

Exkurs do problematiky majetku územní samosprávy v Polské republice *

Petr Mrkývka**

PĚTICE PILÍŘŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Veřejná správa bez ohledu na to, zda je uskutečňována cestou státní správy či veřejné samosprávy, se opírá nejméně o pětici základních pilířů, které ve vzájemné jednotě a souladu vytváří předpoklad ke zdárnému jejímu fungování a naplnění tak účelu její existence ve společnosti. Touto pětici pilířů lze rozumět: základ postulátní založený na tom, že veřejná správa je společensky účelovou činností, formální základ, kdy legislativa ve formě normativního právního aktu dává k naplnění postulátů veřejné správy zákonný rámec jejich uskutečňování, základ personální, který je založen na tom, že veřejná správa je formou společenského řízení a jde tedy o správu věcí lidí lidmi, materiální základ, jenž je předpokladem produkce (poskytování) jakýchkoliv statků a pro veřejnou správu jako jedno-

ho z producentů ve smyslu subjektivém a jako souhrn specifických statků ve smyslu objektivém a funkčním je jedním z předpokladů pro kvalitní poskytování této specifické služby, a konečně základ mocenský představující ochranu produkce veřejného statku i statku samotného a mnohost donucení k jednání, jež je potřebné k naplnění účelu poskytování statku veřejnou správou.¹ V procesu decentralizace veřejné správy pro- vázeného posilováním významu a působnosti územní samosprávy dochází k mnoha problémům v oblasti zabezpečení materiálního základu pro fungování územní samosprávy a lze je rozdělit do dvou základních okruhů. Za prvé se jedná o problémy veřejných financí a procesů tvorby rozdělování a přerozdělování peněžních prostředků ve vztahu k územní samosprávě a za druhé problém tvorby a správy hmotného a nehmotného majetku ve vlastnictví či správě územních samo-

* Příspěvek vznikl v rámci řešení grantového projektu A7166101 Právní regulace financí a majetku územních samosprávných celků GA AVČR.

** JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Blíže viz MRKÝVKA, P.: Finanční správa. Masarykova univerzita v Brně, Brno 1997.

správ. V rámci tohoto příspěvku chci formou exkursu do stavu polské úpravy čtenáře seznámit s problémem hmotného majetku jednotek územní samosprávy v Polsku, jež jsou terminologickou obdobou našich územních samosprávných celků.

TROCHU K HISTORII ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY V POLSKU

Majetek tvořící onen materiální či ekonomický základ působení územních samospráv sledoval z počátku obdobný osud jako samospráva v jiných státech Střední a Východní Evropy, které se po 2. světové válce dostaly do sféry vlivu SSSR a přijaly některé prvky vlastní výkonu správy sověty². V Polsku k tomu došlo především zákonem o územních orgánech jednotné státní moci z 20. března 1950.³ Prvky územní samosprávy byly částečně obnoveny v procesu decentralizace na přelomu padesátých a šedesátých let⁴ a následně pak v průběhu sedmdesátých let provedené reformy polský systém územní správy nejvíce odlišily od více méně jednotného modelu lidové správy z padesátých let uskutečňovaného v ostatních východoevropských státech⁵. V roce 1972 došlo k obnově gmin (základních administrativních jednotek skládající se z jedné nebo několika obcí) a v roce 1973 byly národní rady organizačně ve vyšších jednotkách odděleny jako orgány státní moci a společenské samosprávy od územních orgánů státní správy. Po srpnu 1980 byl odstartován proces společenských reforem postupně vedoucí i k plné obnově územní samosprávy. V průběhu devadesátých let byly postupně ustaveny tři stupně územní samosprávy, a to v roce 1990 na úrovni obcí (gmina) a následně v rámci reformy veřejné správy v roce 1999 v powiitech (odpovídá v ČR okresu) a ve vojvodstvích (kraj). V současnosti funguje 2489 gmínních, 379 powiatových a 16 vojvodských samospráv. Vzhledem k tomuto vývoji byla řada insti-

tutů vlastních současně územní samosprávě převzata z předcházejících systémů.

KOMUNÁLNÍ MAJETEK A KOMUNALIZACE MAJETKU STÁTU

V polské teorii a praxi v oblasti veřejné správy se pro označení majetku územních samospráv běžně používají termíny „komunální majetek“⁶, „samosprávný majetek“⁷, či „majetek územní samosprávy“⁸ ačkoliv jeho legální vymezení v současné právní úpravě nenalezneme. Literatura přílišného rozdílu v obsahu těchto pojmů nečiní. Obecně je majetek upraven v čl. 44 Občanského zákoníku⁹ jako vlastnictví a jiná majetková práva. Občanský zákoník však nijak nedefinuje komunální majetek a je nutné hledat jeho vymezení v jiných předpisech. Pojem „komunální majetek“ byl použit v roce 1989 při novelizaci polské ústavy z roku 1952, kdy obec obdržela ústavní právo k vlastnictví a jiným majetkovým právům. Na to pak navázala příslušná ustanovení tzv. Malé ústavy (čl. 70 odst. 3) a Zákon o obecní samosprávě z 8. března 1990¹⁰. Malá ústava stanovila, že jednotce územní samosprávy náleží vlastnické právo a jiná majetková práva tvořící komunální majetek. V podstatě identicky pak byl komunální majetek definován v Zákoně o obecní samosprávě. Avšak nová Ústava Polské republiky z 2. dubna 1997 už komunální majetek jako takový nezmiňuje. Zákonodárce v čl. 165 odst. 1 Ústavy přiznává jednotkám územní samosprávy právní subjektivitu, s čímž spojuje i právo vlastnit majetek a mít i jiná majetková práva. Zákony účinné od roku 1999, Zákon o powiatové samosprávě z 5. června 1998¹¹ a Zákon o vojvodské samosprávě z 6. června 1998¹², upravily majetek těchto samosprávných jednotek. V podstatě všechny stávající úpravy územních samosprávných jednotek přijaly definici, že komunální majetek je vlastnictví a jiná majetková práva územních samosprávných jednotek, a to

² Bez ohledu na formální označení orgánů místní správy (v Československu se jednalo o systém národních výborů, v Polsku zase to byly národní rady – Rady Narodowe) všechny tzv. lidově demokratické státy v průběhu let 1948–1950 přijaly po vzoru SSSR princip demokratického centralizmu s formálním soustředěním moci v rukách těchto rad (výborů). Samosprávné prvky byly postupně eliminovány na minimum. Pro studium vývoje polské správy doporučuji např. publikaci IZDEBSKI, H.: Historia administracji. Liber, Warszawa 2000.

³ Ustawa o terenowych organach jednolitej władzy państwowej z dnia 20 marca 1950 r.

⁴ Což se odrazilo zejména v novém zákoně o národních radách (ustawa o radach narodowych) z 25. ledna 1958.

⁵ Kromě Jugoslávie uplatňující v rámci samosprávného socialismu systém samosprávných opčin. K tomu např. ZDOBINSKÝ, S., ZLATOPOLSKI, D. L. a kol.: Ústavní systémy socialistických zemí. Panorama, Praha 1988.

⁶ Např. autoři Antoni Agopszowicz, Zyta Gilowska a Maria Taniewska-Peszko ve své práci „Prawo samorządu terytorialnego w zarysie“, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999. Shodně pak i Paweł Sosnowski in NIEWIADOMSKI, Z. a kol.: Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka. Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 138.

⁷ Např. Bogdan Dolnicki ve svém díle „Samorząd terytorialny“, Zakamycze, Kraków 2003.

⁸ tento termín navrhuje profesor Zbigniew Leoński v díle „Samorząd terytorialny w RP“, 2. vyd. C. H. Beck, Warszawa 1999, s. 66.

⁹ Kodeks Cywilny.

¹⁰ Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95.

¹¹ Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578.

¹² Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 576.

jak přímo těchto jednotek, tak zprostředkovaně, nepřímou, přes právnické osoby jimi zřízené nebo založené (komunální právnické osoby). Zákonodárce obecně příznal územním samosprávným jednotkám rovná majetková práva, která mohou být omezena toliko cestou zákona. Z hlediska subjektu podle polských předpisů může být vlastníkem komunálního majetku:

1. územní samosprávná jednotka – gmina, powiat, wojvodství
2. svazek gmin
3. právnické osoby odvozené od územních samosprávných jednotek označované souhrnně jako komunální právnické osoby.

Komunální právnické osoby jsou organizační jednotky územní samosprávy, kterým ustanovení některého ze zákonů upravujících samosprávu v gmině, powiatu nebo ve wojvodství přiznává právní subjektivitu a nebo které územní samosprávná jednotka zřídí nebo založí podle zvláštních právních předpisů, např. podle zákoníku o obchodních společnostech. V tomto případě se však bude jednat obchodní společnost – komunální právnickou osobu, budou-li všechny podíly vlastnit gmina, powiat nebo wojvodství, ačkoliv byl zaznamenán počátkem devadesátých let i názor, že postačí, aby taková osoba byla pouze funkčně, organizačně a majetkově ovládaná územní samosprávnou jednotkou. Jádrem sporu je především uplatnění kontrolních mechanismů pro výkon veřejné správy.

Majetek jednotek územní samosprávy je co do svého vzniku tvořen majetkem historickým (jedná se podle mého názoru především o gminy a jejich současní), který přešel do vlastnictví samosprávy ze zákona o územní samosprávě, majetkem státu – Státní pokladny¹³ převedeným za podmínek stanovených zákonem na jednotku územní samosprávy a majetek jinak získaný.

Proces převodu majetku Státní pokladny do vlastnictví územních samospráv a osob od nich odvozených je v polské právní teorii a praxi označován pojmem komunalizace majetku. Účelem tohoto procesu bylo a je vytvořit územní samosprávě materiální základ pro její fungování a v co největší míře majetek Státní pokladny komunalizovat. Z komunalizace je však některý majetek státu vyloučen. Ku příkladu na gminy nemůže být převeden majetek sloužící

diplomatickému zastoupení a konzulárním úřadům cizích států, jakož i mezinárodním institucím požívajícím diplomatických výsad a imunit, dále pak majetek sloužící církvím a náboženským společnostem a majetek určený k výkonu působnosti orgánů vládní správy, soudů a orgánů státní moci.¹⁴

MAJETEK GMINY

Gmina může nabýt majetek:

1. ze zákona,
2. převodem majetku v souvislosti s vytvořením gminy nebo změnou jejího území, a to dohodou zúčastněných gmin, nedojde-li k ní, pak rozhodnutím Předsedy Rady ministrů (premiéra) na návrh ministra vnitra,
3. převodem uskutečněným příslušným orgánem vládní správy¹⁵
4. vlastní hospodářskou činností,
5. z jiných právních úkonů – dědictví, darování,
6. dalšími způsoby stanovenými zvláštními právními předpisy.

Ze zákona o územní samosprávě z roku 1990 gmina dostala majetek státu, pokud zvláštní zákon nestanovil jinak, spravovaný národní radou základního stupně ležící na území gminy, dále do vlastnictví gminy přešli státní podniky jejichž zakladatelem byla národní rada základního stupně působící na území této gminy a nacházející se na tomto území, jakož i jiná zařízení a organizační jednotky podřízené doposud této národní radě.¹⁶ Na gminy přešel i státní majetek spravovaný vojvodskými národními radami a územními orgány státní správy na stupni wojvodství, pokud tento majetek je nezbytný pro fungování gminy.

OBCNÍ ZBOŽÍ

Poměrně zajímavá je otázka tzv. historického majetku v gmině, jež se zde objevil v kontextu vývoje. Čl. 48 zákona o územní samosprávě po novelizaci v roce 1998 používá pro komunální majetek v gmině termín majetek gminy, který je charakterizován jako

¹³ Rozsah jeho působnosti odpovídá více méně bývalému Ministerstvu pro správu národního majetku a jeho privatizaci ČR.

¹⁴ V případě, že se na majetku střetává dvojitý účel, tedy je požíván jak k účelům plnění funkcí územní samosprávy a státu (sensu largo), pak je vlastnictví tohoto majetku upraveno jako podílové s tím, že velikost podílů odpovídá rozsahu užívání tohoto majetku pro ten který účel. AGOPSZOWICZ, A., GIŁOWSKA, Z., TANIEWSKA-PESZKO, M.: Prawo samorządu terytorialnego w zarysie. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999. s. 99.

¹⁵ Termín „vládní správa“ – administracja rządowa bývá překládán českým termínem státní správa, jedná se však pouze o tu část státní správy, která je hierarchicky řízena některým z ministrů, resp. ministerstvem.

¹⁶ V městech Varšava, Lodž a Krakov přešel do vlastnictví těchto měst (gmin) i státní majetek sloužící uspokojování veřejných potřeb, který byl vázán k orgánům státní správy na úrovni wojvodství, a to s ohledem na fakt, že tato tři města měla postavení městských wojvodství.

majetek patřící občanům obce (wsi) a nikoliv gminy. Jedná se o věcná nebo majetková práva nabytá v různých dobách obyvateli dávných občin (gromad), osad, vsí apod. využívaných společně, typicky půjde o pastviny, lesy, jezera, napajedla, studny, cesty.¹⁷ Zákon zachoval práva právních nástupců těchto občanů, která však nejsou právem vlastníků, ale spočívají v právu tyto věci užívat. Tyto věci označované jako „dobra gromadzkie“¹⁸ jsou ve vlastnictví příslušných gmin. Správu tohoto „obecního zboží“ může podle statutu gminy vykonávat i pomocná organizační jednotka gminy sołectwo, která však nemá soukromoprávní subjektivitu, nemůže být tedy vlastníkem, konkrétním vykonavatelem této správy pak bude monokratický orgán, kterým je volený občaný daného sołectwa sołtys.

MAJETEK POWIATU

Powiat nabývá majetek obdobně jako gmina, a to:

1. ze zákona v souvislosti s vytvořením powiatu, pokud se nejedná o majetek gminy,
2. v souvislosti se změnou území,
3. převodem majetku od státu (Státní pokladny)¹⁹,
4. z jiných právních úkonů,
5. dalšími způsoby stanovenými zvláštními předpisy.

Při vzniku samosprávy v powiatach byla situace s majetkem, který měl být jim dán k výkonu samosprávy ze státního majetku poněkud složitější než v případě vojvodství a gmin. Powiaty jako střední články administrativního členění státu byly zrušeny zákonem z 28. května 1975 o dvoustupňovém správním členění státu a o změně zákona o národních radách,²⁰ kdy bylo zřízeno 49 vojvodství. Při vzniku samosprávných powiatů nemohl zákonodárce bezprostředně navázat na jejich administrativního předchůdce. Na powiaty přešel ze zákona majetek, který se nacházel na území powiatu, ale nebyl ve vlastnictví gminy, proto bylo nutné majetek na powiaty převést výčtem obsaženým v nařízení Rady ministrů²¹.

MAJETEK VOJVODSTVÍ

V případě vojvodství je majetek nabýván:

1. podle obecných ustanovení o nabývání majetku obsažených v Občanském zákoníku,
2. podle zákona o samosprávě vojvodství, a to
 - a) na základě rozhodnutí vojevody, který je reprezentantem vládní správy na území vojvodství,
 - b) ve zvláštních případech rozhodnutím ministra z majetku Státní pokladny a majetku Státní pokladny drženého státními právníky osobami.

Proces převodu majetku na vojvodství byl složitý jednak co do samotné procedury a jednak i tím, že vojvodství jako nejvyšší stupeň administrativního členění státu před rokem 1999 existoval, ale samospráva se uplatnila až v nově konstituovaných vojvodstvích, kterých nebylo již 49 ale 16, přičemž hranice jejich území se s původními ve velkém počtu případů nekryly. Na nová vojvodství se převáděl majetek zejména státní. Majetek Státní pokladny a majetek Státní pokladny ve správě státních právnických osob přecházel, a protože v podstatě tento proces není ještě ukončen, stále přechází, cestou správního rozhodnutí vydaného příslušným vojevodou (monokratický orgán státní správy ve vojvodství).²²

SPRÁVA KOMUNÁLNÍHO MAJETKU

Na rozdíl od jiných vlastníků dispoziční práva vlastníků komunálního majetku jsou výrazně omezena a ovlivněna především jeho určením. Při nakládání s komunálním majetkem je nutné respektovat plnění úkolů kladených na územní samosprávu a osoby od ní odvozené. Územní samosprávná jednotka nemůže o nich rozhodovat způsobem, zda je bude plnit či nikoliv, ale pouze v jakém pořadí a jakým způsobem, pokud zákon nestanoví jinak. Ve vztahu ke komunálnímu majetku rozhodovací volnost je tak tímto ohraničena a naložení s komunálním majetkem, resp. jeho

¹⁷ LEOŃSKI, Z.: Samorząd terytorialny w RP. 2.vyd. C.H.Beck, Warszawa 1999, s. 67.

¹⁸ DOLNICKI, B.: Samorząd terytorialny. 2. vyd. Zakamycze, Kraków 2003, s. 221.

¹⁹ Českému majetku ve vlastnictví státu odpovídá v Polsku majetek ve vlastnictví Státní pokladny (Skarb Państwa).

²⁰ Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1999 w sprawie trybu przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatom i miastom na prawach powiatu oraz określenie kategorii mienia wyłączonego z przekazywania (Dz.U. 1999 Nr 13, poz. 114.).

²² K tomu srovnej např. citované již dílo Dolnického.

části nemůže být na úkor plnění uložených úkolů. Při nakládání s komunálním majetkem je nutné též vycházet ze skutečnosti za jakým účelem byl tento majetek nabyt, zda je vázán k plnění úkolů spadajících do samostatné působnosti nebo do působnosti přenesené. Pokud např. majetek gminy je určen plnění úkolů v rámci samostatné působnosti, může gmina s ním naložit v případě jeho nepotřebnosti nebo nevhodnosti v podstatě s přihlédnutím k ekonomickým aspektům, avšak byl-li majetek na gminu převeden k plnění úkolů z přenesené působnosti, o změně určení majetku a jeho eventuálním zcizení gmina rozhodovat nemůže. Zákony upravující územní samosprávu poměrně precizně regulují po stránce formální způsoby nakládání s komunálním majetkem, přičemž se jedná o speciální úpravu k obecné úpravě obsažené v Občanském zákoníku.

Správa komunálního majetku je blízka správě majetku státu. Územní samosprávná jednotka analogicky jak stát spravuje majetek prostřednictvím svých právnických osob nebo organizačních jednotek bez právní subjektivity (tzv. *stationes communis* nebo *stationes municipii*). Technika správy je rovněž obdobná a odpovídá dělbě moci. V případě gminy rozhoduje a kontrolu provádí rada (paralela k zastupitelstvu v ČR) a samotný výkon zajišťuje výkonný orgán, kterým je wójt (tj. v ČR více méně starosta).²³ Všechny tři zákony upravující územní samosprávné jednotky regulují zásady správy komunálního majetku. Za základní principy při správě komunálního majetku je považována zásada samostatnosti a zásada dobrého hospodáře²⁴. Zásada samostatnosti při nakládání s komunálním majetkem v podstatě znamená, že příslušná územní samosprávná jednotka nakládá se svým majetkem samostatně a její samostatnost může být omezena jen cestou zákona. Zásada dobrého hospodáře je zásadou poměrně neurčitou. Příslušná ustanovení zákonů o územní samosprávě v podstatě nabádají k vyšší než běžné pečlivosti při správě a ochraně komunálního majetku.

HOSPODÁŘSKÁ ČINNOST

S komunálním majetkem a jeho správou souvisí i problematika hospodářské (podnikatelské) činnosti územních samosprávných jednotek. Jednotlivé stupně územní samosprávy nemají stejné možnosti k hospodářské činnosti. Hospodářská činnost není přípustná

v případě powiatů, což budí značnou nevoli a diskuse. Gminy a vojvodství mohou vyvíjet hospodářskou činnost jediné ve veřejném zájmu k poskytování veřejných statků. Tím je i omezena jejich možnost účastnit se na obchodních společnostech. Co do právních forem společností zakládaných gminami a vojvodstvími jsou přípustné pouze dvě formy, a to společnost s ručením omezeným a akciová společnost. Poskytování veřejných statků se děje rovněž prostřednictvím rozpočtových zařízení²⁵, ovšem s právní subjektivitou. V podstatě jde o institut podobný příspěvkovým organizacím v ČR. Hospodářská činnost územní samosprávné jednotky má zvláštní charakteristické rysy:²⁶

- není realizována v podmínkách volného trhu,
- rozsah předmětu hospodářské činnosti určují úkoly uložené jednotkám územní samosprávy
- nejedná se o činnost za účelem dosažení zisku
- činnost směřuje k uspokojování ekonomických potřeb lokálního nebo regionálního společenství občanů
- předmětem činnosti jsou především veřejné služby, není ale možné vyloučit i produkci určitého zboží, stavební nebo dokonce obchodní činnost, pokud naplňuje úkoly gminy, vojvodství a eventuálně i powiatu
- ne vždy bude prováděna na účet jednotky územní samosprávy (někdy též na účet samostatných ekonomických subjektů)
- účast samosprávy na obchodním obratu má zvláštní charakter, poněvadž produkty této činnosti nesměřují na trh, ale jsou určeny pro konkrétní skupinu odběratelů; účast se uskutečňuje za pomoci soukromoprávních a administrativněprávních nástrojů (např. stanovení tarifních cen na některé produkty, stanovení určitých povinností v této oblasti samosprávné exekutivě).

Závěrem možno konstatovat, že polská právní regulace, teorie i praxe může být v lecčems inspirující. Výše předložené je pouze skromným exkursem do problematiky, které je v polské literatuře věnována poměrně značná pozornost a je poměrně zajímavé sledovat pestrost názorů prezentovaných v mnoha dílech renomovaných autorů, a to už s ohledem na tradiční zájem jakému se veřejná správa, správní právo a věda správního práva v Polsku těší.

²³ IGNATOWICZ, J.: Mienie komunalne – zagadnienia podstawowe. In: kol.: Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1992, s. 92 an. Dále pak cit. dílo Dolnického s. 231 an.

²⁴ V polském právu a literatuře „zasada szczególnej staraności“.

²⁵ Zakład budżetowy.

²⁶ MATAN, A.: Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. In: KNOSALA, E., MATAN, A., LASZCZYCA, G.: Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej. Zakamycze, Kraków 1999, s. 234.

POUŽITÁ LITERATURA

- Dolnicki, B.: Samorząd terytorialny. 2. vyd. Zakamycze, Kraków 2003
- Izdebski, H.: Historia administracji. 4. vyd. Liber, Warszawa 2000
- Kalisiak, M., Paluch, W.: Działalność gospodarcza gminy i powiatu. ZCO, Zielona Góra 2000
- Knosala, E., Matan, A., Łaszczyca, G.: Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej. Zakamycze, Kraków 1999,
- kol.: Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1992
- Leoński, Z.: Samorząd terytorialny w RP. 2. vyd. C. H. Beck, Warszawa 1999
- Niewiadomski, Z. a kol.: Samorząd terytorialny - ustroj i gospodarka. Branta, Warszawa - Bydgoszcz 2001