

Majetek územních samosprávných celků

NVV15Zk Veřejný majetek (6. 12. 2024)

Tomáš Svoboda

Osnova prezentace

- 1/ Obecná východiska
- 2/ ÚSC jako vlastníci
- 3/ Majetek ÚSC
- 4/ Právní regulace
- 5/ Výkon majetkových práv
- 6/ Nabývání majetku ÚSC
- 7/ Hospodaření s majetkem ÚSC
- 8/ Nakládání s majetkem ÚSC

1/ Obecná východiska

□ Ekonomický základ VS

□ Vedle jiných „dimenzí“ VS – zejména právní (právní působení navenek, ale také vnitřní aspekty), personální (členové veřejnoprávních korporací, zaměstnanci VS) či územní

□ V praxi významný, v závislosti na povaze výkonu VS...

➤ **Vrchnostenská VS** (mocenské vystupování) – potřeba ekonomických zdrojů pro zajištění realizace

➤ **Nevrchnostenská VS** – zejména dělena jako *fiskální* (hospodaření s veřejným majetkem) či tzv. *pečovatelská* (zajišťování tzv. veřejných služeb)

„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, J., Československé správní právo, 1937)

□ V určité míře **nepostradatelný**

➤ Např. otázka existence samosprávy bez majetkové autonomie

□ Typicky rozlišovány dvě roviny:

➤ **Veřejný majetek** (obecné majetkoprávní aspekty) +

➤ **Rozpočet** (tzv. finanční hospodaření)

1/ Obecná východiska

□ Veřejné vlastnictví

- = Vlastnictví tzv. **veřejných subjektů** (tj. právnických osob veřejného práva), typicky:
 - *Stát*
 - **Územní samosprávné celky** (obce a kraje)
 - **Jiné veřejnoprávní korporace** (veřejné VŠ či profesní komory s povinným členstvím)
 - **Veřejný podnik** (teoretická kategorie – v praxi např. forma státního podniku)
 - **Veřejný ústav** (teoretická kategorie – v praxi např. forma příspěvkové organizace)
 - **Veřejný fond** (teoretická kategorie – v praxi např. státní fondy)
- Právní subjektivita typicky spojena také s **vlastnickou subjektivitou** (ale i výjimky, resp. omezení – např. příspěvkové organizace)
- Základ teorie = **soukromé právo** (obsah = tzv. vlastnická triáda)
 - Obecná úprava v OZ, ale také veřejnoprávní ovlivňování
- Předmětem vlastnictví = tzv. **veřejná věc**

1/ Obecná východiska

□ Veřejné věci

- Obecné východisko = *Věc v právním smyslu (dále jen „věc“) je vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí* (§ 489 OZ)

- Ale **specifikum** veřejné věci = **určení veřejným účelům**
- Možné **dělení** (historické, ale stále platné):
 - **Finanční** (či fiskální) majetek (důležitý svou kapitálovou hodnotou nebo výnosem)
 - **Správní majetek** (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)

- Obecně určitá **sociální funkce** veřejného majetku
- Nikoli konstantní „objem“ v závislosti na aktuální nikoli – **společenské tendence**:
 - „**Socializační**“ - posilování veřejného vlastnictví
 - „**Liberalizační**“ - oslabování veřejného vlastnictví

2/ ÚSC jako vlastníci

□ Územní samosprávné celky – obecná charakteristika

- **Obce** (základní ÚSC) + **kraje** (vyšší ÚSC)
- **Veřejnoprávní korporace** (= právnická osoba veřejného práva na členském základu)
- Územní **samospráva** (ale také nepřímý výkon veřejné moci – přenesená působnost)
- Vlastnická subjektivita + **vlastní majetek**

□ Prameny

- **Ústava ČR** – čl. 101 odst. 3

Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.

- **Zákon o obcích** (ObecZř) – § 1

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. § 2 (1) Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek.

- Analogicky také **zákon o krajích** (KrajZř) – § 1 odst. 2

2/ ÚSC jako vlastníci

□ ÚSC jako (plnohodnotný) právní subjekt

- „Plnohodnotné“ právní postavení
- Způsobilost mít **práva a povinnosti** (majetek)
- Způsobilost **svým jménem jednat v právních vztazích** (včetně vztahů majetkoprávních)
- Způsobilost také **odpovídat z těchto vztahů** – § 2 (1) ObecZř (obdobně § 1 odst. 2 KrajZř):
Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.

- Veřejnoprávní korporace = **veřejnoprávní** (určitá veřejná moc), ale i **soukromoprávní aspekt subjektivity** (majetkoprávní rovina – vystupování v základu soukromoprávní)

- Principiálně **shodné postavení s jinými vlastníky**
 - Všechna vlastnická oprávnění
 - Jsou také v zásadě stejně omezovány jako jiní vlastníci (nemohou to, co jiní vlastníci)
 - V některých aspektech však také **zvláštní veřejnoprávní omezení** = **zvýšená ochrana** veřejného majetku
 - (Může být problém v případě spoluvlastnictví s jiným soukromoprávním subjektem)

2/ ÚSC jako vlastníci

□ Základní zásady

- ÚSC principiálně **nelze upřít právo na žádný druh majetku** – čl. 11/1 LZPS:
 - *Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.*
- ÚSC využívají svůj majetek zejména **k zajišťování svých funkcí a úkolů**
 - *Veřejný zájem, sociální funkce veřejného majetku...*
- Majetek ÚSC musí mít **odpovídající rozsah, druh a kvalitu**
 - *Určitý „hraniční“ rozsah majetku*
 - *Různé dle konkrétních ÚSC (a obecněji dle veřejného subjektu/kontextu)*

- Platí pro veřejné subjekty obecně (stát, jiné veřejnoprávní korporace atd.)

3/ Majetek ÚSC

□ Význam a účel

- Majetek významný i u korporací (členský princip, ale současně potřeba určitého majetkového základu, viz dříve)

- Není výslovně stanoveno, ale obecně užívají majetek **k plnění svých funkcí a úkolů** – § 2 odst. 2 ObecZř (obdobně § 1 odst. 4 KrajZř):
 - *Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*

- Primárně oblast **samostatné působnosti** ÚSC – § 7 odst. 1 ObecZř (obdobně § 2 odst. 1 KrajZř):
 - *Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen "samostatná působnost"). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.*

3/ Majetek ÚSC

□ Majetková práva

□ Obecně velká a mimořádně rozmanitá skupina práv, **nejen vlastnické právo**

□ **Jiná majetková práva**, např.:

- Pohledávky na **poplatcích** (místních) a **pokutách**,
- Pohledávky z titulu **práva na peněžitě plnění** nebo nepeněžitě 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,...

□ Nelze oddělit ani **problematiku závazků**, resp. dluhů ÚSC (obecněji veřejných subjektů) z činností související s jejich majetkoprávní rovinou

- **Poznámka:** ÚSC nemají zákonně omezenou možnost deficitního rozpočtování (na rozdíl od např. veřejných VŠ) – mohou proto čelit předlužení (nelze však řešit jejich úpadek jako u jiných právnických osob)

3/ Majetek ÚSC

□ Vyhrazený majetek

□ Čl. 11 odst. 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 a Slovenské Federativní Republice.

□ = Specifika (omezení) v předmětu vlastnictví

Některé předměty vlastnického práva mohou vlastnit jen vymezené veřejné subjekty

□ Dosud zvláštním zákonem komplexně neupraveno, **pouze dílčí případy**

□ V případě ÚSC **pozemní komunikace** (viz zákon č. 13/1997 Sb.)

- **Obce** vlastníky **místních komunikací**
- **Kraje** vlastníky **silnic 2. a 3. třídy**

4/ Prameny právní regulace

□ Ústavní pořádek a mezinárodní prameny

- **Ústava** – postavení ÚSC jako veřejnoprávních korporací (odtud lze dovozovat určité subjektivní právo na samosprávu včetně majetkové autonomie)
- **Listina základních práv a svobod** – ochrana vlastnického práva (která je univerzální)
- **Ústavní zákon č. 347/1997 Sb.**, o vytvoření vyšších územních samosprávných celků
- **Evropská charta místní samosprávy** (širší východiska samosprávy)

□ Zákonná úroveň (zejména)

- **Občanský zákoník** (zákon č. 89/2012 Sb.) – vlastnické právo, majetek, závazky...
- **Zákon o obcích** (zákon č. 128/2000 Sb.) = obecná regulace obecního zřízení
- **Zákon o krajích** (zákon č. 129/2000 Sb.) = obecná regulace krajského zřízení
- **Rozpočtová pravidla územních rozpočtů** (RPÚR) – tzv. malá rozpočtová pravidla (zákon č. 250/2000 Sb.) = obecná regulace finančního hospodaření ÚSC (rozpočet a související aspekty), příspěvkových organizací či poskytování dotací ÚSC atd.

4/ Prameny právní regulace

□ Charakter právní úpravy

- **Nikoli kodifikace** jako v případě majetku státu (srov. zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích)
 - I zde ovšem samostatně finanční hospodaření (tzv. velká rozpočtová pravidla – zákon č. 218/2000 Sb.)
- Majetkoprávní aspekty „rozptýleny“ v rámci zákona o obcích či zákona o krajích
 - Nižší přehlednost a také nižší podrobnost (ve srovnání s majetkem státu) regulace
 - *Pro futuro* vhodný zákon o majetku ÚSC (jako analogie zákona o majetku státu) – zatím není na obzoru
- Některé aspekty již dnes vyčleněny do **samostatného zákona**
 - Samostatně regulace **finančního hospodaření** (viz malá rozpočtová pravidla)
 - Ale také zákon o **přezkoumávání hospodaření** územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí (zákon č. 420/2004 Sb.)
- **Specifická** je regulace v zákoně o hlavním městě **Praze** (zákon č. 131/2000 Sb.)
 - Obdoba zákona o obcích a o okrajích pro specifické postavení Prahy
 - I zde upraveny (rozptýleny) majetkové aspekty

4/ Prameny právní regulace

□ Vnitřní systematika regulace

□ „Fáze“ týkající se veřejného majetku

1) *nabývání* = *právní „získávání“ (potřebného) majetku*

2) *hospodaření* = *využívání majetku*

3) *nakládání* = *právní dispozice s (nepotřebným) majetkem*

□ Různá pravidla pro různé „fáze“ – potud vhodné rozlišení

□ Typické pro majetek státu a ÚSC

➤ Nicméně úprava majetku ÚSC zřetelně méně propracovaná

➤ V případě jiných veřejných subjektů však ještě „horší“ – např. zákon o VŠ (zákon č. 111/1998 Sb.)

5/ Výkon majetkových práv

□ Zprostředkování výkonu

- Veřejné subjekty mohou v právních vztazích (včetně majetkoprávních) **jednat přímo**
= Bezprostředně **orgány ÚSC**, jménem a „na účet“ ÚSC
- Současně ale důvody pro **zprostředkování tohoto jednání** určitými „subjekty“, jejichž jednání zavazuje předmětný veřejný subjekt (např. ÚSC), nabízí se **dvě základní roviny**:

- **Organizačně zprostředkovaný výkon majetkových práv**
 - Prostřednictvím „vnitřních útvarů“ bez právní subjektivity
 - V případě ÚSC **organizační složky ÚSC**

- **Právně zprostředkovaný výkon majetkových práv**
 - Prostřednictvím právních subjektů (v pravém smyslu)
 - V případě ÚSC **příspěvkové organizace ÚSC, svazky obcí**, ale potenciálně i **jiné právnické osoby** (např. tzv. *komunální podniky* = obchodní společnosti zakládané k v základu podnikatelské činnosti, avšak spojené s realizací určitých veřejných úkolů ÚSC, resp. s veřejným zájmem)

5/ Výkon majetkových práv

□ Organizační složky ÚSC

- Institut nově zavedený na přelomu tisíciletí (stejně jako organizační složky státu)
- Malá pozornost v zákoně o obcích a o krajích, **nejvíce v RPÚR** (§ 23 odst. 1):
ÚSC může k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností ... zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity ...
= **Určené pro jednodušší činnosti** (méně zaměstnanců, jednoduché vybavení, nečleněné, jednoduché ekonomické a právní vztahy...)
- **Zřizuje zastupitelstvo** ÚSC (zřizovací listina) a jmenuje vedoucího
- **Nejsou právními subjekty**, proto ani **nejsou způsobilé vlastnit**
 - Mají **majetek ÚSC ve „správě“** (faktická správa), nikoli práva a povinnosti (nejsou právními subjekty!)
Pracovníci jsou zaměstnanci zřizovatele (nestanoví li zákon jinak)
- Nejsou ani účetními jednotkami ve smyslu zákona o účetnictví (zákon č. 563/1991 Sb.)
- Avšak jejich jednání je **jednáním daného ÚSC** (obecně jedná vedoucí organizační složky)

5/ Výkon majetkových práv

□ Příspěvkové organizace ÚSC

- „Staronová“ kategorie navazuje na příspěvkové organizace obcí (podle zákona o obcích z roku 1990) a dále do minulosti (na tzv. socialistické organizace)
- V zákoně o obcích a o krajích téměř žádná pozornost, **opět RPÚR** (§ 23 odst. 1):
 - *ÚSC může k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností ... zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk*
- Je právnickou osobou veřejného práva, tedy **právním subjektem**
 - V právních vztazích (hmot. i proces.) jednají svým jménem, a to v rozsahu vymezeném ve zřizovací listině
- Nezisková povaha, teoreticky podřaditelné pod kategorii tzv. veřejného ústavu

5/ Výkon majetkových práv

□ Příspěvkové organizace ÚSC

- Navzdory právní subjektivitě je **(převážně) vlastnický nezpůsobilá**
- **Nemá majetek zřizovatele ve vlastnictví, nýbrž jen v hospodaření** („svěřený majetek“)
 - Obsah souvisejících práv a povinností RPÚR neupravuje
- Nabývá majetek pro zřizovatele

- **Vlastní majetek** pouze: **majetek potřebný k výkonu činnosti, pro kterou byla zřízena, a to ve vypočtených případech**
 - Obecně na základě **rozhodnutí zřizovatele** + povinnost majetek v případě trvalé nepotřebnosti nabídnout přednostně a bezúplatně zřizovateli
 - Vstupní vymezení majetku k hospodaření **zřizovací listinou**

- **RPÚR** upravují jejich vznik (včetně povinného obsahu zřizovací listiny), změny a rušení a finanční hospodaření (omezuující pravidla pro půjčka, ručení apod.)

5/ Výkon majetkových práv

□ Jiní vykonavatelé majetkových práv

□ **Svazky obcí** (právně zprostředkovaný výkon)

- **Korporace svého druhu** (členové **pouze obce**)
- Založení zápisem do rejstříku svazků obcí
- Odpovídají svým majetkem za neplnění svých povinností
- Z majetkoprávního hlediska jakýsi „**smíšený**“ **typ** – majetek, který vložily obce (zastupitelstvo) + majetek svazku, který „získal svou vlastní činností“
- Hospodaření v mezích stanov svazku

□ **Jiné právnické osoby** (právně zprostředkovaný výkon)

- Typicky již zmíněné **komunální podniky**
- Avšak **nemají veřejnoprávní úpravu** (využívány jsou proto soukromoprávní formy = nikoli ideální – veřejný majetek totiž převáděn do soukromoprávních subjektů)

□ **Městské obvody/části statutárních měst** (organizačně zprostředkovaný výkon)

- Obdoba organizačních složek, tentokrát však **územní rozměr** (nikoli pro činnosti, ale pro správu území)
- Výkon samosprávy či případně přenesené působnosti (upraveno **statutem** statutárního města)

6/ Nabývání majetku ÚSC

□ Nabývání obecně

- Subjekt veřejné správy přirozenou cestou o svůj majetek přichází (amortizace) či se mění okruh úkolů, který zajišťuje = potřeba jej **doplňovat** = **nabývat k němu vlastnické právo**
 - Nabýváním ve vlastním smyslu však pouze nabývání od svébytného vlastnického subjektu nikoli mezi organizačními složkami či příspěvkovými organizacemi (zde pouze změna „správce“)

- I v případě veřejných subjektů **nejčastěji smlouvou**
 - **V režimu OZ** nebo zvláštního předpisu
 - Ale také určitá **veřejnoprávní pravidla a omezení** (zejména režim zadávání veřejných zakázek)
- Vedle toho však také **mimosmluvní nabývání** (tzv. jiné nabývání)
 - Zejména nabývání zákonem, na základě zákona, děděním či rozhodnutím příslušného orgánu

- Podstatná zejména **hlediska účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti** = **ochrana veřejného majetku** (zejména v rámci smluvního nabývání)

6/ Nabývání majetku ÚSC

□ Smluvní nabývání obecně

- Nabývání na základě platné **smlouvy** (typicky kupní)
- Ucelená hmotněprávní úprava této „fáze“ zcela chybí, v právní úpravě ÚSC proto **jen velmi málo „veřejnoprávních“ omezení**
 - Podstatná zejména **pravidla pro určení orgánu**, v jehož působnosti nabývání v konkrétním případě bude (ta jsou ale víceméně univerzální, resp. platná i pro další „fáze“ – hospodaření a nakládání)
- Některá neupravená pravidla však lze **doporučit**
 - Např. písemnost smluv s podpisy na jedné listině (s výjimkou běžného nabývání movitých věcí v obchodě či na základě dodávek podložených obchodními smlouvami či při zabezpečování hospodaření radou ÚSC podle schváleného rozpočtu)

- Lze rozdělovat na **úplatné** a **bezúplatné**

6/ Nabývání majetku ÚSC

□ Rozhodování o majetkoprávních úkonech

- Zákon o obcích (obdobně zákon o krajích) tuto rovinu ovlivňuje zejména v podobě **vymezení působnosti** jednotlivých orgánů
- Obecně platí, že právní jednání obce (kraje) je **dvoufázové**:

□ 1/ Nejprve **rozhodnutí o majetkoprávním jednání vymezeným orgánem ÚSC**

- **Nejvýznamnější** majetkoprávní jednání **svěřena zastupitelstvu** (§ 85 ObecZř, viz dále)
- Není-li svěřeno zastupitelstvu, rozhoduje **rada ve své tzv. zbytkové působnosti** (§ 102 odst. 3 ObecZř)
- Ale i možnost **vyhrazení zastupitelstvem** (§ 84 odst. 4 ObecZř) či svěřením jinému orgánu (viz dále)

□ 2) Následně je toto **jednání navenek vymezeným orgánem ÚSC**

Typicky v podobě uzavření smlouvy (kupní, darovací, nájemní apod.)

Obecně **starosta**: *Starosta zastupuje obec navenek* (§ 103 odst. 1 ObecZř) – u kraje obdobně **hejtman**

6/ Nabývání majetku ÚSC

□ Nabývání a zastupitelstvo (§ 85 ObecZř)

□ **Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování o těchto právních jednáních:**

- a) *nabytí a převod hmotných nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce,*
- b) *poskytování věcných darů v hodnotě nad 100 000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 100 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce,*
- c) *poskytování dotací a návratných finančních výpomocí nad 250 000 Kč v jednotlivém případě (...),*
- d) *uzavření smlouvy o společnosti a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o společnosti, jejíž je obec společníkem,*
- e) *peněžité i nepeněžité vklady do právnických osob,*
- f) *vzdání se práva a prominutí dluhu vyšší než 100 000 Kč,*
- g) *zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 100 000 Kč,*
- h) *dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců,*
- i) *postoupení pohledávky vyšší než 100 000 Kč,*
- j) *uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo zápůjčky, o převzetí dluhu, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o společnosti,*
- k) *zastavení nemovitých věcí,*
- l) *vydání komunálních dluhopisů,*
- m) *nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce,*
- n) *zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví obce nebo práva stavby ve veřejné dražbě a nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem; tuto pravomoc může zastupitelstvo obce zcela nebo zčásti svěřit radě obce nebo starostovi.*

6/ Nabývání majetku ÚSC

□ Nabývání a rada (§ 102 odst. 2 a 3 ObecZř)

□ (2) *Radě obce je vyhrazeno*

a) *zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,*

b) *plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce (§ 84 odst. 2),*

c) *rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti,*
(...)

o) *schvalovat účetní závěrku obcí zřízené příspěvkové organizace sestavenou k rozvahovému dni.*

□ (3) *Rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo; rada obce může tyto pravomoci zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu; rada obce může svěřit obecní policii zcela nebo zčásti rozhodování o právních jednáních souvisejících s činností obecní policie.*

6/ Nabývání majetku ÚSC

□ Nabývání smluvní – bezúplatné

- Problém tzv. **danajských darů** = **i bezplatné nabývání by mělo být zvažováno** (poměřováno hledisky účelnosti, hospodárnosti, efektivnosti)
- V případě nemovitostí rozhoduje zastupitelstvo, v případě movitostí rada (viz dříve)
 - Podklady pro kvalifikované rozhodnutí zastupitelstva rada (majetkoprávní komise), případně administrativní aparát (majetkoprávní odbor obecního úřadu apod.)
- Bez schválení předepsaným orgánem **neplatnost ze zákona** (*a to absolutní – od počátku*)
- § 41 ObecZř
 - (1) **Podmiňuje-li tento zákon platnost právního jednání obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem,** opatří se listina o tomto právním jednání doložkou, již bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny. Je-li listina touto doložkou obcí opatřena, má se za to, že povinnost předchozího zveřejnění, schválení nebo souhlasu byla splněna.
 - (2) **Právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení neplatná.**
 - (3) **K neplatnosti právního jednání z důvodů stanovených v odstavci 2 a v § 38 odst. 4 a § 39 odst. 1 a 2 přihlédne soud i bez návrhu.**

6/ Nabývání majetku ÚSC

□ Nabývání smluvní – úplné

- Základní pravidlo (které ale výslovně upraveno není), by mělo znít: **ÚSC nabývá za úplatu pouze majetek, který využívá k plnění svých funkcí a úkolů** (nikoli jiný majetek)
- Právní úprava **nerozlišuje** mezi úplným a bezúplným nabýváním
 - V případě rozhodování o kupní smlouvě proto v zásadě platí totéž
 - Avšak **i možná specifika** – v případě smluvního nabývání movitostí možnost specifického schvalovacího režimu rozhodování podle výše ceny – pod určitou hranici z rady na starostu (hejtmana) či obecní (krajský) úřad – umožňuje § 103 odst. 3 ObecZř (a obdobně zákon o krajích)
- **Klíčová otázka** úplného nabývání = **cena**
 - Mělo by platit, že zásadně jen do výše ocenění podle zvláštního předpisu – zákona o oceňování majetku (zákon č. 151/1997 Sb.) = **typicky cena obvyklá** (ve své podstatě cena tržní)
 - Někdy to však nemusí být účelné, **nabývání za vyšší cenu by však mělo být jen výjimečně** (zejména **ve veřejném zájmu**)
- Je třeba pamatovat na režim **zadávání veřejných zakázek** (ÚSC = veřejní zadavatelé)
 - Z podstaty chrání výdajovou stránku veřejných rozpočtů

6/ Nabývání majetku ÚSC

□ Nabývání mimosmluvní – zákonem

□ Zákon = nabývací titul

□ Např. po roce 1989 zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí, na základě kterého ze státu přešly

- Movité a nemovité věci, k nimž měl ke dni zrušení národních výborů právo hospodaření místní nebo městský národní výbor
- Nemovité věci, které byly ke dni 31. 12. 1949 ve vlastnictví obce
- Za určitých okolností obytné domy s pozemky, jestliže k nim měl právo hospodaření podnik bytového hospodářství nebo jiná státní organizace

□ Případně později (v souvislosti s dokončováním reformy územní správy) zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR na kraje a obce

- Na kraje přecházejí z vlastnictví ČR věci, se kterými k 31. prosinci 2002 byly příslušné hospodařit organizační složky státu a státní příspěvkové organizace, u nichž funkci zřizovatele vykonávaly k tomuto dni okresní úřady
- Na kraje také přešla práva státu a jiné majetkové závazky státu práva či povinnosti z pracovněprávních vztahů

6/ Nabývání majetku ÚSC

Nabývání mimosmluvní – na základě zákona

- Zákon upravuje podmínky, za kterých ÚSC může (musí) majetek nabýt
- Např. zákon 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů
 - Věci, se kterými byly oprávněny hospodařit státní příspěvkové organizace a organizační složky státu uvedené v příloze zákona přecházení do vlastnictví krajů dnem nabytí účinnosti rozhodnutí příslušného ústředního správního úřadu
 - Přechod majetku ze státních příspěvkových organizací na příspěvkové organizace kraje

Nabývání mimosmluvní – děděním

- ÚSC v pozici dědice s odpovídajícími právy a povinnostmi (např. právo dědictví odmítnout)
- Na základě závěti, ale nově i dědická smlouva
- Nově také možnost odkazu (ÚSC jako odkazovník s pohledávkou vůči dědici)

6/ Nabývání majetku ÚSC

□ Nabývání mimosmluvní – na základě rozhodnutí

□ Nabývání rozhodnutím příslušného orgánu

□ Rozmanitá škála případů, např. rozhodnutím vyvlastňovacího orgánu

- V rámci **vyvlastňovacího řízení** podle zákona o vyvlastnění (zákon č. 184/2006 Sb.)
- V rámci vyvlastnění může vlastnické právo nabyt **každý navrhovatel**, který má předmět vyvlastnění použít **k účelu, pro který se vyvlastňuje** (tedy včetně ÚSC)
- **Základní podmínky:** absence dohody, pro zvláštní zákonem stanovený účel, prokázání veřejného zájmu, nezbytný rozsah, za náhradu...

7/ Hospodaření s majetkem ÚSC

□ Hospodaření obecně

- ÚSC nabude majetek a následně s ním **hospodaří = vykonává vlastnické právo**
- Nejde o právní dispozice s tímto majetkem (oproti nabývání a nakládání s majetkem)
- Obsahem hospodaření je zejména **držba, užívání a z části požívání majetku** (tzv. vlastnická triáda)
 - Někdy rozlišováno hospodaření s majetkem v širším smyslu = hospodaření v užším smyslu + nakládání

- **Výkon vlastnického práva** (a obecně majetkových práv) v případě ÚSC
 - *Přímo* (záležitostí orgánů ÚSC – zásadně zastupitelstva a rady)
 - *Zprostředkovaně* (organizačně nebo právně, viz dříve)

- I v tomto případě právní úprava obsažená v zákoně o obcích (krajích) **velmi kusá**
 - Široký prostor pro uplatnění obecné úpravy hospodaření v civilním právu (hlediskem pro uplatnění především zvláštní povaha či určení veřejného majetku)

7/ Hospodaření s majetkem ÚSC

□ Povinnosti při hospodaření

- Jednak **obecné limity vlastnického práva** (zejména zákaz zneužití – viz čl. 11 odst. 2 LZPS)
- Jednak **povinnosti vyplývající ze zvláštních právních úprav** pro všechny osoby
 - Např. stavebněprávní předpisy, požární bezpečnost, prevence vzniku škod apod.
- Jednak **základní povinnosti při hospodaření s majetkem ÚSC**
 - **Zákon o obcích** (§ 38) a **zákon o krajích** (§ 17)
 - Opět ale poněkud stručný výčet (ve srovnání s úpravou majetku státu)

- **1) Povinnost využívat majetek účelně a hospodárně v souladu se zájmy a úkoly ÚSC**
(vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti)
 - = **Obecná zásada hospodaření**
 - Dvojí hledisko (**účelně a hospodárně** + *v souladu se zájmy a úkoly ÚSC*)
 - Z toho vyplývající negativní vymezení – co je zakázáno (*nepoškození majetku ÚSC + nesnižování jeho rozsahu a hodnoty či výnosu z něj* = zachování „podstaty“ majetku)

7/ Hospodaření s majetkem ÚSC

□ Povinnosti při hospodaření

□ 2) Povinnost vést majetek v evidenci

- **Evidovat majetek** = zpravidla vést majetek v **účetnictví** (účetní evidence a inventarizace)
- Ale také povinnost **evidovat majetek v katastru nemovitostí**

□ 3) Povinnost pečovat o zachování a rozvoj majetku

- **Jednak zachování, jednak „zkvalitnění“ či zvětšení**
- Např. údržba, oprava, fyzická ochrana (např. faktické zabezpečení), ale také právní prostředky (např. odpovědnost za hodnoty svěřené k vyúčtování, pojištění apod.)

□ 4) Povinnost chránit majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení

- **Klasické právní prostředky** = civilní žaloby vlastnické, ochrana držby, určovací
- Povinnost využívat dostupné právní prostředky se týká také nehmotného majetku = především **ochrana pohledávek zajišťovacími prostředky**

7/ Hospodaření s majetkem ÚSC

□ Povinnosti při hospodaření

□ 5) Povinnost trvale sledovat, zda dlužníci platí včas a řádně plní své závazky + zabezpečit, aby nedošlo k promlčení/prekluzi

- **Včasné uplatňování** pohledávek (od splatnosti do promlčení/prekluze) + následné **vymáhání**
- Také povinnost **požadovat úroky** z prodlení a **sjednané sankce**

□ 6) Povinnost rozhodnout o nepotřebnosti majetku a naložit s ním za podmínek a způsoby podle zvláštních předpisů

- Majetek **přebytečný**
- Majetek **neupotřebitelný** (ztráta původních vlastností)
- Posuzovat může zvláštní komise (doporučení)

□ 7) Povinnost neručit za závazky jiných osob majetkem ÚSC

- **Zákaz ručení jako rizikové majetkoprávní operace** – pokud porušen, **od počátku neplatné, avšak výjimky** (např. závazky vyplývající ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do nemovitosti ÚSC) – i zde však ručení k naplňování úkolů ÚSC

- **Stát neručí** za hospodaření a závazky ÚSC (pokud tento závazek nepřevzme stát smluvně – *ad hoc*)

7/ Hospodaření s majetkem ÚSC

□ Finanční hospodaření

- Specifická rovina hospodaření, upraveno především **RPÚR** (povaha *lex specialis*)
- Řídí se zejména **rozpočtem ÚSC** jako finančním plánem na období kalendářního roku
 - Pokud není schválen do 1. 1. **rozpočtové provizorium** (pravidlo 1/12 – každý měsíc provizoria nejvýše 1/12 výdajů předcházejícího rozpočtu)
 - Po schválení změny jen prostřednictvím **rozpočtových opatření**
 - Po skončení kalendářního roku údaje o hospodaření souhrnně zpracují do **závěrečného účtu**
- Rozpočet i závěrečný účet (včetně účetní závěrky) **schvaluje zastupitelstvo ÚSC**

- Povinnost nechat **přezkoumat hospodaření** za minulý rok
 - Zákon o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí (zákon č. 420/2004 Sb.)
 - Auditování *soukromým auditorem*, nebo (bezplatně) *krajským úřadem* (v přenesené působnosti)
- Možnost vytvářet fondy („fondové“ hospodaření)
 - Nikoli fondy ve smyslu samostatných právních subjektů, nýbrž finanční fondy jako součásti rozpočtu

8/ Nakládání s majetkem ÚSC

□ Nakládání obecně

- Činění **právních dispozic s majetkem ÚSC** (prodej, darování, pronájem apod.)
- Současný model nakládání s majetkem ÚSC **v principu spočívá soukromoprávních úkonech – právním jednání** (typicky **smlouvě**)
 - Zákon o obcích (a o krajích) předpokládá zásadně uplatnění obecných soukromoprávních způsobů nakládání
- K tomuto právnímu jednání přistupuje také **veřejnoprávní ovlivňování vůle nakládajícího** (veřejného subjektu) veřejnoprávními mantinely v podobě veřejnoprávních podmínek uzavírání smluv (právního jednání)
- Typicky **jde o**
 - **Určování orgánu ÚSC**, který může o daném typu smlouvy rozhodovat (obdobně jako v případě nabývání)
 - **Povinnost zveřejnění záměru** na úřední desce před rozhodnutím o záměru (15/30 dní) – a to v případě nakládání týkajícího se **nemovitého majetku – jinak absolutní neplatnost** právního jednání (viz dříve)

8/ Nakládání s majetkem ÚSC

□ Nakládání obecně

□ Převody pravidelné

➤ Převody při zabezpečování hospodaření radou obce podle schváleného rozpočtu = převody věcí určených k prodeji v rámci běžného hospodaření

□ Převody nepravidelné

➤ Jiné smluvní převody mimo rámec běžného hospodaření

□ Základní podmínkou by měla být „trvalá nepotřebnost“ věci

➤ O tom by mělo být předem rozhodnuto

□ Schvalování – obdobně nabývání

➤ Např. prodej nemovitosti = zastupitelstvo, pronájem nemovitosti = rada (zbytková působnost) atd.

□ Pro nakládání není předepsána forma

Avšak písemná forma jako doporučení

8/ Nakládání s majetkem ÚSC

□ Úplatný převod vlastnictví (koupě, směna)

- Cena se sjednává zpravidla ve výši **ceny obvyklé** (nejde-li o cenu regulovanou)
- Možnost sjednat **cenu vyšší** (exkluzivní) ale také **nižší**, v tom případě však musí být **odchylka zdůvodněna**
- V úvahu připadá stanovení postupu **zjišťování zájemců o koupi**
 - Např. veřejná soutěž o nejvhodnější návrh na uzavření smlouvy, institut veřejné dražby
 - Tento charakter má i zveřejnění záměru (v případě nemovitostí) – to je však obligatorní

□ Bezúplatný převod vlastnictví (darování)

- Mělo by obecně připadat v úvahu **pouze v případech**
 - Kdy **je na něm veřejný zájem** (např. humanitární pomoc)
 - Je-li **hospodárnější než jiný způsob naložení** s věcí
- Mělo by být jisté, že **nelze využít jinak** (např. pro účely příspěvkové organizace)
 - Není však povinností nabízet (ani jiným obcím či státu)
 - Shodně s nabýváním by měly být **zpracovány podklady**

8/ Nakládání s majetkem ÚSC

☐ Přenechání majetku ÚSC do užívání jiným osobám

☐ Majetkoprávní dispozice, ale majetek **neopouští vlastnickou sféru ÚSC**

☐ **Situace, kdy**

➤ ÚSC majetek k plnění svých úkolů **dočasně nepotřebuje**

➤ Dojde k **hospodárnějšímu využití** věci

☐ Doporučení (nejsou zákonné požadavky) – smlouva na dobu určitou a důvody pro výpověď a odstoupení, v podobných případech postupovat stejně (nediskriminačně)

☐ **Úplatně** – nájem (pacht)

☐ **Bezúplatně** – výpůjčka (výprosa) – doporučení: nepodnikateli a veřejně prospěšný účel

☐ **Schvalování**

➤ **Uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce = rada ÚSC** (+ tuto působnost může svěřit obecnímu (krajskému) úřadu nebo příspěvkové organizaci obce – zcela nebo zčásti (i nemovitosti)

➤ **Poskytnutí půjčky = zastupitelstvo**

8/ Nakládání s majetkem ÚSC

□ Další formy nakládání

- Nakládání **mezi organizačními složkami a příspěvkovými organizacemi** daného ÚSC
 - Pokud majetek neopouští sféru ÚSC, nejde o nakládání v pravém smyslu (právní jednání))
- Nakládání **s pohledávkami, jinými majetkovými právy a majetkovými hodnotami** ÚSC
 - Např. postoupení pohledávky
- **Účast ÚSC v právnických osobách** („vložení“ majetku do těchto subjektů)
 - **(Zapsaný) ústav** = soukromoprávní forma neziskové právnické osoby
 - **Obchodní společnost** = soukromoprávní forma pro komunální podnik (veřejnoprávní forma neexistuje – jiná možnost než založit obchodní společnost proto prakticky není)
 - Sdružení bez právní subjektivity (společnost) – zde již nejde o vložení majetku do jiného právního subjektu

Majetek územních samosprávných celků

Děkuji za pozornost

Dotazy?