



Úvod do předmětu **Veřejný majetek** **Veřejné vlastnictví v právu a společnosti**

MV927K - I. přednáška

Petr Havlan



Osnova přednášky

- *Úvod do předmětu*
- *Veřejné vlastnictví*
 - *ekonomické a sociální souvislosti*
 - *vymezení VeřVI*
 - *předmět VeřVI – veřejné věci*
 - *k podstatě VeřVI*
 - *subjekty VeřVI*
 - *koncept možné budoucí právní úpravy VeřVI, resp. veřejného majetku*
 - *význam VeřVI, resp. veřejného majetku*

Úvod do předmětu

- prezentace k přednáškám budou vkládány do ISu a IO
- byla založena interaktivní osnova
- forma (způsob) kolokvia
 - zpracování a obhájení seminární práce v rozsahu 10 až 12 normostran; pokud si to vyžádá epidemická situace, bude se obhajoba konat distančně prostřednictvím MS Teams
- tematické okruhy semestrální práce byly vloženy do ISu a IO

Veřejné vlastnictví - ekonomické a sociální souvislosti

- **liberální“ a „sociální“** (ekonomické a sociologické minimum)
- schéma:
 - „liberalizační tendence“ => „civilizace“
(„privatizace“) práva
 - „socializační tendence“ => „publicizace“ práva
- dominance té neb oné tendence, resp. charakter jejich korelace - podstatný vliv na vztah státu a vlastnictví

Veřejné vlastnictví - ekonomické a sociální souvislosti

- tzv. **teorie fisku** : - *v policejním státě*: stát jako subjekt majetkoprávních vztahů (sféra soukromého práva) zcela oddělen od tzv. „vlastního“ státu, tj. státu ve vrchnostenských vztazích (sféra veřejného práva)
 - smyslem: první z těchto subjektů, tj. stát-fiskus, podřídí soudní jurisdikci čili koneckonců právním pravidlům vůbec
- - *v liberálním státě*: stát jako jednotný právní subjekt se dvěma tvářemi
 - stát jako subjekt majetkoprávních vztahů [jak **soukromoprávních**, tak i **veřejnoprávních**], tj. ve funkci fisku.
- K „LT“ a „ST“ + „TF“ VV s. 44-47

Veřejné vlastnictví - ekonomické a sociální souvislosti

- reakcí na zpočátku dominující „LT“ (akcentující civilistické chápání práva) byl růst vlivu „ST“ => postupná **publicizace práva**
- vývoj:
 - pronikání veřejnoprávních prvků do občanskoprávních institutů
 - konstruování teorie o *smíšených právních institutech* (tzn. soukromoprávní a veřejnoprávní prvky mohou tvořit organickou jednotu neboli smíšený institut (ten je zčásti pod režimem práva soukromého a zčásti práva veřejného)
 - snaha podřadit civilistické, příp. smíšené instituty pod veřejné právo

Veřejné vlastnictví - ekonomické a sociální souvislosti

- v tomto vývoji - kořeny koncepcí tzv. veřejného vlastnictví
- současný neoliberalismus věc výrazně modifikoval a postavil do nového světla; na faktu veřejnoprávních ingerencí do této tradičně soukromoprávní sféry nemohl nic změnit
- při dominanci „LT“ je na vlastnictví (ale např. i na smluvní svobodu) nahlíženo prizmatem soukromého individua, když dominuje „ST“, jsou zdůrazňovány „veřejnoprávní priority“

Otevřená otázka:

do jaké míry se naznačený pohyb dotýká jen symptomatických rysů vlastnictví (jimiž jsou: tzv. omezenost vlastnictví, elasticita vlastnictví, vlastnictví jako souhrn oprávnění – VV s. 11 a 12) a kdy by už event. mohlo jít o vliv na sám pojmový základ vlastnického práva (VV s. 8 a 10)

Veřejné vlastnictví - ekonomické a sociální souvislosti

teoretická podstata a praktický význam dualismu soukromého práva a veřejného práva

- **dichotomie VeřPr a SoukrPr**
- - VeřPr a SoukrPr - dvě „mlhavé“ podmnožiny množiny právo (*PO č. 5/2001*)
- - vliv: tradice, stavu společnosti a hlediska účelu
- - obě práva se stýkají, resp. měla by se stýkat, ve snaze nalézt soulad mezi zájmem veřejným a zájmem soukromým („sociálním“ a „individuálním“) – Emil Svoboda
- - vztah obecného (SoukrPr) a zvláštního (VeřPr) – (komentář: *Kindl, M. Právník č.12/03, s. 1201-1202*)
- mlhavý charakter třídění práva na veřejné a soukromé v dynamickém systému - jakým právo nesporně je - může přispět k hlubšímu pohledu na dále otevírané otázky (*VV s. 47 – 55*)

Vymezení veřejného vlastnictví

- „**veřejné vlastnictví**“ = vlastnictví, jehož *subjektem* je subjekt veřejné povahy (stát, územní samosprávný celek, subjekt zájmové samosprávy, jiná tzv. veřejnoprávní korporace, veřejný fond, ...) a jehož *předmětem* je veřejná věc v širokém smyslu, čili věc určená k veřejným účelům bez dalšího
- i u „VeřVlast“ jde o to, zda příslušný *subjekt* má postavení vlastnický způsobilé právnické osoby (což zde není až tak samozřejmé - mezi typické vlastnický nezpůsobilé právnické osoby dnes řadíme zejm. státní příspěvkové organizace a státní podniky; diskusní je tato otázka u příspěvkových organizací ÚSC) a
- „věc“ je něčím, co může být předmětem vlastnického práva (notorietu představuje skutečnost, že máme také materiální statky, které se za způsobilé být předmětem vlastnického práva nepovažují - např. ovzduší, některé druhy energií /sluneční, větrná/ či kmitočtové spektrum ?)

Předmět veřejného vlastnictví – veřejné věci

- **věci podle občanského zákoníku**

- **§ 496 Věci hmotné a nehmotné**

- (1) Hmotná věc je ovladatelná část vnějšího světa, která má povahu samostatného předmětu.

- (2) Nehmotné věci jsou práva, jejichž povaha to připouští, a jiné věci bez hmotné podstaty.

- **§ 498 Nemovité a movité věci**

- (1) Nemovité věci jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věčná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Stanoví-li zákon, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá.

- (2) Veškeré další věci, ať je jejich podstata hmotná nebo nehmotná, jsou movité.

Předmět veřejného vlastnictví – veřejné věci

- VeřVěci - Jiří Pražák: „velesporný obor veřejného práva
- ve „středu“ průniku VeřPr a SoukrPr
- „publicizace“ práva znovu a znovu otevírá, popř. nově nastoluje, otázky související s pojmem veřejná věc
- dominuje-li, přestává jakoby platit chápání veřejných věcí coby tzv. smíšeného právního institutu [tj., kdy se na veřejnou věc hledí v podstatě jako na obvyklý předmět vlastnického práva („soukromého“), ale omezený veřejným účelem] a naopak se zdůrazňuje veřejné určení takové věci, a v důsledku toho bagatelizuje či až neguje vlastnické právo konkrétního vlastníka

Předmět veřejného vlastnictví – veřejné věci

- *historicky* - dvě teoretické koncepce:
- první operuje „výronem“ tzv. výsostného práva (*Hoheitsrecht*), popř. práva policejního (*Polizeirecht*) a popírá vůbec možnost vlastnického práva k veřejným věcem (ve Francii se mluví o pouhém „dozoru s správě“ k veřejnému statku – domain public)
- druhá (teoreticky možná zajímavější a také elegantnější; v praxi však nedošla většího vlivu) konstruuje k veřejným věcem přímo svébytné veřejné vlastnictví ve smyslu vlastnictví veřejnoprávního (spojováno zejm. s ***Otto Mayerem***)
- přirozený protipól představuje koncepcce „civilistická“

Předmět veřejného vlastnictví – veřejné věci

- **VeřVěci:**
- - četné klasifikace a rozdílné výčty konkrétních věcí
- - „na otázku, které věci jsou věcmi veřejnými, zřejmě lze odpovědět jen hledíc k tomu kterému státu a k určité době; vše závisí od konkrétního stupně hospodářského a sociálního vývoje a jeho vlivu na právní řád a správní praxi“. (**J.Janovský**)
- Nicméně lze akceptovat třídění na:
 - - *finanční* (či fiskální) *majetek* [důležitý svou kapitálovou hodnotou nebo (a) výnosem - např. obecní les, cenné papíry]
 - - *majetek správní* (sloužící přímo správním úkolům – např. úřední budovy, služební vozidla, inventář)

aniž by mezi nimi vedla nějaká ostrá hranice
- - *věci v obecném užívání* (tzv. veřejný statek)

Předmět veřejného vlastnictví – veřejné věci

- *obsah „veřejného vlastnictví“ je ovlivněn typem veřejné věci čili svým předmětem*
- rozsah a povaha oprávnění a právních povinností se liší, je-li předmětem vlastnického práva věc typu fiskálního majetku, nebo je-li jím např. veřejná věc v obecném užívání; zřetelné rozdíly je možno nalézt i uvnitř těchto „skupin“ věcí; pro názornost lze dokonce říci, že někdy bude veřejnoprávní úprava týkající se příslušného druhu veřejné věci spíše doplňkem úpravy soukromoprávní, zatímco jindy tomu bude naopak
- v jádru pouze kvantitativní korelace by měly fungovat na bázi vztahu obecného (soukromé právo) a zvláštního (veřejné právo); při vědomí relativnosti třídění samého

K podstatě veřejného vlastnictví

- základ při vymezení tzv. veřejného vlastnictví je v principu civilistická koncepce vlastnického práva k veřejným věcem (chápe je jako jiné věci, které mohou být předmětem vlastnictví, byť v daném případě omezené svým veřejným účelem [v případě věcí v obecném užívání typicky až k tzv. holému vlastnictví (*nuda proprietas*)])
- současně by bylo neodpustitelnou chybou nevnímat také myšlenkový přínos dříve zmíněných „publicistických“ koncepcí (včetně koncepce veřejného vlastnictví v ryze veřejnoprávním smyslu); jasně totiž ukazují na nezastupitelnou roli veřejného práva v této oblasti
- ostatně jak „soukromou“, tak „veřejnou“ realitu jsou s to „obě“ práva zvládat pouze společně; smysluplná koexistence těchto práv, resp. těchto dvou komponent jednoho práva je zde tedy nezbytná

K podstatě veřejného vlastnictví

- „ekonomie úvahy“ => vyloučení zbytečného zmnožování jevů (zde zdvojování pojmů a institutů)
- modelová situace: pozitivní právo upraví zcela svébytné „veřejnoprávní vlastnictví“ a výslovně stanoví, že se na ně nevztahují soukromoprávní předpisy; postupem času lze očekávat v zásadě dvě reakce (odezvy):
- *první* by při řešení otázek vznikajících z titulu tohoto vlastnictví svého druhu - při nedostatku veřejnoprávní úpravy (kterýžto nedostatek lze předpokládat) – patrně spočívala ve snaze o (značně problematickou) analogii
- *druhá* by pak mohla záležet v otázce: „nejde přece jen ve skutečnosti o něco jiného než o vlastnictví, třebaže je to nominálně jako vlastnictví označeno?!“

K podstatě veřejného vlastnictví

- výše uvedená koncepce umožňuje snáze vyjádřit specifika, která v soukromém právu a veřejném právu existují a existovat budou; z materie související s tématem lze např. zmínit otázku právní povahy některých institutů uplatňujících se při nakládání s věcmi ve státním vlastnictví, resp. při nakládání s majetkem státu („zápis“, „jednostranné písemné opatření“, *institut výjimek, schvalování a předchozích souhlasů*)

Subjekty veřejného vlastnictví

- vyjadřují v předmětné kategorii rozmanitost (dynamický prvek); něco jiného je stát, něco jiného územní samosprávný celek a ještě něco „více“ jiného např. veřejnoprávní médium
- nicméně lze nalézt „společného jmenovatele“; ten by pak mohl v budoucnu odůvodnit přijetí jediného obecného zákona, který by problematiku daného vlastnictví, resp. veřejného majetku těchto subjektů, v tom základním upravoval
- popravdě, bude-li vůbec kdy tato vize v Česku naplněna, může jít o budoucnost i dosti vzdálenou; ostatně reálný trend byl zatím spíše opačný; to dokumentuje např. nepřijetí původně uvažovaného samostatného zákona o majetku územních samosprávných celků, resp. zákona o hospodaření s tímto majetkem

Koncept možné budoucí právní úpravy veřejného vlastnictví, resp. veřejného majetku

- hypotetický „zákon o veřejném majetku“ by byl k současné ale i budoucí zákonné úpravě zejm. majetku státu a event. majetku územních samosprávných celků obecným předpisem; sám by pak byl ve vztahu speciality zejm. k občanskému zákoníku (potažmo dalším soukromoprávním předpisům)
- mohl by:
 - obecně vymezit „veřejný majetek“ jako majetek svého druhu
 - podat typový výčet (patrně jedině možný by byl výčet demonstrativní) „veřejných subjektů“ s tímto druhem majetku z povahy věci „příslušných“ hospodařit (a najisto tak postavit „kam vlastně ten který subjekt patří“) a
 - upravit obecná pravidla hospodaření a nakládání s předmětným majetkem (aniž by přitom porušil ústavně zaručenou zásadní rovnost všech vlastníků bez rozdílu)

Koncept možné budoucí právní úpravy veřejného vlastnictví, resp. veřejného majetku

- veřejnoprávní „přísností“, resp. vyšší mírou regulovanosti výkonu „veřejného vlastnictví“, docílit vyšší míru jistoty v očekávání chování daného veřejného vlastníka
- hlavním cílem by mělo být dosažení - v současnosti naléhavě požadované – transparentnosti a kontrolovatelnosti hospodaření a nakládání s veřejným majetkem
- hodně otázek (např. tvorba vůle a způsob právního jednání daných majetkových subjektů) by zůstalo i nadále k úpravě zvláštním zákonům, a to typu:
 - zákona o majetku státu
 - zákonů komplexně upravujících ten který „veřejný subjekt“
druhově (např. územní samosprávné celky, veřejné vysoké školy, ...) nebo
individuálně (příslušnou profesní komoru, tzv. veřejnoprávní rozhlas či veřejnoprávní televizi apod.)

Koncept možné budoucí právní úpravy veřejného vlastnictví, resp. veřejného majetku

- prostor pro koncipování institutů obecně použitelných prakticky u každého veřejného majetku, resp. každého veřejného vlastníka (např. „zápis“, určený pro tzv. horizontální pohyb majetku uvnitř státu coby majetkového subjektu, by byl způsobilý plnit tuto funkci i u jiných veřejných majetkových subjektů – např. a zejména u územních samosprávných celků)
- naplnění vize obecného zákona o veřejném majetku nezbytně vyžaduje na jedné straně další rozšíření a prohloubení argumentační báze v její prospěch a na straně druhé vypořádání se (v daném kontextu) s řadou legitimních argumentů proti (např. s poněkud nepřesvědčivými kritérii rozdělování na veřejnoprávní a soukromoprávní korporace apod.)
- požadavek - aby byly formulovány určité zásady právní úpravy „veřejného vlastnictví“, potažmo „veřejného majetku“, které by byly respektovány především v legislativním procesu při přijímání jednotlivých zákonů upravujících - byť většinou pouze dílčím způsobem – danou problematiku

Význam veřejného vlastnictví, resp. veřejného majetku

- význam „veřejného vlastnictví“ přesahuje význam jeho funkce materiálního pilíře státní správy a územní a zájmové samosprávy
- „VeřVI“ má přímo geneticky zakódován „povinnostní“ přístup ke svému předmětu, což předurčuje dané vlastnictví k významné roli ve společnosti
- „povinnostní“ přístup musí být odpovídajícím způsobem vyjádřen v platné právní úpravě a musí jej plně respektovat ti, kdož „veřejné vlastnické právo“ vykonávají (což zajistit, je kromobyčejně obtížný úkol)

Význam veřejného vlastnictví, resp. veřejného majetku

- jestliže budou obě výše uvedené podmínky („bez kterých nelze“ - *condicio sine quibus non*) splněny, může „zesílená“ sociální funkce „veřejného vlastnictví“ z něho učinit (právě v 21. století) nadějný institut v boji s negativními důsledky tzv. globalizace, a to zvláště jako „korektora“ nepříznivého působení nadnárodních korporací soukromého kapitálu; jde totiž o institut způsobilý podpořit funkčnost a stabilitu celé vlastnické soustavy ve státě; tedy institut, který, za výše uvedených předpokladů, nejenže v konečném důsledku nestěžuje fungování dané soustavy, ale naopak přispívá k rozvoji vlastnických vztahů bez rozdílu jejich subjektů; tedy i, ba zvláště, vztahů subjektů soukromých VV s. 56-69
- konkrétní příklady: „**zvodně v USA**“; „**lithium**“

Studijní literatura

Základní:

Havlan, P. *Veřejný majetek*. 3. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2016

Doporučená:

Havlan, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008

Havlan, P., Sochorová, D. a kol. *Majetek státu v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha : Leges, 2021

Havlan, P., Janeček, J. a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. vydání. Praha : Leges, 2014

Plíva, S. *Hospodaření s majetkem státu*. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha : C. H. Beck, 2004

Havlan, P., Neumannová, H. Veřejné vysoké školy jako subjekty vlastnického a jiných majetkových práv. *Právní rozhledy*, 2006, č. 6, s. 199 a násl.

Havlan, P., Neumannová, H. K profesním komorám jako subjektům vlastnického a jiných majetkových práv. *Právní zpravodaj*, 2007, č. 4, s. 10-11

Havlan, P. a Strejčková-Sochorová, D. Das Eigentum juristischer Personen des öffentlichen Rechts im tschechischen Recht. *Jahrbuch für Ostrecht*, München: Institut für Ostrecht C.H. Beck Verlag, 2013, roč. 54, č. 1, s. 27-42