

## ČLÁNKY

### Stát jako subjekt vlastnického a jiných majetkových práv v nové právní úpravě

(vybrané otázky I)

Petr Havlan\*

#### ÚVODEM

Přibližně před sto lety napsal Georg Jellinek, že „z nejdůležitějších fakt pro celkové poznání státu jest, že stát sám jest hospodářským subjektem“.<sup>1</sup> Vyjád-

řeno juristicky, má vlastní, od jiných subjektů právně oddělený majetek, a jeho právní subjektivita má v prvé řadě podobu hmotněprávní a procesněprávní způsobilosti k právům a povinnostem v majetkové (vlastnické) sféře, a to nejen v rovině práva soukro-

\* JUDr. Petr Havlan, CSc., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

<sup>1</sup> JELLINEK, J.: Všeobecná státověda, nakl. Jana Laichtera na král. Vinohradech, Praha 1906, str. 116.

mého (občanského, obchodního, ...), ale i veřejného (ústavního, správního, daňového, ...). Ostatně i teorie moderního státu vidí spojnici mezi vlastnictvím státu a možnostmi, kterak může vykonávat své funkce.<sup>2</sup> Ve světle této výchozí premisy pak jistě mají nemalý význam nedávno na tomto poli přijaté právní předpisy. Konkrétně jde o zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění zákona č. 492/2000 Sb., zákon č. 220/2000 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (zvaný „doprovodný“) a prováděcí vyhlášku MF k zákonu o majetku ČR č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, jakož i o zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Z těchto předpisů mimo jiné vyplývá, že stát své vlastnické právo a jiná majetková práva od 1. 1. 2001 vykonává zásadně a především svými organizačními složkami, a ovšem též prostřednictvím státních organizací. A právě těmto majetkovým „subjektům“ (vykonavatelům) svého druhu budou převážně věnovány následující řádky.

## ORGANIZAČNÍ SLOŽKY STÁTU

### VYMEZENÍ

Institut „organizačních složek státu“ představuje určitě nejvýznamnější novinku, kterou lze ve výše uvedených předpisech nalézt. Přitom to nejpodstatnější o něm je řečeno v zákoně č. 219/2000 Sb. Předně je třeba zmínit skutečnost, že organizační složky, které nejsou právními osobami, nahradily velkou část státních organizací, které právními osobami byly. Tato „přeměna“ se dotkla především státních rozpočtových organizací zřízených zvláštním právním předpisem (včetně ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů státu, hospodařících s rozpočtovými prostředky) nebo zřízených, popř. řízených podle dosavadních předpisů ústředními orgány, okresními úřady a školskými úřady; dále Úřadu pro ochranu osobních údajů, Úřadu pro zahraniční styky a informace, jakož i státní organizace Správa úložišť radioaktivních odpadů. „Obdobně“ se transformovaly také Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu (viz § 51 odst. 1 věta 1 za středníkem cit. zákona). Podle zákona č. 219/2000 Sb. existují tedy v českém právním řádu od 1. 1. 2001 následující typy organizačních složek:

- složky zákonem (§ 3 odst. 1) vyjmenované (tj.

ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky),

- složky, zákonem (opět § 3 odst. 1) označené jako „jiná zařízení“, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis nebo předmětný zákon (§ 51 odst. 1),
- složky zřízené příslušným ministerstvem (čili jednou z „vyjmenovaných“ organizačních složek) po předchozím souhlasu Ministerstva financí (viz § 4 odst. 1)<sup>3</sup>.

Mimo to zná citovaný zákon také organizační složce „obdobné postavení“ (?) u Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu (§ 3 odst. 1 *in fine*).

### POSTAVENÍ A RYSY

Jak už řečeno, organizační složky nejsou právními osobami a tedy „*stricto*“ subjekty právními, ale právě subjekty (útvary) organizačními. Nicméně subjekty (útvary), které – byť jménem státu a na jeho odpovědnost<sup>4</sup>, do právních vztahů (ovšem nejen do nich – viz níže) vstupují. Jde modelově o vstup do těchto vztahů:

- klasických („vnějších“) majetkoprávních vztahů s osobami (fyzickými a právními) mimo stát jako subjekt vlastnického a jiných majetkových práv,
- specifických („vnějších“) majetkoprávních vztahů s osobami, které vykonávají svým jménem a na svou odpovědnost vlastnické a jiná majetková práva státu (blíže k nim pod rubrikou „Státní organizace“) a
- specifických („vnitřních“) majetkových vztahů k jiným organizačním složkám státu.

Vznik (změna, zánik) prvně jmenovaných klasických („vnějších“) majetkoprávních vztahů je spojen s běžnými (soukromoprávními) smluvními typy, a to zejména při nabývání majetku státem a při nakládání s majetkem státu. Samozřejmě s omezujícími podmínkami veřejnoprávního charakteru (včetně případných zákazů určité druhy smluv uzavřít) stanovenými zejména zákonem č. 219/2000 Sb. V daném smyslu se smlouva (§ 55 odst. 3 naposled cit. zákona) zásadně (§ 55 odst. 2 věta druhá tamtéž) uplatní také v případě specifických („vnějších“) majetkoprávních

<sup>2</sup> Srov. FILIP, J.: Ústavní právo České republiky, I. díl, 2. vyd., MU, Brno 1997, str. 132.

<sup>3</sup> Srov. též ve vztahu k zákonu č. 219/2000 Sb. sporný text § 2 odst. 1 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, který mj. jako o možném zřizovateli organizačních složek státu podle zvláštního zákona hovoří právě o okresním úřadu.

<sup>4</sup> Pokud stát vystupuje jako účastník právních (zásadně majetkoprávních) vztahů (soukromoprávních i veřejnoprávních), je právní osobou (srov. § 6 zákona č. 219/2000 Sb.).

vztahů uvedených na druhém místě. Zde, pokud jde o „veřejnoprávní“ pravidla, stojí za pozornost, vedle příslušných ustanovení zákona č. 219/2000 Sb., popř. hlavy XIII zákona č. 218/2000 Sb. či jiných zvláštních předpisů, hlavně část třetí vyhlášky č. 62/2001 Sb., nazvaná „Pravidla nakládání s majetkem mezi organizačními složkami a státními organizacemi“. Kvalitativně jiná situace pak existuje v případě vztahů vznikajících mezi organizačními složkami státu navzájem. Signalizuje to už nový institut „zápisu“ (upravený v § 19 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. a v podrobnostech také ve zmiňované části třetí vyhlášky č. 62/2001 Sb.), jímž se mezi těmito subjekty (útvary) s majetkem státu nakládá.<sup>5</sup> Ten předně trochu připomíná koordinační veřejnosprávní smlouvy, a to když pro nic jiného, tak pro možnost vnímat jej jak coby úkon podle veřejného práva, tak coby úkon podle práva soukromého. Příznačná v tomto směru je zvláště poslední věta § 14 odst. 2 vyhlášky č. 62/2001 Sb. podle níž: „Nestanovili tato vyhláška jinak, řídí se obsah dalších ujednání v zápisu (...) přiměřeně ustanoveními obecných právních předpisů upravujících smluvní typ, který je porizovanému zápisu ... obsahově nejbližší.“ Jako neodiskutovatelný se pak jeví fakt, že v případě „zápisu“ jde o specifický, na dohodě založený majetkově správní institut, u něhož ona specifická spočívá zejména v tom, že je (co do podstaty) založen na souhlasném projevu vůle primárně organizačních a nikoli ve vlastním smyslu právních subjektů.

Pro dokreslení představy o organizačních složkách státu lze ještě uvést, že jsou tehdy účetními jednotkami, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis nebo zákon č. 219/2000 Sb. (§ 4 a § 51), že pravidla jejich finančního hospodaření upravuje zejména díl I a 3 hlavy XIII zákona č. 218/2000 Sb. a že vznik, změna a zánik organizačních složek zřízených podle § 4 zákona č. 219/2000 Sb. se oznamuje v Ústředním věstníku České republiky.<sup>6</sup>

## PROBLÉMY

Není pochyb o tom, že klíčovou otázkou další existence a fungování organizačních složek státu je jejich odpovídající uchopení platným právem. A to je zatím patrně ten největší problém, to největší dilema. Většina právních předpisů, které s nimi „pracují“ (tzn. především ty shora uvedené), totiž ne vždy a ne dosta-

tečně jasně reflektují jejich podstatu; ba dokonce se dá říci, že na ni občas zcela zapomínají.

Jestliže jednání organizačních útvarů, jakými předmětné složky evidentně jsou, je *per definitionem* přičítáno celku (státu), jehož jsou součástí, tak je to také třeba důsledně v právní úpravě vyjádřit.

Situace je však taková, že zákonodárce (popř. podzákoný normotvůrce) mnohdy jakoby neupravoval problematiku složky bez právní subjektivity, ale problematiku právnické osoby, *in merito* státní rozpočtové organizace. Řekněme „nostalgií“, ohledně těchto státních organizací, lze snad pochopit, nikoli však akceptovat. Jinými slovy, okolnost, že rozpočtové organizace již nejsou součástí našeho právního řádu, nutno brát jako fakt.

Proto je také třeba dát za pravdu S. Plívovi, který nepovažuje za právě odpovídající povaze organizačních složek, když zákon č. 219/2000 Sb. o nich mluví např. jako o subjektech, které „mohou“ nebo naopak „nemohou ve prospěch státu nabývat“ (§ 12 odst. 7) či „nemohou jako pronajímatelé uzavřít smlouvu“ (§ 24 odst. 1) apod.<sup>7</sup> Ostatní předpisy pak za ním v těchto „nedůslednostech“ nejenže nezaostávají, ale spíše ho ještě „předčí“. Např. v § 48 odst. 3 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb. najdeme větu, v níž se mluví o nemovitém majetku, „který organizační složka nabyla darem nebo dědictvím“. Chybí tu tedy i ono „ve prospěch státu“. Nicméně nikoli organizační složka ve prospěch státu, ale stát sám (třebaže nutně nějakou svou součástí – složkou) nabývá nebo nenabývá majetek, je pronajímatelem svého majetku, popř. o svůj majetek pečuje, a to svými zaměstnanci (nikoli tedy zaměstnanci organizační složky)<sup>8</sup>. O pochopení postavení a role institutu organizačních složek státu v našem právu příliš nesvědčí, a tudíž i poněkud matoucí jsou rovněž formulace typu: „Pro účely tohoto zákona má organizační složka státu stejné postavení jako právnická osoba.“<sup>9</sup>

Okolnost, že jednáním organizačních složek je přímo opravňován a zavazován stát, není zcela bezvýznamná a zbytečně respektována ani při úpravě započtení pohledávky dlužníka za státem v § 42, nemožnosti majetku státu být předmětem konkurzu nebo vyrovnání v § 43 odst. 1 a výkonu rozhodnutí ukládajícího státu zaplacení peněžité částky v § 43 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.<sup>10</sup>

Zdá se tedy, že jedním z naléhavých úkolů v práv-

<sup>5</sup> Nakládat s majetkem státu mezi organizačními složkami lze také „jednostranným písemným opatřením“, které mohou učinit (vydat) zřizovatelé nebo Ministerstvo financí ve smyslu § 20 zákona č. 219/2000 Sb. Jeho zevrubnější rozbor by však šel nad rámec otázek zkoumaných v této stati. Základní představu o něm lze získat např. in: HAVLAN, P.: Vlastnictví státu, MU, Brno 2000, str. 193 a 194.

<sup>6</sup> Přitom, jak vyplývá z textu § 5 odst. 3 cit. zákona, nemá toto oznámení konstitutivní, nýbrž pouze deklaratorní charakter.

<sup>7</sup> PLÍVA, S.: K pojetí nové úpravy hospodaření s majetkem státu, Právní rozhledy č. 10/2000, str. 424.

<sup>8</sup> Srov. § 8b zákonem č. 220/2000 Sb. novelizovaného zákoníku práce.

<sup>9</sup> Srov. např. § 120c odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákona č. 220/2000 Sb. nebo § 23b odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení ..., ve znění zákona č. 220/2000 Sb.

<sup>10</sup> Blíže k tomu PLÍVA, S.: op. cit. sub 7, str. 425 a 426.

ní úpravě hospodaření a nakládání s majetkem státu by se měla stát snaha uchopit „organizační složku státu“ nikoli jako kvaziprávní subjekt s jakýmsi samostatnými oprávněními a povinnostmi, ale skutečně jako organizační (a zásadně též účetní) útvar svého („veřejnoprávního“<sup>11</sup>) druhu, který nemá vlastní majetková oprávnění a právní povinnosti, ale „pouze“ je státu vykonává.<sup>12</sup> Že přitom zdaleka nejde jen o akademický problém, by mělo být patrné i na pozadí otázek, jimž bude věnována pozornost pod následující rubrikou.

## STÁTNÍ ORGANIZACE

### VYMEZENÍ

Státní příspěvkové organizace zřízené, popř. řízené podle dosavadních předpisů (§ 31 zákona č. 576/1990 Sb., ve znění zákona č. 10/1993 Sb., § 5 odst. 1 písmeno j) zákona č. 425/1990 Sb., ve znění zákona č. 254/1994 Sb. a § 6 zákona č. 564/1990 Sb., ve znění zákona č. 139/1995 Sb.) ústředními orgány, okresními úřady a školskými úřady a dále státní podniky, Konsolidační banka Praha, státní peněžní ústav, a jiné státní organizace zřízené (založené) na základě zvláštního právního předpisu (§ 3 odst. 2 zákona č. 114/1993 Sb. a § 3 odst. 2 zákona č. 283/1992 Sb.) nebo zvláštním právním předpisem (např. to byl zákon č. 113/1993 Sb.), které ve vztahu k majetku státu dosud vykonávaly právo hospodaření (§ 64 odst. 2 hospodářského zákoníku), popř. právo společného hospodaření (§ 64 odst. 3 téhož zákona) podle dosavadních předpisů (§ 761 odst. 1 obch. zák.) anebo které ještě budou obdobně zřízeny (založeny) – tedy souhrnně „státní organizace“ – jsou právními osobami a hospodaří s majetkem státu. Přitom se řídí zvláštními právními předpisy a těmi ustanoveními zákona o majetku České republiky, které se vztahují na organizační složky státu příslušné hospodařit podle § 9 daného zákona, nejde

li o úkony vyhrazené pouze ministerstvům. To je základní vymezení tohoto „staronového“ institutu v § 54 odst. 1 věta první a druhá zákona č. 219/2000 Sb. Institutu, který (jak vyplývá ze systematiky cit. zákona a jak je rovněž zdůrazněno v důvodové zprávě k němu) je pojat jako institut „přechodný“. Ona přechodnost se pak také začíná do jisté míry naplňovat. Např. Fond dětí a mládeže je v současné době v likvidaci (srov. zákon č. 364/2000 Sb.), státní organizace České dráhy by se měla transformovat (přesněji její část) na akciovou společnost<sup>13</sup> a Konsolidační banka Praha, s.p.ú. má být v dohledné době nahrazena Českou konsolidační agenturou.<sup>14</sup> Současně tu ale můžeme zaznamenat i pohyb takřkájkajíc opačným směrem. Jako příklad může posloužit zákon č. 305/2000 Sb., o povodích, který s účinností od 1. 1. 2001 dal vzniknout pěti novým státním podnikům.<sup>15</sup>

### POSTAVENÍ A RYSY

Klíčový moment a zároveň jakousi „konzervaci“ dosavadního stavu představuje okolnost, že státním organizacím byla ponechána právní subjektivita. To mimo jiné znamená, že coby právní osoby *sui generis* mohou (opět modelově) vstupovat do následujících právních vztahů:

- klasických („vnějších“) majetkoprávních vztahů s osobami (fyzickými a právními) mimo stát jako subjekt vlastnického a jiných majetkových práv,
- specifických („vnějších“) majetkoprávních vztahů se státem jako subjektem vlastnického a jiných majetkových práv (zásadně reprezentovaným příslušnou organizační složkou) a
- specifických („vnějších“) majetkoprávních vztahů s jinými státními organizacemi.

Při vzniku, změně a zániku těchto vztahů se uplatní „smlouva“ v podstatě tak, jak je uvedeno pod rub-

<sup>11</sup> To mimo jiné umožňuje se bez větších obtíží vypořádat s „homonymem“ v podobě soukromoprávního institutu „organizační složka podniku“ (§ 7 obch. zák.). Zde pak jen zcela mimochodem si dovoluji poznamenat, že mně příliš nekonvenuje představa organizační složky „věci“ (byť hromadné), kterou po nedávné novele § 5 obch. zák. podnik explicitně je. Jinak řečeno, je mi prostě bližší Drábkovo označení podniku jako „ideálního zjevu souhrnného“. Blíže k tomu DRÁBEK, J.: Právo na podniku a jeho reflexy na osobní svobodu, Knihovna sborníku věd právních a státních, Praha 1934, str. 38 a násl.

<sup>12</sup> To může ovšem také znamenat, že někdy „méně (tedy slovo) v právní úpravě, bude více, co do podstaty věci“.

<sup>13</sup> Předmětná akciová společnost České dráhy by provozovala železniční dopravu. Ze „zbytku“ ČD by pak podle vládního návrhu zákona vznikla státní organizace Správa železniční dopravní cesty, která by s danou „cestou“ hospodařila. „Železniční dopravní cesta“ by zůstala ve vlastnictví státu.

<sup>14</sup> Za pozornost stojí, že vládní návrh zákona tuto „Agenturu“ pojal jako právní osobu *sui generis*, která by vedle majetku státu (tj. zejména pohledávek a cenných papírů), který by „spravovala a nakládala s ním“, měla také vlastní majetek; šlo by tedy v podstatě o nestátní, vlastnický způsobilý subjekt. Naproti tomu komplexní pozměňovací návrh předmětného zákona, vzešlý z PS Parlamentu, ji vrací do postavení státní organizace ve smyslu § 54 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., když mimo jiné hovoří o tom, že „Agentura je právní osobou, která je příslušná hospodařit s majetkem státu, který se jí svěřuje tímto zákonem a dále s majetkem státu, se kterým se stane příslušnou hospodařit při zajišťování stanovené činnosti anebo v souvislosti s touto činností“. Byl-li by zákon o České konsolidační agentuře přijat v posléze uvedené podobě, měla by „Agentura“ – státní organizace podle něho existovat do 31. 12. 2011.

<sup>15</sup> Tj. Povodí Labe, Povodí Moravy, Povodí Odry, Povodí Ohře a Povodí Vltavy – do té doby vesměs akciové společnosti.

rikou „Organizační složky státu“ u klasických a specifických („vnějších“) majetkoprávních vztahů. Institut „zápisu“ tu samozřejmě místo nemá.

Pro ucelenou představu o současném pojetí státních organizací je vhodné dále uvést:

Dosavadní pohledávky a jiná majetková práva těchto organizací, která tu existovala vedle pohledávek a jiných majetkových práv státu, se pro účely zákona č. 219/2000 Sb. nadále považují za majetek státu (§ 54 odst. 1 *in fine* cit. zákona).

Naproti tomu jsou ale státní organizace nositeli závazků (srov. § 54 odst. 4 a § 56 cit. zákona). To pak mimo jiné vede k nutnosti nastolit otázky typu převzetí závazku organizace státem či přechod závazku organizace na stát, popř. ručení státu za závazky organizací. Jejich řešení je přitom zpravidla svěřeno zvláštním právním předpisům.<sup>16</sup>

Jistá „symetrie“ mezi právy a právními povinnostmi, tak dnes u státních organizací existuje vlastně jen v pracovněprávních vztazích (srov. § 54 odst. 4 *in fine* cit. zákona).

Tradiční „vlastnickou nezpůsobilost“ státních organizací vyjadřuje formulace (srov. zákonem č. 429/2000 Sb. novelizovaný § 55 odst. 1 věta první cit. zákona), že tyto organizace nemají vlastní majetek, že za podmínek stanovených zákonem č. 219/2000 Sb. nabývají majetek pro stát a jejich příslušnost hospodařit s tímto majetkem se pak řídí ustanovením § 9 tohoto zákona; tj., že hospodaření s určitým majetkem přísluší té organizaci, která jej potřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti. Přitom vzniknou-li u státní organizace pochybnosti o dané příslušnosti, je povoláno tyto pochybnosti odstranit (takřkajíc po „vertikále“) Ministerstvo financí, a to svým jednostranným písemným opatřením (mimoходом nejde o žádnou novinku – obdobný způsob řešení tzv. sporů o právo hospodaření, a před tím správu znala i dřívější úprava). Už z toho je zřejmé (a je to nakonec i explicitě potvrzeno v odst. 3 předmětného paragrafu), že jde o jednání a rozhodování ve věci, které není (a ani v minulosti nebylo) svěřeno do pravomoci soudů.

Jinak ovšem státní organizace vlastním jménem v právních vztazích týkajících se majetku státu jedna-

jí a účastní se také v těchto věcech řízení před soudy a jinými orgány.<sup>17</sup> Soudy (popř. jiné orgány) jsou tedy v uvedených („horizontálních“) vztazích povolány řešit případné spory, a to i mezi státními organizacemi navzájem<sup>18</sup>) nebo mezi nimi a státem.

Konečně shora obecně zmíněnou „přechodnost“ institutu „státních organizací“ se pokouší konkrétně vyjádřit zejména věta, že novou organizaci lze zřídit (založit) pouze v případech a za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem (§ 54 odst. 2 věta druhá zákona č. 219/2000 Sb.).

## PROBLÉMY

Patrně právě s onou „přechodností“ jsou přitom především (vedle dosavadních problémů pramenících ze samé podstaty konstrukce institutu „státních organizací“<sup>19</sup>) spojeny „nové“ problémy. Jestliže jsme si u „organizačních složek státu“ shora postesklí, že je normotvůrce občas pojal spíše než jako skutečné organizační útvary svého druhu, jako dřívější státní rozpočtové organizace, tak zde je situace do značné míry opačná. To znamená, že v důsledku jeho snahy přizpůsobit režim hospodaření státních organizací s majetkem státu režimu určenému v podstatě organizačním složkám, vznikly určité anomálie<sup>20</sup>, které se, mírně řečeno, poněkud obtížně snášejí zvláště se zachovanou právní subjektivitou těchto organizací. Ostatně je vůbec otázkou, zda lze generálně odkázat na pravidla (a to i když vnímáme jistou „legislativní“ racionalitu takového odkazu), principiálně určená pro kvalitativně odlišný institut, než jsou samy státní organizace. Pak totiž ani úsilí respektovat v některých dílčích otázkách jejich specifika (mimo zmíněnou právní subjektivitu, např. někdy speciální předmět činnosti či speciální působnost<sup>21</sup>) nevyznívá v nové právní úpravě vždy přesvědčivě. Dokumentovat to lze zejména v kontextu s opuštěním institutu „práva hospodaření“, což představuje (spolu s konstituováním organizačních složek) druhou zásadní změnu v úpravě hospodaření s majetkem státu.

Přes dříve zdůrazněné nedůslednosti v uchopení organizačních složek státu platnou úpravou, nemůže být pochyb o tom, že je s nimi institut „práva hospodaření“ jako zvláštní soubor svébytných majetko-

<sup>16</sup> Např. § 3 odst. 3 zákona č. 77/1997 Sb. se k ručení státu za závazky státních podniků vyjadřuje zásadně negativně (možnost výjimky zde pouze potvrzuje pravidlo), zatímco v § 74 zákona č. 218/2000 Sb. najdeme zakotveno bezvýjimečné ručení státu za závazky státních příspěvkových organizací, jestliže tyto vznikly v souvislosti s provozováním hlavní činnosti dané organizace.

<sup>17</sup> Výjimka potvrzující pravidlo zní: „zvláštní právní předpis může stanovit, ve kterých případech a za jakých podmínek se řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku státu účastní přímo stát“ (§ 55 odst. 1 věta třetí zákona č. 219/2000 Sb.).

<sup>18</sup> Samozřejmě „ne tak tomu“ u organizačních složek státu. Podzákoný normotvůrce (Ministerstvo financí) proto normoval, že spory mezi organizačními složkami při úpravě vzájemných vztahů týkajících se majetku, které nemají povahu pochybností o příslušnosti hospodařit s určitým majetkem, řeší jejich zřizovatelé, popř. věcně příslušné ústřední správní úřady či za stanovených podmínek samo ministerstvo (blíže k tomu § 19 odst. 2 vyhlášky č. 62/2001 Sb.).

<sup>19</sup> Srov. např. HAVLAN, P.: op. cit. sub 5, zejména str. 40–43, 186–188 a porůznu.

<sup>20</sup> Srov. např. PLÍVA, S.: op. cit. sub 7, str. 425–426.

<sup>21</sup> Srov. § 55 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., díl 2 hl. XIII zákona č. 218/2000 Sb. apod.

<sup>22</sup> Podrobně k tomu např. HAVLAN, P.: op. cit. sub 5, zejména str. 183, v historickém kontextu pak str. 90 a porůznu.

vých oprávnění a povinností<sup>22</sup>) neslučitelný. Takové konstatování bez dalšího, ale není možné u státních organizací.

Nicméně okolnost, že jak důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., tak zejména doprovodný zákon č. 220/2000 Sb., který v řadě ustanovení jím měněných zákonů „právo hospodaření“ explicitně vypouští, se nás na jedné straně snaží přesvědčit, že tento institut už nemá v našem právním řádu oporu a na straně druhé existují (později vydané) zvláštní právní předpisy, které i po 1. 1. 2001 s tímto institutem výslovně počítají<sup>23</sup>, považují spíše za důkaz pochybné kvality našeho legislativního procesu, než za podstatu daného problému. Ostatně máme tu také § 58 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., který se, pravda dosti neobratně, snaží patrně vyjádřit i to, že je-li v právním předpise řeč o „právu hospodaření“ půjde o „příslušnost hospodařit“ s majetkem.

Při hledání podstaty problému pak bude přesto vhodné vyjít z platné úpravy, resp. z poměrně zajímavé změny jednoho ustanovení zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku. Jde o ustanovení § 2 odst. 2, přičemž zajímavé je již to, že se ho nedotkla novela provedená už vícekrát zmiňovaným doprovodným zákonem. Zda to byl záměr, ponechat v cit. paragrafu „právo hospodaření“ i po 1. 1. 2001, nevím, a ani jsem to nezjišťoval. Skutečnost, že novela předmětného zákona č. 103/2001 Sb. nabyla účinnosti hned dnem vyhlášení, svědčí však spíše o opaku. A právě posléze uvedená novela nás zde povytce zajímá. Podle ní totiž (s účinností od 21. 3. 2001) zní § 2 odst. 2 tak: že státní podnik má „právo (zvýraznil P.H.) hospodařit s majetkem státu“<sup>24</sup>, nikoli tedy už sice „právo hospodaření“<sup>25</sup>, ale ani „pouhou“ příslušnost s ním hospodařit.

Tento, možná pro někoho legislativní krok zpět (koneckonců své opodstatnění má i otázka, zda to, co jím bylo přijato, bylo také skutečně zamýšleno<sup>26</sup>), nicméně formálně právně lépe odpovídá povaze státních organizací obecně a státních podniků zvlášť, než ona „příslušnost hospodařit s majetkem“ z § 55 odst. 1 věta první zákona č. 219/2000 Sb. Zákonodárce by si měl tedy i ve vztahu k posléze citovanému obecnému zákonu uvědomit, že pokud máme v našem právu státní organizace, musí být *nolens volens* respektována jejich podstata. Ostatně, i když „legislativně“ proklamujeme neexistenci „práva hospodaření“ u těchto subjektů, je prostě jakési kvaziprávo tohoto typu přítomno. To jednoduše znamená, že samostatná, třeba-

že státní právnická osoba má, resp. z povahy věci musí mít soubor vlastních oprávnění a povinností k majetku státu, s kterým hospodaří. „Přechodnost“ institutu „státních organizací“ pak asi nevyjádříme tím, že jejich hospodaření „naroubujeme“, byť v modifikované podobě (jako typický důsledek toho srov. např. onu výše zmíněnou zvláštní „asymetrii“ mezi majetkovými právy a závazky) na úpravu hospodaření organizačních složek státu, tedy útvarů reprezentujících, jak už zdůrazněno, zcela jinou kvalitu výkonu vlastnického a jiných majetkových práv státu.

## SLOVO ZÁVĚREM

Otázky výkonu vlastnického a jiných majetkových práv státu organizačními složkami státu a prostřednictvím státních organizací představují nepochybně to nejtýpější z dané problematiky. Nicméně není to všechno. Za pozornost jistě stojí např. také otázka zajišťování předmětného výkonu orgány státu, které nejsou organizačními složkami; konkrétně zejména vládou. Tato otázka už ale bude předmětem jiného zkoumání. Půjde o samostatnou stať, věnovanou převážně, řekněme, „vertikální“ problematice výkonu vlastnického a jiných majetkových práv státu.

## SUMMARY

*The article analyzes the new Czech legal regulation of the state as the subject of ownership right and other property rights. The key issue is represented by the fact that since 1 January 2001 these rights are performed by two types of „subjects“ (executors) that differ as far as their quality is concerned.*

*The first type of executor of the subject rights is represented by „state organizational sectors“. These are organizations that are not independent legal subjects. Since this is a new institute in the current legal regulation, the „organizational sectors“ are first defined. What follows is a specification of the position and features of these sectors, and a critical analysis of the current regulation that does not often conform to their merely organizational character and treats them as if they were independent legal subjects.*

*The other type of subject of the state's property ri-*

<sup>22</sup> Namátkou srov. § 2 odst. 1 písm. k) bod 1. zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy ... nebo už zmíněný zákon č. 305/2000 Sb., který jakoby pro „Povodí“, státní podniky, „právo hospodaření“ ve svém § 2 zcela nově konstituoval. Zmínit lze dokonce i případ teprve navrhovaného zákona, a to zákona o vodách (nyní projednáván v PS Parlamentu – sněmovní tisk č. 688), který termín „právo hospodaření“ v § 129 odst. 1 (resp. § 128 odst. 1 – viz pozměňovací návrhy zpracované do sněmovního tisku č. 688/5) rovněž používá.

<sup>24</sup> Srov. též § 2 odst. 3, § 4 odst. 3 písmeno e), § 5 odst. 2 písmeno b), § 7 odst. 4, § 8 odst. 3, § 15 písmeno e), § 16 odst. 1, 4 a 8 a § 20a odst. 2 písmeno b) a d) cit. zákona.

<sup>25</sup> Nad sémantickou distinkcí mezi „právem hospodaření“ a „právem hospodařit“ nechám klidně bádát někoho jiného (povolanejšího).

<sup>26</sup> Současné znění § 2 odst. 2, stejně jako ostatních paragrafů citovaných sub 23, se totiž do předmětné novely dostalo až pozměňovací návrhy především Hospodářského výboru PS Parlamentu, tedy jaksi dodatečně.

*ghts within the Czech law is still represented, though in a slightly modified way, by „state organizations“. This rehashed institute represents special (incompetent as far as ownership is concerned) legal entities that nevertheless deal with the property of the state on their own behalf and responsibility. Investigations into the current legal regulation of the state organizations revealed the fact that their being sovereign legal entities*

*is not – in the attempts at accommodation of the ways the state organizations and the organizational sectors deal with the property of the state – adequately respected. In other words, in the case of the state organizational sectors the positive law does not consistently reflect their organizational character; and in the case of the state organizations it does not consistently reflect their „legal“ character.*