

MINISTERSTVO VNITRA  
odbor legislativy a koordinace předpisů  
náměstí Hrdinů 1634/3  
140 21 Praha 4

Č. j. MV-20494-2/LG-2022

Praha 24. března 2022

odbor archivní správy a spisové služby  
P r a h a

### **Stanovisko ve věci zařazení původců v působnosti Archivu hlavního města Prahy**

K č. j. MV-15431-2/AS-2022 ze dne 18. ledna 2022

Odbor legislativy a koordinace předpisů obdržel Vaši žádost o stanovisko ve věci zařazení původců v působnosti Archivu hlavního města Prahy. V níže uvedeném stanovisku se odbor legislativy a koordinace předpisů zabývá obecně problematikou právnických osob zřízených, založených nebo ovládaných hlavním městem Praha, dále pak jejich zařazením mezi veřejnoprávní nebo soukromoprávní původce a konečně problematikou týkající se státních podniků. K dotazům č. 1 a 3 tedy uvádíme následující:

#### **K dotazu č. 1**

Zodpovězení tohoto dotazu vyžaduje provedení exkursu do problematiky zřizování, zakládání či ovládání právnických osob územními samosprávnými celky. Ten lze zahájit konstatováním, že obce, kraje i hlavní město Praha mohou v rámci samostatné působnosti, nerealizují-li při jejím výkonu veřejnou moc, dělat vše, co není zákonem zakázáno, tedy i zakládat nebo zřizovat právnické osoby.

Dle § 35a odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, *může obec pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, pokud zákon nestanoví jinak.*

Dle § 14 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 231/2002 Sb., *může kraj pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky kraje, pokud zákon nestanoví jinak.*

Ustanovení výslovně odpovídající výše uvedeným zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, neobsahuje. Za nejbližší ustanovení lze považovat § 59 odst. 2 písm. i) zákona 131/2000 Sb., v němž se mj. uvádí, že *zastupitelstvu hlavního města Prahy je vyhrazeno zakládat, zřizovat, kontrolovat a rušit právnické osoby a organizační složky jako zařízení bez právní subjektivity a schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy, zakládací listiny, stanovy a zřizovací listiny a rozhodovat o účasti hlavního města Prahy v již založených nebo zřízených právnických osobách.* Nedomníváme se však, že účelem zákonodárce bylo stanovit odlišný režim pro hlavní město Prahu, a proto máme za to, že níže uvedené se vztahuje i na hlavní město Prahu jako územní samosprávný celek.



Formulace „*pokud zákon nestanoví jinak*“ signalizuje existenci zákona, který může volnost územních samosprávných celků zakládat a zřizovat právnické osoby omezit. Tímto zákonem je zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, v jehož § 23 odst. 1 lze nalézt určité limity, jde-li o zřizování a zakládání právnických osob územními samosprávnými celky. Podle uvedeného ustanovení mohou územní samosprávné celky v samostatné působnosti:

- a) *zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity,*
- b) *zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk,*
- c) *zakládat obchodní společnosti, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným,*
- d) *zakládat ústavy podle zvláštního zákona,*
- e) *zřizovat školské právnické osoby podle zvláštního právního předpisu,*
- f) *zřizovat veřejné výzkumné instituce podle zvláštního zákona.*

Územní samosprávné celky tak mají výslovné oprávnění zakládat akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným dle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů, a ústavy dle § 402 a n. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

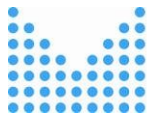
Tento zdánlivě taxativní výčet je však do jisté míry relativizován § 23 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., který umožňuje územním samosprávným celkům stát se spolu s jinými osobami účastníkem (společníkem) na činnostech jiných osob, **zejména** obchodních společností nebo obecně prospěšných společností, na jejichž činnosti se podílí svým majetkem včetně peněžních prostředků. Zde již žádné omezení, co se týče formy právnické osoby, není.

K otázce vztahu odstavců 1 a 2 § 23 zákona č. 250/2000 Sb. se vyjadřuje doktrína následovně. Podle § 23 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb. může územní samosprávný celek jako účastník nebo společník participovat na činnosti jakékoliv právnické osoby, u které to zákon nevyloučí. Sporné je, jaký je vztah § 35a odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. a § 23 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., který sice vypočítává určité typy právnických osob, které mohou územní samosprávné celky zakládat nebo zřizovat, **ale současně nestanoví, že by jiné typy právnických osob zakládat nebo zřizovat nemohly** (minimálně účel tohoto „omezení“ by byl popřen § 23 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., který územním samosprávným celkům umožňuje participovat v zásadě jakýmkoliv způsobem na činnostech jakýchkoliv jiných osob). **Obce tedy mohou zakládat nebo zřizovat i právnické osoby jiné, v ustanovení § 23 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb. neuvedené, neboť § 23 odst. 1 ve vztahu k § 35a odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. „nestanoví jinak“.**<sup>1</sup>

Ustanovení § 23 zákona č. 250/2000 Sb. je podle našeho názoru nutné vykládat v jeho celku. Výklad, podle kterého by výčet právnických osob, které může obec zakládat podle § 23 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., byl taxativní (tj. jiné, než v něm uvedené právnické osoby by obec založit nemohla, zatímco by se mohla stát účastníkem či společníkem jiných právnických osob), by postrádal smysl.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vedral a spol., Zákon o obcích (obecní zřízení), C. H. Beck, 2008, str. 212–213.

<sup>2</sup> Potěšil, Furek a spol., Zákon o obcích, komentář, C. H. Beck, 2019, str. 195.



Na okraj dodáváme, že dobrovolné svazky obcí mohou vznikat na základě § 49 a n. zákona č. 128/2000 Sb. a § 24 zákona č. 131/2000 Sb. Zde není pochybnost o oprávnění obcí či hlavního města Prahy tyto právnické osoby vytvářet.

Tolik exkurs k problematice zřizování, zakládání či ovládání právnických osob územními samosprávnými celky.

Pro klasifikaci právnické osoby mající vazbu na územní samosprávný celek jako veřejnoprávního původce dle § 3 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jsou klíčovými **pojmy „zřízení“** nebo **„založení“**. K rozlišování těchto pojmů je v doktríně vyjádřen názor v komentáři<sup>3</sup> k § 38 odst. 3 písm. c) a d) zákona č. 128/2000 Sb., podle něhož *obec nesmí ručit za závazky fyzických osob a právnických osob vyjma těch, jejichž zřizovatelem je obec, kraj nebo stát, a těch, v nichž míra účasti jí samé nebo spolu s jinou obcí nebo obcemi, krajem nebo kraji nebo státem přesahuje 50 %*. Autoři na str. 95 komentáře k zákonu o obcích<sup>4</sup> uvádí, že písmeno c) uvedeného ustanovení se vztahuje například na příspěvkové organizace nebo školské právnické osoby. Autoři si kladou otázku, zda se toto ustanovení vztahuje i na právnické osoby založené a v rámci toho definují, co považují za právnické osoby zřízené: *„Toto ustanovení se vztahuje pouze na ty právnické osoby, o nichž zákon stanoví, že jsou zřizovány. V případě právnických osob obcí, krajem či státem založených lze aplikovat písmeno d).“*. Následně v komentáři k písmenu d) autoři uvádějí, že v praxi půjde nejčastěji o obchodní společnosti založené přímo obcí, tj. územním samosprávným celkem.

Důležitou otázkou je, zda podmínka „zřízení“ nebo „založení“ územním samosprávným celkem je podmínkou trvajícím, tedy zda i právnická osoba zřízená nebo založená územním samosprávným celkem, která pozbyla jakékoliv vazby na územní samosprávný celek kromě vazby historické (tj. například byla „privatizována“), je veřejnoprávním původcem, nebo nikoliv. Bráno ryze gramatickým výkladem lze trvajícimu charakteru podmínky přisvědčit.

Je však otázkou, zda tato situace skutečně byla záměrem zákonodárce. Může totiž existovat opačná situace, tedy právnická osoba bude zřízena či založena subjektem odlišným od územního samosprávného celku, ten ji však „ovládne“ později. V této situaci patrně nelze hovořit o tom, že by územní samosprávný celek byl zřizovatelem či zakladatelem právnické osoby, a tedy že se jedná o právnickou osobu zřízenou nebo založenou územním samosprávným celkem. Taková osoba pak dle této úvahy nemůže být veřejnoprávním původcem.

Může tedy nastat situace, kdy územní samosprávný celek bude „ovládat“ dvě právnické osoby téže právní formy s obdobným předmětem činnosti (a tedy s produkcí obdobných dokumentů), kdy u počátku existence první z nich územní samosprávný celek stál (např. Teplárna Sever, s. r. o.), u druhé však nikoliv (např. Teplárna Jih, s. r. o.). Při preferenci gramatického výkladu by první právnická osoba byla veřejnoprávním původcem, druhá však nikoliv.

<sup>3</sup> Kopecký, Martin a kol. Zákon o obcích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 95

<sup>4</sup> Kopecký, Martin a kol. Zákon o obcích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 95



Pro podtrhnutí kontroverzních důsledků preference gramatického výkladu je třeba poukázat i na opačnou situaci. Právnícká osoba zřízená nebo založená územním samosprávným celkem, která byla následně „privatizována“, by nadále zůstávala veřejnoprávním původcem, zatímco právnícká osoba obdobné právní formy a se stejným předmětem činnosti založená subjektem odlišným od územního samosprávného celku, kterou by následně „ovládl“ územní samosprávný celek, by se veřejnoprávním původcem nestala. Ještě absurdnější situace by nastala tehdy, kdyby tato druhá právnícká osoba byla opětovně „privatizována“, přičemž ovládajícím obou právníckých osob by se stal jeden subjekt. Ona fiktivní Teplárna Sever, s. r. o., by byla veřejnoprávním původcem, Teplárna Jih, s. r. o., nikoliv, přičemž předmět činnosti by byl stejný a ovládající subjekt totožný. Z hlediska účelu zákona č. 499/2004 Sb. se takový důsledek jeví velmi iracionálně.

Naopak **konformním s účelem zákona č. 499/2004 Sb. by byly důsledky, které by přinesla preference teleologického výkladu. Tedy, že by podmínka „zřízení“ nebo „založení“ územním samosprávným celkem byla vnímána tak, že územní samosprávný celek stál u vzniku právnícké osoby a tuto osobu nadále „ovládá“.**

Ve vztahu k pojmu „zřízení“ lze právě uvedené pojetí přijmout, neboť právní úprava „zřízení“ pojímá zřizovatele právnícké osoby jako toho, kdo právníckou osobu aktuálně „ovládá“. Změnu v osobě zřizovatele totiž zákon č. 250/2000 Sb. nezná.

Poněkud spornější může být aplikace uvedeného pojetí ve vztahu k pojmu „založení“. Existují typy právníckých osob, u nichž zakladatel sehrává roli po celou dobu jejich existence, přičemž jde o roli vůči této osobě, kterou lze charakterizovat jako mocenskou, a příslušná právní úprava pracuje s institutem změny v osobě zakladatele, respektive nástupnictví v osobě zakladatele. Jedná se např. o ústav. Současně však existují typy právníckých osob, typicky jde o obchodní korporace, kdy zakladatel figuruje toliko na počátku existence právnícké osoby – ve fázi ustavení – a pak již nikoliv (zpravidla se transformuje do role společníka). Právě tento charakter zakladatele může představovat pro preferenci teleologického výkladu určitý problém. Ten však lze překlenout přihlédnutím ke konstrukci kompetencí územních samosprávných celků ve vztahu ke kreaci právníckých osob či účasti v nich. Např. § 84 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb. vyhrazuje zastupitelstvu obce rozhodovat o založení nebo rušení právníckých osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakladací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právníckých osobách. Tedy zákon č. 128/2000 Sb. rozlišuje mezi založením právnícké osoby a účasti v již založené právnícké osobě. **Nehovoří-li současně o účasti v právnícké osobě založené územním samosprávným celkem, musí tak činit z jediného důvodu, a to toho, že pod pojmem „založení“ (eventuálně i „zřízení“) spatřuje i následnou účast v této osobě.** Preference teleologického výkladu by tak neměla vést k tomu, že by pojem „založení“ byl ve stejném kontextu v různých zákonech interpretován různě, kterýžto důsledek by samozřejmě nebyl žádoucí.

Pro zařazení právníckých osob majících vazbu na územní samosprávný celek pod režim § 3 odst. 1 písm. h) zákona č. 499/2004 Sb. musí být splněny tři podmínky. Tou první je, **že právníckou osobu nelze subsumovat pod režim některého z dalších písmen § 3 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb.** [přičemž relevantními jsou reálně toliko písmena j) a l)]. Druhou podmínkou je **zřízení nebo založení územním samosprávným celkem**, a to ve smyslu výše uvedeného výkladu pojmů „zřízení“ a „založení“, třetí pak **produkce dokumentů uvedených v příloze č. 1 nebo 2 k zákonu č. 499/2004 Sb.** Není-li



kterákoliv z uvedených podmínek splněna, právnická osoba mající vazbu na územní samosprávný celek nemůže být veřejnoprávním původcem a je nutno zkoumat, zda nesplňuje definiční znaky pro zařazení mezi soukromoprávní původce [reálně podle § 3 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 499/2004 Sb.].

Odbor legislativy a koordinace předpisů se tedy **neodchyluje od názoru uvedeného v jeho předchozím stanovisku ze dne 10. června 2015, č. j. MV 77501-2/LG-2015**, v němž bylo řečeno, že v případě, kdy určitý původce naplňuje znaky jak veřejnoprávního, tak soukromoprávního původce, je potřeba aplikovat princip *lex specialis derogat legi generali*, tj. speciální pravidla před pravidly obecnými. Ono *specialis* může tkvět v účelu právnické osoby či jiného právního uspořádání, ve formě (typu) právnické osoby nebo jiného právního uspořádání, v okolnostech jejího zřízení či založení apod. V tomto směru nelze stanovit obecné pravidlo a je potřeba posuzovat původce případ od případu.

Použijí-li se obecné závěry formulované výše na příklady právnických osob uvedené v původním podání Magistrátu hlavního města Prahy, pak se **za podmínek, že jejich zřizovatelem nebo zakladatelem a současně i aktuálním „ovladatelem“ (např. společníkem) je hlavní město Praha, popřípadě městská část hlavního města Prahy, a že tyto právnické osoby produkují dokumenty uvedené v příloze č. 1 nebo 2 k zákonu č. 499/2004 Sb., bude jednat o veřejnoprávní původce.**

Pokud však **u zřízení nebo založení některé z uvedených právnických osob hlavní město Praha nebo městská část hlavního města Prahy nestála a začala ji „ovládat“ až později (např. získáním majetkového podílu) nebo pokud některá z uvedených právnických osob neprodukuje dokumenty uvedené v příloze č. 1 nebo 2 k zákonu č. 499/2004 Sb., nebude se jednat o veřejnoprávního původce. Při splnění podmínek § 3 odst. 2 téhož zákona však může být taková právnická osoba původcem soukromoprávním.**

### K dotazu č. 3

Státní podniky založené podle zákona č. 88/1988 Sb., o státním podniku, který byl zrušen ke dni 1. května 1990, skutečně mohou nadále existovat. Státní podniky dále upravoval zákon č. 111/1990 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, v jehož přechodných ustanoveních (§ 31) bylo stanoveno, že *Podniky vzniklé podle zákona č. 88/1988 Sb., o státním podniku, se považují ode dne účinnosti tohoto zákona za vzniklé podle tohoto zákona. Dosavadní vnitřní organizační jednotky těchto podniků, zapsané v podnikovém rejstříku se ode dne účinnosti tohoto zákona považují za odštěpné závody podle tohoto zákona.* Současný zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, v přechodných ustanoveních (§ 20) stanovuje, že *Podniky vzniklé podle zákona č. 111/1990 Sb. se považují za podniky vzniklé podle tohoto zákona ode dne zápisu změny v obchodním rejstříku, je-li jejich zakladatelem ústřední orgán státní správy, který do šesti měsíců ode dne účinnosti tohoto zákona přizpůsobí zakladací listinu a složení dozorčí rady tomuto zákonu a zašle návrh na zápis změny v obchodním rejstříku a zakladací listinu příslušnému soudu, který vede obchodní rejstřík, v němž je podnik zapsán. Právní poměry podniku se do dne zápisu změny v obchodním rejstříku řídí dosavadními předpisy.* Splňují-li tedy státní podniky založené podle dřívějších zákonů upravujících problematiku státních podniků požadavky uvedené v přechodných ustanovení k zákonu č. 77/1997 Sb., pak jsou nepochybně nadále státními podniky a je třeba na ně aplikovat zákon č. 77/1997 Sb.



Současně však mohou existovat státní podniky, které jsou státními podniky podle zákona č. 1111/1990 Sb., nikoliv však už podle platného a účinného zákona č. 77/1997 Sb. Takovým podnikem bude v podání Magistrátu hlavního města Prahy zmiňovaný Bytový podnik v Praze 9, státní podnik v likvidaci, neboť jeho zřizovatelem není ústřední správní úřad (ústřední orgán státní správy).

Z § 3 odst. 1 písm. e) zákona č. 499/2004 Sb. vyplývá, že se mezi veřejnoprávní původce řadí i státní podniky. V tomto ustanovení **se nesespecifikuje, že musí jít o státní podnik podle zákona č. 77/1997 Sb. Máme za to, že tím je jasně deklarována vůle zákonodárce k zařazení všech státních podniků mezi veřejnoprávní původce, tedy bez ohledu na to, jakou právní úpravou státního podniku se řídí.**

Pokud jde o otázku příslušnosti archivu, **státní podniky založené Národním výborem hlavního města Prahy nebo pražskými obvodními národními výbory budou** podle ustanovení § 55 odst. 1 písm. a) zákona č. 499/2004 Sb., který stanoví, že archiv územního samosprávného celku dohlíží na výkon spisové služby u svého zřizovatele a jím zřízených nebo založených organizačních složek a příspěvkových organizací nebo jiných právnických osob (jimi mohou být i státní podniky), ve spojení s ustanovením § 36 zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, **patřit do působnosti Archivu hlavního města Prahy.**

vrchní ministerský rada  
Mgr. Michal Herudek  
zástupce ředitele odboru

Vyřizuje: Mgr. Kateřina Kubíková  
Tel. č.: 974 817 350  
E-mail: katerina.kubikova@mvcv.cz