

HOSPODAŘENÍ VYBRANÝCH SUBJEKTŮ ZÁJMOVÉ SAMOSPRÁVY

DAGMAR STREJČKOVÁ

Masaryk University, Faculty of Education, Czech Republic

Abstract in original language

Článek se zabývá postavením a hospodařením vybraných subjektů zájmové samosprávy, a to se zaměřením na hospodaření s jejich majetkem. Vzhledem k tomu, že tyto subjekty hospodaří s veřejným majetkem, je nezbytné, aby právní úprava obsahovala instituty a pravidla, které zabezpečí, aby nedocházelo ke zneužití práva. Pozornost bude věnována zejména právní úpravě a postavení univerzity a některým profesním komorám jako veřejnoprávním korporacím s vlastním majetkem, které hospodaří podle vlastního rozpočtu.

Key words in original language

Zájmová samospráva; vysoká škola; profesní komory; hospodaření; veřejné vlastnictví; veřejnoprávní korporace; veřejný ústav.

Abstract

The article deals with the status and management of chosen subjects of self-governing interest groups with focus on managing their property. Since these subjects manage public property, legal regulation has to contain such legal institutes, i.e. bodies and rules, which can prevent the abuse of right. Attention will be paid especially to legislation and legal position of universities and some professional chambers. These entities are public corporations with their own property, which they manage according to their own budgets.

Key words

Self-governance of an interest group; university; professional chambers; management; public property; public corporation; public institute.

1. ÚVOD

V současné době se vedle státní správy a územní samosprávy setkáváme se samosprávnými veřejnoprávními korporacemi profesního a zájmového charakteru, zpravidla s postavením komor a společenstev, s vlastními samosprávnými orgány. Zatímco u dnes existujících komor převládá princip povinného členství, u společenstev se uplatňuje spíše princip dobrovolnosti. Vedle územních samosprávných celků mohou veřejnou správu vykonávat rovněž právní subjekty zájmové samosprávy, a to v rozsahu samostatné

působnosti a pravomoci svěřené jim zákonem.¹ V literatuře se lze setkat s označením tohoto typu samosprávných subjektů jako samosprávou zájmovou a profesní, přičemž používání těchto pojmů je nejednotné. Je možné se rovněž setkat i s vnímáním profesní samosprávy jako samosprávy profesních komor a zájmové samosprávy, která tvoří širší pojem, zahrnující rovněž samosprávu vysokoškolskou. Výstižnou charakteristikou by mohlo být vymezení negativní, při kterém by tento typ samosprávných subjektů mohl být označen jako samospráva neúzemní. V dalším textu bude použito označení „zájmová samospráva“ rovněž jako širší pojem, který v sobě obsahuje samosprávu profesní.

Při klasifikaci samosprávných subjektů bývají rozeznávány zejména samosprávné subjekty, které jsou založeny na územním (teritoriálním) principu, nebo na principu personálním (zájmovém). Hovoří se tedy o samosprávě územní, zájmové (personální, stavovské, profesní), bývají přiřazovány i příklady samosprávy ostatní. Ačkoliv je pojem „zájmová samospráva“ poměrně zažitý, není zcela přesný. Fakticky se vždy jedná o nějaký zájem určitého společenství, a to i v případě územní či jiné samosprávy.² Lze se setkat i s klasifikací, dle které je samospráva členěna na samosprávu územní, profesní, akademickou a hospodářskou.³ Vzhledem k tomu, že zájmová samospráva, na rozdíl od samosprávy územní, není vůbec v Ústavě České republiky zmíněna, lze se setkat i s pojetím, dle kterého se samosprávou rozumí pouze samospráva územní.⁴

V. Sládeček poukazuje na určité specifické rysy, které zájmovou samosprávu odlišují od samosprávy územní, které souvisejí zejména s výkonem (svobodného) povolání. Autor zmiňuje zejména jistou „exkluzivitu osobního substrátu“ zájmové korporace. Rovněž členství v zájmové korporaci předpokládá volní jednání uchazeče o členství, tedy určitý formální akt, kterým zájemce žádá o udělení členství. Na rozdíl od tohoto aspektu členství v územní korporaci vzniká bez dalšího na základě naplnění zákonem stanovených podmínek. Další podstatnou odlišností jsou některé další předpoklady nezbytné k získání členství v zájmové korporaci,

¹ Hendrych, D. et al: Správní právo. Obecná část, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 178, ISBN 978-80-7400-049-2.

² Sládeček, V.: O (neúzemní) samosprávě. In Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám, Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 529, ISBN 80-7201-487-0.

³ Filip, J.: Ústavní právo 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR, Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 1999, s. 489, ISBN 80-210-3032-6.

⁴ Sládeček, V.: O (neúzemní) samosprávě. In Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám, Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 529, ISBN 80-7201-487-0.

Samospráva územní je v Ústavě garantována v čl. 8, dle kterého se zaručuje samospráva územních samosprávných celků.

Z. Koudelka považuje za velmi „chabou“ ústavní zmínku o zájmové samosprávě v preambuli Listiny základních práv a svobod, ve které jsou uznány „samosprávné tradice našich národů“.

Koudelka, Z.: Zájmová samospráva a její předpisy. In Bulletin advokacie, 2001, č. 5, s. 9-18, ISSN 1210-6348.

jako je např. získání určitého vzdělání, vykonání profesních zkoušek nebo absolvování předepsané praxe. Na rozdíl od této podmínky se členem územní samosprávy může stát každý státní občan. Členové komor jsou vázáni nejen právními předpisy, jež upravují činnost dané komory, ale rovněž tzv. stavovskými předpisy, vnitřními předpisy korporace. Neméně důležitým znakem je existence dohledu, resp. kontroly, orgánů komory nad kvalitou výkonu povolání. S tímto aspektem souvisí zejména možnost kárného potrestání za porušení právních nebo i stavovských předpisů.⁵

Zájmová samospráva má následující charakteristické základy:

1. Zákonný základ jejího zřízení.

Subjekty zájmové samosprávy jsou zřizovány přímo zákonem jako veřejnoprávní korporace.⁶

2. Právní základ.

Subjekty zájmové samosprávy mají právní subjektivitu a mohou regulovat chování podrobených subjektů svými předpisy.⁷ U některých subjektů, zejména u profesní samosprávy, lze hovořit o obecné závaznosti těchto předpisů, ostatní mají povahu spíše interních normativních aktů.

3. Ekonomický základ.

Zájmová samospráva se vyznačuje rovněž tím, že má vlastní majetek a vlastní hospodaření. U vysokých škol jsou hlavním zdrojem příjmů jednak platby za studium (od státu či samotných studentů), u ostatních subjektů jsou zdrojem příjmů příspěvky členů.

4. Osobní základ.

Jako prvek veřejné správy se zájmová samospráva vždy vztahuje k osobám, především k osobám fyzickým.⁸ P. Havlan profesní komory řadí k veřejnoprávním korporacím „osobního typu“.⁹

⁵ Sládeček, V.: O (neúzemní) samosprávě. In Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám, Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 535, ISBN 80-7201-487-0.

⁶ Výjimku představují soukromé vysoké školy, které nejsou zřizovány přímo zákonem, ale jsou zřizovány na základě zákona soukromou iniciativou. Nutný je však státní souhlas.

⁷ Právní subjektivita subjektů veřejné samosprávy neplatí bezvýjimečně. Např. Univerzita obrany v Brně a Policejní akademie jsou sice státními vysokými školami, avšak nedisponují právní subjektivitou, jsou organizačními složkami státu.

⁸ Koudelka, Z.: Samospráva, Praha: Linde Praha, a.s., 2007, s. 339, ISBN 978-80-7201-665-5.

⁹ Havlan, P., Neumannová, H.: K profesním komorám jako subjektům vlastnického a jiných majetkových práv. In Právní zpravodaj, 2007, roč. 8, č. 4, s. 10-11, ISSN 1212-8694.

D. Hendrych chápe osobní korporaci jako subjekt, ve kterém se pojí členství s určitými vlastnostmi osoby, s příslušností k určité skupině povolání. Jedná se tedy o různé komory nebo zájmová sdružení, kterým zákon přiznává veřejnoprávní oprávnění.

Bližší k pojmu „osobní veřejnoprávní korporace“ viz Hendrych, D. et al: Správní právo. Obecná část, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 107, ISBN 80-7179-442-2.

Zájmová samospráva je reprezentována:

- profesními komorami s povinným členstvím,
- komorami s nepovinným členstvím,
- vysokoškolskou samosprávou.¹⁰

V příspěvku bude věnována pozornost vybraným subjektům profesních komor s povinným členstvím a vysokoškolské samosprávě.

Profesní komory jsou zákonem zřízené právnické osoby, které povinně sdružují osoby určitého povolání. Ačkoliv tyto autonomní samosprávné subjekty nemají ústavní zakotvení, každá profesní komora má svůj zákon, jímž byla zřízena. Vedle těchto „základních“ zákonů je činnost profesních komor upravena i dalšími právními předpisy, jakož i vnitřními předpisy, které vznikají v rámci jejich autonomní normotvorby.

Charakteristika zájmové samosprávy, konkrétně profesních komor s povinným členstvím, které sdružují samostatně výdělečné fyzické osoby v určitých povoláních, kde je značný veřejný zájem na jejich řádném výkonu, přinesl judikát Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 181/01 ze dne 16.4.2003, publikován pod č. 58, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 30): *„Ve zkoumaném případě jde o problematiku týkající se tzv. zájmové samosprávy, konkrétně profesních komor s povinným členstvím, sdružujících samostatně výdělečné fyzické osoby v určitých povoláních, kde je dán silný veřejný zájem na jejich řádném výkonu. Tyto komory jsou právními osobami veřejného práva, zřizované zákonem, vybavené oprávněním vydávat různé vnitřní předpisy pro komoru a její členy, kteří se jim musí s ohledem na povinné členství podříditi. Komora tak nad těmito členy – příslušníky určitého profesního stavu – vykonává určitá mocenská oprávnění, mezi něž typicky patří právě kárná pravomoc. Tato pravomoc však samozřejmě není bezbřehá, je regulována zákonem a proti rozhodnutí, které členu komory stanoví jakékoli povinnosti, musí být umožněno podat návrh na soudní přezkum.“*

Vymezení právní povahy univerzit se věnuje K. Beran, podle kterého se právní povaha univerzit musí zabývat mírou nezávislosti (autonomie) univerzit, která je jim dopřána při naplňování jejich poslání. Autonomie, či oprávnění k autonomní normotvorbě, je specifickým znakem veřejnoprávní korporace. Právě pravomocí k autonomní normotvorbě se veřejnoprávní korporace liší od ostatních soukromoprávních i veřejnoprávních subjektů. Univerzita je tak na jednu stranu vázána platným právem České republiky, na druhou stranu je však současně subjektem oprávněným k „nezávislé normotvorbě“. Realizaci akademické svobody lze sledovat právě v tom, že

¹⁰ Koudelka, Z.: Samospráva, Praha: Linde Praha, a.s., 2007, s. 339, ISBN 978-80-7201-665-5.

je univerzita oprávněna k vydávání vlastních předpisů. O právní povaze univerzity tak může vypovídat míra, jakou je univerzita delegována k autonomní normotvorbě. Tam, kde je univerzita oprávněna přijímat autonomní normy, vykazuje povahu veřejnoprávní korporace, na druhou stranu tam, kde je univerzita podřízena „nařízením“, bude mít spíše povahu veřejného ústavu. Dle K. Berana je tak tedy při odhalování právní povahy univerzit nutné brát zřetel, na jakou oblast se autonomie vztahuje – zda se jedná o otázky vědy a výuky, či zda se jedná o správu jejího majetku a přidělování zdrojů.¹¹

Jelikož má univerzita určité znaky státního ústavu a určité znaky veřejnoprávní korporace, je možné o ní mluvit jako o hybridním útvaru, který spojuje oba shora uvedené znaky. Právní povahu univerzity zřejmě nejlépe vystihuje H. J. Wolf, který uvádí, že univerzita je „*mixtum compositum*“, kde vedle sebe stojí státní ústav a veřejnoprávní korporace. Ve smyslu korporace znamená univerzita akademickou obec, která se sama a dle svého organizuje, je tvořena všemi členy akademické obce, tj. pedagogy a studenty. Nezávislost korporace spočívá zejména v možnosti autonomně organizovat studium, v oprávnění udělovat akademické hodnosti, vědecké tituly, v určování vnitřní organizační struktury i v oprávnění volit samosprávné akademické orgány. Univerzita ve smyslu veřejného ústavu je pak chápána jako zařízení, které disponuje personálními a věcnými prostředky pro zabezpečení svobodného pěstování vědy. Lze souhlasit s názorem K. Berana, dle kterého by mělo optimální uspořádání vztahu mezi ústavem a korporací zabránit, aby byly upřednostňovány jednotlivé, logicky si konkurující, materiální zájmy, a umožnit, aby se akademická svoboda mohla skutečně a plně rozvinout.¹²

Jedním z klíčových pojmů této problematiky je rovněž veřejné vlastnictví. Veřejným vlastnictvím obecně chápeme vlastnictví subjektů veřejné povahy. Může se jednat o stát, územní samosprávný celek, subjekt zájmové samosprávy, jinou veřejnoprávní korporaci aj. Petr Havlan tento subjekt veřejné správy označuje jako právnickou osobu veřejného práva, resp. obecně „veřejný subjekt“.¹³ Předmětem veřejného vlastnictví je věc určená k veřejným účelům. I u veřejného vlastnictví je však nutné zmínit podstatný předpoklad, kterým je to, zda příslušný subjekt má postavení vlastnický způsobilé právnické osoby a dále samozřejmě předpoklad toho, že sama věc může být předmětem vlastnického práva.¹⁴

¹¹ Beran, K.: Právnické osoby veřejného práva, Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 107, ISBN 80-7201-598-2.

¹² Tamtéž, s. 125-126.

¹³ Blíže viz Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 28-43, ISBN 978-80-7179-617-6.

¹⁴ Havlan, P.: Veřejný majetek, Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 10, ISBN 978-80-210-4742-6.

Vysokoškolská samospráva se plně realizuje na veřejných vysokých školách. V uzpůsobené podobě ji lze uplatnit na školách státních (vojenské¹⁵ a policejní¹⁶), tak i na soukromých vysokých školách. Mezi kritéria tohoto rozdělení vysokých škol patří způsob jejich vzniku a způsob financování. Státní vysoké školy nehospodaří s vlastním majetkem, nemají ani právní subjektivitu. Majetek, se kterým disponují, je majetkem státu.¹⁷ U soukromých vysokých škol jde o netypické působení samosprávy v právnické osobě soukromého práva. Nutnou podmínkou však je, aby soukromá vysoká škola měla státní souhlas a stát na ni přenesl část veřejné moci. V rozsahu statutu vysoké školy, který je registrován Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, mají akademické orgány soukromé vysoké školy právo na autonomii rozhodování, do které není oprávněn libovolně vstupovat ani vlastník.¹⁸ V článku bude pozornost věnována veřejným vysokým školám, které vymezuje zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen „zákon o vysokých školách“ nebo „ZVŠ“) v ustanovení § 2 odst. 2 jako právnickou osobu. Z hlediska zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku v platném znění, se jedná o právnickou osobu dle ustanovení § 18 odst. 2, písm. d), tj. jiné subjekty, o kterých to stanoví zákon.

P. Havlan označuje veřejnou vysokou školu jako typickou představitelku tzv. akademické samosprávy, a to zejména pro její samosprávné fungování neboli relativně samostatnou, s odpovědností za vlastní všestranný rozvoj spojenou činnost, která současně respektuje veřejný zájem.¹⁹ Veřejnou

¹⁵ Univerzita obrany v Brně.

¹⁶ Policejní akademie v Praze.

¹⁷ Výjimkou byla Policejní akademie, která měla až do 1. 1. 2001 právní subjektivitu, a to jako rozpočtová organizace státu dle ustanovení § 31 a 32 zákona č. 576/1990 Sb. (zrušenými rozpočtovými č. 218/2000 Sb.) a dle ustanovení § 95 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

¹⁸ Koudelka, Z.: Samospráva, Praha: Linde Praha, a.s., 2007, s. 364, ISBN 978-80-7201-665-5.

¹⁹ Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 221, ISBN 978-80-7179-617-6.

K pojmu „veřejný zájem“ srov. např.:

Průcha, P.: Správní právo. Obecná část, Brno: Masarykova univerzita v Brně a nakladatelství Doplněk, 2004, s. 52-53, ISBN 80-210-3350-9.

Hendrych, D. et al: Správní právo. Obecná část, Praha: C. H. Beck, 2003, s. 86, ISBN 80-7179-671-9.

Hoetzel, J.: Zájmy veřejné. In Hoetzel, J., Weyr, F. et al.: Slovník veřejného práva československého, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 577 –578.

Goulli, R.: Veřejný zájem: pozitivní přístupy a stručné ekonomické teze. In Malý, I. (ed.): Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 10 – 11, ISBN 80-210-2236-1.

Pomahač, R.: Průvodce veřejnou správou, Praha: ISV nakladatelství, 1999, s. 144, ISBN 80-85866-42-0.

vysokou školu vymezuje zákon o vysokých školách. V článku je na veřejnou vysokou školu nahlíženo jako na svébytný majetkový (majetkoprávní) subjekt, vstupující do takových právních vztahů, jejichž předmětem je majetek, resp. hospodaření a nakládání s ním, a kde subjekty, které do těchto vztahů s vysokou školou vstupují, jsou vůči ní v principiálně rovném postavení. Nicméně ačkoliv jde v jádru o soukromoprávní, typicky smluvní právní vztahy, nesou dle P. Havlana výrazné veřejnoprávní rysy.²⁰

2. HOSPODAŘENÍ

Zákon o vysokých školách vymezuje v ustanovení § 6 odst. 1 okruh činností, které spadají do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy. Do této působnosti náleží rovněž hospodaření veřejné vysoké školy a nakládání s majetkem v souladu se zvláštními předpisy, na které se v tomto článku zaměřuji.²¹ Do činností veřejné vysoké školy mohou státní orgány zasahovat jen v mezích zákona a způsobem zákonem stanoveným.²²

Majetek veřejné vysoké školy je v ZVŠ vymezen v ustanovení § 19, z čehož vyplývá rovněž vlastnická způsobilost veřejné vysoké školy. Dle tohoto ustanovení vlastní veřejná vysoká škola majetek potřebný k činnostem, pro které byla zřízena. Citované ustanovení rovněž obsahuje demonstrativní výčet toho, co může být majetkem veřejné vysoké školy. Jedná se o věci, byty a nebytové prostory, práva a jiné majetkové hodnoty. O nakládání s majetkem veřejné vysoké školy rozhoduje rektor nebo orgány nebo osoby, o nichž to stanoví statut veřejné vysoké školy. Zákon dále odkazuje na případy, ve kterých rozhodnutí rektora předchází písemný souhlas správní rady veřejné vysoké školy a dle ustanovení § 9 odst. 2 se k těmto úkonům vyjadřuje rovněž akademický senát veřejné vysoké školy. Správní rada tak může být chápána i jako jeden z kontrolních institutů, který může zabránit tomu, aby nedošlo ke zneužití práva. Souhlas je nezbytný k těmto úkonům:

- k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá nabýt nebo převést nemovité věci,

Grospič, J.: Stát a veřejný zájem v konstitucionalistice a ústavním právu. In Jirásková, V. (ed.): Konference 2001. Český stát a vzdělanost, Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 332 – 335, ISBN 80-246-0491-4.

²⁰ Havlan, P., Neumannová, H.: Veřejné vysoké školy jako subjekty vlastnického a jiných majetkových práv. In Právní rozhledy, 2006, roč. 14, č. 6, s. 199-205, ISSN 1210-6410.

²¹ Ustanovení § 6 odst. 1, písm. k) zákona o vysokých školách.

²² Ustanovení § 6 odst. 3 zákona o vysokých školách.

P. Havlan považuje samosprávnou působnost veřejné vysoké školy za obdobu samostatné působnosti územního samosprávného celku.

Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 222, ISBN 978-80-7179-617-6.

Srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, dle kterého může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

- k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá nabýt nebo převést movité věci, jejichž cena je vyšší než pětinasobek částky, od níž jsou věci považovány podle zvláštního předpisu za hmotný majetek,²³
- k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá zřídit věcné břemeno nebo předkupní právo,
- k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá založit jinou právnickou osobu, a k peněžitým a nepeněžitým vkladům do těchto a jiných právnických osob.²⁴

Vydání tohoto předchozího souhlasu je správní rada veřejné vysoké školy povinna oznámit do sedmi dnů od jeho vydání Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. Pokud by správní rada souhlas k těmto úkonům neudělila, případně pokud by nedošlo k oznámení ministerstvu, byly by tyto úkony neplatné.²⁵ Neplatným by zřejmě nebyl tento právní úkon v situaci, kdy by se k němu nevyjádřil akademický senát veřejné vysoké školy. Od územních samosprávních celků se veřejné vysoké školy rovněž odlišují v absenci povinnosti připojovat k listinám o právních úkonech doložku o schválení právního úkonu příslušným orgánem veřejné vysoké školy. P. Havlan upozorňuje na vhodnost této povinnosti u veřejných vysokých škol zejména ve shora taxativně stanovených případech, u kterých by nevydaný předchozí písemný souhlas správní rady způsobil neplatnost právního úkonu. Upozorňuje rovněž na odlišnost od právní úpravy nakládání s majetkem územních samospráv v nezakotvení povinnosti zveřejnit záměr k učinění některých majetkoprávních úkonů.²⁶ S. Plíva se přiklání k tomu, že písemný souhlas správní rady by měl být připojen jako příloha k vlastnímu právnímu úkonu, jelikož jde ve všech případech o smlouvy, které musí mít písemnou formu.²⁷ Za zmínku však stojí rovněž ta skutečnost, že souhlas správní rady není vyžadován u takových úkonů veřejné vysoké školy, jako jsou např. postoupení pohledávky, zřízení zástavního práva (zřízení zástavního práva k nemovitosti je z oprávnění veřejné vysoké školy zcela vyloučeno ustanovením § 20 odst. 3 zákona o vysokých školách), prominutí dluhu, výpůjčky, nájmy (movitých nemovitých věcí) aj. Dle P. Havlana a některých dalších autorů je výběr uvedený v ustanovení § 15 odst. 1 zákona o vysokých školách dosti nahodilý, a to zejména tím, že správní rada sice bude dávat souhlas např.

²³ Dle § 26 odst. 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, se hmotným majetkem rozumí „samostatné movité věci, popřípadě soubory movitých věcí se samostatným technicko-ekonomickým určením, jejichž vstupní cena (§ 29) je vyšší než 40 000 Kč a mají provozně-technické funkce delší než jeden rok.“

²⁴ Ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) až d) zákona o vysokých školách.

²⁵ Ustanovení § 15 odst. 6 a 7 zákona o vysokých školách.

²⁶ Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 227, ISBN 978-80-7179-617-6.

²⁷ Plíva, S.: Postavení veřejné vysoké školy v soukromoprávních vztazích. In Právo a podnikání, 1999, č. 5, s. 17, ISSN 1211-1120.

k prodeji nemovité věci bez ohledu na její hodnotu, ale souhlas se již nevyžaduje k např. mnohaleté nájemní smlouvě či smlouvě o výpůjčce, jejímž předmětem může být i nemovitost, a to opět zcela bez ohledu na její hodnotu. Diskutabilní je rovněž ustanovení § 15 odst. 2 písm. b), podle kterého se k rozpočtu správní rada pouze vyjadřuje, aniž by mohla jeho obsah ovlivnit.²⁸

Na tomto místě je vhodné upozornit i na další důležité pravidlo, obsažené v ustanovení § 15 odst. 5 zákona o vysokých školách, kterým se musí při svém schvalování řídit, a to, že správní rada právní úkon neschválí, je-li v rozporu s požadavkem řádného využívání majetku veřejné vysoké školy nebo jestliže by jí bylo ohroženo plnění úkolů školy. Co se týká jednotlivých právních úkonů, zákon veřejnou vysokou školu příliš neomezuje v tom, jaké právní úkony smí uzavírat. Některé však vyžadují dodržení jistých pravidel, resp. postupu, které jsou upraveny v ustanovení § 15 zákona o vysokých školách.²⁹ Ustanovení § 20 odst. 3 zákona o vysokých školách obsahuje výčet těch úkonů, které veřejná vysoká škola není oprávněna uzavírat.³⁰

Při hospodaření a nakládání s vlastním majetkem se veřejná vysoká škola řídí nejen právními předpisy, ale rovněž svými vnitřními předpisy. Těmito vnitřními předpisy jsou zejména statut vysoké školy, volební a jednací řád akademického senátu, vnitřní mzdový předpis, jednací řád vědecké (umělecké) rady, řád výběrového řízení akademických pracovníků, studijní a zkušební řád, stipendijní řád, disciplinární řád pro studenty a další předpisy, pokud tak stanoví statut veřejné vysoké školy.³¹ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy dohlíží na soulad těchto vnitřních předpisů s právními předpisy. Dozor je však vykonáván již při registraci vnitřního předpisu veřejné vysoké školy tímto ministerstvem, teprve touto registrací nabývá vnitřní předpis platnosti, jak stanoví ustanovení § 36 odst. 4 zákona o vysokých školách. Pokud by vnitřní předpis odporoval zákonu nebo jinému právnímu předpisu, ministerstvo by žádost o registraci rozhodnutím zamítlo. V případě, že zákonu nebo jinému právnímu předpisu odporuje některé opatření veřejné vysoké školy nebo její části a nestanoví-li zákon

²⁸ Havlan, P.: *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 228, ISBN 978-80-7179-617-6.

²⁹ Další výjimky jsou uvedeny např. v ustanovení § 19 odst. 3, § 20 odst. 3 zákona o vysokých školách.

³⁰ Veřejná vysoká škola není oprávněna k převzetí ručení za peněžitý dluh jiné osoby a ke zřízení zástavního práva k nemovitosti, dále se nemůže stát společníkem veřejné obchodní společnosti nebo komplementářem komanditní společnosti. Veřejná vysoká škola rovněž není oprávněna vkládat do obchodní společnosti nebo družstva nemovité věci nabyté do vlastnictví veřejných vysokých škol z vlastnictví státu, poskytnutý příspěvek podle § 18 odst. 3 a poskytnutou dotaci podle § 18 odst. 4. Podmínkou peněžitých a nepeněžitých vkladů do právnických osob je stanovení pravidel vnitřním předpisem veřejné vysoké školy.

³¹ Ustanovení § 17 odst. 1 zákona o vysokých školách.

jiný způsob jeho přezkoumání, ministerstvo vysokou školu vyzve, aby v přiměřené lhůtě sjednala nápravu.

Aby nedocházelo ke zneužití práva, je nutná existence kontroly hospodaření veřejné vysoké školy. Tuto kontrolu vykonává dle ustanovení § 87 písm. e) zákona o vysokých školách ministerstvo, které při ní postupuje dle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších změn a doplňků. Jelikož většina finančních prostředků potřebných pro činnost veřejné vysoké školy je alokována z veřejných rozpočtů, je nutné, aby (vedle kontroly vnitřní představované řídicí kontrolou a interním auditem) existovala rovněž veřejná kontrola. Ve vysokém školství funkci této kontroly plní zejména správní rada, akademický senát vysoké školy a akademický senát fakulty. Činnost správní rady byla zmíněna výše, funkce akademického senátu vysoké školy spočívá dle ustanovení § 9 zákona o vysokých školách zejména ve schvalování rozpočtu veřejné vysoké školy předloženém rektorem a provádí kontrolu využívání finančních prostředků veřejnou vysokou školou. Akademický senát rovněž schvaluje výroční zprávu o činnosti a výroční zprávu o hospodaření vysoké školy, jež předkládá rektor, rovněž schvaluje hodnocení činnosti vysoké školy. Akademickému senátu fakulty přísluší stejná oprávnění, avšak na poli dané fakulty s tím, že tyto dokumenty předkládá děkan a týkají se činnosti a hospodaření této fakulty. K dalším subjektům, které se na kontrole vysokých škol podílejí, lze uvést:

- Parlament České republiky, který svoji kontrolní činnost směřuje zejména ve vztahu k exekutivě prostřednictvím výborů jako svých kontrolních a iniciativních orgánů;
- Vláda České republiky, která provádí kontrolu prostřednictvím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy;
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který provádí kontrolu zadávání a realizaci veřejných zakázek, které jsou vysokými školami zadávány.
- Nejvyšší kontrolní úřad, který je nezávislým kontrolním orgánem a vykonává kontrolu hospodaření s majetkem státu a plnění státního rozpočtu. Kontrola tohoto úřadu může tedy směřovat k poskytování, čerpání a užití prostředků státního rozpočtu, které byly vysoké škole poskytnuto z kapitoly Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy, k způsobu užití výnosů hospodářské činnosti pro naplňování základního úkolu, k rozvoji hospodářské činnosti, ale i k dodržování obecně závazných právních předpisů. Kontrolovaným subjektem, vedle vysoké školy, může být i samo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

Co se týče profesních komor, je zajímavé poukázat na srovnávací studii majetkoprávní charakteristiky, kterou provedli P. Havlan a H. Neumannová, přičemž na profesní komory nahlíželi především jako na subjekty

vlastnického práva. Zkoumáno bylo jedenáct komor upravených v osmi zákonech. Jednalo se o Českou komoru architektů a Českou komoru autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, v platném znění), Českou lékařskou komoru, Českou stomatologickou komoru a Českou lékárnickou komoru (zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, v platném znění), Komoru veterinárních lékařů České republiky (zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, v platném znění), Notářskou komoru České republiky [zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), v platném znění], Komoru daňových poradců České republiky (zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, v platném znění), Českou advokátní komoru (zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, v platném znění), Komoru auditorů České republiky (zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a Komoru patentových zástupců České republiky (zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, v platném znění).³²

Všechny tyto zákony obsahují určitá pravidla pro hospodaření té které komory, nicméně patrná je jejich značná obecnost, která si vyžaduje konkretizaci ve vnitřních předpisech. Z výše uvedené studie vyplynulo, že této možnosti využívají jednotlivé komory ve značně rozdílné míře a v mnohých případech rovněž nedostatečně. Terénní výzkum shora uvedených autorů dokazuje, že ačkoliv by těžiště úpravy hospodaření s majetkem profesních komor mělo spočívat v jejich vnitřních předpisech, autonomní novotvorba komor v této oblasti je dosti nedostatečná. Z analýzy vnitřních předpisů vyplynulo, že předpisy obvykle nemají odpovídající vnitřní strukturu a mnohé z nich dále vykazují pouze dílčí charakter, týkají se jen jednotlivých „majetkoprávních“ otázek, přičemž jiné otázky vůbec neupravují. Právě skutečnost, že komory hospodaří s veřejným majetkem, by měla vést k vytvoření a přijetí takového vnitřního předpisu, který by uceleně, vedle podrobnější úpravy jednání orgánů komory v majetkoprávních věcech, dostatečně upravil rovněž pravidla hospodaření a nakládání s majetkem komory a odpovídající odpovědnostní a kontrolní mechanismus v této oblasti.³³ Z naznačené analýzy rovněž vyplývá, že se jedná o oblast, kterou je třeba blíže zkoumat a případně navrhnout vhodnou úpravu de lege ferenda.

³² Havlan, P., Neumannová, H.: K profesním komorám jako subjektům vlastnického a jiných majetkových práv. In *Právní zpravodaj*, 2007, roč. 8, č. 4, s. 10-11, ISSN 1212-8694. Havlan, P.: *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 229-230, ISBN 978-80-7179-617-6.

³³ Havlan, P., Neumannová, H.: K profesním komorám jako subjektům vlastnického a jiných majetkových práv. In *Právní zpravodaj*, 2007, roč. 8, č. 4, s. 10-11, ISSN 1212-8694.

3. ZÁVĚREM

Jak již bylo zmíněno, zájmová samospráva je ve srovnání se samosprávou územní podstatně méně propracovaná a nevyznačuje se srovnatelným zájmem právních teoretiků. Dle mého názoru je tedy žádoucí a potřebné začít se tomuto tématu věnovat podrobněji a poukázat na některé nedostatky, které se v zákonné úpravě objevují. Mám zato, že zejména ta okolnost, že subjekty hospodaří s veřejným majetkem, by měla vést zejména profesní komory, u nichž se předpokládá konkretizace obecných právních pravidel v jejich vnitřních předpisech, k přijetí takového vnitřního předpisu, který by uceleně vedle podrobnější úpravy jednání subjektů v majetkoprávních věcech, upravil podrobněji i pravidla hospodaření a nakládání s majetkem příslušného subjektu a obsahoval by i odpovídající mechanismus odpovědnosti a kontroly.

Literature:

- Beran, K.: Právnícké osoby veřejného práva, Praha: Linde Praha, a.s., 2006, 107 s., ISBN 80-7201-598-2.
- Filip, J.: Ústavní právo 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR, Brno: Masarykova univerzita a nakl. Doplněk, 1999, 535 s., ISBN 80-210-3032-6.
- Goulli, R.: Veřejný zájem: pozitivní přístupy a stručné ekonomické teze. In Malý, I. (ed.): Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999, 214 s., ISBN 80-210-2236-1.
- Grospič, J.: Stát a veřejný zájem v konstitucionalistice a ústavním právu. In Jirásková, V. (ed.): Konference 2001. Český stát a vzdělanost, Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, 359 s., ISBN 80-246-0491-4.
- Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha: C. H. Beck, 2008, 221 s., ISBN 978-80-7179-617-6.
- Havlan, P.: Veřejný majetek, Brno: Masarykova univerzita, 2008, 169 s., ISBN 978-80-210-4742-6.
- Havlan, P., Neumannová, H.: K profesním komorám jako subjektům vlastnického a jiných majetkových práv. In Právní zpravodaj, 2007, roč. 8, č. 4, s. 10-11, ISSN 1212-8694.

- Havlan, P., Neumannová, H.: Veřejné vysoké školy jako subjekty vlastnického a jiných majetkových práv. In Právní rozhledy, 2006, roč. 14, č. 6, s. 199-205, ISSN 1210-6410.
- Hendrych, D. et al: Správní právo. Obecná část, Praha: C. H. Beck, 2009, 842 s., ISBN 978-80-7400-049-2.
- Hendrych, D. et al: Správní právo. Obecná část, Praha: C. H. Beck, 2006, 822 s., ISBN 80-7179-442-2.
- Hendrych, D. et al: Správní právo. Obecná část, Praha: C. H. Beck, 2003, 793 s., ISBN 80-7179-671-9.
- Hoetzel, J.: Zájmy veřejné. In Hoetzel, J., Weyr, F. et al: Slovník veřejného práva československého, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, 1098 s.
- Koudelka, Z.: Samospráva, Praha: Linde Praha, a.s., 2007, 399 s., ISBN 978-80-7201-665-5.
- Koudelka, Z.: Zájmová samospráva a její předpisy. In Bulletin advokacie, 2001, č. 5, s. 8-18, ISSN 1210-6348.
- Plíva, S.: Postavení veřejné vysoké školy v soukromoprávních vztazích. In Právo a podnikání, 1999, č. 5, s. 14-18, ISSN 1211-1120.
- Pomahač, R.: Průvodce veřejnou správou, Praha: ISV nakladatelství, 1999, 246 s., ISBN 80-85866-42-0.
- Průcha, P.: Správní právo. Obecná část, Brno: Masarykova univerzita v Brně a nakladatelství Doplněk, 2004, 356 s., ISBN 80-210-3350-9.
- Průcha, P.: Základní pojmy a instituty správního práva, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, 420 s., ISBN 80-210-2002-4.
- Sládeček, V.: O (neúzemní) samosprávě. In Pocta Václavu Pavlíčkovi k sedmdesátým narozeninám, Praha: Linde Praha, a.s., 2004, 614 s., ISBN 80-7201-487-0.

Vznik příspěvku a jeho prezentace byl podpořen ze stipendijního fondu
Pedagogické fakulty Masarykovy univerzity.

Contact – email

d.strejckova@gmail.com