



Problematika veřejného majetku

NP305Zk Správní věda

VI. kolektivní konzultace 29. 11. 2024

Petr Havlan



Osnova konzultace a její cíl

- *Pojem veřejného majetku*
 - *ekonomický základ veřejných subjektů*
 - *veřejné vlastnictví*
 - *veřejné věci a veřejné užívání*
 - *jiná majetková práva veřejných subjektů*
 - *základní zásady charakterizující veřejný majetek*
 - *výhradní (výlučný, obligatorní) majetek*
 - *výkon majetkových práv veřejných subjektů*
 - *právní úprava veřejného majetku*
 - *„fáze“ veřejného majetku*
- *Nabývání veřejného majetku*
- *Hospodaření s veřejným majetkem*

Osnova konzultace a její cíl

- *Nakládání s veřejným majetkem*
 - *Odpovědnost a kontrola při hospodaření a nakládání s veřejným majetkem*
 - *Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových*
-
- **Cíl:** cílem této konzultace je, aby studenti byli s to vymezit, co je to ekonomický a majetkový základ veřejné správy a vysvětlit klíčové pojmy a procesy s ním související

Na co má konzultace odpovědět?

- *Proč je pro majetkový základ veřejné správy klíčové tzv. veřejné vlastnictví?*
- *Co chtěl J. Janovský zejména vyjádřit svou charakteristikou veřejných věcí? Jaký je vztah veřejných věcí a veřejného vlastnictví?*
- *V čem spočívá podstata veřejného užívání?*
- *Jaké jsou základní zásady charakterizující veřejný majetek ve vztahu k subjektům veřejné správy?*
- *Co se rozumí pojmem výhradní (vylučný, obligatorní) majetek a jaká jsou úskalí jeho české právní úpravy?*
- *V čem spočívají specifika výkonu majetkových práv u veřejných subjektů*
- *Jaké „fáze“ veřejného majetku rozeznáváme? Co se rozumí hospodařením s veřejným majetkem v širším a co v užším smyslu?*
- *V čem je jedinečný, jako orgán státu, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových?*

Pojem VM - ekonomický základ veřejných subjektů


- v praxi **významný aspekt** jejich existence a fungování
- do značné míry **nepostradatelný** (např. v případě samosprávy faktickou podmínkou jejího vzniku – proto také před 1989 existovat nemohla)
- rozlišovány dvě základní roviny: **majetek** + **rozpočet** 
- významný jak pro *vrchnostenskou* (nadřazené vystupování VS),
tak zejm. pro *nevrchnostenskou správu* (zajišťování veřejných služeb,
„pečovatelská správa“)

Pojem VM - veřejné vlastnictví

- v dané oblasti klíčový pojem
- veřejné vlastnictví je **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“**
 - problém: ne každý veřejný subjekt je také vlastnický způsobilý (typicky příspěvkové organizace)




Pojem VM - veřejné vlastnictví

- **základem je („i nadále“) soukromé právo**
 - obsah: **vlastnická triáda**
 - *věc držet*
 - *věc užívat a požívat její plody a brát z ní užitky*
 - *nakládat s věcí*
 - tzv. veřejné vlastnictví nelze ztotožňovat s vlastnictvím ve veřejnoprávním smyslu 





- **veřejné právo zde má ale své místo** v podobě **určitých veřejnoprávních specifik**
 - *v předmětu vlastnictví a „jiných“ omezeních*
 - příznačná je určitá „**veřejnoprávní přísnost**“ nad rámec obecných omezení
 - z toho ovšem plyne problém při spoluvlastnictví („přenos“ omezení i na spoluvlastníka)


Pojem VM - veřejné vlastnictví

- předmětem je veřejná věc
 - coby věc určená k **veřejným účelům**

Pozn.: tzv. **sociální funkce** je u **veřejného vlastnictví** zvýrazněna 
- veřejné vlastnictví je **smíšený institut**, kdy se na veřejnou věc hledí v podstatě jako na **obvyklý předmět vlastnického práva** („soukromého“), **ale omezený veřejným účelem**
 - (potenciální *problém* představuje *absolutizace* veřejného určení veřejné věci a bagatelizace vlastnického práva konkrétního vlastníka...)
- **schéma** (konkrétní realita je samozřejmě složitější) - obecné společenské **tendence**:
 - „**socializační**“ – posilování veřejného vlastnictví
 - „**liberalizační**“ – oslabování veřejného vlastnictví, privatizace

Pojem VM - veřejné věci a veřejné užívání

- **základní dělení** veřejných věcí:  
 - **majetek finanční** (či *fiskální*)
(*důležitý svou kapitálovou hodnotou nebo výnosem*) 
 - **majetek správní**
(*slouží přímo úkolům veřejné správy, např. kancelářské budovy, služební vozidla, inventář apod.*)
 - **věci v obecném užívání** či také tzv. **veřejné statky** 


- s veřejnými statky úzce souvisí **veřejné užívání**
 - **právo každého na bezplatné užívání** veřejného statku plyne z veřejného práva
 - mohou být **výjimky** (omezení vyplývající za zvláštního užívání, zpoplatnění apod.)
 - obecné užívání (§ 19 zák. o pozemních komunikacích) 

Pojem VM - jiná majetková práva veřejných subjektů

- vedle 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 od problematiky **závazků, resp. dluhů** veřejných subjektů (*jde o závazky z činnosti těchto subjektů či související s jejich majetkem*)


Pojem VM - základní zásady charakterizující VM

- **subjektu veřejné správy nelze upřít právo na žádný druh majetku** 
 - čl. 11 odst.1 LZPS: „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, obsah (druh majetku) a kvalitu** 
 - jde o určitý „limitující“ moment
 - liší se podle toho kterého veřejného subjektu a podle daného „kontextu“









Pojem VM - výhradní (výlučný, obligatorní) majetek

- **čl. 11 odts. 2 LZPS:** „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 ... republice.
- jde o specifika v **předmětu vlastnictví**
- dosud **nebyl** zvláštním zákonem **komplexně upraven** 
- pouze **dílčí případy**
 - *výhradní ložiska nerostů*
 - *majetek na území vojenských újezdů* (mimo majetku vneseného)
 - blízko k principu výhradního majetku mají také *některé pozemní komunikace*

Pojem VM - výkon majetkových práv veřejných subjektů



- specifikem veřejných subjektů je **zprostředkovaný výkon jejich vlastnického práva a jiných majetkových práv**
 - veřejné subjekty mohou jednat v právních vztazích (vč. majetkoprávních) *samy*
 - avšak existují dobré důvody pro *zprostředkování* tohoto jednání určitými „subjekty“, jejichž jednání zavazuje daný veřejný subjekt 

výkon zprostředkovaný:






- **organizačně**, tj. určitými „vnitřními útvary“
 - *organizační složky státu a ÚSC* (S:   ÚSC:  
- **právně**, tj. prostřednictvím **právních subjektů** (takříkajíc ve vlastním smyslu)
 - *státní organizace (státní příspěvkové organizace, státní podniky a státní fondy)*   
 - *příspěvkové organizace ÚSC a svazky obcí*  

Pojem VM - právní úprava veřejného majetku

▪ majetek státu

- upraven 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)
- finanční hospodaření je upraveno v zákoně č. **218/2000 Sb.**, **rozpočtová pravidla** (tzv. „velká rozpočtová pravidla“) 

▪ majetek ÚSC

- úpravu najdeme v zákonech **o obcích** (č. 128/2000 Sb.) a **o krajích** (č. 129/2000 Sb.) 
- není upraven komplexně ...  
- finanční hospodaření je upraveno v zákoně č. **250/2000 Sb.**, **o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů** (tzv. „malá rozpočtová pravidla“) 
- dále jsou relevantní některé další zákony a prováděcí předpisy... 




Pojem VM - „fáze“ veřejného majetku

- v případě veřejného majetku lze rozlišovat
 - *jeho nabývání*
 - *hospodaření s ním* a
 - *nakládání s ním*
 - podrobněji viz dále




- a to zejm. v kontextu
 - majetku státu a
 - majetku ÚSC






Nabývání veřejného majetku

- subjekt veřejné správy přirozenou cestou o svůj majetek přichází; musí jej tedy doplňovat, *nabývat k němu vlastnické právo*
 - podstatná jsou zejm. hlediska *účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti*
- i v případě veřejných subjektů se nejčastěji nabývá smlouvou, která zakládá závazkový právní vztah
 - v režimu příslušného *obecného soukromoprávního předpisu*, příp. v režimu zvláštního právního předpisu 
 - pro toto nabývání lze také vysledovat určitá (obvykle dílčí) „*veřejnoprávní*“ pravidla a omezení 
- existuje však také **mimosmluvní nabývání** jako tzv. jiné nabývání 
 - kdy jde zejm. 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 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 VM 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 daného veřejného subjektu*
 - *povinnost vést majetek v evidenci* 
 - *povinnost pečovat o zachování a rozvoj majetku*
 - *povinnost chránit majetek před neoprávněnými zásahy* 
- za specifické kategorie hospodaření s VM pak lze označit jednak **finanční hospodaření**, či např. také tzv. **prozatímní hospodaření s majetkem státu** 

Nakládání s veřejným majetkem

- při výkonu vlastnického práva (a jiných majetkových práv) subjektem veřejné správy jde o **činění právních dispozic** s tímto majetkem *neboli nakládání s ním* 
- současný model nakládání s VM je **v principu** („opět“) **založen na soukromoprávních jednáních** (typicky smlouvě) a určitém **veřejnoprávním ovlivňování** vůle nakládajícího 
- v případě nakládání s VM lze rozlišovat zejm. mezi „nakládáním **běžným**“ a „nakládáním **jinými způsoby**“
 - za prvně zmíněné lze považovat např. *převody vlastnictví k věci* (čili jejich zcizování)
 - za „nakládání jinými způsoby“ pak lze mít různé případy od určitých **podmínek či omezení při uzavírání některých druhů smluv** až po některá další omezení týkajících se nakládání s majetkem 

Odpovědnost a kontrola při hospodaření a nakládání s veřejným majetkem

- **odpovědnost** lze rozdělit na
 - *odpovědnost za porušení povinnosti* při hospodaření s VM
 - 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 VM
 - **předmět kontroly** zde představuje **dodržování povinností** v souvislosti s majetkem veřejného subjektu (stanovených jak v právních předpisech, tak v předpisech vnitřních - organizačních)
 - předmětem kontroly by měla být **rovněž sama kontrolní činnost**, resp. její provádění (ta je v zásadě věcí **kontrolních orgánů a útvarů** daného veřejného subjektu)
 - vnější (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 státu nebo státní organizace *také v procesněprávních vztazích*
- **ale** tam, kde to stanoví zákon, *vystupuje (příp. může vystupovat) také Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (ÚZSVM)*
 - jde o instituci hájící zejm. **veřejný zájem na kvalitní právní ochraně majetku státu**
 - představuje státní **orgán svého (nevrchnostenského) druhu**, organizační složku státu upravenou zákonem č. **201/2002 Sb.**
- **úkoly ÚZSVM**
 - 1) *jedná v řízeních před soudy, rozhodčími, správními a jinými orgány*
 - 2) *zpracovává právní stanoviska*
 - 3) *plní další úkoly na základě zákona či prováděcího předpisu*



Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových

- **jednání v řízeních**
 - **výlučná (obligatorní) jednání**
 - dohodnutá jednání
 - vedlejší účastenství
- **zpracovávání právních stanovisek**
 - na žádost pro organizační složku státu 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*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 387-400