

## K POJMU, POVAZE A PODOBÁM NEÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY – SAMOSPRÁVA VEŘEJNÝCH POJIŠŤOVEN

Jan Malast\*

**Abstrakt:** Příspěvek se věnuje problematice neúzemní samosprávy. Zabývá se nejen obecnými znaky samosprávných institucí ve veřejné správě České republiky, ale také problémem typologie veřejné samosprávy v naší soudobé i historické literatuře, přičemž se sám pokouší vymezit znaky, které by mohly přispět ke zpřesnění této typologie. Úvodní teoretické úvahy jsou následně konfrontovány s příklady dvou subjektů, u nichž i doktrína – přinejmenším částečně, tím spíše však ne zcela jednoznačně – připouští existenci určitých samosprávných aspektů. Zvolenými subjekty zkoumání jsou Všeobecná zdravotní pojišťovna a Česká kancelář pojistitelů coby veřejnoprávní instituce zřízené zákonem za účelem výkonu specifické činnosti v oblasti veřejných pojištění (volba pojišťoven byla inspirována některými texty J. Pražáka). Text za pomoci analýzy právní úpravy obou zmíněných institucí hledá jejich případné samosprávné prvky a na základě zjištěných poznatků se je pokouší klasifikovat, respektive subsumovat pod některou z tradičních kategorií subjektů veřejné správy.

**Klíčová slova:** samosprávné subjekty, typologie samosprávy, neúzemní samospráva, Všeobecná zdravotní pojišťovna, Česká kancelář pojistitelů

### ÚVOD

Prof. Jiří Pražák ve své přednášce *O pojmu a povaze samosprávy* konané dne 7. 1. 1897 varoval před přílišným ztotožňováním pojmu samosprávy toliko se samosprávou územní (místní) a zdůrazňoval roli i jiných, v tomto srovnání opomíjenějších typů samosprávných korporací. Zmínil nejen profesní komory a honební či vodní družstva, ale také sbory univerzitních doktorů či nemocenské a úrazové pojišťovny.

Ve vztahu k subjektům územní samosprávy pak zdůraznil, že tyto sice jsou „nejvýznamnějšími a nejdůležitějšími korporacemi samosprávnými“, připustil však zároveň, „kdo ví, jestli nezaujmuou časem místo jich jiné důležitosti mnohem větší“.<sup>1</sup> I z kontextu vyplývá, že tím měl zřejmě na mysli jiné než územní formy samosprávy ve veřejné správě. Sám se také některým znakům neúzemních samosprávných subjektů později věnoval ve svém *Rakouském právu správním* (1905).

Protože se v oblasti neúzemní samosprávy zaměřil Pražák i na některé pojišťovny vnímané coby veřejnoprávní samosprávné korporace, jimž však není v současné doktríně věnována velká pozornost, bude cílem tohoto příspěvku nejen pokus o zhodnocení, nakořik se jeho úvaha o možné převaze neúzemní samosprávy nad samosprávou územní naplnila (zejména co do reflexe současnou doktrínou), ale také pokus o identifikaci možných samosprávných prvků ve stávající úpravě některých subjektů z oblasti pojišťovacího práva.

\* JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D., Katedra správního práva Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni. E-mail: janmal@ksp.zcu.cz.

<sup>1</sup> PRAŽÁK, J. *O pojmu a povaze samosprávy*, přednáška prof. dra. Jiřího Pražáka odbývaná dne 7. ledna 1897, s. 12.

## 1. POJEM SAMOSPRÁVY...

Není zde prostor – a zřejmě ani potřeba – opakovat řadu všech možných definic a pojetí samosprávy jako takové.<sup>2</sup> Můžeme zde proto vyjít ze základní teze, podle níž samosprávou rozumíme část veřejné správy realizované subjektem odlišným od státu (typicky veřejnoprávním svazem – korporací) svým jménem a na svou odpovědnost.

Pojmově jde o subjekt s právem hospodaření s vlastními prostředky a s členskou základnou, mezi jejíž práva patří možnost se určitým způsobem podílet na spolurozhodování o záležitostech samosprávného celku (tzv. členský princip), a to zpravidla buď přímo, anebo nepřímo prostřednictvím orgánů samosprávného celku, jejichž složení může členská základna zcela či alespoň částečně ovlivnit (typicky uplatněním volebního principu). Současná správní teorie pak u členského principu identifikuje zejména dvě jeho složky. V prvé řadě členským principem chápe samotný fakt existence personální složky samosprávného subjektu.<sup>3</sup> V řadě druhé je pak u něj zdůrazňována klíčová role činnosti členů korporace, která spočívá nejen v její celkové správě a účasti na jejím řízení, ale také tvorbě vůle samosprávného celku jako takové.<sup>4</sup>

Samosprávný subjekt za účelem správy vlastních záležitostí typicky disponuje autonomií – právem autonomní normotvorby – v podobě možnosti regulovat svou agendu vlastními (primárními) abstraktními akty, tj. předpisy.<sup>5</sup>

Pro samosprávný subjekt je v neposlední řadě také charakteristické, že státu není subordinálně podřízen, ale „pouze“ podléhá jeho specifické dohledové (dozorčí) činnosti. Jde tedy o decentralizovanou veřejnou správu představující tradiční institucionální protipól ke správě státní, kterou je třeba striktně odlišovat od útvarů toliko vertikálně dekoncentrovaných,<sup>6</sup> na něž byla delegována pravomoc a působnost z útvaru vyššího v rámci téhož subjektu.

## 2. ... A PŘETRVÁVAJÍCÍ PROBLÉM JEJÍ TYPOLOGIE

Již o poznání komplikovanější je téma možné typologie samosprávy, respektive subjektů samosprávou nadaných (tj. samosprávných). V prvé řadě je otázkou, zda je možno o „typech samosprávy“ vůbec hovořit. Chceme-li totiž vymezit typologii určitého právního institutu či jakéhokoliv prvku, je vždy nejprve třeba stanovit kritéria, podle nichž tak budeme činit. Současná – ale ani rakouská či meziválečná – správní věda však toto základní pravidlo ne zcela respektuje a ono kritérium pro členění samosprávy vlastně nezná. Důsledkem toho je, že dříve ani dnes v literatuře nenacházíme jednotný přístup ke klasifikaci samosprávy a označení jejích možných typů.

Pražák samosprávu dělí primárně na vrchnostenskou, spočívající v účasti laického prvku na správě veřejných záležitostí (pro níž se v naší literatuře později vžilo označení

<sup>2</sup> Některé shrnuje například SLÁDEČEK, V. O (neúzemní) samosprávě. In: V. Jirásková – R. Suchánek (eds.). *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 522 an., ale i mnozí další.

<sup>3</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 257.

<sup>4</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 101.

<sup>5</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 187.

<sup>6</sup> K tomuto pojmu viz třeba MEYER, P. In: *L'Administration publique, Recueil de textes préparés sous les auspices des Instituts belge et français des sciences administratives*. Paris: Librairie Armand Colin, 1971, s. 129, 130.

samospráva v politickém smyslu), která se však – i podle něj – v našich podmínkách příliš neujala, a samosprávu korporacní, realizovanou samosprávnými korporacemi, mezi nimiž za nejdůležitější považuje korporace samosprávy místní, které dokonce dospěly ve „správní organismy“ (ve smyslu organické součásti veřejné správy).<sup>7</sup> Mezi ostatní samosprávné korporace pak na jedné straně řadí korporace zřízené k obstarávání dotčených správních funkcí (vodní družstva, živnostenská společenstva, honební společenstva, silniční výbory atp.), na straně druhé pak hovoří o komorách s především poradními funkcemi (Zemská rada železniční, Zemská komise živnostenská, Divadelní komise bezpečnostní v Praze atp.).<sup>8</sup> Obecná kritéria k dělení samosprávy však nenabízí.

I autoři navazující na Pražáka vycházejí především ze základního dělení samosprávy na samosprávu územní a samosprávu „další“. Nejen že se však v jejich pojetí toto členění dál nijak výrazněji nezpřesňuje, ale i variabilita tohoto členění postupem doby dále spíše roste, než že by se zmenšovala, respektive precizovala. Hoetzel dělí samosprávu na územní a zájmovou, jako samosprávu *sui generis* připouští i samosprávu národnostní<sup>9</sup> (o které také hovoří a zářnou budoucnost jí předvídá Merkl<sup>10</sup>). Z duality samosprávy územní a zájmové pak vychází po druhé světové válce například i Pošvář.<sup>11</sup>

V socialistické právní vědě by si reflexe pojmu samosprávy zasloužila obsáhlejší pojednání, pro které tu však není prostor. Na tomto místě jen obecně zmíníme, že i za dob demokratického centralismu nebyl pojem samosprávy – alespoň deklarativně – zcela neznámý a někteří autoři, nezřídka inspirováni zahraničními úpravami dalších socialistických zemí, nejen že hovořili o nezbytnosti samosprávy, ale dokonce pracovali i s náznaky její typologie.<sup>12</sup>

Je však třeba mít neustále na paměti tehdejší specifické pojetí a chápání pojmu samosprávy. Zejména po roce 1967, kdy byl přijat poslední zákon o národních výborech, se o samosprávě hovořilo zejména ve spojitosti se „samostatnou působností národních výborů“, při jejímž výkonu národní výbory podléhaly pouze zákonům a jiným právním předpisům, nikoliv však svým nadřazeným složkám. Dobová literatura o této konstrukci sice hovořila jako o „jedné z teoretických výchozích koncepcí místní samosprávy“, zdůrazňovala přitom ale také značně zdrženlivě, že pojem „místní samosprávy v podmínkách socialistické společnosti – používaný i v některých stranických a státních dokumentech – je však teprve na počátku teoretického zpracování“.<sup>13</sup> Jen o několik let později již ale například Hendrych uvádí, že „zkušenosti potvrzují, že samostatná působnost národních výborů tvoří ve skutečnosti se státněsprávní činností nedělitelný celek, nehledě na to, že některé otázky samostatné působnosti přesahují možnosti obce, okresu i kraje a jejich komplexní řešení si vyžaduje přímo celostátní koordinaci (např. ochrana a tvorba životního prostředí)“.<sup>14</sup> Ještě o dekádu později pak Boguszak stále upozorňuje na fakt, že

<sup>7</sup> PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní, část první: všeobecná část práva správního*. Praha: Nákladem jednoty právnícké, 1905, s. 62.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 63–81.

<sup>9</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo, část všeobecná, druhé přepracované vydání*. Praha: Melantrich, 1937, s. 176.

<sup>10</sup> MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno: Nakladatelství Orbis, 1932, s. 201.

<sup>11</sup> POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946, s. 39.

<sup>12</sup> Viz třeba MIKULE, V. Úloha samosprávy v demokratické veřejné správě. *Právník*. 1969, č. 4, s. 211 an.

<sup>13</sup> SOJKA, A. In: V. Pavlíček (ed.). *Společenská státní výstavba. Díl I*. Praha: Ústav státní správy, 1970, s. 203, 204.

<sup>14</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Základy československé socialistické státní správy*. Praha: Ústav státní správy, 1977, s. 199.

problematika pojmu „samospráva“ v zákoně o národních výborech dosud „*nebyla zcela uspokojivě vystižena*“ a dodává, že „*pojem ‚samosprávný‘, použitý v zákoně o národních výborech, je třeba vykládat ve smyslu rozvoje socialistické demokracie (národní výbory jako nejširší forma účasti občanů na správě veřejných věcí), tedy ve smyslu ‚lidové správy‘ (lid spravuje sám sebe) v místech, tj. územních obvodech (obcích, resp. městech, okresech, krajích)*“.<sup>15</sup> Tím spíše pak nebyla prioritní ani otázka typologie samosprávy.

Současní autoři pak vycházejí opět spíše z klasického (meziválečného a rakouského) pojetí, a tedy i členění samosprávy. Hendrych hovoří o samosprávě územní, zájmové a o institucích, které „*vykazují jen některé samosprávné znaky*“,<sup>16</sup> Sládeček pak vedle územní a zájmové samosprávy ještě uvádí samosprávu „*ostatní*“.<sup>17</sup> Z tohoto trendu výrazně nevystupuje ani Průcha, který vedle samosprávy územní pracuje s „*profesní a zájmovou*“ samosprávou a který navíc ještě v rámci zájmové samosprávy zdůrazňuje rozdíl mezi (profesními) komorami a společenstvy spočívající v povinném, respektive nepovinném členství.<sup>18</sup>

Je evidentní, že základní dělicí linie mezi jednotlivými typy veřejné samosprávy se vine podél duality územní samosprávy a samosprávy „jiné“, která však již bývá označována a dále typově vymezována různě. Lze konstatovat, že i nejrespektovanější autoři tak mnohdy činí bez podrobnějšího vyjasnění kritérií svého dělení či hledisek, podle nichž by vůbec bylo možno samosprávu členit. Dokonce ani publikace na samosprávu výslovně zaměřené se kritérii jejího členění zpravidla výrazněji nezabývají. Částečně by bylo možno je identifikovat snad jen v některých pojmových znacích neúzemní samosprávy,<sup>19</sup> která však v současné doktríně bezpochyby nedosahuje Pražákem hypoteticky připouštěné dominance nad samosprávou územní.

Pokusíme-li se vymezit kritéria, podle nichž správněprávní teorie při vytváření druhů samosprávy, respektive při její typologizaci, postupuje, dojdeme k hypotéze, že doktrína k tomuto účelu používá kumulativně více hledisek. Zároveň jsme nuceni připustit, že doktrína postupovat jinak pravděpodobně ani nemůže. A která kritéria tak připadají v úvahu?

Jedním z nejzřejmějších hledisek se jí evidentně zdá být „*cíl*“ správy. Samospráva územní spravuje veřejné záležitosti týkající se určitého teritoria, zatímco samospráva zájmová či profesní řeší agendu související s výkonem (realizací) společného zájmu nebo profese. Toto hledisko se však vyznačuje tou nevýhodou, že stejně by se dalo říct, že i lidé žijící na určitém území mají společný „*zájem*“ o jeho řádnou správu. Ze samosprávy územní by se pak stala samospráva zájmová a toto kritérium by tak vlastně přestalo být jakkoliv užitečné.

<sup>15</sup> BOGUSZAK, J. *K soudobým vývojovým tendencím národních výborů*. In: V. Němec (ed.). *Studie a informace – ročník XX. Sborník příspěvků přednesených na rozšířeném zasedání katedry správního práva PF UK konané u příležitosti 40. výročí osvobození ČSSR Sovětskou armádou*. Praha: Ústav státní správy, 1986, s. 25.

<sup>16</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo*, s. 167, 168.

<sup>17</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 311, SLÁDEČEK, V. In: V. Jirásková – R. Suchánek (eds.). *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 522.

<sup>18</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. Brno – Plzeň: Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 69, 184, 185.

<sup>19</sup> KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 339 an. Z časopiseckých zdrojů pak podobně například LIPERTOVÁ, Š. *Některé otázky zájmové samosprávy a její činnosti. Správní právo*. 2010, č. 3, s. 158.

Proto je třeba pomoci si dalším rozlišovacím znakem, jímž by mohlo být „kritérium určení množiny členů samosprávných korporací“ – v případě územní samosprávy je jím trvalý pobyt, v případě samosprávy zájmové (profesní) společný zájem či příslušnost k představitelům konkrétní profese. I zde se nám nicméně obě kritéria prolínají, neboť i členové zájmové samosprávné korporace musejí být (přínejmenším částečně) určení i teritoriálně – například územím státu (Česká republika) či nadstátního celku (Evropská unie) – čímž přesné kritérium k dělení samosprávy opět do jisté míry ztrácíme.

S tím úzce souvisí i případné hledisko pro vymezení typu samosprávy prostřednictvím těch, vůči nimž může samosprávný celek uplatňovat své vrchnostenské pravomoci. Ani to nám ale příliš nepomůže. V případě územní samosprávy to totiž jsou jak ti, kdo se nachází uvnitř hranic územního samosprávného celku, stejně jako ti, kdo jsou občany územního samosprávného celku, aniž by se na jeho území aktuálně zdržovali. V případě zájmové samosprávy jsou možnými adresáty autoritativních pravomocí samosprávného celku primárně příslušníci dané profese (členové korporace), mohou jimi však být i osoby stojící vně tohoto celku (typicky kandidáti o členství v samosprávné korporaci). Ani toto kritérium tedy pro vymezení rozdílů mezi jednotlivými typy samosprávy bez dalšího použít nelze.

Podobně bychom mohli formulovat kritériální tezi o věcném hledisku (samo)správy – „všeobecnost“ územní samosprávy tak postavit do protikladu k „věcné specializaci“ samosprávy zájmové. Toto hledisko by však – kromě toho, že samotné pojmy správy „věcně všeobecné“ a „věcně specializované“ jsou nemálo vágní a nepřesné – jakékoliv dělení vlastně jen zkomplikovalo. Nejen že by totiž podle něj nebylo možno používat tradiční pojmy „územní“, „zájmová“ či „profesní“ pro jejich přílišnou konkrétnost nevyplývající z dělicího kritéria, ale prakticky nic by nevyhovovalo ani o charakteru jednotlivých typů samosprávy jako takových.

Dalšími možnými kritérii by pak mohlo být nucené, či naopak volné členství v samosprávné korporaci, výdělečný či nevýdělečný charakter samosprávné činnosti atd. Tato kritéria lze však vnímat přínejlepším jako doplňková k bližší charakteristice již vymezených typů samospráv, už proto, že než jako příčiny rozdílů mezi oběma typy veřejných samospráv se nám tyto zdají být spíše jejich důsledky a projevy. Coby hlediska ke stanovení hranic mezi těmito jednotlivými typy je však opět příliš aplikovat nelze.

Můžeme tedy uzavřít, že správněprávní doktrína o kritériích dělení veřejné samosprávy příliš nehovoří právě z toho důvodu, že vymezení přesných a jednoznačných hledisek, která by umožňovala samosprávu členit, je v zásadě nemožné. Z výše nastíněné typologie samosprávy je sice možno některá kritéria deduktivně vyvodit, nikdy je ale nelze použít odděleně (žádné z nich není použitelné samo o sobě) a vždy mohou být použita pouze jako ve vzájemné souvislosti a spíše jako „náznaky“ toho, jakým způsobem jednotlivé typy samosprávy členit.

### 3. POJIŠŤOVNY JAKO SOUČÁST NEÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY?

V současné doktríně panuje víceméně samozřejmá shoda na pojetí územní samosprávy, stejně jako na existenci dalších – neúzemních – samosprávných entit ve veřejné správě. Ty už ale různé zdroje (respektive různí autoři) označují různě – hovoří o nich jako o subjektech samosprávy osobní, zájmové, profesní či prostě „ostatní“, respektive

o institucích vykazujících některé samosprávné znaky, a často však také výslovně připouštějí, že toto dělení není dogmatické a jednoznačné. Ambicí tohoto textu není snaha o zavedení „pořádku“ do této typologie (neboť by zřejmě nevedla k ničemu jinému než k vytvoření další z mnoha typologií), ale spíše o zmapování toho, co do sféry veřejné samosprávy ještě řazeno být může a co již spíše ne.

Podnětem následujících úvah je především připuštění právě oněch institucí vykazujících „některé samosprávné znaky“, jak o nich hovoří Hendrychova učebnice správního práva.<sup>20</sup> Ta totiž mezi tyto instituce řadí (pravděpodobně<sup>21</sup>) i Všeobecnou zdravotní pojišťovnu České republiky (VZP). Tentýž autor ji pak v jiném svém díle podobně řadí do kategorie „subjektů, které nelze označit jako samosprávné nebo jako plně samosprávné“,<sup>22</sup> což vyjadřuje přibližně totéž.

Jak již bylo zmíněno, Pražák ve své přednášce *O pojmu a povaze samosprávy* v roce 1897 zmínil i nemocenské a úrazové pojišťovny a zařadil je mezi subjekty samosprávy. Podobně (a mnohem podrobněji) tak učinil i o několik let později ve svém již posmrtně vydaném díle mapujícím vybrané oblasti zvláštní části tehdejšího správního práva.<sup>23</sup> Zde dovedl, že například úrazové pojišťovny zřízené ministerským nařízením č. 11 z roku 1889, jež měly charakter veřejnoprávních korporací, nebyly „ústavy státními nýbrž samosprávnými korporacemi“.<sup>24</sup> Měly vlastní stanovy (byť tyto v konečné podobě schvalovalo ministerstvo) a jejich členy byli jednak podnikatelé (respektive jejich závody) podléhající pojištění podle územního obvodu pojišťovny (byly zřízeny na základě zemského uspořádání), jednak dělníci a výkonní úředníci v těchto závodech zaměstnaní a k pojištění zavázání. Členové pojišťovny volili její představenstvo (po třetině podnikatelé, pojištěnci a na návrh místodržitele ministr vnitra), které ji řídilo. Představenstvo si pak ze svého středu volilo starostu a jeho náměstka.<sup>25</sup> Podobná úprava pak byla i v případě nemocenského pojištění – i okresní nemocenské pokladny byly dle Pražáka „co do právní své povahy [...] korporacemi samosprávnými“.<sup>26</sup> Lze tedy i v případě dnešních pojišťoven hovořit o samosprávných subjektech, nebo alespoň o subjektech „s některými samosprávnými prvky“?

Obecná doktrína na tuto otázku explicitní odpověď nedává. Pojišťovny nejsou v hledáčku zvýšeného zájmu současných představitelů správní doktríny, respektive jejich publikací představujících její klíčové opory. Výše citovaná zmínka o Všeobecné zdravotní pojišťovně ČR s náznakem její právní povahy v Hendrychově učebnici správního práva je v tomto ohledu spíše výjimkou.<sup>27</sup>

<sup>20</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*, s. 167.

<sup>21</sup> Dikce knihy zde bohužel není zcela jednoznačná. Uvozující odstavec totiž hovoří o institucích, které „*nejsou samosprávné nebo vykazují jen některé samosprávné znaky*“ a následně vyjmenovává některé součásti veřejné správy. Z textu samotného tak ale není bez pochyb patrné, do které z těchto dvou pojmově odlišných kategorií tyto následně uváděné instituce vlastně řadí.

<sup>22</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda*, s. 158.

<sup>23</sup> PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní, část druhá: nástin zvláštní části práva správního*. Nákladem jednoty právnické, Praha, 1906.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 347.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 347, 349.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 353, 354.

<sup>27</sup> Sládeček ji bez dalšího uvádí ve „zbytkové“ kategorii „ostatních vykonavatelů veřejné správy“ (SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 309). Drobnou zmínku o VZP nacházíme i v překvapivě obsáhlém (v poročích k celkovému rozsahu knihy) Kindlově pojednání o zdravotních pojišťovnách in: KINDL, M. – KRAMÁŘ, K. – RAJCHL, J. – TELECKÝ, D. *Základy správního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 111, 112.

Pojišťovnictví je do značné míry specifickou činností, která vyžaduje specifickou právní úpravu. Někdy se dokonce hovoří o pojišťovacím právu jako o kvazi-samostatném oboru práva.<sup>28</sup> Tato oblast právní regulace vedle svých soukromoprávních aspektů vykazuje i výrazné rysy veřejnoprávní. Ty se projevují nejen v nezbytnosti povolení k pojišťovací činnosti,<sup>29</sup> ale třeba i ve specifickém veřejnoprávním dohledu nad pojišťovacími činnostmi atp.

Nacházíme zde ale i pojišťovací subjekty, v jejichž postavení převažují prvky veřejného práva<sup>30</sup>, nebo které dokonce mají výhradně veřejnoprávní postavení. Kromě již zmíněné Všeobecné zdravotní pojišťovny sem můžeme radit třeba i Českou kancelář pojistitelů.<sup>31</sup> Jiné příklady, třeba Exportní garanční a pojišťovací společnost, a. s., však zase naopak dokládají, že veřejná sféra (typicky stát) může využívat k plnění specifických pojišťovacích úkolů i subjektů soukromoprávní povahy (které však již nejsou předmětem tohoto pojednání).<sup>32</sup>

Zkusme se nyní podívat na klíčové znaky obou veřejnoprávních subjektů z oblasti pojišťovnictví a pokusme se v nich identifikovat případné prvky veřejné samosprávy.

### 3.1 Všeobecná zdravotní pojišťovna

Všeobecná zdravotní pojišťovna byla zřízena zákonem, konkrétně pak zákonem č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky (§ 1 tohoto zákona). Je samostatnou právnickou osobou s právní subjektivitou (§ 2 odst. 2), která hospodaří s vlastním majetkem i majetkem jí svěřeným (§ 3).

Orgány pojišťovny, jejichž prostřednictvím je zajišťována účast pojištěnců VZP, jejich zaměstnavatelů a státu na řízení VZP, jsou Správní rada a Dozorčí rada (§ 17 odst. 1 a 2). Správní rada je tvořena 30 členy, přičemž deset z nich jmenuje a odvolává vláda ČR (na návrh ministra zdravotnictví) a dalších 20 volí a odvolává Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR podle principu poměrného zastoupení politických stran (§ 20 odst. 2).<sup>33</sup> Správní rada jmenuje a odvolává ředitele VZP coby její statutární orgán (§ 14 a 15 odst. 1 zákona).

Dozorčí radu tvoří 13 členů, z nichž tři jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra financí, ministra práce a sociálních věcí a ministra zdravotnictví a deset volí a odvolává Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR podle principu poměrného zastoupení politických stran (§ 21 odst. 3). Správní rada a Dozorčí rada o některých otázkách rozhodují na společném zasedání svolaném ředitelem VZP (§ 22).

<sup>28</sup> K pojetí této právní subdisciplíny viz například také KARFÍKOVÁ, M. – PŘÍKRYL, V. a kol. *Pojišťovací právo*. Praha: Leges, 2010, s. 28 an.

<sup>29</sup> Viz například § 3 zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, v platném znění, § 4 zákona č. 227/2009 Sb., o pojišťovnictví, v platném znění atp.

<sup>30</sup> K problémům při rozlišování subjektů soukromoprávních a veřejnoprávních podrobněji viz například HURDÍK, J. *Právníkové osoby a jejich typologie*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 42.

<sup>31</sup> Tu mezi právníkové osoby veřejného práva – vedle VZP – řadí například i STAŠA, J. Hranice správní odpovědnosti. *Správní právo*. 2014, č. 1–2, s. 70.

<sup>32</sup> Stejně tak i hlubší rozbor důvodů, proč v některých případech zákonodárce zvolil cestu veřejnoprávních a v jiných zase soukromoprávních institucí, by již, jakkoliv by byl nepochybně zajímavý, výrazně přesahoval tematické zaměření tohoto textu.

<sup>33</sup> Podobný princip koneckonců nacházíme i v případě zaměstnaneckých pojišťoven (§ 10 odst. 3 zákona č. 280/1992 Sb. v platném znění).

Všeobecná zdravotní pojišťovna není podřízena státu, ale ústřední správní úřady – konkrétně pak Ministerstvo zdravotnictví v součinnosti s Ministerstvem financí – nad ní provádí státní dozor (slovy zákona „kontrolu“ – § 7a odst. 1). Kromě toho má pak VZP také povinnost každoročního zajištění ověření účetní závěrky a návrhu své výroční zprávy auditorem nebo právnickou osobou zapsanou v seznamu auditorů (§ 6 odst. 2), stejně jako podávat Ministerstvu zdravotnictví a Ministerstvu financí pravidelné zprávy o svém hospodaření (§ 8 odst. 1). Koneckonců i možnost ministerstev financí, práce a sociálních věcí a zdravotnictví jmenovat „své“ členy do Dozorčí rady pojišťovny je také svého druhu nepochybně institutem kontrolní povahy.

### 3.2 Česká kancelář pojistitelů

Podobně jako VZP i Česká kancelář pojistitelů (ČKP, případně jen „Kancelář“) byla zřízena *ex lege*, konkrétně pak zákonem č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Tento zákon představoval „v novodobé historii [...] jeden z nejvýznamnějších kroků, kterým došlo k transformaci zákonného pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorového vozidla na pojištění smluvní“.<sup>34</sup>

Vymezení kanceláře bylo v zákoně (§ 18 odst. 1) několikrát podrobeno změnám (podstatné byly zejména novely provedené zákony č. 47/2004 Sb. a 137/2008 Sb.). V současné době je charakterizována jako profesní organizace pojistitelů, která je právnickou osobou se sídlem v Praze, jež se pro potřeby zmíněného zákona považuje za tuzemskou pojišťovnu. Kancelář je od 1. 5. 2004, kdy nabyla účinnosti novela č. 47/2004 Sb., zapsána v obchodním, respektive spolkovém<sup>35</sup> rejstříku jako zájmové sdružení (právnická osoba zřízená zvláštním zákonem).

Členy ČKP jsou pojistitelé, tj. pojišťovny, které jsou v ČR oprávněny poskytovat pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorových vozidel. Jejich členství v ČKP vzniká ze zákona dnem nabytí právní moci rozhodnutí České národní banky, kterým jim bylo uděleno povolení k provozování pojištění odpovědnosti, případně dnem zahájení této činnosti v ČR pojistitelem z jiného členského státu EU. Vznik členství pojistitel Kanceláři pouze písemně oznamuje (§ 18 odst. 3).

Kancelář má v současné době 14 členů<sup>36</sup> tvořících shromáždění členů coby nejvyšší orgán ČKP (§ 20 odst. 1). Shromáždění volí a odvolává členy správní rady ČKP (její pětičlenný statutární orgán) a kontrolní komise ČKP (její tříčlenný kontrolní orgán). Správní rada volí a odvolává výkonného ředitele ČKP, který je oprávněn právně jednat k zabezpečení působnosti Kanceláře a v době mezi zasedáními správní rady přijímat veškerá opatření a rozhodnutí nezbytná k zajištění řádné činnosti Kanceláře, pokud správní rada neurčí jinak (§ 19–23).

Nad vybranými činnostmi ČKP vykonává dohled Česká národní banka podle zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, v platném znění, a to od 1. 4. 2006, kdy „se stala orgánem vykonávajícím dohled nad finančním trhem (namísto Ministerstva financí, vykonávajícího

<sup>34</sup> PŘÍKRÝL, V. – ČECHOVÁ, J. Některé změny v pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. *Právní rádce*. 2004, č. 10, s. 49.

<sup>35</sup> WALDER, I. In: P. Hampel – I. Walder. *Zákon o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 94 an.

<sup>36</sup> Česká kancelář pojistitelů. Dostupné z: <www.ckp.cz>.



*do uvedené data státní dozor v pojišťovnictví*“.<sup>37</sup> Jak autoři komentáře upozorňují, výčet dozorovaných činností je sice v § 25 odst. 1 uveden taxativně, úplný však není – kromě toho také „Česká národní banka schvaluje statut České kanceláře pojistitelů a jeho změny, zástupce České národní banky je oprávněn účastnit se shromáždění členů České kanceláře pojistitelů a je oprávněn žádat o slovo, Česká národní banka má právo žádat o informaci o přijatých opatřeních na základě kontrolních zjištění Kontrolní komise České kanceláře pojistitelů“.<sup>38</sup>

### 3.3 Samosprávné prvky

Je patrné, že v konstrukci, respektive institucionálním pojetí obou zmíněných institucí se objevuje řada klíčových prvků typických pro subjekty veřejné samosprávy.

Zákon o Všeobecné zdravotní pojišťovně ČR výslovně uvádí, že prostřednictvím orgánů VZP je zajišťována účast pojištěnců (vedle dalších subjektů) na řízení pojišťovny, což je nepochybným projevem členského principu (jakkoliv v poněkud atypické podobě). Totéž lze pak konstatovat i v případě ČKP – zákon každému členovi Kanceláře nejen že zakotvuje právo účasti na Shromáždění členů, ale účastí jejich nadpoloviční většiny dokonce podmiňuje usnášeníschopnost tohoto orgánu. Navíc zde – na rozdíl od VZP – lze hovořit i o nuceném členství vznikajícím přímo ze zákona, což je i ve srovnání se subjekty například profesní samosprávy konstrukcí „pevněji“ zakotvující členský princip ve struktuře ČKP.

Většina členů klíčových orgánů VZP, tedy Správní rady a Dozorčí rady, je do svých funkcí volena, a to Poslaneckou sněmovnou na základě poměrného zastoupení politických stran. To je zřejmý projev důrazu na volební princip v ustavování orgánů veřejnosprávních subjektů, zde v kombinaci s opět ne zcela běžným imperativním mandátem volených členů, které má sbor volitelů možnost kdykoliv odvolat. Podobně je konstruován i způsob ustavování členů správní rady ČKP, byť v tomto případě zákon – vcelku logicky – nezdůrazňuje nezbytnost poměrnosti volby.

V neposlední řadě je pak třeba zdůraznit, že jak VZP, tak ČKP jsou *expressis verbis* samostatné právnické osoby s vlastní právní subjektivitou. Nejsou nikomu instančně podřízeny, nad jejich činností (respektive některými jejich činnostmi) toliko provádí kontrolu na jedné straně stát prostřednictvím svých ústředních správních úřadů (vůči VZP), na straně druhé Česká národní banka jako veřejnoprávní subjekt v rámci výkonu kompetencí správního úřadu<sup>39</sup> (ve smyslu § 1 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, v platném znění).

Zdá se tak být zřejmé, že v případě obou těchto subjektů jsou naplněny – byť někdy snad trochu zvláštním způsobem – klíčové prvky typické pro subjekty veřejné samosprávy. Přesto je na místě položit si otázku, zda naopak neexistují i důvody, které by zařazení VZP a ČKP do této skupiny subjektů veřejné správy mohly zpochybnit. Zde je třeba připustit, že nejméně dva takové znaky, které oběma zmiňovaným institucím chybějí, bychom zřejmě nalézt mohli.

<sup>37</sup> JANDOVÁ, L. – VOJTEK, P. *Zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 345–346.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 345–346.

<sup>39</sup> K tomuto blíže viz také například RÝDL, T. – BARÁK, J. – SAŇA, L. – VÝBORNÝ, P. *Zákon o České národní bance. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 148 an.

V prvé řadě jde o jeden z patrně nejdůležitějších faktorů veřejné samosprávy, a tím je existence veřejnoprávních oprávnění (autoritativních pravomocí), jimiž by tyto dva subjekty disponovaly. Obě pojišťovny totiž ve své činnosti realizují především soukromoprávní jednání (byť s některými veřejnoprávními prvky, mezi něž můžeme řadit například fakt, že prostředky získávané v systému zdravotního pojištění mají charakter veřejných prostředků atp.). Nicméně přinejmenším v případě VZP lze ve světle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění hovořit o některých rozhodovacích pravomocích, jejichž autoritativní povahu zákon podtrhuje, kromě jiného i tím, že výslovně uvádí, že na rozhodování VZP v řadě otázek se vztahují předpisy o správním řízení (§ 53). Charakter právnické osoby, jíž zákon svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, Všeobecné zdravotní pojišťovně přiznala i soudní judikatura<sup>40</sup> (byť tak učinila ve vztahu k již neplatné právní úpravě<sup>41</sup>).

Je však třeba připustit, že u České kanceláře pojistitelů obdobná typicky vrchnostenská oprávnění příliš nenacházíme. Mezi jejími úkoly sice jsou aktivity evidenční, koordinační, kontraktační či informační (a to nejen vůči motoristům, ale i vůči orgánům veřejné správy), pravomocemi v pravém slova smyslu však ČKP nedisponuje. I pokud ČKP například zjistí, že po zániku pojištění odpovědnosti z provozu vozidla nebyla na toto vozidlo uzavřena nová pojistná smlouva, má sice povinnost toto oznámit příslušnému evidenčnímu orgánu prostřednictvím registru silničních vozidel (§ 15 odst. 6 zákona č. 168/1999 Sb. v platném znění), případně správní řízení navazující na tento úkon (§ 15 odst. 11) však již vede příslušný orgán evidence, a nikoliv Kancelář. Spíše pro zajímavost zde pak můžeme zmínit, že Pražák ani nepovažoval vrchnostenskou moc za nezbytný znak veřejných korporací – uváděl o ní, že ji „*shledáváme sice pravidelně při korporacích veřejných, avšak proto přec ještě za rozhodné pokládati [ji] nemožno; vrchnostenské moci postrádají [...] leckteré korporace veřejné*“.<sup>42</sup> Vycházel při tom ze své typologie (samo)správných subjektů připouštějící i jejich toliko „poradní“ funkci, a tedy i povahu.

Druhé otazníky může vyvolávat případné hledání práva autonomie, tj. autonomní normotvorby, těchto samosprávných subjektů. Jakkoliv je problematika autonomních předpisů územních samosprávných celků materií, jíž se teorie i praxe intenzivně věnují,<sup>43</sup> v případě subjektů neúzemní samosprávy je tato pozornost výrazně nižší a její výsledky také nejednoznačnější.<sup>44</sup> V současné době je nicméně autonomie považována za jeden z typických průvodních znaků subjektů veřejné samosprávy<sup>45</sup> a VZP ani ČKP klasickým právem autonomie ve smyslu možnosti vydávání statutárních předpisů nedisponují.

<sup>40</sup> Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 5. 1995, sp. zn. 7 A 68/95-4.

<sup>41</sup> Především k zákonu č. 550/1991 Sb., o všeobecném zdravotním pojištění.

<sup>42</sup> PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část první. Ústava obecní*. Praha, 1895, s. 5.

<sup>43</sup> Za mnohé například VEDRAL, J. *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 1999; KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003 či KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. Praha: Linde, 2008 a mnozí jiní.

<sup>44</sup> Viz například DVOŘÁČEK, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*, 2006, č. 24, s. 882 an., na který nesouhlasně reagoval SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*, 2008, č. 4, s. 130 an. Ze starších příspěvků lze zmínit například ještě článek KOUDELKA, Z. Zájmová samospráva a její předpisy. *Bulletin Advokacie*, 2001, č. 5, s. 8 an., z těch historických pak nacházíme drobnou zmínku k této problematice i například ve spisku GRUBER, J. *O komorách obchodních a živnostenských*. Praha: Nákladem obchodní a živnostenské komory, 1904, s. 14 atd.

<sup>45</sup> Také viz například LIPERTOVÁ, Š. *Některé otázky*, s. 158.

Částečně to lze zřejmě vysvětlit tím, že ani v jednom případě nejde o typické veřejnoprávní korporace, s nimiž bývá decentralizovaná normotvorba tradičně spojována.<sup>46</sup> Zejména v případě VZP budou případné korporativní prvky problematické, neboť stávající teorií je považována buď za samostatný veřejný ústav,<sup>47</sup> případně za veřejný ústav či „jinou právnickou osobu“ pověřenou výkonem veřejných funkcí.<sup>48</sup>

Pouhá absence práva autonomie (nebo jen jeho velmi specifická, tj. omezená podoba) nicméně nemusí být ani u jiných institucí překážkou pro jejich řazení do kategorie neúzemní samosprávy. Pro příklad lze uvést Hospodářskou komoru ČR a Agrární komoru ČR, které mohou přijmout jen zákonem výslovně určené statutární předpisy, a to svůj statut, jednací, volební a příspěvkový řád komor.<sup>49</sup> Nejen že toto jsou jediné předpisy, které musejí členové těchto komor výslovně dodržovat, ale jejich přijetí musí následně také potvrzovat vláda ČR (§ 6 odst. 2 písm. b) a § 20 zákona č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, v platném znění].

## ZÁVĚR

Jak Všeobecná zdravotní pojišťovna, tak Česká kancelář pojistitelů se v rámci tradičního rozdělení subjektů veřejné správy nachází na pomyslné typologické hranici mezi jednotlivými kategoriemi.

Na jednu stranu u nich lze nepochybně identifikovat některé z tradičních prvků typických pro samosprávné jednotky, což koneckonců v případě VZP přinejmenším část správní doktríny do jisté míry připouští. Vedle vlastní právní subjektivity a nepodřízenosti vyšší autoritě jde zejména o uplatnění volebního principu v obsazování klíčových (vůletvorných) orgánů, coby jednoho z projevů členského principu, navíc v kombinaci s – přinejmenším v jednom případě explicitně zdůrazněnou – zásadou proporcionality zastoupení. Stejně tak i podoba dohledu nad činností obou sledovaných subjektů se svým pojetím v řadě aspektů nápadně podobá tradiční konstrukci státního dozoru nad samosprávou, jak jej známe ze sféry územní nebo v některých případech i profesní samosprávy.

Na straně druhé je třeba připustit, že některé znaky neúzemní samosprávy jsou oslabeny, nebo dokonce zcela chybí. Všeobecná zdravotní pojišťovna sice disponuje – coby poskytovatel zdravotního pojištění – některými veřejnoprávními pravomocemi, v případě Kanceláře toto však již konstatovat nemůžeme. Za zcela absentující lze pak považovat prvek práva autonomie, jímž – v jeho klasickém vnímání – ani jedna z institucí nedisponuje. To je zřejmě možno přičítat, mimo jiné, i jejich ne zcela jasné zařaditelnosti do kategorií typů subjektů veřejné správy. Nepochybně se sice nejedná o veřejnoprávní korporace v pravém slova smyslu, nicméně volební princip – evidentní v obou případech – je pak zase tradičně nazírán jako spíše značně cizorodý prvek u veřejných ústavů, což je kategorie, která se vedle korporací přirozeně (a opět přinejmenším v případě VZP doktrínou i explicitně) nabízí.

<sup>46</sup> BERAN, K. *Právnické osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, s. 63, 64.

<sup>47</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda*, s. 158.

<sup>48</sup> KINDL, M. – KRAMÁŘ, K. – RAJCHL, J. – TELECKÝ, D. *Základy správního práva*, s. 112.

<sup>49</sup> Viz také STAŠA, J. In: D. Hendrych a kol. *Správní právo*, s. 301.

Při poměřování obou skupin znaků, které zmíněné instituce splňují a nesplňují, se spíše přikláníme k důrazu na tu první z nich. Všeobecnou zdravotní pojišťovnu i Českou kancelář pojistitelů bychom mezi subjekty s některými prvky samosprávy zřejmě řadili, a to navzdory „riziku“, že bychom tak vlastně připustili vcelku výjimečnou konstrukci samosprávných ústavů, respektive částečně samosprávných ústavů s některými korporativními prvky. Ani v tom by ale nešlo o nic zásadně nového – již na konci 60. let například Mikule připouštěl decentralizaci působnosti ve veřejné správě na fyzické osoby i na právnické osoby, přičemž z osob právnických výslovně uváděl hospodářské organizace (například podniky), rozpočtové organizace (ústavy národního zdraví, školy) či společenské organizace (obce, sdružení advokátů, Československý myslivecký svaz či Revoluční odborové hnutí).<sup>50</sup> Koneckonců i současní autoři připouštějí hybridní podoby některých subjektů veřejné správy (zde veřejných univerzit),<sup>51</sup> za prozkoumání by jistě stály třeba i případné samosprávné prvky ve stávajících konstrukcích například České televize či Českého rozhlasu (zejm. ve vztahu k jejich radám), které i teorie řadí do obdobné kategorie subjektů jako VZP.<sup>52</sup>

Jinou otázkou by pak bylo, zda již můžeme hovořit o „pojišťovací samosprávě“, anebo bychom měli ještě zůstat u všeobíhající samosprávy zájmové (či jen neúzemní). Méně „rizikový“ by v tomto případě byl jistě spíše druhý z obou přístupů, který však s sebou zároveň nese všechny již zmíněné nevýhody vyplývající z heterogenity dané skupiny.

Problém přesnější kategorizace zvolených veřejnosprávních institucí se však v širším pohledu zdá být organicky spjat s obecnější otázkou typologie samosprávných subjektů, respektive subjektů veřejné správy vůbec. Správní teorie totiž nejen že od Pražákových dob příliš nepokročila ve vymezení jasnějších kritérií umožňujících přesnější a jednoznačnější rozlišení samosprávných celků působících v rámci naší veřejné správy, ale dost možná také vždy ne zcela pružně zvládala a zvládá reagovat na novinky, které jí přináší legislativní vývoj (jakkoliv mnohdy pohříchu značně překotný).

Jistě nelze očekávat – a ani požadovat – aby každá nová součást veřejné správy, s níž zákonodárce přijde a kterou nebude možno jednoznačně podřadit do některé z již existujících kategorií, dostala své vlastní *ad hoc*, respektive *sui generis* typové označení. Správní teorie však také zároveň nesmí přehlížet dynamiku vývoje institucionálních součástí veřejné správy. Neměla by rezignovat na snahu o zařazení nových a/nebo méně tradičních subjektů do své typologie či přinejmenším na úsilí o zmapování alespoň klíčových prvků, jimiž se tyto subjekty vyznačují a podle nichž by bylo možné je typově rozčlenit. Pomoci v tom koneckonců částečně někdy mohou i historické prameny jako třeba texty prof. Pražáka. Dokladem tohoto přesvědčení a snahou o jeho naplňování by pak měl být i tento stručný příspěvek.

<sup>50</sup> MIKULE, V. *Úloha samosprávy*, s. 224.

<sup>51</sup> BERAN, K. *Právnické osoby*, s. 125.

<sup>52</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo*, s. 168.

## **The Concept, Nature and Forms of Non-territorial Self-government: the Self-government of Public Insurance Companies**

Jan Malast

*Abstract:* The paper deals with the issue of non-territorial self-government. It includes not only the general characteristics of self-governmental institutions in the public administration of the Czech Republic but also the problem of the typology of public authorities in our contemporary and historical literature, while attempting to define characters possibly contributing to improving this typology. Theoretical explorations are subsequently confronted with examples of two subjects in which is by doctrine admitted (at least partly, but not the more clearly) the existence of certain self-governmental aspects. Chosen examined subjects are the General Health Insurance Company and the Czech Insurers' Bureau as public institutions established by law in order to pursue specific activities in the field of public insurance (the choice of insurance companies was inspired by some texts of J. Prazak). The text is looking – by analyzing the legislation – at both these institutions for their eventual self-government elements and on the findings he attempts to classify them, respectively subsume them under some of the traditional categories of public administration bodies.

*Key words:* self-governmental institutions, classification of self-government, non-territorial self-government, General Health Insurance Company, Czech Insurers' Bureau