



# **Veřejný majetek**

## **- exkurz k majetku státu**

**NP305Zk Správní věda**

5. 10. 2018

Mgr. Tomáš Svoboda



## Malé shrnutí...

- **veřejný majetek**
  - významná sociálně ekonomická kategorie
  - veřejné (veřejnoprávní) subjekty
  - veřejné vlastnictví veřejných věcí
  - ale i jiná majetková práva a závazky (dluhy)
  - určitá specifická (veřejnoprávní) omezení
  - určitý „hraniční“ rozsah
  - **veřejný zájem** (vlastní veřejné správě)
- prakticky především oblasti majetku
  - státu
  - ÚSC
  - **subjektů zájmové samosprávy**

## Majetek státu - **Východiska a právní úprava**

- stát lze považovat za **vlastníka se „zvláštním posláním“**
  
- **historický posun** ve vnímání vlastnictví státu
  - *enormní zvětšení majetku státu v 2. pol. 40 let. min. st.*
    - zestátnění, konfiskace
    - později hierarchicky uspořádaná vlastnická soustava
    - privilegované socialistické státní vlastnictví
  
  - *enormní zmenšení v 90. letech*
    - privatizace, restituce
    - „zrovnoprávnění“ subjektů VP, ochrana VP

## Majetek státu - **Východiska a právní úprava**

- **obecný rámec**
  - *zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích*
  - *vyhláška č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu*
- **další zvláštní úprava**
  - *zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)*
  - *zákon o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů*
  - *daňové zákony*
  - *zákon o veřejných zakázkách*
  - *zákon o koncesních smlouvách*
  - *zákon o účetnictví*
  - *v omezené míře zákon o vlastnictví bytů*

## Majetek státu - **Východiska a právní úprava**

- **vystupování státu v právních vztazích**
  - **§ 6 ZMS** Pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, je právnickou osobou.
  
- **využívání majetku státu**
  - **§ 8/1 ZMS**

(1) Majetek státu ... využívá stát zejména

    - a) k plnění svých funkcí anebo v souvislosti s plněním těchto funkcí,
    - b) k zajišťování veřejně prospěšných činností anebo pro účely podnikání.
  
  - (stát tedy může podnikat)

## Majetek státu - **Vykonavatelé**

- **Vykonavatelé** vlastnického práva a jiných majetkových práv státu
- **stát = subjekt svého druhu**
  - sám způsobilý svým jménem jednat v právních vztazích (a především ve vztazích majetkoprávních)
- v praxi ale především **zprostředkovaný** výkon práv určitými „subjekty“ (vykonavateli)
  - organizačně
  - právně
- od 1. 1. 2001 (zákon o majetku státu)
  - **organizační složky**
  - **státní organizace**

## Majetek státu - **Vykonavatelé**

- **Organizační složky**
- novinka (ZMS), „přeměna“ rozpočtových organizací
- **povaha**
  - *nemají právní subjektivitu* (organizační „vnitřní“ útvary)
  - nemohou vlastnit („příslušnost hospodaření s majetkem“)
  - avšak reálně vystupují v právních vztazích „jménem státu“
  - jejich jednání zakládá (mění, ruší) P a Po státu
  - v zásadě jsou účetními jednotkami
  - působnost nebo předmět činnosti zásadně neorientuje OS na podnikání
  - mají svůj název, sídlo a v čele vedoucího
  - financování upravují zejména RP

## Majetek státu - **Vykonavatelé**

- Organizační složky
- **okruhy majetkoprávních vztahů**
  - *klasické „vnější“ (smlouva)*
  - *specifické „vnější“ (smlouva)*
  - *specifické „vnitřní“ (zápis)*
- **typy organizačních složek**
  - zákonem vyjmenované
  - (zákonem označené)
  - zřízené ministerstvem



## Majetek státu - **Vykonavatelé**

- Organizační složky
- **zřízení**
  - opatřením zřizovatele + zřizovací listina
  - povinnost svěřit OS majetek státu pro plnění jejích úkolů
  - předchozí souhlas MF
  - zrušení opatřením nebo uplynutím doby
- **jednání jménem státu**
  - zvláštní úprava (nikoli obecná)
  - vedoucí OS
  - pověřený vedoucí zaměstnanec
  - zaměstnanci dle vnitřního předpisu

## Majetek státu - **Vykonavatelé**

- Státní organizace
- **charakteristika**
  - právní subjekt
  - „tradiční“ nezpůsobilost vlastnit (!)
    - ▣ majetek nabývá pro stát
    - ▣ hospodaří a nakládá s majetkem státu na základě „příslušnosti hospodařit“ (nikoli práva)
  - má však závazky = **zjevná asymetrie**
  - závazky uspokojuje z majetku státu, ke kterému nemá žádné právo...  
*jde ještě o právnickou osobu?*
  - „přechodnost“ kategorie SO - mají být nahrazeny, ale v praxi setrvávají

## Majetek státu - **Vykonavatelé**

- Státní organizace
- **okruhy majetkoprávních vztahů**
  - *klasické „vnější“ (smlouva)*
  - *specifické „vnější“ (smlouva)*
  - *specifické „vnitřní“ (smlouva)*
- **jednání svým jménem**
  - vlastním jménem a na svoji odpovědnost
  - statutární orgán (zákon, z. listina)
  - a dále dle obecné úpravy
    - zaměstnanci (za určitých okolností)
    - zmocněnci

## Majetek státu - **Vykonavatelé**

- Státní organizace - druhy
- *státní příspěvková organizace*
  - PO napojená na státní rozpočet finančními vztahy (zejména příspěvkem nebo odvodem)
  - upravena ZMS a RP
  - hlavní činnost nevýdělečného charakteru
  - v teorii kategorie *samostatného „veřejného ústavu“*
    - ☒ souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu
    - ☒ určité zařízení poskytující služby ve veřejném zájmu
  - zřízení jen v případech a za podmínek stanovených právním předpisem

## Majetek státu - **Vykonavatelé**

- Státní organizace - druhy
- *státní podnik*
  - nejednotný režim
    - ▣ zejména ale zákon č. 77/1997 Sb. o státním podniku
    - ▣ *PO provozující podnikatelskou činnost s majetkem státu vlastním jménem a na vlastní odpovědnost*
  - v teorii kategorie „veřejného podniku v nejužším smyslu“ (podnikání ve veřejném zájmu)
  - opět v zásadě vlastnický nezpůsobilé
  - zvláštní kategorie „určeného majetku“ SP
  - založení zakládací listinou ministerstvem + souhlas vlády

## Majetek státu - **Vykonavatelé**

- Státní organizace - druhy
- *jiné státní organizace – státní fond*
  - PO hospodařící s peněžními prostředky státu pro zvlášť stanovené úkoly (např. za účelem poskytování dotací či návratných finančních výpomoc)
  - zpravidla přísná účelovost
  - upravené RP
  - zřizované zákonem
  - v teorii kategorie „*veřejného fondu*“

## Majetek státu - **Vykonavatelé**

- **Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**
- *obecná zásada* = ve věcech týkajících se majetku státu vystupuje příslušná OS nebo SO **také v procesněprávních vztazích**
  - ALE tam, kde to stanoví zákon, vystupuje (může vystupovat) také Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových
  - ***zákon č. 201/2002 Sb.***
- Úřad = zejména instituce hájící *veřejný zájem na kvalitní právní ochraně majetku státu*
- státní orgán svého druhu (nevrchnostenský)
- **organizační složka**

## Majetek státu - **Vykonavatelé**

- **Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**
- **úkoly**
  - 1) jedná v řízení před soudy, rozhodčími, správními a jinými orgány
  - 2) zpracovává právní stanoviska
  - 3) plní další úkoly na základě zákona/prováděcího předpisu
- **další úkoly**
  - **hospodaření s majetkem státu**
    - „běžné hospodaření“ (provozní majetek a majetek, který na Úřad přešel na základě některých zákonů)
    - „prozatímní hospodaření“ (tzv. bezprizorný majetek)
  - **zastupování obcí**
    - odborná pomoc (jen) při vedení vybraných sporů



## Majetek státu - **Vykonavatelé**

- **Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**
- **právní stanoviska**
  - na žádost pro OS a SO
  - odůvodňuje-li to *zásadní význam nebo složitost věci*
- další úkoly
  - **hospodaření s majetkem státu**
    - „běžné hospodaření“ (provozní majetek a majetek, který na Úřad přešel na základě některých zákonů)
    - „prozatímní hospodaření“ (tzv. bezprizorný majetek)
  - **zastupování obcí**
    - odborná pomoc (jen) při vedení vybraných sporů

## Majetek státu - **Nabývání majetku státem**

- **potřeba státu nabývat majetek**
  - **k plnění úkolů a funkcí** státu potřeba majetku
  - nevystačí pouze s majetkem, který v daný okamžik má
    - **změna úkolů**
    - **amortizace**
- nabýváním ve vlastním smyslu však pouze nabývání od svébytného vlastnického subjektu
  - **nikoli mezi OS a SO**, kdy pouze změna „příslušnosti“ hospodařit
- způsoby nabývání
  - **smluvní (§ 12 ZMS)**
  - **jinými způsoby (§ 13 ZMS)**

## Majetek státu - Nabývání majetku státem

- **smluvní nabývání**
  - typově nejčastější způsob
  - zakládá ***závazkový právní vztah*** v režimu
    - ▣ občanského zákoníku
    - ▣ jiného právního předpis (zejména veřejné zakázky)
  - **bezúplatné a úplatné**
  
- ZMS stanovena ucelená „veřejnoprávní“ **pravidla a omezení**
  - obecně ***písemná smlouva s podpisy na jedné listině*** (pokud použití písemné formy nevyklučuje zákon anebo povaha právního úkonu či jeho okolnosti)

## Majetek státu - Nabývání majetku státem

- **smluvní nabývání bezúplatné**
  - schválení MF vyžaduje **bezúplatné nabývání nemovitostí**, které se evidují v katastru nemovitostí a některých dalších věcí
    - ▣ riziko tzv. danajských darů
  - ostatní případy bezúplatného nabývání se neomezují
  
- **smluvní nabývání úplatné**
  - pouze majetek, který splňuje **předpoklady pro majetek státu, případně jde o nabytí ve veřejném zájmu**
  - cena pouze do výše **rovnající se ocenění** tohoto majetku podle zvláštního právního předpisu

## Majetek státu - Nabývání majetku státem

- **smluvní nabývání bezúplatné**
  - schválení MF vyžaduje **bezúplatné nabývání nemovitostí**, které se evidují v katastru nemovitostí a některých dalších věcí
    - ▣ riziko tzv. danajských darů
  - ostatní případy bezúplatného nabývání se neomezují
- **smluvní nabývání úplatné**
  - pouze majetek, který splňuje **předpoklady pro majetek státu, případně jde o nabytí ve veřejném zájmu**
  - cena pouze do výše **rovnající se ocenění** tohoto majetku podle zvláštního právního předpisu (*zákon o oceňování majetku*)
    - ▣ ve veřejném zájmu může MF dát předchozí souhlas ke sjednání ceny vyšší
  - režim **zadávání veřejných zakázek** (stát = veřejný zadavatel)
    - z podstaty chrání výdajovou stránku

## Majetek státu - Nabývání majetku státem

- **nabývání jinými způsoby**
  - **zákonem** (např. zákonem č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské Federativní republiky mezi Českou republiku a Slovenskou republiku ..., nebo zákona č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky)
  - **na základě zákona** [např. vydržením, zpracováním cizí (movité) věci na věc novou, tzv. přírůstky, odúmrť, uložením trestu propadnutí majetku, propadnutím věci,...]
  - **děděním** ze závěti či na základě dědické smlouvy
  - **rozhodnutím příslušného orgánu** [např. rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu
  - **na základě mezinárodní smlouvy**, kterou je stát vázán
  - **na základě jiných skutečností** stanovených zákonem

## Majetek státu - Hospodaření s majetkem státu

- **hospodaření** = držba, užívání a požívání majetku = **výkon vlastnického práva**
  - x nakládání = činění právních dispozic
- hospodaření s majetkem v širším smyslu = hospodaření v užším smyslu + nakládání)
- **zprostředkovaně**
  - „organizačně“
  - „právně“
- **základní povinnosti při hospodaření**
  - povinnosti vyplývající ze zvláštní právní úpravy pro všechny osoby (stavebněprávní předpisy, požární bezpečnost apod.)
  - úprava v ZMS (§ 14)

## Majetek státu - Hospodaření s majetkem státu

- ***povinnost využívat majetek účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností státu***
  - = jakási obecná zásada hospodaření
  - **dvojí hledisko**
    - ▣ *účelně a hospodárně*
    - ▣ *k plnění funkcí státu a výkonu činností*
    - ▣ jiným způsobem jen v právem dovolených případech
  - z toho vyplývající **negativní vymezení**
    - ▣ nepoškozování majetku ÚSC
    - ▣ nesnižování jeho rozsahu a hodnoty (zachování „podstaty“ majetku) či výnosu z něj
- **+ obecná omezení** užívání vyplývající z právních předpisů



## Majetek státu - Hospodaření s majetkem státu

- ***povinnost vést majetek v evidenci***
  - evidovat majetek = výslovně vést majetek **v účetnictví** (účetní evidence a inventarizace)
  - ale také povinnost evidovat majetek **v katastru nemovitostí**
  
- ***povinnost pečovat o zachování a rozvoj majetku***
  - *jednak zachování*
  - *jednak „zkvalitnění“ či zvětšení*
  
  - **aktivity tímto směrem**
    - údržba, oprava, fyzická ochrana (faktické zabezpečení, ale také právní prostředky – např. odpovědnost za hodnoty svěřené k vyúčtování, pojištění apod.)

## Majetek státu - Hospodaření s majetkem státu

- ***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** (zajišťovací prostředky)
- ***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

## Majetek státu - Hospodaření s majetkem státu

- *povinnost rozhodnout o nepotřebnosti majetku a naložit s ním za podmínek a způsoby podle zvláštních předpisů*
  - majetek přebytečný
  - majetek neupotřebitelný (ztráta původních vlastností)
  
- **zvláštní kategorie = finanční hospodaření**
  - upraveno především RP, který má k ZMS povahu speciálního předpisu
  - řídí se zejména **státním rozpočtem**
  - pokud není schválen do 1. 1., rozpočtové provizorium

## Majetek státu - Nakládání s majetkem státu

- nakládání = činění právních dispozic
- současný model nakládání s majetkem státu v principu spočívá
  - **soukromoprávních úkonech** (typicky smlouvě)
    - ZMS předpokládá zásadně uplatnění obecných soukromoprávních způsobů nakládání
    - výjimka =
      - **zápis** (nakládání mezi organizačními složkami)
      - **opatření** (nakládání jednostranně zřizovatelem)
  - **veřejnoprávním ovlivňování vůle nakládajícího**
    - veřejnoprávní mantinely v podobě veřejnoprávních podmínek uzavírání smluv (právního jednání)

## Majetek státu - Nakládání s majetkem státu

- **převody vlastnictví**
  - věci ve vlastnictví státu lze převádět
    - **za stanovených podmínek**
    - jen tehdy, je-li tato věc pro stát ***trvale nepotřebná***
      - ze závažných důvodů může vláda povolit výjimku
      - po předchozím vyjádření Ministerstva financí
  - **forma**
    - smlouva *písemně s podpisy na jedné listině*
    - i v případě, že to právní předpisy nevyžadují, pokud použití písemné formy nevylučuje
      - zákon anebo
      - povaha právního úkonu, popřípadě okolnosti, za kterých k němu dochází

## Majetek státu - **Nakládání s majetkem státu**

### ▪ **schválení**

- **MF** převod nemovité věci, která se eviduje v katastru nemovitostí, jakož i smlouva o převodu bytu a nebytového prostoru (*výjimky*)
- **MK** převod věci prohlášené za kulturní památku a převod sbírky muzejní povahy
- **MŽP** převod pozemku ve zvláště chráněném území a jeho ochranném pásmu
- dále **může vyhradit**
  - ▣ zřizovatel OS nebo MF, pokud zřizovatel není
  - ▣ vláda (věci mající strategickou povahu nebo značnou peněžitou anebo jinou hodnotu)
- avšak schválení nevyžadují smlouvy uzavírané ÚZSVM

## Majetek státu - Nakládání s majetkem státu

- převody vlastnictví
  - **úplatně** (koupě, směna)
    - ▣ cena nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak
  - **bezúplatně** (darování)
    - pouze ve veřejném zájmu,
    - anebo je-li bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí
    - anebo stanoví-li tak zvláštní právní předpis

## Majetek státu - Nakládání s majetkem státu

- přenechání majetku státu do užívání jiným osobám
  - v tomto případě majetek neopouští vlastnickou sféru státu
    - ▣ zejména nájem (pacht) nebo výpůjčka (výprosa)
  - zejména **situace, kdy**
    - ▣ majetek k plnění svých úkolů *dočasně nepotřebuje*
    - ▣ dojde k *účelnějšímu nebo hospodárnějšímu využití věci*
  - pouze **na dobu určitou** nejdéle 8 let pro jednoho uživatele + prodloužení o tuto dobu
  - smlouva **musí** (nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak) obsahovat ujednání
    - o možnosti ukončit uživatelský vztah výpovědí
    - a rovněž odstoupením od smlouvy (neplnění uživatelem, obnovení potřeby)



## Majetek státu - **Nakládání s majetkem státu**

- **další formy nakládání**
  - *nakládání s pohledávkami*, jinými majetkovými právy a majetkovými hodnotami státu
  - *účast státu v právnických osobách* a sdruženích od nich odlišných
    - (zapsaný) ústav, nadace, nadační fond
    - akciová společnost
    - zpravidla třeba souhlas vlády