



Majetek obcí a krajů

NVV15Zk Veřejný majetek

(8. 12. 2023)

Tomáš Svoboda



Osnova semináře

- *1) Teoretická východiska problematiky tzv. veřejného majetku*
- *2) Praktické úkoly v kontextu majetku obcí*
- *3) ÚSC jako vlastníci (podrobněji)*

1) Ekonomický základ VS

- **základ veřejné správy - „dimenze“**
 - *právní* (právní působení navenek, ale také „vnitřní“ aspekty)
 - *personální* (zaměstnanci VS, „státní služba“,...)
 - *materiální* (zázemí - budovy, vybavení,...)
 - ale také **ekonomický základ**

- **ekonomický základ subjektů VS**
 - v praxi významný (v určité míře **nepostradatelný**) aspekt
 - rozlišovány dvě roviny: **majetek** + **rozpočet**

1) Ekonomický základ VS

- **vrchnostenská správa = mocenské vystupování**
 - potřeba ekonomických zdrojů pro zajištění

- **nevrchnostenská správa**
 - zejména jako **fiskální** (hospodaření s veřejným majetkem) či tzv. **pečovatelská** (zajišťování veřejných služeb)

- „Správní úřady jsou povolány ke všem způsobům státní 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)

1) Veřejné vlastnictví

- veřejný majetek úzce souvisí s pojmem veřejného vlastnictví
- = vlastnictví **veřejných subjektů** (tj. právnických osob veřejného práva)
 - typicky **stát** nebo
 - ☒ *územní samosprávný celek*
 - ☒ *jiná veřejnoprávní korporace*
 - ☒ *veřejný podnik*
 - ☒ *veřejný ústav*
 - ☒ *veřejný fond*
 - právní subjektivita včetně vlastnické subjektivity
(*byť někdy problém – zejména příspěvkové organizace*)

1) Veřejné vlastnictví

- **základ teorie = (stále) soukromé právo**
 - obsah = **vlastnická triáda**
 - ▣ *držet*
 - ▣ *užívat a požívat plody a užitky*
 - ▣ *nakládat*
 - (obecná úprava v OZ)

- **veřejné právo ale své místo** v podobě **veřejnoprávních specifik**
 - v předmětu vlastnictví
 - a jiných omezeních

 - obecně určitá „*veřejnoprávní přísnost*“ nad rámec obecných omezení (ovšem problém při spoluvlastnictví se soukromým subjektem...)

1) Veřejné vlastnictví

- veřejné vlastnictví tudíž = „*smíšený institut*“
- nikoli konstantní nahlížení - **společenské tendence**:
 - „*socializační*“ - posilování veřejného vlastnictví
 - „*liberalizační*“ - oslabování téhož

1) Veřejné věci

- předmětem veřejná věc
 - jakožto věc určená **veřejným účelům**

- **základní dělení**
 - finanční (či fiskální) majetek
(*důležitý svou kapitálovou hodnotou nebo výnosem*)
 - majetek správní
(*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*)

1) Veřejné věci

- věci dle OZ

- § 489 Věc v právním smyslu (dále jen „věc“) je **vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí.**
- § 490 Věc určená k obecnému užívání je **veřejný statek.**
- (§ 493 Lidské tělo ani jeho části, třebaže byly od těla odděleny, nejsou věcí.)
- (§ 494 Živé zvíře má zvláštní význam a hodnotu již jako smysly nadaný živý tvor. Živé zvíře není věcí a ustanovení o věcech se na živé zvíře použijí obdobně jen v rozsahu, ve kterém to neodporuje jeho povaze.)
- § 495 Souhrn všeho, co osobě patří, tvoří její **majetek. Jméno osoby** tvoří souhrn jejího majetku a jejích dluhů.

1) Veřejné věci

- věci dle OZ

- § 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.

1) Jiná majetková práva

- mimo vlastnictví veřejných věcí také ***jiná majetková práva*** veřejných subjektů, 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 ani problematiku ***závazků, resp. dluhů veřejných subjektů*** (závazky z činnosti subjektů či související s jejich „majetkem“)

1) Základní zásady ve spojitosti s veřejným majetkem

- **subjektu veřejné správy nelze upřít právo na žádný druh majetku**
 - **čl. 11/1 LZPS**

(1) 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 veřejného majetku...

- **majetek subjektu veřejné správy musí mít odpovídající rozsah, druh a kvalitu**
 - určitý „hraniční“ rozsah k zajišťování viz výše
 - různé dle veřejného subjektu/kontextu

1) Výhradní (výlučný, obligatorní) majetek

- **čl. 11/2 LZPS**
- *(2) 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 v předmětu vlastnictví
- dosud zvláštním zákonem **komplexně neupraveno**
- pouze **dílčí případy**
 - *vyhrazené nerosty*
 - *majetek na území vojenských újezdů* (mimo vneseného)
 - blízko také *pozemní komunikace*

1) Výkon majetkových práv

- specifikum veřejných subjektů = **zprostředkovaný výkon vlastnického práva a jiných majetkových práv**
 - mohou jednat v právních vztazích **přímo** (včetně majetkoprávních)
 - současně ale také **důvody pro zprostředkování** tohoto jednání určitými „subjekty“, jejichž jednání zavazuje veřejný subjekt

- **organizačně = určitými „vnitřními útvary“**
 - *organizační složky státu a ÚSC*

- **právně = prostřednictvím právních subjektů** (v pravém smyslu)
 - *státní organizace* (státní příspěvkové organizace, státní podniky, státní fondy)
 - *příspěvkové organizace ÚSC, svazky obcí*

1) „Fáze“ týkající se veřejného majetku

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

1) Nabývání veřejného majetku

- subjekt veřejné správy přirozenou cestou o svůj majetek přichází, musí ho tedy doplňovat = nabývat k němu vlastnické právo
- i v případě veřejných subjektů nejčastěji **smlouvou**
 - v režimu *OZ* nebo *zvláštního předpisu*
 - ale také určitá *veřejnoprávní pravidla a omezení*
- 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*

1) Hospodaření s veřejným majetkem

- při výkonu vlastnického práva (a jiných majetkových práv) veřejným subjektem jde v zásadě o *držbu, užívání a z části požívání majetku*, neboli (souhrnně vyjádřeno) o *hospodaření s tímto majetkem*
- uplatňují se (v případě státu a ÚSC) **některé základní povinnosti při hospodaření**, může jít zejména o:
 - *povinnost využívat majetek účelně a hospodárně v souladu se zájmy, funkcemi a úkoly pro daný veřejný subjekt*
 - *povinnost vést majetek v evidenci povinnost pečovat o zachování a rozvoj majetku*
 - *povinnost chránit majetek před neoprávněnými zásahy*
- specifická kategorie = např. **finanční hospodaření**

1) Nakládání s veřejným majetkem

- dále jde o činění právních dispozic s tímto majetkem, *neboli o nakládání*
 - *(společně s hospodařením s veřejným majetkem také souhrnně jako „hospodaření v širším smyslu“)*

- 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 zejména mezi „**nakládáním běžným**“ (např. převod) a „**nakládáním jinými způsoby**“

3) ÚSC jako vlastníci (podrobněji)

- **obecná charakteristika ÚSC**

- = *veřejnoprávní korporace* (veřejné subjekty)
- samospráva
- vlastní majetek

- **prameny**

- **čl. 101 odst. 3 Ústavy**

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

- **obecní zřízení (analogicky krajské zřízení)**

§ 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.

3) ÚSC jako vlastníci (podrobněji)

- **veřejnoprávní korporace** = veřejnoprávní, ale i soukromoprávní aspekt subjektivity
- **ÚSC = plnohodnotný subjekt**
 - způsobilý mít **práva a povinnosti** (*majetek*)
 - způsobilý **svým jménem jednat** v právních vztazích (a především ve vztazích majetkoprávních)
 - a také odpovídat
 - § 2 (1) OZř: ...*Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.*
- **principiálně v rovné postavení s jinými vlastníky**
 - všechna vlastnická oprávnění
 - a jsou také v zásadě stejně omezovány jako jiní vlastníci
- v některých aspektech však **určitá veřejnoprávní omezení** (x spoluvlastnictví)

3) ÚSC jako vlastníci (podrobněji)

- **k čemu vlastní majetek?**

- významný i u korporací
- není výslovně stanoveno, ale obecně užívají majetek **k plnění svých funkcí a úkolů**

*§ 2(2) OZř: Obec pečuje o **všestranný rozvoj svého území** a o **potřeby svých občanů**; při plnění svých úkolů **chrání též veřejný zájem**.*

- **samostatná působnost**

§ 7(1) OZř: Obec spravuje své záležitosti samostatně.

- **jaká majetková práva?**

- obecně **velká a mimořádně rozmanitá skupina práv**
- viz dříve

3) ÚSC jako vlastníci (podrobněji)

- **Ústava**
- **občanský zákoník** – zákon č. 89/2012 Sb.
 - vlastnické právo, majetek,...
- **obecní zřízení (ObZř)** – zákon č. 128/2000 Sb.
 - „obecná úprava“
- **krajské zřízení (KrZř)** – zákon č. 129/2000 Sb.
 - „obecná úprava“
- **rozpočtová pravidla územních rozpočtů (RPÚR)** – zákon č. 250/2000 Sb.
 - finanční hospodaření
 - příspěvkové organizace
 - poskytování dotací
- **a další předpisy...**
- *zákon o majetku ÚSC? (není ale mohl by být opodstatněný...)*

3) ÚSC jako vlastníci (podrobněji)

- **výkon vlastnického a jiných majetkových práv**
 - nejen **ÚSC** jako subjekty těchto práv,
 - ale i **dalšími vykonavateli**
- v úvahu přichází:
- **přímý**
 - bezprostředně orgány ÚSC
 - jménem a na účet ÚSC
- **organizačně zprostředkovaný** (v případě některých práv)
 - prostřednictvím **organizačních složek** bez právní subjektivity
 - jménem a na účet ÚSC
- **právně zprostředkovaný** (v případě některých práv)
 - prostřednictvím právních subjektů – **příspěvkových organizací**
 - jejich jménem a na jejich účet

3) ÚSC jako vlastníci (podrobněji)

- **organizační složky ÚSC**

- novinka stejně jako OrgS státu

- OZř a KZř ale malá pozornost, nejvíce v RPÚR

§ 23(1) RPÚR: ÚSC může k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností

*a) zřizovat vlastní organizační složky **jako svá zařízení bez právní subjektivity***

- OrgS **nejsou právními subjekty**

nejsou tak ani způsobilé vlastnit

- majetek ÚSC ve „**správě**“

faktická správa, nikoli práva a povinnosti (nejsou subjekty!)

- ale! **mohou vstupovat do právních vztahů**

jejich jednání je jednáním daného ÚSC

jedná zásadně vedoucí OrgS

3) ÚSC jako vlastníci (podrobněji)

- **organizační složky ÚSC**
 - nejsou účetními jednotkami ve smyslu zákona o účetnictví na rozdíl od OrgS státu
 - **pro jednodušší činnosti**
(méně zaměstnanců, jednoduché vybavení, nečleněné, jednoduché ekonomické a právní vztahy)
 - pracovníci jsou zaměstnanci zřizovatele (nestanoví li zákon jinak)
 - **zastupitelstvo**
zřizuje (včetně zřizovacích listin)
jmenuje vedoucího

3) ÚSC jako vlastníci (podrobněji)

- **příspěvkové organizace ÚSC**

- „staronová“ kategorie

navazuje na PŘO obcí a dále do minulosti

- OZř a KZř opět téměř žádná pozornost, RPÚR

§ 23(1) RPÚR: ÚSC může k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností

*b) zřizovat příspěvkové organizace jako **právnícké osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk***

- je **PO a tedy právním subjektem**

PO veřejného práva (dle teorie formou veřejného ústavu)

nezisková právní forma

*§ 27(1) RPÚR: Územní samosprávný celek zřizuje příspěvkové organizace pro takové činnosti ve své působnosti, které jsou zpravidla **neziskové a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu.***

3) ÚSC jako vlastníci (podrobněji)

- **příspěvkové organizace ÚSC**
 - v právních vztazích (hmot. i proces.) **jednají svým jménem**, a to v rozsahu práv a povinností vymezených ve zřizovací listině
 - **je však vlastnický nezpůsobilá!**
 - nemá majetek zřizovatele ve vlastnictví, nýbrž jen **v hospodaření** („svěřený majetek“) – obsah p. a p.? (zákon neřeší...)
 - + **nabývá majetek pro zřizovatele**
 - vstupní vymezení majetku k hospodaření zřizovací listinou
 - **vlastní majetek pouze:** majetek potřebný k výkonu činnosti, pro kterou byla zřízena, a to ve vypočtených případech
 - obecně na základě rozhodnutí zřizovatele
 - + nabytý povinnost majetek v případě trvalé nepotřebnosti nabídnout přednostně a bezúplatně zřizovateli
 - **RPÚR upravují** jejich vznik (včetně povinného obsahu zřizovací listiny), změny a rušení a finanční hospodaření (omezuující pravidla pro půjčka, ručení apod.)

3) ÚSC jako vlastníci (podrobněji)

- **svazky obcí**
 - korporace svého druhu – **pouze obce**
 - založení zápisem do rejstříku svazků obcí
 - odpovídají svým majetkem za neplnění svých povinností
 - majetkoprávního hlediska jakýsi „**smíšený**“ **typ**
majetek, který vložily obce (zastupitelstvo)
hospodaření v mezích stanov svazku (obdobně PŘO)
majetek svazku, který „získal svou vlastní činností“

- **městské obvody (městské části)**
 - statutárního města / hl.m. Prahy

- možná budoucí úprava = **veřejné PO v působnosti ÚSC**
 - jak veřejné ústavy, tak veřejné podniky (dnes tzv. komunální podniky)

3) Praktické příklady

- **Starosta obce získal nabídku na provedení rekonstrukce budovy obecního úřadu. S ohledem na skutečnost, že předložená nabídka byla „mimořádně výhodná“, obratem podepsal předmětnou smlouvu s dodavatelem. (Pozn.: v obci je volena rada.)**
 - *1) Jaké je obecně postavení (úloha) starosty v tomto kontextu?*
 - *2) Postupoval starosta správně?*
 - *3) Změnila by se situace, pokud by součástí smlouvy byl také splátkový kalendář na dobu dvou let?*
 - *4) Kdy by se smlouva stala platnou?*
 - *5) V kolika „fázích“ probíhá právní jednání obce?*

3) Praktické příklady

- 1) *Jaké je obecně postavení (úloha) starosty v tomto kontextu?*
 - „zastupuje navenek“ (§ 103/1 ObZř)
- 2) *Postupoval starosta správně?*
 - v tomto případě tzv. zbytková „pravomoc“ rady (§ 102/3 ObZř)
 - potenciálně vyhrazení zastupitelstvem (§ 84/4 ObZř)
 - ale také otázka svěření starostovi (§ 102/3 ObZř)
- 3) *Změnila by se situace, pokud by součástí smlouvy byl také splátkový kalendář na dobu dvou let?*
 - pak tzv. smíšená smlouva = přísnější režim (schválení zast. - § 85 h) ObZř)
- 4) *Kdy by se smlouva stala platnou?*
 - schválením – jinak absolutní neplatnost (§ 41/2 a 3 ObZř)
- 5) *V kolika fázích probíhá právní jednání obce?*
 - zpravidla ve 2 = interní utvoření vůle a jednání navenek

3) Praktické příklady

- **Obec má ve vlastnictví chátrající budovu, pro kterou nemá využití, a zvažuje její pronájem či prodej. Její tržní cena je zhruba půl milionu korun.**
 - *1) Jakým způsobem by měly orgány obce postupovat?*
 - *2) Co je následkem porušení předpokládaného postupu?*
 - *3) Kdo bude rozhodovat?*
 - *4) Bylo by možné budovu prodat místní charitě za polovinu tržní ceny?*
 - *5) Jak by se mohla bránit osoba, která podala nabídku na tržní cenu?*
 - *6) Mohla by obec budovu charitě přímo darovat?*

3) Praktické příklady

- 1) *Jakým způsobem by měly orgány obce postupovat?*
 - zveřejnit záměr prodat či pronajmout (§ 39 ObZř)
- 2) *Co je následkem porušení předpokládaného postupu?*
 - opět absolutní neplatnost (§ 39/1 ObZř)
- 3) *Kdo bude rozhodovat?*
 - pronájem = rada, prodej = zastupitelstvo (+ samotný záměr = rada)
- 4) *Bylo by možné budovu prodat místní charitě za polovinu tržní ceny?*
 - úplatný převod = cena obvyklá (= tržní), ovšem výjimka (§ 39/2 ObZř)
- 5) *Jak by se mohla bránit osoba, která podala nabídku ve výši tržní ceny?*
 - určovací žaloba (na neplatnost – absence důvodu)
- 6) *Mohla by obec budovu charitě přímo darovat?*
 - výjimka podle § 38/1 ObZř – důležitý zájem obce

3) Praktické příklady

- **Obec spolupracuje s developerem na záměru výstavby bytového komplexu, který má přispět k rozvoji obce. Za tímto účelem obec s tímto subjektem uzavřela „smlouvu o spolupráci“, ze které pro obec plyne rozsáhlý závazek vybudování veřejné infrastruktury pro bytový komplex.**
 - *1) Co bude třeba k uzavření takového smlouvy?*
 - *2) Mohla by si obec vzít za účelem plnění smlouvy úvěr? Kdo by o této smlouvě rozhodoval?*

3) Praktické příklady

- 1) *Co bude třeba k uzavření takového smlouvy?*
není výslovně regulováno = obecný postup (zbytková pravomoc rady či vyhrazení zastupitelstvem)
- 2) *Mohla by si obec vzít za účelem plnění smlouvy úvěr? Kdo by o této smlouvě rozhodoval?*
schválení zastupitelstvem (§ 85 písm. j) ObZř)
- *Celkově nevyváženost regulace – vysoký důraz na nemovitosti*

Majetek obcí a krajů

- *Děkuji za pozornost*
- *Dotazy?*
- *Literatura:*
- HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 3. vydání. Učebnice Právnické fakulty MU. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8333-2.