



# Veřejný majetek

**NP305Zk Správní věda**

5. 10. 2018

Mgr. Tomáš Svoboda



## Osnova přednášky (prezentace)

- *Ekonomický základ VS*
- *Veřejné vlastnictví*
- *Veřejné věci*
- *Jiná majetková práva*
- *Základní zásady ve spojitosti s veřejným majetkem*
- *Výhradní (výlučný, obligatorní) majetek*
- *Výkon majetkových práv*
- *Nabývání, hospodaření a nakládání s veřejným majetkem*
- *Odpovědnost při hospodaření s veřejným majetkem*

## Ekonomický základ VS

- **základ veřejné správy - „dimenze“**
  - **právní** (právní působení navenek, ale také „vnitřní“ aspekty)
  - **personální** (zaměstnanci VS, „státní služba“,...)
  - **materiální** (zázemí - budovy, vybavení,...)
  - ale také **ekonomický základ**
  
- **ekonomický základ subjektů VS**
  - v praxi významný (v určité míře **nepostradatelný**) aspekt
  - rozlišovány dvě roviny: **majetek** + **rozpočet**
  
  - významný jak **pro vrchnostenskou**,
  - tak pro **nevrchnostenskou správu**

## Ekonomický základ VS

- „*Správní úřady jsou povolány ke všem způsobům statní činnosti: vydávají abstraktní nařízení (sekundární zákonodárství), nalézají a tvoří právo (rozhodují správní spory, vydávají trestní nálezy, udílejí, obmezují a ruší práva), ale vyvíjejí rozsáhlou činnost nevrchnostenskou: stavějí a provozují veřejné nemocnice, školy, zřizují a udržují veřejné komunikace atd.“  
(HOETZEL, Československé správní právo, 1937)*
- **vrchnostenská správa = nadřízené vystupování**
  - potřeba ekonomických zdrojů pro zajištění
- **nevrchnostenská správa = také jako „pečovatelská správa“**
  - zejména poskytování různých **veřejných služeb** (*public services*)
  - ať již *přímo* či *nepřímo*

## Veřejné vlastnictví

- veřejný majetek úzce souvisí s pojmem veřejného vlastnictví
- jako vlastnictví **subjektu veřejné povahy** (tj. zejména):
  - tzv. právnickou osobu veřejného práva
  - typicky **stát** nebo
    - ☒ **územní samosprávný celek**
    - ☒ **jiná veřejnoprávní korporace**
    - ☒ **veřejný podnik**
    - ☒ **veřejný ústav**
    - ☒ **veřejný fond**
  - obecně „**veřejný subjekt**“
  - právní subjektivita včetně vlastnické subjektivity (někdy problém...)

## Veřejné vlastnictví

- **základ teorie = (stále) soukromé právo**
  - obsah = **vlastnická triáda**
    - *držet*
    - *užívat a požívat plody a užitky*
    - *nakládat*
  - veřejné vlastnictví proto nelze ztotožňovat s vlastnictvím ve veřejnoprávním smyslu
- **veřejné právo ale své místo** v podobě **určitých veřejnoprávních specifik**
  - v **předmětu vlastnictví a jiných omezeních**
  - určitá „**veřejnoprávní přísnost**“ nad rámec obecných omezení
  - ovšem problém při spoluvlastnictví...

## Veřejné vlastnictví

- předmětem veřejná věc
  - jakožto věc určená **veřejným účelům**
  - tzv. **sociální funkce veřejného vlastnictví**
  
- veřejné vlastnictví = **smíšený institut**, kdy se na veřejnou věc hledí v podstatě jako na **obvyklý předmět vlastnického práva** („soukromého“), **ale omezený veřejným účelem**
  - ovšem potenciální **problém absolutizace veřejného určení** veřejné věci a bagatelizace vlastnického práva konkrétního vlastníka...
  
- nikoli konstantní nahlížení - **obecné společenské tendence:**
  - **„socializační“** - posilování veřejného vlastnictví
  - **„liberalizační“** - oslabování téhož

## Veřejné věci

- **základní dělení** veřejných věcí:
  - **finanční** (či fiskální) majetek  
*(důležitý svou kapitálovou hodnotou nebo výnosem)*
  - **majetek správní**  
*(sloužící přímo úkolům veřejné správy, např. kancelářské budovy, služební vozidla, inventář apod.)*
  - **věci v obecném užívání** či také tzv. **veřejné statky**  
*(institut veřejného užívání věci)*
  
- veřejná věc jakožto předmět **ovlivňuje obsah veřejného vlastnictví**
  - **rozsah a povahu** oprávnění a právních povinností
  - někdy veřejné právo doplňuje soukromé, jindy spíše naopak



## Veřejné věci

- **věci dle OZ**
  - **§ 489** Věc v právním smyslu (dále jen „věc“) je **vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí.**
  - **§ 490** Věc určená k obecnému užívání je **veřejný statek.**
  - **§ 493** Lidské tělo ani jeho části, třebaže byly od těla odděleny, nejsou věcí.
  - **§ 494** Živé zvíře má zvláštní význam a hodnotu již jako smysly nadaný živý tvor. Živé zvíře není věcí a ustanovení o věcech se na živé zvíře použijí obdobně jen v rozsahu, ve kterém to neodporuje jeho povaze.
  - **§ 495** Souhrn všeho, co osobě patří, tvoří její **majetek. Jmění osoby** tvoří souhrn jejího majetku a jejích dluhů.

# Veřejné věci

- věci dle OZ

- § 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.

## Jiná majetková práva

- mimo vlastnictví veřejných věcí veřejný majetek **zahrnuje také *jiná majetková práva* veřejných subjektů**
- různorodá práva, **demonstrativně:**
  - *pohledávky na poplatcích (místních) a pokutách*
  - *pohledávky z titulu práva na peněžité plnění nebo nepeněžité plnění z uzavřených smluv*
  - *pohledávky z titulu náhrady škody a bezdůvodného obohacení*
  - *práva plynoucí z majetkové účasti v obchodních společnostech*
  - *pohledávky a jiná majetková práva, která na veřejný subjekt přešla zákonem, na základě zákona, děděním, rozhodnutím příslušného orgánu, ...*
  - *práva vyplývající z průmyslového nebo duševního vlastnictví*
- nelze oddělit ani problematiku **závazků, resp. dluhů veřejných subjektů** (*závazky z činnosti subjektů či související s jejich majetkem*)

## Základní zásady ve spojitosti s veřejným majetkem

- **subjektu veřejné správy nelze upřít právo na žádný druh majetku**
  - **čl. 11/1 LZPS**

(1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.
- **subjekty veřejné správy využívají svůj majetek zejména k zajišťování svých funkcí a úkolů**
  - veřejný zájem, sociální funkce...
- **majetek subjektu veřejné správy musí mít odpovídající rozsah, druh a kvalitu**
  - určitý „hraniční“ rozsah k zajišťování viz výše
  - různé dle veřejného subjektu/kontextu

## Výhradní (výlučný, obligatorní) majetek

- **čl. 11/2 LZPS**
- (2) Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.
- = **specifika v předmětu vlastnictví**
- dosud zvláštním zákonem **komplexně neupraveno**
- pouze **dílčí případy**
  - *výhradní ložiska nerostů*
  - *majetek na území vojenských újezdů* (mimo majetku vneseného)
  - blízko principu výhradního majetku také *některé pozemní komunikace*

## Výkon majetkových práv

- specifikum veřejných subjektů = **zprostředkovaný výkon vlastnického práva a jiných majetkových práv**
  - veřejné subjekty mohou jednat v právních vztazích (včetně majetkoprávních) samy
  - avšak důvody pro zprostředkování tohoto jednání určitými „subjekty“, jejichž jednání zavazuje veřejný subjekt
- **organizačně** = **určitými „vnitřními útvary“**
  - *organizační složky státu a ÚSC*
- **právně** = **prostřednictvím právních subjektů** (v pravém smyslu)
  - *státní organizace* (státní příspěvkové organizace, státní podniky, státní fondy)
  - *příspěvkové organizace ÚSC, svazky obcí*

## „Fáze“ týkající se veřejného majetku

- v případě veřejného majetku **lze rozlišovat**
  - *nabývání*
  - *hospodaření*
  - *nakládání*
  - podrobněji viz dále
  
- a to zejména v kontextu
  - **majetku státu**
  - **majetku ÚSC**

## Nabývání veřejného majetku

- subjekt veřejné správy přirozenou cestou o svůj majetek přichází, musí ho tedy doplňovat, ***nabývat k němu vlastnické právo***
  - podstatná zejména hlediska ***účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti***
- i v případě veřejných subjektů nejčastěji **smlouvou**, která zakládá závazkový právní vztah
  - v režimu příslušného ***obecného soukromoprávního předpisu***, případně režimu zvláštního právního předpisu
  - pro toto nabývání lze také vysledovat určitá (obvykle dílčí) ***„veřejnoprávní“ pravidla a omezení***
- vedle toho však také **mimosmluvní nabývání** jako tzv. **jiné nabývání**
  - kdy zejména jde o ***nabývání zákonem*** (zákon sám je „nabývacím titulem“), nabývání ***na základě zákona*** (zákon tady upravuje situace a podmínky, za nichž veřejný subjekt může, resp. musí majetek nabýt), nabývání ***děděním ze závěti*** a nabývání ***rozhodnutím příslušného orgánu***



## Hospodaření s veřejným majetkem

- při výkonu vlastnického práva (a jiných majetkových práv) subjektem veřejné správy jde v zásadě o **držbu, užívání a z části požívání majetku**, neboli (souhrnně vyjádřeno) ***o hospodaření s tímto majetkem***
- při hospodaření s majetkem se uplatňují (v případě státu a územních samosprávných celků) **určité základní povinnosti při hospodaření**, může jít např. o:
  - *povinnost využívat majetek účelně a hospodárně v souladu se zájmy, funkcemi a úkoly pro daný veřejný subjekt*
  - *povinnost vést majetek v evidenci povinnost pečovat o zachování a rozvoj majetku*
  - *povinnost chránit majetek před neoprávněnými zásahy*
- za specifické kategorie hospodaření pak lze označit jednak **finanční hospodaření** či např. také tzv. **prozatímní hospodaření s majetkem státu**

## Nakládání s veřejným majetkem

- dále jde při **výkonu vlastnického práva** (a jiných majetkových práv) subjektem veřejné správy o činění právních dispozic s tímto majetkem, ***neboli nakládání s ním***
  - *(společně s výše uvedeným hospodařením s veřejným majetkem také společně jakožto hospodaření v širším smyslu)*
- současný model nakládání s majetkem je v principu (opět) založen na **soukromoprávních jednáních** (typicky smlouvě) a určitém **veřejnoprávním ovlivňování** vůle nakládajícího
- v případě nakládání s majetkem lze rozlišovat zejména mezi „**nakládáním běžným**“ a „**nakládáním jinými způsoby**“
  - za prvně uvedené lze považovat např. převod vlastnictví k věci (zcizení)
  - za „nakládání jinými způsoby“ pak lze považovat různé případy od určitých podmínek či omezení při uzavírání některých druhů smluv, jakož i o některých dalších omezeních týkajících se nakládání s majetkem

# Odpovědnost a kontrola při hospodaření a nakládání

- **odpovědnost** lze rozdělit na
  - odpovědnost za porušení povinnosti při hospodaření s tímto majetkem a
  - na odpovědnost za škodu, která na tomto majetku vznikne
- pro řádné a efektivní hospodaření, resp. jeho ochranu, má zásadní význam **kontrola dodržování povinností** při hospodaření a nakládání s veřejným majetkem
  - **předmět kontroly** zde představuje dodržování povinností v souvislosti s majetkem veřejného subjektu
  - **povinnosti**, které jsou stanoveny jak v právních předpisech, tak v předpisech vnitřních (organizačních)
  - předmětem kontroly by měla být **rovněž sama kontrolní činnost**, resp. její provádění (která je v zásadě věcí kontrolních orgánů a kontrolních útvarů daného veřejného subjektu)
  - také obecnější kontrolní mechanismy - **např. kontrola občany**

## Literatura

- **podrobněji k problematice zejména**
  - HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 3.vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 164 s. učebnice č.530. ISBN 978-80-210-8333-2.
  - HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008. 318 s. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7179-617-6.