

ČLÁNKY

PRÁVNÍ ÚPRAVA VLASTNICTVÍ STÁTU: ZAMYŠLENÍ PRO FUTURO

PETR HAVLAN

1. ÚVODEM

Dnes už spíše jako šablona zní věta, že „přechodové“ období v bývalých státech tzv. reálného socialismu je v jádru bezprecedentní vývojovou etapou. Naproti tomu faktem zůstává, že ani na analýzu této etapy specializované týmy ekonomů, sociologů či politologů k její podstatě a charakteru – přes dobu, která mezitím uplynula – dojista neřekly poslední slovo. To je dobré si uvědomit při vnímání aktuální české reality.

Z našeho úhlu pohledu zdá se být nepochybné, že s ideologickými předsudky prosazovaná přílišná víra ve všemoc soukromého vlastnictví a samoregulačních sil trhu ovlivnila roli práva v daném procesu. Právo, co nejstručněji vyjádřeno, bylo pojato téměř výlučně instrumentálně. To, že podobná společenská změna by měla být katechován multidimenzionálním kulturním procesem, kde normativní systémy jako právo a morálka, příp. další, mají v něm samy o sobě nezastupitelné místo, nositele dominující ekonomické a politické doktríny příliš netrápilo.¹ Kalkulujeme-li v této souvislosti ještě něco jako „všudypřítomný postmoderní chaos“ (někdy patrně i uměle živený) máme stav české společnosti a ekonomiky takový jaký je.

V námi nahlížené oblasti byl potom proces transformace v podstatě reduko-

¹ Blíže k tomu např. Havlan, P.: Zamyšlení nad transformací státního vlastnictví, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1997, č. 3, s. 347–350.

ván na tzv. privatizaci (event. reprivatizaci) čili převážně na její triviální podobu „prostého“ pohybu majetku ze státní sféry do sféry soukromé.² Ani tento typ privatizace se ale příliš nepovedl. Někteří ekonomové o jeho výsledku často hovoří jako o „přechodu od kvazivlastnických struktur formálně státního vlastnictví ke strukturám kvazisoukromým“, jako o „rekombinovaném či křížovém vlastnictví“ nebo dokonce, což je již opravdový paradox, jako o rozptýleném „veřejném vlastnictví“.³ Právní podoba uvedeného pohybu, jak obecně známo, souvisí s tzv. privatizačními a restitučními předpisy.⁴

Pozoruhodné přitom je, že výše zmíněný ekonomický neúspěch privatizace by za jistých okolností mohl otevřít zcela nový prostor pro vlastnictví státu, a to prostor, který lze vymezit jako sféru „léčení ekonomiky státním vlastnictvím“.⁵

Průběh transformace v oblasti vlastnictví státu je u nás z pohledu práva příznačný svým „kvantitativním“ rázem. To mj. znamená, že některé jeho důsledky pro obecnou úpravu dané problematiky byly způsobeny většinou jen kouzlem nechtěného (k tomu blíže sub 2.), tzn., že situaci zkomplikovaly, podstatu věci ale v zásadě neovlivnily. Zcela převládající „prostý“ (nadto nedostatečně právně, ale také ekonomicky a vůbec společensky připravený) pohyb majetku od státu k soukromým osobám, vyznačující se nekoncepčností až chaotičností, tak nejenže nepřinesl původně zamýšlené sociálně ekonomické efekty (za to přinesl řadu efektů nechtěných⁶), ale také nevytvořil prostor pro potřebnou kultivaci majetkové sféry státu, zejm. v podobě zásadnějších změn právní úpravy jeho vlastnictví.

² O tom, že k transformaci lze přistupovat různými způsoby za předpokladu, že změny v jednotlivých oblastech jsou kompatibilní, že se jiné prvky sociálně ekonomického systému přizpůsobují a že jsou překonány bariéry bránící změnám, Dalago, B.: Privatizace jako prostředek transformace ekonomického systému, Politická ekonomie, 1995, č. 3, s. 307.

³ Výmluvný je např. titul „Privatizace po česku: pět let putování od veřejného vlastnictví k veřejnému vlastnictví?“ (Mertlík, P.: cit. práce, Politická ekonomie, 1996, č. 4, s. 499 a n.).

⁴ Blíže k tomu Havlan, P.: práce cit. v pozn. 1, s. 351 a n.

⁵ Odpověď na otázku, v čem spočívá jádro léčby případů neúspěšné privatizace zestátněním, lze hledat in: Mlčoch, L.: Zastřená vize ekonomické transformace (Česká ekonomika mezi minulostí a budoucností /Institucionální pohled/), Karolinum, Praha 1997, zejm. s. 106 a n. V případě aplikace této terapie ovšem nelze přehlížet právní problémy s tím spojené (k tomu, byť v trochu jiných souvislostech, ještě sub 2.).

⁶ Např. nesporně závažný ekonomický důsledek představuje, již výše zmiňované, „rekombinované vlastnictví“. To totiž, jak říká Mlčoch, výrazně převyšuje oněch 20 % majetku státu, který ještě zbývá „doprivatizovat“. Blíže k tomu Mlčoch, L.: práce cit. v pozn. 5, s. 76.

2. SOUČASNÝ STAV

S datem vzniku České republiky, tedy s 1. lednem 1993 došlo k dosti podstatnému posunu v „přístupu“ norem ústavního práva k vlastnictví státu.

Pouze *ad marginem* poznamenejme, že ke dni 31. 12. 1992 byla článkem 4 tzv. recepčního zákona⁷ řešena otázka přechodu majetku – chápaného *largo sensu*, tj. včetně závazků – federace. A to tím způsobem, že pokud jde o rozsah nabytí části tohoto majetku Českou republikou, odkazuje se na pravidla stanovená zákonem (do 31. 12. 1992 ústavním) č. 541/1992 Sb., o dělení majetku federace⁸ nebo smlouvu uzavřenou na jeho základě mezi oběma nástupnickými republikami ČSFR. Sám čl. 4 „recepčního zákona“ pak poněkud nadbytečně konstatuje, že na takto přešlý majetek (explicitě hovoří jen o „právech a závazcích“) se vztahují předpisy o hospodaření s majetkem České republiky a o prozatímní správě národního majetku. Smysluplná je naproti tomu jeho poslední věta, podle níž pro exfederální majetek plní funkci příslušného ústředního orgánu státní správy ministerstvo financí.⁹

První důležitá změna, zjevně podmíněná poněkud neobvyklou novou ústavní koncepcí,¹⁰ záleží v okolnosti, že v Ústavě České republiky nenajdeme o vlastnictví obecně, a tudíž ani o vlastnictví státu výslovnou zmínku.¹¹ V rámci tzv. ústavního pořádku zůstává tedy nejdůležitějším ustanovením týkajícím se vlastnické problematiky čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina). Zde nás pak musí nejvíce zajímat odstavec 2. Připomeňme zejména jeho text před středníkem, který zní: „Zákon (myšleno „obyčejný“ – poznamenal P.H.) stanoví (zvýraznil P.H.), že majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob;“. Přitom fakt, že se tu, na rozdíl od textu za středníkem, nemluví o „možnosti zákona stanovit“, ale imperativně, že „zákon stanoví“, umocňuje svéráz už bez toho kuriózní situace, kdy poté, co se Listina stala recepční (viz výše zmiňovaný úst. zák. č. 4/1993 Sb.) součástí právního řádu České republiky,

⁷ Ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR.

⁸ Přesný název zní: „o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku“.

⁹ K smyslu poslední věty čl. 4 cit. zák. srov. blíže Barta J.: Některé právní souvislosti samostatnosti České republiky a tzv. recepční zákon, Právník, 1993, č. 5, s. 371.

¹⁰ Výstižně k tomu Knapp, který poznamenává, že nebyla zvolena koncepce ústavy jako základního zákona státu, „ale spíš jako loi organique, tj. jako zákonného uspořádání výkonu státních mocí“ (Knapp, V.: Poslední dějství národního majetku, Právník, 1993, č. 6, s. 456).

¹¹ Ústava se zmiňuje toliko o hospodaření se státním majetkem, a to ještě jen v souvislosti s kontrolní působností Nejvyššího kontrolního úřadu (srov. čl. 97 odst. 1).

došlo s největší pravděpodobností¹² pouze v jednom či dvou případech k přijetí úpravy, která by se snad dala cit. partií odstavce 2 čl. 11 podřadit.

Konkrétně jde zejm. o novelu zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, provedenou čl. III. zákona č. 161/1993 Sb. Ke dni účinnosti této novely, tj. k 1. 7. 1993 byla totiž do § 47 cit. zákona začleněna věta (v pořadí třetí) podle níž: „Přírodní léčivé zdroje a zdroje přírodních minerálních vod stoiních jsou ve vlastnictví státu.“ V daném případě pak nelze nezmínit okolnost, že od 1. 1. 1993 do 30. 6. 1993¹³ byly přírodní léčivé zdroje pouhou součástí pozemku (§ 120 odst. 1 obč. zák.) – a to zdaleka ne vždy státního –, tudíž jako takové nezpůsobilé být vůbec předmětem vlastnického práva.¹⁴ Snad aby kuriozit nebylo málo, leccos nasvědčuje tomu, že přírodní léčivé zdroje (a zdroje přírodních minerálních vod stoiních) se staly výhradním vlastnictvím státu možná trochu nedopatřením¹⁵, čímž se přiřadily k jinému (zase jakoby z minulosti „zapomenutému“) výhradnímu vlastnictví, jehož předmětem je nerostné bohatství, resp. ložiska vyhrazených nerostů (srov. § 5 zák. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství /horní zákon/, ve znění pozdějších předpisů).¹⁶

Příčinu tohoto evidentně nekoncepčního stavu není příliš obtížné určit. Je jí od 1. 1. 1993 chybějící ústavní úprava výhradního (obligatorního, výlučného) vlastnictví státu.¹⁷

Aniž by bylo třeba *a priori* upírat legitimitu názoru, že výhrada vlastnictví státu (příp. jiným subjektům) je do budoucna zbytečná, protože veřejný zájem lze prosadit a ochránit efektivně i jiným způsobem¹⁸, lze mít za to, že realita bude nakonec jiná. Dříve nebo později se totiž patrně dočkáme přijetí politicko-legislativního rozhodnutí, vyhradit státu vlastnictví k určitým věcem. Přitom samozřejmě může

¹² S ohledem na nepřehlednost českého právního řádu o jistotě prostě mluvit nelze.

¹³ Srov. k 1. 1. 1993 zrušený čl. 10 odst. 1 úst. zák. č. 100/1990 Sb.

¹⁴ Blíže k tomu např. Kindl, M.: K jednomu regálu. (Co může a co nemůže být předmětem výhradního vlastnictví státu na příkladu rybářského práva), Právník, 1996, č. 8, s. 736. Srov. též Knapp, V.: práce cit. v pozn. 10, s. 457 a n.

¹⁵ Srov. Kindl, M.: tamtéž.

¹⁶ Ložisko nevyhrazeného nerostu označuje § 7 téhož zákona výslovně za součást pozemku.

¹⁷ V. Knapp zde, i s ohledem na v podstatě nenaplněný čl. 11 odst. 2 Listiny (v souvislosti s ním srov. snad jen ještě ust. § 9 /ovšem v kontextu s § 3/ zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích); oprávněně mluví o *vacuo iuris* (Knapp, V.: práce cit. v pozn. 10, s. 461).

¹⁸ Staša, J. in Hendrych, D. a kol.: Správní právo (Obecná část), 2. vyd., Praha, C.H.Beck 1996, s. 154.

jít i o věci jiné, než jsme znali, dejme tomu, z čl. 10 odst. 1 úst. zák. č. 100/1990 Sb.¹⁹ Ostatně prostor daný pro to článkem 11 Listiny není nijak malý.²⁰

Přesto ale, zdá se, byl v tomto směru prozíravější slovenský zákonodárce. Ten přímo v Ústavě (čl. 4) výhradní vlastnictví státu upravil a zachoval tak u těch nejdůležitějších předmětů (nerostné bohatství, podzemní vody, přírodní léčivé zdroje a vodní toky) potřebnou kontinuitu.²¹ V Česku totiž, přes zmíněný prostor daný čl. 11 Listiny, přinesou případné „reparační“ kroky s největší pravděpodobností problémy.

Především z toho, co už víme, vyplývá, že se k „vyhrzování“ vlastnictví až tak úplně nehodí „obyčejný“ zákon. Protože však s ním dikce čl. 11 odst. 2 Listiny počítá a zatím těžko předpokládat v tomto směru nějakou změnu, budíž! Je-li ale použita tak nešťastná legislativní technika jako v případě zákona č. 161/1993 Sb., stává se taková nepochybně zásadní změna – v daném případě § 47 zákona č. 20/1966 Sb. – téměř dokonale utajena.

Rovněž situace – kdy „něco“ je v určitém prostoru a čase toliko součástí jiné věci v právním smyslu,²² tedy nezpůsobilé být vůbec předmětem vlastnického práva, a poté se to „něco“ stane (vlastně doslova přes noc) předmětem výhradního vlastnictví státu *et vice versa* (či dokonce, když k takové metamorfóze dojde v poměrně krátké době vícekrát)²³ – není nikterak žádoucí. Na druhé straně se však uvedenému asi nelze úplně vyhnout.²⁴

¹⁹ Hovoří se např. o štěpných materiálech, ale také třeba o význačných národních kulturních památkách (srov. nyní platný § 4 zák. č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů) apod.

²⁰ V daném kontextu není bez zajímavosti připomenout právně závazný text Preambule francouzské ústavy z 29. 9. 1946, který byl v souvislosti s proklamací základních politických, hospodářských a sociálních principů zformulován mj. takto: „Všechny majetek a všechny podniky, jejichž provozování má povahu veřejné národní služby nebo faktického monopolu, nebo jí nabude (zvýraznil P.H.), má se stát vlastnictvím celku“.

²¹ V tomto kontextu se totiž dostává do jiné polohy i čl. 20 odst. 2 slovenské ústavy (úst. zák. č. 460/1992 Zb.), který textově odpovídá čl. 11 odst. 2 Listiny a který je tu, tak řečeno, v záloze; což, s ohledem na dynamiku a jistotu nepředvídatelnost společenských procesů, reprezentuje vcelku akceptovatelné řešení.

²² Jsou však i tací, co ho nepovažují ani za tuto „součást“. Srov. např. názor J. Krechta na podzemní vody (Krecht, J.: K restituci vodních toků a vodohospodářských děl, Právní rozhledy, 1996, č. 4, s. 137 a n.).

²³ Vedle osudu přírodních léčivých zdrojů (u nichž je věc navíc komplikována tím, že jsou za přírodní léčivé zdroje jako takové příslušným ústředním orgánem státní správy **prohlašovány** – viz vyhl. č. 26/1972 Sb. a vyhl. č. 287/1996 Sb. – vznikají tedy *ex actu*) lze připomenout i podobný osud přírodních zásob podzemních vod. Oba tyto „osudy“ však mohou být z povahy věci i velmi těsně propojeny. Srov. k tomu např. Kindl, M.: Podzemní vody, vlastnictví a restituce, Právník, 1993, č. 6, s. 469–470.

²⁴ Řešení stavu, kdy v určitý moment předmět výhradního vlastnictví ztrácí toto své exkluzivní postavení (zejm. přestává být *extra commercium*) a není poté způsobilý existovat už ani jako

Ale ani tam, kde naznačené změny nemohou vést k svéráznému, tj. skrytému střídání „nacionalizace“ a „denacionalizace“,²⁵ jako je to za určitých okolností možné v předchozím případě²⁶, není situace nijak jednoduchá. To znamená, že i když se pod jejich vlivem nemění sám předmět vlastnického práva (stále jde o samostatnou věc v právním smyslu, způsobitou vždy tímto předmětem být), nelze všechny následné komplikace, tyto změny doprovázející, dopředu reálně domyslet.²⁷

Ad summam: v první polovině 90. let došlo k jakémusi „vypořádání se“ s výhradním vlastnictvím státu; ovšem, jak z výše uvedeného patrně, nikoli důsledněmu.²⁸ Co je však na pováženu, to je zřetelná ireverzibilita tohoto pohybu, tohoto „vypořádání se“. Má-li vůbec právní řád zůstat „řádem“ a nezměnit se v „neřád“, nelze principiálně přijmout zestátnění à la čl. III. shora cit. zák. č. 161/1993 Sb. Z toho se podává, že bude-li jednou účinně politicko-legislativní rozhodnutí „znovu“ státu (event. jiným, zejm. tzv. veřejnoprávním subjektům) ve smyslu čl. 11 odst. 2 Listiny vyhradit některé věci do jeho (jejich) výlučného vlastnictví, půjde o náročný proces, který by měl být velmi pečlivě připraven. Jak bylo totiž vcelku jednoduché zrušit obecné ustanovení vypočítávající případy výhradního vlastnictví státu, tak bude poměrně obtížné přijít s jeho obdobou, resp. vůbec učinit z některých věcí předměty obligatorního vlastnictví.

Nejde tu přitom zdaleka jen o okolnosti komplikující takovou proceduru, včetně otázky příp. náhrad (tj. typicky tam, kde by ona procedura zároveň představovala svého druhu zestátnění²⁹ *ex lege*), ale rovněž (a možná především) o fakt, že

předmět „běžného“ vlastnictví, je principiálně možné s využitím jednoho z nejdůležitějších symptomatických rysů vlastnického práva, a to jeho elasticity (K tomu např. Knapp, V.: práce cit. v pozn. 10, s. 460). Těžko zdůvodnitelnou kuriozitou ale vždy zůstane: k 1. 1. 1993 „návrat“ přírodního léčivého zdroje k pozemku, pod nímž (v němž) se nachází (stává se jeho součástí), a téhož roku k 1. 7. opět jeho odloučení a existence coby samostatné věci v daném obligatorním vlastnictví.

²⁵ *Nota bene* bez náhrady.

²⁶ Dochází k tomu tehdy, je-li pozemek, pod nímž (v němž) se předmětné změny odehrávají, ve vlastnictví jiného subjektu než státu.

²⁷ Jedním z obzvláště aktuálních problémů v tomto směru se dnes u nás stává problém vodních toků, které kupodivu rovněž přestaly být výhradním vlastnictvím státu.

²⁸ Tuto okolnost je třeba přičíst navrub povýtce specifickým podmínkám transformující se společnosti (resp. práva), a tudíž zvýšené míře entropie v ní (resp. v „jejím“ právu).

²⁹ Potažmo „zesamosprávnění“, resp. „municipalizaci“ či „komunalizaci“. K některým problémům zpětného zestátnění pak srov. zejm. Knapp, V.: práce cit. v pozn. 10, s. 461–462.

způsob jejího řešení může zásadně ovlivnit pohled na samo vlastnictví státu, resp. veřejné vlastnictví *in genere*.³⁰

* * *

Problém výhradního vlastnictví samozřejmě není jediná a konečnou ani nejdůležitější otázkou právní úpravy vlastnictví státu u nás.

V Česku totiž stále platí přechodné ustanovení § 761 odst. 1 obchodního zákoníku, a to v tom smyslu, že „právo hospodaření státních organizací s majetkem státu se řídí dosavadními předpisy, včetně ustanovení § 64, 65 a § 72 až 74b hospodářského zákoníku“, tzn., že nová zákonná úprava (např. typu slovenského zák. č. 278/1993 Z.z., o správě majetku státu), ač s ní cit. ustanovení obchodního zákoníku počítá, do dnešního dne přijata nebyla.

Stav je to těžko pochopitelný už jen z toho důvodu, že patrně i pouhé provizorium (o které se několikrát pokoušelo např. MF ČR v podobě návrhů zákona upravujícího alespoň ty nejdůležitější otázky³¹) by bylo přijatelnější řešení, než situace, v níž stále platí zcela obsolentní „dosavadními předpisy“; především tedy (viz § 761 odst. 1 v kontextu s § 772 obch. zák.) vyhl. č. 119/1988 Sb., hospodaření s národním majetkem, vyhl. č. 61/1986 Sb., o prozatímní správě národního majetku, obě ve znění pozdějších předpisů, jakož i některá (není ovšem tak úplně na jisto postaveno která) ustanovení jinak zrušeného hospodářského zákoníku.³²

Nemělo by jistě valného významu unavovat laskavého čtenáře detailním rozborem absurdit plynoucích z právě zmíněné české právní reality, a to tím spíše, že se snad v dohledné době (do r. 2000?) přece jen dočkáme její zásadnější změny – dodejme, konečně. Postačí proto omezit se na konstatování, že tyto předpisy (obsahující doposud „kmenovou“ úpravu hospodaření s majetkem státu) nereflktují (a vzhledem k době svého vzniku dost dobře ani nemohou reflektovat) změny jak v ústavněprávní úpravě vlastnictví, tak zejm. v základní úpravě soukromoprávní

³⁰ K pojmu „veřejné vlastnictví“ srov. Havlan, P.: Tak zvané veřejné vlastnictví (Něco k historii, něco k podstatě, jakož i něco k otázkám souvisejícím), Právník, 1997, č. 8, s. 658 a n., příp. týž: Několik poznámek k tématu: „veřejné vlastnictví“, Správní právo, 1992, č. 5, s. 31 a n.

³¹ Např. po neúspěchu návrhu zákona „o majetku České republiky“ v roce 1993 přišlo v polovině roku 1994 s návrhem zákona „o správě majetku státu a změně a doplnění zák. č. 90/1991 Sb.“ a koncem téhož roku s ještě skromnější iniciativou v podobě návrhu zákona „o některých opatřeních při nakládání s majetkem státu“.

³² Blíže k tomu Plíva, S.: K současné úpravě hospodaření s hmotným majetkem státu, Právo a podnikání, 1993, č. 3, s. 9. Srov. příp. též Havlan, P.: Současný stav výkonu vlastnického práva státu (1. část), Právní rádce, 1997, č. 3, s. 3.

(tj. především novelu obč. zák. č. 509/1991 Sb.): Výsledkem jsou pak mj. pochybnosti i o tak klíčové otázce, jakou je jinak těžko oddiskutovatelná zásada, že nakládat s majetkem státu je možno zásadně jen tím způsobem a v tom rozsahu, jak právní předpisy o hospodaření s ním explicitě stanoví. Konkrétněji vyjádřeno, je-li např. k nakládání s majetkem státu použit určitý institut občanského zákoníku, chybí zpr. odpovídající úprava zvláštních (*in nuce* veřejnoprávních) podmínek takové dispozice.

K problematice výkonu vlastnického práva státu ještě dvě poznámky.

První z nich se týká „privatizačních“ a „restitučních“ předpisů. Nikoli však z hlediska jejich hlavního významu pro vlastnictví státu (resp. majetkovou sféru státu vůbec), tj. pro jeho kvantitativní zmenšení, nýbrž pro jejich vliv na torzo výše uvedené obecné úpravy dané problematiky v hospodářském zákoníku a cit. „majetkových“ vyhláškách. Třebaže šlo vlastně jen o několik málo ustanovení – typicky např. dnes už pověstný § 45 (zvaný blokační) zák. č. 92/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nebo neméně „slavné“ § 22 a § 17 v kontextu s § 1 zák. č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů – zasáhly do ní dost podstatně.³³ Úprava v nich obsažená se totiž stala jakousi kvaziobecnou úpravou, která výše zmíněné torzo obecné úpravy majetku státu a hospodaření s ním výrazně modifikovala.

Dokumentujeme to alespoň na faktu, že díky ní situace zhruba vypadá tak, že dnes máme tři typy práv (institutů), jimiž se vykonává vlastnické právo státu (jako by, *cum grano salis*, nestačily dosavadní dva). To znamená, že vedle práva hospodaření s majetkem státu, které je nyní vykonáváno jednak pod režimem několika málo (pro ten účel „revitalizovaných“) ustanovení hospodářského zákoníku a dále použitelných ustanovení vyhlášky č. 119/1988 Sb. a jednak pod režimem příslušných ustanovení zákona č. 92/1991 Sb., jakož i vedle **prozatímní správy** upravené zásadně v § 65 odst. 3 hospodář. zák. a vyhlášce č. 61/1986 Sb., tu máme **správu nemovitostí ve vlastnictví státu** podle zákona č. 229/1991 Sb. „Správu“, která není „správou národního majetku“, jak jsme ji znali před 1. 7. 1988, ale svébytným institutem, pohřichu pojmově poněkud nejasné intenze i extenze.³⁴

Druhá poznámka budiž přičiněna k zvláštním úpravám vlastnického práva státu a jeho výkonu. Důsledně vzato, jde (zejm. ve vztahu k dříve uvedeným předpisům) o úpravy singulární (jedinečné). Jejich singularita přitom spočívá především

³³ Blíže k tomu tamtéž, s. 4, jakož i dokončení cit. práce in: Právní rádce, č. 4, s.3. Srov. též literaturu tam uvedenou.

³⁴ Aktuálně se např. různí názory na takovou „maličkost“, jakou je otázka, zda obecně (tzn. kromě případu uvedeného v § 17 odst. 3 písm. d/ dále cit. zák.) lze či nelze do této „správy“ (vykonává ji Pozemkový fond) nabývat pro stát nemovitostí zemědělského charakteru i po účinnosti zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

v tom, že se týkají relativně malé oblasti výkonu vlastnického práva státu, tj. oblasti definované jak specifícností vykonávajícího subjektu, tak (a často zejména) specifícností předmětu, jehož se výkon týká; resp. kombinací obou těchto prvků. Uvědomíme-li si pak rozmanitost subjektů vykonávajících vlastnické právo (potažmo jiná majetková práva) státu, kterými mohou být jak *per definitionem* státní subjekty (rozpočtové a příspěvkové organizace, státní podniky, státní fondy ...), tak i subjekty nestátní (sem je v poslední době řazen např. i Pozemkový fond ČR?), a ještě spíše různorodost předmětů, kterých se výkon týká (např. již zmíněným nerostným bohatstvím či přírodními léčivými zdroji počínaje, přes státní pozemní komunikace /silnice a dálnice/ a státní lesy, až, dejme tomu, sídlem Parlamentu nebo dokonce druhovými zvláštnostmi státních hmotných rezerv konče³⁵), musí nám být jasné, že hledání nějakých pořádacích kritérií mezi nimi je kromobyčejně obtížný úkol.³⁶ Přesto se mu asi nebude možno v budoucnu vyhnout.

Současné aktuální problémy těchto „singulárních“ úprav jsou ale, řekněme, prozaičtější. Vedle chronických obtíží dnešního českého práva vůbec, zejm. v podobě nízké, resp. kolísající juristické úrovně jeho předpisů, což je zde ovšem „naplněno“ opravdu vrchovatě,³⁷ jsou to především problémy s jejich systémovým okolím. A to jak a povytce ve vztahu k výše (byť jen v hrubých rysech) načrtnuté obecné okolnosti, že zde existují vývojem překonané zákony, čekající na svou zásadní novelizaci či lépe „rekodifikaci“ (viz zejm. zák. č. 138/1973 Sb., o vodách /vodní zákon/ a zák. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství /horní zákon/, oba ve znění pozdějších předpisů), a zákony, tak řečeno, „nové“ generace (např. zák. o pozemních komunikacích, lesní zákon, ...), je pro dnešek příznačná.

Klíčový problém, který je tu implicitně (v podtextu) přítomný vlastně neustále, však jednoznačně spočívá v nedostatku odpovídající obecné úpravy vlastnictví

³⁵ A to zde ještě nekalkulujeme tzv. nehmotnou část (státního) majetku, která zatím není předmětem vlastnického práva. Je ostatně záležitostí dalších analýz a diskusí spojených s přípravou nového občanského zákoníku, zda se předmětem vlastnického práva v budoucnu stane také něco jiného než pouze hmotné věci (byty a nebytové prostory v to počítaje).

³⁶ Přiznám se, že jsem se o to pokusil, leč výsledky nejsou dosud ani zdaleka způsobilé k zveřejnění.

³⁷ Občas se dokonce zdá, že tu dochází k jakémusi (snad i záměrnému) potlačení „právnícké“ odbornosti v „zájmu“ odborností jiných. Typicky odborností „ekonomické“, ale také třeba „lesnicko-inženýrské“ (viz zák. č. 289/1995 Sb., o lesích ... /lesní zákon/), „dopravní“ (viz zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), „ekologicko-ochranné“ (viz zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) apod.

³⁸ V této souvislosti je důležité připomenout i případnou odlišnou míru jejich „speciality“. Srov. např. § 90 odst. 4 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, implikující jakousi „superspecialitu“ tohoto zákona.

státu a způsobu výkonu jeho vlastnického práva. Dnes existující torzo této úpravy³⁹ nemůže totiž vyústit v nic jiného, než zase jen v torzo vztahů mezi ní a úpravami zvláštními. Uvedené také znamená, že leckde zmíněný vztah chybí zcela a zvláštní předpis se tak stává čímsi jako kvaziobecnou úpravou, a to nutně v duchu dicta „každý pes jiná ves“.

Proto ani nově přijaté předpisy dotýkající se zásadněji dané problematiky (viz např. příslušná ustanovení zák. č. 77/1997 Sb., o státním podniku, lesního zákona, zákona o pozemních komunikacích, ...) samy o sobě nepřinesly a ani přinést nemohly něco, co by se dalo nazvat zlepšením (třeba jen dílčí) stavu v právní úpravě výkonu vlastnického práva státu. Naopak situace zůstává nadále nepřehledná a dokonce se nejeví příliš nadsazeno, bude-li na tomto místě „parafrázován“ E. Svoboda, a to v tom smyslu, že zásluhou současných „norem“ jakoby Kosmos překročil (tentokrát jde tedy o krok opačným směrem) onu imaginární hranici a přepodstatnil se tak zpět v Chaos.⁴⁰

3. JAK DÁL – TEZE

Zájem o vlastnictví státu, resp. celou jeho majetkovou sféru, je v průběhu 90. let zájmem orientovaným především na rozdělování majetku soukromým osobám. Okolnost, že toto rozdělování mnohdy nabývalo spíše podoby nekontrolovaného rozchvacování, má, zdá se, co do činění s banální doktrinální představou, že vzájemnému soukromého je třeba popřít veřejné, tzn. v první řadě stát a četné jeho funkce, vč. jejich materiálního zajištění. Není divu, že se taková představa leckomu náramně hodila, zvláště bylo-li při ní programově abstrahováno od morálního a vůbec kulturního zakotvení daného majetkového pohybu. Člověk nemusí být právě renomovaný ekonom, aby pochopil, že se zde téměř učebnicově naplnila hypotéza tzv. moderní teorie vlastnických práv, tj. že vše se odehrává především ve prospěch „kompaktních zájmových (vlastnických) skupin“. Dodejme jen, že podobné skupiny samozřejmě netvoří většinu společnosti (a *contr.* iluze tzv. kuponové privatizace). Dnes už ani nepřekvapí, že se tyto skupiny neostýchají, poté, co saturovaly svoje potřeby, tj., eufemisticky řečeno, uzpůsobily soustavu vlastnických vztahů k obrazu svému, prohlásit taktó vzniklou strukturu za nedotknutelnou a dovolávat

³⁹ A to vlastně na všech stupních obecnosti, které připadají v úvahu.

⁴⁰ Srov. Svoboda, E.: Výbor prací z práva občanského a z právní filosofie (stať Několik myšlenek o čisté nauce právní), Praha, Melantrich „1939“, s. 48.

se přitom třeba i římskoprávní tradice. Neméně důležitá je pak skutečnost, že tyto skupiny mají pravidelně mezinárodní, resp. nadnárodní vazby a souvislosti.

Co z toho všeho plyne?

Soudím, že jedním z aktuálních úkolů sociálních věd vůbec by mělo být jak domyšlení „vnitřní“ role státu v podmínkách současného transformačního a post-transformačního chaosu v „dotčených“ zemích, tak – a perspektivně zejména – jeho role „vnější“, zvláště jako určitého korektivu negativních společenských důsledků globalizace. Fenoménu, který nepochybně vtiskne ráz ekonomice (a nejen jí) jednadvacátého století. Fenoménu, který právě ekonomové rádi označují (a možná dokonce oprávněně) za tu pravou, skutečnou revoluci, nemající v dějinách obdoby.⁴¹ Přitom klima, které globalizace vyvolává, je neobyčejně příznivé také pro výše zmíněné „zájmové skupiny“. Ty – občas jakoby lhostejno, zda legálně či nelegálně – získávají takovou ekonomickou a v důsledku toho i politickou moc, jež je schopna, jak se ukazuje, ovlivňovat i samu podstatu státu.

Současně se lze domnívat, že při formování, řekněme, nové vize moderního státu, která ovšem musí v první řadě navázat na vše pozitivní z historie státu „národního“, bude rovněž třeba přehodnotit roli státního vlastnictví, resp. veřejného vlastnictví jako takového.⁴² O tom, že toto vlastnictví má v „moderním“ státě své nezastupitelné místo, těžko pochybovat přesto, že jsme s ním v minulosti neměli vždy ty nejlepší zkušenosti. Ono totiž nejednou – a vzhledem k výše uvedeným okolnostem to bude, zdá se, stále častěji – bývá tím posledním (byť třeba i nedokonalým!) garantem takových hodnot jako je solidarita, sociální rovnost či sociální spravedlnost. Tedy hodnot, ať se nám to líbí nebo ne, většinou lidí blízkých⁴³, než, dejme tomu, něco na způsob sociálního darwinismu.⁴⁴

⁴¹ Srov. např. Matějka, M.: Vítejte skutečná revoluce, Ekonom, 1998, č. 36, s. 29.

⁴² Ač to zní nyní spíše jako spekulace, není vyloučeno, že jednou bude otázka „veřejného vlastnictví“ v tomto smyslu na pořadu dne i na evropské úrovni. Vážnější úvahy na toto téma by ovšem připadaly v úvahu patrně až poté, co by Evropská unie jako celek získala vlastní právní subjektivitu. Zatím, jak známo, takto vybavena není.

⁴³ Jednoduchá (zjednodušená?) odpověď na otázku, proč tomu tak je?, by mohla znít: protože v obrovské konkurenci (jež v globálním měřítku nabývá symptomaticky také podobu značně intenzivní a permanentní sociální tenze) je nesrovnatelně více těch, kteří prohrávají, než těch, kteří v ní vyhrávají.

⁴⁴ Přitom fakt, že zmíněné hodnoty nepředstavují žádný vývojový anachronismus, přesvědčivě dokazuje např. text manifestu přijatého 25. 2. 1998 v Ženevě na prvním setkání Světového hnutí národů proti globalizaci. Soudím, že z tohoto úhlu pohledu je třeba nahlížet také totožné věty (články 1 odst. 2) obou mezinárodních paktů publikovaných ve vyhl. č. 120/1976 Sb., tj., že „všechny národy mohou pro své vlastní cíle svobodně disponovat svým přírodním bohatstvím a zdroji V žádném případě nesmí být národ zbaven svých vlastních prostředků k životní

Takto postavený problém jistě klade nemalé nároky na právo. Sub 2. jsme konkrétněji hovořili o otázkách ústavněprávní úpravy dané problematiky. Tzn. o úpravě, u níž nelze v dohledné době očekávat zásadnější změny, byť by si je, zejm. pokud jde o úpravu výhradního vlastnictví státu, zasloužila.

Jinak je ale prostor pro změny otevřený a ony změny jsou také dosti naléhavě očekávány. Jedním z nejnaléhavěji očekávaných předpisů je zákon o majetku státu či přesněji zákon o výkonu vlastnického práva a jiných majetkových práv státu, který má spatřit světlo světa spolu s novými rozpočtovými pravidly České republiky. Mohl by představovat klíčovou normu zejména v tom smyslu, že by na určité úrovni obecnosti upravoval základní pravidla „spravování“ majetku státu. Tzn., že by byl podpůrnou úpravou pro speciální předpisy (sub 2. označené jako „singulární“) čili pokud by jejich úprava nestanovila jinak, platil by on. Příprava tohoto zákona je však významně hendikepována neexistencí koncepčně nového občanského zákoníku.

Nutno ovšem vysvětlit, v čem by zvláště měla spočívat ona nová koncepce. Mám za to, že by mělo dojít k přijetí vpravdě obecného občanského zákoníku. Tedy, co nejstručněji vyjádřeno, kodexu typu rakouského obecného občanského zákoníku. Znamenalo by to úpravu, jež by byla obecná nejen pro celé soukromé právo (jak je tomu do jisté míry /s účinností od 1. 1. 1992/ u nynějšího občanského zákoníku) ale *in merito* pro celý právní řád. Reálně uskutečnit takový projekt není samozřejmě bez obtíží. Vyvážit by je však mohla láková představa, vytvořit jeho prostřednictvím podmínky pro naplnění (skromně se domnívám, že nosné) vize občanského zákoníku jako základu právního řádu a ústavy jako jeho, poněkud aforisticky řečeno, střechy (určitý problém je však v tom, že není tak úplně jasné, nad kterým patrem dané budovy).⁴⁵

Pokud jde o vlastnické právo, lze je primárně (i s ohledem na výše uvedené) označit za občanskoprávní institut, aniž by tím současně měl být jakkoli snižován význam jeho ústavněprávního zakotvení; tj. zejm. význam ústavněprávních hledisek jeho ochrany. Z pohledu vlastnického práva státu (a ovšem nejen z něho) představuje totiž právě úprava vlastnictví (vč. nezbytných „obligačních souvis-

existenci. Srov. též čl. 47 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 25 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.“

⁴⁵ Domyslet naznačené v potřebných souvislostech představuje náročný, tak řečeno týmový úkol. Tzn., že až případná hlubší diskuse na toto téma by mohla přinést potřebné argumenty (ať již pro nebo proti). Zde proto pouze obecné konstatování, že občanskoprávní kodexy obyčejně vyjadřují v nejkonzentrovanejší podobě dlouhodobou lidskou zkušenost v právu. A právě to, aspoň se domnívám, je předurčuje hrát v právním řádu shora doporučenou roli. K danému tématu srov. též Müller-Freienfels, W.: Familienrecht im In- und Ausland, Frankfurt a. M., Verlag für Ständesamtwesen 1994, zejm. s. 294 a n.

lostí“) v občanském zákoníku to podstatné, co zásadně, rozhodujícím způsobem ovlivňuje podobu kterékoli jeho speciální úpravy.⁴⁶

Pro představu a v kontextu s tím, co tu bylo zatím řečeno, lze věc vyjádřit také schématicky. To znamená, že občanský zákoník by v dané problematice představoval to obecné (zásadně soukromoprávní), zákon o výkonu vlastnického práva státu to zvláštní (převážně veřejnoprávní) a příslušná ustanovení předpisů typu horní zákon, vodní zákon či zákon o pozemních komunikacích to jedinečné (zásadně veřejnoprávní).

Že jde ale skutečně jen o velmi hrubý nárys, netřeba pochybovat. Něco o tom bylo ostatně vypovězeno již sub 2. Zde snad jen tolik, že nejedné právní úpravě by bylo uvedené schéma poněkud těsné, protože její vztah k dané problematice se vyznačuje ještě „dalšími zvláštnostmi“,⁴⁷ a dále a především to, že praktický život si mnohdy hledá své vlastní cesty, přičemž až tak úplně nedbá na logiku věci. V námi zkoumané oblasti typicky např. v tom, že zvláštní předpisy (viz sub 2.) vznikají u nás téměř pravidelně dříve než předpisy obecnější. Pochopitelně o to náročnější je orientace v jejich vzájemných vztazích. Důvodem je zejm. okolnost, že zde nedochází naplnění dávná zásada „*Semper specialia generalibus insunt*“.⁴⁸ Nezbyvá proto než si přát, aby alespoň nějaká logika a stabilita právní úpravy dané oblasti byla konečně (tj. v rozumném časovém horizontu) dosažena.

Závěrečná poznámka budiž učiněna „konsonantně“ se stále aktuálními slovy Armina Ehrenzweiga. Ten, řekněme, v Duguitově duchu,⁴⁹ kdysi pravil: „Bez ohledu na vůli jednotlivce, bezprostředně dáno do služeb veřejnosti, získává (annahmen) vlastnictví charakter společného vlastnictví (Gemeineigentum) a vlastník jeví se již jen jako odpovědný správce. ... Kdo pohlédl na celek, mohl by mluvit o povinnostech ... vlastnictví, mohl by označit vlastnictví jako »sociální funkci«, jako druh úřadu.“⁵⁰

Rád tyto věty cituji proto, že až neuvěřitelně přesně míří i na podstatu problé-

⁴⁶ Uvedené je přitom třeba chápat dostatečně široce. Velmi důležitá z pohledu vlastnictví státu je např. úprava občanského zákoníku věnovaná vymezení „věci v právním smyslu“, a to samozřejmě především jako předmětu vlastnického práva. Neméně důležitá je úprava postavení státu jako subjektu občanskoprávních vztahů. Hovoří-li se o úpravě závazkových vztahů, jsou tím myšleny i vztahy odpovědnosti atd.

⁴⁷ Z těch významnějších úprav srov. např. zák. ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zák. č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek či třeba zák. č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, všechny ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ Gaius: D 50, 17, 147.

⁴⁹ Počátky teorie o právu jako „sociální funkci“ jsou zpr. spojovány se jménem L. Duguita, konkrétně s jeho dílem „Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon“.

⁵⁰ Ehrenzweig, A.: System des österreichischen allgemeinen Privatrechts, Bd.1/2: Das Sachenrecht, Manzsche Verlags- und Universitäts-Buchhandlung, Wien 1923, s. 127.

mu, který nás tady především zajímá. Vlastnictví státu a vůbec veřejné vlastnictví má totiž, lze-li se tak vyjádřit, přímo geneticky zakódován „povinností“ přístup ke svému předmětu.⁵¹ Respektuje-li pak tuto danost právní úprava a ti, kdož vlastnické právo vykonávají (po dlouholeté osobní zkušenosti se způsobem výkonu vlastnického práva státu je mi samozřejmě jasné, že zajistit ono „respektování“ je nad jiné obtížný úkol), může vlastnictví státu (a ovšem též vlastnictví obcí, vyšších územních samosprávných celků příp. i jiných tzv. veřejnoprávních subjektů) hrát důležitou roli také v dnešním „postmoderním“ světě. Ba není dobrého důvodu pochybovat, že otázka, jak je tato role hrána, má pro současný stát a společnost zásadní (možná dokonce „existenciální“) význam.⁵²

⁵¹ Skutečností ovšem zůstává, že otázka „sociální funkce“ vlastnictví je zatím prakticky výlučně spojována pouze s vlastnictvím soukromým. Srov. např. Blahož, J.: Ústavní koncepce a interpretace lidských a občanských práv: srovnávací pohled, Právník, 1998, č. 7, s. 591 a 593.

⁵² Zvláště pak zasadíme-li ji do rámce lidských práv a lidských povinností všeobecně. Zdá se totiž, že jestli je něco v dnešní době skutečně naléhavé, tak je to potřeba věnovat odpovídající pozornost nejen lidským právům, ale také (a vzhledem k tomu, že byly po léta zanedbávány, snad i především) lidským povinnostem, lidské odpovědnosti. Ostatně první vlašťovky, např. v podobě snahy na půdě OSN konstituovat jako určitý přirozený protipól Deklarace lidských práv právě Deklaraci lidských povinností (odpovědností), se již objevují.

SUMMARY

Legal regulations concerning property of the state: a consideration of future prospects.

The article attempts to illustrate especially the general context and problems of the post-transformation status in the given area. To do this the author refers to the particular situation in the Czech Republic. However, he does not fail to mention the supranational context as well.

The introduction produces a brief summary of the developments in the 90's. It entails the fact that the prevailing orientation towards property flow from the state to the hands of individual persons (i.e. the cases of privatization and so called restitution) mainly reduced the sphere of state ownership (but insufficiently and imperfectly – consider the economic term „recombined ownership“) while its fundamentals were merely touched upon.

Detailed evidence supporting this is provided in the passage concerned with analysis of the current legal regulations. The analysis shows, besides other things, the peculiarity of the coexisting mixture of „new“ regulations concerning state ownership and completely obsolete regulations of the past.

In the concluding part author presents his idea of strategies of legal regulations concerning state ownership. He does so putting great emphasis on the indisputable role (both in the legal context and beyond it) of state, or public, ownership in contemporary state and society.