



# Úvod do předmětu **Veřejný majetek** **Veřejné vlastnictví v právu a společnosti**

**MV927K – 1 (2). seminář**

Petr Havlan



## Osnova semináře

- *Úvod do předmětu*
- *Veřejné vlastnictví*
  - *ekonomické a sociální souvislosti*
  - *vymezení VeřVI*
  - *předmět VeřVI – veřejné věci*
  - *k podstatě VeřVI*
  - *subjekty VeřVI*
  - *koncept možné budoucí právní úpravy VeřVI, resp. veřejného majetku*
  - *význam VeřVI, resp. veřejného majetku*

## Úvod do předmětu

- prezentace k seminářům budou vkládány do ISu a IO
- byla založena interaktivní osnova
- forma (způsob) ukončení semináře
  - zpracování a obhájení seminární práce v rozsahu 10 až 12 stran; pokud by si to vyžádala epidemická situace, bude se obhajoba konat distančně prostřednictvím MS Teams
- témata seminárních prací byla vložena do ISu a IO

## *Veřejné vlastnictví - ekonomické a sociální souvislosti*

- **liberální“ a „sociální“** (ekonomické a sociologické minimum)
- schéma:
  - „liberalizační tendence“ => „civilizace“  
(„privatizace“) práva
  - „socializační tendence“ => „publicizace“ práva
- dominance té neb oné tendence, resp. charakter jejich korelace má podstatný vliv na vztah státu a vlastnictví

## ***Veřejné vlastnictví - ekonomické a sociální souvislosti***

- tzv. **teorie fisku** : - *v policejním státě*: stát jako subjekt majetkoprávních vztahů (sféra soukromého práva) zcela oddělen od tzv. „vlastního“ státu, tj. státu ve vrchnostenských vztazích (sféra veřejného práva)
  - smyslem je první z těchto subjektů, tj. stát-fiskus, podříditi soudní jurisdikci čili koneckonců právním pravidlům vůbec
- - *v liberálním státě*: stát jako jednotný právní subjekt se dvěma tvářemi
  - stát jako subjekt majetkoprávních vztahů [jak **soukromoprávních**, tak i **veřejnoprávních**], tj. ve funkci fisku.
- K „LT“ a „ST“ + „TF“ VV s. 44-47

## ***Veřejné vlastnictví - ekonomické a sociální souvislosti***

- reakcí na zpočátku dominující „LT“ (akcentující civilistické chápání práva) byl růst vlivu „ST“ => postupná **publicizace práva**
- vývoj:
  - pronikání veřejnoprávních prvků do občanskoprávních institutů
  - konstruování teorie o *smíšených právních institutech* [tzn. soukromoprávní a veřejnoprávní prvky mohou tvořit organickou jednotu neboli smíšený institut (ten je zčásti pod režimem práva soukromého a zčásti práva veřejného)]
  - snaha podřadit civilistické, příp. smíšené instituty pod veřejné právo

## ***Veřejné vlastnictví - ekonomické a sociální souvislosti***

- v tomto vývoji lze spatřovat kořeny koncepcí tzv. veřejného vlastnictví
- současný neoliberalismus věc výrazně modifikoval a postavil do nového světla; na faktu veřejnoprávních ingerencí do této tradičně soukromoprávní sféry ale nemohl nic změnit
- při dominanci „LT“ je na vlastnictví (ale např. i na smluvní svobodu) nahlíženo prizmatem soukromého individua, když dominuje „ST“, jsou zdůrazňovány „veřejnoprávní priority“

*otevřená otázka:*

do jaké míry se naznačený pohyb dotýká jen symptomatických rysů vlastnictví (jimiž jsou tzv. omezenost vlastnictví, elasticita vlastnictví či vlastnictví jako souhrn oprávnění – VV s. 11 a 12) a kdy by už event. mohlo jít o vliv na sám pojmový základ vlastnického práva (VV s. 8 a 10)

## ***Veřejné vlastnictví - ekonomické a sociální souvislosti***

teoretická podstata a praktický význam dualismu soukromého práva a veřejného práva

- **dichotomie VeřPr a SoukrPr**
- - VeřPr a SoukrPr - dvě „mlhavé“ podmnožiny množiny právo
- - vliv: tradice, stavu společnosti a hlediska účelu
- - obě práva se stýkají, resp. měla by se stýkat, ve snaze nalézt soulad mezi zájmem veřejným a zájmem soukromým („sociálním“ a „individuálním“) – Emil Svoboda
- - vztah obecného (SoukrPr) a zvláštního (VeřPr) – (komentář: *Kindl, M. Právník č.12/03, s. 1201-1202*)
- mlhavý charakter třídění práva na veřejné a soukromé v dynamickém systému - jakým právo nesporně je - může přispět k hlubšímu pohledu na dále otevírané otázky (VV s. 47 – 55)



## Vymezení veřejného vlastnictví

- „**veřejné vlastnictví**“ je vlastnictví, jehož *subjektem* je subjekt veřejné povahy (stát, územní samosprávný celek, subjekt zájmové samosprávy, jiná tzv. veřejnoprávní korporace, veřejný fond, ...) a jehož *předmětem* je veřejná věc v širokém smyslu, čili věc určená k veřejným účelům bez dalšího
- i u „VeřVlast“ jde o to, zda příslušný *subjekt* má postavení vlastnický způsobilé právnické osoby (což zde není až tak samozřejmé - mezi typické vlastnický nezpůsobilé právnické osoby dnes řadíme zejm. státní příspěvkové organizace a státní podniky; diskusní je tato otázka u příspěvkových organizací ÚSC) a
- „věc“ je něčím, co může být předmětem vlastnického práva (notorietu představuje skutečnost, že máme také materiální statky, které se za způsobilé být předmětem vlastnického práva nepovažují - např. ovzduší, některé druhy energií /sluneční, větrná/ či kmitočtové spektrum?)

## *Předmět veřejného vlastnictví – veřejné věci*

- **věci podle občanského zákoníku**

- **§ 496 Věci hmotné a nehmotné**

- (1) Hmotná věc je ovladatelná část vnějšího světa, která má povahu samostatného předmětu.

- (2) Nehmotné věci jsou práva, jejichž povaha to připouští, a jiné věci bez hmotné podstaty.

- **§ 498 Nemovité a movité věci**

- (1) Nemovité věci jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věčná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Stanoví-li zákon, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá.

- (2) Veškeré další věci, ať je jejich podstata hmotná nebo nehmotná, jsou movité.

## *Předmět veřejného vlastnictví – veřejné věci*

- VeřVěci - Jiří Pražák je označil za „velesporný obor veřejného práva
- najdeme je ve „středu“ průniku VeřPr a SoukrPr
- „publicizace“ práva znovu a znovu otevírá, popř. nově nastoluje, otázky související s pojmem veřejná věc
- dominuje-li, přestává jakoby platit chápání veřejných věcí coby tzv. smíšeného právního institutu [tj., kdy se na veřejnou věc hledí v podstatě jako na obvyklý předmět vlastnického práva („sukromého“), ale omezený veřejným účelem] a naopak se zdůrazňuje veřejné určení takové věci, a v důsledku toho bagatelizuje či až neguje vlastnické právo konkrétního vlastníka

## ***Předmět veřejného vlastnictví – veřejné věci***

- *historicky* lze vysledovat dvě teoretické koncepce:
- první operuje „výronem“ tzv. výsostného práva (*Hoheitsrecht*), popř. práva policejního (*Polizeirecht*) a popírá vůbec možnost vlastnického práva k veřejným věcem (ve Francii se mluví o pouhém „dozoru a správě“ k veřejnému statku – *domain public*)
- druhá (teoreticky možná zajímavější a také elegantnější; v praxi však nedošla většího vlivu) konstruuje k veřejným věcem přímo svébytné veřejné vlastnictví ve smyslu vlastnictví veřejnoprávního (spojováno zejm. s **Otto Mayerem**)
- přirozený protipól představuje koncepce „civilistická“

## ***Předmět veřejného vlastnictví – veřejné věci***

- **VeřVěci:**
- existují četné klasifikace a rozdílné výčty konkrétních věcí
- „Na otázku, které věci jsou věcmi veřejnými, zřejmě lze odpovědět jen hledíc k tomu kterému státu a k určité době; vše závisí od konkrétního stupně hospodářského a sociálního vývoje a jeho vlivu na právní řád a správní praxi.“ (***J.Janovský***)
- nicméně lze akceptovat třídění na:
  - - *finanční* (či *fiskální*) *majetek* [důležitý svou kapitálovou hodnotou nebo (a) výnosem - např. obecní les, cenné papíry]
  - - *majetek správní* (sloužící přímo správním úkolům – např. úřední budovy, služební vozidla, inventář)

***aniž by mezi nimi vedla nějaká ostrá hranice***
- - *věci v obecném užívání* (tzv. veřejný statek)

## ***Předmět veřejného vlastnictví – veřejné věci***

- *obsah „veřejného vlastnictví“ je ovlivněn typem veřejné věci čili svým předmětem*
- rozsah a povaha oprávnění a právních povinností se liší, je-li předmětem vlastnického práva věc typu fiskálního majetku, nebo je-li jím např. veřejná věc v obecném užívání; zřetelné rozdíly je možno nalézt i uvnitř těchto „skupin“ věcí; pro názornost lze dokonce říci, že někdy bude veřejnoprávní úprava týkající se příslušného druhu veřejné věci spíše doplňkem úpravy soukromoprávní, zatímco jindy tomu bude naopak
- v jádru pouze kvantitativní korelace by měly fungovat na bázi vztahu obecného (soukromé právo) a zvláštního (veřejné právo); při vědomí relativnosti třídění samého

## *K podstatě veřejného vlastnictví*

- základem při vymezení tzv. veřejného vlastnictví je v principu „civilistická“ koncepce vlastnického práva k veřejným věcem [chápe se jako jiné věci, které mohou být předmětem vlastnictví, byť v daném případě omezené svým veřejným účelem (v případě věcí v obecném užívání typicky až k tzv. holému vlastnictví (*nuda proprietas*)]
- současně by bylo neodpustitelnou chybou nevnímat také myšlenkový přínos dříve zmíněných „publicistických“ koncepcí (včetně koncepce veřejného vlastnictví v ryze veřejnoprávním smyslu); jasně totiž ukazují na nezastupitelnou roli veřejného práva v této oblasti
- ostatně jak „soukromou“, tak „veřejnou“ realitu jsou s to „obě“ práva zvládat pouze společně; smysluplná koexistence těchto práv, resp. těchto dvou komponent jednoho práva je zde tedy nezbytná

## ***K podstatě veřejného vlastnictví***

- „ekonomie úvahy“ => vyloučení zbytečného zmnožování jevů (zde zdvojování pojmů a institutů)
- modelová situace: pozitivní právo upraví zcela svébytné „veřejnoprávní vlastnictví“ a výslovně stanoví, že se na ně nevztahují soukromoprávní předpisy; postupem času lze očekávat v zásadě dvě možné reakce (odezvy):
- *první* by při řešení otázek vznikajících z titulu tohoto vlastnictví svého druhu - při nedostatku veřejnoprávní úpravy (kterýžto nedostatek lze předpokládat) - patrně spočívala ve snaze o (značně problematickou) analogii
- *druhá* by pak mohla záležet v otázce: „nejde přece jen ve skutečnosti o něco jiného než o vlastnictví, třebaže je to nominálně jako vlastnictví označeno?!“



## ***K podstatě veřejného vlastnictví***

- „civilistická“ koncepce umožňuje snáze vyjádřit specifika, která v soukromém právu a veřejném právu existují a existovat budou; z materie související s tématem lze např. zmínit otázku právní povahy některých institutů uplatňujících se při nakládání s věcmi ve státním vlastnictví, resp. při nakládání s majetkem státu (*„zápis“*, *„jednostranné písemné opatření“*, *institut výjimek, schvalování a předchozích souhlasů*)

## ***Subjekty veřejného vlastnictví***

- vyjadřují v předmětné kategorii rozmanitost (dynamický prvek); něco jiného je stát, něco jiného územní samosprávný celek a ještě něco „více“ jiného např. veřejnoprávní médium
- nicméně lze nalézt „společného jmenovatele“; ten by pak mohl v budoucnu odůvodnit přijetí jediného obecného zákona, který by problematiku daného vlastnictví, resp. veřejného majetku těchto subjektů, v tom základním upravoval
- popravdě, bude-li vůbec kdy tato vize v Česku naplněna, může jít o budoucnost i dosti vzdálenou; ostatně reálný trend byl zatím spíše opačný; to dokumentuje např. nepřijetí původně uvažovaného samostatného zákona o majetku územních samosprávných celků, resp. zákona o hospodaření s tímto majetkem

## ***Koncept možné budoucí právní úpravy veřejného vlastnictví, resp. veřejného majetku***

- hypotetický „zákon o veřejném majetku“ by byl k současné, ale i budoucí zákonné úpravě zejm. majetku státu a event. majetku územních samosprávných celků obecným předpisem; sám by pak byl ve vztahu speciality zejm. k občanskému zákoníku (potažmo dalším soukromoprávním předpisům)
- mohl by:
  - obecně vymezit „veřejný majetek“ jako majetek svého druhu
  - podat typový výčet (patrně jedině možný by byl výčet demonstrativní) „veřejných subjektů“ s tímto druhem majetku z povahy věci „příslušných“ hospodařit (a najisto tak postavit „kam vlastně ten který subjekt patří“) a
  - upravit obecná pravidla hospodaření a nakládání s předmětným majetkem (aniž by přitom porušil ústavně zaručenou zásadní rovnost všech vlastníků bez rozdílu)

## ***Koncept možné budoucí právní úpravy veřejného vlastnictví, resp. veřejného majetku***

- veřejnoprávní „přísností“, resp. vyšší mírou regulovanosti výkonu „veřejného vlastnictví“, lze docílit vyšší míru jistoty v očekávání chování daného veřejného vlastníka
- hlavním cílem by mělo být dosažení - v současnosti naléhavě požadované - transparentnosti a kontrolovatelnosti hospodaření a nakládání s veřejným majetkem
- hodně otázek (např. tvorba vůle a způsob právního jednání daných majetkových subjektů) by zůstalo i nadále k úpravě zvláštním zákonům, a to typu:
  - zákona o majetku státu
  - zákonů komplexně upravujících ten který „veřejný subjekt“  
druhově (např. územní samosprávné celky, veřejné vysoké školy, ...) nebo individuálně (příslušnou profesní komoru, tzv. veřejnoprávní rozhlas či veřejnoprávní televizi apod.)

## ***Koncept možné budoucí právní úpravy veřejného vlastnictví, resp. veřejného majetku***

- již nyní je tu prostor pro koncipování institutů obecně použitelných prakticky u každého veřejného majetku, resp. každého veřejného vlastníka (např. „zápis“, určený pro tzv. horizontální pohyb majetku uvnitř státu coby majetkového subjektu, by byl způsobilý plnit tuto funkci i u jiných veřejných majetkových subjektů – např. a zejm. u územních samosprávných celků)
- aktuální požadavek - aby byly formulovány určité zásady právní úpravy „veřejného vlastnictví“, potažmo „veřejného majetku“, které by byly respektovány především v legislativním procesu při přijímání jednotlivých zákonů upravujících - byť většinou pouze dílčím způsobem - danou problematiku
- naplnění vize obecného zákona o veřejném majetku pak nezbytně vyžaduje na jedné straně další rozšíření a prohloubení argumentační báze v její prospěch a na straně druhé vypořádání se (v daném kontextu) s řadou legitimních argumentů proti (např. s poněkud nepřesvědčivými kritérii rozdělování na veřejnoprávní a soukromoprávní korporace apod.)

## ***Význam veřejného vlastnictví, resp. veřejného majetku***

- význam „veřejného vlastnictví“ přesahuje význam jeho funkce materiálního pilíře státní správy a územní a zájmové samosprávy
- „VeřVI“ má přímo geneticky zakódován „povinnostní“ přístup ke svému předmětu, což předurčuje dané vlastnictví k významné roli ve společnosti
- „povinnostní“ přístup musí být odpovídajícím způsobem vyjádřen v platné právní úpravě a musí jej plně respektovat ti, kdož „veřejné vlastnické právo“ vykonávají (což zajistit, je ovšem kromobyčejně obtížný úkol)

## Význam veřejného vlastnictví, resp. veřejného majetku

- jestliže budou obě výše uvedené podmínky („bez kterých nelze“ - *condicio sine quibus non*) splněny, může „zesílená“ sociální funkce „veřejného vlastnictví“ z něho učinit (právě v 21. století) nadějný institut v boji s negativními důsledky tzv. globalizace, a to zvláště jako „korektora“ nepříznivého působení nadnárodních korporací soukromého kapitálu; jde totiž o institut způsobilý podpořit funkčnost a stabilitu celé vlastnické soustavy ve státě; tedy institut, který, za výše uvedených předpokladů, nejenže v konečném důsledku nestěžuje fungování dané soustavy, ale naopak přispívá k rozvoji vlastnických vztahů bez rozdílu jejich subjektů; tedy i, ba zvláště, vztahů subjektů soukromých VV s. 56-69
- konkrétní příklady: „**zvodně v USA**“; „**lithium**“

## Studijní literatura

### **Základní:**

- Havlan, P. *Veřejný majetek*. 3. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2016

### **Doporučená:**

- Havlan, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008
- Havlan, P., Sochorová, D. a kol. *Majetek státu v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha : Leges, 2021
- Havlan, P., Janeček, J. a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. vydání. Praha : Leges, 2014
- Plíva, S. *Hospodaření s majetkem státu*. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha : C. H. Beck, 2004
- Havlan, P., Neumannová, H. Veřejné vysoké školy jako subjekty vlastnického a jiných majetkových práv. *Právní rozhledy*, 2006, č. 6, s. 199 a násl.
- Havlan, P., Neumannová, H. K profesním komorám jako subjektům vlastnického a jiných majetkových práv. *Právní zpravodaj*, 2007, č. 4, s. 10-11
- Havlan, P. a Strejčková-Sochorová, D. Das Eigentum juristischer Personen des öffentlichen Rechts im tschechischen Recht. *Jahrbuch für Ostrecht*, München: Institut für Ostrecht C.H. Beck Verlag, 2013, roč. 54, č. 1, s. 27-42