

Správa veřejného majetku

Petr Mrkýka

Pokus o určení podstaty a charakteru správy veřejného majetku. Správa veřejného majetku při jeho nabývání. Správa veřejného majetku při jeho užívání a dočasném nebo trvalém převodu. Správa veřejného majetku veřejnými fondy. Vyvlastnění. Závěrem ke správě veřejného majetku.

1. Pokus o určení podstaty a charakteru správy veřejného majetku

Úspěšnost naplnění poslání produkce veřejných statků veřejným sektorem a některými subjekty soukromého sektoru, na něž bylo jejich poskytování delegováno, je závislá mimojiné na kvalitě hospodaření s veřejným majetkem, jež spolu s veřejnými penězi tvoří materiální základ produkce veřejných statků. Někteří produceni veřejných statků z řad subjektů veřejného sektoru jsou vlastníky tohoto majetku, jiní jej užívají na základě různých institutů soukromého i veřejného práva, přičemž v této kategorii mohou působit i některé subjekty soukromého sektoru. Od toho se mohou odvíjet také určité úvahy o správě veřejného majetku.

Pojmy jako „veřejný majetek“ a „správa veřejného majetku“ u nás dosud pronášejí legální definici a globální úpravu. Regulace nakládání s veřejným majetkem se v současnosti dostala do protikladu k bigotně pojaté preferenci a protekci tzv. národního majetku v období předlistopadového Československa, současný stav představuje podcenění účelu veřejného majetku a z toho i podcenění jeho ochrany a péče o něj.

Činnosti subjektů veřejného sektoru, jež spočívají v nakládání s veřejným majetkem, je možné označit za správu veřejného majetku v nejširším smyslu slova. Jde o činnosti spojené s jeho:

1. nabytím
2. užíváním, a
3. zcizením.

K témuž činnostem přibudou rovněž činnosti spojené s dohledem nad nakládáním s veřejným majetkem včetně kontroly jeho stavu.

Institucionálně či organizačně nelze správu veřejného majetku uspokojivě rozmezit. Má obdobnou povahu jako správa veřejných peněz, resp. veřejných finan-

kdy se obdobně uskutečňuje u všech subjektů veřejné správy a dále u všech subjektů veřejného sektoru, včetně vybraných subjektů soukromého sektoru. Obdobně jejím účelem je zajištění materiálních předpokladů k plnění úkolů, jež jsou uloženy tomukterému subjektu jako poskytovateli veřejných statků. Tak v Merklově pojetí by se jednalo o obslužnou funkci této správy vůči jiným činnostem veřejné správy.

Z činností spojených se správou veřejného majetku a jejího účelu je patrné, že její převažující funkci bude funkce pečovatelská. Této funkci odpovídá také převažující právní forma veřejné správy, která v tomto případě má povahu tzv. fiskální správy a odpovídá i dnešnímu obsahu termínu „fiskus“. Pro činnosti spojené s veřejným majetkem je typické, že v daleko menší míře než v ostatních činnostech veřejné správy se zde uplatňuje vrchnostenská forma. Případně zde dochází k kombinaci obou forem.

Správu veřejného majetku lze členit podle různých kritérií. Podle mého názoru nejsmysluplnější je rozlišovat správu veřejného majetku podle toho, zda se týká majetku, který subjekt užívá k vlastní činnosti, nebo majetku u jiného subjektu. Jde tedy o to, zda správa veřejného majetku působí vně (externí správa) nebo uvnitř subjektu (interní správa).

Interní správa majetku má již institucionální klasický výraz v organizačních schématech většiny subjektů poskytujících statky bez ohledu na jejich podstatu a povahu tohoto majetku, formálně se tak děje zejména v rámci organizačních řádů, a to jak ve veřejném, tak i v soukromém sektoru. Hlavní náplní činnosti těchto organizačních jednotek je péče o majetek spojená s jeho údržbou, zhodnocováním a ochranou. Tyto jednotky nemusí mít oprávnění k nabývání a zcizování majetku, tedy mít rozhodovací pravomoce o existenčních otázkách tohoto majetku, což v převážné míře bude v kompetenci statutárního orgánu zastupujícího subjekt v majetkových věcech. Jednotka pečující o majetek vystupuje vůči statutáři iniciativně, kdy navrhuje obstarání určitého majetku nebo případné jeho vyřazení. V rámci interní správy se často objevuje jednotka s kontrolními pravomocemi, která sleduje a vyhodnocuje stav hospodaření s majetkem, typickou formou její činnosti je inventarizace majetku.

Externí správa majetku spočívá v činnostech, kdy majetek jednoho subjektu je spravován jiným subjektem, přičemž může jít o veškeré činnosti spojené s majetkem, který byl subjektu svěřen jiným subjektem za určitých podmínek a při zachování původního vlastnictví. Druhá rovina externí správy může spočívat jen v určitých činnostech vůči majetku jiných subjektů. O případ takového specializované externí správy majetku bude provádění kontroly majetku co do jeho kvantity a kvality a rovněž co do účelovosti a efektivnosti jeho užívání.

Z uvedeného je patrné, že oba póly správy majetku, mohou být užity u soukro-

mého i veřejného majetku. Rozdíl bude hlavně v reglementaci zmíněných jednotek interní správy a založení externí správy.

Blízké povaze externí a interní správy majetku je rovněž rozlišování správy majetku podle vlastnictví v tom smyslu, zda se jedná o správu majetku vlastního nebo cizího. U obojího se bude uplatňovat interní i externí správa. V případě interní správy cizího majetku půjde o případ užívání majetku k vlastní spotřebě resp. k spotřebě při produkci určitého statku či statků, přičemž klasickým právním institutem minulého systému bylo tzv. právo hospodaření¹ či právo trvalého nebo dočasného užívání a nyní se především jedná o nájemní vztahy apod. Materiálním základem produkce statku u jednotlivého subjektu může být jeho vlastní majetek a vedle toho i majetek cizí. Režimu správy veřejného majetku pak by měl podléhat pouze majetek veřejný, který by měl být spravován zvláště vlastní evidencí a účetnictvím o něm tak, aby poměrně snadno mohl tento i vnější subjekt majetku dohledat, zjistit jeho stav, správnost nakládání s ním, plnění jeho účelu a plnění dalších podmínek, za jakých byl tento majetek subjektu svěřen. Externí správa se pak zaměří na její vlastní majetek, leč jinému svěřený, tedy půjde o dohled na plnění podmínek dočasného převodu majetku na jiný subjekt, nebo se zaměří na základě zákonom stanovené působnosti na dohled nad jakýmkoli veřejným majetkem u kteréhokoli subjektu v mezích zákona.

Co do vlastnictví hmotného majetku je zřejmé, že poněkud odlišné bude mít kládání s majetkem státu a nakládání v rámci ostatních složek veřejného majetku v tom smyslu budou i odlišné zde uplatňované činnosti veřejněsprávho charakteru.

Veřejný majetek a jeho správa se potýkají s problémem určení nositele vlastnických a jiných práv k veřejnému majetku, a to zejména v případě majetku v vlastnictví státu. Zde současná úprava pokulhává za potřebami, což se prakticky projevuje v případě disponování s veřejným majetkem zvláště v procesu transformace státního vlastnictví,² naposledy při polemice mezi zejména sociální demokracií a koalicí (ODS, ODA, KDU-ČSL), resp. při polemice mezi parlamentem a vládou kdo je oprávněn provádět restituční převody majetku státu na církve a náboženskou společnost, je-li v tomto případě absence solidní zákonné úpravy včetně vymezení kompetencí. Z těchto a obdobných problémů je také patrné, že správa veřejného majetku je i systémově diferencovaná co do etap disponování s veřejným majetkem, tak je možné rozlišovat správní činnosti při:

1. nabývání majetku
2. užívání majetku
3. jeho dočasném přenechání jinému subjektu

¹ k tomu srovnej např. Plíva, S.: Hospodaření s národním majetkem, Panorama, Praha 1987

² Havlan, P.: Transformace státního vlastnictví, vybrané problémy, MU, Brno 1992

4. při jeho trvalém převodu na jiný subjekt.

2. Správa veřejného majetku při jeho nabývání

Veřejný majetek může subjekt veřejného sektoru, je-li k tomu ze zákona oprávněn, nabývat dvěma cestami, a to cestou veřejného nebo soukromého práva, přičemž tyto procesy nabývání veřejného majetku se dělí jednak v rámci veřejného sektoru a jednak v rámci transferových operací mezi sektory.

Subjekt veřejného sektoru svůj veřejný majetek nabývá vlastní zejména investorskou činnost, kdy na základě podmínek zadávání veřejných zakázek,³ je-li toho třeba, pořizuje statky ze soukromého sektoru, případně vytváří takovéto statky ve vlastní režii. Další možností nabytí majetku je jeho transfer v rámci veřejného sektoru, a to např. v rámci transformace státního vlastnictví.⁴ Tento transfer se dělí buď přímo ze zákona nebo na základě rozhodnutí příslušného orgánu, úvahu přichází i smluvní nabytí. Na základě především správního rozhodnutí půjde také o nabývání majetku ze soukromého sektoru vyvlastněním, propadnutím věci, ale také znárodněním apod. V podstatě lze rozlišit nabytí veřejného majetku:

1. Transferem v rámci veřejného sektoru

- a) ze zákona
- b) z rozhodnutí příslušného orgánu
- c) smlouvou

2. Transferem ze soukromého sektoru

- a) ze zákona⁵ – znárodnění
- b) z rozhodnutí příslušného orgánu – vyvlastnění,⁶ propadnutí věci⁷
- c) smlouvou – kupní, o dílo, darovací apod.
- d) jednostranným aktem subjektu soukromého sektoru – dědictví
- e) připadnutím věci – nalezené, opuštěné, skryté
- f) odůmrt
- a další.

³ Zákon 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění 148/1996 Sb.

⁴ Např. Zákon 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů

⁵ posledním znárodněním (tzv. navrácením) v ČR bylo navrácením majetku bývalého Sociálně demokratického svazu mládeže lidu České a Slovenské Federativní Republiky podle ústavního zákona 497/1990 Sb.

⁶ Zejména v režimu stavebního práva podle zákona 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁷ Podle předpisů trestních i správních

3. Z vlastní činnosti subjektu veřejného sektoru
4. Transferem s cizím prvkem – např. zahraniční dar v rámci přátelských vztahů mezi samosprávnými celky

Veřejná správa při nabývání veřejného majetku bude spočívat zejména v činnostech týkajících se výběru potencionálního majetku a jeho poskytovatele, jsou předepsána pravidla pro tento výběr, pak v jejich rámci, provedení legálního transferu, ohodnocení majetku, převod do příslušného fondu nebo na jiný příslušný subjekt, zaevidování majetku.

3. Správa veřejného majetku při jeho užívání a dočasném nebo trvalém převodu

Jakkoli nabytý veřejný majetek by měl být správován s péčí řádného hospodaře, tedy řádně evidován, ošetřován, kontrolován a efektivně a účelu odpovídajícím způsobem také užíván a chráněn proti jeho poškození, znehodnocení, odcizení či ztrátě. Komplexní byť rámcová úprava užívání veřejného majetku neexistuje, použijí se zde obecná ekonomická pravidla, dále pak účetní a statistické předpisy určitý dopad mají i předpisy berního práva (např. odpisování). Interní normativní směrnice a pokyny zde hrají také svou důležitou roli, avšak absence zákonné úpravy se negativně projevuje zejména v rámci municipiálního majetku. Péče o veřejný majetek je limitována stavem peněžních prostředků bez toho, že by se obligatorně vytvářely fondy pro potřeby údržby a ošetřování tohoto majetku s patřičnou podporou z ústředního fondu (státního rozpočtu), neboť zejména nemovitý majetek transformovaný na obce je v žalostném stavu a pro obec je často jediným schůdným a nejméně bolestným počinem se tohoto majetku dále zbavit. Je zářející, že příjmy z hospodaření s obecním majetkem tvoří z 80% příjmy z jeho prodeje, přičemž příjmy z nájmu majetku tvoří jen nepatrný zlomek.⁸ Vysoké zadlužení obcí a nedostatečné zdroje krytí nákladů na potřeby obcí nutí obce rovněž k prodeji svého majetku. Dokonalosti nahony vzdálená právní úprava nakládání s obecním majetkem, krátkozraké a nevyzrálé počínání obecních zastupitelstev a nejenom jejich, vedou k oslabování materiálního základu produkce veřejných statků na municipiální úrovni.

Nakládání s vlastním majetkem vychází z principu samostatnosti v hospodaření, a to i v rámci veřejného sektoru. Jeho výrazem je na příklad i začlenění hospodaření s majetkem obce do samostatné působnosti obcí.⁹ Rozhodování o majetku

⁸ Peková, J.: Finance územní samosprávy, územní aspekty veřejných financí, Victoria Publishing Praha 1995

⁹ Zákon 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 4 odst. 2 a § 14

obcí je v pravomoci obecního zastupitelstva, které co do obecního majetku rozhoduje o nabytí, převodu a zastavení nemovitostí, bezúplatném převodu a zastavení všech movitých nebo práv nad hodnotu stanovenou zákonem,¹⁰ vkládání majetku do vlastních podniků nebo jako účast na podnikání jiných osob apod. Nakládání především s nemovitým majetkem včetně jeho pronájmu podléhá neinstitucionálně občanské kontrole, kdy jednání zastupitelstva je obecně veřejně a dále záměry obce s nemovitostmi, s výjimkou pronájmu bytů, musí být v obci vhodným způsobem zveřejněny nejméně po dobu 30 dnů před projednáním v orgánech obce, aby se k nim mohli občané vyjádřit a předložit své nabídky. Další omezení relativně volného nakládání s veřejným majetkem nastupuje v případě obecního majetku tvořícího zdravotní zařízení.¹¹

Nakládání s majetkem jiných veřejnoprávních korporací a dalších subjektů se řídí příslušnými zákony, kterými nebo podle kterých byly tyto subjekty zřízeny, případně podle interních pravidel obsažených ve stavovských předpisech, zřizovacích aktech, statutech apod. Ve většině případů o podstatných majetkových záležitostech rozhodují vrcholné orgány těchto subjektů nebo statutární orgány.

Nakládání s majetkem státu a převody tohoto majetku na jiné subjekty upravuje celá řada právních předpisů. Na hospodaření s majetkem státu se vztahuje stále předpisy o národním majetku včetně některých norem hospodařského práva. Jde zejména o vyhlášku 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem, ve znění pozdějších předpisů, a zachování některých ustanovení hospodařského zákoníku týkajících se např. trvalého užívání.¹² Problematická ovšem v této úpravě zůstává povaha tzv. národního majetku, který může být extenzivně chápán jako veřejný majetek, přičemž praxe se přiklání více k restriktivní interpretaci, že se jedná o majetek státu.

4. Správa veřejného majetku veřejnými fondy

Zvláštní správa veřejného majetku je svěřena speciálně vytvořeným veřejným fondům – Fondu národního majetku, Pozemkovému fondu, Fondu dětí a mládeže.

Fond národního majetku České republiky byl zřízen v roce 1991,¹³ jako právnická osoba zapsaná v obchodním rejstříku. Na fond přechází majetek zrušených

¹⁰ 5000,- Kč k 1.9.1996

¹¹ § 36b zákona o obcích

¹² k tomu srovnej např. Havlanovu práci cit. v odkazu 2 ve vztahu k § 876 odst.1 Občanského zákoníku.

¹³ Zákon 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodu majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále ZENM).

státních podniků nebo část majetku státního podniku, nachází-li se na území České republiky, a to rozhodnutím o privatizaci.¹⁴ Tento majetek a zisk z účasti fond na podnikání v obchodních společnostech tvoří majetek fondu. Použití majetku je účelově podmíněno k zákonem taxativně vymezeným operacím¹⁵ v souvislosti zejména s privatizací, transformací a také s některými sanačními opatřeními vlastnictví např. při konsolidaci v bankovnictví. Správa veřejného majetku vykonávaná Fondem národního majetku nemá povahu vrchnostenské správy a jde více méně o správu fiskální, kdy v naprosté většině případů uplatňuje instituty soukromého práva. Vrchnostenská správa se však uplatňuje ve výkonu státní správy prováděné na tomto úseku ministerstvem. Stěžejní roli hraje fond v procesu privatizace po jejím ukončení pravděpodobně nadále bude spravovat majetkové účasti státu v obchodních společnostech.

Funkce Pozemkového fondu je blízká Fondu národního majetku. Pozemkový fond byl zřízen koncem roku 1991¹⁶ jako právnická osoba zapisující se do obchodního rejstříku. Jeho poslání je rovněž spojeno především s privatizací a transformací vlastnictví půdy a zemědělského majetku. Pozemkový fond spravuje pozemky státu a další jeho majetek. Působnost fondu je dána zvláštním zákonem,¹⁷ přičemž v rámci privatizačních procesů zakládá akciové a jiné obchodní společnosti nebo se účastní na jejich zakládání a vkládá do nich vklady, k nimž se zavázal, nabývají akcie na základě své účasti na podnikání akciových společností a vykonává prává akcionáře včetně účasti na valných hromadách, vykonává práva společníka ve své účasti na jiných než akciových společnostech, podílí se na hospodářském výsledku obchodní společnosti, jejíhož podnikání se účastní a nese jeho důsledky ve formě zisku a ztrát, prodává akcie nebo podíly na jiných než akciových společnostech, podílí se na likvidačním zůstatku společnosti v rozsahu své účasti na jejím podnikání, jestliže dojde ke jejímu zrušení, uzavírá smlouvy o prodeji podniků, jejich organizačních složek a částí jejich majetku, který spravuje (přitom může využít též veřejné soutěže, převádí majetek státu na obce, používá majetek státu k plnění závazků podniků určených k privatizaci v rozsahu a za podmínek stanovených ministerstvem do jehož působnosti patří správa národního majetku a jeho privatizace). Správa majetku Pozemkovým fondem České republiky má rovněž povahu fiskální správy.

Dalším fondem spravujícím majetek státu je Fond dětí a mládeže, který byl

¹⁴ k 1.9.1996 stále ještě v kompetenci ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci

¹⁵ viz § 18 odst. 2 ZFN

¹⁶ Zákon 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění 546/1992 Sb.

¹⁷ Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku ve znění pozdějších předpisů

zřízen až v roce 1993¹⁸ k podpoře činností fondu a jiných osob ve prospěch dětí a mládeže jako právnická osoba zapisující se do obchodního rejstříku. Fondu byl zákon svěřen movitý a nemovitý majetek bývalého Socialistického svazu mládeže, který je ve vlastnictví České republiky, dále peněžní prostředky získané v souvislosti s převzetím majetku bývalého Socialistického svazu mládeže a nakládáním s ním, uloženém na zvláštním účtu ministerstva hospodářství České republiky, konečně majetkové účasti na podnikání právnických osob vzniklých z majetku bývalého Socialistického svazu mládeže.

5. Vyvlastnění

Se správou veřejného majetku souvisí i problém nuceného přechodu vlastnických práv k nemovitostem nebo jejich nuceného omezení. Jde-li o nucený přechod vlastnických práv k pozemkům a stavbám na základě správního aktu, pak máme co do činění s tzv. expropriací neboli vyvlastněním.

Současná právní úprava vyvlastnění a omezení vlastnických práv je provedena snad nejvýznamněji stavebním zákonem¹⁹ a vychází z principů obsažených v čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.²⁰ Vyvlastnění a omezení vlastnických práv je právní úpravou omezeno cílem, zájmem, účelem, subsidiaritu, časem a náhradou.

Vyvlastnit nebo omezit vlastnická práva lze jen na základě zákona²¹ správním aktem, přičemž se tak může dít jen ve veřejném zájmu za dosažením účelu z taxativního výčtu ve stavebním zákoně²² a v souladu s územním plánováním, zejména se závaznou částí územního plánu. Vyvlastnění či omezení vlastnických práv je možné jedině, pokud nebylo možné dosáhnout přechodu vlastnických práv na nabyvatele jinak, zejména dohodou, v každém případě však za náhradu.

Právem je preferována náhrada v penězích.

Teorie vyvlastnění nazývá expropriaci. Na expropriaci se účastní expropriát, tedy ten komu má být vyvlastněno, a expropriant – nabyvatel.²³ Ze zákona je nepřipustné, aby expropriantem či expropriátem byl ten, kdo o vyvlastnění rozhoduje, v takovém případě je věc přikázána jinému stavebnímu úřadu. Veřejná

¹⁸ Zákon 113/1993 Sb., o Fondu dětí a mládeže

¹⁹ Zákon 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, část čtvrtá. K tomu je třeba též srovnat ustanovení § 128 odst.2 občanského zákoníku.

²⁰ reedice pod č.2/1993 Sb.

²¹ nyní jde v podstatě jen o stavební zákon

²² § 108 odst.2 stavebního zákona

²³ srovnej Staša, J.: Vyvlastnění a omezení majetkových práv, in Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, C.H.Beck, Praha 1993

správa se tak realizuje jednak při rozhodování o vyvlastnění (stavební úřad) a jednak v roli exproprianta, tedy při procesech ústících v návrh na vyvlastnění včetně územního plánování a nakládání s vyvlastněnou nemovitostí – veřejný expropriant, a případně i v roli expropriáta účastníků se negociací nebo řízení o majetku jako zástupce partikulárních zájmů toho, komu má být nemovitost vyvlastněna (např. obce) nebo komu bylo vyvlastněno – veřejný expropriát.

Subjekt veřejné správy v postavení exproprianta musí dbát zejména o to, aby byly splněny veškeré podmínky k vyvlastnění, vyplacena náhrada a splněn konkrétní cíl a účel vyvlastnění. Pokud je v postavení veřejného expropriáta, mělyby jednat v souladu s veřejným zájmem, který zastupuje (lokálním nebo jinak partikulárním), a dbát, aby tento zájem byl šetřen, a to včetně uplatnění zpětného přechodu, při nenaplnění podmínek expropriace expropriantem stanovených v rozhodnutí a stavebním zákonem, včetně prováděcích předpisů. Činnost stavebního úřadu při rozhodování o vyvlastnění či omezení vlastnického práva však není správou veřejného majetku, tou je jedině činnost veřejného exproprianta a veřejného expropriáta.

6. Závěrem ke správě veřejného majetku

V teorii a zejména v praxi chybí vymezení veřejného majetku a komplexní úprava jeho správy včetně hospodaření s ním, což vede často k obdivuhodným transakcím ohrožujícím samotný účel veřejného majetku – zajištění poskytování veřejných statků, které umožňují mnohé nezádoucí spekulace a znehodnocování majetku. V tomto ohledu se jeví rovněž problematická úprava veřejného vlastnictví a ústavou zakotvená jeho rovnost se soukromým vlastnictvím, zde je možné souhlasit se Stašou, tento problém by neměl být řešen preferencí veřejného vlastnictví, ale větší vázaností osob veřejného práva při výkonu oprávnění vlastníka.²⁴

RESUME

Public property and its administration belong to a speculative sphere of the theory and practice covering economics and law as being transformed. Public property is directly related to a material basis for providing public property especially within a public sector and that is why it deserves certain attention of the law theory.

We may claim that existing legal regulation for making and using public property is, in the present law and order of the Czech Republic, regulated in a way of having considerable reserves and by means of legal rules relating to so called national property before November 1989.

„Public property“ itself and the concept of „public property administration“ as well lack for a legal definition and general regulation. These concepts are commonly used but the law theory, and especially the theory of administrative law and the theory of civil law, paid greater attention to them in the past than today. Public property administration may be understood as an activity of public sector subjects consisting in the treatment with public property including registration and control. This activity may be then differentiated according to whether the property administration is understood as internal administration or external administration. There are considerable differences in administering the property either internally or externally and thus they are reflected even in the legal regulation. Public property administration may be even considered in respect of possible ownership and stages of treating with the property.

Special attention should be paid to public property administration exercised by public funds, especially by the Fund of National Property, Land Fund and the Fund of Children and Youth.

²⁴ tamtéž