



# Teoretické a praktické aspekty státní správy a územní samosprávy Veřejný majetek

**BM605Zk Vybrané otázky správního práva a veřejné správy III**

**2. přednáška 22. 2. 2024**

Petr Havlan





# Osnova přednášky a její cíl


- Teoretické a praktické aspekty státní správy a územní samosprávy
- Veřejné vlastnictví
- Veřejný majetek
- Nabývání veřejného majetku
- Hospodaření s veřejným majetkem
- Nakládání s veřejným majetkem
- Odpovědnost a kontrola při hospodaření a nakládání s veřejným majetkem
- Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových

**Cíl:** cílem této přednášky je, aby studenti byli s to vymezit, co je to státní správa a územní samospráva coby klíčové součásti veřejné správy a to zejména v kontextu s jejich materiálním pilířem čili veřejným majetkem

# Teoretické a praktické aspekty státní správy a územní samosprávy

- **státní správa** je správou uskutečňovanou státem, přičemž v každé společnosti zorganizované ve stát je nezastupitelnou a klíčovou součástí veřejné správy; je projevem centralizované veřejné správy odvozené od samotné podstaty a role státu ve společnosti, resp. od podstaty realizace výkonné moci ve státě 
- **územní samospráva** je správou uskutečňovanou obcemi a kraji, tedy subjekty korporativního a samosprávného charakteru (veřejnoprávními korporacemi svého druhu) odlišnými od státu; je projevem (podobně jako samospráva zájmová) decentralizované veřejné správy spjaté s realizací vlastní samosprávné moci uvedených subjektů 
- v obou případech, tj. jak u státní správy, tak u územní samosprávy jde o správu veřejných záležitostí, ve veřejném zájmu, přičemž orgány subjektů, které ji vykonávají, ji vykonávají jako právem uloženou povinnost

# Teoretické a praktické aspekty státní správy a územní samosprávy


- **základ státní správy a územní samosprávy - „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 státní správy a územní samosprávy**
  - v praxi **významný aspekt** existence a fungování státu, obcí a krajů jako subjektů veřejné správy
  - v zásadě **nepostradatelný** (např. v případě samosprávy faktickou podmínkou jejího vzniku a trvání – proto také před r. 1989 neexistovala ) 
  - rozlišovány dvě roviny: **majetek** + **rozpočet** 
  - významný jak pro **vrchnostenskou** (nadřazené vystupování VS), tak pro **nevrchnostenskou správu** (zajišťování veřejných služeb, „pečovatelská správa“)

## 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)








# Veřejné vlastnictví

- **základ teorie: (stále) soukromé právo**
  - obsah = **vlastnická triáda**
    - ▣ *oprávnění věc držet* (ius possidenti)
    - ▣ *oprávnění užívat a požívat její plody a užitky* (ius utendi et fruendi)
    - ▣ *oprávnění s věcí nakládat* (ius dispondendi)
  - tzv. veřejné vlastnictví nelze ztotožňovat s vlastnictvím ve veřejnoprávním smyslu 
  
- **veřejné právo zde nicméně má své místo, a to v podobě **určitých veřejnoprávních specifik****
  - *v předmětu vlastnictví a jiných omezeních*
  - v určité „**veřejnoprávní přísnosti**“ nad rámec obecných omezení  
s tím je ovšem spojen problém při spoluvlastnictví („přenos“ omezení i na spoluvlastníka)

## Veřejné vlastnictví


- předmětem veřejného vlastnictví je tzv. veřejná věc
  - čili věc určená k **veřejným účelům**
  - akcentuje tzv. **sociální funkci veřejného vlastnictví** 
  
- tzv. 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: *absolutizace* veřejného určení věci a *bagatelizace* vlastnického práva konkrétního vlastníka...)
  
- **nikoli konstantní při nahlížení v čase** – dvě obecné společenské **tendence**:
  - **„socializační“** - posilování veřejného vlastnictví
  - **„liberalizační“**- oslabování veřejného vlastnictví, privatizace

## Veřejné vlastnictví

- **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 souvisí **veřejné užívání**
  - **právo každého na bezplatné užívání** veřejného statku plyne z veřejného práva
  - mohou existovat **výjimky** (omezení vyplývající ze zvláštního užívání, zpoplatnění apod.)
  - obecné užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích )



## Veřejné vlastnictví

- s veřejným vlastnictvím, potažmo pojmem **veřejný majetek** úzce souvisí, resp. veřejný majetek je **zahrnuje**, také **jiná majetková práva veřejných subjektů**
- jde o různorodá práva, **demonstrativně**:
  - *pohledávky na (místních) poplatcích 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*) 




# Veřejný majetek

## vymezení

- **VM** představuje **materiální pilíř** státní správy a samosprávy
  - jde o dynamickou socioekonomickou kategorii, kterou lze nahlížet *z různých úhlů pohledu*
  
- **VM v širokém smyslu** zahrnuje tzv. **rozpočtovou sféru**
  - jde o tu část majetku, která má podobu „zvláštních“ peněžních prostředků a s nimi spjatých „zvláštních“ práv a povinností; krátce a zjednodušeně: jde o **příjmy a výdaje rozpočtu** tohoto kterého subjektu veřejné správy (viz již výše)
  - specifičnost rozpočtové sféry ovšem není taková, aby neexistoval „*společný jmenovatel*“ mezi ní a ostatním majetkem daného subjektu (viz dále)


# Veřejný majetek

## základní zásady

- **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 zejm. k zajišťování svých funkcí a úkolů** 
  - veřejný zájem, akcentace sociální funkce...
  
- **majetek subjektu veřejné správy musí mít odpovídající rozsah, druh a kvalitu** 
  - jde o určitý „limitující“ moment
  - liší se podle veřejného subjektu a daného „kontextu“











# Veřejný majetek

## výhradní (výlučný, obligatorní) 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 ... republice.“
- jde o specifika v **předmětu vlastnictví**
- dosud zvláštním zákonem **komplexně neupraveno** 
- pouze **dílčí případy**
  - *výhradní ložiska nerostů*
  - *majetek na území vojenských újezdů* (mimo majetku vneseného)
  - blízko k principu výhradního majetku mají také *některé pozemní komunikace*

# Veřejný majetek

## výkon majetkových práv

- specifikem veřejných subjektů je **zprostředkovaný výkon vlastnického práva a jiných majetkových práv**
  - veřejné subjekty mohou jednat v právních vztazích (včetně majetkoprávních) *samy*
  - avšak existují důvody pro *zprostředkování* tohoto jednání určitými „subjekty“, jejichž jednání zavazuje veřejný subjekt;  zprostředkování lze zajistit:
    - **organizačně**, tj. určitými **vnitřními útvary** („organizačními subjekty“)
      - *organizační složky státu*,   *krajů a obcí*   *nebo*
    - **právně**, tj. prostřednictvím **právních subjektů**
      - *státní organizace (státní příspěvkové organizace, státní podniky a státní fondy)*   
      - *příspěvkové organizace krajů a obcí*   *a svazky obcí*

# Veřejný majetek

## „fáze“



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







# Veřejný majetek

## právní úprava





### ▪ 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 O a K




- 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 také některé další zákony a prováděcí předpisy 

## 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 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 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 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***
- 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 zejm. mezi „**nakládáním běžným**“ a „**nakládáním jinými způsoby**“
  - za prvně zmíněné lze považovat např. *převody vlastnictví k věci* (zcizení)
  - 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 a nakládání s VM a
  - *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 (což 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 (event. může vystupovat) také Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (ÚZSVM)*
  - jde o institucí 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 práv. předpisu* 

# Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových

- **jednání v řízeních**
  - výlučná (obligatorní) jednání
  - dohodnutá jednání
  - vedlejší účastenství
- **právní stanoviska**
  - vydávají se na žádost organizační složce 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

- Skulová, S. a kol. *Základy správní vědy*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2023, zejm. s. 53-59
- Havlan, P. *Veřejný majetek*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016
- Havlan, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008