



Veřejná správa vlastníci a hospodařící

MP313K Úvod do studia veřejné správy



Osnova přednášky

- *Ekonomický a majetkový základ veřejné správy obecně;*
- *pojem a podstata veřejného užívání a veřejného vlastnictví;*
- *pojem a zdroje veřejného majetku;*
- *hospodaření a nakládání s veřejným majetkem;*
- *odpovědnost a kontrola při hospodaření a nakládání 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** (v širším smyslu)

- **ekonomický základ subjektů VS**
 - v praxi **významný aspekt**
 - v určité míře **nepostradatelný** (např. v případě samosprávy faktickou podmínkou vzniku – proto také před 1989 existovat nemohla)
 - rozlišovány dvě roviny: **majetek + rozpočet**
 - významný jak pro **vrchnostenskou** (nadřízené vystupování VS),
 - tak pro **nevrchnostenskou správu** (zajišťování veřejných služeb, „pečovatelská správa“)

Veřejné vlastnictví

- problematika úzce souvisí s veřejným vlastnictvím jako klíčovým pojmem
- je to **vlastnictví subjektu veřejné povahy** (tj. zejména):
 - tzv. právnické osoby veřejného práva
 - typicky **státu** nebo
 - ☒ **územního samosprávného celku**
 - ☒ **jiné veřejnoprávní korporace**
 - ☒ **veřejného podniku**
 - ☒ **veřejného ústavu**
 - ☒ **veřejného fondu**
 - obecně **vlastnictví „veřejného subjektu“**
 - ale ne vždy právní subjektivita včetně vlastnické subjektivity (typicky příspěvkové organizace – může činit problémy v praxi...)

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 („přenos“ omezení na spoluvlastníka)

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**
 - (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, privatizace

Veřejné věci a veřejné užívání

- **základní dělení** veřejných věcí:
 - **majetek finanční** (či fiskální)
(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**
- s veřejnými statky souvisí **veřejné užívání**
 - **právo každého na bezplatné užívání** veřejného statku
 - plyne z veřejného práva
 - mohou být **výjimky** (omezení zvláštního užívání, např. zpoplatnění)
 - vs. obecné užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích)

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*
 - *hosodaření*
 - *nakládání*
 - podrobněji viz dále
- a to zejména v kontextu
 - majetku státu
 - majetku ÚSC

Právní úprava

- **majetek státu**
 - upraveno v zákoně č. **219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (ZMS)**
 - ZMS komplexně řeší **problematiku nabývání, hospodaření a nakládání s majetkem státu + další aspekty** (zejm. vykonavatele)
 - dále finanční hospodaření upraveno v **zákoně č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla** (tzv. „velká rozpočtová pravidla“)
- **majetek ÚSC**
 - v zákonech **o obcích** (š. 128/2000 Sb.) a **o krajích** (č. 129/2000 Sb.)
 - není komplexně upraveno...
 - finanční hospodaření zákon **č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů** (tzv. „malá rozpočtová pravidla“)
- **dále relevantní některé další zákony a prováděcí předpisy...**

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 či dědické smlouvy* 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 o např.:
 - *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
 - *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 (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 útvarů** veřejného subjektu
 - také obecnější kontrolní mechanismy - **např. kontrola občany**

Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových

- **obecná zásada** = ve věcech týkajících se majetku státu vystupuje příslušná organizační složka nebo státní organizace *také v procesněprávních vztazích*
- **ALE** tam, kde to stanoví zákon, **vystupuje (může vystupovat) také Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**
 - = zejména instituce hájící **veřejný zájem na kvalitní právní ochraně majetku státu**
 - státní **orgán svého druhu** (nevrchnostenský), organizační složkou státu
 - upraven zákonem č. **201/2002 Sb.**
- **úkoly ÚZSVM**
 - 1) *jedná v řízení před soudy, rozhodčími, správními a jinými orgány*
 - 2) *zpracovává právní stanoviska*
 - 3) *plní další úkoly na základě zákona/prováděcího předpisu*

Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových

- **jednání v řízení**
 - **výlučné (obligatorní) jednání**
 - dohodnuté jednání
 - vedlejší účastenství
- **právní stanoviska**
 - na žádost pro organizační složku nebo státní organizaci
 - odůvodňuje-li to **zásadní význam nebo složitost věci**
- **další úkoly**
 - hospodaření s majetkem státu
 - „**běžné hospodaření**“ (provozní majetek a majetek, který na ÚZSVM přešel na základě některých zákonů)
 - „**prozatímní hospodaření**“ (tzv. bezprizorný majetek)
 - **odborná pomoc obcím** - při vedení vybraných sporů

Prameny ke studiu

- Havlan, P. **Veřejný majetek**. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016.
- Havlan, P. **Veřejné vlastnictví v právu a společnosti**. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008.
- Staša, J. **Veřejné užívání**. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307-320.