

Stát jako subjekt vlastnického a jiných majetkových práv v nové právní úpravě (vybrané otázky II)

doc. JUDr. Petr Havlan, CSc.*

* Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Předslov

V čísle 2/2001 Časopisu pro právní vědu a praxi na straně 128, tj. v samém závěru článku „Stát jako subjekt vlastnického a jiných majetkových práv v nové právní úpravě (vybrané otázky I)“, padla zmínka o budoucí samostatné stati, věnované „vertikální“ problematice výkonu vlastnického práva a jiných majetkových práv státu. Doba, resp. vývoj právní úpravy na tomto úseku si však vyžaduje, aby věc byla pojata přece jen poněkud šířeji. To znamená, že bude dále pojednáno také o dalších (nových) otázkách, které předmětný vývoj přinesl. Zároveň se pokusím příliš „neošidit“ ani onu (*cum licentia* „vertikální“) problematiku výkonu majetkových práv státu.

Malé osobní vyznání místo úvodu

Již delší dobu pléduji (a nebudu v tom určitě sám) proti zbytečnému stavění bariér mezi soukromé a veřejné právo obecně a v majetkoprávní oblasti státu zvlášť. Dokonce se mi stále více „zamlouvá“, že jsem byl v této souvislosti označen za toho, kdo tenduje k „funkčnímu monismu“.¹

Jak to ale vlastně je s mým chápáním soukromého a veřejného práva? Předně mám za to, že soukromé a veřejné právo je třeba primárně vnímat jako dvě mlhavé podmnožiny množiny právo, a to ve smyslu teorie tzv. mlhavých množin.² Dále, při plné akceptaci toho, že jsme nemálo ovlivnění tradicí, momentálním stavem společnosti a hlediskem účelu, sdílím myšlenku Emila Svobody, že obě práva se

stýkají, resp. měla by se stýkat, ve snaze nalézt soulad mezi zájmem „individuálním a sociálním“,³ soukromým a veřejným. Soudím také, že právě „mlhavý“ charakter třídění práva na soukromé a veřejné má v sobě značný kognitivní potenciál. Současně v žádném případě nepopírám specifika obou těchto práv.⁴

Jestliže tedy máme k dispozici právo soukromé a právo veřejné, nejde zásadně o popírání jejich specifík, ale naopak o pochopení a využívání jejich zvláštností (jedinečnosti) pro optimalizaci a efektivní fungování práva jako celku. Že to zároveň u těchto dvou subsystémů práva, potažmo jejich představitelů, předpokládá vzájemné přizpůsobování se a respektování se, aniž by šlo ovšem o jakousi „bezzásadovost“, je nasnadě. Ostatně teoretičtí a praktičtí právníci jsou na tom přece jen o poznání lépe než oni pod čarou uvedení fyzikové, a to zejména proto, že mohou svými aktivitami, ač často se značnými a hlavně těžko pochopitelnými obtížemi, ovlivnit stav předmětu svého zkoumání a usilování. Průběžná optimalizace soužití práva soukromého a veřejného

³ Svoboda, E.: Ideové základy občanského práva, Vesmír 1936, s. 41.

⁴ K právě řečeném si dovoluji uvést příměr, byť, jak známo, každý příměr kulhá.

Teoretičtí, ale i experimentální fyzikové (a nejen oni) už delší čas usilují o jakousi „unitární teorii všeho“ čili o principiální soulad mikro a makrokosmu, kvantových a gravitačních efektů. Za tím účelem dnes hledají nové nástroje a mimo jiné využívají metod poměrně mladé, avšak velmi nadějně vědy kosmologie. Podaří-li se jim přitom tohoto cíle (např. „přetvořením“ hypotézy kvantového vakua v plnohodnotnou teorii) jednou dosáhnout, půjde o posun, přesahující možná svou důležitostí objevy Newtonovy či později Einsteinovy, a mající i zcela zásadní význam filozofický. Co lze ale s vysokou pravděpodobností říci již dnes, je to, že ani takový posun, přes určité „zmlhávání“ jejich kontur, nepřinese popření jedinečnosti teorie obecné relativity „ovládající“ svět velkých měřítek, stejně jako kvantové fyziky „vládnoucí“ nad světem měřítek mikroskopických.

¹ Bejček, J.: Recenze – Petr Havlan: Vlastnictví státu, Masarykova univerzita, Brno 2000, 230 s., Právník, 2002, č. 4, s. 493.

² Viz např. Cvrček, F. in: Knapp, V., Holländer, P. a kol.: Právne myslenie a logika, Bratislava, Obzor 1989, s. 282 a násl.

se pak jako obzvlášť potřebná a naléhavá jeví v majetkoprávní sféře státu.

Dvojitá role organizačních složek státu

První role – „výkonná“

Ve shora zmiňovaném článku, byla předně (co do podstaty) přiblížena role organizačních složek státu v horizontálních vztazích. Přitom bylo zejména zdůrazněno, že jde o zásadní problém, když se platné právo k organizačním složkám státu nechová důsledně jako k organizačním útvarům svého druhu, ale mnohdy spíše jako k právním subjektům, resp. právníkům osobám se samostatnými majetkovými oprávněními a povinnostmi. Jinými slovy, nechová se k nim jako k vykonavatelům majetkových práv a povinností státu jednajících jeho jménem, ale jako k někomu, kdo má vlastní, ke státu paralelní majetková práva a povinnosti. Coby typický příklad byl v této souvislosti zmíněn § 48 odst. 3 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, jenž mluví o výnosech „z prodeje nemovitého majetku, který organizační složka nabyla darem nebo děděním“. Ale ani častěji se vyskytující formulace (zejména v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů – dále jen zákon o majetku státu či ZMS) jako např. „organizační složky mohou (event. nemohou) ve prospěch státu nabývat“ nebo „mohou (event. nemohou) jako pronajímatelé uzavřít smlouvu“ nejsou přesné, protože nikoli organizační složka státu, nýbrž stát sám je nabyvatelem, pronajímatelem, atd.⁵

V daném kontextu je třeba ozřejmit (opět, co do podstaty) ještě jednu důležitou otázku. Tou je otázka základních povinností při hospodaření s majetkem státu ve smyslu § 14 ZMS, tj. vlastně základních povinností při výkonu vlastnického práva a jiných majetkových práv státu. Tyto povinnosti (a s nimi logicky spjatá oprávnění) jsou totiž „dovedeny“ až k jednotlivým organizačním složkám. Např. v § 14 odst. 1 ZMS je obecně řečeno, že majetek státu musí být zásadně využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností. Tamtéž konkrétně se pak praví, že organizační složka si počíná tak, aby svým jednáním majetek státu nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku. Dále je příslušné organizační složce státu podle § 14 ZMS uloženo (zásadně) vést majetek státu v účetnictví a provádět jeho inventarizaci, pečovat o zachování majetku státu a jeho údržbu (popř. i o jeho zlepšení nebo rozmnožení) a chránit jej před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením nebo zneužitím. Chce

se po ní také, aby důsledně využívala všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a při ochraně majetku státu před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovala právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení, aby sledovala, zda dlužníci státu včas a řádně plní své závazky, a zejména včasným uplatňováním a vymáháním práv státu zajišťovala, aby nedošlo k promlčení nebo zániku těchto práv. Vedle základních povinností vypočtených v § 14 ZMS, lze mluvit i o dalších (neméně důležitých) povinnostech. Mezi ně patří např. povinnost nechat evidovat nemovitý majetek státu v katastru nemovitostí. Všechny uvedené (ale i neuvedené) povinnosti tohoto typu lze označit za povinnosti takřkajíc „výkonné“, tj. sloužící k výkonu vlastnického práva a jiných majetkových práv státu. Tyto povinnosti budou u jiné veřejnoprávní korporace (např. profesní komory) obvykle upraveny vnitroorganizačním předpisem. Vzhledem k jedinečnosti státní korporace je však žádoucí upravit je předpisem obecně závazným (právním). Okolnost, že takto právem uložené povinnosti při hospodaření s majetkem státu jsou vlastně povinnosti ukládané non právnímu subjektu, tj. organizační složce státu, signalizuje, že si je takto může dovolit uložit veřejné (správní) právo, pro něž je ukládání povinností non (majetko)právnímu subjektu (např. různým přípravným výborům apod.) vcelku běžnou záležitostí. Naproti tomu soukromoprávní úpravě by měla zůstat vyhrazena úprava práv a povinností (majetko)právních subjektů (fyzických a právnických osob), stát v to (coby jedinečnou právnickou osobu) samozřejmě počítaje. Za majetkovými právy a povinnostmi typu způsobilosti vlastnit, být oprávněn z pohledávky nebo naopak povinen z dluhu, si ostatně nic jiného než právní subjekt představit nelze.

Druhá role – „mocenská“

Obecně jde o roli, kterou hrají některé (tedy zdaleka ne všechny) organizační složky státu ve vertikálních vztazích. Konkrétně pak jde především o povolování výjimek, poskytování schválení a předchozích souhlasů, jakož i odnímání majetku jiným organizačním složkám státu.

K povolování výjimek a poskytování schválení a předchozích souhlasů jsou, jak vyplývá z řady ustanovení zákona o majetku státu, povolány především zřizovatelé (tj. organizační složky státu tuto funkci plnící – dnes v zásadě jen ministerstva), Ministerstvo financí, Ministerstvo kultury, Ministerstvo životního prostředí, jakož i další věcně příslušné ústřední správní úřady. Tuto roli hraje také vláda, ač sama *stricto* organizační složkou není. Tou je totiž „pouze“ Úřad vlády České republiky (viz § 3 odst. 1 ZMS). Pro pochopení podstaty této role organizačních složek státu je důležitý zejména § 44 odst. 1 ZMS. Praví se v něm, že výjimky se povolují a schválení a předchozí souhlasy podle zákona o majetku státu se poskytují pouze pro jednotlivé případy a jsou součástí

⁵ Více k tomu Havlan, P.: Stát jako subjekt vlastnického a jiných majetkových práv v nové právní úpravě (vybrané otázky I), Časopis pro právní vědu a praxi, 2001, č. 2, s. 121 a 122.

projevu vůle a právního úkonu státu ve smyslu § 7 ZMS; přičemž na toto rozhodování se nevztahují předpisy o správním řízení a učiněná rozhodnutí nepodléhají přezkoumání soudem.⁶

Osobně mám za to, že přesnější, než tato konečná verze § 44 odst. 1 ZMS, byla jeho „resortní“ podoba, kde text zněl: „povolování výjimek, schvalování právních úkonů a poskytování předchozích souhlasů podle tohoto zákona tvoří součást projevu vůle státu jako vlastníka a nositele dalších práv ...“. To znamená, že tato formulace zcela opodstatněně zahrnuje „výjimky“, „schválení“ a „předchozí souhlasy“ do projevu vůle státu, nebo-li učinila z nich jeho integrální („po vertikále zajišťovanou“) součástí, ale zřetelně je neučinila součástí samotného, svou podstatou soukromoprávního („horizontální“ vztah zakládajícího, měnicího nebo rušícího) právního úkonu. Nicméně i nyní platnou podobu textu daného paragrafu lze vyložit tak, že *výjimky, schválení a předchozí souhlasy* představují individuální - nepřípadá tedy v úvahu žádná „generální“ (plošná, hromadná) výjimka, schválení či předchozí souhlas, - svou podstatou veřejnosprávní akty *sui generis*, které sice nemohou nabýt formální právní moci, ale mají (byť s určitou licenci) svou právní moc materiální; a to v tom smyslu, že tam, kde jsou zákonem vyžadovány, nemohou bez nich vzniknout platné (viz § 39 ObčZ) soukromoprávní úkony (což ostatně zákon o majetku státu výslovně - „... jsou podmínkou platnosti právního úkonu, k němuž se poskytují“ - v odstavci 4 citovaného paragrafu stanoví). Tudíž nemohou vzniknout, změnit se nebo zaniknout ani subjektivní práva a povinnosti v „rovném“ soukromoprávním vztahu, které jsou jinak s takovými úkony spjaté.⁷

Vzhledem k typové rozdílnosti možných adresátů povolení výjimky či poskytnutí schválení nebo předběžného souhlasu lze ještě dodat, že bude-li adresátem státní organizace (právnícká osoba), bude mít daný akt charakter aktu externího, kdežto bude-li adresátem organizační složka státu, půjde o akt s parametry aktu interního, kde jedna organizační složka (takřikajíc „řídící“ - Ministerstvo financí, Ministerstvo kultury, Ministerstvo životního prostředí, tzv. zřizovatelské ministerstvo či věcně příslušný ústřední správní úřad) jej adresuje jiné (takřikajíc „výkonné“) organizační složce téhož subjektu - státu.

Z procesního hlediska je třeba zdůraznit, že zákon o majetku státu ve všech výše uvedených přípa-

⁶ Okolnost nepřezkoumatelnosti samotných těchto aktů soudem neznamena nemožnost třetích osob domáhat se soudní ochrany proti státu tam, kde na základě vztahů založených právními úkony těmito akty završenými, dochází k neoprávněným zásahům do práv těchto osob.

⁷ Takovou „licencovanou právní moc“ už ale nemá např. „předchozí vyjádření“ Ministerstva financí, které zákon o majetku státu předpokládá při povolování výjimek z podmínky trvalé nepotřebnosti vládou, v souvislosti s převodem věci z vlastnictví státu do vlastnictví nestátního subjektu.

dech, tedy nejen u schvalování,⁸ vyžaduje, aby bylo rozhodováno na základě zdůvodněné a doložené (z povahy věci písemné) žádosti; přičemž samo rozhodnutí musí být pochopitelně také písemné. „Resortní“ návrh zákona o majetku státu obsahoval též formulaci, že ve svém důsledku nesmí dané rozhodnutí vést k obcházení zákona o majetku státu nebo jiných právních předpisů, čímž měla být patrně vyjádřena jeho „mimořádnost“. Ta tu ostatně je i bez tohoto výslovného ustanovení. Obecně pak platí, že má-li organizační složka státu nebo státní organizace svého zřizovatele (popř. zakladatele) anebo spadá-li pod věcně příslušný ústřední správní úřad, předkládá její žádost schvalujícímu (výjimky povolujícímu nebo předběžné souhlasy poskytujícímu) orgánu - typicky Ministerstvu financí - se svým vyjádřením tento zřizovatel (popř. zakladatel) anebo daný ústřední správní úřad.

Pokud jde o možnost „nápravy“ (remedy) předmětných aktů, je velmi omezená. V úvahu připadá jen jeden druh opravného prostředku, který svou podstatou připomíná „obnovu řízení“. Jde o to, že „povolenou výjimku, schválení a daný předchozí souhlas lze dodatečně odejmout anebo pro ty účely stanovené podmínky změnit pouze v případech, kdy po rozhodnutí v uvedených věcech vyjdou najevo závažné skutečnosti, které nebyly známy (nicméně existovaly - pozn. P.H.) v době rozhodování a měly by na původní rozhodování podstatný vliv“ (§ 44 odst. 5 ZMS). Tak lze ovšem postupovat jen do doby, než nastanou účinky právního úkonu. S tím úzce souvisí i jeden „technicko-organizační“ problém, a sice ten, že výjimka se povoluje a schválení se poskytuje k již uzavřené smlouvě nebo jinému provedenému právnímu úkonu, pokud to jeho povaha nebo zvláštní právní předpis nevyklučují. To logicky neplatí v případě veřejné dražby podle zákona č. 26/2000 Sb., kde se výjimka povoluje a schválení poskytuje před navržením dražby, popř. před uzavřením smlouvy o provedení dražby.

V intencích a v logické návaznosti na dosud uvedené konstatuje zákon o majetku státu, že je-li platnost právního úkonu, popř. opatření (viz § 20 ZMS) podle „tohoto zákona“ podmíněna povolením výjimky, schválením nebo předchozím souhlasem té organizační složky státu, která takový právní úkon, popř. opatření činí, považuje se předmětná podmínka bez dalšího za splněnou. To znamená, že právní úkon (opatření) je v těchto případech platný (-é) okamžikem, kdy byl (-o) učiněn (-o); což ale zároveň vylučuje možnost jeho následné změny (nápravy) z důvodu „skutečností nově najevo vyšlých“.

Konečně zná zákon o majetku státu také „fakultativní“ schvalovací režimy (viz např. text pod rubrikami uvedenými v poznámce⁸). Pokud si tedy zřizovatel, věcně příslušný ústřední správní úřad nebo

⁸ Podrobně o tom Havlan, P.: Majetek státu v platné právní úpravě, Praha, Linde 2002, rubrika „Nabývání majetku státem“ (sub 4.1.1) a rubrika „Nakládání s majetkem státu“ (sub 7.3.4, 7.5.3 a 7.6.6) - v tisku.

Ministerstvo financí vyhradí schvalování předmětným zákonem stanovených právních úkonů, je nutné, aby každý jeden tento schvalování si vyhradivší orgán zabezpečil o tom předem oznámení v Ústředním věstníku České republiky. Naplnění principu tzv. formální publicity tímto způsobem se pak nevyžaduje u případného vyhrazení si schválení převodu věci mající strategickou či značnou peněžitou nebo jinou hodnotu vládou (viz § 23 ZMS). V těchto jednotlivých (konkrétních) případech z povahy věci „postačí“, když tak vláda učiní předem svým usnesením. Formou usnesení provede vláda také samotné schválení.

+++

Ministerstvo financí jako ústřední orgán státní správy s působností pro oblast hospodaření s majetkem státu má logicky klíčové postavení také při kontrole porušování povinností na tomto úseku. Především je mu zákonem o majetku státu (§ 48 odst. 3 věta druhá ZMS) svěřeno metodické řízení, usměrňování a kontrola ostatních kontrolních orgánů a jejich prostřednictvím i kontrolních útvarů. Má také významné sankční oprávnění spočívající v tom, že může (z vlastního podnětu nebo na návrh jiného kontrolního orgánu) v závažných případech nedostatků při hospodaření s určitým majetkem státu svým *opatřením* podle § 20 ZMS tento *majetek* organizační složce státu (nikoli však státní organizaci – viz § 55 odst. 2 věta třetí ZMS, který nezmiňuje § 49 odst. 5 ZMS, v němž je předmětné oprávnění obsaženo) bez náhrady *odejmout* a určit jinou organizační složku státu příslušnou s takovým majetkem hospodařit. Ministerstvo financí však toto své oprávnění nemůže využít u majetku, se kterým jsou příslušné hospodařit v § 49 odst. 6 ZMS vyjmenované organizační složky, tj. Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu a Kancelář Veřejného ochránce práv.

Nakládat s majetkem státu *opatřením* (tj. „po vertikále“) je možné také v dalších případech stanovených zákonem o majetku státu. Jde zejména o počáteční vybavení majetkem nově zřizované organizační složky státu (§ 4 odst. 1 ZMS), o naložení s majetkem při rušení organizační složky státu (§ 5 odst. 2 ZMS) nebo o použití majetku státu na vklad do akciové společnosti (§ 28 odst. 2 ZMS). V souvislosti s těmito případy viz též § 55 odst. 2 ZMS.

Přetrvávající, resp. prohlubující se potíže se státními organizacemi

Novela zákona o majetku státu provedená zákonem č. 202/2002 Sb. mimo jiné změnila § 54 odst. 1 citovaného zákona. Šlo v krátké době o v pořadí druhou změnu tohoto ustanovení, kdy zařazením věty čtvrté a páté nejprve zákon č. 501/2001 Sb. ke dni 31. prosince 2001 vyňal část státních organizací

z režimu zákona o majetku státu a zákon č. 202/2002 Sb. novým textem věty čtvrté a páté § 54 odst. 1 ZMS ve spojení s čl. IX pak část z takto vyňatých státních organizací s účinností od 1. července 2002 do režimu zákona o majetku státu opět vrátil. Takové „legislativní zvraty“ pak nutně vyvolávají řadu zásadních (a to jak praktických, tak koncepčních) otázek.

Změna § 54 odst. 1 ZMS provedená zákonem č. 501/2001 Sb.

Původní text § 54 odst. 1 zněl: „Státní příspěvkové organizace zřízené, popř. řízené podle dosavadních předpisů ústředními orgány, okresními úřady a škoiskými úřady, a dále státní podniky, Konsolidační banka Praha, státní peněžní ústav, a jiné státní organizace zřízené (založené) na základě zvláštního právního předpisu nebo zvláštním právním předpisem, které ve vztahu k majetku státu vykonávaly právo hospodaření, popř. právo společného hospodaření podle dosavadních předpisů, anebo které ještě budou obdobně zřízeny (založeny), jsou právními osobami a hospodaří s majetkem státu. Při tom se řídí zvláštními právními předpisy a těmi ustanoveními zákona o majetku státu, která se vztahují na organizační složky příslušné hospodařit s majetkem státu, nejde-li o úkony vyhrazené pouze ministerstvům. Dosavadní pohledávky a jiná majetková práva státních organizací se pro účely zákona o majetku státu považují za majetek státu.“ První novela (zákon č. 501/2001 Sb.) tohoto ustanovení jednak vypustila z textu první věty „státní podniky“ a jednak doplnila právě větu čtvrtou a pátou. Podle věty čtvrté se působnost zákona o majetku státu nevztahovala na státní organizace zřízené (založené) na základě zvláštního právního předpisu nebo zvláštním právním předpisem, které doposud vykonávaly právo hospodaření, popř. právo společného hospodaření podle dosavadních právních předpisů, anebo které ještě budou obdobně zřízeny (založeny), které jsou podnikateli podle § 2 obchodního zákoníku. Věta pátá poté konstatovala, že hospodaření těchto státních organizací se řídí zvláštními právními předpisy. Nabytím účinnosti této novely, tj. dnem 31. prosince 2001, byla tak z dosavadní jednotné (třebaže diskutní⁹) úpravy státních organizací v zákoně o majetku státu vyňata (větou čtvrtou vymezená) skupina organizací. K tomuto datu¹⁰ tím pro ně přestalo platit obecné vymezení vztahu státních organizací k majetku státu čili přestala pro ně platit v tomto

⁹ Viz Havlan, P.: op. cit. sub 5, s. 123 a n.

¹⁰ Ani samo toto datum ale není bez pochybností. Souvisí to se skutečností, že věta čtvrtá § 54 odst. 1 ZMS operuje termíny jako „právo hospodaření“, potažmo „právo společného hospodaření“, které, jak víme, už zákon o majetku státu od prvního dne své účinnosti, tj. od 1. ledna 2001, neupravuje. Vztáhnout účinky změny § 54 odst. 1 provedené zákonem č. 501/2001 Sb. k 1. lednu 2001 by však bylo absurdní. Ostatně žádné zvláštní přechodné ustanovení v tomto smyslu uvedená novela neobsahuje.

zákoně obsažená obecná úprava způsobu hospodaření a nakládání s daným majetkem, jakož i úprava závazků státních organizací. Stejně tak pro ně přestala platit úprava řídicího a kontrolního zasahování do tohoto hospodaření a nakládání ze strany zřizovatelů (zakladatelů), Ministerstva financí a dalších orgánů, a dále obecná úprava oprávnění samostatně jednat ve věcech týkajících se majetku státu (včetně jednání v řízeních před soudy). Nemožnost (byť i jen podřídně) uplatňovat zákon o majetku státu, který obecně upravil také nezbytné transformační mechanismy, problematizuje i jejich vazbu na právní úpravu, která zákonu o majetku státu předcházela (typicky v otázce pohledávek a jiných majetkových práv patřících dříve přímo těmto organizacím). Z toho plyne, že vynětí typově vybrané skupiny státních organizací (netýká se jen těch, které již reálně existují, ale i těch, které případně v budoucnu vzniknou) vede k tomu, že se tyto organizace dostávají do jakéhosi „částečného *vacua iuris*“. To je dáno zejména tím, že žádný zvláštní právní předpis (ať v dané souvislosti především zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů, či dokonce kuriózní i zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, v případě státních příspěvkových organizací, které se zapisují do obchodního rejstříku – konkrétně se zapisuje např. Středisko cenných papírů) není a patrně ani v budoucnu nebude s to komplexně vztah uvedených státních organizací k majetku státu řešit.

Jedním z typických důsledků vynětí části státních organizací z působnosti zákona o majetku státu je rovněž skutečnost, že na takto vyňaté organizace nelze samozřejmě vztáhnout ani úpravu obsaženou v prováděcí vyhlášce k zákonu o majetku státu č. 62/2001 Sb. Tím se ovšem stírají i ona specifika majetkoprávních vztahů mezi těmito, z režimu zákona o majetku státu vyňatými státními organizacemi, a státem (reprezentovaným příslušnými organizačními složkami), stejně jako specifika majetkoprávních vztahů mezi z režimu zákona o majetku státu vyňatými státními organizacemi a těmi státními organizacemi, které v tomto režimu nadále zůstávají.¹¹ V praxi jde hlavně o to, že státní organizace vyňaté z režimu (působnosti) zákona o majetku státu již nepatří mezi ty státní organizace, vůči nimž je třeba uplatňovat (v předmětné vyhlášce podrobně upravené) přednostní nakládání s majetkem státu¹², a naopak samy tyto organizace nemusí při nakládání s majetkem státu upřednostňovat organizační složky státu a státní organizace, které v režimu (působnosti) zákona o majetku státu setrvaly. Že tím vlastně vystává další problém z hlediska ochrany majetku státu, je nabílední.

¹¹ Viz Havlan P.: op. cit. sub 5, s. 123.

¹² Viz Havlan, P.: op. cit. sub 8, rubrika „Nakládání s majetkem státu mezi organizačními složkami státu a státními organizacemi“ (sub 7.2).

Za zásadní je možno označit i to, že případným „sporem o příslušnost“¹³ mezi státní organizací vyňatou z režimu (působnosti) zákona o majetku státu na jedné straně a státem (reprezentovaným příslušnou organizační složkou) nebo státní organizací z režimu (působnosti) zákona o majetku státu nevyňatou na straně druhé, se nebude moci zabývat Ministerstvo financí, ale bude jej muset řešit příslušný soud.

Jako poněkud kuriózní se pak jeví okolnost, když zvláštní právní úprava státní organizace, která typově patří mezi organizace vyňaté z režimu zákona o majetku státu, protože se zapisuje do obchodního rejstříku, sama použitím tohoto zákona pro hospodaření s majetkem státu v zásadě (tj. pokud dílčí věc neupravuje jinak) zakotví. To je dnes např. situace zákona č. 239/2001 Sb. (viz § 13), o České konsolidační agentuře, účinného od 1. září 2001.

Současná podoba § 54 odst. 1 ZMS a souvisejících ustanoveních

Pouze za účelovou reakci na vzniklé problémy, které vyvolalo vynětí části státních organizací z působnosti zákona o majetku státu zákonem č. 501/2001 Sb., a z nichž byly jen některé výše zmíněny¹⁴, lze označit postup zákonodárce, jenž část takto vyňatých státních organizací (čili „část z části“) po pouhém půl roce vrátil opět do působnosti zákona o majetku státu. Podle zákonem č. 202/2002 Sb. provedené novely totiž věta čtvrtá § 54 odst. 1 nyní zní: „Působnost zákona o majetku státu se nevztahuje na státní podniky založené podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, včetně těch, které se považují za založené podle uvedeného zákona, na státní organizace, které se uvedeným zákonem v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem řídí, a na Budějovický Budvar, národní podnik.“ Obměněná věta pátá je pak formulována tak, že „hospodaření těchto státních organizací upravují zvláštní právní předpisy“. Navíc k tomu ještě zákon č. 202/2002 Sb. (čl. IX) „na vysvětlenou“ dodává, že dnem 1. července 2002 se zákon o majetku státu vztahuje na všechny dosavadní státní organizace, včetně těch, které byly dnem 31. prosince 2001 vyňaty z působnosti uvedeného zákona podle § 54 odst. 1 ZMS, ve znění zákona č. 501/2001 Sb., s tím, že to neplatí pro ty státní podniky a státní organizace, které vymezila jím novelizovaná věta čtvrtá § 54 odst. 1 ZMS.¹⁵

¹³ Viz tamtéž, rubrika „Tzv. spory o příslušnost“ (sub 5.2.1).

¹⁴ Kupříkladu tu nebyla řeč o jiných právních předpisech třeba o zákonu č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, které v otázkách hospodaření a nakládání s majetkem státu „uvažují“ pouze zákon o majetku státu. Tato okolnost pak přirozeně může pro státní organizace, z působnosti tohoto zákona vyňaté, znamenat komplikaci.

¹⁵ Konkrétně to např. znamená, že zákon o majetku státu se sice nevztahuje na státní podniky podle zákona č. 77/1997

Zákon č. 202/2002 Sb. na nové znění citovaného ustanovení zákona o majetku státu reaguje rovněž novelou zákona o státním podniku. Konkrétně je v § 2 odst. 2 tohoto zákona výslovně doplněno, že státní podnik „nemá vlastní majetek“, a v § 16 odst. 2 téhož zákona je dále stanoveno, že státní podnik vykonává při hospodaření s majetkem státu práva vlastníka podle zvláštních právních předpisů (nemyslí se tím ovšem zákon o majetku státu), vlastním jménem jedná v právních vztazích týkajících se majetku státu a účastní se řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku státu včetně řízení o určení, zda tu vlastnické nebo jiné obdobné právo je či není. Mimo to byla zrušena věta druhá § 16 odst. 3 zákona o státním podniku, která vyjadřovala vazbu na zákon o majetku státu v otázce povolování výjimek a poskytování schválení a předchozích souhlasů.

Nezbytnost koncepčně nového pojetí právní úpravy státních organizací

Soudím, že vše, co se zatím odehrálo v právní úpravě státních organizací od účinnosti zákona o majetku státu po současnost, nemá nic společného s koncepčním uchopením problému jako takového. Naopak zcela zjevně se tápe v zásadních otázkách. Příčinu lze spatřovat, mimo jiné, i v určité schizofrenii, která je způsobena na jedné straně proklamovanou „přechodností“ této kategorie právních subjektů a na straně druhé vědomím důležité role některých dnes existujících státních organizací ve veřejné sféře. Zdá se, že s ohledem na to, co bylo řečeno v této, ale zejména už ve shora citované předchozí stati, lze za jedině možné a přitom perspektivní řešení tohoto stavu považovat *přiznání úplné majetkoprávní způsobilosti nynějším státním organizacím*. Jde o řešení, které by státním organizacím umožnilo mít svůj vlastní majetek, čili mimo jiné, také vlastnit věci v právním smyslu, se kterými hospodaří a nakládají. Jen takovou (zásadní) koncepční změnou lze totiž (takřkajíc jednou provždy) předejít i opakování výše uvedených „legislativních překvapení“. Zásadní řešení tohoto typu ovšem není bez obtíží. Proto by nebylo možné bez pečlivé přípravy a dobře promyšlené legislativní strategie.

Jde hlavně o to, že jinak by se muselo přistoupit k přeměně několika málo státních podniků, se kterými se do budoucna počítá, na „*veřejné podniky*“, jinak by musela vypadat transformace státních fondů na „*veřejné fondy*“ a ještě jinak by bylo třeba postupovat v případě státních příspěvkových organizací. U naposled uvedeného typu státních organizací

Sb., ale vztahuje se na stále ještě existující státní podniky v režimu zákona č. 111/1990 Sb.

by bylo nutno nejprve zvážit, které z nich by případně mohly být ještě přeměněny na organizační složky státu, a teprve až u těch zbylých (typicky těch, které poskytují placené veřejné služby, jež jsou, už z povahy věci, zpravidla nedostatečně ziskové, a proto jim stát musí poskytovat příspěvek) by se hledala (konečná) vhodná právní forma. Patrně by jí mohla být i jakási „*veřejná příspěvková organizace*“.

Řešeny by musely být také další, související otázky. Např. způsob výkonu zřizovatelské (zakladatelské) funkce státu a podoba státního kontrolního mechanismu vůči těmto subjektům. V zájmu skutečně koncepčního řešení daného problému by pak bylo třeba zvážit také otázku obecného zákonného vymezení kategorie *veřejného majetku*, jakož i otázku obecné úpravy *základních zásad hospodaření a nakládání s takovým majetkem*.¹⁶

Závěrem

Jestliže se problémy státních organizací, po mém soudu, nevyřeší bez výše načrtnutých zásadních legislativních změn, tak u organizačních složek státu by „zatím“ stačilo, uvědomit si prostě jejich podstatu. Avšak i to, jak se ukazuje, představuje nemalý problém. K jeho demonstraci buď též vybrány příklady ze dvou zcela odlišných oblastí právní praxe.

Prvním příkladem je právní věta z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. listopadu 2001, sp. zn. 28 Cdo 1724/2001, která zní: „V řízení před soudem vystupuje za stát organizační složka státu, které přísluší *právo hospodaření s majetkem státu* (zvýraznil P.H.) tímto řízením dotčeným. Jako druhý příklad pak poslouží věta z návrhu věcného záměru zákona o vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám, v němž se (pod rubrikou „Náhrady za vyvlastnění“, resp. „Výše náhrady“) praví: „V případě, že vyvlastnitelem bude stát *nebo* (zvýraznil P.H.) jeho organizační složka, musí náhrada odpovídat zákonu č. 219/2000 Sb., ...“.¹⁷ Vzhledem k obsahu tohoto článku a stejnojmenného článku z č. 2/2001 ponechávám už obě bez komentáře.

¹⁶ Blíže k tomu Havlan, P.: Zamyšlení nad tzv. veřejným vlastnictvím a jeho perspektivami, Právní obzor, 2001, č. 5, zejména s. 401 a 402.

¹⁷ Viz „Návrh věcného záměru zákona o vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám“, Stavební právo – Bulletin, 2002, č. 1, s. 9 a 10.