjádřením kontrolní pravomoci zakladatelského ministerstva je ustanovení § 15 odst. 1 písm. g) zákona, podle kterého má zakladatelské ministerstvo právo a povinnost požadovat informace o hospodářské činnosti a stavu majetku podniku a vykonávat kontrolu podle zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád. Jelikož výkon řady pravomocí zakladatele může mít dopad na postavení státního podniku a v případě nevhodného postupu státní podnik přímo poškodit, je ustanovením § 15 odst. 2 zákona uloženo zakladateli postupovat v případech, kdy uplatňování jeho pravomocí ovlivňuje hospodaření podniku, povinen postupovat s péčí řádného hospodáře.

### **4.3 Vliv zakladatele na státní podnik**

Z popsanych pravomocí zakladatele je zřejmé, že stát coby zakladatel státního podniku uplatňuje ve státním podniku téměř neomezený vliv. Zakladatel nejen rozhoduje o existenci a podobě státního podniku, předmětu jeho podnikání a cílech, kterých má státní podnik svou činností dosáhnout, ale rovněž o osobách

vykonávajících funkce v orgánech podniku. Tyto osoby může zakladatel podle libosti jmenovat nebo odvolat, a ovlivnit tak obchodní vedení státního podniku. Jedinou výjimkou jsou členové dozorčí rady volení z řad zaměstnanců jako jejich zástupci. Ti jsou ale v dozorčí radě ve výrazné menšině a nemohou vůli zakladatele účinně oponovat. Kromě tohoto vlivu může zakladatel za zákonem stanovených okolností uplatnit své právo odebrat státnímu podniku majetek v jeho právu hospodařit a převést jej do práva hospodařit jiného státního podniku nebo příslušnosti hospodařit organizační složky státu nebo jiné státní organizace. Vůle zakladatele je při uplatňování vlivu a jeho pravomocí jednotná a nemůže být korigována vůlí jiného subjektu, neboť je stát jediným subjektem, který může být zakladatelem a funkci zakladatele za něj vždy vykonává pouze jedno ministerstvo.

V tomto smyslu by postavení zakladatele odpovídalo definici ovládající osoby podle ustanovení § 74 a násl. zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích. Zakladatel je také schopen uplatnit rozhodující vliv ve smyslu ustanovení § 71 zákona o obchodních korporacích. Zákon o obchodních korporacích se však na státní podnik nevztahuje a zákon o státním podniku neobsahuje žádná ustanovení o ovládající osobě a ovlivnění. Za jedinou výjimku lze považovat ustanovení § 15 odst. 2 zákona o státním podniku, podle kterého musí zakladatel postupovat s péčí řádného hospodáře. Důvodem absence dalších ustanovení o ovládání a ovlivnění je zvláštní funkce státních podniků jako osob, jejichž prostřednictvím stát naplňuje i jiné zájmy než pouze zájmy hospodářské.

V rámci uplatňování svého vlivu může zakladatel negativně ovlivnit ekonomickou situaci státního podniku a jeho hospodářské výsledky, a to jednak prostřednictvím odejmutí majetku, jednat tím, že státnímu podniku uloží úkol k naplňování účelu, pro který byl státní podnik založen, který ale představuje ekonomickou zátěž a není rentabilní. Jedná se zejména o úkoly sloužící jiným zájmům státu než hospodářským, není ale vyloučeno, aby byl i hospodářský zájem státu pro podnik ekonomicky nevýhodný, zvláště pokud stát prostřednictvím státního podniku řeší případ tržního selhání. V popsanych případech by za přijetí ustanovení obdobných k ustanovením zákona o obchodních korporacích musel stát jako vlivná osoba musel státnímu podniku nahradit újmu a ručit věřitelům za dluhy, jejichž splnění se stalo v důsledku

ovlivnění složitějším. Kdyby taková povinnost státu existovala, naplňování zájmů státu, za nímž byl státní podnik založen, by bylo výrazně ztíženo a existence státního podniku jako prostředníka plnění těchto funkcí by se stala obsoletní. Státnímu podniku je sice zákonem přiznána právní osobnost, jako osoba ale neslouží primárně naplňování svých zájmů, ale zájmů státu. Z toho důvodu jsou zájmy podniku podřízeny zájmům státu a nahrazování újmy vzniklé podniku plněním zájmů státu se přičí účelu existence státních podniků.

## **5. Fáze existence státního podniku**

### **5.1 Založení a vznik státního podniku**

Počátek existence státního podniku je stejně jako u jiných právnických osob rozdělen do dvou fází, a to na založení státního podniku a jeho vznik. K založení státního podniku je zapotřebí projevení vůle zakladatele, kterým je stát. Za stát funkci zakladatele vykonává ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 zákona o státním podniku vždy konkrétní ministerstvo, do jehož působnosti spadá předmět podnikání státního podniku. Vytvoření vůle založit státní podnik je samo o sobě několikafázové. V první fázi pojme ministerstvo, do jehož zakladatelské působnosti má státní podnik patřit, záměr založit státní podnik, protože je nezbytný pro splnění některého zájmu státu. Tento záměr ministerstvo předkládá vládě, která s tímto závěrem vyslovuje souhlas, který je přijímán ve formě usnesení vlády. Teprve na základě tohoto souhlasu může ministerstvo státní podnik založit. Založení bez předchozího souhlasu vlády je podle ustanovení § 3 odst. 4 zákona o státním podniku zakázáno a způsobilo by neplatnost právnické osoby podle ustanovení § 129 občanského zákoníku.

Státní podnik se podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o státním podniku zakládá zakládací listinou. Zakládací listinu vydává příslušné ministerstvo, a to jako nedílnou přílohu rozhodnutí ministra o jejím vydání. Jakožto listina vydaná orgánem veřejné moci v mezích jeho pravomoci je zakládací listina ve smyslu ustanovení § 567 občanského zákoníku veřejnou listinou. Z toho důvodu se jeví jako poněkud nadbytečné ustanovení § 4 odst. 2 zákona, podle kterého musí být podpis osoby jednající za zakladatele na listině úředně ověřen. Již sama skutečnost, že se jedná o veřejnou listinu totiž zakládá podle ustanovení § 568 občanského zákoníku plný důkaz o původu této listiny. Jelikož se ale k návrhu na zápis do obchodního rejstříku přikládá pouze zakládací listina, a ne celé rozhodnutí ministra, musí být ve smyslu ustanovení § 22 odst. 2 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, podpis úředně ověřen. Tento logický nesoulad právních předpisů by bylo v rámci úvah de lege ferenda vhodné odstranit, neboť představuje zbytečnou administrativní zátěž.

Náležitosti zakládací listiny vymezuje ustanovení § 4 odst. 3 zákona, kterého se výrazněji dotkla poslední novela, a to nejen z důvodu zpřesnění tohoto ustanovení, ale také za účelem uvedení ustanovení do souladu s novými právními předpisy, zejména s občanským zákoníkem a rejstříkovým zákonem. Stejně jako doposud musí zakládací listina obsahovat označení zakladatelského ministerstva, sídlo podniku, předmět podnikání, výši kmenového jmění a jeho minimální výši, kterou je podnik povinen zachovat, majetek podniku a jeho ocenění, počet členů dozorčí rady a výši rezervního fondu v okamžiku založení podniku. Kromě předmětu podnikání však musí zakládací listina nově specifikovat i účel založení státního podniku, čímž je reflektováno nové znění ustanovení § 2 odst. 1 zákona. Zákon však nespécifikuje, jak má být účel založení popsán. Minimální variantou je uvedení plnění některé ze skupin rámcově vyjmenovaných zájmů státu. Odlišný názor zastává JUDr. Jaroslav Muroň, jeden ze spoluautorů novely zákona: „Založením státního podniku sleduje tedy stát a jeho orgány konkrétní účel, spočívající například ve zlepšování životního prostředí v rámci celé České republiky, zkvalitňování vnitrozemské vodní dopravy, zabezpečování optimálního plnění všech funkcí lesů, posilování úlohy státu v oblasti státního zkušebnictví a zkvalitňování této činnosti v oblasti zkoušení a certifikace výrobků na národní a mezinárodní úrovni apod.“<sup>14</sup> Zakladatel by tedy měl v zakládací listině účel založení vymezit co nejpřesněji. Jakým způsobem se k této otázce postaví právní praxe však zatím nelze předvídat. Pro praxi významnou změnou je změna údajů, které jsou v zakládací listině uváděny o členech orgánů státního podniku. Na rozdíl od dřívější úpravy se nyní uvádějí pouze první členové orgánů, čímž odpadá nutnost upravovat zakládací listinu při každé personální obměně jako doposud. V tomto bodě nahrazuje vydání zakládací listiny rozhodnutí o jmenování ředitele a členů dozorčí rady. Kromě kmenového jmění se nově uvádí v zakládací listině také určený majetek a jeho položková specifikace. Terminologické změny doznalo ustanovení § 4 odst. 3 písm. b) zákona, podle kterého zakládací listina obsahuje název podniku, který musí obsahovat označení „státní podnik“ nebo zkratku „s. p.“. Podle ustanovení § 132

---

<sup>14</sup> JUDr. MUROŇ, Jaroslav – Zákon o státním podniku v praxi (Grada Publishing a. s., 2017, ISBN: 978-80-271-0352-2, s. 59)

občanského zákoníku je název jménem právnické osoby, který má odlišit právnickou osobu od jiných. Tento požadavek může být v případě státních podniků v některých případech problematický, neboť byly akciové společnosti zakládány v rámci privatizace často pojmenovávány obdobně jako státní podniky, jejichž privatizací vznikaly. Popsaná situace byla částečně předvídána již samotnými privatizačními předpisy. Podle ustanovení § 18 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, platí, že: „Je-li privatizován veškerý majetek podniku a nevyplývá-li něco jiného ze smlouvy nebo z právního úkonu, jímž se majetek podniku vkládá do základního jmění obchodní společnosti, přechází na nabyvatele oprávnění užívat obchodní jméno podniku, pokud to není v rozporu se zákonem upravujícím užívání obchodního jména.“ Větší část privatizace probíhala za účinnosti zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, jehož úprava obchodní firmy (dříve obchodního jména) byla obdobná se současnou právní úpravou. Citovaným ustanovením tedy byla vyřešena problematika obchodní firmy státních podniků, které z důvodu privatizace přímo zanikaly, nikoli však těch, které zůstaly činné. U těch se ve většině případů situace vyřešila přirozenou cestou, když nabyvatelé privatizovaného majetku v průběhu svého podnikání obchodní firmu změnili. Předpisy o obchodní firmě ostatně dopadají především na tyto privatizované právnické osoby, neboť zaměnitelnou obchodní firmu používají ony jakožto subjekty, které ji nabyly později než státní podniky.

Podle ustanovení § 5 zákona o státním podniku vzniká státní podnik dnem jeho zápisu do obchodního rejstříku. K návrhu na zápis, který podává zakladatel, respektive osoba oprávněná za zakladatele podle zakládací listiny jednat, je nutné připojit zakládací listinu, doklad o ocenění majetku, s nímž má státní podnik právo hospodařit, a usnesení vlády, kterým byl vysloven souhlas se založením státního podniku. Ocenění majetku se provádí podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, který stanovuje konkrétní skupiny majetkových hodnot určených k ocenění. Poslední novelou bylo vypuštěno ustanovení, podle kterého se k zápisu připojovaly také listiny požadované zvláštními právními předpisy. Toto ustanovení odkazovalo na zrušený obchodní zákoník, proto se jeho vypuštění na první pohled zdá logické. Zákon o rejstřících právnických a fyzických osob však svým ustanovení § 12 zakládá povinnost přiložit k návrhu

na zápis souhlas osob, které se do obchodního rejstříku zapisují, pokud jejich souhlas nevyplývá z jiných předkládaných listin. V případě zápisu státního podniku jsou takovými osobami ředitel a členové dozorčí rady, kteří jsou uvedeni v zakládací listině jako první členové orgánů. Zakládací listina neobsahuje ani souhlas těchto osob se jmenováním do funkce, ani souhlas s jejich zápisem do obchodního rejstříku, proto je nutné jejich souhlas k návrhu na zápis přiložit na samostatné listině. Vypuštěné ustanovení zákona o státním podniku proto mělo být zachováno a odstraněn měl být pouze odkaz na zrušený právní předpis. Povinnost přiložit k návrhu souhlas by sice byla v právním řádu upravena duplicitně jak zákonem o státním podniku, tak zákonem o rejstřících právnických a fyzických osob, tato duplicita by však přispěla ke konsistenci s dalšími ustanoveními zákona, zejména s ustanovením § 4 o zakládací listině, které v otázce úředního ověření podpisu na zakládací listině zákon o rejstřících právnických a fyzických osob rovněž dubluje.

Se vznikem státního podniku úzce souvisí vydání statutu, který plní obdobnou funkci jako stanovy akciové společnosti. Úprava statutu není centralizovaná ve zvláštním ustanovení zákona o státním podniku, ale roztržštěná na různých místech předpisu. Podle ustanovení § 15 odst. 1 písm. c) zákona platí, že: „Zakladatel do 3 měsíců ode dne zápisu podniku do obchodního rejstříku vydá statut podniku, v němž určí, ve kterých dalších případech vyžaduje jednání ředitele předchozí souhlas dozorčí rady; statut dále obsahuje pravidla usměrňování hospodářské činnosti podniku, pravidla kontrolní činnosti zakladatele a zásady nakládání s majetkem podniku.“ Zakladatel statut vydává formou rozhodnutí příslušného ministra. Statut se následně ukládá do sbírky listin obchodního rejstříku. Ačkoli je citovaným ustanovením určení dalších případů, kdy jednání ředitele vyžaduje schválení dozorčí rady, formulováno jako povinnost zakladatele, je třeba jej vykládat pouze jako připuštění této možnosti. Pokud by zastával zákonodárce názor, že dozorčí rada musí mít tuto další schvalovací pravomoc vždy, upravil by ji již v zákoně a neponechával by určení takových případů na zakladateli. Obsah pojmu nakládání s majetkem podniku lze blíže dovodit z ustanovení o nabývání majetku a nakládání s ním. Ve statutu lze upravit nutnost schválení některých smluv a nakládání s nemovitým majetkem zakladatelem nebo podmínky nabývání movitých věcí.

Pokud je zřízen fond zakladatele, upraví se ve statutu rovněž pravidla jeho tvorby a užití. V praxi představuje statut shrnutí pravidel pro nakládání s majetkem podniku a pro jednání jeho orgánů a určování jejich členů. Zakladatelé se obvykle omezují na opakování zákonné úpravy, která je s ohledem na veřejnoprávní charakter zákona o státním podniku kogentní. Statut může rovněž obsahovat shrnutí informací o státním podniku, jeho činnosti, právních předpisech, podle kterých je povinen postupovat, nebo generální souhlas k určitým druhým právním jednáním. Takový souhlas sice není zákonem předvídan, forma udělení souhlasu však není v zákoně definována, takže se postup zakladatele v tomto případě jeví jako po právu.<sup>15</sup>

## **5.2 Přeměny státního podniku**

Podle ustanovení § 174 odst. 1 občanského zákoníku se přeměnou právnické osoby rozumí její fúze, rozdělení nebo změna právní formy. Fúze může být uskutečněna splynutím, kdy při fúzi zanikají všechny zúčastněné právnické osoby a vzniká právnická osoba nová, nebo sloučením, kdy jedna ze zúčastněných právnických osob zůstává zachována a přecházejí na ni práva a povinnosti zanikajících osob zúčastněných na fúzi. Rozdělení se uskutečňuje buď formou rozštěpení, kdy původní právnická osoba zaniká a na jejím místě vznikají nástupnické právnické osoby, nebo odštěpením, kdy zůstává původní právnická osoba zachována. Zákon o státním podniku ve svém ustanovení § 7 připouští jak fúzi, tak rozdělení podniku, a to ve všech popsanych variantách. Zároveň je stanoveno, že o fúzi nebo rozdělení rozhoduje zakladatel, což koresponduje s ustanovením § 184 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého platí, že: „O přeměně právnické osoby zřízené rozhodnutím orgánu veřejné moci rozhoduje tento orgán.“

Zákon o státním podniku obsahuje zvláštní úpravu přeměn, která reflektuje zvláštnosti této právní formy, ve většině případů však lze vysledovat paralelní ustanovení občanského zákoníku. V otázkách neupravených zákonem o státním podniku se přeměny řídí obdobně ustanoveními občanského zákoníku.

---

<sup>15</sup> Informace čerpány ze Statutu státního podniku Povodí Labe vydaného Ministerstvem zemědělství pod č. j. 145278/2012 – MZE-12141 a Statutu státního podniku ČPP Transgas, s. p. vydaného jako příloha rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu č. 41/2013



Zakladatel rozhoduje o přeměně státního podniku formou rozhodnutí ministra. Toto rozhodnutí musí v případě rozdělení státního podniku podle ustanovení § 7a zákona obsahovat rozdělení určeného majetku mezi nástupnické podniky, přičemž veškerý určený majetek původního státního podniku musí určeným majetkem také zůstat i u nástupnických podniků. Cílem tohoto ustanovení je zamezit obcházení ustanovení o odnímání určeného majetku a o nakládání s ním. Rozhodnutí ministra dále obsahuje určení, kteří zaměstnanci zanikajícího podniku se stanou zaměstnanci nástupnických podniků, a určení v jakém rozsahu přechází jmění zanikajícího podniku na nástupnické podniky. Podle ustanovení § 8 odst. 2 zákona platí, že: „Není-li z rozhodnutí zakladatele o rozdělení podniku zřejmé, který podnik má právo hospodařit s některou částí jmění zúčastněného podniku, má k této části právo hospodařit společně a nerozdílně každý nástupnický podnik.“ Ačkoli toto ustanovení obsahuje řešení situace nepřesného rozdělení jmění podniku v rozhodnutí ministra, jeho cílem je zejména předcházet vzniku takové situace, neboť právo hospodařit s majetkem státu společně a nerozdílně značně ztěžuje hospodářskou využitelnost tohoto majetku. Zároveň je z tohoto ustanovení zřejmé, že na nástupnické podniky má přecházet celé jmění zanikajícího státního podniku.

Zákon o státním podniku neobsahuje žádná zvláštní ustanovení o fúzích státních podniků v zakladatelské působnosti různých ministerstev. Vzhledem k tomu, že státní podniky spadají do působnosti ministerstev podle svého předmětu podnikání, je situace, kdy by bylo potřeba provést takovou mezirezortní fúzi poměrně nepravděpodobná, nikoli však nemyslitelná. Kdyby například došlo k takové změně zákona, která by působnosti ministerstva životního prostředí podřídila i lesy sloužící vojenským účelům, bylo by na místě provést fúzi státního podniku Vojenské lesy a statky ČR, s. p. a Lesy České republiky, s. p. Podle ustanovení § 7 zákona o státním podniku jsou fúze státních podniků přípustné, a to všeobecně. V zákoně není stanovena žádná podmínka o příslušnosti fúzovaných podniků do zakladatelské působnosti jednoho ministerstva. Popsaná situace by mohla být řešena buď legislativně přímo v zákoně, který ji vyvolal, nebo administrativně jako každá jiná fúze. Rozhodnutí o fúzi by musela vydat obě zakladatelská ministerstva buď každé zvlášť, nebo lépe společně, čímž by se předešlo duplicitě a možným

nesrovnalostem úpravy poměrů nástupnického státního podniku. Rozhodnutí by pak muselo obsahovat také určení, do čí zakladatelské působnosti bude takto vytvořené státní podnik spadat.

Podle ustanovení § 174 odst. 2 občanského zákoníku může právnická osoba změnit právní formu, pouze stanoví-li tak zákon. Zákon o státním podniku ani žádný jiný právní předpis takovou změnu ale nepřipouští. Pokud by tedy mělo dojít k přeměně státního podniku například na akciovou společnost, muselo by příslušné ministerstvo nejprve zrušit státní podnik bez likvidace, čímž by jmění tohoto podniku přešlo do příslušnosti hospodařit tohoto ministerstva ve smyslu zákona o majetku ČR, a následně založit novou akciovou společnost, do které by bylo jmění zaniklého státního podniku vloženo. Při vložení jmění podniku do akciové společnosti však musí příslušné ministerstvo respektovat ustanovení § 28 zákona o majetku ČR. K založení akciové společnosti je rovněž zapotřebí, aby vláda pověřila určitého zaměstnance zakladatelského ministerstva k výkonu akcionářských práv státu. Obdobným postupem je možné řešit rovněž přeměny státního podniku na organizační složku státu nebo příspěvkovou organizaci a naopak. Přeměna příspěvkové organizace na státní podnik je vhodná zejména v případech, kdy příspěvková organizace generuje svou činností zisk a tento zisk je třeba hospodářsky využívat.

### **5.3 Zrušení státního podniku**

Postup zrušení a zániku státního podniku zrcadlí postup jeho založení. Dojde-li ministerstvo, do jehož zakladatelské působnosti státního podnik spadá, k názoru, že je třeba jej zrušit, nemůže tak učinit bez předchozího souhlasu vlády vydaného formou usnesení vlády. Státní podnik se následně podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona o státním podniku ruší rozhodnutím příslušného ministra. Současně s tímto rozhodnutím je vydáváno také rozhodnutí o odvolání ředitele státního podniku z funkce a rozhodnutí o jmenování likvidátora. Ačkoli to zákon přímo nestanovuje, je třeba mít za to, že usnesení vlády, kterým je vysloven souhlas se zrušením státního podnik, musí být přiloženo k návrhu na zápis zrušení státního podniku do obchodního rejstříku. Tuto skutečnost lze analogicky dovodit z ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona, podle kterého tvoří usnesení vlády, kterým se vyslovuje souhlas se založením státního podniku,

přílohu návrhu na zápis podniku do obchodního rejstříku. Podle ustanovení § 6 odst. 3 má zakladatel povinnost podnik zrušit, pokud podnik ztratí oprávnění k podnikatelské činnosti, za jejímž účelem byl založen, nebo pokud zaniknou předpoklady vyžadované pro činnosti podniku zákonem. Pojem zakladatel je v kontextu tohoto ustanovení nutné chápat ve významu stát, a nikoli ministerstvo vykonávající funkci zakladatele. Při opačném výkladu by mohla nastat situace, kdy by zákon ukládal povinnost zrušit státní podnik, ale vláda by svůj souhlas se zrušením neudělila. V případech podle ustanovení § 6 odst. 3 zákona, tedy v případech, kdy je zakladatel povinen podnik zrušit, má tedy souhlas vlády čistě formální povahu a slouží především k zajištění informovanosti ostatních rezortů o zrušení podniku. V ostatních případech zrušení státních podniků slouží institut projednání ve vládě a případného udělení souhlasu se zrušením k posouzení nutnosti státní podnik zrušit v širších ekonomických a společenských souvislostech. Poslední novelou zákona o státním podniku byly důvody, pro které má zakladatel povinnost státní podnik zrušit, značně zúženy. Některé zrušené důvody, tedy že založením nebo přeměnou podniku byl porušen zákon a že státní podnik porušuje klíčová ustanovení zakládací listiny, byly přesunuty do ustanovení § 6 odst. 4 zákona, které obsahuje demonstrativní výčet důvodů, pro které zakladatel může státní podnik zrušit. Dále může zakladatel zrušit státní podnik na návrh osoby, která prokáže právní zájem na zrušení, nebo z libovolného jiného důvodu. Z důvodů uvedených v ustanovení § 6 odst. 3 a 4 může být podle ustanovení § 6 odst. 5 zákona státní podnik zrušen rovněž soudem. Toto ustanovení představuje pojistku proti nečinnosti zakladatele. Ustanovením § 6 není dotčena pravomoc soudu zrušit právnickou osobu podle ustanovení § 172 odst. 1 občanského zákoníku. Soud tedy může státní podnik také zrušit, pokud státní podnik vyvíjí nezákonnou činnost v takové míře, že závažně narušuje veřejný pořádek, nesplňuje požadavky pro vznik právnické osoby nebo nemá déle než dva roky ředitele. Na státní podnik se rovněž uplatní ustanovení § 129 občanského zákoníku o neplatnosti právnických osob, podle kterého právnická osoba prohlášená za neplatnou vstupuje okamžikem tohoto prohlášení do likvidace.

Zvláštní případ zrušení státního podniku byl upraven v souvislosti s přijetím zákona o státním podniku a v souvislosti s transformací státních podniků

založených podle zákona 111/1990 Sb. do nových právních poměrů. Z hlediska legislativně technického jde o ustanovení přechodné. Podle ustanovení § 20 odst. 1 měl zakladatel státního podniku, pokud funkci zakladatele vykonával ústřední orgán státní správy, možnost přizpůsobit do šesti měsíců od účinnosti zákona zakládací listinu státního podniku do podoby požadované tímto zákonem. Pokud tak zakladatel učinil, považuje se státní podnik s upravenou zakládací listinou za založený podle zákona o státním podniku. Pokud tak ale zakladatel neměl v úmyslu učinit, byla mu ustanovením § 20 odst. 2 zákona uložena povinnost ve stejné lhůtě státní podnik zrušit. V případě nesplnění této povinnosti měl o zrušení státního podniku rozhodnout soud. Na základě ustanovení § 20 odst. 3 zákona pak byly zrušeny všechny státní podniky, v nichž funkci zakladatele vykonávaly okresní úřady nebo obce. Proces rušení těchto státních podniků byl dovršen přijetím zákona o majetku ČR, podle jehož ustanovení § 57 odst. 2 věty druhé před středníkem platí, že: „Obec, na niž byla přenesena funkce zakladatele, podnik zruší s likvidací podle zvláštních právních předpisů anebo jej zruší bez likvidace.“ V důsledku komplikací spojených s privatizací a s administrativní zátěží spojenou se změnami zakládacích listin a rušením podniků nebylo v mnoha případech možné podnik ve lhůtě zrušit. Z toho důvodu bylo do zákona vloženo ustanovení § 20a, které obsahovalo výčet důvodů, pro které si zakladatel zachoval právo podle § 20 odst. 1 zákona. Poslední státní podniky založené podle zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, byly zrušena v roce 2001. Ustanovení § 20 zákona o státním podniku je tedy dnes zkonsumované.

Pokud je státní podnik zrušen bez právního nástupce, vstupuje na základě rozhodnutí zakladatele nebo soudu do likvidace. Zákon o státním podniku obsahuje pouze kusou úpravu likvidace, která se soustřeďuje na úpravu nakládání s majetkem podniku likvidátorem. Podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona může likvidátor zpeněžovat majetek podniku pouze formou veřejné dražby. Zamýšlí-li likvidátor naložit s majetkem podniku jiným způsobem, zejména zpeněžit jej přímým prodejem, potřebuje k tomuto jednání předchozí souhlas zakladatele. Likvidátor rovněž nemůže zatěžovat nemovité věci a uzavírat o nich budoucí kupní smlouvy, pokud mu toto jednání není zakladatelem povoleno. Nepodaří-li se s částí majetku naložit jinak a jsou-li

vypořádány veškeré dluhy podniku a daňové nebo jiné závazky podniku, může likvidátor podle ustanovení § 9 odst. 5 zákona nabídnout tento majetek Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. O převodu majetku na Úřad uzavírá likvidátor s Úřadem smlouvu, k jejímuž uzavření je nutný souhlas zakladatele. Z administrativního hlediska popsaný postup obsahuje určité komplikace. Souhlas zakladatele se vyžaduje teprve k uzavření smlouvy, k němuž může dojít teprve po řadě kroků jak ze strany likvidátora, tak Úřadu. V úvahu sice přichází vztažení povinnosti získat souhlas zakladatele k nakládání s majetkem podniku podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona, tato interpretace je ale oslabena skutečností, že u úpravy zvláštních způsobů nakládání s majetkem podniku upravených v ustanoveních § 9 odst. 2 až 4 zákona je nutnost existence souhlasu zakladatele stanovena výslovně. Vzhledem k tomu, že ustanovení § 9 odst. 5 zákona souhlas zakladatele s nabídkou převzetí majetku Úřadem nestanovuje, je třeba uzavřít, že k tomuto jednání souhlas potřebný není. Zakladatel přitom nemá povinnost tento souhlas udělit. Rovněž Úřad nemá povinnost majetek nabízený mu k převzetí přijmout. Zákon neobsahuje žádná zvláštní ustanovení o postupu likvidátora v případě, kdy Úřad převzetí majetku odmítne. V zájmu ukončení likvidace se jako nejvhodnější varianta řešení jeví postup podle ustanovení § 9 odst. 1 nebo 2 zákona. Likvidátor by při zvolení tohoto postupu uzavřel s jiným státním podnikem smlouvu o převodu věci do práva hospodařit tohoto podniku, nebo s jinou státní organizací smlouvu o převodu věci do příslušnosti hospodařit této organizace.

Ustanovení obdobného účelu jako ustanovení § 9 odst. 5 zákona o státním podniku bylo zákonem č. 51/2016 Sb. vloženo do zákona o majetku ČR. Podle ustanovení § 55b tohoto zákona platí, že: „Likvidátoři státních podniků, které nejsou založené a nepovažují se za založené podle zákona č. 77/1997 Sb. a byly přitom zrušeny a vstoupily do likvidace, ..., po vypořádání do té doby existujících odvodů do státního rozpočtu, daní, poplatků, jiných obdobných peněžitých plnění a dluhů převedou (§ 55 odst. 3) zbylý majetek, s nímž je státní podnik v likvidaci příslušný hospodařit a s nímž se nepodařilo naložit jinak a jeho existence tak brání skončení likvidace, bezúplatně Úřadu.“ Přijetím tohoto ustanovení byly nejen vyrovnány možnosti naložení s nezpenžitelným

majetkem pro podniky založené podle zákona č. 111/1990 Sb., jejich postavení bylo v tomto ohledu dokonce zvýhodněno. Na rozdíl od úpravy podle zákona o státním podniku nemá Úřad za použití ustanovení § 55b zákona o majetku ČR právo převáděný majetek odmítnout. Využitelnost tohoto ustanovení se však jeví jako poněkud nízká, neboť jeho použití vyžaduje vypořádání všech dluhů státního podniku.

V praxi často dochází k situaci, že po zpeněžení veškerého majetku a po vypořádání všech dluhů státního podniku nezůstanou ve státním podniku dostatečné finanční prostředky na úhradu nákladů likvidace. Ty jsou tvořeny zejména odměnou likvidátora, náklady spojenými s vedením účetnictví a vypracováním účetních závěrek a odvody na sociální a zdravotní pojištění. Likvidátor má obecně tyto náklady předvídat a ponechat si dostatek prostředků na jejich úhradu, takže by tato situace mohla být mylně nahlížena jako případ chybného postupu likvidátora. Ve skutečnosti však důvody jejího vzniku často spočívají již v důvodu uvedení státních podniků, u kterých se objevuje, do likvidace. Tyto státní podniky byly obvykle zrušeny v souvislosti s jejich privatizací nebo s uspokojením restitučních nároků vůči jejich majetku. Jelikož ani v jednom z těchto případů nedošlo obvykle k vypořádání veškerých závazků podniku, byly zbývající prostředky podniku použity právě na ně. Zjevným řešením této situace by bylo prohlášení insolvence státního podniku. Vzhledem k pokročilému stádiu likvidace by byl insolvenční návrh zamítnut pro nedostatek majetku, dluhy by nebyly uhrazeny a státní podnik by byl vymazán z obchodního rejstříku. V případě zvolení tohoto postupu u jednoho státního podniku by vznikl precedent použitelný u všech dalších. To by však dalo vzniknout oprávněným obavám likvidátorů, zda za svou činnost vůbec dostanou odměnu, ačkoli jim byla smlouvou o výkonu funkce likvidátora přislíbena. V konečném důsledku by se stát jako zakladatel potýkal s nedostatkem osob ochotných funkci likvidátora státních podniků zastávat. Proto je obvykle aplikováno jiné řešení, a to uzavření smlouvy o převzetí dluhů mezi státním podnikem v likvidaci a jiným funkčním státním podnikem v zakladatelské působnosti téhož ministerstva.

V otázkách neupravených zákonem o státním podniku, například v otázkách kvalifikačních předpokladů pro výkon funkce likvidátora, je nutné postupovat

podle obecných právní předpisů upravujících likvidaci právnických osob. Tuto skutečnost zákon o státním podniku, na rozdíl od zákona 111/1990 Sb., o státním podniku, kde byla výslovně uvedena v ustanovení § 15 odst. 3, neupravuje. U státních podniků, které vstoupily do likvidace po účinnosti občanského zákoníku, je tímto obecným právním předpisem právě občanský zákoník. Pro posouzení, kterým právním předpisem se bude řídit likvidace státního podniku zahájená před účinností občanského zákoníku, tedy zejména likvidace veškerých státních podniků založených podle zákona č. 111/1990 Sb., je rozhodující ustanovení § 3043 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého platí, že: „Bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona rozhodnuto o zrušení nebo přeměně právnické osoby, postupuje se podle dosavadních právních předpisů, nerozhodne-li příslušný orgán právnické osoby do tří měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, že se uplatní postup podle tohoto zákona.“ Takové rozhodnutí by v případě státního podniku mohl přijmout jeho zakladatel a příslušné rozhodnutí by bylo založeno do sbírky listin obchodního rejstříku. Při namátkovém zkoumání sbírky listin obchodního rejstříku nebylo podobné rozhodnutí nalezeno. Vzhledem k tomu, že zakladatelská ministerstva postupují vůči státním podnikům ve své zakladatelské působnosti obvykle stejným způsobem, je bezpečné předpokládat, že žádné takové rozhodnutí přijato nebylo a likvidace státních podniků zrušených před 1. 1. 2014 probíhá ve všech případech nadále podle úpravy obchodního zákoníku.

## **6. Nakládání s majetkem státu**

### **6.1 Majetek podniku ve smyslu zákona o státním podniku**

V rámci úvah o majetku podniku je nutné striktně rozlišovat, podle kterého právního předpisu toto sousloví vykládáme. Pokud za právní termín považujeme celé sousloví, bude aplikována definice podle ustanovení § 2 odst. 8 zákona o státním podniku, podle kterého platí, že: „Majetkem podniku se rozumí majetek státu, s nímž má podnik právo hospodařit.“ Do majetku podniku mohou náležet všechny druhy věcí ve vlastnictví státu, movité i nemovité, hmotné i nehmotné. Z nehmotných věcí mají zvláštní význam věcná práva, pohledávky, práva odvozená z práva autorského a práva průmyslového vlastnictví, zejména patenty a ochranné známky. Jelikož věci v majetku podniku zůstávají ve vlastnictví státu a jelikož zákon neobsahuje žádné omezení okruhu věcí, ke kterým může právo hospodařit existovat, může státní podnik na rozdíl od akciových společností s majetkovou účastí státu nakládat i s věcmi, ke kterým podle zákona může mít vlastnické právo pouze stát. Tím je posílen význam státních podniků zejména v zakladatelské působnosti Ministerstva obrany.

Pokud ale za právní termín označíme pouze výraz majetek a sousloví chápeme jako majetek ve vlastnictví státního podniku, bude aplikována definice obsažená v ustanovení § 495 občanského zákoníku, podle kterého je majetkem vše, co určité osobě patří. Podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona o státním podniku podnik majetek v tomto významu nemá. V souvislosti s rekodifikací soukromého práva však vyvstává otázka, zda toto ustanovení zákona koresponduje se závěry, kterých lze dosáhnout pomocí výkladu občanského zákoníku a ostatních ustanovení zákona o státním podniku, nebo tyto výkladové závěry popírá a samo o sobě zakládá právní stav.

Majetkem ve smyslu definice občanského zákoníku je vše, co konkrétní osobě patří, tedy vše, k čemu má vlastnické právo. Vlastnické právo může existovat pouze k věcem, majetek se tedy skládá z jednotlivých věcí. Podle ustanovení § 496 občanského zákoníku se věci dělí na hmotné a nehmotné, přičemž nehmotnými věcmi se na základě rekodifikace soukromého práva rozumějí také práva, jejichž povaha to připouští. Je nesporné, že státní podnik nevlastní žádné movité ani nemovité věci. Přebírá-li do své dispozice státní podnik věci od



státu, je mu svěřováno toliko právo hospodařit s majetkem státu a jednotlivé věci a jejich soubory zůstávají ve vlastnictví státu. Podle ustanovení § 16 odst. 4 zákona o státním podniku pak platí, že od třetích osob nabývá státní podnik majetek rovněž pro stát a k těmto věcem mu rovněž vzniká právo hospodařit. Obdobně také veškerá práva, která státní podnik nabývá, spadají do majetku státu, nikoli majetku podniku v občanskoprávním smyslu. Jediné právo svědčící státnímu podniku, které nespadá do majetku státu, je právo hospodařit s majetkem státu.

Právo hospodařit s majetkem státu je jedním z klíčových rozpoznávacích znaků, které odlišují státní podnik od jiných právnických osob a státních organizací, neboť může svědčit právě jen státnímu podniku. Podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona o státním podniku nemá státní podnik vlastní majetek. Místo něj mu toto ustanovení zakládá právo hospodařit s majetkem státu. Tato úprava majetkového postavení státního podniku navazuje na dřívější právní předpisy a na postavení národních podniků. Geneze práva hospodaření začala v souvislosti se znárodněním průmyslových podniků po druhé světové válce a vznikem národních podniků jako zvláštní právní formy. Ideovým a funkčním předchůdcem práva hospodařit byl institut správy národního majetku. Zákonodárce od užívání pojmu správa upustil pro jeho úzký vztah se soukromým právem a do určité míry odlišný obsah. Zatímco správu majetku provádí osoba na účet vlastníka majetku, státní podnik využívá majetek, k němuž má právo hospodařit, ke své podnikatelské činnosti prováděné vlastním jménem a na vlastní účet. Vezmeme-li ale v úvahu, že vše, co podnik svou činností nabývá, nabývá do vlastnictví státu, není tento rozdíl markantní. Jako významnější se jeví omezení možnosti majetek státnímu podniku odebrat, zatímco v rámci soukromoprávní správy je takové jednání čistě na vůli vlastníka.

Přesný obsah práva hospodařit není zákonem o státním podniku výslovně vymezen. Lze jej však dovodit z ustanovení § 16 odst. 2 zákona o státním podniku, podle kterého platí, že: „Podnik vykonává při hospodaření s majetkem podniku práva vlastníka, vlastním jménem jedná v právních vztazích týkajících se majetku podniku a účastní se řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku podniku včetně řízení o určení, zda tu je nebo není

vlastnické právo státu k majetku podniku.“ Vznikne-li tedy státnímu podniku právo hospodařit s majetkem státu, přecházejí na něj veškerá práva vlastníka, a to jak hmotněprávní, tak procesněprávní. Hmotněprávní obsah práv vlastníka vyplývá z ustanovení § 1012 občanského zákoníku, podle kterého má vlastník právo se svým majetkem libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Hlavními právy vlastníka jsou právo věc ovládat, užívat, požívat její plody, zcizit ji nebo ji zatížit. Státu zůstává k majetku v právu hospodařit státního podniku holé vlastnictví rozšířené pouze o možnost tento majetek státnímu podniku za zákonem stanovených okolností odejmout a částečně omezit nakládání s ním. Ačkoli to zákon výslovně neříká, nabývá státní podnik z titulu práva hospodařit kromě všech práv vlastníka také všechny povinnosti spojené s majetkem v jeho právu hospodařit, a to jak soukromoprávní, vzniklé například z titulu věcných břemen nebo způsobení škody třetí osobě, tak veřejnoprávní. V opačném případě by stát nesl povinnosti, které by nemohl bez uplatnění práv vlastníka splnit, a státnímu podniku by za porušování obecných právních předpisů v souvislosti s nakládáním s majetkem státu nehrozil žádný postih. Právními instituty svou povahou nejbližšími právu hospodařit jsou právo hospodaření státních podniků založených podle zákona č. 111/1990 Sb., jakožto přímý předchůdce práva hospodařit, a příslušnost hospodařit s majetkem státu jiných státních organizací podle zákona o majetku ČR. Příslušnost hospodařit s majetkem státu však obsahuje širší omezení nakládání s majetkem spočívající v určení konkrétních účelů jeho vynakládání a zásadně neobsahuje právo požívat plody a užitky majetku.

Podle definice nehmotných věcí jsou věcmi rovněž práva, jejichž povaha to připouští. Aby mohlo být právo zařazeno mezi věci, musí být možné vyčíslit alespoň přibližně jeho hodnotu, takže takové právo musí být alespoň teoreticky převoditelné. Z důvodu absence této vlastnosti mezi věci nespádají zejména základní lidská práva, osobnostní práva podle části I. hlavy II občanského zákoníku nebo procesní práva. Pro vyřešení položené otázky je tedy nutné určit povahu práva hospodařit s majetkem státu a zda tato povaha připouští zařazení práva hospodařit mezi věci.

Na právo hospodařit lze nahlížet ze dvou diametrálně odlišných úhlů pohledu. Vyjdeme-li z obsahu práva hospodařit, jak vyplývá ze zákona o státním

podniku, lze právo hospodařit zařadit mezi absolutní majetková práva, a to věcná práva k věci cizí. Lze jej považovat za nejširší věcné právo k věci cizí, neboť kromě práva věc užívat a požívat její plody zakládá také právo věc zcizit. Po vlastnickém právu je tedy druhým nejúplnějším věcným právem v českém právním řádu. Zařazení do skupiny věcných práv může nasvědčovat i skutečnost, že se u věcí evidovaných ve veřejných seznamech do těchto seznamů zapisuje. Podle ustanovení § 19 písm. b) zákona č. 256/2013 Sb., katastrální zákon, se právo hospodařit zapisuje do katastru nemovitostí záznamem. V tomto kontextu lze hovořit o převoditelnosti práva hospodařit, byť k jeho převodům může docházet výhradně mezi státními podniky. Věcná práva obecně povahu věcí mají. V případě věcných práv k nemovitým věcem jde dokonce o věci nemovité. Právo hospodařit rovněž splňuje podmínky obecné definice věcí v právním smyslu obsažené v ustanovení § 489 občanského zákoníku. Je třeba uzavřít, že za použití tohoto výkladu a ustanovení občanského zákoníku by právo hospodařit s majetkem státu bylo klasifikováno jako věc, neboť jeho povaha toto zařazení připouští. Podle občanského zákoníku by tedy státní podnik měl vlastní majetek, který by byl tvořen právem hospodařit s jednotlivými věcmi v majetku státu.

Na právo hospodařit lze ovšem nahlížet také tak, že není právem vázajícím se k věci, ale přímo ke státnímu podniku jako subjektu. Nejednalo by se tedy o věcné právo, ale o oprávnění státního podniku k určité činnosti spočívající ve výkonu vlastnických práv k majetku státu. Takto pojaté právo hospodařit lze připodobnit k právu podnikat právnických a fyzických osob. Právo podnikat svědčí všem osobám (s výjimkou případů stanovených zákonem) a jako potenciál k činnosti je nabýváno současně s narozením nebo vznikem osoby, kdy vzniká právní osobnost, tedy schopnost mít práva a povinnosti. Zákon stanovuje, za splnění jakých podmínek a v jakém rozsahu může být tento potenciál k činnosti využit. Jsou-li tyto podmínky splněny, má stát povinnost podnikání osobě umožnit. Obdobně právo hospodařit vzniká současně se státním podnikem a je neoddělitelné od jeho právní osobnosti po celou dobu trvání jeho existence. Státní podnik by měl právo hospodařit s majetkem státu i v případě, že by zakladatelské ministerstvo postupovalo protizákonně a nestanovilo mu v zakládací listině žádný majetek státu, se kterým má mít státní

podnik právo hospodařit. Ustanovení § 4 odst. 3 písm. e) zákona o státním podniku o určení majetku podniku v zakládací listině je pak třeba chápat jednak jako stanovení náležitosti zakládací listiny a umožnění naplňování účelu, za kterým byl státní podnik založen, jednak jako příkaz ke splnění povinnosti státu umožnit státnímu podniku hospodařit s majetkem ve vlastnictví státu. Právo hospodařit si lze představit jako myšlenou sféru, do níž stát přesouvá jednotlivé věci ve svém majetku. K věcem uvnitř sféry není stát nadále oprávněn vykonávat vlastnická práva a místo něj je vykonává státní podnik. Sféra automaticky nezaniká ani v případě, kdy je prázdná, neboť je spojena se státním podnikem, nikoli s věcmi uvnitř sebe. Zákonnou podmínkou pro výkon práva hospodařit ke konkrétní věci je potřeba této věci k plnění účelu, za kterým byl státní podnik založen. Právo hospodařit je jedno, nedělitelné a nepřenositelné. Jeho rozsah se nemění v závislosti na množství majetku státu, se kterým má státní podnik právo hospodařit.

Popsanou povahu práva hospodařit podporuje i dikce jednotlivých ustanovení zákona o státním podniku. Podle ustanovení § 9 odst. 2 věty první zákona o státním podniku může likvidátor uzavřít smlouvu o převodu nemovité věci do práva hospodařit jiného podniku. Smlouvou se tedy nepřevádí samo právo hospodařit, ale věc, byť nadále zůstává v majetku státu. Také ostatní ustanovení o převodech věcí zakládají stejný postup a obdobně bývají formulovány veškeré smlouvy o převodu věci mezi státními podniky a smlouvy o převodu věci z práva hospodařit státního podniku do příslušnosti hospodařit organizační složky státu nebo jiné státní organizace. Výše uvedené ustanovení katastrálního zákona o zápisu práva hospodařit do katastru nemovitostí lze rovněž vykládat ve prospěch této povahy práva. Zatímco věcná práva jsou zapisována formou vkladu, právo hospodařit se zapisuje formou záznamu stejně jako příslušnost hospodařit s majetkem státu. Ta přitom ani povahu věci, ani povahu věcného práva nemá.

Protože stejné situace by měly být upraveny stejně a odlišné odlišně, lze dovodit, že se právo hospodařit blíží svou povahou více příslušnosti hospodařit s majetkem státu než věcným právům. Popsané tezi zdánlivě odporuje dikce ustanovení § 16 odst. 4 zákona o státním podniku, podle kterého státnímu podniku právo s majetkem státu hospodařit vzniká nabytím věci od třetí osoby.

Tento rozpor je však pouze zdánlivý. Zákon o státním podniku používá sousloví právo hospodařit ve dvou významech, jednak pro označení základního oprávnění, jednak pro vztah ke konkrétním věcem z tohoto oprávnění odvozený. Obdobně má osoba obecné oprávnění podnikat, a na jeho základě jí může vzniknout právo provozovat konkrétní podnikatelskou činnost, aniž by toto právo bylo samostatné a stojící vedle obecného oprávnění. Tomuto výkladu nasvědčuje i jazykový výklad ustanovení. Na většině míst zákona používá zákonodárce sousloví v základní podobě bez vkládání dalších slov. Ustanovení § 16 odst. 4 zákona by tímto způsobem rovněž mohlo být formulováno, zákonodárce však zvolil jinou větnou strukturu. Podle jazykového výkladu tedy zamýšlel upravit jinou skutečnost. V obdobném duchu jako ustanovení § 16 odst. 4 zákona je nutné vykládat rovněž ustanovení § 17e odst. 1 zákona o převodu věci do práva hospodařit jiného podniku. V zájmu jednoznačnosti a jednotnosti zákona o státním podniku by bylo vhodné uvážit sjednocení užívání pojmu právo hospodařit. Zmíněné ustanovení § 17e odst. 1 zákona by pak například znělo: „Podnik může převést věc ze svého práva hospodařit do práva hospodařit jiného státního podniku, ...“

Právo hospodařit podle popsané teze není věcí, neboť to jeho povaha nepřipouští. Je pevně svázáno s právní osobností státního podniku, je nepřevoditelné a nemá vyčíslitelnou hospodářskou hodnotu. Tato povaha lépe odpovídá jak stavu v praxi, tak zákonným ustanovením. V zájmu harmoničnosti právního řádu je tedy nutné se přiklonit k tomu, že právo hospodařit s majetkem státu má povahu oprávnění k činnosti, nikoli věcného práva, a není věcí ve smyslu občanského zákoníku. Ustanovení § 2 odst. 8 zákona o státním podniku pouze konstatuje právní stav, který lze dovodit z jiných ustanovení právních předpisů.

## **6.2 Možnosti vývoje legislativního řešení institutu práva hospodařit**

Povaha práva hospodařit a majetkové postavení státního podniku upravené v současnosti v zákoně o státním podniku plně odpovídají potřebám státu i státních podniků a poskytují dostatečný a stabilní základ pro plnění funkce a úkolů státních podniků. V souvislosti s vývojem právního řádu seznatelným zejména z nedávné rekodifikace soukromého práva, zejména s přiznáním

povahy věci velkému okruhu práv, však nelze vyloučit, že zákonodárce pojme záměr přiklonit se k zařazení práva hospodařit mezi věcná práva se všemi jeho důsledky. Toto zařazení lze uskutečnit pouze formou novely zákona o státním podniku, u které lze uvažovat o minimální a o široké variantě.

V rámci minimální varianty by zákonodárce sice přiznal právu hospodařit povahu věcného práva a tím i věci, v ostatních aspektech by však nedošlo k žádným změnám. Právo hospodařit by nadále mohlo svědčit výhradně státnímu podniku a nebylo by převoditelné na jiné osoby než právě státní podniky. Obdobně může vlastnické právo k některým věcem náležet pouze státu<sup>16</sup>, omezení práva tak, že může svědčit pouze určité osobě, tedy není přístupem v právním řádu zcela novým. Tyto věci sice patří do jeho majetku, nejsou ale převoditelné. Přesto mají určitelnou hospodářskou a účetní hodnotu odvozenou především z pořizovací ceny. V případě práva hospodařit by tato hodnota mohla být určena pomocí hodnoty věci, ke které svědčí. Novela zákona o státním podniku by v tomto případě spočívala ve vypuštění části ustanovení § 2 odst. 2 zákona o tom, že podnik nemá vlastní majetek, a jejím nahrazení ustanovením, že právo hospodařit může svědčit pouze státním podnikům. Právo hospodařit by se nadále nezapisovalo do katastru nemovitostí záznamem, ale vkladem jako jiná věcná práva. Na funkci a uplatňování práva hospodařit by však nedošlo k žádným změnám.

Širokou variantou by bylo umožněno převádět právo hospodařit i na jiné osoby než státní podniky. Výhodou takového postupu by byla ochrana majetku státu před jeho zmenšením v rámci konkurzu nebo výkonu rozhodnutí. Pokud by státní podnik měl majetek převoditelný na třetí osoby, probíhalo by uspokojování nároků třetích osob primárně z tohoto majetku, nikoli z majetku podniku definovaného v ustanovení § 2 odst. 8 zákona, jak tomu je podle ustanovení § 16 odst. 5 zákona dnes. Tento postup je využitelný zejména u nemovitých věcí nebo u závodu, neboť jejich hodnota s plynutím času zásadně neklesá a nehrozí jejich spotřebování. Aby mohlo být dosaženo navrácení majetku státu, k němuž bylo právo hospodařit převedeno na třetí osobu, bylo by nutné do zákona zapracovat jeho časovou ohraničenost. Po uplynutí

---

<sup>16</sup> ustanovení čl. 13 odst. 2 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

stanovené doby by mohl stát opět vykonávat všechna oprávnění vlastníka a zřídít právo hospodařit například jinému státnímu podniku. Při stanovení adekvátní doby trvání lze vycházet například z ustanovení o vydržení nemovitých věcí a věcných práv k nim. Desetileté období zákonodárce považuje za dostatečně dlouhé k prokázání vazby k nemovité věci, a tedy k jejímu hospodářskému využití. Takto stanovená doba nabízí dostatečnou majetkoprávní stabilitu pro umožnění podnikatelské činnosti s majetkem státu a k návratnosti prostředků vynaložených na nabytí práva hospodařit. Omezení trvání práva hospodařit by bylo nutné vztáhnout i na věci v majetku podniku, aby nedošlo k neodůvodněnému zvýhodnění některých osob. Proto se nabízí uzavírat smlouvy o převodu práva hospodařit s ustanovením o automatické prolongaci, jak je tomu například u některých nájemních smluv, což by bylo možné ošetřit již v zákoně. Dále by bylo nutné upravit omezení převoditelnosti nemovitých věcí a klíčových částí závodu, ke kterým osobě svědčí právo hospodařit, tak, aby k němu mohlo dojít výhradně se souhlasem státu. Zatímco u státních podniků tento souhlas uděluje zakladatelské ministerstvo, v případě ostatních osob by tuto úlohu mohl plnit Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Druhou variantou popsaného využití práva hospodařit by bylo stanovení, že převodem na třetí osobu se právo hospodařit transformuje na jiné věcné právo, například služebnost požívání. Obdobou takové transformace je převod věci z práva hospodařit státního podniku do příslušnosti hospodařit organizační složky státu, který je v současnosti zákonem předvídan. Pro administrativní komplikace s touto variantou spojené je však třeba přiklonit se k převodu práva hospodařit jako takového.

V rámci poslední novely zákona o státním podniku byl důraz kladen mimo jiné na ochranu práv věřitelů spočívající například v doplnění záruk při snižování kmenového jmění podniku. Nelze předvídat, zda by se možnost nabytí práva hospodařit třetími osobami setkala se zájmem ostatních subjektů působících na trhu, a zda by tedy zpeněžením práva hospodařit nedošlo ke snížení možnosti uspokojení věřitelů. Proto není na místě vypustit novelou ustanovení § 16 odst. 5 zákona. V jeho novém znění by bylo pouze zdůrazněno, že státní podnik odpovídá za dluhy primárně svým majetkem a teprve následně samotnými

věcmi, se kterými má právo hospodařit. Takové ustanovení by ale zároveň oslabovalo funkci ochrany majetku státu před zmenšením.

Pro všeobecnou náročnost legislativní popsání zákonné úpravy a pro nemožnost odhadnout její dopady nelze širokou variantu novely doporučit. Jejím provedením by mohlo dojít k nenapravitelným škodám na majetku státu a ohrožení postavení státních podniků jako právní formy odstraněním jednoho z jejích definičních znaků. Minimální varianta pak nezakládá žádné přínosy, neboť by šlo pouze o technickou úpravu bez faktického vlivu na praxi. Proto by zákonodárce měl ponechat úpravu práva hospodařit v současné podobě i v rámci budoucích legislativních prací.

### **6.3 Ekonomické ukazatele majetkové situace podniku**

S pojmem majetek podniku úzce souvisejí nebo jsou od něj přímo odvozeny další pojmy obecně vymezené v ustanovení § 2 zákona. Zaprvé je v ustanovení § 2 odst. 8 zákona definováno jmění podniku. Jedná se o majetek podniku ve smyslu zákona o státním podniku a jeho dluhy. Jmění podniku má tedy k majetku podniku stejný vztah jako jmění k majetku podle občanského zákoníku. Dluhy podniku však jdou pouze za podnikem a nikoli za státem. Podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona stát za dluhy podniku ani neručí. Mohou tedy být uspokojeny pouze z majetku, ke kterému má státní podnik právo hospodařit, jak je uvedeno v ustanovení § 16 odst. 5 zákona. Pojem jmění podniku je v zákoně použit již pouze v úpravě přeměn podniku v otázce majetkového postavení nástupnických podniků.

Podle ustanovení § 2 odst. 3 zákona platí, že: „Kmenovým jměním podniku je souhrn peněžitého vyjádření hodnoty nemovitých a movitých věcí stanovený v zakládací listině, k nimž má podnik právo hospodařit při svém vzniku.“ Jedná se tedy o obdobu základního kapitálu kapitálových společností aplikovanou na poměry státního podniku. Na rozdíl od kapitálových společností není zákonem stanovena minimální výše kmenového jmění. Ta je určována v zakládací listině pro každý podnik individuálně. Kmenové jmění je významným ekonomickým ukazatelem zapisovaným do obchodního rejstříku, podle kterého mohou další osoby působící na trhu hodnotit ekonomickou sílu podniku. Oproti základnímu kapitálu je posílena garanční funkce kmenového jmění vůči věřitelům, neboť je



podnik povinen zachovávat minimální výši kmenového jmění zapsanou do obchodního rejstříku. Státní podnik by tedy neměl s majetkem svévolně nakládat tak, aby jeho hodnota klesla pod úroveň minimální výše kmenového jmění. Kmenové jmění může být sníženo pouze za účelem krytí ztrát, stanoví-li tak zvláštní zákon, nebo vyplývá-li taková povinnost z rozhodnutí orgánu veřejné moci. Na základě poslední novely zákona o státním podniku byla posílena ochrana věřitelů při snížení základního kapitálu. Pokud věřitel přihlásí svou pohledávku do 90 dnů od druhého zveřejnění rozhodnutí o snížení kmenového jmění v obchodním věstníku, je podnik povinen poskytnout mu přiměřené zajištění pohledávky, pohledávku uhradit nebo se s věřitelem dohodnout na jiném přijatelném řešení.

Zákon o státním podniku konečně zavádí pojem určený majetek. Určeným majetkem se podle ustanovení § 2 odst. 9 zákona rozumí majetek státu vymezený jako určený majetek podniku v zakládací listině. Ačkoli se určený majetek zapisuje do obchodního rejstříku, má tento institut větší význam pro podnik a jeho zakladatele než pro třetí osoby, jak je zřejmé již z málo říkající definice. Jde o zvláštní kategorii majetku podniku, do které je zařazován majetek nepostradatelný pro plnění účelu státního podniku. Podle ustanovení o přeměnách státních podniků musí určený majetek podniku vstupujícího do přeměny zůstat určeným majetkem i ve státních podnicích přeměnou vzniklých. Před nabytím účinnosti zákona č. 253/2016 Sb. byla zvláštní povaha určeného majetku zdůrazněna v ustanovení § 16 odst. 5 zákona o státním podniku, podle kterého státní podnik určeným majetkem neručil za své dluhy. Toto pravidlo bylo uplatňováno nejen v rámci výkonu rozhodnutí, ale i v konkurzu podniku, jak judikoval i Nejvyšší soud.<sup>17</sup> Podle důvodové zprávy k zákonu č. 253/2016 Sb. bylo ustanovení o neručení určeným majetkem ze zákona vyjmuta v zájmu vyrovnání postavení státních podniků a obchodních korporací. Dále mělo být touto změnou posíleno postavení věřitelů státních podniků, kteří nyní mohou dosáhnout vyššího uspokojení svých pohledávek. Tato změna zároveň zvyšuje nároky kladené na ředitele v rámci obchodního vedení podniku, neboť přílišné

---

<sup>17</sup> rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. 29 Cdo 2017/2007

zatížení podniku závazky vůči třetím osobám může nyní výrazně ohrozit plnění úkolů státního podniku ztrátou určeného majetku.

#### **6.4 Úprava a omezení nakládání s majetkem podniku**

Nakládání s majetkem podniku se v současnosti řídí výhradně zákonem o státním podniku. Tohoto stavu bylo dosaženo novelizací zákona o majetku ČR. Podle původního znění ustanovení § 54 zákona o majetku ČR se státní podniky řídily při výkonu práv k majetku státu jednak zákonem o státním podniku, jednak ustanoveními zákona o majetku ČR vztahujícími se na organizační složky příslušné hospodařit s majetkem státu podle ustanovení § 9 zákona o majetku ČR. Tato právní úprava zakládala nežádoucí stav, kdy se stejnými pravidly řídily jak právnické osoby, tak organizace bez právní osobnosti. Zároveň docházelo k aplikačním problémům v souvislosti s některými ustanoveními zákona o majetku ČR.<sup>18</sup> Z těchto důvodů byl institut práva hospodaření státních podniků přeměněn na právo hospodařit a státní podniky byly z působnosti zákona o majetku ČR zcela vyňaty.

Omezení nakládání s majetkem podniku lze rozdělit do dvou základních skupin. První skupinu tvoří omezení vztahující se k nakládání s majetkem obecně. Tato omezení jsou shrnuta v ustanovení § 17b zákona o státním podniku. Státní podnik je povinen nakládat s majetkem s péčí řádného hospodáře, tedy tak, jak by s ním nakládal sám vlastník. Musí postupovat účelně, hospodárně a efektivně, pečovat o zachování a údržbu majetku, a pokud to povaha majetku umožňuje, usilovat o jeho zlepšení nebo rozmnožení. Podnik má rovněž povinnost uplatňovat všechny právní prostředky k ochraně věcí v majetku podniku, a to zejména v případech vyjmenovaných v ustanovení § 17b odst. 3 zákona. Zvláště zdůrazněna v ustanovení § 17b odst. 4 zákona je povinnost podniku vymáhat a spravovat pohledávky podniku za třetími osobami, včetně úroků z prodlení, smluvních pokud a obdobných sankcí. Státní podnik nabývá majetek od třetích osob vždy pro stát, proto i ustanovení o vymáhání dluhů chrání ve své podstatě vlastnické právo státu. Absolutní povinnost vymáhat dluhy je korigována toliko dovětkem ustanovení § 17b odst. 4 zákona, podle

---

<sup>18</sup> FILIP, Jiří: Problémy aplikace zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích v činnosti státních podniků (Právní rozhledy 5/2001, s. 195)

kterého státní podnik nemusí uplatňovat veškeré sankce a vyžadovat úhradu úroků z prodlení, pokud by takový postup mohl vést k zhoršení dobytnosti pohledávky nebo byl jinak v rozporu s péčí řádného hospodáře. Zákonodárce tedy zcela pochopitelně upřednostňuje alespoň částečné splnění nároků podniku a zprostředkovaně státu před striktním lpěním na úhradě všech nároků.

Druhá skupina omezení se vztahuje na jednotlivá právní jednání státního podniku. Stát v roli zakladatele si zachovává velkou míru kontroly na právními jednáními uzavíranými podnikem v souvislosti s majetkem podniku, což je opodstatněno vlastnickým vztahem státu k tomuto majetku. Tato kontrola se uskutečňuje prostřednictvím povinnosti státního podniku vyžádat si souhlas zakladatele k některým právním jednáním. Pokud státní podnik uzavře smlouvu, k jejímuž uzavření zákon nebo statut podniku vyžaduje souhlas zakladatele, aniž by tento souhlas obdržel, je taková smlouva relativně neplatná ve smyslu ustanovení § 16 odst. 3 zákona a této neplatnosti se lze dovolat v subjektivní lhůtě 6 měsíců a objektivní lhůtě 10 let. Toto ustanovení bylo do této podoby upraveno poslední novelou zákona o státním podniku. Předchozí úprava stanovovala, že právní jednání učiněná bez předepsaného souhlasu zakladatele jsou neplatná od samého počátku. Důvodem změny přístupu je zavedení občanskoprávní zásady, že na právní jednání je třeba pohlížet spíše jako na platné než jako neplatné. Z právněteoretického pohledu by absenci předchozího souhlasu zakladatele bylo možné chápat také jako důvod zdánlivosti právního jednání ve smyslu ustanovení § 551 občanského zákoníku. Souhlas zakladatele je třeba vykládat jako součást tvorby vůle státního podniku, čemuž odpovídá jeho časová předřazenost před právní jednání. Naproti tomu lze poukázat například na právní úpravu překročení oprávnění zástupce, která pracuje s neplatností právního jednání vůči osobě zastoupeného. V praxi byl v minulosti uplatňován postup spočívající v uzavření smlouvy a následném získání souhlasu zakladatele. Získání souhlasu zakladatele tedy bylo mylně vykládáno jako odkládací podmínka, a to navzdory tomu, že zákon o státním podniku výslovně uvádí nutnost získat souhlas zakladatele před provedením právního jednání. Tento nesprávný výklad však byl v nedávné době vyjasněn a postup státních podniků uveden do souladu s účinnou právní úpravou.

Skutečnost, že zákon o státním podniku přiznává možnost dovolat se neplatnosti právního jednání učiněného bez souhlasu zakladatele i v případě stanovení potřeby tohoto souhlasu ve statutu podniku, představuje výraznou výhodu pro zakladatele v porovnání s úpravou obchodních korporací. Podle ustanovení § 47 zákona o obchodních korporacích nelze jednatelské oprávnění orgánu korporace společenskou smlouvou ani jiným ujednáním omezit s účinky pro třetí osoby ani v případě, že je toto omezení zveřejněno. V případě státního podniku však takové omezení možné je. Stát si tedy prostřednictvím zakladatelského ministerstva zachovává výrazně větší míru kontroly nad právními jednáními státního podniku. Nevýhodou této situace je možnost dovolat se neplatnosti právního jednání i druhou stranou tohoto právního jednání. .

Nejširší omezení nakládání s majetkem podniku je aplikováno u určeného majetku. Zde je vyžadován souhlas zakladatele ke všem právním jednáním vztahujícím se k němu, a to jak u nemovitých, tak i movitých věcí. Dále je souhlas zakladatele vyžadován ke zřízení zástavního práva k jakékoli věci v majetku podniku (§ 16 odst. 7), při převodu nemovité věci za nižší cenu než cenu obvyklou (§ 17d odst. 1) a k bezúplatným převodům nemovitých věcí s výjimkou převodu podle ustanovení § 17c odst. 1 zákona, kdy je vyžadován souhlas vlády. Zakladatel může dále ve statutu stanovit cenové limity pro nabývání movitých věcí. Hodlá-li státní podnik nabýt movitou věc za cenu vyšší, než jaký je cenový limit, nebo nemovitou věc za cenu vyšší, než jaké je její ocenění podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, potřebuje k uzavření takové smlouvy předchozí souhlas zakladatele. Podle ustanovení § 17a odst. 2 zákona o státním podniku může zakladatel ve statutu stanovit také další případy, kdy nabývání nemovité věci vyžaduje jeho souhlas. Jediným korektivem ve vztahu k vyžadování souhlasu zakladatele je povinnost zakladatele jednat s péčí řádného hospodáře v případech, kdy výkon jeho práv může ovlivnit hospodaření podniku ve smyslu ustanovení § 15 odst. 2 zákona.

Důvod vysoká míra kontroly zakladatele nad nakládáním státního podniku s majetkem státu je třeba spatřovat ve zvláštním vztahem státního podniku k jeho majetku, kdy státní podnik tento majetek nevlastní a svědčí mu pouze právo hospodařit s ním. Státní podnik dosahuje zisku pro stát a jeho ztráta je

hrazena z prostředků v majetku státu. Vstoupí-li státní podnik do insolvence, dochází opět pouze ke zpeněžení majetku ve vlastnictví státu, nikoli státního podniku. Státní podnik jako právnická osoba nemá vlastní majetkový zájem na svých hospodářských ani jiných výsledcích, tento zájem je zájmem státu. S podobnou situací se sice na základě teorie fikce lze setkat rovněž u kapitálových obchodních společností, státní podnik je však na stát coby zakladatele navázán výrazně silněji než kapitálové obchodní společnosti na své společníky. Státní podniky dále nejsou pro účel svého založení nutně vázány na svůj úspěch v tržním prostředí jako ostatní účastníci hospodářské soutěže. Výraznou motivací pro dosahování pozitivních hospodářských výsledků a plnění úkolů kapitálových obchodních společností je rovněž povinnost nahradit újmu způsobenou společností výkonem funkce člena orgánu. Tato povinnost je v případě státních podniků výrazně oslabena snížením povinnosti nahradit újmu na úroveň podle zákoníku práce. Za popsané situace výrazně vzrůstá riziko, že státní podnik nebude hospodařit s majetkem, ke kterému má právo hospodařit, s péčí řádného hospodáře, neboť k tomu není ekonomicky nucen ani na úrovni samotné právnické osoby, ani jejích orgánů. Zvýšená kontrola zakladatele je tedy nezbytná k zajištění řádného hospodaření státního podniku a hájení zájmů státu.

## **6.5 Zvláštní způsoby nakládání s majetkem podniku**

Poslední novelou zákona do něj byla včleněna ustanovení upravující zvláštní způsoby nakládání s majetkem podniku spočívající v jeho převodech ze státního podniku na jiné státní podniky, organizační složky státu, jiné státní organizace a jiné veřejnoprávní korporace. Důvodová zpráva k těmto úpravám uvádí, že: „Vytvářejí se zákonné předpoklady k tomu, aby převody majetku podniku, zejména pak převody nemovitých věcí do práva hospodařit jiných státních podniků, organizačních složek státu, jiných státních organizací, právnických nebo fyzických osob byly uskutečňovány transparentně a aby nakládání s majetkem podniku bylo podřízeno veřejné kontrole.“<sup>19</sup> Požadavek veřejné kontroly nejlépe reflektuje ustanovení § 17c odst. 1 zákona, podle

---

<sup>19</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, bod 62

kterého má státní podnik povinnost zveřejnit skutečnost, že má ve svém právu hospodařit nemovitou věc, kterou nepotřebuje k plnění svých úkolů, na internetovém Portálu veřejné zprávy. Zveřejnění slouží k informování organizačních složek státu a jiných státních organizací o možnosti převzít takovou věc do své příslušnosti hospodařit. Primárně se převod uskutečňuje za cenu obvyklou; má-li být věc převedena bezúplatně, podléhá převod předchozímu souhlasu vlády. Ačkoli ustanovení výslovně uvádí kategorii jiných státních organizací jako příjemců věci a státní podniky do této kategorie spadají, nemohou státní podniky využít možnosti věc na základě zveřejnění na Portálu veřejné zprávy využít. To je zřejmé z užití termínu příslušnosti hospodařit, kterou disponují pouze státní organizace podřízené zákonu o majetku ČR. Ustanovení zákona ani důvodová zpráva tuto diskrepanci nevysvětlují ani nezdůvodňují. Je tedy třeba uzavřít, že mezi právy státních podniků a jiných státních organizací vznikl nepodložený rozdíl v právech.

Převody věcí v majetku podniku do práva hospodařit jiného podniku jsou upraveny spolu s převody těchto věcí do příslušnosti hospodařit státních organizací separátně v ustanovení § 17e zákona. Podle tohoto ustanovení není rozhodující, zda věc ke své činnosti potřebuje převádějící podnik, ale naopak zda ji potřebuje přejímající subjekt. Pokud tato podmínka splněna není, nemůže k převodu dojít, neboť by postrádal ekonomický a funkční smysl. Bezúplatný převod je podmíněn souhlasem zakladatele, pro převod je tedy vyžadován nižší stupeň autorizace než v případě podle ustanovení § 17b zákona. U převodů podle tohoto ustanovení absentuje veřejná kontrola deklarovaná v důvodové zprávě. Vláda dále může nařídít zakladateli, aby věc z majetku podniku odňal a bezúplatně ji převedl do příslušnosti hospodařit jiné státní organizace, pokud ji tato organizace nezbytně potřebuje. Státní podnik nemusí být vždy informován o potřebě určité nemovité věci na straně organizační složky státu nebo jiné státní organizace a protože jde o výjimečné případy realizované zásadně ve veřejném zájmu, dává zákon zvláštní kompetenci vládě k obstarání takových dispozic s majetkem státu. Tímto legislativním opatřením může být také překonána neochota státního podniku dobrovolně takový převod nemovité věci uskutečnit. Vládním rozhodnutím ale nemůže být nařízen převod do práva hospodařit jiného státního podniku, což zákon nijak nezdůvodňuje.

Poslední novelou zákona doznalo výrazné změny také ustanovení § 16 odst. 8 zákona o bezúplatných převodech nemovitých věcí z majetku podniku na územně samosprávné celky. Nově byla vyčleněna možnost převést pozemky, na kterých se nacházejí pozemní komunikace II. a III. třídy nebo místní komunikace ve vlastnictví územně samosprávného celku. Tento převod vyžaduje souhlas zakladatele. Podle důvodové zprávy reaguje ustanovení na majetkoprávní spory vyvolané zákonným převedením pozemních komunikací na územně samosprávné celky, aniž by byly převedeny pozemky, na kterých se komunikace nacházejí. S ohledem na právní úpravu účinnou v době přípravy novely lze vysledovat rovněž zájem na scelení vlastnictví pozemku a stavby na něm za účelem naplnění superficiální zásady. Na základě novely občanského zákoníku provedené zákonem č. 460/2016 Sb., však byly ustanovení § 509 občanského zákoníku podřízeny rovněž liniové stavby, tedy i pozemní komunikace. Tyto stavby se nadále nestávají součástí pozemku, takže nadále nelze pomocí ustanovení § 16 odst. 8 zákona umožnit uplatnění superficiální zásady. Možnost bezúplatně převést jiné nemovité věci na územně samosprávné celky zůstala zachována, na rozdíl od převodu pozemků, na kterých se nacházejí pozemní komunikace však o tomto převodu musí rozhodnout vláda. Majetek, o kterém takto vláda rozhodla se považuje za majetek pro stát trvale nepotřebný ve smyslu zákona o majetku ČR.

## **6.6 Propojení se státním rozpočtem**

Státní podniky nejsou napojeny na státní rozpočet stejným způsobem jako organizační složky státu nebo jiné státní organizace. Prostředky na jejich fungování nejsou součástí státního rozpočtu a nezařazují se do rozpočtové kapitoly zakladatelského ministerstva. Fungování státního podniku je financováno z výsledků jeho hospodářské činnosti a z majetku, ke kterému má právo hospodařit. Jelikož ale státní podniky hospodaří s majetkem státu, jsou se státním rozpočtem spjaty pomocí jiných institutů.

Základním propojením státního podniku se státním rozpočtem jsou odvody prováděné prostřednictvím fondu zakladatele. Podle ustanovení § 19 odst. 4 zákona o státním podniku může zakladatel rozhodnout o zřízení fondu zakladatele a ve statutu podniku stanovit pravidla pro jeho vytváření a užití.

Do fondu zakladatele se převádí část nevyužitého zisku minulých let, použitelného zisku podniku a případně fondů vytvořených podle ustanovení § 19 odst. 5 zákona. Prostředky z fondu zakladatele mohou být buď převedeny do státního rozpočtu nebo rozpočtů státních fondů, nebo uvolněny ke krytí odůvodněných potřeb podniku. Ustanovení o fondu zakladatele nahrazuje ustanovení o rozdělení zisku v obchodních společnostech, čemuž odpovídá postup, kdy může být část prostředků v majetku podniku odňata a užitá k jiným účelům, přičemž toto odnětí reflektuje hospodářské výsledky státního podniku.

Za zvláštní druh odvodu do státního rozpočtu lze považovat naložení s likvidačním zůstatkem při zrušení státního podniku. Podle ustanovení § 15 odst. 1 písm. j) zákona platí, že „Zakladatel přebírá likvidační zůstatek v případě zrušení podniku s likvidací; tento zůstatek je povinen bez zbytečného odkladu převést do státních finančních aktiv.“ Finanční prostředky, se kterými má státní podnik právo hospodařit po zpeněžení majetku podniku v rámci likvidace a které nebyly využity na úhradu závazků státního podniku, tedy mohou být použity pouze jediným způsobem, a to převodem nejprve do příslušnosti hospodařit zakladatelského ministerstva, a následně do státních finančních aktiv spravovaných Ministerstvem financí.

Stejně jako ostatních osoby vykonávající výdělečnou činnost a hospodařící s majetkem na území ČR, podléhají státní podniky daňové povinnosti. Vzhledem k tomu, že majetek, se kterým má státní podnik hospodařit, je ve vlastnictví státu a státní podnik nabývá majetek od třetích osob vždy pro stát, je ale daňové postavení státního podnik do jisté míry specifické. Nabývá-li státní podnik nemovité věci, bude na něj vztaženo osvobození od daně z nabytí nemovité věci podle ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákonného opatření senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí. Předmětné ustanovení je třeba vykládat tak, že od daně jsou osvobozena rovněž nabytí nemovité věci Českou republikou. Osvobození přitom není podmíněno smluvní stranou smlouvy o nabytí nemovité věci, ale osobou, která nabývá vlastnické právo. Podle ustanovení § 3 odst. 2 písm. a) bod 1 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, státní podnik poplatníkem daně z pozemku ve vlastnictví ČR, ke kterému má právo hospodařit. Podle ustanovení § 4 odst. 1 téhož zákona jsou ale pozemky ve vlastnictví ČR od daně osvobozeny. Státní podnik má tedy



povinnost podat daňové přiznání, daň z pozemků ve svém právu hospodařit ale neplatí. Daňové povinnosti podle jiných předpisů, zejména povinnost platit daň z příjmu právnických osob, se na státní podniky vztahuje bez omezení.

## **7. Orgány podniku**

### **7.1 Obecné otázky orgánů podniku**

Za účelem vytváření vůle státního podniku, jednání za něj a kontroly jeho činnosti je stejně jako ostatní právnické osoby státní podnik vybaven soustavou orgánů. Podle ustanovení § 12 odst. 1 zákona o státním podniku je statutárním orgánem podniku ředitel. Druhým orgánem státního podniku je podle ustanovení § 11 zákona dozorčí rada. Ačkoli to zákon výslovně neuvádí, je třeba dozorčí radu považovat za kontrolní orgán podniku. Státní podnik nemá na rozdíl od většiny právnických osob nejvyšší orgán. Obdobnou funkci ve státním podniku plní zakladatel, který ale není jako orgán označen. Podle ustanovení § 13 odst. 4 zákona může být každá osoba členem pouze jednoho orgánu podniku. Ředitel a jeho zástupci tedy nemohou být současně členy dozorčí rady.

### **7.2 Působnost ředitele a předpoklady pro výkon funkce**

Řediteli náleží obchodní vedení státního podniku a rozhodování o všech záležitostech, které nejsou zákonem vyhrazeny zakladateli. Při výkonu své činnosti je ředitel povinen počínat si s péčí řádného hospodáře a dbát o plnění zájmů státu, za účelem jejichž plnění byl podnik založen, hospodárným, účelným a efektivním způsobem. Obsah pojmu péče řádného hospodáře je obecně vymezen v ustanovení § 159 odst. 1 občanského zákoníku, podle kterého s péčí řádného hospodáře jedná ten, kdo jedná s nezbytnou loajalitou, potřebnými znalostmi a pečlivostí. Tuto definici je obecnou definicí péče řádného hospodáře pro všechny osoby vykonávající funkce orgánů právnických osob, neboť sousloví člen voleného orgánu užitá v předmětném ustanovení je legislativní zkratkou definovaná v ustanovení § 152 odst. 2 občanského zákoníku a zahrnuje všechny způsoby ustavení do funkce, nikoli pouze volbu. Jednání pečlivě a s potřebnými znalostmi je definováno v ustanovení § 12a odst. 1 zákona o státním podniku, podle kterého platí, že: „Pečlivě a s potřebnými znalostmi jedná ten, kdo mohl při podnikatelském rozhodování v dobré víře rozumně předpokládat, že jedná informovaně a v obhajitelném zájmu podniku; to neplatí, pokud takové rozhodování nebylo učiněno s nezbytnou loajalitou.“ V témže ustanovení zákona o státním podniku je dále obsaženo

výkladové pravidlo pro posouzení jednání s péčí řádného hospodáře: „Při posouzení, zda ředitel jednal s péčí řádného hospodáře, se vždy přihlédne k péči, kterou by v obdobné situaci vynaložila jiná rozumně pečlivá osoba, byla-li by v obdobném postavení nebo funkci.“ Ustanovení o jednání s péčí řádného hospodáře byla do zákona o státním podniku doplněna poslední novelou zákona a reflektují vývoj úpravy poměrů právnických osob obsažené v občanském zákoníku a zákoně o obchodních korporacích. Zatímco obsah pojmu jednání s péčí řádného hospodáře vymezený v občanském zákoníku do zákona o státním podniku převzat nebyl, ustanovení obsažená v zákoně o obchodních korporacích byla výslovně vložena. Tento odlišný přístup je opodstatněn skutečností, že se na rozdíl od občanského zákoníku zákon o obchodních korporacích na poměry státního podniku nevztahuje ani subsidiárně.

Zákon o státním podniku nespécifikuje požadavky pro výkon funkce ředitele státního podniku. Proto je nutné vycházet z obecných právních předpisů, zejména z občanského zákoníku. Podle ustanovení § 152 odst. 2 občanského zákoníku musí být fyzická osoba, která vykonává funkci člena voleného orgánu, plně svéprávná. Další požadavek je stanovení v ustanovení § 153 odst. 1 občanského zákoníku, podle kterého se může osoba, jejíž úpadek byl osvědčen v průběhu posledních tří let, stát členem voleného orgánu pouze v případě, že tuto skutečnost oznámila tomu, kdo ji do funkce povolává. Z pracovněprávní povahy funkce ředitele pak vyplývá, že funkci ředitele může zastávat pouze fyzická osoba, neboť podle ustanovení § 6 zákoníku práce a contrario nemůže být právnická osoba zaměstnancem. V porovnání s právní úpravou předpokladů výkonu funkce v orgánech obchodních korporací. Podle ustanovení § 46 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, platí, že: „Členem orgánu obchodní korporace nemůže být také ten, kdo není bezúhonný ve smyslu zákona o živnostenském podnikání, a ani ten, u koho nastala skutečnost, která je překážkou provozování živnosti.“ Požadavek bezúhonnosti členů orgánů obchodních korporací je vnímán jako zcela legitimní pro ochranu zájmů právnické osoby. Je proto zarážející, že zákonodárce obdobné ustanovení do zákona o státním podniku nezařadil. Volba osoby pro výkon funkce ředitele je zcela v rukou příslušného ministra a je na něm, jaká kritéria pro volbu určí. Jistým korektivem je požadavek na výkon funkce s péčí řádného hospodáře,

jehož součástí je povinnost jednat s potřebnými znalostmi. Příslušný ministr by tedy měl volit osobu ředitele tak, aby byl ředitel schopen svou funkci odpovědně zastávat.

Ředitel podniku dále jmenuje jednoho zástupce nebo více zástupců, kteří jej zastupují v době jeho nepřítomnosti v plném rozsahu. Existence zástupce ředitele představuje výjimku z ustanovení § 159 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého vykonává člen voleného orgánu funkci osobně, ustanovení § 12 odst. 3 zákona o státním podniku je tedy k ustanovení občanského zákoníku speciální. Svými důsledky se jedná o generální zmocnění k výkonu pravomocí ředitele pro dobu jeho nepřítomnosti.

### **7.3 Vznik a zánik funkce ředitele**

Vznik funkce ředitele je v zákoně o státním podniku zmiňován na dvou místech, a to v ustanovení § 15 odst. 1 písm. b), podle kterého ředitele jmenuje zakladatel, a v ustanovení § 12 odst. 2 zákona, podle kterého funkce vzniká jmenováním, které provádí ministr zakladatelského ministerstva nebo vláda, pokud si tuto pravomoc v případě některého státního podniku vyhradí. Na rozdíl od jiných pravomocí není jmenování ředitele svěřeno zakladateli jako celku. JUDr. Jaroslav Muroň k tomu uvádí, že: „V ustanovení § 12 odst. 2 zákona o státním podniku je zdůrazněn význam funkce ředitele, a to právě tím, že se jmenovací akt svěřuje nikoli do působnosti zakladatelského ministerstva (např. ředitele odboru), nýbrž jmenovitě do působnosti osoby, která je nejvyšším představitelem zakladatelského ministerstva a členem vlády.“<sup>20</sup> Jmenování se provádí formou rozhodnutí ministra, případně usnesení vlády. V rozhodnutí (usnesení) musí být specifikováno, kterého státního podniku se týká, kdo je jmenován ředitelem a ke kterému okamžiku se tato osoba ředitelem stává. Jmenování ředitele podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona je jmenováním ve smyslu ustanovení § 33 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Ředitel státního podniku je tedy v pracovním poměru ke státnímu podniku, a to navzdory tomu, že není jmenován osobou jednající za státní podnik, ale ministrem. Rozhodnutí ministra o jmenování ředitele se zakládá do sbírky

---

<sup>20</sup> JUDr. MUROŇ, Jaroslav – Zákon o státním podniku v praxi (Grada Publishing, 2017, s. 87)

listin obchodního rejstříku. Rovněž osoba nového ředitele je zapisována do rejstříku, přičemž k návrhu na zápis je nutné doložit souhlas zapisované osoby.<sup>21</sup>

Pracovněprávní poměr ředitele vůči státnímu podniku má základ v právní úpravě poměrů národních podniků z doby komunismu. Vychází tedy ze zcela odlišné koncepce fungování právnických osob v prostředí centrálně plánovaného hospodářství, v rámci které bylo úkolem ředitele plnit úkoly uložené mu plánem. Obchodní vedení představovalo relativně zanedbatelnou část jeho činnosti a podléhalo výrazné kontrole státu. Pro činnost tohoto druhu byla existence pracovněprávního vztahu optimální. V rámci tržního hospodářství však ředitel vykonává především obchodní vedení a rozhoduje o aktivitách státního podniku autonomně, čemuž je pracovněprávní vztah na překážku, neboť zaměstnanec musí poslouchat pokyny zaměstnavatele. Situace je o to komplikovanější, že ředitel jako zaměstnanec nemá v hierarchii státního podniku žádného nadřízeného vedoucího pracovníka. Ve smyslu ustanovení § 34b odst. 1 zákoníku práce by tedy řediteli měl práci přidělovat statutární orgán, kterým je však právě ředitel sám. Další nevýhodou pracovněprávního vztahu ředitele je posílená ochrana, který se jako zaměstnanec těší, skutečnost, že má jako státní zaměstnanec nárok na pět týdnů dovolené, a nemožnost odchýlit se v jeho neprospěch od ustanovení zákoníku práce. V rámci úvah de lege ferenda by tedy z výše uvedených důvodů bylo vhodné přiblížit postavení ředitele statutárním orgánům ostatních právnických osob v tom, že by jmenování do funkce pozbylo pracovněprávní rozměr, neboť ani pro stát jako zakladatele, ani pro státní podnik neplynou ze současného právního vztahu žádné výhody. Současný právní vztah naopak státní podniky administrativně i ekonomicky zatěžuje.

V návaznosti na jmenování ředitele s ním státní podnik uzavírá smlouvu o výkonu funkce ředitele. V této otázce se praxe uzavírání smluv postupně vyvíjela. Do nedávné doby bylo běžné, že předmětnou smlouvu s ředitelem uzavíralo zakladatelské ministerstvo, čímž docházelo k určení povinností státního podniku právním jednáním, jehož nebyl stranou. Tato praxe byla

---

<sup>21</sup> § 12 zákona č. 304/2013 Sb., rejstříkový zákon

uvedena do souladu se zákonem a smlouvy s řediteli nadále uzavírají pouze státní podniky. Jelikož smlouvu podepisuje za obě strany tatáž osoba, jednou jako fyzická osoba a jednou jako statutární orgán, schvaluje obsah smlouvy zakladatelské ministerstvo, aby se předešlo jednání poškozujícímu zájmy státního podniku. Jednou z nejdůležitějších otázek upravených ve smlouvě o výkonu funkce ředitele jsou platové podmínky. Státní podniky jsou v otázce platu ředitele vázány právními akty vlády týkajícími se odměňování vedoucích pracovníků v podnikajících subjektech s vlivem státu. V současnosti je odměňování upraveno usnesením vlády ze dne 29. 7. 2015 č. 606 o aktualizaci Zásad odměňování vedoucích zaměstnanců a členů orgánů ovládaných obchodních společností s majetkovou účastí státu včetně státních podniků a jiných státních organizací zřízených zákonem nebo ministerstvy. Zásady odměňování neobsahují vymezení platů v absolutních číslech, ale pouze specifikují kritéria pro stanovení těchto částek. Samotný plat ředitele je pak složen z pevné měsíční složky, z úkolové složky a z benefitů.

Ředitel je do funkce jmenován na dobu neurčitou, což souvisí s pracovněprávním charakterem funkce. Ačkoli zákoník práce nezakazuje založit pracovní poměr jmenováním na dobu určitou, z povahy funkce by tímto postupem docházelo k řetězení pracovních poměrů na dobu určitou, které je zakázané ustanovením § 39 odst. 2 zákoníku práce. Vznik funkce statutárního orgánu na dobu neurčitou je výjimkou v právní úpravě právnických osob. Smyslem ustavování do funkce na dobu určitou je motivovat osobu vykonávající funkci v orgánu k podávání kvalitních výkonů vedoucích k jejímu opětovnému ustavení do funkce. Jmenování ředitele na dobu neurčitou však motivační charakter nijak neoslabuje, neboť zakladatel není zákoníkem práce ani zákonem o státním podniku omezen v možnosti ředitele odvolat.

Funkce ředitele zaniká odvoláním z funkce, ke kterému dochází rozhodnutím ministra nebo vlády, pokud si tuto pravomoc vyhradila. Ředitel se může funkce ve smyslu ustanovení § 73 odst. 1 zákoníku práce rovněž vzdát. Podle ustanovení § 73a odst. 2 zákoníku práce však pracovní poměr ředitele odvoláním z funkce nezaniká. Státní podnik jako zaměstnavatel je povinen řediteli navrhnout změnu jeho pracovního zařazení odpovídající jeho zdravotnímu stavu a kvalifikaci. Je nepravděpodobné, že by v rámci státního

podniku taková neobsazená pozice existovala a není ekonomicky přijatelné, aby byla pro odvolaného ředitele vytvářena, obzvlášť pokud existoval důvod jej odvolat, a tedy vyloučit jeho vliv na chod státního podniku. Podle ustanovení § 73a odst. 2 zákoníku práce je v takovém případě dán zvláštní důvod výpovědi pro nadbytečnost, a to ve většině případů bez nároku na odstupné.

#### **7.4 Působnost dozorčí rady a její složení**

Dozorčí rada plní ve státním podniku dvojí úlohu. Jednak dohlíží na jeho fungování, jednak funguje jako prostředník mezi zakladatelem a státním podnikem. Základem pro její dohledovou funkci je ustanovení § 13 odst. 1 písm. d) zákona o státním podniku, podle kterého platí, že dozorčí rada. „dohlíží na výkon působnosti ředitele a uskutečňování podnikatelské činnosti podniku, zejména zda se podnikatelská činnost podniku uskutečňuje v souladu s právními předpisy a zakládací listinou,“ Za účelem zajištění schopnosti dozorčí rady tuto činnost vykonávat je řediteli v ustanovení § 12 odst. 5 zákona uložena povinnost informovat písemně dozorčí radu o skutečnostech, které si vyžádala, pokud spadají do její působnosti. Dozorčí rada je rovněž oprávněna nahlížet do všech dokladů a záznamů týkajících se činnosti podniku a kontrolovat řádné vedení účetnictví. Další složkou kontrolní činnosti dozorčí rady je její povinnost projednávat klíčové dokumenty státního podniku, a to výroční zprávu, roční finanční plán a pololetní výsledky hospodaření, a projednává roční účetní závěrku a návrh na rozdělení použitelného zisku. Dozorčí rada dále na základě ustanovení § 13 odst. 1 písm. a) zákona schvaluje v rozsahu určeném zakladatelem otázky koncepce rozvoje podniku, použití jeho know-how, programy společného podnikání a nakládání s majetkem podniku. Zakladatel může rovněž ve statutu podniku určit, ve kterých dalších případech vyžaduje uzavření smlouvy souhlas dozorčí rady. Role prostředníka mezi podnikem a zakladatelem je vyjádřena v ustanoveních § 13 odst. 1 písm. g), h) a j) zákona, podle kterých dozorčí rada upozorňuje ředitele a zakladatele na zjištěné nedostatky, poskytuje zakladateli na požádání informace a provádí šetření a může zakladateli navrhnout odvolání ředitele.

Dozorčí rada musí být alespoň tříčlenná. Jednu třetinu členů volí zaměstnanci podniku způsobem podle volebního řádu vytvořeného podnikem. Dvě třetiny

členů určuje zakladatel z řad odborníků. Zpravidla k plnění funkce členů dozorčí rady využívá svých zaměstnanců. Dozorčí rada volí ze svého středu předsedu, který svolává jednání dozorčí rady a řídí její činnost. V rámci hlasování má ale hlas předsedy stejnou váhu jako hlas ostatních jejích členů. V souvislosti se zastoupením zaměstnanců podniku v dozorčí radě je třeba upozornit na skutečnost, že na rozdíl například od funkcionářů odborové organizace nepožívají zaměstnanci zvolení do dozorčí rady žádné zvláštní ochrany před skončením jejich pracovního poměru. Není tedy nemyslitelná situace, kdy by byl ukončen pracovní poměr zaměstnance, jehož činnost v dozorčí radě neodpovídá představám ředitele. Takové situaci by bylo možné předejít implementací ustanovení o povinném odsouhlasení rozvázání pracovního poměru se zaměstnancem působícím v dozorčí radě ze strany zaměstnavatele dozorčí radou nebo zakladatelem.

## **7.5 Odpovědnost za škodu způsobenou jednáním členů orgánů**

Povinnost nahradit škodu způsobenou jednáním člena orgánu podniku není v zákoně o státním podniku upravena centrálně, ale v rámci úpravy jednotlivých institutů a pravomocí. Ředitel je podle ustanovení § 12a odst. 2 zákona povinen nahradit státnímu podniku újmu vzniklou v souvislosti s jeho jednáním. Tuto újmu nahrazuje ředitel v rozsahu podle zákoníku práce. Pro členy dozorčí rady je povinnost nahradit škodu spojena s jejich hlasováním o otázkách, které vyžadují souhlas dozorčí rady. Pokud dozorčí rada souhlas řediteli s jednáním neudělí a v důsledku toho vznikne podniku újma, nahradí ji podle ustanovení § 13a odst. 1 zákona členové dozorčí rady, kteří nejednali s péčí řádného hospodáře. Podle ustanovení § 13a odst. 3 totéž platí i v případě, že souhlas udělen byl a v důsledku toho vznikla podniku újma, s tím rozdílem, že v takovém případě nahrazuje újmu se členy dozorčí rady také ředitel, a to společně a nerozdílně. Výše náhrady škody se vypočítává podle zákoníku práce. V případě zaměstnanců podniku se vychází z výše platu pobíraného v podniku, v případě zaměstnanců zakladatele z platu pobíraného u zakladatele a v případě ostatních členů dozorčí rady z jejich odměny pobírané za členství v dozorčí radě. Omezení povinnosti nahradit újmu na pracovněprávní úroveň i pro členy dozorčí rady, kteří nejsou zaměstnanci podniku nebo zakladatele je odůvodněno rovností postavení členů dozorčí rady. Jako nevhodné legislativní řešení se



však jeví užití dvojího odkazu v otázce stanovení výše náhrady újmy v ustanovení § 13a odst. 2 zákona, Toto ustanovení odkazuje na ustanovení § 12a odst. 2 zákona, které pak dále odkazuje na zákoník práce. Prostý odkaz na zákoník práce by představoval jednodušší a praktičtější řešení otázky.

Zvláštní případ povinnosti nahradit škodu je upraven v ustanovení § 12a zákona, podle kterého platí, že: „Poruší-li (ředitel) povinnost péče řádného hospodáře a v důsledku toho získá prospěch, je povinen takto získaný prospěch podniku vydat. Není-li vydání prospěchu možné, nahradí ho ředitel podniku v penězích.“ Prospěch, který nelze vydat ve formě, v jaké byl získán, bude mít buď podobu věcí, které již ředitel před prokázáním porušení povinnosti péče řádného hospodáře převedl na třetí osoby nebo spotřeboval. Dále se může jednat o nemajetkový prospěch spočívající například ve zlepšení postavení ředitele.

Omezení náhrady škody způsobené členem orgánu při výkonu jeho funkce na míru podle zákoníku práce, tedy na čtyřpůlnásobek průměrného měsíčního výdělku člena orgánu v případě nedbalostního zavinění a plnou náhradu pouze při úmyslném způsobení škody, představuje závažný problém pro zajištění správného fungování hospodaření státního podniku. Toto omezení sice vychází z pracovněprávní povahy funkce ředitele podniku a dalších členů orgánů podniku, představuje však nedůvodný odklon od obecné obchodněprávní úpravy postavené na zásadě plné náhrady škody při porušení péče řádného hospodáře. Pracovněprávní úprava má za úkol chránit zaměstnance, tedy osobu vykonávající práci podle příkazů, a omezit náhradu škody na tomu odpovídající úroveň. Pro řádný výkon funkce člena orgánu podniku je vyžadován výrazně vyšší standard pečlivosti a s jejím výkonem je spojena možnost způsobit výraznější újmu na majetku podniku, a tím státu. Limitace povinnosti nahradit škodu na úroveň zákoníku práce výrazně omezuje prevenční charakter této povinnosti ve vztahu k členům orgánů podniku, kteří v důsledku toho nemusejí být dostatečně motivováni k pečlivosti při výkonu funkce. Důvodová zpráva k poslední novele zákona o státním podniku v tomto bodu neuvádí žádné přesvědčivé argumenty pro pracovněprávní výši náhrady škody s výjimkou existence pracovněprávního vztahu. Z výše uvedených důvodů by tedy měla být povinnost nahradit škodu vzniklou v souvislosti s výkonem funkce člena

orgánu podniku podřízena nikoli pracovněprávním předpisům, nýbrž obecné úpravě občanského zákoníku.

## **7.6 Zákaz konkurence členů orgánů podniku**

Na osoby v pracovněprávním vztahu ke státnímu podniku, které jsou členy jeho orgánů, tedy na ředitele, jeho zástupce a zástupce zaměstnanců v dozorčí radě, se v otázce zákazu konkurence vztahuje ustanovení § 304 zákoníku práce, podle kterého mohou vykonávat výdělečnou činnost, která je shodná s předmětem činnosti zaměstnavatele, pouze s předchozím souhlasem zaměstnavatele. Na všechny členy orgánů podniku se pak vztahuje speciální ustanovení § 14 zákona o státním podniku. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení členové orgánů podniku nesmějí podnikat nebo vykonávat jinou výdělečnou činnost v předmětu podnikání podniku, a to ani ve prospěch jiných osob, ani zprostředkovávat obchody podniku pro jiného, být členem statutárního nebo kontrolního orgánu právnické osoby se stejným nebo obdobným předmětem podnikání a účastnit se na podnikání obchodní korporace se stejným nebo obdobným předmětem podnikání nebo vykonávat ve prospěch této právnické osoby jinou výdělečnou činnost, s výjimkou vlastnictví akcií nabytých v kuponové privatizaci. Se souhlasem zakladatele pak mohou být členové orgánu podle odstavce 2 tohoto ustanovení členy orgánů právnické osoby se stejným nebo obdobným předmětem podnikání, jedná-li se o právnickou osobu, ve které má podnik majetkovou účast, jiné právnické osoby, než je obchodní společnost se stejným nebo obdobným předmětem podnikání, nebo podniku se stejným nebo obdobným předmětem podnikání, jedná-li se o podnik založený podle tohoto zákona. Porušení zákazu konkurence má za následek zánik funkce člena orgánu podniku.

Ačkoli je zákaz podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona formulován jako absolutní a striktně jazykový výklad není v případě tohoto ustanovení vhodný. Zejména v otázce vykonávání výdělečné činnosti v předmětu podnikání státního podniku by mohlo dojít k nepřiměřenému zásahu do práva podle ustanovení čl. 26 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. Právní řád neobsahuje legální definici výdělečné činnosti, tento pojem je proto třeba chápat v obecném významu jako činnost přinášející zisk a směřující k zajištění obživy

fyzické osoby nebo existence právnické osoby ji provozující. Pokud by zákaz konkurence byl vykládán v absolutním smyslu a jakákoli výtěžná činnost členů orgánů podniku v předmětu podnikání podniku by byla zakázána, bylo by dosaženo nežádoucích posouzení. Člen orgánů podniku, který má v obchodním rejstříku jako jeden z předmětů podnikání hostinskou činnost, by například nemohl pronajímat svou chalupu k rekreačním účelům. Ustanovení o zákazu činnosti je nutné vykládat v souladu s jeho účelem, kterým je ochrana hospodářských zájmů podniku. Zákazem konkurence má být zajištěno, že členové orgánů podniku nebudou při uzavírání smluv upřednostňovat své vlastní podnikání před podnikáním podniku a že nebudou zneužívat informace získané v rámci výkonu své činnosti jako člena orgánu podniku ve svůj vlastní prospěch. Při posuzování, která činnost člena orgánu podniku je postižená zákazem konkurence, je tedy třeba zohlednit zejména skutečnost, zda může být tato výtěžná činnost vůči státnímu podniku konkurenční a zda existuje riziko zneužití informací. Pokud činnost konkurenční není a riziko nehrozí, neměla by být výtěžná činnost považována za porušení zákazu konkurence.

## **Závěr**

Státní podnik je formou právnické osoby, která se výrazně odlišuje jak od soukromoprávních forem právnických osob, a to přes výrazné sblížení právní úpravy těchto právnických osob a státního podniku v rámci poslední novely zákona o státním podniku, tak od státních organizací a jiných veřejnoprávních osob a organizací. Z odlišnosti této právní formy plyne řada nesporných výhod státního podniku oproti jiným organizačním formám, zejména oproti akciovým společnostem s majetkovou účastí státu. Základní výhodou státního podniku jako právní formy je zákonné stanovení účelů, pro jejichž plnění může být státní podnik založen. Na rozdíl od obchodních společností řídicích se zákonem o obchodních korporacích může být státní podnik založen nejen za účelem plnění hospodářských zájmů státu, ale také za účelem plnění zájmů strategických, bezpečnostních, společenských nebo jiných. Ačkoli právní úprava obchodních korporací umožňuje založení obchodní korporace jako veřejně prospěšné, poskytuje právní forma státního podniku v tomto ohledu větší svobodu. Pro řádné fungování státních podniků a pro možnost využití jejich plného potenciálu k plnění zájmů státu je pak klíčová absence úpravy ovládnutí a tvorby koncernů typická pro obchodní korporace.

Státní podnik nevlastní majetek a svou podnikatelskou činnost provozuje s majetkem státu, ke kterému mu svědčí právo hospodařit. Přesná povaha institutu práva hospodařit není zákonem definována. Jedná se o právo sui generis stojící na pomezí mezi věcným právem k věci cizí a institutem příslušnosti hospodařit s majetkem státu. Svým obsahem má právo hospodařit blízko k institutu plné správy. Na základě široké dispozice s majetkem obsažené v právu hospodařit je státní podnik dostatečně hmotně vybaven k plnění svých úkolů. Stát coby zakladatel podniku si přitom zachovává vlastnické právo k majetku, se který má státní podnik právo hospodařit, takže založením státního podniku nedochází ke zmenšení majetku státu. S tím souvisí také možnost zakladatele jeho rozhodnutím věc z práva hospodařit státního podniku vyjmout a svěřit ji jiné státní organizaci nebo organizační složce správy za účelem plnění jejích úkolů, čímž může dojít k optimalizaci hospodaření s majetkem státu a činnosti státní správy. Tato možnost byla poslední novelou zákona o státním podniku výrazně posílena, a lze tedy

předpokládat, že optimalizační procesy v rámci státních podniků budou zintenzivněny. V případě vložení majetku státu do akciové společnosti přitom možnost vyjmout vložený majetek není připuštěna. Vzhledem k dostatečnému hmotnému zajištění státních podniků současnou právní úpravou práva hospodařit a vzhledem k výhodám, které tato právní úprava poskytuje zakladateli v porovnání s úpravou akciových společností, není v současné době důvodné provádět v této oblasti legislativní změny, a to v žádné formě. Přijetí výslovné úpravy povahy institutu práva hospodařit by sledovalo čistě právně puristický cíl bez prokazatelných a předvídatelných přínosů pro státní podniky nebo stát. Zrušení institutu práva hospodařit a přechod k režimu převodu majetku státu do vlastnictví státních podniků by naopak znamenal eliminaci většiny výhod, které právní forma státního podniku nabízí, čímž by se tato právní forma stala obsoletní.

Právní úprava státního podniku ale vykazuje také řadu nedostatků a nelogických řešení. Poměrně triviálním problémem je nepřesné užívání termínu právo hospodařit s majetkem státu, který je jednak používán ve dvou významech, byť jsou tyto významy od sebe odvozené, jednak je v některých případech užíván způsobem zpochybňujícím povahu tohoto institutu vyplývající z ostatních ustanovení zákona. Tyto nedostatky lze však snadno překonat výkladem a v praxi nezpůsobují komplikace. Většina ostatních problémů právní úpravy státního podniku přímo souvisí s pracovněprávní povahou výkonu funkce ředitele podniku. Pracovněprávní pojetí je v dnešní době zastaralé a nekoresponduje s úpravou statutárních orgánů podnikajících subjektů. Kromě organizačních obtíží spojených s touto povahou funkce hrozí rovněž poškození majetkových zájmů státu v souvislosti s omezením odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu funkce. Pracovní poměr ředitele poměru navíc představuje i ekonomickou a administrativní zátěž státního podniku a zakladatelského ministerstva. Z těchto důvodů by bylo vhodné sblížit úpravu výkonu funkce ředitele podniku s úpravou statutárních orgánů obchodních korporací a pracovněprávní aspekty zcela odstranit. Tímto postupem by se navíc otevřela možnost upravit například zákaz vzdání se funkce ředitelem podniku v době pro státní podnik nevhodné nebo povinnost

vykonat po vzdání se funkce ještě vše, co nesnese odkladu, jak je tomu v případě smluvního zastoupení.

Popsané problémy právní úpravy státního podniku lze řešit pouze legislativní cestou. Vzhledem k nedávné novelizaci zákona o státním podniku, relativně hladkému fungování státních podniků podle současné právní úpravy a končícímu funkčnímu období Poslanecké sněmovny ale nelze očekávat provedení potřebných změn v dohledné době. Státní podniky ostatně stojí dlouhodobě na okraji zájmu jak odborné a laické veřejnosti, tak zákonodárné a výkonné moci, což dále snižuje pravděpodobnost brzkého řešení popsanych problémů. Časové prodlevy by však bylo možné rovněž využít a místo pouhé novely zákona o státním podniku připravit zákon zcela nový. V rámci tohoto řešení by bylo možné nejen eliminovat stávající problémy, ale také upravit systematiku zákona a otevřít diskusi o možnostech zvýšení významu právní formy státních podniků.

Pro své významné výhody a specifický účel si státní podniky zachovávají i po přechodu na tržní hospodářství, privatizaci značné části státních podniků a po snížení přímé účasti státu v ekonomických činnostech významnou úlohu v rámci plnění funkcí státu a nakládání s jeho majetkem. O tom svědčí i skutečnost, že v současné době existuje celkem 33 funkčních státních podniků v zakladatelské působnosti sedmi ministerstev s celkovým kmenovým jměním ve výši téměř 40 miliard Kč.<sup>22</sup> Vztah státních podniků k akciovým společnostem s majetkovou účastí státu by neměl být vnímán jako vztah konkurujících si právních forem, ale naopak jako vztah vzájemného doplňování se. Má-li stát v úmyslu účastnit se ekonomických procesů čistě s podnikatelskými úmysly nebo s úmysly spravovat svůj majetek, představují akciové společnosti s majetkovou účastí státu nejlepší variantu řešení této činnosti. Pokud ale mají být podnikáním sledovány i jiné než ekonomické cíle, právní forma státního podniku nabízí širší možnosti. Je proto třeba uzavřít, že je v zájmu státu právní formu státního podniku i nadále zachovat.

---

<sup>22</sup> Informace k 1. 1. 2017 čerpána z JUDr. MURONĚ Jaroslav – Zákon o státním podniku v praxi (Grada Publishing, 2017)

## **Použité zdroje**

### **Odborné publikace**

Dr. NEŠPOR, Zdeněk – Znárodnění dolů a průmyslu (Tiskové podniky Ústředního svazu čs. průmyslu, 1948) ISBN: 200.

Dr. PLÍVA, Stanislav: Hospodaření s národním majetkem (Orbis – Praha, 1968)

Dr. PLÍVA, Stanislav: Hospodaření s národním majetkem – druhé, přepracované a doplněné vydání (Orbis – Praha, 1974)

JUDr. MUROŇ, Jaroslav – Zákon o státním podniku v praxi (Grada Publishing a. s., 2017, ISBN: 978-80-271-0352-2

### **Odborné články**

Dr. BAUER, František – O povaze vstupu národního podniku v závazky podniku znárodněného (Právní praxe roč. XII č. 1)

ČEŠKA, Roman: Byl fond národního majetku účelnou a fungující institucí nebo největším transformačním omylem? (CEP: Sborník č. 2 "Ekonomika, právo a politika", 1999)

FILIP, Jiří: Problémy aplikace zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích v činnosti státních podniků (Právní rozhledy 5/2001

### **Judikatura**

Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2005 sp. zn. Pl. ÚS – st 21/05

nález Ústavního soudu č. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007

nález Ústavního soudu č. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007

rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. 29 Cdo 2017/2007

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011 č. j. 1 Afs 98/2010-399

### **Ostatní**

Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation, Presented to Parliament by the Secretary of State for Culture, Media and Sport by Command of Her Majesty, December 2016

Senátní tisk č. 79/1, 11. funkční období

Informace o Exportní a garanční pojišťovací společnosti, a. s. k 30. červnu 2015

Statut státního podniku Povodí Labe vydaný Ministerstvem zemědělství pod č. j. 145278/2012  
– MZE-12141

Statut státního podniku ČPP Transgas, s. p. vydaný jako příloha rozhodnutí ministra průmyslu  
a obchodu č. 41/2013

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 77/1997 Sb., o státním  
podniku, ve znění pozdějších předpisů



## **Resumé**

Státní podnik je formou právnické osoby užívanou v České republice jako alternativa k zakládání akciových společností s majetkovou účastí státu. Ačkoli státní podnik slouží jako jedna z variant nakládání s majetkem státu, je využíván nejen k hospodářským účelům, ale také k plnění další zájmů státu, jako například zájmů společenských nebo bezpečnostních. V nedávné době prodělala v reakci na rekonstrukci občanského práva a práva obchodních korporací právní úprava státního podniku výrazné změny. Cílem této diplomové práce nazvané „Státní podnik a jeho majetek“ je zanalyzovat právní úpravu státního podniku a jeho hospodaření s majetkem státu v souvislostech s dalšími právními předpisy, poukázat na nedostatky této právní úpravy, posoudit povahu státního podniku jako právnické osoby, určit povahu institutu práva hospodařit s majetkem státu a posoudit potřebnost státního podniku jako samostatné právní formy. Tato diplomová práce je rozdělena do sedmi kapitol. První dvě kapitoly se zabývají vývojem právní formy státního podniku včetně jejích předchůdců a dopadem transformace ekonomiky po pádu komunismu na postavení státních podniků. Třetí kapitola popisuje státní podnik z hlediska různých aspektů jeho právní formy jako právnickou osobu, státní organizaci a podnikatele. Ve čtvrté kapitole je analyzováno postavení státu jako zakladatele státního podniku a jeho vliv na státní podnik. Pátá kapitola popisuje postup založení, přeměn a zániku státního podniku jako právnické osoby s důrazem na zvláštnosti oproti právu obchodních korporací. V šesté kapitole je analyzováno právo hospodařit s majetkem státu, nakládání s majetkem podniku, jeho omezení ze strany zakladatele a důvody pro tato omezení. Sedmá kapitola se zabývá orgány podniku a jejich zvláštnostmi v porovnání s orgány obchodních korporací. Tato práce je zaměřena výhradně na českou právní úpravu státního podniku a nemá za cíl porovnat ji s úpravou srovnatelných právnických osob v jiných zemích.

## **Klíčová slova**

státní podnik, majetek státu

# **Thesis: State-owned enterprise and its property**

## **Abstract**

The state-owned enterprise is a type of a legal entity which is used in the Czech Republic as an alternative to founding of state-owned joint-stock companies. While the state-owned enterprise serves as a one of the possible ways of managing the state property, it is used to fulfil not only economical tasks, but also other kinds of state interest, such as social or security ones. The legal regulation of the state-owned enterprise recently undergone significant changes in reaction to the recodification of the civil law and the law of commercial corporations. The goal of this thesis called “**State-owned enterprise and its property**” is to analyse the legal regulation concerning the state-owned enterprise and the management of the state property performed by this legal entity in the context of other influential acts, to pinpoint the shortcomings and problems of the current legal regulation, to evaluate the nature of the state-owned enterprise as a legal entity, to determine the nature of the legal phenomenon of the right to manage the property of state and to evaluate the usefulness of the state-owned enterprise as a separate type of legal entity. This thesis is divided into seven chapters. The first two chapters deal with the development of the state-owned enterprise as a type of legal entity including its predecessors and with the impact of the transformation of economy after the fall of communism on the standing of the state-owned enterprises. The third chapter describes the state-owned enterprise from the different points of view regarding its nature as a legal entity, state organization and entrepreneur. The legal standing of the state as a founder of the state-owned enterprise and its influence on the state-owned enterprise is analysed in the fourth chapter of the thesis. The fifth chapter describes the steps required to found, transform or abolish the state-owned enterprise with emphasis on the differences compared to the law of commercial corporations. The sixth chapter analyses the phenomenon of the right to manage the state property, the management of the state property, its limitations imposed by the founder and the reasons for these limitations. The seventh chapter deals with the bodies of the state-owned enterprise and their peculiarities in comparison to the bodies of commercial corporations. This thesis deals exclusively with the Czech regulation of the state-owned enterprise. Its goal is not to compare the Czech regulation with the regulation of comparable legal entities in other countries.

## **Key words**

state-owned enterprise, state property