

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Michal Štancl

Nakládání s majetkem státu

Disertační práce

Školitel: doc. JUDr. Petr Liška LL.M., Ph.D.

Studijní program: Teoretické právní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 17. 6. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 464 904 znaků včetně mezer.

Michal Štancl

V Praze dne 17. 6. 2019

Poděkování

Rád bych tímto poděkoval doc. Liškovi za to, že se ochotně ujmul vedení mé práce i s jejím neortodoxním zaměřením, a za jeho cenné rady v průběhu celého mého doktorského studia. Děkuji také své ženě Petře za inspirace, rady a neutuchající podporu při práci na této disertaci. Dále děkuji kolegyni Tereze Nedvídkové za prospěšnou zpětnou vazbu. V neposlední řadě patří dík i všem mým kolegům, kteří mě každodenně inspirovali podnětnými diskuzemi.

OBSAH

PODĚKOVÁNÍ

OBSAH

| | |
|--|-----------|
| ÚVOD | 1 |
| VYMEZENÍ ZKOUMANÉ PROBLEMATIKY | 2 |
| STRUKTURA A CÍLE PRÁCE | 4 |
| DOSAVADNÍ STAV ZKOUMÁNÍ PROBLEMATIKY | 5 |
| METODA PRÁCE | 7 |
| 1. STÁT JAKO PRÁVNICKÁ OSOBA V SOUKROMÉM PRÁVU | 9 |
| 1.1. PRÁVNICKÁ OSOBA STÁT | 10 |
| 1.1.1. <i>Stát za staré právní úpravy</i> | 11 |
| 1.1.2. <i>Stát za současné právní úpravy</i> | 13 |
| 1.1.3. <i>Vlastnosti státu jako právnické osoby</i> | 15 |
| 1.2. STÁT NA POMEZÍ VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO PRÁVA | 18 |
| 1.2.1. <i>Imanentnost veřejnoprávnosti v soukromoprávních vztazích státu</i> | 18 |
| 1.2.2. <i>Promítnutí dvojího postavení státu do judikatury soudů – princip rovnosti a princip autonomie vůle</i> | 20 |
| 2. ENTITY HOSPODAŘÍCÍ S MAJETKEM STÁTU | 28 |
| 2.1. VÝVOJ V OBLASTI ENTIT HOSPODAŘÍCÍCH S MAJETKEM STÁTU | 28 |
| 2.1.1. <i>Období socialistického Československa</i> | 28 |
| 2.1.2. <i>Polistopadové období</i> | 28 |
| 2.1.3. <i>Období po přijetí zákona o majetku státu</i> | 29 |
| 2.2. SOUČASNÝ STAV ENTIT HOSPODAŘÍCÍCH S MAJETKEM STÁTU | 30 |
| 2.2.1. <i>Státní organizace</i> | 32 |
| 2.2.2. <i>Organizační složky státu</i> | 36 |
| 2.2.3. <i>Entity nehospodařící s majetkem státu</i> | 38 |
| 2.2.4. <i>Entity s významnějším postavením při hospodaření s majetkem státu</i> | 39 |
| 2.3. PŘÍSLUŠNOST HOSPODAŘIT S MAJETKEM STÁTU | 41 |
| 2.4. TEORIE DĚLENÉ SUBJEKTIVITY STÁTU | 42 |
| 2.4.1. <i>Zavedení teorie dělené subjektivity státu</i> | 43 |
| 2.4.2. <i>Omezení významu teorie dělené subjektivity státu</i> | 46 |
| 2.4.3. <i>Procesní důsledky dělené subjektivity státu</i> | 53 |
| 2.4.4. <i>Přesah teorie dělené subjektivity státu do hmotněprávních vztahů se třetím subjektem</i> . | 60 |
| 2.4.5. <i>Syntéza teorie dělené subjektivity státu v judikatuře soudů</i> | 61 |
| 3. MAJETEK STÁTU A JEHO PRÁVNÍ ÚPRAVA | 64 |
| 3.1. DEFINICE MAJETKU STÁTU | 64 |
| 3.2. DĚLENÍ MAJETKU STÁTU A JEHO ZVLÁŠTNÍ KATEGORIE..... | 66 |
| 3.2.1. <i>Některé zvláštní kategorie majetku podle ZMS</i> | 68 |
| 3.2.2. <i>Některé zvláštní kategorie majetku státu upravené zvláštními zákony</i> | 78 |
| 3.3. PRÁVNÍ PŘEDPISY UPRAVUJÍCÍ NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM STÁTU | 81 |
| 3.3.1. <i>Zákon o majetku státu</i> | 82 |
| 3.3.2. <i>Prováděcí právní předpisy k zákonu o majetku státu</i> | 84 |
| 3.3.3. <i>Privatizační předpisy</i> | 84 |
| 3.3.4. <i>Restituční předpisy</i> | 88 |
| 3.3.5. <i>Zákon(y) o státním podniku</i> | 90 |
| 3.3.6. <i>Zákony zvlášť upravující jiné specifické státní entity</i> | 91 |
| 3.3.7. <i>Občanský zákoník ve zvláštním postavení k zákonu o majetku státu</i> | 91 |

| | |
|--|------------|
| 3.3.8. Zvláštní zákony upravující některé specifické druhy majetku či specifické majetkové dispozice | 92 |
| 3.3.9. Zákony stanovující dodatečné specifické povinnosti při nakládání s majetkem státu | 93 |
| 4. HOSPODAŘENÍ A NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM STÁTU | 95 |
| 4.1. VYMEZENÍ ROZDÍLŮ MEZI HOSPODAŘENÍM A NAKLÁDÁNÍM S MAJETKEM STÁTU | 95 |
| 4.2. ZÁKLADNÍ PRINCIPY A ZÁSADY HOSPODAŘENÍ A NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM STÁTU | 98 |
| 4.2.1. Princip subsidiarity ZMS..... | 98 |
| 4.2.2. Některé soukromoprávní principy aplikované v oblasti majetku státu a jejich omezení . | 99 |
| 4.2.3. Princip kogentnosti právní úpravy | 102 |
| 4.2.4. Princip sledování veřejného zájmu..... | 103 |
| 4.2.5. Princip hospodárnosti | 105 |
| 4.2.6. Princip rovnosti ve vztahu vůči třetím osobám..... | 106 |
| 4.2.7. Princip hierarchické kontroly..... | 106 |
| 4.2.8. Princip individuálního posouzení konkrétních případů..... | 106 |
| 4.3. HOSPODAŘENÍ S MAJETKEM STÁTU <i>STRICTO SENSU</i> | 107 |
| 4.3.1. Nabývání majetku státu | 107 |
| 4.3.2. Užívání a požívání majetku třetích osob..... | 113 |
| 4.3.3. Určování příslušnosti hospodaření..... | 115 |
| 4.3.4. Účelné užívání, evidence a údržba majetku státu | 116 |
| 4.4. NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM STÁTU | 120 |
| 4.4.1. Typy právních a kvazi právních vztahů podle zákona o majetku státu | 121 |
| 4.4.2. Převody příslušnosti hospodařit mezi entitami uvnitř státu | 125 |
| 4.4.3. Převody vlastnického práva na třetí subjekty..... | 134 |
| 4.4.4. Přenechání majetku státu do užívání či požívání třetím osobám..... | 145 |
| 4.4.5. Jiné způsoby nakládání s majetkem státu | 151 |
| 5. ODPOVĚDNOSTNÍ VZTAHY PŘI NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM STÁTU..... | 162 |
| 5.1. SOUKROMOPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST JEDNOTLIVÝCH ENTIT HOSPODAŘÍCÍCH S MAJETKEM STÁTU | 162 |
| 5.2. SOUKROMOPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST FYZICKÝCH OSOB JEDNAJÍCÍCH ZA STÁT | 167 |
| 5.3. VEŘEJNOPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST PRÁVNICKÝCH A FYZICKÝCH OSOB PŘI HOSPODAŘENÍ A NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM STÁTU | 171 |
| 5.4. KONTROLA HOSPODAŘENÍ A NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM STÁTU | 172 |
| 5.4.1. Kontrola předvídaná zákonem o majetku státu | 172 |
| 5.4.2. Kontrola Nejvyšším kontrolním úřadem | 174 |
| ZÁVĚR | 177 |

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

NÁZEV DISERTAČNÍ PRÁCE V ČESKÉM JAZYCE, ABSTRAKT V ČESKÉM JAZYCE A TŘI KLÍČOVÁ SLOVA V ČESKÉM JAZYCE

NÁZEV DISERTAČNÍ PRÁCE V ANGLICKÉM JAZYCE, ABSTRAKT V ANGLICKÉM JAZYCE A TŘI KLÍČOVÁ SLOVA V ANGLICKÉM JAZYCE

ÚVOD

Za pouhými čtyřmi slovy, *nakládání s majetkem státu*, se skrývá složitá a heterogenní oblast právních a kvazi právních vztahů vymykající se tradičnímu rozdělení oborů práva, ba dokonce základnímu dělení právních odvětví na právo veřejné a právo soukromé. Je tedy sice částečně pochopitelné, ovšem zároveň paradoxní, že oblast právních vztahů, jejichž fungování je naprosto klíčové pro existenci moderního státu, uniká systematictějšímu právně vědeckému uchopení ze strany odborné veřejnosti. Pokud by klíčovost majetkové sféry státu nepůsobila významným dojmem již intuitivně, je možné poukázat i na prostá data. Jednotlivé státní entity hospodařily v roce 2017 s aktivy v celkové hodnotě přes 3 biliony korun českých.¹ Důležitost majetkové sféry státu nicméně bezpochyby netkví v hodnotě státního majetku. Stát musí disponovat majetkem přinejmenším v takovém rozsahu, druhu a kvalitě, aby bylo zajišťováno plnění funkcí státu, tj. zejména aby stát zabezpečoval činnosti orgánů státní moci, orgánů státní správy a justice, zajišťoval obranu a vnitřní ochranu, provozoval vybrané úseky školství, vědy, kultury, zdravotnictví a sociální péče, zajišťoval nezbytný chod hospodářství při krizových situacích, realizoval speciální činnosti a služby v dopravě, energetice, zásobování, vodním hospodářství apod., recipročně poskytoval služby zastupitelským úřadům cizích států a mezinárodním organizacím se sídlem v České republice a plnil mezinárodní závazky České republiky.²

Ač je na jednu stranu zřejmé, že v důsledku toho, že pravidla hospodaření a nakládání s majetkem státu jsou majoritně aplikována úředními osobami byrokratického soukolí pod tlakem na precizní *úřední*, a ne vždy nutně kreativní, aplikační postup, existuje větší potřeba praktických příruček a metodických pokynů než právně teoretických statí, nelze na druhou stranu popírat potřebu vědeckého zkoumání účelu, systematiky a obsahu právní úpravy majetku státu. Jako jsou poznatky teorie práva esenciálním základem pro jakýkoli z praktických právních oborů, tak je vědecké zkoumání majetkoprávních vztahů státu zcela esenciální pro jejich praktickou aplikační rovinu.

¹ Zpráva o účetních výkazech za českou republiku za rok 2017 [online], Ministerstvo financí [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/ucetnictvi-a-ucetnictvi-statu/ucetni-reforma-verejnych-financi-ucetnic/ucetni-vykaznictvi-statu/ucetni-vykazy-za-ceskou-republiku>

² Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

Vymezení zkoumané problematiky

Každé substantivum ze shora citovaného sousloví, jež je i názvem této práce, zasluhuje podrobit právně teoretickému rozboru. Kým je stát, jedná-li v soukromoprávním styku? Jaké je postavení entit, které jej tvoří a které za něho právně jednají? Co je jeho majetek, jak jej lze vymezit, a o jakých kategoriích státního majetku je vhodné hovořit zvlášť? A konečně, co je nakládání s majetkem státu? Proč a jak je upraveno jinak než nakládání s nestátním majetkem?

Pokud máme vymezit *nakládání s majetkem státu*, lze začít jeho zasazením do širšího rámce, který představuje pojem *hospodaření s majetkem státu*. Vymezení rozdílu mezi *nakládáním* a *hospodařením* s majetkem státu, zejména dle pojetí obecné úpravy majetku státu v platném a účinném právním řádu České republiky, je obsahem jedné z následujících kapitol této práce.³ Pro účely vymezení předmětu zkoumané problematiky je nicméně vhodné učinit krátkou sémantickou odbočku. Dle internetové jazykové příručky Ústavu pro jazyk český Akademie věd České republiky se pojmem *hospodařit* myslí mj. *využíváním hmotných prostředků uspokojovat hmotné potřeby; řídit využívání hmotných prostředků*. Synonymem k výrazu *hospodařit s majetkem* je výraz *spravovat majetek*.⁴ Naproti tomu významem pojmu *nakládat* je mj. *zachovat se k někomu nějak, učinit něco s něčím*.⁵ Je nepochybné, že i ze sémantického hlediska je činnost *nakládání* vymezena jako jedna z dispozic při činnosti *hospodaření*. Z právního pohledu nicméně *nakládání* není prosté činění něčeho s něčím, nýbrž právně relevantní možnost chování ve vztahu k věci. V souvislosti s rekonstrukcí tuzemského soukromého práva bylo kritizováno, že předchozí právní úprava význam „*nakládání s věcí*“ zužovala do smyslu: *činit právní úkony, týkající se věci, realizovat její směnnou hodnotu*, přičemž správně má jít při nakládání s věcí vlastníkem o *označení souhrnu všech subjektivních práv vlastníka k předmětu vlastnického práva*.⁶ Projevem nové koncepce je platné znění § 1012, věty první, občanského zákoníku, která vymezuje práva vlastníka jako právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit (oproti dřívějšímu vymezení práv vlastníka jako jeho oprávnění předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním). Státu v rámci platného

³ Viz kapitola 4.1. této práce.

⁴ Viz: <http://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=hospodarit>

⁵ Viz: <http://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=nakladat>

⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. *K § 1012*. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

právního řádu nelze primárně upřít právo mít majetek v jeho nejširším pojetí.⁷ V důsledku toho státu nelze primárně upřít ani právo s majetkem nakládat, tj. užívat souhrnu všech subjektivních práv plynoucích z jeho vlastnického práva, byť je možné a vhodné, ba nezbytné omezit rozsah těchto subjektivních práv. Předmětem této práce jsou právní vztahy, jejichž obsahem jsou subjektivní práva státu k jeho majetku, *ergo* nakládání s majetkem státu.

Nelze zcela sporovat, že předmět této práce by z jiného úhlu pohledu bylo rovněž možné označit pojmem *hospodaření s majetkem státu*. Ostatně jedna z nejvýznamnějších publikací věnující se dané problematice od Stanislava Plívy nese právě tento název⁸ a zcela přiléhavě. Na druhou stranu ovšem Plíva vytvořil svoji práci za účinnosti občanského zákoníku z roku 1964 vycházejícího ze shora popsané zužující koncepce *nakládání*. V dnešním pojetí je pro mne jako autora této práce přiléhavější hovořit o nakládání s majetkem státu, neboť v *hospodaření s majetkem* spatřuji významnou ekonomickou konotaci a ekonomické aspekty vztahu státu ke svému majetku nejsou předmětem mého zkoumání. Název práce ovšem nic nemění na potřebě důsledného vymezení pozitivně právního významu obou termínů podle zákona o majetku státu, jak je učiněno dále v textu práce. Šalamounské řešení ohledně názvu své publikace *Hospodaření a nakládání se státním majetkem*⁹ zvolili autoři Tyšerová, Vácha a Kilián. V jejich případě je ovšem název zvolen logicky s ohledem na povahu publikace jakožto praktické příručky, která popisuje právě veskrze pozitivní právní úpravu a vychází tak přímo z obsahu pojmů v zákoně o majetku státu, jejich název tak nepostihuje obecně *právní vztahy, jejichž obsahem jsou subjektivní práva státu k jeho majetku*, což je ambicí mé práce.

Majetkoprávní vztahy státu současně neprobíhají ve vakuu, nýbrž v komplexním reálném světě, ve kterém se stávají součástí vztahů mnohem složitějších. Budeme-li tedy dále hovořit o specifikách postavení státu v soukromoprávním styku, o kvazi právních vztazích, které vznikají uvnitř státu, či o tzv. dělené subjektivitě státu, je třeba mít na mysli, že tato specifika se uplatní v existujícím světě, ve kterém platí základní, obecné právně teoretické postuláty. Ambicí této práce je proto i zasazení specifických majetkoprávních vztahů státu do obecného soukromoprávního kontextu.

⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. K § 8. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

⁸ PLÍVA, Stanislav. Hospodaření s majetkem státu. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Beck, 2004. Právo a hospodářství.

⁹ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. *Hospodaření a nakládání se státním majetkem*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe.

Právní vztah je definován svými prvky, kterými jsou vždy subjekty, předmět a obsah právního vztahu.¹⁰ Nejdůležitějším subjektem všech majetkoprávních vztahů státu je sám stát. Jejich předmětem je pak majetek státu. Obsahem jsou jednotlivá práva a povinnosti státu a ostatních subjektů k majetku státu. Z tohoto základního paradigmatu vychází i struktura této práce.

Struktura a cíle práce

Práce je v duchu předchozího odstavce rozdělena do jednotlivých částí podle naznačené analýzy prvků majetkoprávního vztahu státu. První dvě části se týkají subjektu právního vztahu, *1. Stát jako právnická osoba v soukromém právu*, *2. Entity hospodařící s majetkem státu*. Na ně navazuje část třetí, věnující se předmětu právního vztahu, *3. Majetek státu a jeho právní úprava*. Část čtvrtá se věnuje obsahu právního vztahu, *4. Hospodaření a nakládání s majetkem státu*. Poslední část před závěrem se věnuje sekundárním vztahům, jejichž vznik je někdy spojován s porušením primární povinnosti, tj. vztahům odpovědnostním, *5. Odpovědnostní vztahy při nakládání s majetkem státu*.

Jeví se jako nezbytné začít u samotného subjektu, tj. státu, neboť ten je *de facto* definičním prvkem odlišnosti majetkoprávního vztahu, ve kterém je zainteresován, od majetkoprávního vztahu obecného. První část pojmenovaná *Stát jako právnická osoba v soukromém právu* se dělí do dvou kapitol. V první z nich se budu věnovat zkoumání samotné právní subjektivity státu, ve druhé pak jeho schizofrennímu rysu, když vystupuje zcela jinak jako aktér veřejnoprávního a soukromoprávního světa, přičemž ovšem svoji veřejnoprávní tvář stát nemůže v soukromoprávním styku zcela zakrýt.

Druhá část této práce úzce navazuje na část první. Týká se rovněž státu jakožto subjektu soukromoprávních majetkových vztahů, ale již o úroveň níže. Zaměřím se v ní *dovnitř* státu na *Entity hospodařící s majetkem státu*. Tato část je rozdělena do čtyř kapitol. V první z nich je krátce pojednáno o historickém vývoji entit hospodařících s majetkem státu, aby na ni mohla navázat kapitola druhá, která popisuje jejich současný stav. Ve třetí kapitole druhé části se věnují příslušnosti hospodařit s majetkem státu, která je pojítkem mezi vlastnickým právem státu, konkrétním státním majetkem a příslušnou jednající entitou. *Gros* druhé části nicméně spočívá v kapitole čtvrté, která se věnuje teorii dělené subjektivity státu a je jakousi syntézou vnitřního fungování státu a základním, byť kontroverzním, stavebním kamenem konstrukce právního jednání státu.

¹⁰ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: Beck, 1995. Právnické učebnice, s. 203.

Část třetí, pojmenovaná *Majetek státu a jeho právní úprava*, se skládá ze tří kapitol. V první z nich se pokusím majetek státu definovat, ve druhé pak rozčlenit do relevantních skupin. Třetí kapitola je posléze věnována hlavním právním předpisům, které majetek státu regulují, a pokusu o jejich alespoň částečnou kategorizaci.

Těžištěm předkládané práce je část čtvrtá, nazvaná *Hospodaření a nakládání s majetkem státu*. Tato část je uvedena kapitolou, jejímž cílem je postihnout rozdíly mezi hospodařením a nakládáním s majetkem státu v pozitivním právu, tj. zejména v zákoně o majetku státu. V další kapitole předkládám originální výčet základních principů a zásad, které hospodaření a nakládání s majetkem státu ovládají, a to nikoliv s ambicí jeho taxativnosti, nýbrž s ambicí položení základu, na který naváže kapitola třetí o hospodaření s majetkem státu *stricto sensu* a kapitola čtvrtá o nakládání s majetkem státu ve smyslu činění dispozic s ním.

Pátá část této práce je nezbytným doplňkem a navázáním na část předchozí. Pod souhrnným názvem *Odpovědnostní vztahy při nakládání s majetkem státu* se jednotlivé kapitoly postupně věnují různým typům odpovědnosti, soukromoprávní odpovědnosti státních entit, soukromoprávní odpovědnosti fyzických osob jednajících za stát a veřejnoprávní odpovědnosti obou zmíněných. Poslední kapitola páté části je s odpovědností úzce spjatá a věnuje se kontrole hospodaření a nakládání s majetkem státu, která, byť v moderním pojetí neznamená pouze kontrolu následnou, nýbrž i předběžnou a průběžnou, je logickým závěrem předkládané práce.

Cílem práce, jak již bylo shora naznačeno, je zkoumat jednotlivé prvky majetkoprávních vztahů státu a jejich odlišnosti na pozadí majetkoprávních vztahů obecných. Zopakujme, že ambicí práce je zodpovědět následující otázky. Kým je stát, jedná-li v soukromoprávním styku? Jaké je postavení entit, které jej tvoří a které za něho právně jednají? Co je jeho majetek, jak jej lze vymezit, a o jakých kategoriích státního majetku je vhodné hovořit zvlášť? A konečně, co je nakládání s majetkem státu? Proč a jak je upraveno jinak než nakládání s nestátním majetkem?

Dosavadní stav zkoumání problematiky

Již jsem zmínil významnou osobnost katedry obchodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a českého obchodního práva obecně, Stanislava Plívu, který se dlouhou dobu zabýval oblastí majetku státu. Ještě v předlistopadovém období vyšla jeho publikace

Hospodaření s národním majetkem,¹¹ na kterou navázala dvě vydání publikace *Hospodaření s majetkem státu* z let 2001 a 2004¹².

Druhým významným autorem, který se problematice majetku státu, resp. v širším kontextu problematice veřejného majetku, dlouhodobě věnuje, je Petr Havlan, člen katedry správní vědy a správního práva Masarykovy univerzity. Poslední vydání jeho publikace *Majetek státu v platné právní úpravě*¹³ vyšlo v roce 2010. V roce 2016 vyšla jeho stručná publikace *Veřejný majetek*¹⁴ s přesahem zaměření na majetek územních samosprávných celků a dalších veřejných subjektů.

Po relativně dlouhou dobu je tedy v policích knihoven prázdné místo pro aktuální vědeckou publikaci na téma nakládání s majetkem státu. V průběhu práce na této publikaci bylo na trh uvedeno, rovněž již shora zmíněné, *Hospodaření a nakládání se státním majetkem*¹⁵ autorského tria Tyšerová, Vácha a Kilián, které rovněž zaslouží zmínku. Zaměření naposledy uvedené publikace je nicméně praktické, včetně doprovodných vzorů právních jednání státu, a věnuje se aplikačním problémům známým autorům z jejich lektorské činnosti. Částečné zpracování náhledu na problematiku státního majetku lze objevit i v právních učebnicích.¹⁶

Předkládaná práce se nicméně vymezením svého předmětu a strukturou zcela nepřekrývá s žádnou ze shora zmíněných publikací. Práce má ambici na existující stav bádání navázat, nicméně zároveň přinést originální pohled zejména na právní subjektivitu státu a její uplatňování skrze jeho vnitřní entity. Pokud je mi známo, dosavadní odborná právní literatura se nevěnovala teorii dělené subjektivity státu, alespoň ne v rozsahu jako v této práci. Další ambice originálního zpracování se týká návrhu výčtu základních principů a zásad hospodaření a nakládání s majetkem státu. Volné místo ponechává dnešní doktrína i kritickému zhodnocení koexistence právní úpravy majetku státu a obecné soukromoprávní úpravy po její rekodifikaci. Ambicí práce je toto volné místo alespoň částečně zaplnit, z čehož vyplývá i strukturování práce ve čtvrté části. V neposlední řadě má práce za cíl postihnout

¹¹ PLÍVA, Stanislav. *Hospodaření s národním majetkem*. 3. přeprac. dopl. vyd. Praha: Panorama, 1987. Praktické příručky.

¹² PLÍVA, Stanislav. *Hospodaření s majetkem státu*. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Beck, 2004. Právo a hospodářství.

¹³ HAVLAN, Petr. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 3. aktualiz. a podst. dopl. vyd. Praha: Linde, 2010. Praktická právnická fakulta.

¹⁴ HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU.

¹⁵ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. *Hospodaření a nakládání se státním majetkem*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe.

¹⁶ MIKEŠ, J., DVOŘÁK, J., ELIÁŠ, K. et al. *Občanské právo hmotné*. Sv. I. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2002, s. 428 a násl.

majetkoprávní vztahy státu ze širší perspektivy než jen z hlediska obecné právní úpravy, a tedy zasadit do kontextu nejdůležitější zvláštní právní úpravy, ať už jde o zvláštní kategorie majetku, státu nebo například postavení územně samosprávných celků jako specifických nabyvatelů majetku od státu.

Metoda práce

Metody předkládané práce úzce souvisí se shora vymezeným cílem práce.

Výzkum v právu je charakteristický svojí relativní volností. Na rozdíl od jiných společenských věd nejsou právníci tolik metodologicky svázáni. V rovině ideálních modelů lze identifikovat tři různé přístupy výzkumu v právu: analytický, normativní a empirický.¹⁷

Analytický přístup je založen na kritickém hodnocení rozebíraných existujících právních kategorií, pojmů, institutů, či procesů. Jeho přidaná hodnota spočívá v tom, že tvoří řád, hledá principy společné kvantu předpisů a judikatury. Ukotvuje, třídí, pomáhá. *Normativní přístup* je přístup hodnotový. Ustanovení, institut či systém pozitivního práva poměřuje určitou teorií, postulátem, či principem. *Empirický přístup* k právnímu výzkumu je zaměřen na společenskou realitu. Dovojuje kauzalitu či určitý typ korelace mezi právními normami a společenskou realitou, je založen na sběru dat, která jsou následně vyhodnocována a interpretována.¹⁸

V této práci vycházím z přístupu analytického, jak je nasnadě s ohledem na její vytyčené téma a cíl. Na následujících stranách předkládám kritické hodnocení existujících právních institutů souvisejících s nakládáním s majetkem státu. Jak bylo ovšem naznačeno, čistá forma třech hlavních přístupů (analytický, normativní, empirický) existuje vždy pouze jako ideální model. Proto i v této práci lze hovořit o normativních prvcích přístupu (pokud jde kupř. o dedukci základních principů a zásad hospodaření a nakládání s majetkem státu, či pokud jde o zkoumání teorie dělené subjektivity státu), příp. v omezené míře i o prvcích empirických (a to zejména s ohledem na analýzu judikaturních případů, nejvíce též v oblasti teorie dělené subjektivity státu).

Při vědomí základu položeného analytickou metodou práce v předkládané disertaci jako celku, je vhodné dále zmínit, že v jednotlivých částech této práce užívám standardní logické operace a výkladové metody, zejména metody jazykového (např. výrazněji kapitola 3.1. této práce), systematického (např. kapitola 4.4. této práce), komparativního výkladu

¹⁷ BOBEK, Michal. Výzkum v právu: reklama na Nike anebo kvantová fyzika? [online] *Jurisprudence*, 2016, 6, str. 3-10. ISSN: 1802-3843. [cit 9. 6. 2019] Dostupné z: <http://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/vydani/6-2016>.

¹⁸ BOBEK, Michal. Výzkum v právu: reklama na Nike anebo kvantová fyzika? [online] *Jurisprudence*, 2016, 6, str. 3-10. ISSN: 1802-3843. [cit 9. 6. 2019] Dostupné z: <http://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/vydani/6-2016>.

(zejména v ohledu komparace speciální úpravy majetku státu a obecné právní úpravy, jež se prolíná celou prací).

1. STÁT JAKO PRÁVNICKÁ OSOBA V SOUKROMÉM PRÁVU

Aby bylo možné se posléze věnovat majetku státu a nakládání s ním, je v první řadě potřeba postavit z právně teoretického pohledu najisto status státu, resp. zabývat se jeho samotnou povahou a jeho vlastnostmi v českém právním řádu.

Při představě pojmu stát zřejmě drtivě většině lidí vytane na mysl nejprve obraz nositele vrchnostenské moci. Podle míry zájmu o materii se pak tyto představy budou u jednotlivých představitelů právnické i laické veřejnosti odlišovat, a to od uvědomění si všudypřítomného byrokratického aparátu, přes povědomí o institucionálním zakotvení státu v podobě entit tvořících tři slavné montesquieuovské prvky státní moci, až po obecně uznávanou tzv. tříprvkovou teorii státu, v souladu s níž je podle G. Jellineka stát založen krom zmiňované státní moci na dalších dvou prvcích, kterými jsou státní území a státní národ.¹⁹

Výše uvedené Jellinekovo vymezení státu sleduje stát z nejvyšší perspektivy, jde o pojetí státovědné, resp. pojetí z hlediska ústavního práva. Sestoupíme-li o patro níže, můžeme z pozic práva správního rozebrat právně nejsložitější prvek shora uvedené definice, a to sice státní moc. Nejprve zopakujme, že státní moc se skládá z moci zákonodárné, moci soudní a moci výkonné. Správní právo tradičně věnuje z hlediska svého předmětu největší pozornost poslední jmenované moci. Moc výkonnou Sládeček²⁰ dále rozkládá na jednotlivé komponenty, kterými jsou exekutivní pravomoci hlavy státu, činnost vlády, činnost veřejné správy a ostatní exekutivní činnost (kam řadí činnost státního zastupitelství, nejvyššího kontrolního úřadu či České národní banky). Jeden z těchto komponentů ční nad ostatní mírou obecnosti a svoji složitou definovatelností – pojem *veřejná správa*. Sládeček²¹ dále hovoří o dělení veřejné správy na správu vrchnostenskou neboli mocenskou vykonávanou formou veřejného práva (tzv. *imperium*) a správu fiskální (tzv. *dominium*), která se od prvně jmenované odlišuje tím, že zde stát nevstupuje do právních vztahů vrchnostensky, ale jako rovný partner s ostatními subjekty práva. Zatímco správa vrchnostenská je hlavním předmětem zájmu správního práva, správa Sládečkem nazvaná jako fiskální je ponechána veřejnoprávními obory práva (logicky) povětšinou stranou.

¹⁹ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Díl 1, Obecná státověda. Praha: Leges, 2014, s. 48.

²⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 29.

²¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 25.

Budeme-li ovšem zkoumat „fiskální správu“ státu, nebude dále udržitelné, abychom na stát nazírali pouze jako na nositele vrchnostenské moci či ho dokonce ztotožňovali se samotným právním řádem, jako to činili představitelé normativní právní teorie.²² Budeme muset vystoupit ze systému práva veřejného a vstoupit do soukromoprávního světa, kde budeme nejprve blíže rozebírat právní osobnost státu.

K tomu je v první řadě vhodné poznamenat, že samotnou existenci právní osobnosti státu, tzn. jeho způsobilost být nositelem práv a povinností, autoři nezpochybňují, a to ať už z pohledu teorie práva²³, státovědy²⁴, z pohledu práva správního²⁵, či práva občanského²⁶. Ovšem otázka, jaký charakter tento specifický subjekt práva – stát – má, buď posléze zůstává na okraji zájmu právní vědy, nebo není zodpovídána konzistentně a zůstává předmětem sporů.

Je stát právnickou osobou ve smyslu soukromého práva? Je možné jej zařadit do specifických kategorií osob, které soukromé právo zná? Do jaké míry bude platit princip rovnosti mezi subjekty soukromého práva, jestliže jedním z nich je stát? Uplatní se na jednání státu princip autonomie vůle? A lze v soukromoprávním styku zcela odhlédnout od vlastnosti státu, kterou je jeho atribut nositele vrchnostenské moci? To jsou otázky, které je třeba pokusit se zodpovědět předtím, než se budeme zabývat majetkem státu a nakládáním s ním.

1.1. Právnická osoba stát

Skutečnost, že stát je pro soukromé právo cizorodým a těžko uchopitelným prvkem, vyjádřil v jedné ze svých statí výstižně Bárta: „*Stát je prostě společenský fenomén, který je zakotven někde úplně jinde než v občanském právu, a občanské právo jej musí uchopit, respektovat jej jako pro sebe transcendentní skutečnost, přiznat mu občanskoprávní postavení, ale neukládat mu občanskoprávní podmínky vzniku a chování.*”²⁷

Zabýváme-li se přesto státem a jeho soukromoprávním postavením, je třeba vyjít z pozitivního práva, které postavení osob upravuje. První intuitivní kroky civilisty nepochybně povedou k občanskému zákoníku, v českém právním prostředí na počátku

²² PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Díl 1, Obecná státověda. Praha: Leges, 2014, s. 61.

²³ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: Beck, 1995. Právnické učebnice, s. 73. či GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnické učebnice, s. 123.

²⁴ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Díl 1, Obecná státověda. Praha: Leges, 2014, s. 69.

²⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 256.

²⁶ DVOŘÁK, Jan, Jiří ŠVESTKA, Michaela ZUKLÍNOVÁ, et al. *Občanské právo hmotné*. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 274.

²⁷ BARTA, Jan. K některým otázkám subjektivity a sukcese právnických osob v platném právu. *Právník*. 1995, 134(2), s. 90.

21. století specificky ke dvěma občanským zákoníkům. Rekodifikace občanského práva v České republice zasáhla i do oblasti právního postavení státu v soukromoprávních vztazích. Zajímavou shodou náhod²⁸ nicméně došlo k tomu, že jak předchozí, tak i platný občanský zákoník obsahují stěžejní ustanovení věnované postavení státu v občanskoprávním styku shodně v § 21. Je vhodné zabývat se postupně oběma verzemi právní úpravy, které se pouze zdánlivě liší jen v jemných nuancích.

1.1.1. Stát za staré právní úpravy

Ustanovení § 21 zařazené do druhého oddílu rubrikovaného „Právnícké osoby“ druhé hlavy první části občanského zákoníku z roku 1964 znělo: „*Pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů stát, je právníckou osobou.*“

Beran²⁹, ve vztahu právě k předchozí právní úpravě, předložil tři varianty toho, jakým způsobem zodpovědět otázku, zda je stát právníckou osobou. Nutnost zabývat se tím navzdory shora citovanému znění občanského zákoníku odůvodnil tím, že existuje rozpor mezi pojmovými znaky³⁰ právnícké osoby (které dle jeho názoru u státu absentují) a pozitivním právem (které naopak stanoví, že stát právníckou osobou je).

Prvním řešením dle Berana je stát za právníckou osobu považovat, přičemž za představitele tohoto názoru označuje Knappa.³¹ Problematickým aspektem prvního řešení je existence státních příspěvkových organizací³², které v některých případech jako samostatné právnícké osoby nabývají práva a povinnosti pro stát, který se tak ocitá ve v zásadě nesamostatné pozici, čímž se odlišuje od „standardních“ právníckých osob.

Druhé řešení připisované J. Bártovi a P. Havlanovi spočívá v konstrukci speciálního postavení státu, který je s ohledem na jeho zvláštní vlastnosti třeba považovat za právníckou osobu *sui generis*.

Třetí řešení pak předkládá sám Beran, když uvádí, že stát naplňuje pouze jeden z pojmových znaků právnícké osoby, a sice „*soukromoprávní subjektivitu*“, což je dle názoru Berana „*trochu málo*“ na to, aby bylo lze stát považovat za právníckou osobu, byť

²⁸ Na záměr zákonodárce v tomto směru nelze z dostupných materiálů usuzovat.

²⁹ BERAN, Karel. Proč není stát právníckou osobou?. *Právní rozhledy*. 2006, 14(7), s. 255.

³⁰ Absencí pojmových znaků přitom Beran má na mysli to, že stát nebyl založen, nevznikl, nemá statutární orgán, a zejména nevystupuje pouze svými organizačními složkami, nýbrž i samostatnými subjekty, které však pro něj a za něj nabývají majetek, viz BERAN, Karel. Proč není stát právníckou osobou?. *Právní rozhledy*. 2006, 14(7), s. 255.

³¹ KNAPP, Viktor. O právníckých osobách. *Právník*. 1995, 10-11, s. 991.

³² A zřejmě i dalších státních organizací.

i s přívlastkem *sui generis*. Beran pak uzavírá, že stát tedy není soukromoprávní právnickou osobou, má pouze „*v určitých situacích postavení právnické osoby*“, vedle výkonu vrchnostenské moci mu náleží pouze soukromoprávní subjektivita.³³

Výše specifikovaná teorie K. Berana je z právně teoretického pohledu zajímavá. Z praktického pohledu jsou pak relevantní i jejím autorem předvídané důsledky, resp. efekt této teorie, jenž má sloužit k překlenutí problematického institutu státních příspěvkových organizací, které na rozdíl od státních rozpočtových organizací zůstaly zachovány i po přijetí zákona o majetku státu jako samostatné právnické osoby.³⁴ Mám nicméně za to, že ani podle neúčinné právní úpravy nešlo o řešení nejhodnější.

Nahlíženo empiricky, je pravdou, že se stát vymyká většině právnických osob identifikačními a jednatelskými kritérii, když lze jen souhlasit s tím, že se nezřizuje písemnou smlouvou, ani zakladatelskou listinou, nevzniká zápisem do rejstříku, nejsou zde ani statutární orgány státu³⁵. Je ovšem sporné, zda je nezbytné tato identifikační a jednatelská kritéria považovat za pojmové znaky právnické osoby, tedy zda každá právnická osoba musí těmto identifikačním kritériím stanovaným občanským zákoníkem odpovídat. Domnívám se, že v případě, kdy právní řád na jiném místě v dostatečné míře určuje, kdo za stát jedná a jak lze stát v soukromoprávních vztazích identifikovat³⁶, byť zvláště a rozdílně od „standardních“ právnických osob, nelze shora vyjmenované u státu absentující znaky považovat za *essentialia* právnické osoby.

Co se pak týče vytýkané absence způsobilosti samostatně odpovídat za své závazky vlastním majetkem³⁷, situace je poněkud složitější. Je pravdou, že v některých případech za stát jedná a s jeho majetkem hospodaří jiná samostatná právnická osoba, konkrétně státní organizace.³⁸ Druhým dechem je však nicméně třeba dodat, že v jiných případech, a to majoritně³⁹, za stát právně jednají entity bez právní subjektivity, organizační složky státu, a to způsobem předepsaným zákonem, přičemž je nepochybné, že právě stát sám je v takovém případě způsobilý skrze ně odpovídat za své závazky vlastním majetkem. Je-li proto nezbytné způsobilost samostatně odpovídat za své závazky vlastním majetkem řadit mezi pojmové

³³ BERAN, Karel. Proč není stát právnickou osobou?. *Právní rozhledy*. 2006, 14(7), s. 261.

³⁴ Srov. § 51 a § 54 zákona o majetku státu.

³⁵ BERAN, Karel. Proč není stát právnickou osobou?. *Právní rozhledy*. 2006, 14(7), s.255.

³⁶ Viz zákon o majetku státu.

³⁷ BERAN, Karel. Proč není stát právnickou osobou?. *Právní rozhledy*. 2006, 14(7), s. 259.

³⁸ Viz ustanovení § 54 odst. 1 zákona o majetku státu. Zároveň však je třeba vyzdvihnout majetkovou nesamostatnost státních organizací, v jejímž důsledku odpovídají-li státní organizace za své závazky svým majetkem, odpovídají *de facto* majetkem státu.

³⁹ Blíže viz bod 2.2.2. této práce.

znaky právnické osoby, je pochybné, zda je nutné výjimečné situace, kdy za stát právně vystupuje jiná samostatná právnická osoba, považovat přímo za negaci tohoto pojmového znaku u státu, či zda jde pouze o zvláštní úpravou stanovenou výjimku oproti jiným právnickým osobám. V tomto ohledu se přikláním k druhé jmenované variantě.

Vzhledem k výslovnému znění ustanovení § 21 SObčZ bylo dle mého názoru neúčelné vytvářet složitou konstrukci negující text zákona. Prolomení výslovného textu zákona, je-li vůbec právní teorií kdy taková možnost připouštěna, by muselo být skutečně možností *ultima ratio*, kdy ostatní představitelné výklady a teorie by vedly k absurdním důsledkům.⁴⁰ Lze-li ovšem situace, kdy za stát jedná právně samostatné státní organizace (namísto jinak běžného jednání organizačních složek státu) považovat za výjimku pramenící ze zvláštního postavení státu, prolomení textu zákona nebylo na místě.

Problematické mi ostatně připadá tvrzení, že by stát měl pouze „v určitých situacích“⁴¹ postavení právnické osoby. Je zřejmé, že v tomto případě je slovním spojením „určité situace“ poukazováno na rozdílnost postavení státu jakožto vrchnostenské instituce a postavení státu jakožto aktéra v soukromoprávních vztazích. Dovolím si nicméně tvrdit, že tyto „určité situace“ je nutno chápat spíše jako kontinuální a z pohledu fungování státu zcela zásadní stav. Stát kontinuálně vlastní majetek a nakládá (musí nakládat) s ním, a tato vlastnost státu je dle mého názoru s moderním státem naprosto nerozlučně spjatá. Není proto na místě preferovat definici státu jako nositele vrchnostenské moci a připsat mu pouze soukromoprávní subjektivitu jako další vlastnost.

I za právní úpravy před rekonstrukcí soukromého práva byl proto stát dle mého názoru právnickou osobou.

1.1.2. Stát za současné právní úpravy

Vzhledem ke shora popsanému rozporu mezi občanským zákoníkem z roku 1964 upravenými pojmovými znaky právnické osoby a postavením státu by ovšem bylo možné v zásadě argumentovat ve prospěch všech třech shora popsaných řešení (stát jako právnická osoba, stát jako právnická osoba *sui generis* či stát jako nositel vrchnostenské moci s pouhou

⁴⁰ Viz kupř. náleží Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl.ÚS 21/96: „Soud přitom není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jenž mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.“ či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 4. 2009, sp. zn. 29 Cdo 3276/2008.

⁴¹ BERAN, Karel. Proč není stát právnickou osobou?. *Právní rozhledy*. 2006, **14**(7), s. 261.

soukromoprávní subjektivitou). To ovšem neplatí v intencích nové právní úpravy po rekodifikaci. Na vině některých nejasností ohledně charakteru státu v soukromoprávních vztazích byla totiž dle mého názoru i špatná systematika předchozí právní úpravy. Občanský zákoník z roku 1964 jednak neobsahoval obecnou pasáž o osobách, jednak upravoval pojem, zřízení, omezení svéprávnosti, název, sídlo a další aspekty právnické osoby nekoncepčně ve stejném oddíle jako ustanovení o povaze státu. Právnická osoba tak byla v zásadě ztotožňována s právnickou osobou soukromého práva, resp. na jakémkoliv členění právnických osob starý občanský zákoník rezignoval.

Nový občanský zákoník k věci přistupuje mnohem lépe. Hlava druhá první části zákoníku pod rubrikou „Osoby“ obsahuje 5 dílů: Všeobecná ustanovení, Fyzické osoby, Právnické osoby, Spotřebitel a Podnikatel, přičemž ustanovení § 21 občanského zákoníku je součástí dílu „Všeobecná ustanovení“.

Všeobecná úprava nejprve vymezuje právní osobnost, a to jako způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti.⁴² Důležitým ustanovením je § 18, který stanoví, že osoba je (buď) fyzická, nebo právnická, text ustanovení přitom neponechává prostor pro pochyby o jeho taxativním charakteru. Již čtením tohoto ustanovení by bylo možné dojít k závěru o tom, že stát je právnickou osobou, neboť 1) stát zjevně je způsobilý mít v mezích právního řádu práva a povinnosti, neboť mu je právní řád na mnoha místech připisuje⁴³, a 2) stát není zcela určitě člověkem.

Po citovaném ustanovení § 18 následuje níže podrobněji rozebrané vymezení právnické osoby (§ 20) a pro stát zásadní ustanovení § 21. Ze systematického pohledu je pak díl 3, rubrikovaný „Právnické osoby“, který obsahuje specifickou úpravu ustavení a vzniku právnických osob⁴⁴, jejich názvu, sídla, orgánů, atd., vhodně oddělen od shora citovaných všeobecných ustanovení. Úprava dílu 3 se tak z povahy věci zásadně na stát aplikovat nebude, jelikož stát má vlastní právní úpravu soukromoprávního styku, představovanou především zákonem o majetku státu, a dalšími předpisy, jak je o tom pojednáno níže.

Jak bylo výše naznačeno, platný občanský zákoník v ustanovení § 20 právnickou osobu vymezuje jako organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Zkoumáme-li v těchto intencích povahu státu, dojdeme k závěru, že stát tomuto dvousložkovému vymezení právnické osoby rovněž

⁴² Viz ustanovení § 15 odst. 1 ObčZ.

⁴³ Viz kupř. ustanovení § 13 odst. 1 ZMS.

⁴⁴ Bylo by možné dodat *právnických osob „soukromého práva“*.

odpovídá. Stát je totiž nepopíratelně organizovaným útvarem. Z několika možných náhledů na organizaci státu mám za to, že je zde nejvhodnější reflektovat členění státu na organizační složky státu, což je ostatně členění zavedené již vzpomínaným zákonem o majetku státu.⁴⁵ Co se pak týče druhé podmínky, právní osobnost státu je uznána hned následujícím ustanovením § 21 občanského zákoníku⁴⁶. Právní řád toto uznání zdvojuje, když i zákon o majetku státu, na který § 21 ObčZ v druhé větě odkazuje, opětovně doslova uvádí, že pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, je právnickou osobou.

Stát je tedy nepochybně, v souladu se shora citovaným vymezením obsaženým v § 20 platného občanského zákoníku, právnickou osobou.

Z hlediska pojmových znaků právnické osoby, které je vhodné vedle rozboru platné právní úpravy rovněž zkoumat, pak vycházím z výčtu představeného Hurdíkem, který uvádí, že charakteristickými rysy utvářejícími základní koncept právnické osoby jako v právním smyslu samostatné osoby jsou role státu, resp. práva při vzniku právnické osoby, dále právní subjektivita, způsobilost k právním úkonům, deliktní způsobilost, organizační struktura a systém jejího fungování a konečně příslušnost právnické osoby k určitému právnímu řádu.⁴⁷

Role státu, resp. práva při vzniku právnické osoby je prvním a zároveň nejspornějším pojmovým znakem. Zatímco právnickým osobám veřejného práva stát dává přímo vzniknout svým individuálním veřejnoprávním aktem, nebo svým vyhlášeným zákonem, a právnickým osobám soukromého práva umožňuje vzniknout za podmínek daných svým právním řádem, u samotného státu je jeho vlastní role paradoxním rysem. Lze však přesto konstatovat, že stát bere sám sebe v potaz, neboť právní řád jej uznává, jak bylo uvedeno výše. Dalším pojmovým rysem dle Hurdíka je právní subjektivita, kterou stát disponuje, neboť mu právní řád v mnoha ohledech přiznává práva a povinnosti. Způsobilostí k právním úkonům (k právnímu jednání) jakožto i deliktní způsobilostí stát rovněž disponuje, přičemž podrobnou úpravu obsahuje zákon o majetku státu, který dále obsahuje i organizační strukturu a systém fungování státu v soukromoprávním styku. Příslušnost státu k určitému právnímu řádu, tj. k právnímu řádu České republiky, je zřejmá.

1.1.3. Vlastnosti státu jako právnické osoby

⁴⁵ K tomu blíže viz v části 2. této práce.

⁴⁶ Ustanovení § 21 ObčZ: „Stát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu. Jiný právní předpis stanoví, jak stát právně jedná.“

⁴⁷ HURDÍK, Jan. *Právnické osoby a jejich typologie*. 2. dopl. vyd. Praha: Beck, 2009. Beckova edice právní instituty, s. 13.

Platný občanský zákoník dále na rozdíl od občanského zákoníku z roku 1964 provádí distinkci mezi právními osobami veřejného a soukromého práva. Neposkytuje už však ani definice veřejnoprávní či soukromoprávní právnické osoby, ani jejich jasné diferenciativní prvky. V souladu s Hurdíkem si lze povšimnout, že je zákonodárcem u veřejnoprávních právnických osob poukazováno toliko na jejich zřízení podle norem veřejného práva.⁴⁸

V návaznosti na to si můžeme položit otázku, zda je stát občanským zákoníkem řazen mezi veřejnoprávní právnické osoby. Ačkoliv Hurdík v komentáři k ustanovení § 20 ObčZ odpovídá na tuto otázku krátce a kladně, když konstatuje, že stát je „vzhledem k znění § 21 ObčZ 1964 i § 21 ObčZ“ právní osobou veřejného práva⁴⁹, domnívám se, že je vhodnější stav věci popsat podrobněji.

Ustanovení § 21 ObčZ v první větě stanoví, že stát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu. Uplatněním gramatického výkladu na shora citovanou větu dospějeme toliko k závěru, že zákonodárce zde konstruuje nevyvratitelnou právní domněnku, kterou zároveň, jak uvedeno výše, považujeme za uznání právní osobnosti státu zákonem ve smyslu ustanovení § 20 ObčZ. Zákon nicméně už nedodává právní osobnosti státu přívlastek veřejnoprávní či soukromoprávní. V souladu s tím, co bylo o státu konstatováno v úvodu této kapitoly, by bylo nasnadě vzhledem k jeho veřejnoprávnímu charakteru stát *ipso facto* považovat za právnickou osobu veřejného práva. Stát ostatně bývá citován jako první či nejdůležitější příklad veřejnoprávní korporace, když autoři vedou dělicí linku pouze mezi dvěma kategoriemi⁵⁰. Domnívám se ovšem, že v tomto ohledu je třeba být důslednější. O státu jako o veřejnoprávní korporaci je vhodné mluvit, pakliže uvažujeme o nositeli vrchnostenské moci, v takovém pojetí odpovídá shora uvedené Jelinekově definici. Z pohledu občanského zákoníku, a tedy obecně z pohledu práva soukromého, ovšem považují za vhodnější uvažovat o kategoriích třech.

Jestliže občanský zákoník klade u veřejnoprávních právnických osob důraz toliko na zákony, podle kterých byly zřízeny (§ 20), a o státu naopak stanoví, že se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu (§ 21), mám za to, že z těchto konstatování nelze vyvodit závěr, že by stát byl občanským zákoníkem klasifikován jako právnická osoba veřejného práva. Očividnou námitkou v tomto směru je zejména to, že stát zjevně nebyl

⁴⁸ HURDÍK, Jan. § 20 [Právnická osoba]. In: LAVICKÝ, Petr, a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014.

⁴⁹ HURDÍK, Jan. § 20 [Právnická osoba]. In: LAVICKÝ, Petr, a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 153.

⁵⁰ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnické učebnice, s. 124.

„zřízen podle zákona“. Docházím proto k závěru, že občanský zákoník stát mezi veřejnoprávní korporace neřadí. Je zároveň zcela zřejmé, že právnickou osobou soukromého práva stát rovněž není, a to s odvoláním na argumenty, pro které Beran⁵¹ poukázal na spornost existence státu jako právnické osoby vůbec. Stát nebyl zřízen typickým dvojfázovým způsobem na podkladě společenské smlouvy⁵², nemá sídlo, jeho název neobsahuje označení právní formy, nemá statutární orgán, jeho účel a předmět činnosti se značně vymyká právnickým osobám soukromého práva. Stát proto není právnickou osobou soukromého práva.

Na rozdíl od taxativního výčtu kategorií fyzická a právnická osoba (§ 18 ObčZ) zákon nepředepisuje, že se zde jedná o binární výčet, je proto možné uvažovat o třetí, samostatné kategorii právnických osob o jednom jediném prvku. Tuto kategorii není důvod pojmenovat jinak, než „stát“. Zavádění samostatné kategorie pro stát přitom není samoúčelné, vystupování státu v soukromoprávním styku totiž nelze s vystupováním obou dalších kategorií právnických osob zcela srovnat.

Specifika vystupování státu v soukromoprávní oblasti oproti vystupování právnických osob soukromého i právnických osob veřejného práva je předmětem zájmu této práce v jejich dalších kapitolách.

Aniž je nutné jakkoliv popírat charakter státu jakožto veřejnoprávního nositele vrchnostenské moci, v soukromoprávním styku lze stát označit za právnickou osobu svého druhu. Stát má tedy janusovskou povahu, v jejímž důsledku se v právním styku pravidelně ocitá na pomezí práva soukromého a veřejného. Zatímco klasifikace státu do kategorie právnické osoby *sui generis*, vedle právnických osob soukromého práva a právnických osob veřejného práva, má význam spíše z pohledu akademického, zkoumání, zda je v daném jednotlivém případě stát soukromoprávním *Jakyllem*, nebo veřejnoprávním *Hydem* bude zcela zásadní z hlediska dopadů na právní vztahy, kterých se účastní.

⁵¹ BERAN, Karel. Proč není stát právnickou osobou?. *Právní rozhledy*. 2006, **14**(7).

⁵² Pokud samozřejmě pomineme společenskou smlouvu ve smyslu, ve kterém ji chápal Thomas Hobbes: „[stát] je jedna osoba, kterou vzájemnými úmluvami jednoho s druhým prohlásilo za autora svých činů velké množství lidí, a to za tím účelem, aby použila sílu a prostředky jich všech, jak považuje za vhodné, pro jejich mír a společnou obranu.“ viz HOBBS, Thomas, Jiří CHOTAŠ, Zdeněk MASOPUST a Marina BARABAS. *Leviathan, aneb, Látka, forma a moc státu církevního a politického*. Praha: OIKOYMENH, 2009. Knihovna novověké tradice a současnosti. ISBN 978-80-7298-106-9. Dostupné také z: https://www.oikoymenh.cz/images/Hobbes_Obsah.pdf

1.2. Stát na pomezí veřejného a soukromého práva

Jestliže jsem shora poukázal na janusovskou povahu státu, je třeba pro účely logického navázání před zkoumáním předmětu dalších kapitol vyjasnit, jaké důsledky tato jeho povaha má v soukromoprávním styku. Na tyto důsledky lze nahlížet jednak v rovině teoretické (1.2.1.), jednak v rovině praktických důsledků (1.2.2.).

1.2.1. Imanentnost veřejnoprávnosti v soukromoprávních vztazích státu

V této práci nazírám na stát v jeho soukromoprávních vztazích. Jestliže při tom hovořím o dělicí linii mezi státem ve veřejnoprávním a soukromoprávním smyslu, vycházím z tzv. organické teorie dělby práva na soukromé a veřejné, podle níž se subjekt ocitá ve veřejnoprávním poměru tehdy, pokud je to z důvodu jeho členství ve veřejnoprávní korporaci⁵³, resp. z pohledu státu z tzv. materiální organické teorie, kdy podle ní se veřejným právem rozumí úhrn právních norem, v nichž alespoň jeden subjekt právního vztahu je nositelem veřejné moci⁵⁴. Lze konstatovat, že z pohledu zaměřeného na předmět této práce není na místě odmítat ani tzv. mocenskou teorii, podle níž se mezi veřejným a soukromým právem rozlišuje podle toho, zda účastníci právního vztahu jsou k sobě navzájem ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, či nikoliv.

Na druhou stranu by na první pohled bylo možné odmítnout klasickou teorii připisovanou římskému právníkovi Ulpianovi (tzv. zájmová teorie), podle níž je určujícím hlediskem zájem (soukromý nebo veřejný), který je právem sledován.⁵⁵ A to vzhledem k tomu, že stát i v oblasti práva soukromého jedná zásadně ve veřejném zájmu, jak bude dále rozvedeno.⁵⁶ Nicméně mám za to, že ani zájmovou teorii není na místě odmítnout, naopak právě na ní je zřetelně patrná immanentnost veřejnoprávnosti v soukromoprávních vztazích státu.

Lze tedy na základě shora vymezené a popsané soukromoprávní tváři státu konstatovat, že při studiu právních vztahů, ve kterých stát nebude vystupovat z vrchnostenské pozice, a naopak bude v rovném postavení s od něho odlišnými, soukromými subjekty, se budeme pohybovat čistě v oblasti práva soukromého? Domnívám se, že je na místě bez

⁵³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 33.

⁵⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *op. cit.*, s. 34.

⁵⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *op. cit.*, s. 33.

⁵⁶ Viz bod 4.2.4. této práce.

delšího tápání konstatovat, že nikoliv. Ačkoliv ve vztahu mezi státem a třetím subjektem může jít čistě o soukromoprávní poměr, jednání státu jakožto jednoho z rovnoprávných subjektů bude vždy normováno i veřejnoprávními předpisy, a proto právní vztahy vznikající při nakládání s majetkem státu nelze považovat ani za čistě soukromé, ani veřejné, a nezbyvá tedy než konstatovat, že z tohoto pohledu (zaměřeného na stát) půjde o svého druhu vztahy smíšené⁵⁷.

Zároveň platí, že v rámci skupiny soukromoprávních vztahů státu bude někdy veřejnoprávní rys velmi silný, jindy naopak v zásadě minimální.

Příkladem prvního typu vztahu může být vztah mezi státem a advokátem spočívající v povinnosti státu uhradit advokátovi odměnu a náhradu hotových výdajů podle trestního řádu. Tak kupříkladu obecné soudy v řízení, které vrcholilo usnesením Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2016, sp. zn. 26 Cdo 3075/2014, posoudily vztah státu a advokáta, jehož obsahem je nárok druhého jmenovaného na uhrazení odměny za nutnou obhajobu podle zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) prvním jmenovaným subjektem, jako vztah veřejnoprávní, nicméně zároveň uznaly možnost jeho soukromoprávního vymáhání a aplikaci zákona o majetku státu.⁵⁸

Příkladem středně silné ingerence veřejného práva na soukromoprávní vztahy je oblast odpovědnosti státu za škodu způsobnou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, kde v souladu s ZOdpŠk musí pojmově nejprve existovat pochybení státu ve veřejnoprávní oblasti, aby pak bylo možné se cestou žaloby na náhradu škody, byť se značně veřejnoprávními rysy, domáhat soukromoprávní nápravy.

Na opačné straně vymezené skupiny právních vztahů můžeme za typický soukromoprávní vztah státu s minimálním vlivem veřejného práva považovat vztah ze smlouvy uzavřené mezi státem a třetí osobou. Teoreticky lze konstruovat takový smluvní vztah, ve kterém stát bude mít stejné postavení jako jakákoliv jiná právnická osoba. Nicméně v praxi bude i v těchto případech mnoho znatelných specifik, ať už půjde o nutnost dostat

⁵⁷ Jakkoliv naopak z pohledu od státu odlišné právnické či fyzické osoby na ně bude běžně nahlíženo jako na čistě soukromoprávní vztahy, neboť jejich veřejnoprávní rysy pro ně budou skryty za oponou vnitřních procesů státu.

⁵⁸ Lze citovat usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2016, sp. zn. 26 Cdo 3075/2014: “[Z]ákon nevyklučuje, aby exekučním titulem bylo rozhodnutí o jednom z práv „tvořících obsah veřejnoprávního vztahu mezi státem a obhájcem, založené jednostranným rozhodnutím státního orgánu, kterým rozhodnutí o odměně ustanoveného advokáta dle § 151 odst. 3 trestního řádu bezesporu je.”

povinnostem plynoucím ze ZRegSml, či kupříkladu ze ZZVZ, anebo, vyhneme-li se aplikaci obou těchto předpisů, bude i zde přítomna obecná povinnost státu jednat hospodárně⁵⁹.

Smíšenou povahu právních vztahů státu v soukromoprávní oblasti lze podrobněji rozebrat i na základních attributech soukromého práva, kterými jsou dle Hurdíka autonomie vůle subjektů, rovné právní postavení, obecně závazná norma chování jako jeho právní základ, smlouva jako fundamentální právní prostředek, rozhodující podíl dispozitivních norem a soukromoprávní sankce. Zatímco základními atributy práva veřejného jsou absence autonomie vůle, nerovné právní postavení, individuální právní akt jako právní základ, výlučná regulace normami kogentními a veřejnoprávní sankce.⁶⁰

Na konkrétním příkladu privatizace nemovité věci soukromé osobě podle ZPřMaj, který může sloužit za jeden z typických⁶¹ příkladů nakládání s majetkem státu, lze ilustrovat zmíněnou dvojakost. Ve vztahu státu a nestátního subjektu bude uzavřena soukromoprávní smlouva, na základě níž budou obě smluvní strany v rovném postavení, jejich vztah se bude řídit obecně závaznými normami, přičemž při vzniku odpovědnostního vztahu budou oběma hrozit toliko soukromoprávní sankce (kupř. náhrada škody, úroky z prodlení, smluvní pokuta). Na druhou stranu však uzavření takové smlouvy bude předcházet vydání individuálního právního aktu vlády (rozhodnutí o privatizaci), na základě něhož organizační složky státu budou muset postupovat bez náznaku autonomie vlastní vůle. Ve vztahu mezi organizačními složkami státu v rámci procesu privatizace nebude možné hovořit ani o rovném postavení, neboť jednotlivé státní entity jsou si v rámci daných procesů (činnost přípravná, na ni navazující činnost schvalovací a následně činnost realizační) zřejmě hierarchicky podřízeny. A celý proces je regulován kogentními normami.

Ingerence veřejného práva a jeho principů do soukromoprávních vztahů státu je proto zásadním důvodem odlišnosti těchto vztahů od tradičních soukromoprávních vztahů nestátních subjektů.

1.2.2. Promítnutí dvojího postavení státu do judikatury soudů – princip rovnosti a princip autonomie vůle

⁵⁹ Viz ustanovení § 14 odst. 1 ZMS. Byť lze zákon o majetku státu kvalifikovat jako normu soukromoprávního charakteru, kupř. právě povinnost jednat v právním styku hospodárně je projev prosvítání veřejného zájmu do jinak soukromoprávních vztahů státu.

⁶⁰ FIALA, Josef, Milana HRUŠÁKOVÁ a Jan HURDÍK. *Úvod do soukromého práva*. 2. rozš. a upr. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.

⁶¹ Byť v porovnání s režimem zákona o majetku státu méně častý typ nakládání s majetkem.

Důkazem, že rozlišování mezi soukromoprávní a veřejnoprávní povahou státu v daném právním vztahu, není pouze akademickou debatou, jsou případy z právního života promítnuté do rozhodovací praxe soudů.

Právní život zkonstruoval kupříkladu otázku, zda stát může vůči třetí osobě uplatnit soukromoprávní regresní nárok na náhradu škody bez výslovného zákonného zmocnění. Ve věci řešené Nejvyšším soudem rozsudkem ze dne 14. 5. 2018 pod sp. zn. 25 Cdo 5551/2017 se před obecné soudy dostal spor o regresním nároku státu z titulu škody, která mu vznikla vyplácením náhrady za ztrátu na služebním příjmu příslušníkovi Policie ČR, který při výkonu služby utrpěl zranění z dopravní nehody. Právě stát byl ze zákona povinen k vyplácení náhrady poškozenému, neboť ho tížila objektivní odpovědnost za policistou utrpěnou škodu. V důsledku shora naznačených skutkových událostí se stát nicméně později obrátil s žalobou proti viníkovi dopravní nehody, uplatňujíc vůči němu svůj regresní nárok. Nižší soudy nejprve překvapivě konstatovaly, že vztah mezi státem a policistou je poměrem státně zaměstnaneckým čili veřejnoprávním, a z toho důvodu na odvozený vztah státu a škůdce, jenž způsobil policistovo zranění, nelze aplikovat úpravu regresního nároku podle občanského zákoníku. Pro absenci regresní úpravy ve veřejném právu, konkrétně v zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, soudy žalobě nevyhověly.

S takovým hodnocením věci se ovšem Nejvyšší soud neztotožnil a rozsudky nižších soudů zrušil. Následující pasáž z odůvodnění soudu je vhodné odcitovat: *„Jestliže zákon č. 361/2003 Sb. ani jiný právní předpis neobsahuje zvláštní právní úpravu regresního vztahu mezi přímým škůdcem a státem jakožto tím, kdo je povinen k náhradě škody, může se stát (Česká republika prostřednictvím příslušného bezpečnostního sboru) domáhat postihu vůči takovému škůdci za použití obecné úpravy regresu podle § 2917 o. z. Toto ustanovení zakládá soukromoprávní vztah, ve kterém stát vystupuje jako právnická osoba (k tomu srov. § 6 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů) v rovném postavení s druhou stranou tohoto soukromoprávního vztahu, nikoliv jako orgán veřejné moci, který by z pozice nadřízenosti autoritativně rozhodoval o právech a povinnostech druhé strany právního vztahu. Neuplatní se zde proto veřejnoprávní princip legality (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky), a není proto třeba, aby stát byl k uplatnění regresního nároku oprávněn či zmocněn veřejnoprávním předpisem. Na věci nic nemění ani skutečnost, že povinnost státu (bezpečnostního sboru) k plnění*

*poškozenému policistovi vznikla v důsledku objektivní odpovědnosti za škodu způsobenou policistovi při výkonu služby a že tato povinnost vyplývá z veřejného práva.*⁶²

Citované závěry Nejvyššího soudu jsou zcela esenciální pro chápání postavení státu v čistě soukromoprávním obligačním vztahu.⁶³ Tak např. způsobí-li třetí osoba státu škodu klasickým soukromoprávním deliktem a odhlédneme-li od jiných právních vztahů, které takové jednání může založit⁶⁴ a které mají samostatný režim, není postavení státu nikterak odlišné od postavení jiné právnické osoby v obdobném vztahu. Není tedy důvod aplikovat na takový vztah normy a principy veřejného práva, stejně tak, jako by k tomu nebyl důvod u právnické osoby odlišné od státu. Princip rovnosti v oblasti závazkového práva se zde rozvine v plné míře.

Skutečnost, že veřejnoprávní prvek státu je nicméně v zásadě všudypřítomný i v takovém jinak čistě soukromoprávním vztahu, lze dobře ilustrovat s odkazem na ustanovení § 34 zákona o majetku státu. Zmíněné ustanovení poměrně přísně normuje podmínky, za kterých je možné prominout existující dluh, včetně dluhu odpovídajícímu předmětnému regresnímu nároku na náhradu škody. Zatímco tedy v souladu se shora citovaným konstatováním Nejvyššího soudu platí, že stát není v soukromoprávním styku omezen principem legality (ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky) a může tak činit i, co mu zákon výslovně nedovoluje, modality jednání státu v konkrétních případech jsou přesto zákonem podrobně upraveny, a proto to co stát činí, musí činit (zákonem) předepsaným způsobem.⁶⁵

V předchozím odstavci popsaná odlišnost není popřením principu rovnosti v soukromoprávních vztazích, kterých se účastní stát. Jde o více než cokoliv jiného o neuplatnění jiné základní zásady, kterou rekonstruované české soukromé právo řadí ještě o stupínek výše, a sice zásady autonomie vůle. V souladu s důvodovou zprávou k platnému

⁶² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 5. 2018, sp. zn. 25 Cdo 5551/2017.

⁶³ Jak rovněž v dotčeném případě konstatoval Nejvyšší soud, zkoumání toho, zda jde v konkrétním případě o soukromoprávní, nebo veřejnoprávní vztah nelze simplifikovat na otázku, kterým právním předpisem se vztah řídí. V dané věci zjevně nebylo vodítkem pro rozlišení soukromoprávního a veřejnoprávního postavení státu, jakým právním předpisem se řídil primární vztah státu a policisty, nýbrž to, o jaký vztah šlo mezi státem a škůdcem. K tomu Nejvyšší soud trefně dodal, že i regresní nárok dříve obsažený v již zrušeném zákoně č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, byl „*právní úpravou soukromého práva (byť obsaženou ve veřejnoprávním předpisu), neboť zakládal soukromoprávní vztah státu a třetí osoby stojící mimo veřejnoprávní, státně zaměstnanecký služební poměr.*“ viz Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 5. 2018, sp. zn. 25 Cdo 5551/2017.

⁶⁴ Např. trestněprávní rovina věci.

⁶⁵ Jak bude rozvedeno dále, ačkoliv tedy stát v soukromoprávním styku není vázán zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky), ani zásada legální licence (čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky) se zde v podobě jinak platné pro jednotlivce neuplatní.

občanskému zákoníku⁶⁶ můžeme konstatovat, že zásada rovnosti se ve vztazích státu, stejně jako ve vztazích jiných právnických osob, projeví nejsilněji v obligační a věcně právní oblasti, zatímco kupříkladu ve sféře osobních práv tomu tak bude stěží. Je ovšem otázkou hodnou samostatného právně sociologického bádání, zda u státu vůbec můžeme hovořit o jeho samostatné vůli a tudíž o uplatnění zásady autonomie vůle. Vzpomínaná důvodová zpráva k tomu kupříkladu uvádí, že „[p]ostavení státu vystupujícího v soukromoprávním vztahu nelze bez dalšího ztotožňovat s postavením soukromníka, protože stát i v takovém postavení nedisponuje skutečně autonomní vůlí, jeho jednání se musí vždy řídit zákonem, i když stát zastupují z jeho pověření jiné subjekty.“⁶⁷ Specifičnost státu je pak přičítána především pozici a funkcím, které stát plní.

Ne vždy, a ne ve všech aspektech právního vztahu, je tedy možné od veřejnoprávních principů při soukromoprávním postavení státu odhlédnout. Při posuzování pozice státu v soukromoprávních vztazích proto nelze abstrahovat od jeho shora popsané role nositele státní moci.

Toto specifikum popsal i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 4.3.2004, sp. zn. III. ÚS 495/02, z něhož je vhodné opět odcitovat vcelku: „I v případech, kdy stát vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, který se řídí právními předpisy z oblasti soukromého práva, nelze jeho postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. I v takových vztazích stát nedisponuje skutečně autonomní vůlí, jeho jednání se musí vždy řídit zákonem, i když stát zastupují z jeho pověření jiné subjekty. Při posuzování pozice státu v takových vztazích nelze proto cele abstrahovat od druhé dimenze státu, tj. té, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy státní moc.“⁶⁸

⁶⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.: „Člověk a právnická osoba principiálně nejsou a nemohou být obecně v rovném právním postavení. Člověk má ze své podstaty nezadatelná přirozená práva. Zákon nelimituje základní práva člověka, nýbrž naopak základní práva člověka představují limit pro zákon (D. Hesselberger). Tak to také vyjadřuje Listina základních práv a svobod a celý český ústavní pořádek. Naproti tomu základ juristického postavení právnických osob je odlišný; z něho také vyplývají jiné právní důsledky. Právnická osoba je umělý organizační útvar vytvořený člověkem a sloužící jeho zájmům. Na rozdíl od člověka, jehož právní osobnost pozitivní právo uznává (uznat musí), právnické osobě její právní osobnost pozitivní právo poskytuje (dát může). Odtud se odvozuje naprosto odlišné právní postavení obou skupin právních subjektů, o jejichž právní rovnosti nelze mluvit ani ve sféře osobních práv, ani v celé sféře práv majetkových. Tato rovnost se uplatňuje, a to ještě nikoli bezvýjimečně, v oblasti práv věcných a obligačních.

Se zřetelem k tomu se za první zásadu soukromého práva nepokládá rovnost osob, ale zásada autonomie vůle. Hledisko rovnosti osob nemůže být určující v první řadě, protože důraz na zásadu rovnosti jako určující pro občanské právo neodpovídá skutečnému stavu.”

⁶⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

⁶⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 4.3.2004, sp. zn. III. ÚS 495/02.

V daném případě se Ústavní soud zabýval otázkou, zda nositelky restitučních nároků na vydání náhradních pozemků podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, v tehdejší znění, za situace, kdy jejich primární nároky nemohly být ze zákonných důvodů uspokojeny⁶⁹, mají právo požadovat vydání konkrétních náhradních pozemků po Pozemkovém fondu České republiky. Restituentky v řízení namítaly, že fond dlouhodobě preferuje privatizaci půdy a opomíjí nároky restituentů, když pouze občas uvolní pro uspokojení jejich nároků několik nevýhodných pozemků. V důsledku takového jednání bylo dle názoru restituentek v podstatě mařeno právo na uspokojení restitučních nároků, neboť restituenti jsou v důsledku toho nuceni přijmout pouze finanční náhradu, která pro ně není výhodná. Obrana fondu spočívala naopak v tvrzení, že převod náhradních pozemků lze provést jedině na základě shodné vůle, přičemž fond takovou vůli v konkrétním případě dle svých slov neměl a nemá ani explicitní zákonnou povinnost převést konkrétní pozemek určité osobě. Zákon o půdě dle jeho tvrzení neupravuje závazný postup fondu a nezakládá právo restituentů na poskytnutí konkrétního pozemku. Fond při vydávání postupuje pouze podle svých metodických pokynů. Obecné soudy se k obraně fondu přiklonily, když mj. akcentovaly právní názor Nejvyššího soudu obsažený v rozhodnutí ze dne 18.1.2001, sp. zn. 26 Cdo 1478/2000: *"Nárok na poskytnutí náhradních pozemků nezahrnuje právo oprávněné osoby na výběr náhradních pozemků. Oznámení Pozemkového Fondu České republiky, které pozemky mohou být poskytnuty jako pozemky náhradní, není návrhem na uzavření smlouvy."*

Ústavní soud se ovšem, jak vyplývá i z jeho shora citovaných slov, postavil na stranu restituentek, a to krom upozadění uplatnění principu autonomie vůle u jednání státu⁷⁰ zároveň akcentováním principu rovnosti: *„Postup státu při plnění jeho závazků (tedy tam kde má stát postavení dlužníka) je nutno vždy posuzovat z hlediska principu rovnosti. Právní řád ve svých četných ustanoveních poskytuje věřitelům prostředky obrany proti dlužníkům mařícím uspokojení nároků [...], přičemž zvýšená ochrana je poskytována věřitelům z nároků přiznaných orgánem veřejné moci [...]. Práva věřitelů patří mezi objekty chráněné trestním zákonem [...]. Stát si navíc jako věřitel zajistil v mnoha případech privilegované postavení [...]. Pokud stát, který disponuje mohutným exekutivním aparátem, umožňujícím účinné působení na dlužníky, má navíc často ze zákona zajištěno postavení privilegovaného věřitele,*

⁶⁹ Viz ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.

⁷⁰ „[S]tát nedisponuje skutečně autonomní vůlí, jeho jednání se musí vždy řídit zákonem, i když stát zastupují z jeho pověření jiné subjekty.“

*tím spíše je třeba dbát, aby stát v postavení dlužníka nesl odpovědnost za prodlení s plněním svých závazků tak jako každý jiný dlužník. Jestliže tedy pro obecného dlužníka platí, že se musí zdržet jednání mařících uspokojení věřitele, pak z ústavního principu rovnosti vyplývá, že stát jako dlužník rovněž nesmí mařit uspokojování věřitelů z pohledávek, jejichž existence byla potvrzena rozhodnutím orgánu veřejné moci (např. zbavovat se majetku vhodného k uspokojení jeho věřitelů). I proto nelze upřednostňovat postup podle zákona o převodu pozemků před plněním závazků státu vzniklých podle zákona o půdě. Co platí pro obecného dlužníka, musí platit i pro stát.*⁷¹

Shora rozebrané rozhodnutí Ústavního soudu bylo následně reflektováno i do judikatury soudů obecných (zejm. rozsudkem velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 9.12.2009, sp. zn. 31 Cdo 3767/2009).

Ze shora citované rozhodovací praxe vrcholných českých soudů lze dobře abstrahovat obecné závěry stran základních principů soukromého práva. Za prvé, z perspektivy principu rovnosti stran v soukromém právu je tedy třeba na stát hledět v zásadě stejně jako na jiné právnické osoby či osoby fyzické. Naopak, za druhé, z pohledu principu autonomie vůle se postavení státu od postavení jiných subjektů významně odlišuje.

Na základě učiněných konstatování bychom se následně měli ptát po smyslu vůli státu omezujících pravidel, neboť intence zákonodárce je jedním z hlavních výkladových prostředků právní úpravy a zároveň prostředkem pro poznání práva.

V tomto ohledu je vhodné zůstat u rozhodovací praxe soudů. Přílehlavá jsou slova Nejvyššího soudu z jeho rozsudku ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 312/2005, ve kterém se zabýval právě jedním z předmětných omezujících pravidel, a sice souhlasem Ministerstva financí ke kupní smlouvě podle § 22 odst. 3 a § 44 zákona o majetku státu v tehdejší znění.

Nejvyšší soud zde měl možnost trefně popsat důvody existujících omezujících pravidel pro jednání státu: „Z této úpravy⁷² je zřejmé, že veřejný zájem na tom, aby se státním majetkem bylo nakládáno šetrně a aby hospodaření státu nebylo zatěžováno prodejem majetku v rozporu s právními předpisy či pro stát nevýhodně, je chráněn systémem opatření, která nesměřují přímo k nabyvateli (ačkoliv se jimi může cítit být omezen, jsou to pravidla daná pro každý případ převodu a musí s nimi počítat), nýbrž korigují počínání samotných konkrétních organizačních složek státu tak, aby uvedeného účelu bylo dosaženo. Zákon

⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02.

⁷² Pozn.: tj. ustanovení § 22 odst. 3 a § 44 zákona o majetku státu v tehdejší znění.

výslovně označuje povolování výjimek, schvalování a udělování předchozího souhlasu za součást projevu vůle státu jako vlastníka a zároveň za součást právního úkonu, který ohledně svého majetku činí. Je-li samo nakládání majetkem výrazem vůle vlastníka, nikoliv výrazem výkonu veřejné moci, pak i zákonem definované součásti právních úkonů mají charakter soukromoprávní. Tento závěr je podtržen i tím, že ustanovení § 44 odst. 1, věta druhá a třetí, zákona č. 219/2000 Sb. toto „rozhodování“ vyřazuje z režimu správního řízení i soudního přezkumu a že ustanovení § 46 zákona výslovně vylučuje aplikaci předpisů o odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci na škodu vzniklou v důsledku postupů a rozhodování při hospodaření s majetkem podle tohoto zákona.“

Citované závěry Nejvyššího soudu vnášejí další světlo do rozlišování mezi soukromou a veřejnou povahou státu. Tam, kde se stát ocitá v soukromoprávní roli, na něj nepohlížíme prizmatem veřejného práva, ale přihlížíme k hlavnímu účelu, který stát a entity, které za něj jednájí musí sledovat, a tím je veřejný zájem. Jak navazuje na shora citovaná slova Nejvyšší soud dále: *„rozhodování ministerstva financí o udělení souhlasu ke kupní smlouvě podle § 22 odst. 3 a § 44 zákona č. 219/2000 Sb. není výkonem (uplatněním) veřejné moci vůči žalobci, nýbrž použitím zákonem stanoveného korektivu sloužícího tomu, aby státní vlastnictví bylo využito hospodárně a potažmo tak ku prospěchu všech subjektů, které k jeho rozšiřování či udržování přispívají odvody svých finančních prostředků.“*⁷³

Smyslem a účelem omezujících pravidel, která modifikují postavení státu v soukromoprávních vztazích je existence veřejného zájmu, kterým se jednání státu vždy řídí.⁷⁴

Stát se i v soukromoprávních vztazích vždy pohybuje na pomezí soukromého a veřejného práva. Zatímco v některých případech bude veřejnoprávní rys pro vnější pozorovatele docela skryt za clonou procesů probíhajících uvnitř státu, jindy bude zřetelně zasahovat do právního postavení druhé strany závazkového vztahu.

Státu v zásadě nelze upírat rovné postavení v soukromoprávních vztazích. Stát přitom není ve svém jednání omezen principem legality, může činit, stejně jako od něho odlišné právnické a fyzické osoby, i to, co mu není zákonem výslovně dovoleno. Na rozdíl od jiných právnických a fyzických osob však stát nemůže naplno využít principu autonomie vůle. Jeho jednání, jakkoliv není omezeno na to, co zákon dovolí, je předurčeno mezemi, které zákon stanoví.

⁷³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 312/2005.

⁷⁴ K tomu viz blíže v bodě 4.2.4. této práce.

Tyto meze jsou představovány omezujícími ustanoveními, která korigují počínání samotných konkrétních organizačních složek státu a státních organizací tak, aby bylo dosaženo cíle právní úpravy, kterým je veřejný zájem na tom, aby se státním majetkem bylo nakládáno šetrně a aby hospodaření státu nebylo pro stát nevýhodné.

2. ENTITY HOSPODAŘÍCÍ S MAJETKEM STÁTU

2.1. Vývoj v oblasti entit hospodařících s majetkem státu

Účelem krátkého historického exkurzu není zaplnit dlouhé strany práce popisem historických úprav, nýbrž položit předem základ pro pochopení širších souvislostí v následujících kapitolách.

2.1.1. Období socialistického Československa

Právní úprava majetku státu v poválečném období byla charakteristická zejména tendencí k jeho významnému zvětšení prostřednictvím znárodnovacích předpisů, a dále členěním druhů vlastnictví s preferováním státního vlastnictví jako privilegované formy tzv. socialistického vlastnictví nad ostatními druhy vlastnictví⁷⁵. Již v padesátých letech minulého století bylo rozlišováno, zda jedná při správě národního majetku organizace státního socialistického sektoru jménem státu jako vlastníka (přímá správa), nebo zda jedná organizace státního socialistického sektoru, která je právnickou osobou, přímo vlastním jménem (nepřímá správa)⁷⁶. S účinností od 1. července 1964 bylo jádro právní úpravy majetku státu, resp. tehdy přesně řečeno správy národního majetku, obsaženo v zákoně č. 109/1964 Sb., hospodářském zákoníku. Správa národního majetku byla svěřena státním organizacím, koncepce správy pak spočívala v tom, že hmotný majetek organizace spravovaly vlastním jménem, zatímco nehmotný majetek jménem státu. Až o dvě dekády později pak prostřednictvím novely hospodářského zákoníku, zákonem č. 88/1988 Sb., o státním podniku, a vyhláškou č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem, došlo k diferenciaci v režimu, kdy s majetkem státu hospodaří státní podnik, a kdy jiná státní organizace (typicky rozpočtové nebo příspěvkové organizace).⁷⁷

2.1.2. Polistopadové období

V počátku polistopadového období je podstatné zmínit ustanovení § 761 ObchZ, které stanovilo, že právo hospodaření státních organizací s majetkem státu se řídí dosavadními

⁷⁵ Konkrétně nad družstevním vlastnictvím jakožto druhým druhem socialistického vlastnictví, osobním vlastnictvím a soukromým vlastnictvím.

⁷⁶ K tomu viz § 4 vládního nařízení č. 81/1958 Sb., o správě národního majetku.

⁷⁷ HAVLAN, Petr. Majetek státu v platné právní úpravě. 3. aktualiz. a podst. dopl. vyd. Praha: Linde, 2010. Praktická právnická fakulta, s. 19 a násl.

předpisy, včetně konkrétně vyjmenovaných ustanovení hospodářského zákoníku.⁷⁸ Stěžejní právní úpravu hospodaření s majetkem státu proto v devadesátých letech minulého století, vedle vybraných ustanovení hospodářského zákoníku, který byl jinak jako celek obchodním zákoníkem s účinností od 1. ledna 1992 zrušen, tvořily zejména dvě stěžejní vyhlášky, sice vyhláška č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem a vyhláška č. 61/1986 Sb., o prozatímní správě národního majetku.⁷⁹ Právní úprava pokračovala v diferenciaci mezi státními podniky a ostatními státními organizacemi.

Základními pilíři právní úpravy do účinnosti zákona o majetku státu pak byl jednak institut „práva hospodaření“ a institut státních organizací. Zároveň je podstatné zmínit, že na rozdíl od současné právní úpravy mohla státní organizace, krom toho, že jí svědčilo právo hospodaření s majetkem státu, sama mít majetková práva, konkrétně šlo o pohledávky vzniklé z její vlastní činnosti.⁸⁰

2.1.3. Období po přijetí zákona o majetku státu

Přechodné období účinnosti dvou shora vyjmenovaných vyhlášek trvalo kupodivu celé desetiletí a bylo přerušeno až účinností zákona o majetku státu, která nastala dne 1. ledna 2001. Potřeba nové právní úpravy vycházela zejména z nevyhovující terminologie starých vyhlášek vzniklých za zcela jiných společenských poměrů. Přijetí nové právní úpravy nicméně bylo příležitostí i ke změně celé koncepce hospodaření s majetkem státu.

Důvodová zpráva⁸¹ k ZMS zkritizovala stav, ke kterému došel stát, jestliže si vytvořil speciální instituce s vlastní právní subjektivitou a delegoval na ně výkon svých majetkových práv, což ovšem znamenalo ztrátu přímého vlivu na realizaci jeho práv a roztržnění odpovědnosti z toho vyplývající.

Namísto dosavadní hegemonie státních organizací proto byla novým zákonem zavedena nová kategorie *organizačních složek státu*. Počet státních organizací byl významně zredukován, a to právě přeměnou na organizační složky státu. Některé však byly přesto zachovány s tím, že budou rušeny postupně při pokračujícím procesu transformace a privatizace. V zájmu sjednocení pravidel hospodaření s majetkem byly nicméně i státní

⁷⁸ HAVLAN, Petr. Majetek státu v platné právní úpravě. 3. aktualiz. a podst. dopl. vyd. Praha: Linde, 2010. Praktická právnická fakulta, s. 23.

⁷⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

⁸⁰ HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU, s. 17

⁸¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

organizace podřazeny režimu nového zákona.⁸² Je třeba dodat, že existence státních organizací byla zachována dodnes a slova důvodové zprávy tak zůstávají v tomto ohledu nenaplněna. Zde je třeba předeslat, že v předkládané práci, je v souladu s koncepcí zákona o majetku státu, kladen důraz na chování organizačních složek státu. Organizační složky státu jsou proto zpravidla zmiňovány namísto obecného pojmu „státní entita“. Na druhou stranu je třeba učinit výkladovou poznámku, že v souladu s ustanovením § 54 odst. 1 ZMS se státní organizace řídí zvláštními právními předpisy a těmi ustanoveními tohoto zákona, která se vztahují na organizační složky příslušné hospodařit s majetkem, a proto v zásadě platí, že kde je hovořeno jen o organizačních složkách státu, lze si na jejich místo zpravidla dosadit i kategorii státních organizací.⁸³

Zákon o majetku státu prošel od svého vzniku celou řadou novelizací.⁸⁴ Některé z nich reagují pouze na vývoj jiných částí právního řádu a mají za cíl aktualizovat ZMS v souladu s tímto vývojem⁸⁵. Podstatnou recentní novelou, kterou je třeba ovšem zvlášť vypíchnout, byl zákon č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Citovaná novela sledovala dva základní cíle, a to sice jednak zrychlení procesu nakládání s nepotřebným nemovitým majetkem státu a větší míru efektivity při využívání potřebných nemovitých věcí státu, a jednak uvedení stávajícího znění zákona do souladu s provedenou rekonstrukcí soukromého práva.⁸⁶ Podstatným aspektem novely je rovněž znatelná centralizace správy majetku státu v rukou ÚZSVM.⁸⁷

2.2. Současný stav entit hospodařících s majetkem státu

Jak bylo naznačeno, základ právní úpravy hospodaření s majetkem státu, včetně úpravy entit, které jsou příslušné k takovému hospodaření, nalezneme v zákoně o majetku státu. Základní kritérium dělení, které se v rámci studia dotčených entit hospodařících s majetkem státu nabízí, je dělení činěné podle existence či neexistence jejich právní

⁸² Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. K § 8. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

⁸³ Resp. těch státních organizací, které se řídí zákonem o majetku státu. Ke státním organizacím více viz v bodě 2.2.1. této práce.

⁸⁴ Do dne zavření rukopisu této práce byl novelizován celkem čtyřiatřicetkrát.

⁸⁵ Např. změna ZMS prostřednictvím § 52 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.

⁸⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

⁸⁷ K tomu viz blíže bod 4.4.2.4. této práce.

subjektivity. Na základě toho je třeba odlišovat dvě základní kategorie, a to sice *organizační složky státu a státní organizace*. Obecně pléduji za používání souhrnného výrazu *entita hospodařící s majetkem státu* pro tyto dvě kategorie, a to zejména s ohledem na skutečnost, že výraz *entita* pozitivní právo nespojuje s výskytem jakékoliv vlastnosti, a jde tedy o výraz s dostatečnou mírou obecnosti.⁸⁸

Zatímco organizační složky státu právní osobnost nemají, státní organizace jsou samostatnými právními osobami. Státní organizace jsou zároveň více heterogenní skupinou. V souladu s Havlanem⁸⁹ je můžeme rozdělit do tří skupin na státní příspěvkové organizace, státní podniky a na tzv. jiné státní organizace (do této zbytkové kategorie bychom mohli řadit např. i státní fondy⁹⁰, případně sem můžeme řadit i národní podnik Budějovický Budvar⁹¹).

Od entit hospodařících s majetkem státu, výše rozdělených podle existence právní subjektivity do dvou skupin, je nezbytné odlišit zcela samostatnou skupinu právnických osob veřejného práva, které hospodaří s vlastním majetkem. Typickým příkladem z této skupiny osob jsou majetkově samostatné *veřejné výzkumné instituce*, které požívají právní subjektivity a jsou upraveny ve zvláštním zákoně č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích.⁹² V této souvislosti je možné zmínit i fakt, že stát může založit či nabýt účast i v jiných právnických osobách, včetně obchodních korporací⁹³. V terminologii zákona o majetku státu se pak hovoří o tzv. *majetkových účastech státu*⁹⁴. Majetkově samostatné právní osoby nehospodaří s majetkem státu, účasti v nich jsou naopak předmětem majetkových dispozic organizačních složek státu nebo státních organizací.

⁸⁸ Ostatně v takto obecném smyslu je výraz *entita* používán kupříkladu pro účely odlišení subjektů mezinárodního práva v ustanovení § 9 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě pro označení „*entit[y], která z hlediska mezinárodního práva není státem*.“

⁸⁹ HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU, s. 20.

⁹⁰ O státních fondech lze ovšem hovořit i jako o samostatné kategorii státních organizací, viz dále v bodě 2.2.1.3. této práce.

⁹¹ Celým označením „Budějovický Budvar, národní podnik, Budweiser Budvar, National Corporation, Budweiser Budvar, Entreprise Nationale“ je zcela specifickou právní osobou, která byla založena podle zákona č. 109/1964 Sb., hospodářského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů a dnes existuje v režimu přechodných ustanovení zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Při úpravě vnitřních poměrů podniku a vztahů se zakladatelem se použijí ustanovení zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů v té míře, v jaké na ně statut zakladatele odkáže. Blíže viz: Statut č.j. 16703/2008-10000 ve znění změn č.j. 68687/2012-MZE-12142 č.j. 217567/2012-MZe-12142 [online], Budějovický Budvar, národní podnik [cit. 9.6.2019] Dostupné z: <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik>.

⁹² Blíže viz např. HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU, s. 143 a násl.

⁹³ Nikoliv však bez zákonných omezení. K tomu blíže viz v bodě 4.3.1. této práce.

⁹⁴ Viz ustanovení § 28 a násl. zákona o majetku státu.

Ačkoliv organizační složky státu budou hlavním předmětem další pozornosti v předkládané práci, není možné opomenout blíže vymezit ani kategorií státních organizací, která je z teoretického pohledu na její charakteristické rysy poměrně problematickou skupinou právnických osob.

2.2.1. Státní organizace

Státní organizace nejsou jako svébytná kategorie entit hospodařících s majetkem státu komplexně upraveny v jednom právním předpise, a to na rozdíl od organizačních složek státu, za jejichž víceméně ucelenou úpravu lze považovat zákon o majetku státu. Základní právní úpravu státních organizací sice rovněž nalezneme v naposledy jmenovaném právním předpise, nicméně dále i jinde, zejména v ZStPod nebo v zákonech upravujících jednotlivé státní fondy⁹⁵.

Jak bylo naznačeno výše, státní organizace hrály dominantní roli při nakládání s majetkem státu před přijetím zákona o majetku státu. I přes svůj problematický rys spočívající v převážné majetkové nesamostatnosti a přes některé apely odborné veřejnosti⁹⁶ ovšem nebyly ani přijetím posledně jmenovaného zákona zrušeny. Z hlediska systematiky zákona o majetku státu je nicméně zřejmé, že jsou oproti organizačním složkám státu dnes chápány jako víceméně residuální a přechodné⁹⁷ entity hospodařící s majetkem státu. Jejich postavení zákon upravuje v části páté s názvem „*Ustanovení přechodná, zrušovací a závěrečná*“ konkrétně v § 54 a násl.

Ustanovení § 54 odst. 1 ZMS nejprve stanovuje pravidlo, že předmětný zákon se vztahuje pouze na *státní příspěvkové organizace a jiné státní organizace*⁹⁸, a nikoliv na *státní*

⁹⁵ Např. zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů.

⁹⁶ Viz STUNA, Stanislav a Jiří ŠVESTKA. Proč a kdy je stát právnickou osobou, jakož i o právnické osobě vůbec. Právní rozhledy. 2007, 15(14), 499-507, kde je odkazováno i na článek autorů z roku 1999.

⁹⁷ HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU, s. 23.

⁹⁸ Viz ustanovení § 54 odst. 1 in principio zákona o majetku státu: „*Státní příspěvkové organizace zřízené, popřípadě řízené podle dosavadních předpisů ústředními orgány, okresními úřady a školskými úřady a dále Konsolidační banka Praha, státní peněžní ústav, a jiné státní organizace zřízené (založené) na základě zvláštního právního předpisu nebo zvláštním právním předpisem, které ve vztahu k majetku dosud vykonávaly právo hospodaření, popřípadě právo společného hospodaření podle dosavadních předpisů anebo které budou ještě obdobně zřízeny (založeny), (dále jen "organizace"), jsou právnickými osobami a hospodaří s majetkem (§ 8). Při tom se řídí zvláštními právními předpisy a těmi ustanoveními tohoto zákona, která se vztahují na organizační složky příslušné hospodařit s majetkem podle § 9, nejde-li o úkony vyhrazené pouze ministerstvům. Dosavadní pohledávky a jiná majetková práva organizací se pro účely tohoto zákona považují za majetek (§ 8).*“

podniky⁹⁹. Pro prvně jmenované subjekty zákon zavádí společně legislativní zkratku „organizace“, v dalším textu této práce je nicméně rozlišováno v označení jednotlivých entit podle daného kontextu. Pojem „*státní organizace*“ proto může být použit buď ve smyslu obecném, když bude pojímat i státní podniky založené podle ZStPod, státní organizace řídící se tímž zákonem a národní podnik, anebo ve smyslu užším, tak jak jej užívá ZMS a tato práce.

2.2.1.1. *Státní příspěvkové organizace*

Státní příspěvkové organizace jsou majetkově nesamostatné právnické osoby. Podle ustanovení § 55 odst. 1 zákona o majetku státu platí, že nemají vlastní majetek, pouze za podmínek stanovených tímto zákonem nabývají majetek pro stát. Důležité je, že při hospodaření s ním se v souladu s ustanovením § 54 odst. 1, věta druhá ZMS řídí i ustanoveními stejného zákona, která se vztahují na organizační složky státu příslušné hospodařit s majetkem podle § 9. V důsledku toho je třeba pamatovat, že *státní příspěvkové organizace* budou při nakládání s majetkem státu, ke kterému jim svědčí *příslušnost hospodařit*, v zásadě ve stejném režimu jako organizační složky státu. Přesto, že jsou samostatnými subjekty nevymaňují se tedy zcela z pomyslného vnitřního členění majetkové sféry státu. To například znamená, že je bude třeba oslovovat v rámci interní nabídky podle ustanovení § 19b zákona, nikoliv je považovat za třetí osoby v režimu § 21 či § 27 ZMS¹⁰⁰.

Státní příspěvkové organizace jednají v právních vztazích týkajících se majetku vlastním jménem a účastní se v těchto vztazích i řízení před soudy a jinými orgány. Zvláštní právní předpis nicméně může stanovit, že v řízeních ohledně majetku, se kterým jinak hospodaří státní organizace, vystupuje přímo stát¹⁰¹.

Příkladem státní příspěvkové organizace je Národní divadlo¹⁰² či Památník Lidice.¹⁰³

⁹⁹ Viz ustanovení § 54 odst. 1 in fine zákona o majetku státu: „*Působnost tohoto zákona se nevztahuje na státní podniky založené podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, včetně těch, které se považují za založené podle uvedeného zákona, na státní organizace, které se uvedeným zákonem v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem řídí, a na Budějovický Budvar, národní podnik. Hospodaření těchto státních organizací upravují zvláštní právní předpisy.*“

¹⁰⁰ K tomu blíže viz v části 4. této práce.

¹⁰¹ Viz ustanovení § 55 věta poslední zákona o majetku státu. V současné době nicméně není umožněno, aby organizační složka státu, kupř. ÚZSVM, státní organizaci v řízení zastupovala, a to vzhledem k právně teoretickému problému, kdyby tak *de facto* byl subjekt práva zastoupen non-subjektem. S ohledem na legislativní tendence posílit postavení ÚZSVM nelze vyloučit, že se obdobné úpravy brzy dočkáme.

¹⁰² Rozhodnutí Ministryně kultury č. 29/2012 [online], *Zřizovací listina Národního divadla* [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.narodni-divadlo.cz/uploads/assets/statut-nd-novela06032013.pdf>

¹⁰³ Rozhodnutí Ministra kultury č. 2/2018 [online], *Zřizovací listina Památníku Lidice* [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: http://www.lidice-memorial.cz/fileadmin/user_upload/doku/zrizovaci_listina/zrizovaci_listina_2018.pdf

2.2.1.2. Jiné státní organizace

Do vnitřního okruhu entit hospodařících s majetkem státu ve smyslu ZMS budou patřit i *jiné státní organizace*. Jde o sběrnou kategorii entit s právní subjektivitou, které můžeme definovat negativně tak, že jde o státní organizace, které nejsou státními příspěvkovými organizacemi, státními podniky (nebo státními organizacemi řídicími se ZStPod), ani státními fondy. V souladu s ustanovením § 54 odst. 1 ZMS mají při nakládání s majetkem státu stejný režim jako státní příspěvkové organizace. Příkladem jiné státní organizace je Národní galerie.¹⁰⁴

2.2.1.3. Státní fondy

Státní fondy jsou státními organizacemi a zároveň jsou právnickými osobami zřizovanými vždy zvláštním zákonem. Podklad pro jejich zřizování dává ustanovení § 28 odst. 1 rozpočtových pravidel. Státní fondy slouží pro finanční zabezpečení zvlášť stanovených úkolů a hospodaří s prostředky pro ně určenými. Charakteristiku státních fondů lze spatřovat v jejich přísné účelovosti. Tyšerová uvádí, že ZMS se na státní fondy použije „*podpůrně*“, aniž by však toto konstatování dále rozváděla.¹⁰⁵ S vyřčeným závěrem se nicméně dá souhlasit. Podle ustanovení § 54 odst. 1, věta druhá ZMS se státní organizace, tedy i státní fondy řídí v první řadě zvláštními právními předpisy, v druhé řadě pak ustanoveními ZMS, která se vztahují na organizační složky příslušné hospodařit s majetkem podle § 9, nejde-li o úkony vyhrazené pouze ministerstvům. V případě státních fondů, jak již bylo řečeno, zde zvláštní právní úprava bude vždy, proto aplikace ZMS bude na jejich právní vztahy skutečně podpůrná, či jinak řečeno subsidiární.

Ustanovení § 28 odst. 3 ZRP dále stanoví výslovně, že jsou-li správní výdaje státního fondu financovány z dotací ze státního rozpočtu, vztahují se na použití těchto prostředků právní předpisy upravující hospodaření organizačních složek státu.

¹⁰⁴ Podle ustanovení § 1 zákona č. 148/1949 Sb., o Národní galerii v Praze je národní galerie v Praze státní ústav, jehož úkolem je odborně shromažďovati a spravovati malířská, sochařská a grafická díla domácího i cizího umění, o nich vědecky bádati a činiti je přístupnými veřejnosti. Její statut pak ovšem stanoví, že má postavení státní příspěvkové organizace, Rozhodnutí Ministra kultury č. 9/2018 [online], *Statut Národní galerie v Praze v úplném znění* [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: https://www.ngprague.cz/userfiles/files/statut-ng_2018_05_25.pdf

¹⁰⁵ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 49.

Zvláštností státních fondů oproti jiným státním organizacím je skutečnost, že mohou disponovat vlastním majetkem (viz např. ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 211/2000 Sb.¹⁰⁶).

Státní fondy jsou nezaměnitelně identifikovatelné, neboť jejich název ze zákona musí obsahovat označení "státní fond". Příkladem státního fondu je Státní fond kinematografie zřízený zákonem č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizi).¹⁰⁷

2.2.1.4. Státní podniky

Majetkově nesamostatnými právníckými osobami jsou i státní podniky¹⁰⁸, na které se zákon o majetku státu nepoužije a které se řídí ZStPod, případně některé z nich residuálně ještě zákonem č. 111/1990 Sb., o státním podniku^{109,110}.

Počet státních podniků v České republice byl zásadně redukován procesem privatizace podle ZPřMaj¹¹¹, některé státní podniky byly rovněž odstátněny v důsledku přechodu některých práv na kraje a obce.¹¹²

Na rozdíl od státních příspěvkových organizací mají státní podniky alespoň pojmově *právo hospodařit s majetkem státu*, aniž by tato vlastnost ovšem měla znatelný praktický přesah krom terminologického zmatení.¹¹³

Právní úprava státního podniku se nakládáním s majetkem státu (který, má-li k němu právo hospodaření státní podnik, se označuje jako „majetek podniku“¹¹⁴) zabývá poměrně obsáhle. Mimo jiné se stanoví přísnější režim nakládání s tzv. „určeným majetkem“, který

¹⁰⁶ Zákon o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁷ Statut Státního fondu kinematografie [online], [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://fondkinematografie.cz/assets/media/files/Honza/Zmena%20Statutu%20Státn%C3%ADho%20fondu%20kinematografie%20ze%20dne%203.%20května%202017.pdf>

¹⁰⁸ Viz ustanovení § 1 odst. 2 ZStPod.

¹⁰⁹ Druhým jmenovaným zákonem se řídí státní podniky, které jejich zřizovatel ve smyslu ustanovení § 20 odst. 1 nového ZStPod do šesti měsíců ode dne jeho účinnosti nepřizpůsobil zakládací listinu a složení dozorčí rady tomuto zákonu a nezaslal návrh na zápis změny v obchodním rejstříku a zakládací listinu příslušnému soudu, který vede obchodní rejstřík, v němž je podnik zapsán. Prakticky jde o skupinu státních podniků v konkurzu, případně v likvidaci.

¹¹⁰ Na státní podniky v režimu zákona č. 111/1990 Sb. dopadne působnost ZMS (viz § 54 odst. 1 a contrario), a to včetně ustanovení § 55b, které se přímo týká postupu při jejich likvidaci.

¹¹¹ Viz bod 3.3.3 této práce.

¹¹² HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU, s. 20.

¹¹³ Viz ustanovení § 1 odst. 2 ZStPod.

¹¹⁴ Viz ustanovení § 2 odst. 8 ZStPod.

zakladatel označuje v zakládací listině a který se zapisuje i do obchodního rejstříku.¹¹⁵ Dále zákon stanoví, že za své dluhy odpovídá státní podnik (pouze) majetkem podniku¹¹⁶, přičemž podnik neručí za dluhy státu a stát neručí za dluhy podniku.¹¹⁷ Sankcí za nedodržení předepsaného schválení zakladatele k právnímu jednání státního podniku je neplatnost takového jednání¹¹⁸.

Státní podnik jedná v právních vztazích týkajících se majetku podniku a účastní se řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku podniku včetně řízení o určení, zda tu je nebo není vlastnické právo státu k majetku podniku (§ 16 odst. 2 ZStPod).

Příkladem státního podniku je DIAMO, státní podnik, se sídlem ve Stráži pod Ralskem, který realizuje zahlazování následků hornické činnosti po těžbě uranu, rud a části uhelného hornictví v České republice.¹¹⁹

2.2.2. Organizační složky státu

Organizační složky státu nejsou právními osobami, v důsledku toho nelze mít pochyb ani o jejich majetkové nesamostatnosti, která je logicky odvoditelná z jejich nezpůsobilosti mít jakákoliv práva či povinnosti. Organizační složky státu lze vymezit jako útvary organizačního charakteru¹²⁰, zároveň jako typické jednatelské entity státu (§ 3 odst. 2 věta druhá ZMS).

Zákon o majetku státu organizační složky státu vymezuje výčtem, podle kterého jimi jsou 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 a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo tento zákon. Pouze *obdobné postavení* jako organizační složka státu má Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu.

Co se týče odkazu na další organizační složky státu, o kterých mluví přímo zákon o majetku státu, mají se tím na mysli bývalé státní rozpočtové organizace zřízené zvláštním

¹¹⁵ Viz ustanovení § 2 odst. 9 a § 17 odst. 2 ZStPod.

¹¹⁶ Viz ustanovení § 16 odst. 5 ZStPod.

¹¹⁷ Viz ustanovení § 3 odst. 2 ZStPod.

¹¹⁸ Viz ustanovení § 16 odst. 3 ZStPod.

¹¹⁹ DIAMO, státní podnik, Stráž pod Ralskem [online], *Profil podniku* [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.diamo.cz/cs/profil-podniku>

¹²⁰ HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU, s 18.

právním předpisem (včetně ministerstev a jiných správních úřadů a orgánů státu, hospodařících s rozpočtovými prostředky) nebo zřízené, popřípadě řízené podle dosavadních předpisů ústředními orgány, okresními úřady a školskými úřady, jakož i Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad pro zahraniční styky a informace a státní organizace Správa úložišť radioaktivních odpadů, které se dnem nabytí účinnosti ZMS staly podle jeho § 51 organizačními složkami státu.¹²¹

Kromě výslovně vyjmenovaných organizačních složek státu zákonodárce počítá zejména s tím, že další mohou vznikat přímo ze zákona.

Zákon dále uděluje kreační pravomoc ministerstvům, která k plnění úkolů v rámci své působnosti mohou též zřizovat organizační složky státu. Samotné ministerstvo pak vystupuje vůči nové organizační složce státu v pozici zřizovatele. Ke zřízení organizační složky státu je nicméně třeba předchozího souhlasu Ministerstva financí. Pokud jde o formu zřízení, ministerstvo postupuje vydáním písemného opatření podle ustanovení § 20 ZMS. Opatření obsahuje zřizovací listinu a zároveň je jím vymezen majetek státu, k němuž organizační složce státu náleží příslušnost hospodařit. Zatímco ostatní organizační složky státu jsou účetními jednotkami pouze, stanoví-li to výslovně zákon, organizační složky státu zřízené ministerstvy jsou účetními jednotkami vždy. Zřizovatel organizační složky státu má vůči ní významné kompetence, kromě toho, že schvaluje její účetní závěrku (§ 5a odst. 1), si může např. zcela nebo zčásti vyhradit schvalování při úplatném převodu hmotné nemovité věci nebo práva stavby (§ 12 odst. 6)¹²². K souhlasu pronajímající organizační složky s přenecháním věci nájemcem do podnájmu zákon schválení zřizovatele přímo vyžaduje (§ 27 odst. 5). Zřizovatel může organizační složku rovněž svým opatřením zrušit (§ 5 odst. 2).

Lze tedy shrnout, že podle způsobu svého vzniku existují čtyři kategorie organizačních složek státu; organizační složky státu prohlášené přímo zákonem o majetku státu, organizační složky státu přeměněné z bývalých státních rozpočtových organizací, organizační složky státu vzniklé přímo ze zvláštního zákona a organizační složky státu zřízené ministerstvy.

Bez ohledu na způsob jejich vzniku bude pro všechny organizační složky státu platit, že jsou podle pravidel vymezených v zákoně o majetku státu oprávněny jednat za stát v rozsahu daném především majetkem státu, ke kterému jim *přísluší hospodaření*¹²³.

¹²¹ PLÍVA, Stanislav. Hospodaření s majetkem státu. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Beck, 2004. Právo a hospodářství, s. 7.

¹²² To platí i o jiných jednáních zřízených organizačních složek, viz např. ustanovení § 22 odst. 7 či § 36 ZMS.

¹²³ Viz ustanovení § 7 ZMS.

2.2.3. Entity nehospondařící s majetkem státu

Alespon krátce je třeba zmínit některé další entity, které by mohly na první pohled, zejména z důvodu využívání veřejných prostředků být podezírány z toho, že rovněž hospodaří s majetkem státu, kterým však taková působnost nenáleží.

S majetkem státu nehospondaří právnické osoby *sui generis* zřízené zvláštními zákony jako kupř. Česká televize zřízená zákonem č. 483/1991 Sb., o České televizi, či Český rozhlas zřízený zákonem č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu.

S majetkem státu nehospondaří ani stavovské komory. Kupříkladu zákonem č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, byly zřízeny jmenované stavovské komory, které jsou samosprávnými nepolitickými stavovskými organizacemi sdružujícími všechny lékaře, stomatology a lékárníky zapsané v seznamech vedených komorami. Komory hospodaří s vlastním majetkem.

Zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, upravuje postavení resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťoven, souhrnně označovaných jako zaměstnanecké pojišťovny. Ve smyslu § 11 zákona č. 280/1992 Sb. zaměstnanecká pojišťovna hospodaří s vlastním majetkem a s majetkem jí svěřeným. Stejně tak kupř. Všeobecná zdravotní pojišťovna zřízená zákonem č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky podle § 3 dotčeného zákona hospodaří s vlastním majetkem a s majetkem jí svěřeným.

Zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, upravuje mj. způsob zřízení, vznik, činnost a způsob zrušení a zánik veřejné výzkumné instituce. Veřejná výzkumná instituce je naposledy citovaným zákonem vymezena jako právnická osoba, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkum, včetně zajišťování infrastruktury výzkumu, vymezený zákonem o podpoře výzkumu, vývoje a inovací¹²⁴. Dále se zdůrazňuje, že veřejná výzkumná instituce svou hlavní činností zajišťuje výzkum podporovaný zejména z veřejných prostředků a v souladu s podmínkami pro poskytování veřejné podpory. Zřizovatelem veřejné výzkumné instituce může být buď stát, nebo územní samosprávný celek, přičemž platí, že jménem státu¹²⁵ nemohou funkci zřizovatele plnit jakékoliv organizační složky státu, nýbrž

¹²⁴ Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací).

¹²⁵ Jde o příklad nedůslednosti v českém právním řádu. Zatímco zákonodárce reagoval novelou ZMS na změnu koncepce (ne)svěprávnosti právnické osoby tím, že podle účinného znění zákona o majetku státu organizační složka státu jedná za stát, zde v zákoně č. 341/2005 Sb. přetrvává koncepce jednání jménem státu.

pouze ministerstvo, jiný ústřední orgán státní správy nebo Akademie věd České republiky. Veřejná výzkumná instituce je majetkově samostatnou právnickou osobou. Zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve vztahu k majetku státu pouze ukládá, že vykonává-li jménem České republiky funkci zřizovatele organizační složka státu, může být do veřejné výzkumné instituce vložen pouze takový majetek státu, se kterým je tato organizační složka státu příslušná hospodařit a který je nezbytný k zajištění účelu, pro který je veřejná výzkumná instituce zřizována. Zákon následně obsahuje vlastní úpravu hospodaření veřejné výzkumné instituce (§ 21 a násl.).

I přes svůj veřejný charakter nejsou logicky s majetkem státu oprávněny hospodařit entity zřizované územními samosprávnými celky jako jsou jejich organizační složky, příspěvkové organizace, obchodní společnosti, ústavy, školské právnické osoby či již zmíněné veřejné výzkumné instituce (srov. § 23 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). Netřeba zvláště zdůrazňovat, že s majetkem státu nehospodaří ani samy územní samosprávné celky.

Konečně, s majetkem státu v žádném případě nehospodaří ani jiné právnické osoby zřizované státem, jako například obchodní korporace. I přesto nejsou právnické osoby s majetkovou účastí státu zcela oproštěny od veřejného prvku dotýkajícího se jejich právního postavení. Za příklad můžeme dát skutečnost, že podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. a) ZZVZ, je zadavatelem i osoba, která k úhradě nadlimitní nebo podlimitní veřejné zakázky použije více než 200.000.000,- Kč, nebo více než 50 % peněžních prostředků, poskytnutých z rozpočtu veřejného zadavatele. Na základě toho lze zastávat i takový výklad, že finanční prostředky vložené státem do základního kapitálu akciové společnosti s majetkovou účastí státu mohou z takové společnosti učinit veřejného zadavatele.¹²⁶

2.2.4. Entity s významnějším postavením při hospodaření s majetkem státu

Ministerstvo financí

Podle § 4 odst. 1 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, je Ministerstvo financí ústředním orgánem státní správy pro hospodaření s majetkem státu a privatizaci majetku státu. Vzhledem k tomu je Ministerstvo financí i věcným gestorem zákona o majetku státu a na základě § 65 odst. 1 ZMS je zmocněno k tomu, aby prováděcím právním předpisem

¹²⁶ K dalším specifikům obchodních korporací s majetkovou účastí státu viz kupř. v kapitole 3.2. této práce.

stanovilo podrobnější úpravu pro podání žádosti o předchozí souhlas se zřízením organizační složky a náležitosti zřizovací listiny (§ 4 odst. 2), rozsah údajů potřebných pro účely oznámení vzniku, změny nebo zániku organizační složky (§ 5 odst. 3) či pravidla o náležitostech zápisů, podmínky úplatného nebo bezúplatného nakládání s majetkem a další pravidla nakládání s majetkem a jiného právního jednání (§ 19 odst. 1), atd.

Významná je zejména metodická činnost Ministerstva financí, která je úzce navázána na jeho postavení gestora ZMS. Ministerstvo financí má rovněž významnou roli při kontrole hospodaření s majetkem státu.¹²⁷ V neposlední řadě je Ministerstvo financí entitou se značnou aprobační kompetencí.¹²⁸

Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových

S účinností ke dni 1. července 2002 byl zákonem č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, zřízen ÚZSVM jako organizační složka státu a účetní jednotka, jejímž zákonem vymezeným předmětem činnosti je jednání v řízení před soudy, rozhodci nebo stálými rozhodčími soudy, správními úřady a jinými orgány, zpracovávání právních stanovisek a plnění dalších úkolů stanovených zvláštními právními předpisy a naposledy citovaným zákonem. Zřízení ÚZSVM bylo úzce navázáno na zrušení dosavadních okresních úřadů. Původně počítal věcný návrh zákona s tím, že bude navázáno na prvorepublikovou tradici finanční prokuratury, toto označení, stejně jako koncepční pojetí bylo ovšem následně v průběhu legislativního nahrazení, jak vyplývá z výše uvedeného.¹²⁹

Plíva hovoří celkem o čtyřech hlavních rolích ÚZSVM, a to sice o jednání v řízeních před soudy, rozhodčími orgány, správními úřady a jinými orgány, o zpracování právních stanovisek, o hospodaření s majetkem státu a o zastupování obcí.¹³⁰ Vzhledem k vývoji právní úpravy pak Tyšerová¹³¹ hovoří o jeho dalších rolích, z nichž je na místě vypíchnout zejména dislokační činnost¹³², která je úzce navázána na vedení CRAB. Lze konstatovat, že od vzniku ÚZSVM nabyla vedle jednání v příslušných řízeních nejvíce na důležitosti jeho role jakožto správce vymezeného majetku státu. Právní úprava, zejména od novely zákona o majetku státu

¹²⁷ Viz bod 5.4.1. této práce.

¹²⁸ Viz kupř. bod 4.4.3.4. této práce.

¹²⁹ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 160-161.

¹³⁰ PLÍVA, Stanislav. Hospodaření s majetkem státu. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Beck, 2004. Právo a hospodářství, s. 206 a násl.

¹³¹ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 164 a násl.

¹³² Tedy činnost související s umisťováním státních institucí do konkrétních administrativních budov.

č. 51/2016 Sb., totiž zřetelně tenduje k centralizované správě nemovitého majetku, a to právě v rukou ÚZSVM.¹³³

2.3. Příslušnost hospodařit s majetkem státu

K organizačním složkám státu a státním organizacím se váže specifický institut *příslušnosti hospodařit*¹³⁴ s majetkem státu. Pouze těmto dvěma výše uvedeným typům entit¹³⁵ může příslušnost hospodařit s majetkem státu náležet. Je tedy vyloučeno, aby s určitým majetkem státu byl příslušný hospodařit někdo jiný než státní organizace nebo organizační složka státu.¹³⁶

Lze konstatovat, že zákonodárce institutem příslušnosti hospodařit překlenuje nedostatek právní osobnosti u organizačních složek státu. Organizační složce státu jakožto subjektu nepoživajícímu právní osobnosti nemůže svědčit vlastnické právo. Takový subjekt *per definitionem* vlastně není způsobilý k tomu mít jakékoliv subjektivní právo či povinnost. Právním subjektem, který má právo, např. právo vlastnické, je vždy stát. Avšak stát, tedy v soukromoprávním styku právnická osoba, která nemá žádný statutární orgán, musí nějak *de facto* se svým majetkem hospodařit. Proto právní úprava umožňuje nakládání s majetkem státu jeho organizačním složkám, a to právě prostřednictvím institutu *příslušnosti hospodařit*.

Zabýváme-li se obsahem citovaného institutu, pak z absence právní osobnosti organizačních složek státu plyne, že se nemůže jednat o subjektivní právo. Jde o jistou převodní páku mezi právním subjektem, kterému subjektivní právo svědčí a jeho organizační složkou, která za tento subjektu právně jedná. Nejde však o pouhé zákonné zmocnění adresované organizační složce státu, neboť příslušnost hospodařit je obsahově mnohem širší. Organizační složka je při nakládání s majetkem v zásadě nezávislá na pokynech státu jako takového (respektive není zde subjekt, který by ji při tom úkoloval¹³⁷). Organizační složka je na druhou stranu ve své nezávislosti omezena zákonem, zejména zákonem o majetku státu

¹³³ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 162.

¹³⁴ Zákon o majetku státu používá jak tvar „*příslušnost hospodařit*“, tak „*příslušnost k hospodaření*“. Pravdou je, že část věnovaná státním organizacím hovoří důsledněji pouze o „*příslušnosti hospodařit*“, nicméně z hlediska obsahu těchto pojmů mám za to, že je lze v této práci používat v zásadě *promiscue*, a to jak pro organizační složky státu, tak pro státní organizace.

¹³⁵ S výjimkou specifické situace, kdy bude příslušnost náležet zřizovateli organizační složky státu, nerozhodl-li v souvislosti s jejím zánikem o jiném způsobu naložení s předmětným majetkem (§ 9 odst. 1 ZMS)

¹³⁶ HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU, s. 61.

¹³⁷ S výjimkou případů, kdy určitou ingerenci může učinit vláda, viz kupř. ustanovení § 23 ZMS.

a výše zmíněnými zvláštními zákony.¹³⁸ Havlan¹³⁹ hovoří o obsahu *hospodaření s majetkem* státu tak, že jde o držbu, užívání a z části i požívání majetku státu a činění právních dispozic s tímto majetkem. Když první tři uvedené aspekty považuje za součást hospodaření s majetkem státu (*stricto sensu*) a poslední aspekt za součást nakládání s majetkem státu.¹⁴⁰ Tyšerová¹⁴¹ pak uvádí, že příslušnost k hospodaření s majetkem státu není totožná s faktickým hospodařením s majetkem, příslušnost hospodařit totiž obnáší výkon všech práv a povinností vlastníka – státu vážících se k majetku, ke kterému příslušnost k hospodaření platně vznikla, a které vyplývají z obecných právních předpisů, jsou stanoveny obecnou právní úpravou hospodaření s majetkem státu nebo je upravují zvláštní právní předpisy pro tuto oblast.

Stav, kdy organizační útvary právnické osoby za ni relativně samostatně jednájí, mají každý přesně vymezený objem majetku, s nímž nakládají jednak uvnitř mezi sebou, jednak navenek ve vztahu vůči třetím osobám, zatímco sama právnická osoba bez nich (případně bez jiných entit) *de facto* se svým majetkem nakládat nemůže, je velice specifický a zavdává otázky o samotné podstatě právní subjektivity dané specifické právnické osoby¹⁴². Lze-li na jedné straně pochybovat o úplnosti právní subjektivity této právnické osoby, lze zároveň i na straně druhé uvažovat o tom, zda některé rysy právní subjektivity nemohou ulpívat i na oněch organizačních subjektech, které *de facto* právní subjektivitu právnické osoby uvádějí v život. Na základě těchto myšlenek hovoříme o tzv. koncepci či teorii dělené subjektivity státu.¹⁴³

2.4. Teorie dělené subjektivity státu

Specifičnost postavení a role organizačních složek státu, tedy skutečnost, že nejsou pouhými zástupci státu jakožto jedné jediné právnické osoby, nalezla reflexi v judikatuře vyšších soudů. Jakkoliv spory přímo se dotýkající vnitřního členění státu velice zřídka kdy

¹³⁸ Blíže viz ŠTANCL, Michal. Problematická místa právní úpravy majetkových účastí státu v obchodních korporacích. *Soukromé právo*. Praha: Wolters Kluwer. 2016, č. 9.

¹³⁹ HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU, s. 59.

¹⁴⁰ Havlan tedy nehovoří v tomto smyslu o institutu *příslušnosti hospodařit s majetkem státu*, nýbrž o institutu *hospodaření s majetkem státu*, který ovšem dále rozlišuje na část (opět) *hospodaření* a část *nakládání*. K rozlišení mezi hospodařením a nakládáním dále viz kapitola 4.1. této práce.

¹⁴¹ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 39.

¹⁴² Jak bylo ostatně rozebráno v předchozí části této práce.

¹⁴³ Blíže též viz: ŠTANCL, Michal. Teorie dělené subjektivity státu ve světle judikatury. *Soukromé právo*. Praha: Wolters Kluwer. 2019, č. 1.

vyvrcholí předložením věci soudnímu orgánu, pokud se tak v minulosti stalo, soudní praxe významně přispěla k výkladu uplatňování subjektivity státu skrze jeho organizační složky.

2.4.1. Zavedení teorie dělené subjektivity státu

K velmi zajímavému výkladu dospěl Nejvyšší soud nejprve ve svém rozhodnutí sp. zn. 33 Cdo 181/2011 ze dne 28. 6. 2012.

Podkladem pro jeho rozhodování byl spor mezi dvěma organizačními složkami státu pramenící ze zápisu¹⁴⁴, který založil určitá kvazi¹⁴⁵ práva na plnění jedné organizační složky státu vůči druhé organizační složce státu. Ministerstvo obrany zapůjčilo Ministerstvu financí určité nebytové prostory, přičemž součástí celého vztahu byla i dohoda o odvozu odpadu a o dodávce elektrické energie, pitné vody a tepla, kdy Ministerstvo obrany platilo za uvedené média dodavatelům a následně příslušné částky přeúčtovalo Ministerstvu financí (resp. Generálnímu ředitelství cen, které se co do předmětného vztahu stalo právním nástupcem Ministerstva financí). Předmětem sporu se pak konkrétně stala opožděná platba Generálního ředitelství cel, a otázka, zda na základě této opožděné platby vzniklo Ministerstvu obrany kvazi právo na úrok z prodlení. Ministerstvo obrany se celou věc rozhodlo řešit podáním občanskoprávní žaloby k obecnému soudu.

Ze zveřejněného judikátu Nejvyššího soudu lze vyčíst, že druhoinstanční soud spor vyřešil na základě očividné námítky žalované, České republiky – Generálního ředitelství cel, sice že domáhání se práva na plnění ze zápisu uzavřeného mezi dvěma organizačními složkami státu, tedy subjekty nepožívajícími právní subjektivity, není občanskoprávním sporem, k jehož rozhodování by byl příslušný soud. Nakládá se tu s majetkem uvnitř jediného subjektu práva, kterým je stát. Odvolací soud proto řízení zastavil.

Poté, co Česká republika – Ministerstvo obrany napadla rozsudek odvolacího soudu dovoláním, došlo ovšem k tomu, že Nejvyšší soud do své judikatury zcela nově přijal tzv. teorii dělené subjektivity státu.

Nejvyšší soud sice nezpochybil, že situace, kdy na straně sporných stran vystupuje stejný subjekt, ať už od samého počátku nebo v důsledku procesního nástupnictví, představuje nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit, a pro který tedy musí být řízení zastaveno. Na druhou stranu ale v daném konkrétním případě Nejvyšší soud dospěl k závěru, který je

¹⁴⁴ K institutu zápisu blíže viz v bodě 4.4.2.1. této práce.

¹⁴⁵ Organizační složka státu není *per definitionem* způsobilá k tomu mít práva nebo povinnosti. K tomu blíže viz bod 2.2.2 této kapitoly.

vhodné odcitovat: „Konstrukce dělené subjektivity státu [...] vylučuje, aby na stát bylo v právních vztazích týkajících se hospodaření (nakládání) s jeho majetkem prostřednictvím organizačních složek státu nahlíženo jako na kompaktní a vnitřně splývající celek. Se zřetelem k povaze právního vztahu mezi organizačními složkami [...] je namístě uzavřít, že uvedeným nedostatkem řízení netrpí.“¹⁴⁶

Tím vlastně Nejvyšší soud posvětil specifčnost entit, kterými jsou organizační složky státu. Jakkoliv tyto složky nejsou samostatnými právními osobami, nelze na ně ovšem nahlížet ani jako na pouhá vnitřní oddělení státu.

Jaké úvahy Nejvyšší soud k formulaci shora uvedené věty dovedly? Soud nejprve konstatoval, že organizační složky státu hospodaří s částmi majetku státu, ale nejen to, rovněž s těmito jednotlivými částmi majetku i nakládají, a to jednak ve vztahu ke třetím subjektům, jednak i mezi sebou navzájem. Tyto dvě modalities nakládání přitom vyplývají přímo ze zákona o majetku státu. V další části odůvodnění pak Nejvyšší soud akcentoval, že k druhému typu nakládání s majetkem státu, tj. k nakládání mezi jednotlivými organizačními složkami státu navzájem dochází za pomoci institutu zápisu, což je „specifický majetkový instrument založený na souhlasném projevu vůle zúčastněných organizačních složek státu“.

Je sice třeba mít na mysli, že organizační složky státu nedisponují ve vztahu k majetku právem, nýbrž pouze příslušností hospodařit s ním. Nicméně na zápis, resp. na jeho obsah se použijí ustanovení právních předpisů (konkrétně občanského zákoníku) upravující konkrétní smluvní typ, který je konkrétnímu zápisu nejvíce podobný. To ovšem jiným slovy v podstatě znamená, že ačkoliv mezi dotčenými entitami nevznikají práva a povinnosti, musí zde vznikat vztah nižší úrovně, tvořený kvazi právy a kvazi povinnostmi.¹⁴⁷

Ve sporném případě, který Nejvyšší soud řešil, šlo, připomeňme, o zápis o odvozu odpadu a zápis o dodávce elektrické energie, pitné vody a tepla. Soud takové jednání kvalifikoval jako „zákonem povolený způsob ‚volní‘ dispozice s peněžními prostředky mezi organizačními složkami státu“¹⁴⁸. Zejména však takový postup, tj. uzavření zápisu, které v zásadě odpovídá uzavření smlouvy mezi dvěma subjekty práva, odlišil od přesunu finančních prostředků v rámci státního rozpočtu podle rozpočtových pravidel. Nejvyšší soud konstatoval, že pokud zákon o majetku státu nestanoví jinak, řídí se stát při výkonu

¹⁴⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 33 Cdo 181/2011.

¹⁴⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 33 Cdo 181/2011.

¹⁴⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 33 Cdo 181/2011.

vlastnického práva a výkonu oprávnění z pohledávek a jiných majetkových práv státu¹⁴⁹ obecnými předpisy soukromého práva.

Dále pak Nejvyšší soud dospěl k závěru, že příslušnosti jedné složky hospodařit s pohledávkou státu odpovídá „závazek druhé organizační složky předmětný dluh odpovídající pohledávce splnit,“ pročež „svým obsahem odpovídá vztah organizačních složek státu závazkovému právnímu vztahu podle části osmé občanského zákoníku (pozn. č. 40/1964 Sb.).“¹⁵⁰

Konečně tedy, vzhledem k tomu, že Ministerstvo obrany jako „věřitelská organizační složka státu“ je povinna evidovat pohledávku ve svém účetnictví a zejména ji vymáhat, a s ohledem na to, že vztah založený zápisem mezi jednotlivými organizačními složkami státu je „obsahově obdobný“ se vztahem závazkovým, „musí být právu vykonávanému ‚věřitelskou‘ organizační složkou státu obdobně poskytnuta ochrana, přičemž ‚orgánem, který povolán k ochraně práva, je soud.“¹⁵¹

Ačkoliv závěru, že v případě majetkového sporu dvou organizačních složek státu by měl být orgánem povolaným k jeho řešení soud lze přitakat, s dílčími formulacemi soudu uvedenými výše již tak zcela souhlasit nelze.

Nejvyšší soud v postupu své argumentace totiž, alespoň z gramatického pohledu, zcela setřel rozdíl mezi příslušností hospodařit s majetkem státu a právem k majetku státu. Jak již bylo výše konstatováno, organizační složka státu nemůže být za žádných okolností nositelem práva ani povinnosti. Terminologicky je proto nesprávné tyto kategorie organizačním složkám státu připisovat. Pro neexistenci obecnějších výrazů nezbývá než hovořit o *kvazi právu*, *kvazi povinnosti* a *kvazi právním vztahu*. Taková terminologická důslednost přitom zřejmě není zbytná, neboť různé entity hospodařící s majetkem státu mají různý rozsah oprávnění k tomuto majetku a řídí se různými ustanoveními právních předpisů, promiskuitní užívání odborných termínů by v zásadě znemožnilo těmto odlišnostem právní úpravy správně porozumět.

Lze každopádně uzavřít, že Nejvyšší soud svým rozhodnutím sp. zn. 33 Cdo 181/2011 zavedl do českého právního řádu teorii dělené subjektivity státu spočívající v konstatování, že v právních vztazích, do kterých stát vstupuje, není kompaktním celkem.

¹⁴⁹ Dnes s ohledem na tzv. široké pojetí věci v občanském právu není nezbytné činit rozdíl mezi těmito kategoriemi a lze hovořit souhrnně o vlastnickém právu.

¹⁵⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 33 Cdo 181/2011.

¹⁵¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 33 Cdo 181/2011.

Závěry z citovaného rozsudku pak Nejvyšší soud nepřímou potvrdil i ve svém usnesení sp. zn. 29 Cdo 4473/2014 ze dne 14.7.2016, v němž se sice soud zabýval primárně otázkou totožnosti skutku ve dvou řízeních, ve kterých však stát zastupovaly dvě odlišné organizační složky státu (a to navíc z jiných důvodů), ale kde měl soud možnost potvrdit, že „[v] usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. června 2012, sp. zn. 33 Cdo 181/2011 [...] Nejvyšší soud posuzoval otázku pravomoci soudu ve sporu o peněžité plnění mezi dvěma organizačními složkami státu.“ Jak víme, soud takovou pravomoc dovodil.

V duchu shora konstatovaného tvrzení, že v oblasti nakládání s majetkem státu chybí velice často žalobce, který by zavedl k činnosti soudního soukolí, jež by pomohlo ve výkladu dotčených právních norem, následovala nějaká doba, kdy se vyšší soudy teorií dělené subjektivity nezabývaly. Aby následně přišla otočka, která předchází vyřčené právní věty významně pozměnila.

2.4.2. Omezení významu teorie dělené subjektivity státu

Odvrat od teorie dělené subjektivity státu, alespoň ve výše předestřené rozsahu, nastal na základě rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 2764/2016 ze dne 12.4.2017. Posledně jmenovaný judikát byl nicméně do značné míry inspirován, možná překvapivě, rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015 sp. zn. 7 As 95/2015, kterému je proto třeba věnovat se přednostně.

Dalo se předvídat, že soudem vyřčená věta: „*Konstrukce dělené subjektivity státu [...] vylučuje, aby na stát bylo v právních vztazích týkajících se hospodaření (nakládání) s jeho majetkem prostřednictvím organizačních složek státu nahlíženo jako na kompaktní a vnitřně splývající celek,*“¹⁵² nemůže obstát bez dalších modifikací ve všech případech, kde před civilním či administrativním soudem přijde na přetřes problematika právního postavení organizačních složek státu.

Ukázková situace, pro kterou byla shora citovaná právní věta příliš široce formulovaná, nastala v řízení, které vyvrcholilo shora citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Žalobce, voják z povolání, v tomto případě napadl žalobou na zrušení rozhodnutí žalovaného, České republiky – Ministerstva obrany, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí náčelníka Vojenské police. Naposledy zmíněným rozhodnutím byl žalobce zavázán k úhradě škody vzniklé údajně Ministerstvu obrany

¹⁵² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 33 Cdo 181/2011.

zaplacením odvodu za porušení rozpočtové kázně a příslušného penále do státního rozpočtu, neboť dle zjištění uvedených v rozhodnutí náčelníka Vojenské policie byl právě žalobce spoluzodpovědný za vytýkané porušení a v souvislosti s tím i za vznik škody spočívající v zaplaceném odvodu.

Při rozboru jednotlivých elementů nezbytných pro dovození existence povinnosti k náhradě škody brzy vyplynulo, že zásadním bude posouzení otázky, zda je dána samotná škoda na straně žalovaného.

Nejvyšší správní soud nejprve vyšel z toho, že „[z]a škodu je v souladu s obecným vnímáním tohoto pojmu napříč právními odvětvími i pro účely citovaného ustanovení (Pozn. M.Š.: ustanovení § 101 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání) nutno považovat újmu, která nastala v majetkové sféře poškozeného, je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi, a lze ji napravit - nedochází-li k naturální restituci - poskytnutím majetkového plnění, především peněz).“¹⁵³

Otázkou proto bylo, zda ke shora uvedeným způsobem vymezené škodě došlo, nebo přesněji, kdo by měl být poškozeným, který takovou škodu utrpěl. Do rozhodování Nejvyššího správního soudu příslušné správní orgány, i prvoinstanční soud dospěly, opírajíce se právě o teorii dělené subjektivity státu, k tomu, že organizační složku státu Ministerstvo obrany je pro účely majetkových vztahů nutné považovat za relativně samostatný subjekt, jemuž taková majetková újma vznikla.

Nejvyšší správní soud shora přednesené právní hodnocení skutkové situace nesdílel. Nejprve sice zrekapituloval závěry Nejvyššího soudu z rozsudku sp. zn. 33 Cdo 181/2011 ze dne 28. 6. 2012, nicméně tyto závěry dále zasadil do kontextu posuzovaného případu: „V první řadě smyslem uvedené koncepce (Pozn. M.Š.: tj. koncepce dělené subjektivity státu) bylo postihnout vztahy soukromoprávního charakteru uvnitř státu, mezi jeho různými organizačními složkami, a poskytnout mechanismus nápravy protiprávního jednání v rámci těchto vztahů. Organizační složky státu totiž mohou společně vstupovat do vztahů obdobným závazkovým vztahům vznikajícím ze smluv. Nakládání s majetkem mezi organizačními složkami státu navzájem se uskutečňuje na základě zápisu dle ust. § 19 zákona o majetku České republiky. Nejvyšší soud České republiky proto v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že tyto vztahy mají soukromoprávní charakter a orgánem povolaným k ochraně práv z těchto vztahů je soud.“¹⁵⁴

¹⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015 sp. zn. 7 As 95/2015.

¹⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015 sp. zn. 7 As 95/2015.

Nejvyšší správní soud dále uvedl, že na druhou stranu však „[v] *případě vztahu, jehož obsahem je regresní nárok dle ust. § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání, se však jedná o veřejnoprávní vztah mezi státem na jedné straně a samostatným subjektem, který není součástí státu, na straně druhé. Nejedná se tedy o vztahy uvnitř státu, nýbrž vystupování státu navenek vůči třetí osobě. Jakkoliv se uvnitř jediné entity mohou odvíjet určité vztahy mezi různými složkami této entity, do vnějších vztahů standardně vstupuje jako nedělitelný celek, bez ohledu na její případné vnitřní členění.*“¹⁵⁵

Soud dále poukázal na analogii s odpovědností státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, kdy v této oblasti již bylo judikováno, že stát odpovídá jako celek (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 12. 2011, sp. zn. 28 Cdo 349/2010), když příslušný ZOdpŠk nikterak nerozlišuje v tom, která organizační složka státu se podílela na vzniku škody. Za odpovědný subjekt se v jeho intencích jednoznačně považuje stát.

Případ projednávaný Nejvyšším správním soudem pak byl specifický nejen v tom ohledu, že rovina jeho řešení se nacházela v oblasti veřejnoprávního služebního vztahu, ale i v tom ohledu, že, jak soud neopomněl v odůvodnění shora citovaného rozhodnutí uvést, výslovné vodítko pro posouzení případu dal zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, když v ustanovení § 101 odst. 1 zákona stanovil přímo, že voják „*odpovídá státu (Pozn.: zvýraznil M.Š.) za škodu, kterou mu způsobil*“

Nejvyšší správní soud tedy dovedl, že ze samotného textu zákona plyne, že voják z povolání není odpovědný dílčí organizační složce státu, nýbrž pouze České republice jako celku. Nad rámec toho dokonce naznačil podobnost koncepce odpovědnosti vojáků z povolání koncepci odpovědnosti pracovníků organizačních složek státu za škodu vzniklou státu (respektive jejich povinnost k regresní úhradě) podle ustanovení § 47 odst. 2 ZMS a předznamenal tak následující judikaturní směr Nejvyššího soudu.

Na skutkově velice podobném základě byl posléze postaven i pozdější rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 2764/2016 ze dne 12. 4. 2017 s tím rozdílem, že předmětem sporu nebyl služební (veřejnoprávní) vztah vojáka a státu, nýbrž vztah pracovní (soukromoprávní) mezi státem a jeho zaměstnancem. Nejvyšší soud se nicméně shora popsány závěry Nejvyššího správního soudu nechal do značné míry inspirovat.

V předmětné věci byla Českou republikou – Ministerstvem obrany podána žaloba na svého zaměstnance, vedoucího oddělení, který porušil své povinnosti vyplývající z popisu

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015 sp. zn. 7 As 95/2015.

jeho pracovní činnosti tím, že nezajistil včasné odeslání oznámení o zrušení zadávacího řízení veřejné zakázky. Jelikož toto pochybení zaměstnance bylo přičitatelné dané organizační složce státu, tj. Ministerstvu obrany, dopustilo se tím jmenované ministerstvo správního deliktu podle ustanovení § 120 odst. 1 písm. b) ZZVZ pro porušení ustanovení § 84 odst. 7 stejného zákona. Dle tvrzení žalobkyně, České republiky – Ministerstva obrany, tak žalovaný způsobil škodu ve výši 30 000 Kč, která vznikla právě této organizační složce státu zaplacením pokuty na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj v Brně. Žalovaný se proti žalobě bránil tvrzením, že státu žádná škoda nevznikla, neboť zaplacená pokuta byla „*pouhým přesunem peněžních prostředků mezi jednotlivými rozpočtovými kapitolami.*“¹⁵⁶ Soudy první a druhé instance se k právnímu názoru žalovaného přiklonily, kdy jednak konstatovaly, že škoda státu skutečně nevznikla, jednak mj. akcentovaly, že na věc dopadají závěry obsažené ve shora rozebraném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015 sp. zn. 7 As 95/2015.

Žalobce závěry obou rozsudků nižších soudů napadl dovoláním a předložil tak spornou otázku Nejvyššímu soudu.

Ten navázal na shora popsané myšlenky Nejvyššího správního soudu a konstatoval, že organizační složka státu nepožívá právní osobnosti, když je pouze entitou, která za právnickou osobu, stát, jedná. Organizační složka státu je oprávněna jednat nikoliv svým, nýbrž pouze jménem státu¹⁵⁷, přičemž práva a povinnosti z jejího jednání může nabýt pouze stát. „*Z uvedeného vyplývá, že účastníkem pracovněprávních vztahů je jako „nedělitelný subjekt“ stát.*“¹⁵⁸

V takovém případě je ovšem nutné připomenout, že právní věta obsažená v předchozí, shora rozebrané, judikatuře, sice konstatování, že „*[k]onstrukce dělené subjektivity státu [...] vylučuje, aby na stát bylo v právních vztazích týkajících se hospodaření (nakládání) s jeho majetkem prostřednictvím organizačních složek státu nahlíženo jako na kompaktní a vnitřně splývající celek,*“¹⁵⁹ nemůže nadále v citované podobě obstát. Toho si byl vědom i Nejvyšší soud, když jedním dechem uvedl, v reakci na argumentaci České republiky – Ministerstva obrany, že „*koncepti ‚dělené subjektivity státu‘ nelze sdílet, neboť pro ni jednak chybí opora*

¹⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 31 Cdo 2764/2016.

¹⁵⁷ Pozn.: S ohledem na současnou koncepci nesvéprávnosti právnických osob, bychom správně měli hovořit o jednání „za stát“.

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 31 Cdo 2764/2016.

¹⁵⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 33 Cdo 181/2011.

v zákoně, jednak nebere v úvahu, že organizační složky státu nevlastní a nemohou vlastnit majetek.“¹⁶⁰

Ačkoliv v naposledy popsaném případě, na rozdíl od výše posuzovaného případu v kompetenci Nejvyššího správního soudu, neexistovalo ustanovení zákona, které by výslovně hovořilo o škodě způsobené státu¹⁶¹, soudy dospěly k závěru, že i ve vztazích, které se řídí obecnými právními předpisy (zákoníkem práce, ale nepochybně i občanským zákoníkem), je nutné vycházet z logiky nedělitelnosti státu jako právního subjektu.

Na základě toho vyvstává otázka, zda tím okamžikem předchozí citovaná judikatura stran teorie dělené subjektivity státu pozbývá veškeré relevance, tedy zda došlo k judikатурní otočce o sto osmdesát stupňů.

Na první pohled by bylo možné odpovědět na shora položený dotaz kladně na základě formálního rozboru rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 2764/2016 ze dne 12. 4. 2017. Ve věci rozhodoval velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia, a to právě proto, že senát 21 Cdo, který měl věc dle rozvrhu práce projednat, dospěl při posouzení sporné otázky k jinému názoru, než jaký byl dříve Nejvyšším soudem judikován. V odůvodnění rozsudku velkého senátu Nejvyššího soudu je pak přímo a doslova odkazováno na shora citovanou právní větu rozhodnutí sp. zn. 33 Cdo 181/2011 ze dne 28. 6. 2012, jakožto na právní názor, kterému posouzení projednávané záležitosti odporuje. Za aplikace ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 6/2002 sb., o soudech a soudcích, právě proto věc projednal velký senát, který přímo uvedl, že „koncepti ‚dělené subjektivity státu‘ nelze sdílet.“¹⁶² Nadto, jeho rozhodnutí bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí pod č. 126/2018, což po formální stránce citovanému popření dále přidává na vážnosti. Po formální stránce lze tedy jednoznačně shrnout, že judikатурní otočka byla dokonána a zdálo by se, že nic jako teorie dělené subjektivity státu nadále neexistuje.

Otočka Nejvyššího soudu byla nicméně záhy kritizována odbornou veřejností,¹⁶³ zejména s poukazem na to, že závěry Nejvyššího soudu jsou v rozporu s intencí zákonodárce.

¹⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 31 Cdo 2764/2016.

¹⁶¹ A naopak, ustanovení § 47 odst. 2 věta první ZMS přímo uvádí: „Osoby uvedené v odstavci 1 (Pozn. M.Š.: tj. fyzické osoby, které z titulu svých funkcí nebo pracovního zařazení v organizačních složkách anebo z titulu pověření vykonávat za stát jeho práva akcionáře právně anebo jinak jednají ohledně majetku a plní další úkoly stanovené tímto zákonem) odpovídají za porušení stanovených povinností a za škodu, která tím vznikla na majetku, s nímž je organizační složka příslušná hospodařit, v rozsahu trestněprávních, pracovněprávních a občanskoprávních předpisů.“

¹⁶² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 31 Cdo 2764/2016.

¹⁶³ POSPÍŠIL, Vojtěch. Konec konstrukce dělené subjektivity státu? [online], epravo.cz [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/konec-konstrukce-delene-subjektivity-statu-106966.html>

Je přitom odkazováno na významnou novelu, zákon č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. V rámci novely byl na základě pozměňovacího návrhu poslankyně Jany Lorencové¹⁶⁴ upraven text ustanovení § 47 odst. 2 ZMS, a to tím způsobem, že slova „*fyzické osoby, které z titulu svých funkcí nebo pracovního zařazení v organizačních složkách anebo z titulu pověření vykonávat za stát jeho práva akcionáře právně anebo jinak jednají ohledně majetku a plní další úkoly stanovené tímto zákonem*“ odpovídají za porušení stanovených povinností a za škodu, která tím státu vznikla“ nahrazují slovy „*odpovídají za porušení stanovených povinností a za škodu, která tím vznikla na majetku, s nímž je organizační složka příslušná hospodařit*“. Je přitom zejména odkazováno¹⁶⁵ na odůvodnění citovaného pozměňovacího návrhu, ve kterém se uvádí, že úprava sleduje jednoznačnou identifikaci subjektů odpovědnostního vztahu, přičemž neznamená věcný posun v právní úpravě, nýbrž pouze cílí na vyloučení „*zavádějícího*“ výkladu, který by vylučoval vznik odpovědnosti zaměstnance za škodu způsobenou organizační složce státu v případě, kdy odliv finančních prostředků od jedné organizační složky státu zároveň znamená přínos stejného objemu finančních prostředků jiné organizační složce státu.¹⁶⁶

K takto formulovaným výhradám proti rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 2764/2016 ze dne 12.4.2017 se nicméně lze stavět kriticky. Jakkoliv je z citovaných pramenů nesporné, že změna v ustanovení § 47 odst. 2 ZMS byla iniciována právě z důvodu prosazení teorie dělené subjektivity státu na vztahy mezi organizační složkou státu a fyzickou osobou, která v této složce vykonává určitou činnost na základě pracovního, služebního či jiného poměru, je třeba konstatovat, že prosazení takového dopadu teorie dělené subjektivity státu je v rozporu se základními právně teoretickými postuláty. Výklad opírající se o shora uvedené odůvodnění pozměňovacího návrhu by směřoval jednak proti faktu, že entita bez právní subjektivity nemůže být s fyzickou osobou v právním vztahu, nemůže jí svědčit vůči takové fyzické osobě jakékoliv právo (včetně práva na náhradu škody). Jednak

¹⁶⁴ Pozměňovací návrh č. 2927 ke sněmovnímu tisku 460 Novela z. o majetku České republiky [online]. 2015 [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=460>

¹⁶⁵ POSPÍŠIL, Vojtěch. Konec konstrukce dělené subjektivity státu? [online], epravo.cz [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/konec-konstrukce-delene-subjektivita-statu-106966.html>

¹⁶⁶ Blíže viz Pozměňovací návrh č. 2927 ke sněmovnímu tisku 460 Novela z. o majetku České republiky [online]. 2015 [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=460>

by takový výklad nerespektoval vymezení základního elementu odpovědnosti za škodu, konkrétně samotné škody, jako zmenšení majetkové sféry poškozeného subjektu práv.¹⁶⁷

Vedle shora zmíněné kritiky naposledy rozebraného rozhodnutí Nejvyššího soudu odbornou veřejností je nicméně nezbytné relativizovat závěr o konci teorie dělené subjektivity státu i ve světle následné rozhodovací praxe stejného soudu. Mám konkrétně na mysli rozhodnutí vydané necelé dva měsíce po vydání shora rozebraného rozsudku, sice usnesení sp. zn. 30 Cdo 2594/2016 ze dne 30. 5. 2017. Předmětem v tomto sporu se stal nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou restitučních řízení. Před Nejvyšší soud se pak věc dostala spolu s dílčí otázkou, zda je možné, aby stát v uvedené věci zastupovalo Ministerstvo financí. Posledně uvedená organizační složka státu argumentovala, že nikoliv, když nesouhlasila s právním názorem odvolacího soudu, který její příslušnost jednat za stát dovodil na základě toho, že bylo sporné, zda má ve věci jednat Ministerstvo spravedlnosti, či Ministerstvo zemědělství, a tento rozpor vyřešil aplikací ustanovení § 6 odst. 3 Z OdpŠk, podle kterého platí, že není-li možné určit příslušnou organizační složku státu, je jí Ministerstvo financí. Posledně jmenovaná organizační složka státu jednak argumentovala, že není možné, aby soudy svým výkladem odporovaly zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, jednak akcentovala i nutnost rozlišovat mezi příslušností organizačních složek státu na základě teorie dělené subjektivity vyplývající ze zákona o majetku státu.

V návaznosti na to Nejvyšší soud sice nevyhověl podanému dovolání, ale měl možnost, možná mimoděk, zkorigovat shora popsanou judikaturní otočku. Soud opětovně přiznal teorii dělené subjektivity státu smysl pro vztahy uvnitř státu, mezi jeho různými organizačními složkami státu, když uvedl: „*Z tohoto hlediska má smysl pohlížet na stát jako na entitu, jež je vnitřně strukturovaná, a jejíž jednotlivé složky mohou dokonce vstupovat do vzájemných vztahů.*“¹⁶⁸ Pokud jde nicméně o vztahy mezi státem a třetí osobou, soud s odkazem na shora citované vlastní závěry a závěry Nejvyššího správního soudu zopakoval, že platí, že stát je nedělitelným celkem. To platí o pracovněprávním vztahu státu a fyzické osoby, o odpovědnostním vztahu týkajícím se újmy vzniklé při výkonu veřejné moci, jakož i v jiných případech.

Shora popsanou judikaturní otočku proto dle mého názoru lze za použití geometrické paralely změřit na nikoliv sto osmdesát, ale spíše devadesát stupňů. Jinými slovy rozsudek

¹⁶⁷ Dále viz v kapitole 5.2. této práce.

¹⁶⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. 30 Cdo 2594/2016.

velkého senátu Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 2764/2016 ze dne 12.4.2017 neznamenal kompletní popření teorie dělené subjektivity státu, nýbrž její výraznou korekci v tom směru, že nemá být používána na vztahy státu se třetími osobami.

Lze mít za to, že v případě *kvazi závazkového vztahu* mezi dvěma organizačními složkami státu by případný spor bylo možné i nadále předložit obecným soudům.

Naopak vnitřní členění státu má mít nadále pro účely soudního sporu *tertia* a státu význam pouze pro určení příslušné organizační složky státu. Ani tento význam ovšem není zdaleka zanedbatelný, proto je o něm dále pojednáno jako o procesní části teorie dělené subjektivity státu.

Hmotněprávní účinky členění státu mají být vyloučeny. I takové konstatování je ovšem nutné posoudit jako příliš zjednodušené. Existují případy, kdy vnitřní členění státu musí hrát významnou roli i co do hmotněprávních účinků právních jednání. Ačkoliv půjde pouze o výjimky z obecného pravidla, existujícímu přesahu teorie dělené subjektivity do hmotného práva je třeba věnovat rovněž krátkou zmínku.

2.4.3. Procesní důsledky dělené subjektivity státu

Procesně právní jednání státu má mnohá specifika, z pohledu teorie dělené subjektivity státu jde nicméně především o určení příslušné organizační složky státu, která má v řízení za stát vystupovat. Ustanovení § 21a OSŘ stanoví, že za stát vystupuje buď ÚZSVM, anebo „*příslušná organizační složka*“. V obou případech je pak odkazováno na zvláštní právní předpis.

Pro ÚZSVM je právní úprava jednoznačně a uceleně upravena zákonem č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, který rozeznává jednak *výlučné jednání úřadu* (§2 a násl.), jednak *dohodnuté jednání úřadu* (§ 6 a násl.).

Méně jasná je situace u ostatních organizačních složek státu. Zatímco někdy je v právním předpise příslušnost organizační složky státu přímo určena (kupř. v § 6 odst. 2 písm. a) ZOdpŠk), jindy je příslušnost organizační složky státu dovozována soudem^{169,170}.

¹⁶⁹ Viz např. Usnesení Nejvyššího soud ze dne 24. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 727/2014: „*V dané věci se totiž jednalo o prodloužení stavebního povolení na stavbu vodovodu a kanalizace, které jsou vodním dílem (viz § 2 zákona 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů).*

Závěr odvolacího soudu, že úřadem příslušným k vystupování za žalovanou je Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední orgán státní správy ve věcech územního plánování a stavebního řádu [§ 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (...)], tedy není správný. Organizační složkou státu příslušnou v dané věci jménem státu jednat je Ministerstvo zemědělství jako

Z výše uvedeného je patrné, že problémy nastanou v případě kolize příslušnosti mezi dvěma a více organizačními složkami státu nebo v případě, kdy žádnou takovou organizační složku nepůjde určit. V takových případech je to, nikoliv překvapivě, opět na soudní rozhodovací praxi, aby vyplnila mezery v právní úpravě. Můžeme říci, že níže uvedená rozhodnutí soudů tvoří procesní část teorie dělené subjektivity státu.

Nejbohatší judikatura v tomto ohledu se zabývá odpovědností státu za škodu podle Z OdpŠk, což je při podrobnějším pohledu na tuto materii pochopitelné, neboť příslušnost organizační složky státu bude jedním z prvních úkonů, které musí žalobce, resp. v předžalobní fázi poškozený, vyřešit, aby se na dotčenou organizační složku státu mohl vůbec obrátit se svým nárokem. Úprava stanovující příslušnost jednotlivých úřadů¹⁷¹ je obsažena v ustanovení § 6 Z OdpŠk. Zatímco nemožnost určit žádný úřad podle primárních určovatelů je jasně vyřešena¹⁷², druhý shora popsáný problém spočívající ve střetu příslušnosti dvou a více úřadů zde zákonodárce explicitně neřeší. Úprava naposledy citovaného zákona proto může jednak sloužit jako zdroj inspirace pro určování příslušnosti v případech mimo jeho aplikační rámec, jednak její nekompletnost bude nutné rovněž překonávat výkladem.

Lze tedy shrnout, že judikaturnímu vývoji byly ponechány v zásadě tři otázky, sice 1) která organizační složka státu je příslušná za stát jednat ve sporu o náhradě škody podle Z OdpŠk v případě střetu několika příslušností, 2) která organizační složka je příslušná za stát jednat ve věcech neupravených Z OdpŠk v případě střetu několika příslušností, a konečně 3) která organizační složka je příslušná za stát jednat ve věcech neupravených Z OdpŠk v případě, že žádnou z nich nelze určit jinak.

Je možné konstatovat, že odpověď na první shora uvedenou otázku je v recentní judikatuře Nejvyššího soudu řešena konzistentně. Jakkoliv lze tedy řešení soudní praxe považovat za ustálené, pochybnosti o jeho správnosti nelze zcela potlačit. V rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2577/2016 ze dne 27. 9. 2016 soud řešil nárok na náhradu škody spočívající v nevyplacených dávkách péstounské péče, na něž by, nebýt vadného

ústřední správní úřad (v již překonané dikci zákona č. 2/1969 Sb. „ústřední orgán státní správy“) pro vodní hospodářství (§ 15 odst. 1 zák. č. 2/1969 Sb. a § 108 odst. 1 vodního zákona).“

¹⁷⁰ ŠÍNOVÁ, R. § 21a [[Jednání státu]]. In: SVOBODA, Karel. *Občanský soudní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony, s. 102.

¹⁷¹ „Úřad“ je legislativní zkratkou obsaženou v ustanovení § 6 odst. 1 Z OdpŠk.

¹⁷² Viz ustanovení § 6 odst. 3 Z OdpŠk.

postupu soudu a orgánu sociálně právní ochrany dětí, měla jinak žalobkyně dle svých tvrzení nárok.¹⁷³

Vzhledem k tomu, že jednání za stát ve věci pochybení okresního soudu spadá do působnosti Ministerstva spravedlnosti a ve věci pochybení orgánu sociálně právní ochrany dětí (v tomto případě Magistrátu města Ústí nad Labem) do gesce Ministerstva práce a sociálních věcí, směřovala žalobkyně svůj nárok proti oběma těmto organizačním složkám státu.

Nižší soudy, které ve věci nejprve řešily otázku místní příslušnosti, dospěly k závěru, že v případě střetu dvou příslušností nelze mezi dvěma organizačními složkami, v konkrétním případě Ministerstvem spravedlnosti a Ministerstvem práce a sociálních věcí, vybrat, a proto je na místě aplikovat ustanovení § 6 odst. 3 ZOdPŠk a určily, že ve věci je příslušné za stát vystupovat Ministerstvo financí.

Nižší soudy tedy v podstatě postavili na roveň situaci, ve které je třeba rozhodnout mezi dvěma potenciálně příslušnými organizačními složkami státu, se situací, ve které nelze za příslušnou označit složku žádnou.

Česká republika – Ministerstvo financí rozhodnutí odvolacího soudu napadla dovoláním s odůvodněním, že toto rozhodnutí „nerespektuje [...] koncepci dělené subjektivity státu, která vylučuje, aby na stát bylo v právních vztazích, jichž se svým specifickým způsobem účastní, nahlíženo jako na kompaktní a vnitřně splývající celek.“ Dále namítla, že požadavek, aby za stát jednala jediná osoba ve smyslu ustanovení § 21 odst. 5 v kombinaci s § 21a odst. 4 OSŘ, nemíří na organizační složky státu, které ostatně nejsou osobami. A v neposlední řadě akcentovala, že ustanovení § 6 odst. 3 ZOdPŠk nelze vykládat tak, že Ministerstvo financí je příslušné tehdy, kdy je škoda způsobena v odvětvích, která spadají pod dva odlišné ústřední správní úřady; zbytková příslušnost Ministerstva financí dle citovaného ustanovení se uplatní pouze, nelze-li určit úřad žádný. Jinými slovy, Ministerstvo financí sporovalo, že lze situaci, ve které je třeba rozhodnout mezi dvěma potenciálně příslušnými organizačními složkami státu, stavět na roveň situaci, ve které nelze za příslušnou označit žádnou organizační složku státu.

¹⁷³ Žalobkyně ve sporu tvrdila pochybení na straně dvou organizačních složek státu. Rozsudkem Okresního soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 9. 1998 jí byl svěřen vnuk M. do výchovy. Následně, rozsudkem téhož soudu ze dne 21. 6. 2001 byla dcera žalobkyně (matka vnuka M.) zbavena rodičovské zodpovědnosti, přičemž otec byl neznámý. Nicméně skutečnost, že vnuk M. nemá zákonného zástupce, ačkoliv to zákon vyžadoval, vyšla najevo až v roce 2011. V tomto aspektu žalobkyně shledala pochybení okresního soudu, neboť ten nezahájil z úřední povinnosti řízení o ustanovení poručníka. Žalobkyně dále vyčítala příslušnému orgánu sociálně právní ochrany dětí (kterým byl Magistrát města Ústí nad Labem), že jí až do roku 2011 nekontaktoval. Škoda žalobkyně v podobě ušlého zisku byla představována dávkami pěstounské péče dle ustanovení § 43 odst. 2 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v rozhodném znění, které by jí jinak náležely už od roku 2001, nicméně které jí úřad práce přiznal až s účinky od roku 2012.

Ačkoliv Nejvyšší soud podanému dovolání nakonec vyhověl, shora citovaným argumentům Ministerstva financí za pravdu nedal.

Co se týče možnosti, aby za stát ohledně jediného nároku jednaly dvě organizační složky státu, takovou situaci dle Nejvyššího soudu nelze připustit, neboť ve svém důsledku by účast dvou organizačních složek znamenala zároveň i účast dvou fyzických osob (§ 21a OSŘ). Taková situace by ovšem byla v rozporu se základním pravidlem procesního práva, kterým je požadavek jednoznačnosti procesních úkonů.¹⁷⁴

Co se týče rozsahu zbytkové působnosti Ministerstva financí, Nejvyšší soud na věc nenahlížel optikou rozdělení agend mezi jednotlivými úřady, když jednoduše konstatoval, že *„Nelze současně upřednostnit některou jinak příslušnou organizační složku na úkor druhé, a proto bude za stát v souladu s ustanovením § 6 odst. 3 [Z]OdpŠk jednat Ministerstvo financí, neboť to je ústředním orgánem státní správy pro hospodaření s majetkem státu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1382/2014).“*¹⁷⁵

V případě střetu svou působností organizačních složek státu ve věci náhrady škody podle ZOdpŠk proto bude vždy příslušné za stát vystupovat Ministerstvo financí bez ohledu na rozdělení agend mezi jednotlivými úřady. Dvě organizační složky státu se v řízení mohou objevit pouze tehdy, tak jako se nakonec ukázalo v případě projednávaném Nejvyšším soudem, pokud žaloba pojme dva nebo více samostatně vymezených nároků vůči státu najednou (případ objektivní kumulace nároků).

Kvítovat lze skutečnost, že judikatura dala jasné vodítko pro určení příslušnosti úřadu¹⁷⁶. Na druhou stranu lze naopak kritizovat soudy za to, že zvolené řešení nikterak nereflektuje rozdělení agendy uvnitř státu. Z tohoto pohledu je tedy stát v nevýhodné pozici zejména přihlédneme-li k těžkostem, které s sebou nese přenos spisového materiálu a informací o ryze odborných činnostech na úřad, do jehož působnosti materie jinak ani vzdáleně nespadá. Lze si totiž nepochybně představit i takový výklad, kterým by soudy ze dvou potenciálně příslušných organizačních složek státu vybrali jednu, i přesto, že by takový výběr byl naprosto arbitrární. Takový výklad by zřejmě lépe odpovídal účelu zákona, který mj. vyžaduje, aby v první fázi příslušný úřad sám v šestiměsíční lhůtě posoudil existenci tvrzeného nároku. Pokud bychom hledali odůvodnění řešení, ke kterému nakonec dospěla judikatura, lze zřejmě v jeho prospěch argumentovat pouze tak, že ve vztahu jednotlivce

¹⁷⁴ Srov. DVOŘÁK, B. K § 21. In: LAVICKÝ, Petr. *Civilní proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Praktický komentář, s. 108 a násl.

¹⁷⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2577/2016.

¹⁷⁶ Např. i usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 8. 2017, sp. zn. 30 Cdo 2582/2017 či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 4904/2016.

a státu, ve kterém se z faktického hlediska může zdát postavení jednotlivce slabším, je vhodné misku vah v hraničních situacích naklonit ve prospěch právě jednotlivce a tedy v daném případě preferovat jednotlivcovu právní jistotu ohledně určení příslušné organizační složky státu před racionálním výkladem ve prospěch pozice státu, nadto v případech, ve kterých stát vystupuje jako škůdce, a tedy půjde nejen o výklad *in favorem* jednotlivce na úkor státu, ale současně *in favorem* poškozeného.

Shora pospané řešení situace je specifické pro vztahy založené ZOdpŠk, který obsahuje rozebrané specifické pravidlo v § 6 odst. 3. Navazující otázkou pak je, zda obdobným způsobem lze řešit i případy, na které právní úprava ZOdpŠk nedopadá, tj. zda se lze uchýlit k jeho analogickému užití.

Již v rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. června 2013, sp. zn. 25 Cdo 3495/2012 soud řešil střet organizačních složek státu mimo režim ZOdpŠk, v případě, kdy šlo o nárok na náhradu škody v důsledku pochybení státu při procesu privatizace. Takový nárok je soudy konstantně posuzován jako nárok soukromoprávní, který se řídí obecnou úpravou náhrady škody¹⁷⁷.

V projednávaném případě žalobce, obchodní společnost založená Fondem národního majetku, tvrdila vznik škody na základě pochybení na straně tří entit, Ministerstva vnitra, Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci a katastrálního úřadu

¹⁷⁷ K tomu viz např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1980/2009 ze dne 1. 11. 2011, ze kterého lze citovat: „*Podmínkou aplikace zákona o odpovědnosti státu (č. 58/1969 Sb. i nyní platného zákona č. 82/1998 Sb.) je, že stát prostřednictvím svých orgánů vystupuje jako nositel veřejné moci při jejím uplatňování. „Úředním“ je postup při plnění úkolů státního orgánu, pokud tento postup slouží výkonu státní moci. Jestliže však stát jakožto vlastník disponuje se svým majetkem (...) nejedná se o úřední postup ve smyslu shora uvedených zákonů a odpovědnost státu za případné pochybení při smluvním převodu jeho majetku nemůže být podle těchto zákonů založena.*“

Judikatura Nejvyššího soudu i soudu Ústavního (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 134/05, usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 380/97, náleží Ústavního soudu ze dne 3. 10. 2001, sp. zn. II. ÚS 93/99, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 9. 2004, sp. zn. 25 Cdo 1971/2003, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2009, sp. zn. 30 Cdo 4863/2008, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. 25 Cdo 2222/2002, publikovaný v Souboru civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu pod C 2391, sešit 28/2004) zároveň ustáleně uvádí, že ani jednání státu jako vlastníka majetku v režimu zákona o privatizaci nezakládá odpovědnost státu podle ZOdpŠk, neboť ani v takovém případě stát nevystupuje jako nositel veřejné moci, nýbrž jako vlastník majetku v rovném postavení s ostatními subjekty, které s ním vstupují do právních vztahů.

Konkrétně z usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 134/05 lze citovat: „*Rozhodování o privatizaci je sice rozhodováním státu, ale státu jako dosavadního vlastníka privatizovaného projektu, takže jakákoli dispozice s tímto majetkem v režimu uvedeného zákona (pozn.: zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby) je výrazem a důsledkem vlastníkovy vůle a odpovědnost orgánu povolaného zákonem k provedení privatizace za takto učiněné rozhodnutí se vymyká z rámce odpovědnosti daného jinak právním řádem.*“

způsobenou vznikem zapsaného stavu duplicitního vlastnictví k jejímu majetku, v jehož důsledku nemohla dotčeným majetkem disponovat.

Poté, co soud v souladu se shora uvedeným konstatoval, že nejde o věc spadající do aplikačního rámce ZODpŠk, dodal vzápětí, že mj. *„ve prospěch závěru, že příslušnou organizační složkou státu je v daném případě Ministerstvo financí, svědčí (s ohledem na zásadu vnitřní jednoty právního řádu) i úprava obsažená v § 6 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., podle níž není-li možno (ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem) určit úřad příslušný podle předchozích odstavců citovaného ustanovení (a k takovým situacím lze přiřadit i tu, v níž by skutkové okolnosti dané věci vedly k určení příslušnosti různých organizačních složek státu), jedná za stát Ministerstvo financí.“*¹⁷⁸

Soud tedy *„s ohledem na zásadu vnitřní jednoty právního řádu“* použil rozšiřující výklad shora citovaného ustanovení ZODpŠk a přiznal mu význam i v případě sporu o obecnou náhradu škody. Situace v projednávané věci byla specifická skutečností, že pro příslušnost Ministerstva financí hrály i další okolnosti, zejména právní nástupnictví po Ministerstvu pro správu národního majetku a jeho privatizaci, tudíž by bylo možné odkaz na ZODpŠk brát s rezervou. Jak se ovšem ukázalo v pozdějším vývoji judikatury, nejen analogická aplikace ZODpŠk svědčí pro příslušnost Ministerstva financí v hraničních situacích.

Z jiné perspektivy se Nejvyšší soud k problému vyjádřil v jiném svém rozhodnutí sp. zn. 21 Cdo 1774/2013 ze dne 30.12.2014, kde řešil poněkud paradoxní situaci. Soudní spor se rozvinul na základě toho, že Obvodní soud pro Prahu 6 vydal rozhodnutí o vrácení přeplatku na soudním poplatku, avšak následně dobrovolně nesplnil povinnost (kterou si sám uložil) a předmětnou částku ve výši 320 040,50 Kč účastníkovi řízení (oprávněnému v navazujícím řízení) nevyplatil. Paradoxně to byly opět obecné soudy, které musely v exekučním řízení o věci rozhodovat.

Nižší soudy nejprve exekuční řízení zastavily s tím, že výrok soudu o vrácení přeplatku na soudním poplatku není exekučním titulem. S tímto názorem se Nejvyšší soud neztotožnil a konstatoval, že jde o vykonatelnou povinnost. Dle jeho konstatování nicméně obvodní soud, jehož oprávněný v první fázi označil jako organizační složku příslušnou vystupovat na straně státu jako povinného, není v exekučním řízení oprávněn vystupovat za stát, neboť *„mu to jako organizační složce státu nepřísluší,“* neboť *„Obvodní soud pro Prahu*

¹⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. 25 Cdo 3495/2012.

6 sice rozhodl (...) o povinnosti vrátit oprávněnému přeplatek na soudním poplatku, neučinil tak ovšem jako organizační složka státu, která by vystupovala za stát, ale jako orgán příslušný ve věcech soudních poplatků.¹⁷⁹ V takovém případě ovšem nastala hypotéza třetího shora pospaného případu, sice situace, kdy zde na první pohled není žádná organizační složka státu příslušná vystupovat na straně státu. Nejvyšší soud věc vyřešil následovně: „V případě, že soudní poplatek nebo přeplatek na soudním poplatku nevrátí "dobrovolně" orgán příslušný ve věcech soudních poplatků, který o tom rozhodl, a že se proto oprávněný domáhá k vymožení vrácení soudního poplatku nebo přeplatku na soudním poplatku proti státu (České republice) nařízení soudního výkonu rozhodnutí nebo exekuce, vystupuje v řízení o soudní výkon rozhodnutí nebo v exekučním řízení za stát (Českou republiku) Ministerstvo financí jako organizační složka, která je k tomu příslušná zejména z důvodu dispozice s prostředky státního rozpočtu a správy státních finančních pasiv (srov. též § 38¹⁸⁰ větu třetí zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů).“¹⁸¹

Obdobně ve svém usnesení sp. zn. 26 Cdo 3075/2014 ze dne 17. 2. 2016, se Nejvyšší soud zabýval nesplněnou povinností soudu, tentokrát konkrétně povinnost vyplatit oprávněnému advokátovi odměnu a náhradu hotových výdajů podle § 151 odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu. A i zde konstatoval, že z důvodu dispozice s prostředky státního rozpočtu a správy státních finančních pasiv je v takovém případě příslušnou organizační složkou státu Ministerstvo financí.

Vedle analogického použití ustanovení § 6 odst. 3 Z OdpŠk tak judikatura zavedla další pomocné hledisko určení příslušné organizační složky státu, když dospěla ke zbytkové příslušnosti Ministerstva financí na základě širokého výkladu ustanovení § 38 věty třetí zákona o majetku státu. Takový závěr je ovšem třeba označit minimálně za sporný.

¹⁷⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 12. 2014, sp. zn. 21 Cdo 1774/2013.

¹⁸⁰ Ustanovení § 38 ZMS: „Závazky vzniklé z činnosti organizačních složek jsou závazky státu. Závazek v účetnictví vede a za stát jako nositele závazku závazek plní ta organizační složka, z jejíž činnosti závazek vznikl nebo s ní souvisí, anebo které přísluší hospodařit (§ 9 a 11) s majetkem, s nímž závazek souvisí. Nelze-li v případě peněžitého dluhu organizační složku takto určit a nemá-li plnit tyto úkoly po zániku organizační složky ani její zřizovatel (§ 5 odst. 2), zabezpečuje tyto úkoly Ministerstvo financí.“

¹⁸¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 12. 2014, sp. zn. 21 Cdo 1774/2013.

2.4.4. Přesah teorie dělené subjektivity státu do hmotněprávních vztahů se třetím subjektem

Jak bylo uvedeno výše, i přes striktní odmítnutí uplatnění teorie dělené subjektivity státu na hmotněprávní vztahy s třetími osobami, které učinil Nejvyšší soud ve svém rozsudku sp. zn. 31 Cdo 2764/2016 ze dne 12. 4. 2017, lze stále dohledat konkrétní projevy vnitřního strukturování státu právě na takové vztahy. Tyto projevy je nutno považovat za výjimku z obecného pravidla a přiznat tak teorii dělené subjektivity státu určitý hmotněprávní přesah i za dnešního stavu věcí.

V rozsudku sp. zn. 25 Cdo 3643/2015 ze dne 26. 11. 2015, publikovaném následně ve sbírce soudních rozhodnutí pod č. 4/2017, Nejvyšší soud řešil spor mezi státem a občanským sdružením působícím v oblasti tělovýchovy a sportu, jejichž rozepře se týkala povinnosti stanovené v ustanovení § 15 odst. 4 zákona č. 290/2002 Sb.¹⁸² Naposledy citovaným právním předpisem bylo na vybrané třetí subjekty, včetně předmětného občanského sdružení, převedeno vlastnické právo k vybraným nemovitým věcem. Dotčené ustanovení (§ 15 odst. 4) pak předvíдалo, že předmětné nemovité věci musí být v případě dalšího zamýšleného zcizení ze strany sdružení, před uplynutím doby 10 let, přednostně nabídnuty státu, a to bezúplatně.

V daném případě se stát konkrétně pro porušení výše uvedené povinnosti v kombinaci s porušením ustanovení § 420 občanského zákoníku z roku 1964 domáhal nároku na náhradu škody. Jednou z námitek žalovaného sdružení v soudním řízení pak byla i námitka promlčení postavená na tom základě, že za okamžik, kdy se stát o škodě dozvěděl, je třeba považovat okamžik, kdy byl podán návrh na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí, neboť tím dnem se o škodě dozvěděl katastrální úřad, jakožto příslušná organizační složka státu, případně den, kdy bylo podáno přiznání k dani z převodu nemovitostí, neboť tím dnem se o škodě dozvěděl finanční úřad, jakožto příslušná organizační složka státu.

Sdružení v roli dovolatele argumentovalo – jak by se zdálo příléhavě v intencích pozdějšího odůvodnění shora citovaného rozhodnutí velkého senátu Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 2764/2016 ze dne 12.4.2017 – sice že: *“[z]a stát jsou totiž oprávněny jednat veškeré složky státu, mají-li příslušný vztah k projednávané věci, což je v daném případě*

¹⁸² Zákon o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.

*i katastrální úřad i finanční úřad, a veškeré složky státu jsou též povolány k uplatňování náhrady škody.*¹⁸³

Dovolací soud nicméně takovou úvahu odmítl, když vyložil, že „z hlediska vědomosti o tom, že státu vznikla škoda a kdo za ni odpovídá (§ 106 odst. 1 obč. zák.), je třeba za rozhodující považovat tu okolnost, kdy se o škodě a o škůdci dozvěděla ta organizační složka státu, která za stát vystupuje a při uplatňování jeho práva na náhradu škody jeho jménem jedná.“¹⁸⁴ Nejvyšší soud dále neopomněl připomenout, že tak je tomu dle ustálené judikatury v případě vědomosti o bezdůvodném obohacení¹⁸⁵.

Za povšimnutí stojí jednak skutečnost, že Nejvyšší soud svůj výklad založil i na gramatickém posouzení ustanovení § 14 odst. 4 zákona o majetku státu, které stanoví, že příslušná organizační složka státu důsledně využívá všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a při ochraně majetku před neoprávněnými zásahy a včas uplatňuje právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení, když v tomto ohledu pak Nejvyšší soud položil důraz na slovo „příslušná“.

Jednak a hlavně však je ve zvoleném řešení Nejvyššího soudu třeba spatřovat avizovaný přesah teorie dělené subjektivity státu na hmotněprávní vztahy státu se třetími osobami. Není jednoduše možné konstatovat, že by vnitřní členění státu nemělo na existenci hmotněprávních vztahů státu žádný význam. V uvedeném případě bylo dobře vidět, že může naopak jít o vliv zcela zásadní, ovlivňující existenci či neexistenci nároku třetí osoby.

2.4.5. Syntéza teorie dělené subjektivity státu v judikatuře soudů

Ze zcela zvláštního charakteru státu jakožto právnické osoby¹⁸⁶ mimo jiné vyplývá i jeho zvláštní vnitřní členění na organizační složky státu, které jsou v platném právním řádu hlavními entitami hospodařícími s majetkem státu. Lze konstatovat, že stát realizuje svoji právní subjektivitu nikoliv jako celek, ale výlučně právě skrze okruh organizačních složek státu, které jsou nezaměnitelné, vnitřně i vnějškově organizované, zákonem předvídané a přímo zákonem nebo na jeho základě konstituované útvary. Tyto organizační složky státu hospodaří s konkrétními částmi státního majetku, přičemž každá část tohoto majetku je po právní stránce relativně samostatným celkem, u něhož průběžně z různých důvodů dochází

¹⁸³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3643/2015.

¹⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3643/2015.

¹⁸⁵ Kupř. srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2000, sp. zn. 25 Cdo 2581/98, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2012, sp. zn. 28 Cdo 685/2011.

¹⁸⁶ Viz část 1. této práce.

k přírůstkům a úbytkům. I když zmíněné přírůstky a úbytky se přímo odrážejí ve státním rozpočtu, nelze je chápat jako prosté přesuny peněžních prostředků v rámci jednoho vlastnického subjektu.¹⁸⁷

Pokud jde o judikaturní reflexi shora uvedeného vztahu mezi státem a organizačními složkami státu a vztahu mezi posledně jmenovanými entitami na jedné straně a třetími osobami na straně druhé, lze shrnout, že podle rozhodovací praxe soudů má vnitřní členění státu z pohledu hmotného práva význam zejména ve vztazích mezi jednotlivými organizačními složkami státu navzájem.

Naopak, ve vztazích mezi státem a třetí osobou je vnitřní členění státu zpravidla z hmotněprávního hlediska irelevantní, a příslušnou osobu odlišnou od státu bude zajímat jen v případné procesní rovině u otázky, která organizační složka státu bude v konkrétní věci příslušná za stát jednat. Taková otázka nicméně zdaleka není banální. Její vyřešení, jak ukázáno shora, bude záviset na tom, zda půjde o věc, na kterou se vztahuje Z OdpŠk, či ne. Dále bude nezbytné posoudit, zda se jedná o jeden či více skutků, tedy jeden nebo několik právních vztahů. V hraničních případech nicméně, jak se zdá, rozhodovací praxe soudů dospívá konzistentně k příslušnosti Ministerstva financí jakožto nositele zbytkové působnosti, která je založena na rozšiřujícím výkladu ustanovení § 6 odst. 3 Z OdpŠk, respektive výkladu ustanovení § 38 ZMS. Zvolené řešení lze kvitovat z pohledu právní jistoty třetích subjektů, a naopak kritizovat z pohledu nerespektování odborného členění státních entit.

Pravidlo uvedené v první větě předchozího odstavce ohledně irelevance vnitřního členění státu na hmotněprávní vztahy nicméně neplatí bezvýjimečně. Zatímco škoda, či bezdůvodné obohacení vzniká pojmově pouze státu bez ohledu na jeho vnitřní členění, a nikoliv jeho organizačním složkám, vědomost státu o škodě či o bezdůvodném obohacení vzniká až teprve okamžikem, kdy tuto vědomost nabyde *příslušná* organizační složka státu, nikoliv jakákoliv zainteresovaná organizační složka státu. Vnitřní členění státu tedy může mít specifický vliv i na hmotněprávní vztah státu a třetí osoby.

I přesto, že recentní judikatura značně omezila význam, který mohl být teorii dělené subjektivity přiznán, vzhledem k jejím shora popsaným přetrvávajícím důsledkům a také vzhledem k naznačené tendenci zákonodárce nelze hovořit o překonání této teorie. Z akademického pohledu je nicméně ke škodě, že vzhledem ke shora popsané kazuičnosti není dobře možné konstruovat její dostatečně obecnou definici. Pokud se teorii dělené

¹⁸⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 33 Cdo 181/2011.

subjektivity státu budeme snažit vymezit, musíme mít na vědomí veškeré shora popsané projevy vnitřního členění státu.

3. MAJETEK STÁTU A JEHO PRÁVNÍ ÚPRAVA

Před tím, než se budeme zabývat majetkoprávními dispozicemi, které stát činí, je nezbytné nahlédnout na jejich předmět, tedy majetek státu.

Havlan hovoří v kontextu veřejného majetku o tzv. veřejných věcech. Zdůrazňuje přitom, že na veřejné věci lze hledět buď skrze „liberalizační“, nebo skrze „socializační“ hledisko. V prvním z nich se na veřejnou věc hledí jako na obvyklý předmět vlastnického práva, ale omezený veřejným účelem. V druhém pojetí pak dochází až k zdůrazňování veřejného účelu dané věci a v souvislosti s tím až k relativizování vlastnického práva konkrétního veřejného subjektu.¹⁸⁸ V této práci vycházím z koncepce, kterou Havlan označuje jako liberalizační, neboť z pojetí, že stát je v první řadě stejným vlastníkem věci, jako každý jiný nestátní subjekt, „jen“ je omezen ve způsobu nakládání s takovou věcí, vychází i zákon o majetku státu.

Z hlediska vymezení majetku státu bude podstatný pokus o jeho definici (3.1), nicméně pro aplikační praxi je více než jeho definování podstatné rozlišení jeho specifických kategorií (3.2.). Vzhledem k roztržitosti právní úpravy majetku státu je důležité též zmínit a alespoň do určité míry kategorizovat i hlavní právní předpisy, které dispozice s ním regulují (3.5.).

3.1. Definice majetku státu

Zákon č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník v ustanovení § 64 odst. 1 definoval *národní majetek* jako věci ve vlastnictví státu, majetková práva státu a majetková práva státních organizací. Plíva uvádí, že vzhledem ke změně konstrukce vztahu organizačních složek státu a státních organizací k majetku státu bylo v době přijetí zákona o majetku státu pochopitelně nevyhovující citovanou definici přejímat do nové úpravy.¹⁸⁹ Zákon o majetku státu nicméně nejen, že definici z hospodářského zákoníku nepřevzal, ale nepřišel vůbec s žádnou definicí majetku státu. Tento stav ostatně platí dodnes.

Plíva dále uvádí, že po věcné stránce není důvodu, aby se vymezení majetku státu nějak zásadně odlišovalo od shora popsané definice. Pro něho je tedy majetek státu

¹⁸⁸ HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU, s. 11-13.

¹⁸⁹ PLÍVA, Stanislav. Hospodaření s majetkem státu. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Beck, 2004. Právo a hospodářství, s. 30.

představován věcmi ve vlastnictví státu, když zdůrazňuje, že do této kategorie patří i byty a nebytové prostory ve smyslu zákona o vlastnictví bytů, dále právy, z nichž je oprávněn stát, a jinými majetkovými hodnotami, k nimž má stát příslušné oprávnění. Po přijetí zákona o majetku státu se tedy vymezení majetku státu muselo proměnit pouze v tom ohledu, v jakém došlo ke změně konstrukce vnitřního členění státu.¹⁹⁰ Výčet složek majetku proto nemohl odkazovat na majetková práva státních organizací. Zatímco hospodářský zákoník v ustanovení § 9a přiznával i státním organizacím možnost mít majetek, s přijetím zákona o majetku státu se jednak státní organizace staly residuálními entitami z hlediska vnitřního členění státu, jednak jim zároveň byl majetek „odebrán“ ve prospěch státu. Podle ustanovení § 55 odst. 1 ZMS platí, že státní organizace nemají vlastní majetek, za podmínek stanovených tímto zákonem nabývají majetek pro stát a jejich příslušnost hospodařit s majetkem státu se řídí ustanovením § 9.

Od doby přijetí zákona o majetku státu ovšem nastalo ve vztahu k pojmu majetek státu, resp. obecně k pojmu majetek a k pojmům s ním souvisejícím jedno velké zemětřesení, sice rekonstrukce tuzemského soukromého práva. Ačkoliv, jak uvedeno výše, zákon o majetku státu stále pojem majetek státu nedefinuje, vymezení se dostalo samotnému pojmu majetek. Podle ustanovení § 495 občanského zákoníku platí, že *souhrn všeho, co osobě patří*, tvoří její majetek. Stejně ustanovení pak odlišuje od pojmu majetek pojem jmění, jakožto souhrn majetku a dluhů dané osoby. Důvodová zpráva¹⁹¹ k občanskému zákoníku nezbytnost vymezení pojmů majetek a jmění zdůvodňuje tím, že vzhledem k absenci jejich obecného zákonného vymezení vznikala i některá nedorozumění a uvádí, že literatura někdy rozlišuje majetek ve smyslu širším a užším¹⁹².

Důvodová zpráva k občanskému zákoníku nicméně nezakrývá, že inspiračním východiskem pro definici majetku bylo znění ustanovení § 6 obchodního zákoníku, jež při definování obchodního majetku pro účely obchodního zákoníku, rovněž nepřímou definováním, že majetkem se rozumí věci, pohledávky a jiná práva a penězi ocenitelné jiné hodnoty.

Posunutí definice z obchodního zákoníku v podobě položkového výčtu prvků majetku k obecnější definici občanského zákoníku je nutné přičítat koncepci širokého vymezení věci projevené v ustanovení § 489 občanského zákoníku. Podle něj je věc v právním smyslu vše,

¹⁹⁰ PLÍVA, Stanislav. Hospodaření s majetkem státu. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Beck, 2004. Právo a hospodářství, s. 31.

¹⁹¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

¹⁹² MIKEŠ, Jiří, Jan DVOŘÁK, Karel ELIÁŠ, et al. *Občanské právo hmotné*. Sv. I. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2002, s. 226.

co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí, neboť dřívější pojetí věci neodpovídalo realitě, když co se jevílo ve skutečném světě jako věc, anebo zač věc považovaly např. jednotlivé technické nebo přírodní vědy, nebylo věcí ve smyslu práva¹⁹³. V tomto ohledu ovšem věc ponovu absorbovala i ostatní položky z dřívějšího výčtu. Za věci můžeme dnes považovat i pohledávky, jiná práva a penězi ocenitelné hodnoty¹⁹⁴.

Existuje-li obecné zákonné vymezení majetku jako souhrnu všeho, co osobě patří, pak nelze shledat žádné důvody, proč bychom majetek státu, za stavu, kdy zvláštním předpisem jinak definován není, neměli chápat jako souhrn všeho, co patří státu.

Havlan zdůrazňuje zásadu, vyjádřenou i v zákonu o majetku státu, že státu, ani žádnému jinému veřejnému subjektu, nelze upřít právo na žádný druh majetku. Z čehož dále dovozuje, že majetek státu tvoří věci bez ohledu na jejich charakter a ideální části věcí ve spoluvlastnictví státu, přičemž dále zdůrazňuje i zařazení věcí nehmotných (zejména pohledávek) a jiných majetkových hodnot vzniklých z činnosti organizačních složek státu a státních organizací do pojmu majetek státu.¹⁹⁵

V rámci majetku státu pak Havlan spatřuje jednu specifickou oblast, kterou nazývá rozpočtovou sférou, a rozumí jí peněžní prostředky a s nimi spjatá zvláštní práva a povinnosti.¹⁹⁶ Zvláštní režim rozpočtové sféry¹⁹⁷ jako součásti majetku státu vyplývá z toho, že je upravena rozpočtovými pravidly, která jsou ve vztahu speciality k zákonu o majetku státu.¹⁹⁸

Ačkoliv může být do jisté míry uspokojující, pokud s využitím obecné definice majetku z občanského zákoníku dojdeme k definici majetku státu jako souhrn všeho, co patří státu, lapidárnost této definice zjevně z propedeutického hlediska nebude vyhovující. Je proto vhodné zabývat se podrobněji dělením majetku státu.

3.2. Dělení majetku státu a jeho zvláštní kategorie

¹⁹³ Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. *K § 489*. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

¹⁹⁴ Byť kupř. rubrika nad § 31 a násl. ZMS stále hovoří o „nakládání s pohledávkami, jinými právy, cennými papíry a ostatními majetkovými hodnotami“ jakoby šlo o kategorie odlišné od věcí.

¹⁹⁵ HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU, s. 40

¹⁹⁶ HAVLAN, Petr. *Op. cit.*, s. 36

¹⁹⁷ Viz bod 3.2.2.1. této práce.

¹⁹⁸ HAVLAN, Petr. *Op. cit.*, s. 39

Havlan poskytuje jedno z nejobecnějších dělení, když konstruuje pro veřejné subjekty, tedy nejen pro stát, tři kategorie majetku, sice kategorii finančního neboli fiskálního majetku, dále majetku správního, a kategorii věcí v obecném užívání neboli tzv. veřejných statků.¹⁹⁹

Finanční majetek je důležitý svoji hodnotou a výnos, typickým příkladem zde bude část administrativní budovy, kterou si pronajímá soukromý subjekt a hradí tedy státu nájemné. Ještě přílehavějším příkladem by byla takto pronajímaná samostatná nemovitá věc, budova, která neslouží k administrativním účelům. Je však třeba mít na mysli, že zákon o majetku státu vychází z koncepce, že majetek státu má být využíván k plnění funkcí státu, byť ustanovení § 8 odst. 1 písm. b) ZMS předvídá i to, že stát může se svým majetkem podnikat. Nicméně, pouze pokud příslušná organizační složka státu hmotnou věc dočasně nepotřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti, může věc dočasně přenechat do užívání nestátnímu subjektu. Obdobně lze postupovat v případě, že tak bude dosaženo účelnějšího nebo hospodárnějšího využití věci při zachování hlavního účelu, ke kterému organizační složce slouží (tedy typicky právě pronájem jen části administrativní budovy), anebo je-li to účelné před konečným naložením s věcí, u které bylo v rámci příslušné organizační složky rozhodnuto o trvalé nepotřebnosti. Jak je vidět, zákon *a priori* nepočítá s dlouhodobým pronájmem věci a pobíráním výnosu z toho plynoucího. Mezi příklady finančního majetku bychom mohli dále zařadit majetkové účasti státu v obchodních korporacích. Primárním cílem obchodní korporace je tvorba zisku pro její vlastníky. Drží-li stát majetkovou účast typicky v akciové společnosti, plyne mu z ní v ideálním případě dividenda. Je však třeba přihlédnout k historickému vývoji, kdy stát se od roku 1990 zbavil naprosté většiny podniků, pouze minimum z nich bylo transformováno do dnešních majetkových účastí. Vzhledem k tomu můžeme pozorovat, že téměř všechny majetkové účasti, pokud tedy „nezůstaly“ státu z důvodu složitých soudních sporů, byly ponechány ve vlastnictví státu i z jiných důvodů, než je pouze příjem dividend. Ať už jde o otázku energetické bezpečnosti státu, surovinového zabezpečení, či dopravní infrastruktury. Vzhledem k tomu ani majetkové účasti státu nejsou čistým příkladem kategorie fiskálního majetku. Na okraj lze poznamenat, že samotný zákon o obchodních korporacích umožňuje založení kapitálové obchodní společnosti nikoliv za podnikatelským účelem (§ 2 odst. 1 ZOK).

S kategorií majetku správního naopak zákon o majetku státu naprosto počítá, dá se dokonce říci, že jde o jistým způsobem privilegovanou kategorii. Samotné dělení příslušnosti

¹⁹⁹ HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU, s. 13

jednotlivých organizačních složek státu k hospodaření s částí majetku státu je dáno hlediskem jeho potřeby k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti těchto organizačních složek. Typickým příkladem z kategorie správního majetku bude administrativní budova ministerstva.

Příkladem poslední kategorie, tj. věci v obecném užívání bude dálnice. I u tohoto příkladu bychom mohli shledat určité rysy charakteristické pro dvě ostatní kategorie. Jednak v mýtném za užívání dálnice je možné spatřovat fiskální výnos, jednak dálniční síť v omezené míře slouží nejen nestátním subjektům, ale i subjektům státním při plnění jejich funkcí.

Kromě tří shora popsaných základních kategorií lze dělit majetek státu i podle dalších kritérií. Obecná norma upravující nakládání s majetkem státu, tj. zákon o majetku státu, zná několik typů dělení majetku (3.2.1.), některé zvláštní zákony nicméně upravují významné kategorie majetku, na které obecná úprava explicitně nemíří, které je však třeba zvláště zmínit (3.2.2.).

3.2.1. Některé zvláštní kategorie majetku podle ZMS

Jak bylo již výše uvedeno, zákon o majetku státu vlastní definici majetku státu nepodává. Ustanovení § 8 odst. 1 ZMS se omezuje na demonstrativní výčet účelů, ke kterému stát svůj majetek využívá: k plnění svých funkcí anebo v souvislosti s plněním těchto funkcí, k zajišťování veřejně prospěšných činností anebo pro účely podnikání. V tomto ohledu zdůrazněné účely ostatně odpovídají shora zmíněnému dělení majetku státu do kategorií fiskálního majetku, správního majetku a veřejných statků.

Zákon o majetku státu sám rozlišuje mezi některými zvláštními kategoriemi majetku státu, a to zejména z praktických důvodů.

Věci hmotné a nehmotné

Zásadní novela zákona o majetku státu, zákon č. 51/2016 Sb., jejímž cílem bylo jednak zrychlení procesu nakládání s nepotřebným nemovitým majetkem státu a zefektivnění využívání potřebných nemovitostí, jednak přizpůsobení zákona podmínkám nového

občanského zákoníku²⁰⁰, zavedla do mnoha ustanovení zákona o majetku státu pojem „hmotná věc“, namísto dosavadního pojmu „věc“. Naproti tomu, zákon ve svém aktuálním znění neobsahuje jedinou zmínku o věcech nehmotných. Z důvodové zprávy ke shora uvedené novele se lze dočíst, že „v ZMS ve výsledku nebude legislativní zkratka „věc“ vůbec zaváděna a v jednotlivých ustanoveních budou sledované druhy majetku dle potřeby konkretizovány. Současně bude v převážné většině respektován současný stav, kdy v případě věci jsou stanovované postupy a podmínky vázány (ve smyslu pojetí „věci“ dle předchozího zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník) na věci hmotné. Nad rámec dosavadní specifikace konkrétních sledovaných druhů majetku coby věci, pouze přizpůsobené změnám vyplývajícím z OZ, tak v některých případech bude do vybraných ustanovení nově doplněno v podstatě jen právo stavby, a to bez ohledu na to, zda součástí práva stavby stavba již je, či nikoli.“²⁰¹ Dále důvodová zpráva zmiňuje, že nehmotným věcem jsou věnována zvláštní ustanovení.²⁰² Těmito zvláštními ustanoveními jsou ustanovení § 31 až § 37 ZMS.²⁰³ Pravidla pro skupinu nehmotných věcí jsou upravena explicitně pro peněžité pohledávky (§ 31 až § 37 odst. 1 ZMS), přičemž dle ustanovení § 37 odst. 2, věta první platí, že pro nakládání s nepeněžitými pohledávkami, jinými právy a ostatními majetkovými hodnotami platí předchozí ustanovení obdobně, pokud to povaha těchto majetkových hodnot připouští anebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak.

Ze shora uvedeného lze dovodit, že koncepce zákona o majetku státu nadále vychází z pojetí tripartice věcí, práv a majetkových hodnot podle občanského zákoníku z roku 1964, byť po terminologické stránce došlo novelou č. 51/2016 Sb. k patřičnému zásahu. Lze tedy konstatovat, že zákon o majetku státu tzv. široké pojetí věci reflektuje toliko formálně, nikoliv materiálně.

Zúžení pojmu věc na věc hmotnou v hypotézách relevantních ustanovení zákona o majetku státu ovšem přineslo významný problém. Jestliže například podle ustanovení § 12

²⁰⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

Viz důvodová zpráva: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=460&ct1=0>

²⁰¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *K čl. I bodům 15 a 16.* In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

²⁰² Důvodová zpráva k zákonu č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *K čl. I bodu 44.* In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

²⁰³ Pod rubriku nazvanou „Nakládání s pohledávkami, jinými právy, cennými papíry a ostatními majetkovými hodnotami“ je rovněž, ne zcela systematicky důsledně, zařazeno ustanovení § 37a, které se věnuje postoupení smlouvy.

odst. 2 ZMS platí, že *bezúplatný převod hmotné nemovité věci, která se eviduje v katastru nemovitostí, s výjimkou silničního pozemku nabyvaného z důvodu změny kategorie nebo třídy pozemní komunikace, jakož i bezúplatný převod práva stavby anebo majetkové účasti v jiné obchodní společnosti než akciové ve prospěch státu vyžadují schválení Ministerstvem financí*, vztáhne se hypotéza citované normy i na ideální podíl na nemovité věci? Ideální podíl na věci, lhotejno, zda půjde o věc movitou, nebo nemovitou (u nichž však vzhledem k jejich významu půjde o zásadnější problém), pokud o něm vůbec můžeme uvažovat jako o věci²⁰⁴, je bezpochyby věcí nehmotnou. Z gramatického výkladu shora citovaného ustanovení § 12 odst. 2 ZMS bychom tak nutně museli dojít k závěru, že jeho hypotéza na ideální podíl k nemovité věci nedopadne. Otázkou ovšem je, zda taková byla skutečně intence zákonodárce. S pojmem „hmotná“ věc totiž operuje zákon o majetku státu na mnoha důležitých místech. Z nejzásadnějších lze jmenovat pravidla pro hledání zájemce o koupi hmotné věci (§ 22 odst. 1), pravidla pro sjednání ceny při jejím prodeji (§ 22 odst. 2), či pravidla pro možnost hmotnou věc převést bezúplatně (§ 22 odst. 3). Ve všech těchto případech bychom gramatickou četbou zákona dospěli k závěru, že pravidla se na nakládání s ideálním podílem na věci nevztahují.

Takovému konstatování ovšem odporuje znění ustanovení § 22 odst. 4 zákona o majetku státu. Dané ustanovení zavádí podmínku schválení ze strany Ministerstva financí, a to pro právní jednání, jímž se převádí hmotná nemovitá věc, která se eviduje v katastru nemovitostí, ovšem pouze nejde-li o převod *...spoluvlastnického podílu ve prospěch spoluvlastníka, který je nositelem zákonného předkupního práva, anebo spoluvlastnického podílu na pozemku, na němž byl zřízen dům, ve prospěch vlastníka jednotky v tomto domě*. Zde je zřetelně vidět, že úmyslem zákonodárce je mezi hmotné nemovité věci řadit i ideální podíly na nich, neboť citovaná výjimka by jinak zcela postrádala na významu. Rovněž s ohledem na účel zákona a tedy teleologickým výkladem je třeba dojít k závěru, že není důvodu činit rozdíl mezi dispozicí s nemovitou (či movitou) věcí a podílem na ní. Vzhledem k tomu je na místě dle mého názoru na ideální podíly na věcech aplikovat ustanovení zákona o majetku státu, která se čistě dle textu vztahují pouze k věcem hmotným. Znění zákona je v tomto ohledu nicméně třeba podrobit zásadní kritice.

Pokud bychom se měli dále zamýšlet nad vhodnou nápravou kritizovaného stavu, lze se inspirovat řešením, které již ZMS na jiném místě obsahuje. Jestliže ustanovení § 58 a odst. 1 ZMS utvrzuje, že pokud ZMS upravuje postupy a podmínky týkající se věci, hmotných

²⁰⁴ ŽÁČEK, Lukáš. Pluralita subjektů vlastnictví - obecné otázky [online]. 2016 [cit. 2019-06-06]. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/144229>. Vedoucí práce Michaela Hendrychová, s. 41.

věcí, nemovitých věcí, hmotných nemovitých věcí a jednotek a nestanoví dále jinak, rozumí se tím i jednotky podle občanského zákoníku a byty a nebytové prostory jako jednotky v domech s byty a nebytovými prostory podle zákona č. 72/1994 Sb., bylo by vhodné minimálně obdobně stanovit, např. že „pokud ZMS upravuje postupy a podmínky týkající se věcí, hmotných věcí, nemovitých věcí, hmotných nemovitých věcí a jednotek a nestanoví dále jinak, rozumí se tím i ideální podíl na nich.“

Bez ohledu na shora zmíněný koncepční nesoulad s občanským zákoníkem ve vymezení věci, a bez ohledu na kritizovaný nedostatek stran ideálního podílu na věci, lze dále kriticky nahlížet na řešení shora zmíněného ustanovení § 37 odst. 2 ZMS. Podle něho platí, že režim stanovený pro nakládání s peněžitými pohledávkami se má použít obdobně i pro „nepeněžité pohledávky, jiná práva a ostatní majetkové hodnoty“. Jednak je možné konstatovat, že není třeba činit rozdíl mezi třemi citovanými kategoriemi a bylo by možné hovořit pouze o ostatních majetkových hodnotách, neboť tento termín je možné považovat za nadřazený pro „nepeněžité pohledávky a jiná práva“, jednak je třeba si uvědomit, co všechno kategorie „ostatních majetkových hodnot“ obsahuje.

Navara²⁰⁵ hovoří v souvislosti s potenciálními složkami pojmu věc o jsoucnech. Co se pak týče jsoucen nehmotných hovoří o ideálních podílech, o věcech hromadných, o energiích, a dále o duševním vlastnictví, jehož složky v souladu s Boháčkem²⁰⁶ dělí na autorská práva, práva s nimi související (práva k uměleckým výkonům výkonných umělců, práva k výsledkům nikoliv tvůrčí práce), práva k databázím, práva průmyslová (výsledky tvůrčí činnosti průmyslově využitelné, ochranná označení, další nehmotné statky mající zvláštní úpravu jako např. obchodní tajemství), a dále nehmotné statky nechráněné zvláštními zákony, ale chráněné v rámci postihu nekalé soutěže (zejm. know-how, goodwill, obchodní jméno, atd.).

Jestliže jsme dovedli, že na ideální podíly dopadnou ustanovení ZMS o hmotných věcech, domnívám se, že vzhledem k účelu zákona je na místě dojít k obdobnému závěru i o věcech hromadných. Zákon o majetku státu o věcech hromadných mlčí, ovšem v ustanovení § 24 výslovně zakazuje organizační složce státu uzavřít smlouvu o převodu obchodního závodu nebo jeho části.

²⁰⁵ NAVARA, David. *Nehmotné statky a nehmotná věc v právním smyslu – vnitrostátní diskurs* [online]. 2017 [cit. 2019-06-06]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/rp35h/>. Vedoucí práce Pavel Koukal.

²⁰⁶ BOHÁČEK, Martin. *Nehmotné věci v duševním vlastnictví podle nového občanského zákoníku*. In: JAKL, Ladislav (ed.). *Nový občanský zákoník a práva k duševnímu vlastnictví*. 1. vyd. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014, s. 29–63, 35 s. ISBN 978-80-87956-01-4

Co se týče energií, § 497 ObčZ stanoví, že na ovladatelné přírodní síly, se kterými se obchoduje, se použijí přiměřeně ustanovení o věcech hmotných. V důsledku absence znaku samostatného předmětu jakožto ovladatelné části vnějšího světa (§ 496 odst. 1 ObčZ *a contrario*), se o ovladatelných přírodních silách, se kterými se obchoduje, hovoří jako tzv. kvazihmotných věcech.²⁰⁷ Přiměřená aplikace ustanovení o hmotných věcech proto bude na místě nejen při použití obecného předpisu, ale i při použití zákona o majetku státu, jakkoliv dané situace budou zřídka.

Hmotné nemovité věci, které se evidují v katastru nemovitostí

Kromě toho, že ZMS, jak uvedeno výše, rozlišuje kategorii věcí hmotných, ke kterým se ostatně váže drtivá většina jeho pravidel, zatímco věci nehmotné nechává na pokraji zájmu, tak rovněž činí významné rozdíly mezi hmotnými věcmi nemovitými (ke kterým pak povětšinou v relevantních ustanoveních přidává i právo stavby) a věcmi movitými. V rámci dělení věcí nemovitých pak speciálně odlišuje hmotné nemovité věci, které se evidují v katastru nemovitostí. Vymezení naposledy jmenované kategorie je třeba hledat v ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

Zákon o majetku státu v katastru evidovaným nemovitostem přikládá větší důležitost, což dokazuje zejména skutečnost, že na rozdíl od nemovitostí tam neevidovaných je třeba pro nakládání s nimi schválení Ministerstva financí ve smyslu ustanovení § 22 odst. 4 ZMS.

Administrativní budovy

Ani hmotné nemovité věci, které jsou evidovány v katastru nemovitostí, nejsou nejmenší podjednotkou nemovitých věcí, se kterou zákon pracuje. Ze znění ustanovení § 14a odst. 1 ZMS lze abstrahovat vymezení administrativní budovy. Za administrativní budovy lze považovat jednak budovy a další související nemovité věci nebo jejich části ve vlastnictví státu, které se nacházejí na jeho území a které slouží nebo mají sloužit pro soudní, zákonodárné, správní a související činnosti v rámci plnění funkcí státu; jednak budovy a další související nemovité věci nebo jejich části na území státu, které nejsou v jeho vlastnictví, ale pro soudní, zákonodárné, správní a související činnosti v rámci plnění funkcí státu jsou organizačními složkami užívány nebo požívány. Toto vymezení je zásadní pro účely vedení centrálního registru administrativních budov, který se v žargonu státních úředníků zkracuje na

²⁰⁷ KOUKAL, Pavel. § 497. In: LAVICKÝ, Petr, a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. Praha: C. H. Beck, s. 1759.

„CRAB“²⁰⁸. Nejde nicméně o vymezení zcela podrobné. Podrobnější úpravu administrativní budovy obsahuje Statut Vládní dislokační komise a regionálních dislokačních komisí²⁰⁹, který sice není závaznou právní normou, nicméně vláda je k jeho vydání zmocněna § 14a odst. 4 ZMS, a pro účely přesnějšího výkladu se k němu lze uchýlit. Statut za administrativní budovu považuje stavbu nebo její část nacházející se na území České republiky, včetně pozemků stavbou zastavěných nebo dalších souvisejících nemovitých věcí nebo jejich částí, obsahující kancelářskou plochu; přičemž kancelářskou plochou se rozumí plocha, která slouží nebo má sloužit pro soudní, zákonodárné, správní a související činnosti v rámci plnění funkcí státu anebo je pro tyto účely užívána. K tomu Statut přidává i definici negativní, která dobře slouží pro odlišení administrativních a neadministrativních prostor. Administrativní budovou podle něj není stavba, která neobsahuje kancelářskou plochu, anebo v ní jsou pouze obslužné prostory, které mají charakter kancelářské plochy a které je možné využívat výlučně v souvislosti s provozem stavby, v níž se nacházejí, a žádné jiné využití pro ně nepřipadá v úvahu, neboť by bez nich nebylo možné stavbu provozovat.

Shora uvedená pozitivní a negativní vymezení administrativní budovy v zásadě dávají odpověď i na možnou otázku, jak velké části dané stavby musejí být administrativního charakteru, aby budovu bylo možné kvalifikovat jako administrativní. Odpověď na to zřejmě nebude spočívat v přesném kvantitativním vymezení, nýbrž bude vycházet z vymezení kvalitativního. Pokud kancelářské prostory, byť rozsahem nepatrné, v ní budou univerzálního charakteru (tj. nikoliv obslužné prostory, které mají charakter kancelářské plochy a které je možné využívat výlučně v souvislosti s provozem stavby, v níž se nacházejí, a žádné jiné využití pro ně nepřipadá v úvahu), půjde o administrativní budovu.

V registru CRAB bylo ke konci roku 2016 evidováno 3 337 administrativních budov, v nichž bylo umístěno 129 tisíc státních zaměstnanců. Z toho zhruba tři čtvrtiny ve vlastnictví státu a jedna čtvrtina v pronájmu od třetích osob.²¹⁰

Ustanovení § 14a odst. 4 ZMS předvídá, že změny ve využívání majetku evidovaného v centrálním registru administrativních budov a nakládání s ním se uskutečňují na základě rozhodnutí vlády nebo jí pověřeného poradního a koordinačního orgánu vlády. Tímto poradním a koordinačním orgánem vlády jsou Vládní dislokační komise a regionální

²⁰⁸ Čti: [krab]

²⁰⁹ Statut Vládní dislokační komise a regionálních dislokačních komisí [online], Úřad vlády České republiky [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/vdk/Statut-VDK-a-RDK.pdf>

²¹⁰ Brožura Mapa administrativních budov státu [online], Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.uzsvm.cz/aktuality-1325-0-85/mapa-administrativnich-budov-statu-131327/>

dislokační komise, které dle shora citovaného Statutu zejména rozhodují o návrzích na změny ve využívání majetku evidovaného v centrálním registru administrativních budov dle § 14a ZMS a nakládání s ním, a o návrzích na hospodárnější rozmístění zaměstnanců státních institucí.

Věc v zahraničí

Jestliže ZMS pracuje s pojmem „věc v zahraničí“, případně „majetek v zahraničí“, nejde *de facto* o zvláštní podkategorii věcí, nýbrž o reakci na skutečnost, že věci nacházející se mimo území České republiky budou zpravidla podléhat cizí jurisdikci, a proto je vhodné stanovit pro ně v dílčích oblastech odlišný režim, a to s dostatečnou mírou obecnosti na ně uplatňovaných pravidel vzhledem k tomu, že obsah objektivního práva cizích států a jeho vývoj nelze dost dobře předvídat.

Majetková účast státu

Zákon o majetku státu zavádí termín „(majetková) účast státu v jiné právnické osobě“²¹¹. Přívlastek „majetková“ přitom specificky užívá v případech, kdy hovoří o majetkové účasti v obchodních společnostech, což se jeví na jednu stranu logické, neboť účast státu v jiné právnické osobě s sebou nutně nemusí nést vklad majetku²¹², na stranu druhou i taková účast bude mít vždy svoji majetkovou hodnotu.

Nabízí se srovnání pojmu majetková účast v obchodní společnosti a pojmu podíl, který je standardní v obchodněprávní teorii. Dle ustanovení § 31 zákona o obchodních korporacích platí, že podíl představuje účast společníka v obchodní korporaci a práva a povinnosti z této účasti plynoucí. Na první pohled bychom mohli konstatovat, že jelikož majetková účast státu nemůže mít jinou formu než majetková účast jakékoliv od státu odlišné osoby, jde o synonyma, neboť s majetkovou účastí státu budou nutně spojena typově stejná práva a povinnosti, resp. majetkovou účast zcela oproštěnou práv a povinností si nelze představit. Důvodová zpráva k ZMS nedává v tomto směru žádné vodítko. Lze se domnívat, vzhledem k pojetí celého zákona o majetku státu, že intencí zákonodárce bylo použít termín s vyšší mírou obecnosti. Dalším význam můžeme shledávat v tom, že se utvrzuje, že pravidla dopadající na majetkové účasti státu nedolehnu na samostatně převoditelná práva spojená

²¹¹ K tomu srov. i úpravu týkající se majetkových účastí státu v § 36 odst. 2 a 4 rozpočtových pravidel.

²¹² Což ostatně nemusí být ani případ účasti v obchodní společnosti. Zde je však nutné upozornit na to, že ZMS umožňuje, aby se organizační složka státu účastnila založení pouze, pokud jde o akciové společnosti; v ostatních případech je umožněno pouze derivativní nabytí účasti.

s podílem v obchodní společnosti. Hovořím nicméně o utvrzení, neboť opačná argumentace by byla beztak obtížná. Dle mého názoru lze ovšem dle okolností v určitých případech termíny majetková účast a podíl zaměňovat.

Co se týče obchodních korporací, ZMS stanoví, že stát může založit obchodní společnost nebo se účastnit jejího založení pouze ve formě akciové společnosti. Založení jiné formy obchodní korporace není státu umožněno, avšak podíl v takové společnosti může stát nabýt jinak²¹³.

Účast v některých dalších právnických osobách je podmíněna dalšími skutečnostmi. Např. členem spolku se stát může stát pouze s předchozím souhlasem vlády (§ odst. 2). Vzhledem k soukromoprávnímu charakteru zákona o majetku státu²¹⁴ platí, že pokud zákon členství v právnické osobě nezakazuje, a neodporuje-li to ani jiným zákonným povinnostem, je v zásadě dovoleno. Pro specifické právnické osoby *sui generis* tak bude zpravidla platit, že stát se jejich členem může stát. Příkladem je honební společenstvo podle § 19 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

S přihlédnutím ke zmíněné soukromoprávní zásadě lze zkoumat také možnost účasti státu v právnických osobách cizího práva. V tomto ohledu je nutné konstatovat, že zákon o majetku státu o žádné specifické cizí právnické osobě nehovoří, a proto členství v ní není *a priori* vyloučeno. To ovšem platí tehdy, jak jsem uvedl, pokud to neodporuje jiným zákonným povinnostem. Je proto třeba konstatovat, že kupř. § 28 odst. 1 obsahuje omezení pro obchodní společnosti obecně, tzn. pro obchodní společnosti tuzemské, ale i zahraniční, a vylučuje tedy založení obchodní společnosti i podle cizího práva.

Několik ministerstev v pozici akcionáře

U kategorie majetkových účastí státu v obchodních korporacích je nutné se vzhledem k některým jejím aspektům zastavit. Velmi specifická situace v životě akciové společnosti nastane, pokud je jejím akcionářem stát a příslušnost hospodařit s jeho podílem nenáleží jedné, nýbrž několika organizačním složkám státu.²¹⁵ Specifičnost situace přitom vynikne jak v případě, že zde existuje vedle státu ještě jiný akcionář, tak v případě, že stát je jediným avšak do jisté míry schizofrenním akcionářem.

²¹³ Např. děděním.

²¹⁴ K tomu srov. i bod 4.2.2. této práce.

²¹⁵ Viz rovněž: ŠTANCL, Michal. Problematická místa právní úpravy majetkových účastí státu v obchodních korporacích. *Soukromé právo*. Praha: Wolters Kluwer. 2016, č. 9.

Je třeba konstatovat, že taková situace není současnou právní úpravou nikterak reflektována, co hůř neexistuje ani reflexe v podobě interně závazného předpisu státní správy a někdy ani odpovídající promítnutí takové situace do stanov dotčených společností. To jsou přitom právě tři zdroje, které by takovou úpravu potenciálně obsahovat mohly a vzhledem k problémům, které absence takové úpravy způsobuje, i měly.

Uvedená situace, kdy vícero organizačních složek vykonává práva jednoho akcionáře, přitom může v případě nesouladného postupu jednotlivých „akcionářských ministerstev“ činit značné potíže a může vést až k zablokování činnosti nejvyššího orgánu obchodní korporace.

Náleží-li vícero organizačním složkám státu příslušnost hospodařit s akcionářským podílem státu, je nutné si nejprve ujasnit, že akcionářem společnosti je pouze stát, nikoliv akcionářská ministerstva. Důsledkem toho je mj. to, že v případě absence dalšího akcionáře nerozhodují akcionářská ministerstva na valné hromadě, nýbrž rozhodují ve formě rozhodnutí jediného akcionáře.

Dalo by se konstatovat, že v tomto bodě končí nesporné a objevují se naopak sporné otázky. Jak akcionářská ministerstva utvoří jednotnou vůli státu (akcionáře)? Ostatně, musí dojít k utvoření jednotné vůle státu? Nikde v českém právním řádu na tyto otázky nenajdeme explicitní odpověď. Tu je proto třeba dle našeho názoru hledat v analogii s úpravou zastoupení akcionáře.

Naznačená situace s vícero akcionářskými ministerstvy by se dala přirovnat k situaci, kdy akcionář odlišný od státu pověří více než jednoho zmocnitele tím, aby jej zastupoval při hlasování na valné hromadě. Judikatura²¹⁶ dovodila, že je nutné rozlišovat mezi dvěma situacemi, za prvé dá-li akcionář plnou moc více zmocněncům ke stejným akciím a za druhé zmocní-li akcionář více zmocněnců, přičemž však každého z nich k jiné části ze všech svých akcií. Zatímco první shora uvedenou variantu Nejvyšší soud nepřipouští²¹⁷, druhá varianta je možná.

Postavení akcionářských ministerstev se blíží variantě uvedené na druhém místě, tedy variantě, kterou Nejvyšší soud připouští, protože ministerstva vždy hospodaří s odlišnými akciemi dané společnosti.

Při hlasování na valné hromadě proto lze dovést, že není-li ve stanovách či v interním aktu státní správy (např. v usnesení vlády) stanoveno jinak, lze na ministerstva nahlížet jako na od sebe odlišné zástupce jednoho akcionáře, kteří mohou vykonávat hlasovací práva spojená s příslušnými akciemi samostatně, a tedy i každý jinak. Není přitom pochyb, jak bylo

²¹⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. 29 Cdo 1259/2009.

²¹⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27.11.2002, sp. zn. 29 Odo 215/2002.

naznačeno výše, že stanovy mohou řešit takovou situaci odlišně například tím, že stanoví, že je-li akcionářem stát, hlasují nejprve zástupci akcionářských ministerstev o každé otázce zvlášť, aby utvořili vůli státu, jehož všemi akcemi pak bude hlasováno stejným (odhlasovaným) způsobem. Stejně tak může k uvedenému či jinému postupu ministerstva zavázat svým usnesením vláda, a to jak v konkrétním případě pro hlasování na konkrétní valné hromadě akciové společnosti, tak stanovením obecného postupu pro veškerá hlasování na valných hromadách akciových společností s majetkovou účastí státu²¹⁸.

Analogie s vícero zmocněnci jednoho akcionáře naráží na své limity, nastane-li situace, kdy stát je jediným akcionářem akciové společnosti. Je jen stěží představitelné, že by jediný akcionář odlišný od státu zmocnil několik zmocněnců, aby učinili namísto něj společně rozhodnutí jediného akcionáře, přičemž by o takovém rozhodnutí měli předem hlasovat. Není-li však zákonné úpravy, interního aktu státní správy, ani úpravy ve stanovách, je nutné v naznačeném analogickém uvažování pokračovat, aby byla zaplněna zjevná mezera v právu.

Jakým způsobem tedy lze učinit rozhodnutí jediného akcionáře prostřednictvím několika akcionářských ministerstev? V zásadě je možné dojít ke dvěma způsobům řešení, buď můžeme trvat na požadavku jednomyslnosti, anebo umožnit hlasování.

Trvání na nutnosti dojít k jednomyslnému rozhodnutí je zřejmě neopodstatněné, navíc by tak docházelo k zablokování činnosti nejvyššího orgánu akciové společnosti. Logickým důsledkem toho je, že by mělo dojít k hlasování o vytvoření vůle státu jakožto jediného akcionáře, přičemž při absenci jiné úpravy bude pro přijetí rozhodnutí postačovat prostá většina hlasů, kterými akcionářská ministerstva disponují. V souvislosti s tím by mohla být ještě otevřena otázka, zda by se kvorum nemělo měnit v závislosti na charakteru rozhodnutí (vyžaduje-li zákon při rozhodování o dané otázce na valné hromadě kvalifikovanou většinu, např. podle ustanovení § 416 odst. 1 ZOK), takové úvahy je však na místě odmítnout s ohledem na to, že jde o rozhodnutí jediného akcionáře, přičemž hlasování akcionářských ministerstev má za cíl pouze utvořit vůli jediného akcionáře, který sám disponuje 100 % všech hlasů. I zde platí, že shora uvedené lze upravit jinak stanovami nebo usnesením vlády.

S ohledem na shora uvedené lze konstatovat, že by bylo vhodné problematiku výkonu akcionářských práv vícero ministerstvy upravit alespoň rámcově právním předpisem. Důsledky případného nesprávného postupu ministerstev totiž mohou být závažné. V úvahu připadá zejména hrozba dovolání se relativní neplatnosti usnesení valné hromady ze strany

²¹⁸ To vyplývá z ustanovení § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenční zákon).

vedle stojícího akcionáře, nebo i jednoho z akcionářských ministerstev podle ustanovení § 428 ZOK.

3.2.2. Některé zvláštní kategorie majetku státu upravené zvláštními zákony

3.2.2.1. *Finanční prostředky jako předmět vlastnictví státu*

Zcela nepostradatelným a nenahraditelným druhem majetku státu jsou finanční prostředky. Jak uvádí důvodová zpráva k ZMS, jedním ze speciálních zákonů ve vztahu k ZMS je i ZRP, který právě na rozdíl od obecného majetkového předpisu upravuje způsoby nakládání s finančními prostředky státu.

Podle ustanovení § 45 odst. 1 rozpočtových pravidel platí, že organizační složka státu hospodář s prostředky státního rozpočtu, které jí stanoví správce kapitoly v rámci rozpočtu kapitoly, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Příjmy organizační složky státu jsou zásadně příjmy státního rozpočtu a výdaje jsou výdaji státního rozpočtu, přičemž tyto příjmy a výdaje mohou souviset pouze s činnostmi vymezenými ve zřizovací listině nebo s činnostmi stanovenými jí zákonem. Zákon rovněž zdůrazňuje povinnost organizačních složek státu dbát, aby dosahovala příjmů stanovených rozpočtem a plnila určené úkoly nejehospodárnějším způsobem.

Organizační složky státu jsou napojeny na rozpočet svého zřizovatele podle tzv. brutto principu, což znamená, že na začátku roku obdrží zálohu, přičemž své případné příjmy během roku odvádějí do rozpočtu zřizovatele a na konci roku pak obdrženou zálohu vyúčtovávají. Naopak příspěvkové organizace jsou napojeny na rozpočet svého zřizovatele podle tzv. netto principu, což znamená, že mají vlastní příjmy, které jim ovšem zpravidla nepostačují, a proto jim jsou zbývající prostředky poskytovány jako tzv. příspěvek na provoz.²¹⁹

Rozpočtová pravidla obsahují zároveň i právní úpravu dispozic s finančními prostředky státu. Omezeny jsou zejména takové dispozice jako je darování, některé odvážné smlouvy, či ručení státu.²²⁰

3.2.2.2. *Závod a podnik v právní úpravě majetku státu*

Právní úprava účinná do 1. ledna 2014 označovala soubor hmotných, jakož i osobních a nehmotných složek podnikání jako podnik. K podniku náležely věci, práva a jiné majetkové

²¹⁹ ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. Student, s. 64.

²²⁰ K tomu viz blíže v kapitole 4.4. této práce.

hodnoty, které patřily podnikateli a sloužily k provozování podniku nebo vzhledem k své povaze měly tomuto účelu sloužit. Po jmenovaném datu již nehovoříme ve shora uvedeném smyslu o podniku, nýbrž o obchodním závodě, kterým je ve smyslu platné a účinné úpravy organizovaný soubor jmění, který podnikatel vytvořil a který z jeho vůle slouží k provozování jeho činnosti, přičemž se má se za to, že závod tvoří vše, co zpravidla slouží k jeho provozu.

V intencích právní úpravy nakládání s majetkem státu je zásadní, že ustanovení § 24 ZMS zakazuje organizačním složkám státu uzavřít smlouvu o převodu obchodního závodu nebo jeho části. Stát nicméně není zcela zbaven možnosti naložit se závodem tzv. *uno actu*. Níže blíže okomentovaný ZPřMaj, takový převod umožňuje, ačkoliv sám zákon obsahuje speciální úpravu vůči úpravě dnešního občanského zákoníku, dříve vůči obchodnímu zákoníku. Je třeba upozornit na skutečnost, že ZPřMaj nicméně neprošel na rozdíl od zákona o majetku státu žádnou „harmonizační“ novelou po přijetí platného občanského zákoníku, a proto o závodě vůbec nehovoří. Důsledně čten, zákon vlastně nehovoří explicitně ani o převodu podniku, když ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 ZPřMaj platí, že zákon *upravuje podmínky převodu majetku státu, k němuž mají právo hospodaření státní podniky, státní peněžní ústavy a jiné státní organizace (dále jen "podnik"), jakož i podmínky převodu majetkových účastí státu na podnikání jiných právnických osob, a to na české nebo zahraniční právnické nebo fyzické osoby (dále jen "privatizace")*. Termín „podnik“ je tedy používán ve smyslu subjektu, nikoliv předmětu práva. Z dále obsaženého vymezení majetku, který podléhá převodu na právnické či fyzické osoby nicméně plyne, že předmětem převodu je právě hromadná věc, obchodní závod, resp. jeho část. K tomu, že převod majetku podle ZPřMaj je převodem podniku, resp. závodu, dospěla ostatně i judikatura.²²¹ Majetkem podniku pro účely tohoto zákona je souhrn věcí a finančních prostředků, ke kterým má podnik právo hospodaření nebo které jsou v jeho vlastnictví, jakož i souhrn práv, jiných majetkových hodnot a závazků podniku (§2). Práva a povinnosti podniku z pracovněprávních vztahů k zaměstnancům pracujícím v podniku nebo v jeho organizační složce, jichž se privatizace týká, přecházejí na nabyvatele (§ 17).

Vzhledem ke shora uvedenému je nepochybné, že zákon o majetku státu vylučuje možnost převést vlastnické právo k závodě na třetí osobu, ZPřMaj je naopak normou, jejímž

²²¹ Kupř. viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2013, sp. zn. 23 Cdo 3072/2010: „Dojde-li k odstoupení od kupní smlouvy z důvodu, které nebyly na straně Fondu (tj. např. nezaplacení kupní ceny), pak na další nakládání s privatizovaným majetkem nelze nahlížet jako na privatizaci, ale jedná se o zvláštní postup. V takovém případě nelze na ručení aplikovat zvláštní ustanovení zákona č. 92/1991 Sb., ale obecnou úpravu obsaženou v obchodním zákoníku. Podle § 59 odst. 3 obch. zák. (ve znění účinném v době vkladu podniku, tj. 12. prosince 1994), jestliže je vkládán podnik či jeho část, použijí se, pokud se týče přechodu práv a povinností, přiměřeně ustanovení o smlouvě o prodeji podniku.“

primárním účelem je takový převod. Co se týče jiných způsobů naložení se závodem, je nasnadě konstatovat, že ZPřMaj upravuje pouze převody vlastnického práva, proto jakákoliv jiná dispozice podle něho je vyloučena. Co se týče zákona o majetku státu, ten explicitně vylučuje ve svém ustanovení § 27a odst. 2, věta poslední, i pacht závodu. Bylo by možné dále zkoumat možnost závod ve vlastnictví státu zastavit. Mám nicméně za to, že vzhledem k účelu právní úpravy by na závod mělo analogicky dolehnout ustanovení § 25 ZMS, které takovou dispozici vylučuje.

3.2.2.3. Zemědělské nemovitosti

Specifickou kategorií majetku, která v mnoha ohledech může uniknout obecné právní úpravě majetku státu, jsou zemědělské nemovitosti. Podle zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, platí, že Státní pozemkový úřad jednak spravuje rezervu státních pozemků, která zahrnuje pozemky, s nimiž je Státní pozemkový úřad příslušný hospodařit, a která slouží k a) výkonu působnosti Státního pozemkového úřadu²²² a b) uskutečnění rozvojových programů státu schválených vládou, jednak Státní pozemkový úřad hospodaří s nemovitostmi, které byly podle jiného právního předpisu²²³ ke dni předcházejícímu dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve správě Pozemkového fondu České republiky. Na základě toho Státní pozemkový úřad hraje významnou roli též při restitucích a při privatizaci vybraného zemědělského majetku.

V souladu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona č. 503/2012 Sb. platí, že rezervu státních pozemků tvoří všechny pozemky, které má Státní pozemkový úřad v příslušnosti hospodaření. Ke dni zpracování důvodové zprávy k novele č. 185/2016 Sb., kterou se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, to bylo cca 160 tis. ha půdy.²²⁴

Z hlediska kategorizace majetku státu je nicméně podstatné, že Státní pozemkový úřad se při nakládání s pozemky zařazenými v rezervě řídí především zákonem č. 503/2012 Sb. a zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, které jsou při nakládání s majetkem státu speciální právní úpravou vůči zákonu o majetku státu. Důvodová zpráva k novele č. 185/2016 Sb. potvrzuje, že při aplikačním výkladu se uplatní pravidlo *lex specialis derogat legi generali*,

²²² Zajímavostí je, že zákon výslovně stanoví, že celková výměra těchto pozemků nesmí klesnout pod 50 000 ha.

²²³ Tj. zejm. zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.

²²⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

tj. pokud shora jmenované předpisy nestanoví něco jiného, použije se zákon o majetku státu.²²⁵

3.2.2.4. *Majetek ve výhradním vlastnictví státu*

Článek 11 odst. 2 Listiny základních práva a svobod, která tvoří součást tuzemského ústavního pořádku, předvídá mj., že zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob. Toto ustanovení bylo v téměř identické podobě recipováno i do § 8 odst. 2 zákona o majetku státu.

V první řadě je třeba konstatovat, že zákon, který by Listinou stanovený předpoklad komplexně naplňoval dosud v českém právním řádu nenalezneme. Dílčí úpravy nicméně výhradní vlastnictví státu znají. Tedy pouze stát může vlastnit majetek na území vojenského újezdu, vyjma majetku tam vneseného (§ 31 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky), dálnice a silnice I. třídy (§ 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) či ložiska vyhrazených nerostů (§ 5 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)).²²⁶

Důvodová zpráva²²⁷ k zákonu o majetku státu obsahuje rovněž informaci o tom, že před jeho přijetím byla diskutována možnost zařadit do něj výslovný výčet vybraného majetku, který může být pouze ve vlastnictví státu. Nakonec však od tohoto řešení bylo upuštěno vzhledem k existenci zvláštních zákonů a „*nehledě k možným nežádoucím výkladovým efektům*“.

3.3. *Právní předpisy upravující nakládání s majetkem státu*

Právní úprava nakládání s majetkem státu se dá charakterizovat svojí roztržitostí. Ačkoliv zde existuje obecný předpis, kterým je zákon o majetku státu, vedle něho může být s majetkem státu nakládáno podle četných zvláštních právních předpisů, které se v určitých případech prosadí na jeho úkor. Specifickou skupinu norem pak tvoří zákony, které ke

²²⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

²²⁶ HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU, s. 14.

²²⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

zmíněné obecné nebo zvláštní právní úpravě nakládání s majetkem státu přidávají další zvláštní povinnosti.

Roztříštěnost právní úpravy, spolu se značnou složitostí systematiky a samotných textů jednotlivých zákonů bezpochyby nepřispívá k bezproblémovému fungování hospodaření státu. Ačkoliv cílem všech níže rozebraných právních předpisů je zajištění hospodárnosti a transparentnosti nakládání s majetkem státu, shora naznačené fenomény mohou paradoxně přispívat k pravému opaku. Pro složitost právní úpravy může být zásadně znesnadněna veřejná kontrola hospodaření a mnohost svazujících povinností může znesnadňovat efektivitu nakládání s majetkem státu.

Z pohledu *de lege ferenda* se i proto právní úprava nakládání s majetkem státu nevyhne novelizacím a s velkou pravděpodobností i koncepčním změnám. Lze se domnívat, že pozitivním impulzem by v tomto ohledu mohla být především konsolidace alespoň části roztříštěné právní úpravy do jediného zákona. Ruku v ruce s tím by zřejmě bylo dále na místě modernizovat právní úpravu v tom směru, aby reflektovala ekonomickou a technologickou realitu třetího tisíciletí²²⁸. V neposlední řadě by bylo na místě zjednodušení právní úpravy ze systematického a gramatického hlediska.

3.3.1. Zákon o majetku státu

Jak již bylo shora zmíněno, zákon o majetku státu je obecným právním předpisem pro nakládání s majetkem státu. Je ve vztahu speciality vůči občanskému zákoníku. Na druhou stranu, níže rozebrané a další zvláštní zákony jsou naopak ve vztahu speciality vůči němu.

Z pohledu adresátů zákona o majetku státu se norma vztahuje v první řadě na organizační složky státu. Díky ustanovení § 54 odst. 1 pak rovnocenně i na státní organizace²²⁹, vyjma státních podniků, které byly založené nebo se považují za založené podle ZStPod, dále kromě státních organizací, které se naposledy uvedeným zákonem řídí v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem²³⁰, a konečně kromě národního podniku Budějovický Budvar.

²²⁸ Jako vhodná by se jevila zejména speciální úprava elektronického právního styku při nakládání s majetkem státu.

²²⁹ Byť státní organizace jsou již ze samotné systematiky ZMS pojímány jakožto reziduální a přechodné entity. Blíže viz bod 2.2.1. této práce.

²³⁰ Kupř. státní organizace Správa železniční dopravní cesty podle § 19 odst. 5 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Z pohledu věcného vymezení působnosti zákona o majetku státu lze říci, že se podle něho nakládá s veškerým majetkem, žádný specifický druh majetku není a priori vyloučen, to činí až některé níže zmíněné zvláštní předpisy. Důraz je nicméně kladen zejména na hmotný majetek, zvláště pak v aktuálním znění zákona specificky na administrativní budovy, které jsou popsány výše²³¹. Zaměření zákona na uvedený hmotný majetek jde na úkor právní úpravy nakládání s majetkem nehmotným, či specifickým hmotným majetkem, tak kupříkladu u tzv. majetkových účastí státu v obchodních korporacích zákon volí formu odkazů na úpravu obecnou, když ustanovení § 28 odst. 1 odkazuje na ustanovení § 37 odst. 3, jehož věta první je opravdu podivuhodného znění: „*Pro převody cenných papírů se použije obdobně ustanovení § 21, avšak jeho odkazy na ustanovení § 22 a 23 se uplatní pouze v rozsahu ustanovení § 22 odst. 1 až 3; tím není dotčeno ustanovení § 28 odst. 3 věty první, nejde-li o převod cenných papírů v rámci postupu podle ustanovení § 15 odst. 2.*“ V právní úpravě majetkových účastí státu přitom nejde o jedinou obtíž.²³² Zatímco nájem hmotné věci zákon výslovně upravuje, právní úpravu licence k poskytnutí oprávnění k výkonu práva duševního vlastnictví nikoliv. Je nasnadě, že analogické použití právní úpravy nájmu na vztahy z licence bude muset pro specifickou povahu práv duševního vlastnictví značně pokulhávat.

V souvislosti s vývojem zákona o majetku státu v čase je třeba zejména zmínit jeho nedávnou podstatnou novelu, sice zákon č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Citovaná novela sledovala dva základní cíle, a to sice jednak zrychlení procesu nakládání s nepotřebným nemovitým majetkem státu a větší míru efektivity při využívání potřebných nemovitých věcí státu, a jednak uvedení stávajícího znění zákona do souladu s provedenou rekonstrukcí soukromého práva.²³³ Konkrétním projevem uvedení právní úpravy ZMS do souladu s občanským zákoníkem je kupř. respektování zásady nesvéprávnosti právnických osob, když od účinnosti shora uvedené novely již oprávněné osoby nejednají v soukromoprávním styku jménem státu, nýbrž za stát (§ 7 ZMS). Podstatným aspektem novely je rovněž znatelná centralizace správy majetku státu v rukou ÚZSVM.²³⁴

²³¹ Viz § 14a odst. 1 ZMS.

²³² Viz též v kapitole 5.2. této práce.

²³³ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

²³⁴ K tomu viz blíže bod 4.4.2.4. této práce.

3.3.2. Prováděcí právní předpisy k zákonu o majetku státu

Zákon o majetku státu je v rámci účinného právního řádu dále rozveden dvěma důležitými prováděcími předpisy.

Na základě § 65 odst. 1 ZMS je Ministerstvo financí zmocněno k tomu, aby prováděcím právním předpisem stanovilo podrobnosti vymezených oblastí týkajících se existence organizačních složek státu a hospodaření s majetkem státu.

Toto zákonné zmocnění je zhmotněno do vyhlášky Ministerstva financí č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, která ve svých pěti částech upravuje náležitosti vzniku, změny a zániku organizačních složek státu (§ 1 - § 5), operativní evidenci (§ 6 - § 13), právní jednání a vztahy mezi organizačními složkami a státními organizacemi (§ 14 - § 19), nakládání s majetkem, o který neprojevily zájem organizační složky, státní organizace ani jiné osoby (§ 20) a postup při zjišťování zájemců o koupi majetku (§ 21 - § 24).

Na základě § 65 odst. 2 ZMS je pak vláda zmocněna k tomu, aby stanovila nařízením strukturu a rozsah údajů vedených v centrálním registru administrativních budov a termíny pro jejich poskytování, jakož i rozsah a podmínky jejich sdílení. Tímto nařízením je aktuálně Nařízení vlády č. 41/2017 Sb., o údajích centrálního registru administrativních budov.

3.3.3. Privatizační předpisy

Předpisy upravující tzv. velkou privatizaci

Klíčovou normou procesu tzv. *velké privatizace* byl a stále je zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby (ZPřMaj). Vedle něho je nicméně za stěžejní z hlediska působnosti kompetentních privatizačních orgánů potřeba považovat též zákon č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, později nahrazený zákonem č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku).

Zákon č. 92/1991 Sb. časově významně předešel zákonu o majetku státu. Jde o ryzí transformační normu, která dnes sice představuje speciální právní úpravu formy přechodu majetku státu na české nebo zahraniční právnické nebo fyzické osoby, nicméně která při svém

zrodu byla zejména politickým nástrojem transformace socialistického hospodářství na systém tržní ekonomiky.

Kromě historického významu zákona, je z dnešního pohledu stále významné i jeho věcné vymezení. Podle ustanovení § 1 odst. 1 ZPřMaj se podle tohoto zákona nakládá s majetkem státu, k němuž mají právo hospodaření státní podniky, státní peněžní ústavy a jiné státní organizace, a dále s majetkovými účastmi státu na podnikání jiných právnických osob. To vše za podmínky, že předmětný majetek byl vybrán ve smyslu ustanovení § 5 zákona vládou České republiky k privatizaci. Bylo-li by možné zploštit rozdíly mezi režimem zcizení podle zákona o majetku státu a podle zákona o velké privatizaci do jediného, tím hlavním rozdílem mezi oběma úpravami je skutečnost, že druhá oproti první upravuje převod podniku.²³⁵ Z jedné strany jde o výhodu zákona o velké privatizaci, neboť vůbec umožňuje přímo nakládat s takto vymezenou hromadnou věcí. Oproti zákonu o majetku státu tak kupř. ustanovení § 15 ZPřMaj stanoví, že s vlastnickým právem k privatizovanému majetku přecházejí na jeho nabyvatele i jiná práva a závazky související s privatizovaným majetkem, či ustanovení § 17 ZPřMaj, že práva a povinnosti podniku z pracovněprávních vztahů k zaměstnancům pracujícím v podniku nebo v jeho organizační složce, jichž se privatizace týká, přecházejí na nabyvatele. Z druhé strany jde zároveň o nevýhodu zákona o velké privatizaci, neboť v případě, že je převáděným majetkem elementární část podniku, např. pouze samostatná nemovitost, uzavírá se v režimu ZPřMaj přesto s nabyvatelem typově smlouva o prodeji (části) podniku, což lze hodnotit jako v takových případech poněkud těžkopádné řešení.

Ačkoliv z dnešního pohledu může ZPřMaj představovat i pro odbornou veřejnost residuální normu, na okraji zájmu, je třeba říci, že jeho pomocí vznikla současná podoba ekonomického prostředí v České republice. „*Velká privatizace [...] byla vskutku velká svým rozsahem, vyloučen z ní mohl být jen majetek státu, který podle ústavního zákona musel zůstat státní, a majetek, který musel být navrácen podle restitučních zákonů.*“²³⁶ Podle ZPřMaj byl privatizován celkem majetek s účetní hodnotou přes 986 miliard korun českých.²³⁷ Význam ZPřMaj je proto pro aktuální tržní prostředí v České republice zcela zásadní, ať již vzhledem k pozitivům, tak k negativům proběhnuvší privatizace majetku od počátku devadesátých let dvacátého století.

²³⁵ Resp. dle terminologie účinného občanského zákoníku k závodu. Blíže viz v kapitole 3.3.3. této práce.

²³⁶ JEŽEK, Tomáš. *Privatizace české ekonomiky: její kořeny, metody a výsledky*. V Praze: Oeconomica, 2006, s. 60.

²³⁷ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. *Hospodaření a nakládání se státním majetkem*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 32.

Jak již bylo naznačeno, a na rozdíl od níže zmíněné *malé privatizace*, ZPřMaj je stále aplikován a je podle něho nakládáno s majetkem státu určeným rozhodnutím vlády ve smyslu ustanovení § 5 ZPřMaj. Existence ZPřMaj i v dnešní době tedy znamená vícekolejnost²³⁸ právní úpravy nakládání s majetkem státu, která je principiálně nežádoucí. Existence vícekolejnosti mohla být po dlouhou dobu odůvodněna komparativními výhodami, které režim ZPřMaj pro některé druhy zcizovaného majetku představoval. Obecně se dá říci, že kromě nezbytné součinnosti vlády na počátku celého procesu je následná realizace převodu vlastnického práva k majetku v režimu ZPřMaj poněkud přímočařejší. ZPřMaj zejména nezná tzv. „vnitrostátní nabídku“, v jejímž rámci se v režimu ZMS majetek před zcizením ve prospěch od státu odlišné osoby nabízí jiným organizačním složkám státu a státním organizacím. Zajímavým aspektem režimu ZPřMaj je skutečnost, že dle ustanovení § 19 odst. 3 ZPřMaj platí, že vlastnické právo k věcem z privatizovaného majetku přechází na nabyvatele dnem sjednané účinnosti smlouvy²³⁹, a neuplatní se tedy např. obecný intabulační princip u vlastnického práva k nemovitým věcem. Vzhledem k vývoji právního řádu po přijetí ZPřMaj, a to zejména s ohledem na dnešní širokou úpravu zákonných předkupních práv, adopci ZRegSml, či nové úpravě katastrálního práva jde nicméně o aspekt nikoliv prostý aplikačních obtíží.

Vzhledem k nedávné novele zákona č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku), sice zákonu č. 308/2018 Sb. jedna z nejpodstatnějších výhod, či lépe řečeno jeden z hlavních důvodů přetrvávající existence zvláštní úpravy ZPřMaj, zanikl. Jmenovanou novelou bylo totiž upraveno ustanovení § 5 odst. 3, podle kterého platí, že majetek určený k privatizaci, výnosy z prodeje tohoto majetku, zisk z účasti státu v obchodních společnostech a doplňkové příjmy převedené ze státního rozpočtu lze použít pouze k vyjmenovaným účelům, když do písmene c), bodu 5. zákonodárce nově zařadil možnost převést shora vyjmenované hodnoty do státního rozpočtu. Do jmenované novely takový postup nebyl možný a zákon přísně předepisoval specifické určení prostředků z privatizace, za všechny lze na tomto místě zmínit jedno z nejvýznamnějších účelových určení, sice úhradu nákladů spojených s odstraňováním škod na životním prostředí způsobených dosavadní činností podniku (§ 5 odst. 3, písm. c), bod 3. ZPřMaj). Nově platí i

²³⁸ Lépe než o dvojkolejnosti je hovořit právě o vícekolejnosti vzhledem k existenci dalších zvláštních právních úprav.

²³⁹ Nebo při vkladu nemovitého majetku do obchodní společnosti dnem vzniku této společnosti nebo ve veřejné dražbě příklepem licitátora, s výjimkou případů upravených zvláštním předpisem.

vice versa, že v souladu s ustanovením § 4 ZPřMaj mohu být na zvláštní účty privatizace, které nejsou součástí příjmových ani výdajových účtů státního rozpočtu, prostředky ze státního rozpočtu převedeny, a to za podmínky, že objem prostředků na zvláštních účtech nepostačuje k pokrytí výdajů uvedených v § 5 odst. 3. Je proto otázkou, dokdy bude existence těchto zvláštních účtů a jejich souvisejícího zdroje příjmu, tedy metody převodu majetku podle ZPřMaj, nadále potřebná. Je pravděpodobné, že v horizontu několika let může dojít k obsolenci ZPřMaj.

Další privatizační předpisy

Pouze pro účely úplnosti je alespoň z historického pohledu vhodné vedle tzv. velké privatizace zmínit i dříve zákonem upravenou tzv. malou privatizaci.

Reakcí na rostoucí netrpělivost veřejnosti ohledně očekávaných změn ve směru obnovy soukromého vlastnictví a tržního hospodářství v tehdejší Československu bylo přijetí zákonů, které měly přinést v tomto směru něco viditelného pro občany státu. Těmito zákony se staly zákon č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby, a zákon č. 500/1990 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby. Pro proces převodu vlastnictví ze státu na nestátní subjekty podle těchto zákonů se vžil název „malá privatizace“, ačkoliv je zajímavé, že samotné zákony pojem privatizace nepoužívaly.²⁴⁰

Na rozdíl od velké privatizace na vydražitele přecházely pouze movité a nemovité věci, nikoliv závazky státních organizací. Ústřední roli hrály okresní privatizační komise, které měly za úkol vyhledat ve státních organizacích na území svého okresu provozní jednotky vhodné k privatizaci. Po schválení ze strany Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci pak organizovaly veřejné dražby.^{241,242} Úprava malé privatizace se již, na rozdíl od ZPřMaj, své obsolence dočkala. Jedinou privatizační metodou malé privatizace byl prodej ve veřejné dražbě, první z dražeb probíhaly od počátku roku 1991 a proces byl ukončen zrušením okresních privatizačních komisí na konci roku 1994. Po podstatnou dobu se tak proces malé privatizace prolínal s procesem velké privatizace. V rámci

²⁴⁰ JEŽEK, Tomáš. *Privatizace české ekonomiky: její kořeny, metody a výsledky*. V Praze: Oeconomica, 2006, s. 37 a násl.

²⁴¹ Dnem první veřejné dražby a zároveň dnem počátku realizační fáze privatizace se stal 26. leden 1991, dražba se uskutečnila v budově magistrátu na Mariánském náměstí v Praze.

²⁴² JEŽEK, Tomáš. *Privatizace české ekonomiky: její kořeny, metody a výsledky*. V Praze: Oeconomica, 2006, s. 37 a násl.

malé privatizace proběhlo asi 30 tisíc dražeb a celkový příjem dosáhl asi 30 miliard korun českých.²⁴³

Další významnou privatizační normou byl zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, jehož předmětem byla úprava privatizace zemědělských pozemků. Jeho pozdější adopce v porovnání s ZPřMaj vyplývala ze skutečnosti, že v počátcích privatizačního období bylo nakládání se zemědělským majetkem do značné míry blokováno restitučními předpisy, resp. jimi založenými nároky oprávněných osob k tomuto majetku. Zákon pozbyl účinnosti s koncem roku 2012, kdy byl zrušen i dosavadní Pozemkový fond ČR, v jehož činnosti pokračuje Státní pozemkový úřad.²⁴⁴

3.3.4. Restituční předpisy

Restituční materie věcně přesahuje zaměření této práce. Podrobné zpracování restitučních vztahů, jak je upravily tuzemské právní předpisy a následně dotvořila judikatura, by zabralo rozsah několikanásobně větší, než je rozsah disertační práce. Nicméně je třeba si uvědomit, že ačkoliv jsou restituční předpisy dnes z velké části obsoletní, jde jednak o stále společensky důležitá témata, jednak byly restitucí vedle privatizace v zásadě rozdány karty pro počátek nové tržní ekonomiky v Československu, resp. v České republice. Z pohledu předmětu této práce je důležitý aspekt restitucí jakožto jednoho ze způsobů odstátnění majetku.

V červnu roku 2018 Ústavní soud zrušil tzv. restituční tečku, což jinými slovy znamená, že vyhověl návrhu na zrušení novely zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, která měla vyloučit možnost, aby k uspokojení restitučních nároků oprávněných osob podle zákona o půdě mohlo dojít převodem jiného pozemku ve vlastnictví státu. Předmětnou novelou, jež měla nabýt účinnosti dne 1. 7. 2018, by jinak došlo k tomu, že by restituční nároky oprávněných osob v případě, že nedojde k vydání původního ani náhradního pozemku, mohly

²⁴³ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 7 a násl.

²⁴⁴ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 35 a násl.

být uspokojovány výhradně formou peněžité náhrady. Zároveň pokud by oprávněná osoba nepožádala Státní pozemkový úřad o peněžitou náhradu ve lhůtě deseti let ode dne nabytí účinnosti novely, zanikl její nárok zcela.²⁴⁵

Největší pozornosti se v poslední době nicméně dostalo nejrecentnější restituční právní úpravě, a to sice tzv. církevním restitucím. Dne 1. ledna 2013 nabyl účinnosti zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, přičemž podstatný podnět k přijetí zákona zavládl Ústavní soud svými rozhodnutími, konkrétně nálezem sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010, nálezem sp. zn. I. ÚS 2166/10 ze dne 22. 2. 2011, jímž se soud vyjádřil k možnosti vzniku nových křivd, a nálezem sp. zn. II. ÚS 2326/07 ze dne 31. 3. 2011, ve kterém Ústavní soud dokonce udělil zákonodárci časový limit pro majetkové vypořádání s tím, že jinak začne Ústavní soud o vydávání majetku rozhodovat sám.²⁴⁶ Tento zákon vychází z kombinované formy majetkového vypořádání mezi státem a církvemi. Částečným prostředkem majetkového vyrovnání je naturální restituce, neboli vydání nemovitých věcí ve vlastnictví státu, které náležely do původního majetku registrovaných církví a náboženských společností a staly se předmětem majetkové křivdy, kterou utrpěla oprávněná osoba nebo její právní předchůdce v rozhodném období v důsledku některé z forem perzekuce předvídaných zákonem. Vzhledem k tomu, že povinnou osobou je dle zákona pouze stát, resp. entity hospodařící s majetkem státu, zatímco obce, kraje, fyzické osoby či nestátní právnické osoby nejsou povinnými osobami a majetek si ponechají ve svém vlastnictví, je dalším prostředkem majetkového vyrovnání vyplacení finanční náhrady. Důsledkem takto zjednodušeně popsaného majetkového vypořádání má být kromě napravení historických křivd zejména majetkové osamostatnění církví, přičemž od roku 2030 by stát měl ustát s vyplácením příspěvku na podporu činnosti dotčeným církvím a náboženským společnostem. Předmětem politických debat je polemika o tom, zda by vyplácené finanční náhrady měly podléhat dodatečnému zdanění. Počínaje 1. lednem 2020 by měl nabýt účinnosti zákon č. 125/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi) a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, jenž ruší ustanovení zákona č. 428/2012 Sb., které stanovilo, že finanční náhrada poskytovaná církvím není předmětem daně, poplatku ani

²⁴⁵ Ústavní soud zrušil tzv. druhou restituční tečku [online], Ústavní soud [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zrusil-tzv-druhou-restitucni-tecku/>

²⁴⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi). In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

jiného obdobného peněžitého plnění. Lze pouze očekávat, zda naposledy zmíněná právní úprava projde měřítkem ústavnosti. Z pohledu odstátnění majetku nicméně na přechodu majetku ze státu na dotčené církve nic nezmění ani citovaná novela, ani Ústavní soud.

Vedle již zmíněných restitučních předpisů lze pouze pro ilustraci složitosti materie přidat přehled dalších, dnes již do velké míry obsoletních předpisů. Zmínit lze zejména zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, významně doplněný mj. zásahem Ústavního soudu, konkrétně nálezem sp. zn. Pl. ÚS 3/94 ze dne 4. 12. 1996, či zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

3.3.5. Zákon(y) o státním podniku

Jak bylo již výše uvedeno, působnost zákona o majetku státu v zásadě nedolehne na státní podniky. Pokud zároveň majetek, k němuž má státní podnik právo hospodařit, není určen k privatizaci, nemůže se nakládání s ním řídit ani zákonem o velké privatizaci. V takovém případě je aplikovatelnou právní úpravou zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku (ZStPod). Zajímavým paradoxem je skutečnost, že residuálně se dnes lze setkat i s aplikací bývalého zákona o státním podniku, tj. zákona č. 111/1990 Sb., a to v případech, kdy dotčené státní podniky v určené lhůtě nepřizpůsobily svoje zakládající listiny ZStPod, jak bylo stanoveno v jeho ustanovení § 20 odst. 1 a 2. Tyto podniky měly být svými zakladateli zrušeny a uvedeny do likvidace. Ve všech případech podniků, které se považují za vzniklé podle zákona č. 111/1990 Sb. se tak již stalo, byly zrušeny a nacházejí se, pokud nezanikly, ve stadiu likvidace.²⁴⁷ Význam zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, je proto dnes marginální, a je-li hovořeno obecně o právní úpravě státního podniku, má se tím na mysli ZStPod.

Podle ZStPod je státní podnik organizovaný útvar, jehož prostřednictvím stát vykonává svoji vlastnickou politiku a který provozuje podnikatelskou činnost v souladu s hospodářskou politikou státu. Jediným vlastníkem státního podniku je a může být pouze stát. Státní podniky nemají žádný svůj vlastní majetek, podnikatelskou činnost vykonávají za použití majetku, který jim svěruje stát a ke kterému mají tzv. právo hospodařit.²⁴⁸ Státní

²⁴⁷ MUROŇ, Jaroslav. *Zákon o státním podniku v praxi: od spolutvůrce zákona*. Praha: Grada Publishing, 2017. Právo pro praxi, s. 145.

²⁴⁸ MUROŇ, Jaroslav. *Zákon o státním podniku v praxi: od spolutvůrce zákona*. Praha: Grada Publishing, 2017. Právo pro praxi, s. 23.

podniky jsou jednak právníckými osobami, a to majetkově nesamostatnými právníckými osobami, jednak jsou rovněž státními organizacemi.

Právní úprava nakládání s majetkem státu v ZStPod je komplexní a ustanovení zákona o majetku státu se na vztahy státních podniků k majetku nepoužijí.²⁴⁹

3.3.6. Zákony zvlášť upravující jiné specifické státní entity

Některé zvláštní zákony omezují svoji působnost nikoliv na určité typy entit hospodařící s majetkem státu (jako ZStPod), či na určitý typ právních vztahů (jako restituční předpisy), nýbrž na přímo jednu či dvě konkrétní entity.

Příkladem takového právního předpisu může být zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou a o doplnění zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, stanovující specifický právní režim pro státem vlastněné společnosti Česká exportní banka, a. s., a Exportní garanční a pojišťovací společnost, a. s.

Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů pod zvláštní režim řadí rovněž jednu vybranou státní organizaci. Státní organizace Správa železniční dopravní cesty proto podle něj není státním podnikem, nýbrž státní organizací *sui generis*, která sice s částí majetku státu nakládá podle zákona č. 77/2002 Sb., ovšem s další částí majetku státu, která je vymezená přímo v příloze k zákonu, nakládá „*přiměřeně podle zvláštního zákona*.“ Přičemž poznámka pod čarou prozrazuje, že jde o ZPřMaj. Povaha toho, co v tomto kontextu znamená přiměřené použití zákona, nicméně zůstává skryta, neboť to zákon ani nenaznačuje. Tuto zjevnou nedokonalost právní úpravy je třeba kritizovat a je příkladem důvodů pro změnu právní úpravy v podobě konsolidace roztržitých pravidel o nakládání s majetkem státu.

3.3.7. Občanský zákoník ve zvláštním postavení k zákonu o majetku státu

²⁴⁹ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 21.

Jak bylo již shora uvedeno, zákony upravující nakládání s majetkem státu, zejména ZMS, mají vůči občanskému zákoníku charakter zvláštních právních předpisů. Podle ustálených výkladových pravidel nicméně platí, že zvláštní právní úprava se použije tam, kde nějakým způsobem jinak normuje právní vztahy oproti úpravě obecné. Neupravuje-li zvláštní zákon některou oblast vůbec, je třeba vrátit se do předpisu obecného. Pokud je hlavním předmětem našeho zkoumání nakládání s majetkem státu, pak se výše uvedené pravidlo může jevit vlastně tak, že dané ustanovení obecného předpisu určuje zvláštní pravidlo z jinak obecně platné právní úpravy ZMS či dalších zvláštních předpisů.

Podstatným příkladem takové situace je ustanovení § 3056 odst. 1 občanského zákoníku, které stanoví, že vlastník pozemku, na němž je zřízena stavba, která není podle dosavadních právních předpisů součástí pozemku a nestala se součástí pozemku ke dni nabytí účinnosti občanského zákoníku, má ke stavbě předkupní právo a vlastník stavby má předkupní právo k pozemku. Předkupní právo vlastníka pozemku se vztahuje i na podzemní stavbu na stejném pozemku, která je příslušenstvím nadzemní stavby. K ujednáním vylučujícím nebo omezujícím předkupní právo se nepřihlíží. Obdobně bychom mohli hovořit též o ustanovení § 1124 ObčZ, kterým občanský zákoník zavádí předkupní právo spoluvlastníků k podílu na nemovité věci.²⁵⁰

3.3.8. Zvláštní zákony upravující některé specifické druhy majetku či specifické majetkové dispozice

Není možné, a v rozsahu této práce ani vhodné, zabývat se veškerými specifickými úpravami nakládání s majetkem státu, zvláště tam, kde právní úprava začíná postrádat obecnosti a v zásadě kasuisticky přistupuje zvláště k určitému danému, úzce vymezenému, souboru majetku. Některé další zvláštní úpravy je ovšem přece jen vhodné zmínit, a to jednak pro větší ucelenost pohledu na oblast právní úpravy nakládání s majetkem státu, jednak jako upozornění na nutnost brát na zřetel níže uvedené nuance v praxi.

Rozpočtová pravidla

Jedním z nejdůležitějších zákonů, který upravuje jak specifické druhy majetku (finanční prostředky), tak specifické majetkové dispozice (kupř. ručení státu, smlouvu

²⁵⁰ ŠTANCL, Michal. Střet zákonného předkupního práva s komplexností právního řádu a právního života. Soukromé právo. Praha: Wolters Kluwer. 2017, č. 9. ISSN 2533-4239.

o zápůjčce, atd.) je zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Rozpočtová pravidla lze ve vztahu k předmětu jejich úpravy považovat za zvláštní právní úpravu vůči zákonu o majetku státu.²⁵¹ Vedle úpravy tvorby funkce a obsahu státního rozpočtu a dalších oblastí je z pohledu zájmu této práce podstatné, že předmětem právní úpravy rozpočtových pravidel je i finanční hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací zřízených organizačními složkami státu. Proto je třeba při hospodaření s majetkem státu uvažovat o ZMS a rozpočtových pravidlech jako o dvou spojených nádobách.

Další zvláštní zákony

Z dalších zvláštních právních předpisů je nezbytné zmínit zejména zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, který upravuje postup Státního pozemkového úřadu při dispozicích s některým majetkem zemědělské povahy.

Mezi dalšími je vhodné zmínit zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), který mj. stanoví, že nerostné bohatství na území České republiky je ve vlastnictví České republiky, a je tedy příkladem jednoho z předpisů roztržité právní úpravy výhradního vlastnictví státu.²⁵² Dále kupř. zákon č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů, je zajímavým příkladem výjimečného předpisu umožňujícího ručení státu, a to konkrétně za škodu na vypůjčeném uměleckém díle či jiném kulturním statku.

3.3.9. Zákony stanovující dodatečné specifické povinnosti při nakládání s majetkem státu

Shora již naznačenou hierarchii právních předpisů by šlo shrnout tím způsobem, že v oblasti nakládání s majetkem státu je nejobecnějším právním předpisem občanský zákoník, zvláštním právním předpisem ve vztahu k němu je nicméně zákon o majetku státu, který se zásadně v právních vztazích, do kterých za stát vstupují organizační složky státu a do kterých svým jménem vstupují státní organizace, prosadí namísto něj. Pro určité další typy entit, či typy majetku, anebo typy právních vztahů státu se třetími subjekty existují další právní předpisy ve zvláštním postavení ve vztahu k zákonu o majetku státu. Zákon o majetku státu se

²⁵¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. K § 2. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

²⁵² Viz též bod 3.2.2.4. této práce.

na ně buď nepoužije vůbec, anebo pouze subsidiárně. Tuto naposledy zmíněnou kategorii právních předpisů lze charakterizovat určitou mírou komplexnosti co do úpravy dané entity, majetku či právního vztahu.

Vedle toho lze však vzpomenout i další kategorii právních předpisů, a to sice právní předpisy, které neupravují jednu z výše vyjmenovaných oblastí komplexně, nýbrž zpravidla přidávají některé specifické povinnosti entitám, které jinak hospodaří s majetkem státu.

Hlavními představiteli této kategorie právních předpisů jsou zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ), a zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv). Z hlediska povinnosti poskytovat informace i o oblasti nakládání s majetkem státu by do této kategorie bylo možné řadit případně i zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který v důsledku recentního zásahu Ústavního soudu²⁵³ dopadne nejen na organizační složky státu a státní organizace, ale i na některé státem vlastněné obchodní korporace.

²⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18.

4. HOSPODAŘENÍ A NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM STÁTU

Stát je právnickou osobou (jak bylo ukázáno v části první), jež se člení na za něj jednající vnitřní útvary a zároveň dává vzniknout jiným právnickým osobám, nad nimiž si udržuje kontrolu (o tom bylo pojednáno v části druhé). Tyto dva typy entit nevlastní majetek, nýbrž hospodaří s majetkem státu, který jim je svěřen (viz výše v části třetí).

V části čtvrté je na čase zaměřit pozornost na to, jak právní úprava za stát jednajícími entitám umožňuje, případně jak jim ukládá, se ve vztahu k majetku státu chovat.

V první řadě je vhodné rozlišit soubor pravidel chování příslušných entit podle toho, zda se budou týkat majetku státu v jeho statickém stavu, nebo půjde-li o pravidla pro stav dynamický (kapitola 4.1.). V prvním případě budeme hovořit o hospodaření s majetkem státu (4.3.), ve druhém o nakládání s majetkem státu (4.4.). Přestože se podle uvedeného rozdělení bude obsah pravidel adresovaných příslušným entitám značně lišit, pro jejich souhrn přesto můžeme identifikovat styčné body a zhmotnit je do základních zásad hospodaření a nakládání s majetkem státu (4.2.).

4.1. Vymezení rozdílů mezi hospodařením a nakládáním s majetkem státu

Jak bylo předesláno v úvodu předkládané práce, rekodifikované české soukromé právo užívá pojem *nakládání* pro označení souhrnu všech subjektivních práv vlastníka k předmětu vlastnického práva. Nakládání s majetkem státu tedy znamená souhrn všech subjektivních práv státu k majetku státu. Z toho vychází jak název, tak vymezení předmětu této práce. Obecná právní úprava majetku státu se nicméně od tohoto pojetí *nakládání* odchyluje a svébytně vymezuje pojmy *hospodaření s majetkem státu* a *nakládání s majetkem státu*.

Je proto vhodné zkoumat vztah mezi dvěma zdánlivými synonymy, sice pojmy *hospodařit* a *nakládat*, ve vztahu k majetku státu. Přitom je nezbytné vycházet z textu a systematiky zákona o majetku státu. V první řadě je na místě poznamenat, že samotné ustanovení § 1 ZMS vymezuje působnost zákona slovy, že tento zákon upravuje *způsoby a podmínky hospodaření s majetkem státu, vystupování státu v právních vztazích, jakož i postavení, zřizování a zánik organizačních složek státu*. Zároveň hned ustanovení následující stanoví, že hospodaření s majetkem státu se řídí tímto zákonem a působnost tohoto zákona

nelze omezit nebo vyloučit dohodou stran.²⁵⁴ Na základě toho můžeme konstatovat, že první význam pojmu hospodaření s majetkem státu zastřešuje tím nejširším možným způsobem vztah mezi státem a majetkem státu. Hospodaření s majetkem státu *largo sensu* v sobě pojímá celou množinu skutečností, které se týkají či mohou týkat majetku státu.

Ze systematického pohledu je ovšem zákon o majetku státu rozdělen, kromě části první (Obecná ustanovení), části čtvrté (Společná ustanovení) a části páté (Ustanovení přechodná, zrušovací a závěrečná), na dvě stěžejní části, část druhou s rubrikou *Hospodaření s majetkem státu* a část třetí s rubrikou *Nakládání s majetkem*.

Na základě toho je třeba od výše vymezeného hospodaření s majetkem státu *largo sensu* odlišit hospodaření s majetkem státu *stricto sensu*. Vymezení užšího pojetí hospodaření s majetkem státu pak v zásadě bude odpovídat vymezení shora zmíněné druhé části zákona o majetku státu. Ta upravuje v zásadě čtyři hlavní oblasti, a to sice účel využívání majetku státu, pravidla pro stanovení příslušnosti hospodaření s majetkem státu, nabývání majetku a základní povinnosti při hospodaření s majetkem státu²⁵⁵.

Třetí část zákona o majetku státu, „Nakládání s majetkem“, se pak postupně věnuje převodům příslušnosti hospodařit k určité věci z jedné organizační složky státu na jinou, za druhé převodům vlastnického práva k části majetku státu na třetí osobu, za třetí zatížením věci patřící státu jiným právem ve prospěch třetí osoby, a dále pak, za čtvrté, zvláštním případům vyplývajícím z účasti státu v jiných právnických osobách a sdruženích a konečně za páté, specifickému nakládání s pohledávkami, jinými právy, cennými papíry a ostatními majetkovými hodnotami.

Zjednodušeně by tedy bylo možné konstatovat, že hospodaření s majetkem státu v užším pojetí je využíváním majetku státu bez toho, aby docházelo ke změně v příslušnosti hospodaření dané organizační složky či převodu vlastnického práva na třetí osobu či zatížení věci patřící státu jiným právem ve prospěch od státu odlišného subjektu. Tyto tři posledně jmenované typy dispozic lze zároveň souhrnně označit jako nakládání s majetkem státu.

Potřebnost a nepotřebnost majetku státu

Základní dělicí linií mezi tím, zda se daná organizační složka státu bude nacházet ve fázi hospodaření s majetkem státu *stricto sensu*, anebo ve fázi nakládání s majetkem státu,

²⁵⁴ To s tím, že zvláštní právní předpis, vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nebo všeobecně uznávaná pravidla mezinárodního práva mohou stanovit jinak

²⁵⁵ Přičemž je nutné poznamenat, že tato poslední oblast by bylo možné ze systematického pohledu oddělit jako od části o hospodaření, tak části o nakládání s majetkem státu, a předsadit ji před ně, neboť obsahuje pravidla uplatnitelná pro obě tyto oblasti.

bude předurčena tím, zda je daná věc patřící státu pro danou organizační složku státu potřebná. Potřebnost v tomto ohledu nelze chápat pouze v běžném významu tohoto slova, neboť zákon o majetku státu právní význam potřebnosti, resp. nepotřebnosti majetku státu blíže určuje.

Zákon především rozlišuje mezi nepotřebností trvalou a nepotřebností dočasnou. O nepotřebnosti rozhoduje písemně vedoucí příslušné organizační složky státu, popřípadě jím písemně pověřený jiný vedoucí zaměstnanec této organizační složky státu, a není zákonem nikterak vázán v tom ohledu, zda stanoví nepotřebnost dočasnou či trvalou. Rozdíl zde tedy bude spočívat toliko v úvaze vedoucího organizační složky státu, zda se dle jeho názoru v budoucnu okolnosti ohledně vztahu organizační složky k dané konkrétní věci mohou změnit či nikoliv.

Zákon přesně nedefinuje, které věci patřící státu jsou pro danou organizační složku státu nepotřebné, nicméně dává vodítko v podobě právních domněnek. Za nepotřebný se považuje zejména majetek, který přesahuje potřeby příslušné organizační složky státu, majetek, na jehož ponechání státu přestal být veřejný zájem, anebo majetek, který pro ztrátu, popřípadě zastarání svých technických a funkčních vlastností nebo pro nepřiměřenou nákladnost provozu nemůže sloužit svému účelu. Uvedený výčet je nicméně evidentně demonstrativní. Zákon naopak negativně určuje, že za nepotřebný se nepovažuje majetek, u kterého ÚZSVM zajišťuje jeho účelné a efektivní využívání pro potřeby ostatních organizačních složek podle zvláštních ustanovení ZMS.

Základní predispozicí pro to, aby příslušná organizační složka státu mohla s majetkem státu nakládat je tedy písemné rozhodnutí vedoucího organizační složky státu²⁵⁶ o dočasné nebo trvalé nepotřebnosti majetku státu. O případných výjimkách, kdy lze s majetkem státu naložit i bez takového rozhodnutí bude pojednáno níže.²⁵⁷ Charakter nepotřebnosti, tedy její trvalost či dočasnost, pak dále předurčuje, zda bude s majetkem naloženo trvalým převodem a) příslušnosti hospodaření, b) vlastnického práva, anebo dočasným přenecháním věci do užívání. Zákon při tom zřetelně preferuje naložení s majetkem uvnitř státu, až ve druhé řadě přichází na řadu případný převod vlastnického práva na třetí osobu.

V návaznosti na zmínku o preferenci naložení s majetkem uvnitř státu lze dodat, že vzhledem k uvedenému rozlišujeme další dva typy nepotřebnosti²⁵⁸, a to sice nepotřebnost pro organizační složku státu a nepotřebnost pro stát. Zatímco první z nepotřebností je explicitně

²⁵⁶ Případně jím písemně pověřeného jiného vedoucího zaměstnance této organizační složky.

²⁵⁷ Viz bod 4.4.3.1. této práce.

²⁵⁸ Vedle dělení na nepotřebnost dočasnou a trvalou.

pojmenovaná v § 14 odst. 7 ZMS, nepotřebnost pro stát vyplývá *implicite* z § 19c odst. 3 ZMS.

4.2. Základní principy a zásady hospodaření a nakládání s majetkem státu

Dosavadní odborná literatura z oblasti hospodaření a nakládání s majetkem státu v zásadě rezignuje na vymezení základních principů a zásad. Není přitom pochyb, že abstrakce zásadních obecných regulativních idejí z platné právní úpravy je jednak možná, jednak značně prospěšná, a to hned v několika rovinách, ať už v rovině propedeutické, aplikační, normotvorné, či výkladové.

Samotný zákon o majetku státu, tím spíše ani zvláštní právní předpisy, neobsahují ucelenou úpravu základních principů. Přesto v ZMS nalezneme explicitní zakotvení zásady hospodárnosti a zásady kogentnosti právní úpravy. Zásada sledování veřejného zájmu prosvítá celým obecným předpisem, ale do menší míry i předpisy zvláštními. Nad rámec toho lze dovést další základní zásady i bez explicitního zákonného odkazu. Jednak je to princip subsidiarity ZMS, dále uplatnění některých soukromoprávních principů na nakládání s majetkem státu v pozměněné podobě, dále princip rovnosti ve vztahu vůči třetím osobám, princip hierarchické kontroly a v neposlední řadě princip nutného individuálního posuzování případů. Níže uvedený výčet zásad přitom nemá ambici taxativnosti.

4.2.1. Princip subsidiarity ZMS

Není pochyb o tom, že obecným předpisem v oblasti nakládání s majetkem státu je zákon o majetku státu.²⁵⁹ Na druhou stranu tento předpis zdaleka není komplexní úpravou státního majetku. Pokud jde kupř. o nemovité věci, jež jsou z hlediska ZMS významnější kategorií, v režimu ZMS jich k 1. lednu 2019 bylo celkem asi 815 tisíc, což tvořilo necelých 53 %²⁶⁰.

Ustanovení § 2 odst. 1 ZMS utvrzuje, že zákon je ve vztahu k ostatním speciálním úpravám ve vztahu subsidiarity. Legislativní odkaz obsažený ve jmenovaném ustanovení

²⁵⁹ HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU, s. 16.

²⁶⁰ Hospodaření s majetkem státu v portfoliu ÚZSVM, Informační materiál pro obce a kraje [online], Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.uzsvm.cz/aktualita/uzsvm-informuje-obce-a-kraje-o-moznostech-ziskani-nepotrebného-statního-majetku-136142-1680-1-85/>

vyjmenovává demonstrativně právní předpisy²⁶¹ ve vztahu speciality k ZMS. Jde nicméně o výčet poplatný době přijetí normy, neboť jde o předpisy aktuálně již překonané a vesměs neúčinné. O principu subsidiarity a zvláštních zákonech nicméně blíže hovoří i důvodová zpráva²⁶², podle které tvoří jednu kategorii speciálních zákonů např. předpisy upravující pravidla hospodaření s konkrétními příjmy státu, resp. s právy státu odpovídajícími uložené platební povinnosti v jeho prospěch. Hlavním takovým předpisem jsou dnes rozpočtová pravidla. O dalších zvláštních zákonech bylo již pojednáno mj. v kapitole 3.3. výše.

Zvláštní zákon se prosadí na úkor zákona o majetku státu v případě, že výslovně upravuje daný postup odlišně. Kupř. ZPřMaj upravuje komplexně převod vlastnického práva k majetku určenému k privatizaci (*stricto sensu*²⁶³) na třetí osoby, proto při jeho aplikaci nebude na místě aplikovat souběžně postupy převodu vlastnického práva podle ZMS. Na druhou stranu, tam kde zvláštní právní předpis mlčí, je na místě použít předpis obecný. Kupř. široké uplatnění i na majetek a postupy v režimu zvláštních zákonů budou mít ustanovení § 14 ZMS, tj. základní povinnosti při hospodaření s majetkem, neboť tyto obecné povinnosti zpravidla ve zvláštních úpravách nikterak upraveny nejsou.

O samotném zákonu o majetku státu můžeme z druhé strany hovořit jako o normě speciální ve vztahu k občanskému zákoníku.

4.2.2. Některé soukromoprávní principy aplikované v oblasti majetku státu a jejich omezení

Zákon o majetku státu je soukromoprávní normou, která stanovuje způsob právního jednání státu, a zároveň stanovuje určitá omezení při hospodaření s majetkem státu. Zákon neobsahuje veřejnoprávní normy, byť jím stanovená omezení jsou motivována veřejným zájmem. Ustanovení § 2 odst. 2 ZMS zdůrazňuje, že zákon o majetku státu se nevztahuje na úkony a postupy příslušných orgánů, pokud vedou trestní, občanskoprávní, správní nebo jiné

²⁶¹ Například zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 17 zákona č. 219/1995 Sb., devizový zákon, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon).

²⁶² Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

²⁶³ Tj. nikoliv ve smyslu jakéhokoliv převodu státního majetku na třetí osobu, ale ve smyslu privatizace jakožto zákonem definovaného postupu podle jmenovaného zákona.

obdobné řízení anebo navrhují a schvalují právní předpisy. Dle důvodové zprávy²⁶⁴ toto negativní vymezení neznamena, že by zákon neměl veřejnoprávní přesah. Jednání státu v právních vztazích je totiž spjato s nezbytným plněním funkcí státu, které již ze své podstaty rámec soukromoprávního konání překračuje. Stát své poslání sleduje při většině svých aktivit²⁶⁵, což má vliv na jeho postavení v právních vztazích s třetími osobami. Tento aspekt opodstatňuje zpřísněnou úpravu majetkoprávního chování státu oproti úpravě vztahující se na ostatní právní subjekty, což se projevuje potlačením některých základních soukromoprávních zásad.

Specifikem právní úpravy majetku státu je potlačení občanským zákoníkem jinak na soukromoprávní vztahy zřetelně zakotvené zásady autonomie vůle (§ 1 odst. 2 ObčZ), zásady preference platnosti právních jednání (§ 574 ObčZ) a i s tím související zásady preference relativní neplatnosti právního jednání nad neplatností absolutní (§ 586 ObčZ).

V souvislosti s rekonstrukcí soukromého práva bylo jako zásadní zmiňováno²⁶⁶ právě zavedení tzv. zásady *in favorem negotii* či *in potius valeat actus quam pereat* s poukazem, že v tomto ohledu jde o diskontinuitní úpravu vzhledem k občanskému zákoníku z roku 1964. Ustanovení § 574 občanského zákoníku stanoví, že na právní jednání je třeba spíše hledět jako na platné než jako na neplatné.

Dle odborné literatury vychází preference platnosti jednání před jeho neplatností z předpokladu, že pokud účastník právně jedná, činí tak proto, aby svým projevem vůle vyvolal zamýšlené právní následky. Vzniknou-li pochybnosti o významu projevené vůle, je třeba tyto pochybnosti odstranit a právní jednání vyložit takovým způsobem, který umožňuje, aby právní jednání zamýšlené právní následky skutečně vyvolalo, tedy způsobem, který vede k závěru o platnosti právního jednání.²⁶⁷

Účel zákona o majetku státu ovšem uplatnění zásady *in favorem negotii* na majetkoprávní vztahy státu vylučuje. Smyslem stanovení příslušných omezení pro nakládání s majetkem státu je ochrana veřejného zájmu potažmo ochrana zachování hodnoty majetku státu. V tomto ohledu je třeba odlišovat východisko obecné právní úpravy představované občanským zákoníkem, která staví nad ochranu majetku jednotlivce zásadu autonomie jeho

²⁶⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. K § 2. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

²⁶⁵ Viz dále princip sledování veřejného zájmu.

²⁶⁶ BEJČEK, Josef. Nejasné smluvní obchodní klauzule. Obchodní právo. 2016, , 202-217. ISSN 1210-8278.

²⁶⁷ HANDLAR, Jiří. § 574 [In favorem negotii]. In: LAVICKÝ, Petr, a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 2055.

vůle, jak lze dovodit i ze systematiky úvodních ustanovení občanského zákoníku. Ustanovení § 1 odst. 2 občanského zákoníku stanoví, že nezakazuje-li to zákon výslovně, mohou si osoby ujednat práva a povinnosti odchylně od zákona. Základní zásada, že daný slib zavazuje a smlouvy mají být splněny, vyjádřená v ustanovení § 3 odst. 2 občanského zákoníku předchází zásadě, že vlastnické právo je chráněno zákonem a jen zákon může stanovit, jak vlastnické právo vzniká a zaniká. Odlišně od toho však ustanovení § 58a odst. 3 ZMS stanoví, že pokud právní jednání neobsahují ujednání, která musí podle tohoto zákona obsahovat, nepřihlíží se k nim, a odporují-li právní jednání jiným podmínkám stanoveným tímto zákonem pro taková právní jednání, jsou neplatná, nestanoví-li tento zákon jinak.

Na rozdíl od uplatnění maximy šetření vůle jednotlivce, nelze autonomii vůle státu (či jeho organizační složky) stavět nad ochranu majetku státu, lze-li vůbec o autonomní vůli státu hovořit. Jak bylo již naznačeno v kapitole 1.2., „*[p]ostavení státu vystupujícího v soukromoprávním vztahu nelze bez dalšího ztotožňovat s postavením soukromníka, protože stát i v takovém postavení nedisponuje skutečně autonomní vůlí, jeho jednání se musí vždy řídit zákonem, i když stát zastupují z jeho pověření jiné subjekty.*“²⁶⁸

Vedle zavedení zásady *in favorem negotii* je v souvislosti s občanským zákoníkem zdůrazňována změna paradigmatu ohledně absolutní a relativní neplatnosti. Odborná literatura uvádí, že některé vady, které za účinnosti občanského zákoníku z roku 1964 vedly k absolutní neplatnosti právního jednání, jsou nyní spojovány s nicotností (nedostatek vážnosti vůle, neurčitost a nesrozumitelnost), v jiných případech byla absolutní neplatnost nahrazena neplatností relativní. Koncepční změna je zejména spojena s právními následky rozporu právního jednání se zákonem. Právní jednání, které je v rozporu se zákonem, již není neplatné vždy, ale pouze tehdy, pokud to vyžaduje smysl a účel zákona. Právní jednání je neplatné absolutně, pokud se zjevně přičí dobrým mravům, anebo pokud odporuje zákonu a zjevně narušuje veřejný pořádek. To platí i v případě, že právní jednání zavazuje k plnění od počátku nemožnému.²⁶⁹

Zákon o majetku státu vychází z jiných pozic. Právní jednání neobsahující jím předepsaná ujednání stihá nicotností. Právní jednání, která mu jinak odporují, jsou neplatná. Zákon o majetku státu výslovně nestanoví, zda se jedná o neplatnost relativní či neplatnost absolutní, vzhledem k účelu právní úpravy je však nutné dojít k možnosti uvedené na druhém

²⁶⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

²⁶⁹ HANDLAR, Jiří. § 588 [Absolutní neplatnost]. In: In: LAVICKÝ, Petr, a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 2133.

místě. Do účinnosti občanského zákoníku se v tomto ohledu bylo možno opřít o obecnou preferenci absolutní neplatnosti²⁷⁰, ze které byly výjimkou pouze případy vypočtené v ustanovení § 40a občanského zákoníku z roku 1964, přičemž výčet těchto případů byl v teorii i praxi považován za taxativní.²⁷¹ O absolutní neplatnosti hovořila i judikatura.²⁷² Za účinnosti nového občanského zákoníku není na místě ani vzhledem ke změně koncepce neplatnosti nic měnit na výkladu neplatnosti podle zákona o majetku státu. Právní jednání, která budou odporovat zákonu o majetku státu, totiž zpravidla naplní podmínku ustanovení § 588 ObčZ, tzn. budou zároveň odporovat veřejnému pořádku, a proto budou i nadále absolutně neplatná. O absolutní neplatnosti, byť bez obsáhlejšího zdůvodnění, mluví ostatně i důvodová zpráva k novele č. 51/2016 Sb.²⁷³

I přes shora rozebraná omezení, která právní úprava na jednání státu oproti jiným subjektům klade, je třeba mít na mysli, že jsou cílena na chování státu v soukromoprávní oblasti. Vzhledem k tomu platí, že tam, kde některé právní jednání státu není zakázáno, je příslušným organizačním složkám státu při dodržení základních pravidel (zejména § 14 odst. 1 ZMS) povoleno. Zásada legální licence se tedy z tohoto pohledu na právní vztahy k majetku státu uplatní, ovšem ne v takovém rozsahu jako u jednání nestátních subjektů.²⁷⁴

4.2.3. Princip kogentnosti právní úpravy

Působnost zákona o majetku státu nelze omezit nebo vyloučit dohodou stran (§ 2 odst. 1 ZMS). Důvodová zpráva²⁷⁵ k tomu uvádí, že explicitní formulace tohoto pravidla byla přijata s ohledem na možnost danou obchodním zákoníkem účinným v době přijetí ZMS v § 262 ObchZ, t.j. dohodou stran určit, že jejich závazkový vztah, který jinak nespadá pod vztahy upravené obchodním zákoníkem, se jím přesto bude řídit.

²⁷⁰ Na druhou stranu je třeba poukázat na skutečnost, že výslovný následek v podobě neplatnosti právního jednání byl do zákona o majetku státu vnesen až novelou č. 51/2016 Sb., tj. s účinností k 1. březnu 2016. Proto, byť např. důvodová zpráva k novele hovoří o pouhé interpretační roli daného ustanovení, mohou panovat výkladové spory o to, zda v období před účinností občanského zákoníku z roku 2012, resp. přesněji před novelou č. 51/2016 Sb., je rovněž nutné za následek porušení příslušných ustanovení ZMS absolutní neplatnost.

²⁷¹ HANDLAR, Jiří. § 588 [Absolutní neplatnost]. In: LAVICKÝ, Petr, a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 2133.

²⁷² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. 28 Cdo 657/2015.

²⁷³ Důvodová zpráva k zákonu č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *K čl. I bodům 74 až 80 a K čl. I bodu 94*. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

²⁷⁴ Viz též v bodě 1.2.2. této práce.

²⁷⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. *K § 2*. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

Ačkoliv zvláštní zákony (např. zákon o státním podniku, zákon č. 229/1991 Sb., či zákon o velké privatizaci) explicitní pravidlo o kogentnosti ustanovení, podle kterých se nakládá s majetkem státu, neobsahují, i jejich kogentnost je nutno dovodit výkladem, a to zejména vzhledem k účelu těchto zvláštních úprav.

4.2.4. Princip sledování veřejného zájmu

Důvodová zpráva²⁷⁶ k ZMS uvádí, že jednání státu v právních vztazích je spjato s nezbytným plněním funkcí státu. Na jiném místě²⁷⁷ pak mj. uvádí, že si stát musí nadále ponechat majetek, přinejmenším v takovém rozsahu, druhu a kvalitě, aby bylo zajišťováno plnění funkcí státu, tj. zejména aby stát zabezpečoval činnosti orgánů státní moci, orgánů státní správy a justice, zajišťoval obranu a vnitřní ochranu, provozoval vybrané úseky školství, vědy, kultury, zdravotnictví a sociální péče, zajišťoval nezbytný chod hospodářství při krizových situacích, realizoval speciální činnosti a služby v dopravě, energetice, zásobování, vodním hospodářství apod., recipročně poskytoval služby zastupitelským úřadům cizích států a mezinárodním organizacím se sídlem v České republice a plnil mezinárodní závazky České republiky. Vedle toho důvodová zpráva hovoří o majetku sloužícím k dílčím podnikatelským aktivitám státu, o majetku, který stát nabyde bez konkrétního účelového zaměření a v neposlední řadě o majetku, který zatím není účelné nebo možné zcizit.

Lze konstatovat i bez nezbytnosti hlubší analýzy, že shora vyjmenované důvody pro vlastnictví majetku státem slouží nikoliv zájmům jednotlivce či jen části společnosti, ale zájmu veřejnému. V návaznosti na to tedy můžeme říci, že o veřejný zájem jde nejen v partikulárních explicitně v zákoně označených aspektech procesu nakládání s majetkem státu, ale naopak, že jde vlastně o implicitní, ale hlavní nosnou myšlenku právní úpravy nakládání s majetkem státu vůbec. S majetkem státu má být nakládáno ve veřejném zájmu.

Veřejný zájem proto v obecné rovině prosvítá do všech právních jednání státu a tedy i do všech jeho dispozic se státním majetkem.

Veřejný zájem je zároveň zákonodárcem používán jako korektiv tam, kde by lpění na obecně předepsaném postupu státu vedlo k nežádoucím důsledkům. Za úplaty lze nabýt ve veřejném zájmu i takový majetek, který nebude sloužit pro zabezpečení výkonu působnosti

²⁷⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. K § 2. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

²⁷⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

anebo činnosti příslušné organizační složky (§ 12 odst. 3 ZMS). Při úplatném nabývání majetku lze cenu sjednat pouze do výše rovnající se ocenění tohoto majetku podle zvláštního právního předpisu, nicméně ve veřejném zájmu může Ministerstvo financí dát předchozí souhlas ke sjednání ceny vyšší (§ 12 odst. 4 ZMS). Jestliže bylo v rámci příslušné organizační složky rozhodnuto o trvalé nepotřebnosti hmotné nemovité věci anebo o trvalé nepotřebnosti práva stavby, může tento majetek přednostně převzít z důvodu potřeby nebo veřejného zájmu jiná organizační složka v působnosti téhož zřizovatele nebo ústředního správního úřadu, popřípadě sám zřizovatel nebo ústřední správní úřad. (§ 19b odst. 1 ZMS). Stejně tak si může ÚZSVM ve veřejném zájmu ponechat i takový majetek evidovaný v centrálním registru administrativních budov, který přestal být trvale využitelný pro soudní, zákonodárné, správní a související činnosti v rámci plnění funkcí státu. Ve veřejném zájmu s takovým majetkem může ÚZSVM naložit i ve prospěch jiných organizačních složek státu (§ 19b odst. 2 ZMS). Veřejný zájem je také vedle potřeby obecným důvodem pro to, aby se o nepotřebný majetek jedné organizační složky přihlásila organizační složka jiná (§ 19b odst. 4 ZMS). Naložit s majetkem státu ve prospěch právnických nebo fyzických osob je přípustné teprve poté, neprojeví-li o majetek zájem jiná organizační složka, anebo jde-li o majetek určený ke směně, popřípadě o majetek v zahraničí, a zároveň nebrání-li tomu ani veřejný zájem. (§ 19c odst. 3 ZMS). Bezúplatně lze hmotnou věc převést pouze ve veřejném zájmu, anebo je-li bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí nebo stanoví-li tak zvláštní právní předpis (§ 22 odst. 3 ZMS). Právo stavby se zřizuje za úplatu; bezúplatně může být zřízeno jen ve veřejném zájmu (§ 25a odst. 1 ZMS).

Veřejný zájem není korektivem pro nakládání s majetkem státu v obecném předpise, ale i v předpisech zvláštních. Likvidátor státního podniku může bezúplatně převést nemovitou věc po předchozím souhlasu zakladatele do vlastnictví územního samosprávného celku nebo sdružení územních samosprávných celků pouze v případech, kdy je takový převod nemovité věci ve veřejném zájmu nebo kdy přispěje k urychlenému dokončení likvidace převádějího podniku, aniž by tím bylo ohroženo plnění jeho dluhů (§ 9 odst. 3 ZStPod). Státní organizace Správa železniční dopravní cesty provozuje železniční dopravní cestu ve veřejném zájmu (§ 21 odst. 1 zákona č. 77/2002 Sb.²⁷⁸).

S ohledem na to musíme nezbytně pátrat po významu pojmu veřejný zájem. Koncepce veřejného zájmu je koncepcí, která je úzce spjata s právem, a to zejména s právem veřejným.

²⁷⁸ Zákon o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Setkáváme se s ním však i v dalších společenskovedních disciplínách, a to např. v politologii, ekonomii či filozofii.²⁷⁹ Americký spisovatel a politický komentátor Walter Lippmann veřejný zájem z filosofického pohledu definoval jako to, *co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně, mysleli racionálně a jednaly nezáujatě a laskavě*.²⁸⁰ Z hlediska práva ovšem spadá veřejný zájem do kategorie neurčitých právních pojmů, tedy slovních výrazů užitých v právních normách, které nejsou právem přesně definovány nebo určeny svým vlastním jazykovým významem.²⁸¹ Aplikace takového neurčitého právního pojmu proto vždy závisí na posouzení každého jednotlivého případu. Zpravidla veřejný subjekt, kupř. organizační složka státu, tak má prostor na vlastní odborné posouzení naplnění jeho existence v daném případě. Nejlepším způsobem pro hodnocení naplnění existence veřejného zájmu se přitom jeví metoda porovnávání již nastalých situací (kde byl veřejný zájem shledán) s posuzovanými novými případy a identifikace případných rozdílů.

Zároveň je nezbytné vycházet z účelu platné právní úpravy. V toto ohledu se vracíme k již shora zmíněnému zdůvodnění pro zachování vlastnického práva státu k určitému majetku, sice k jeho potřebě pro plnění funkcí státu. Tento ultimativní cíl vlastnické politiky státu lze považovat za zásadní aplikační hledisko při posuzování naplnění existence veřejného zájmu.

4.2.5. Princip hospodárnosti

Zásadou explicitně vyjádřenou v zákoně o majetku státu a zároveň nejvíce akcentovanou je zásada hospodárnosti, která se kromě své funkce obecné regulativní ideje konkretizuje v přímou povinnost adresovanou organizačním složkám státu.²⁸²

Zásada hospodárnosti je vyjádřena i v ustanovení § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel, podle něhož musí organizační složka státu plnit svěřené úkoly tím nejhospodárnějším způsobem.

Zásada hospodárnosti bývá někdy také zmiňována jako jeden z prvků tzv. principu 3E, tedy hospodárnost, účelnost a efektivnost²⁸³. Princip 3E bývá často zmiňován v souvislosti

²⁷⁹ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Praha: Leges, 2018. Teoretik, s. 34.

²⁸⁰ "The public interest may be presumed to be what men would choose if they saw clearly, thought rationally, acted disinterestedly and benevolently." viz KRISTOL, Irving, BELL, Daniel. Editorial. Public Interest. 1965, 1, s. 5, Databáze: Academic Search Ultimate (vzhledem k nedostupnosti původního zdroje).

²⁸¹ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica, s. 22.

²⁸² O tom je blíže pojednáno níže pod bodem 4.3.4. této práce.

²⁸³ Z anglického economy, efficiency, effectiveness.

s právní úpravou veřejných zakázek, nicméně uplatnění nachází obecně v oblasti veřejných výdajů, tedy i v oblasti nakládání s majetkem státu. Jeho konkrétní projev nalezneme kupř. v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů (srov. jeho § 2 písm. m), n), o).²⁸⁴

4.2.6. Princip rovnosti ve vztahu vůči třetím osobám

Oproti shora uvedenému principu hospodárnosti není zásada rovnosti třetích subjektů v zákoně o majetku státu, ani ve zvláštních právních předpisech, zakotvena explicitně. Z účelu a koncepce ZMS nicméně zřetelně plyne, že zákon nikterak mezi nestátními subjekty nerozlišuje. Jak bude ještě vysvětleno v kapitole 4.4.1. této práce, diferenciovaný přístup se neuplatní ani ve vztahu k územním samosprávným celkům či jejich právnickým osobám. Pokud se ve faktické rovině přesto některé zvláštní aspekty majetkoprávního vztahu mezi státem a územním samosprávným celkem objeví, jsou důsledkem prosazení principu veřejného zájmu.

4.2.7. Princip hierarchické kontroly

Z hlediska požadavku na efektivitu právní úpravy majetku státu je klíčový princip hierarchické kontroly při hospodaření a nakládání s majetkem státu. Nejde nicméně pouze o kontrolu *ex post* vykonávanou podle pravidel o kontrolní činnosti (viz kapitola 5.4. této práce) mimo rámec právních jednání, kterými se nakládá s majetkem státu, nýbrž i o průběžnou kontrolu vykonávanou v rámci těchto právních jednání a představovanou rozdělením kompetencí při povolování výjimek, schvalování, udělování předchozích souhlasů a dalších aprobačních úkonech jednotlivých zpravidla hierarchicky výše postavených státních entit (k tomu viz zejména bod 4.4.3.4. této práce).

4.2.8. Princip individuálního posouzení konkrétních případů

Z obecného charakteru každé právní normy vyplývá nutnost v reálném světě tuto normu aplikovat na dané individuální životní situace. V tomto ohledu nejsou výjimkou ani

²⁸⁴ ŠÁMAL, Pavel. Trestné činy související se zadáváním a realizací veřejných zakázek. Bulletin advokacie: stavovský časopis české advokacie. 2015, 33-45.

právní normy stanovující, sice někdy do větší, někdy menší míry²⁸⁵, ale vždy obecná pravidla pro hospodaření a nakládání s majetkem státu. Z této obecnosti právních norem nutně i pro právní vztahy týkající se majetku státu vyplývá nezbytnost individuálního posuzování konkrétních případů. Možná k nelibosti úředníků aplikujících příslušnou právní úpravu proto kupř. nelze obecně pro *futuro* stanovit přesný okruh případů, ve kterých je ze všech okolností případu zřejmé, že další vymáhání pohledávky by nebylo úspěšné, a je tedy na místě od jejího vymáhání jednostranně upustit ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 písm. c) ZMS. To je ovšem pouze jeden z příkladů nutnosti individuálního posouzení případů, kterou pro svoji obecnou platnost můžeme povýšit až k zásadám hospodaření s majetkem státu.

4.3. Hospodaření s majetkem státu *stricto sensu*

V úvodu této části bylo o hospodaření s majetkem státu v jeho úzkém pojetí uvedeno, že jde o statickou část módu chování organizačních složek státu ve vztahu k majetku státu. To ovšem platí pouze při porovnání s druhou částí, tj. nakládáním s majetkem státu. Hospodaření s majetkem státu *stricto sensu* totiž předvídá řadu aktivních kroků ze strany příslušných organizačních složek státu. Za prvé je nutno majetek do sféry státu nabýt. Pokud nepůjde o převod či přechod vlastnického práva na stát, je možné rovněž nabýt pouze užívací právo k majetku třetí osoby. U majetku státu je z důvodu absence obecného statutárního orgánu zcela nezbytné po nabytí vlastnického práva (nebo v případech vzniklých nejasností u stávajícího majetku) určit organizační složku státu příslušnou k hospodaření s daným majetkem. Následně, dokud bude trvat potřeba příslušné organizační složky státu, je potřeba s daným majetkem dobře hospodařit.

4.3.1. Nabývání majetku státu

O nabývání majetku státu lze hovořit pouze za podmínky, že takový majetek byl původně ve vlastnictví od státu odlišné osoby. Je proto nezbytné mít na paměti, že převody práva hospodařit či příslušnosti hospodaření s majetkem státu do této kategorie nepatří. Kupříkladu, pokud bude organizační složka státu nabývat do hospodaření pozemek od státního podniku, pravidla pro nabývání majetku státu se na takovou dispozici neuplatní.

²⁸⁵ Zajímavě, a nutno říci problematicky, konkrétní je kupř. zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, resp. jeho příloha předvídaná ustanovením § 38a.

I z tohoto důvodu je možné nabývání majetku státu řadit v souladu se systematikou zákona o majetku státu do oblasti hospodaření s majetkem státu, nikoliv do oblasti nakládání s ním. Na počátku sice bude dynamický proces, kupř. uzavření kupní smlouvy s třetí osobou, tento dynamický proces se však bude *de facto* týkat věci, která se teprve majetkem státu stane.

Vzhledem k tomu, co bylo výše uvedeno o základních principech právní úpravy nakládání s majetkem státu, je pochopitelné, že zájem zákonodárce na omezení organizačních složek státu ve volnosti v oblasti nabývání majetku se koncentruje zejména na princip hospodárnosti konkretizovaný do hlediska ceny a hlediska potřeby a dále též na princip hierarchické kontroly. Zákon v neposlední řadě v duchu principu transparentnosti předepisuje způsoby, kterými majetek nabyt nelze, a zároveň dává vodítko, které právní tituly mohou vlastnické právo státu založit. Ačkoliv obecná právní úprava zákona o majetku státu pokrývá nejčastější a nejběžnější způsoby nabývání majetku pro stát, rozhodně nejde o úpravu taxativní, neboť majetek lze nabývat i podle dalších právních předpisů.

Hledisko ceny při nabývání majetku státu

Při úplatném nabývání majetku pro stát je hospodárnost jednání příslušné organizační složky státu ze zákona zabezpečena zejména stanovením horní hranice, na kterou může organizační složka státu přistoupit v rámci právního jednání směřujícího k nabytí majetku. Zákon o majetku státu konkrétně dovoluje cenu sjednat pouze do výše rovnající se ocenění nabývaného majetku podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 151/1997, o oceňování majetku. Důvodová zpráva k ZMS předvídá, že ocenění bude zpravidla provádět znalec, a to zejména u nemovitostí. Dodává však, že zákon záměrně opatření znaleckého posudku neuvádí jako podmínku. V některých případech by totiž šlo o zbytečné navýšení nákladů organizační složky státu v porovnání s nízkou hodnotou nabývaného majetku. V jiných případech může být organizační složka státu schopna zajistit si odborné ocenění podle shora uvedeného předpisu sama. Jako příklad takové situace důvodová zpráva uvádí nákup sbírkových předmětů pro galerii či muzeum.²⁸⁶

Pokud jde o majetek nabývaný v zahraničí, dovoluje zákon cenu sjednat pouze do výše, která je v daném místě a čase obvyklá. Rozdílná úprava pro majetek v zahraničí je na místě vzhledem k tomu, že obecně stanovený postup zjišťování ocenění podle zvláštního tuzemského předpisu zřejmě v zahraničí nemusí být proveditelný.

²⁸⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. K § 12. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

Pro případ, že není dodrženo pravidlo nejvyšší dovolené ceny, stanovuje zákon o majetku státu sankci *ultima ratio* z hlediska soukromého práva, sice neplatnost právního jednání. Zajímavé nicméně je, že zákon stanoví neplatnost částečnou. Dohoda o ceně je neplatná v rozsahu rozdílu, o který sjednaná cena přípustnou výši překročila²⁸⁷. Jde o jediný případ ustanovení zákona o majetku státu, které obsahuje sankci v podobě částečné neplatnosti právního jednání.²⁸⁸ Je ale třeba ještě dodat, že se tato stejná sankce použije díky odkazu v § 12a odst. 2, věty poslední ZMS i na sjednávání úplaty za užívání a požívání majetku třetí osoby²⁸⁹.

Shora uvedené pravidlo o nejvyšší možné ceně, která se určí oceněním podle zvláštního právního předpisu, se v ojedinělém případě prosadí jako zvláštní právní úprava i oproti právní úpravě ZZVZ. Podle ustanovení § 12 odst. 5 věty druhé ZMS se pravidlo uplatní, pokud je smlouva uzavřena na základě výsledku jednacího řízení bez uveřejnění. V ostatních případech ZMS na výši ceny sjednanou v rámci veřejné zakázky nedopadne.

Kritérium potřeby při nabývání majetku státu

Kritérium potřeby se projevuje v oblasti úplatného nabývání majetku státem. Úplatně lze podle ZMS nabývat pouze z taxativně vyjmenovaných důvodů. První kategorií je majetek, který bude sloužit organizační složce státu pro zabezpečení výkonu její působnosti anebo její činnosti. Druhou kategorií pak majetek, jenž se nabude ve veřejném zájmu. Třetí kategorií je majetek, který je nabýván k zajištění jeho účelného a efektivního využívání pro potřeby ostatních organizačních složek podle ustanovení § 19a a § 19b odst. 2 věty první (tzn. majetek evidovaný v centrálním registru administrativních budov). Poslední, čtvrtou, kategorií je majetek nabývaný směnou podle ustanovení § 19c odst. 2 věty druhé. O potřebnosti pro příslušnou organizační složku státu v nejužším smyslu sice můžeme hovořit u první z vyjmenovaných kategorií majetku, nicméně jak je patrné z výčtu ostatních kategorií, i tento majetek je pro stát, byť ne přímo pro danou organizační složku, potřebný. Zde se opět dostáváme ke dvěma typům (ne)potřeby majetku státu (viz výše v bodě 4.1. této práce).

Při bezúplatném nabývání majetku ustupuje kritérium potřeby do pozadí. V popředí je naopak kritérium hospodárnosti. Stát nemusí nabídku bezúplatného nabytí majetku akceptovat, pokud si vyhodnotí, že je pro něj nevýhodná. V tomto ohledu může

²⁸⁷ S tím, že uvedená sankce se neuplatní pro nabývání majetku v zahraničí a v dražbě.

²⁸⁸ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 80.

²⁸⁹ K tomu viz níže.

příslušná organizační složka zvažovat i následnou prodejnost majetku v očekávání potenciálního zisku.²⁹⁰

Princip hierarchické kontroly při nabývání majetku státu

Princip hierarchické kontroly se uplatňuje jak u nabývání bezúplatného, tak u nabývání za úplatu. Rizikem při nabytí majetku do vlastnické sféry státu zdarma je to, že nabyté výhody budou převýšeny nevýhodami, a to zejména v podobě peněžních závazků, či jiných vad váznoucích na daném majetku. Proto je třeba předem schválit jednak bezúplatný převod hmotné nemovité věci, která se eviduje v katastru nemovitostí, s výjimkou silničního pozemku nabývaného z důvodu změny kategorie nebo třídy pozemní komunikace, jednak bezúplatný převod²⁹¹ práva stavby, a v neposlední řadě i bezúplatný převod majetkové účasti v jiné obchodní společnosti než akciové. Schválení v těchto případech provádí Ministerstvo financí (§ 12 odst. 2 ZMS). Výjimka pro nabývání majetkové účasti v akciové společnosti je logicky odůvodnitelná tím, že akcionáři akciové společnosti za trvání společnosti neručí za dluhy společnosti, a to ani do výše svého nesplaceného vkladu.²⁹²

Hierarchická kontrola při úplatném nabývání majetku je v zásadě více potřebná. Rizikem je zde potenciální plýtvání státními prostředky. Na druhou stranu není zřejmě dost dobře možné pouze obecně stanovit maximální možné výše cen pro nabývání majetku, neboť životní situace mohou nepochybně přinést případy, kdy bude třeba vydat z eráru více, než je obvyklé. Právě pro takové případy je vhodné neponechávat rozhodnutí o úplatném nabytí majetku pouze na příslušné organizační složce státu. Proto ve veřejném zájmu lze při úplatném nabývání majetku cenu sjednat i výše než pouze do výše rovnající se ocenění tohoto majetku podle zvláštního právního předpisu²⁹³ a jde-li o majetek nabývaný v zahraničí, i výše než pouze do výše, která je v daném místě a čase obvyklá (§ 12 odst. 4 ZMS). Nadto si zřizovatel v případě jím zřízené organizační složky může zcela nebo zčásti vyhradit schvalování při úplatném převodu hmotné nemovité věci nebo práva stavby ve prospěch státu, a to ve všech případech. Nemá-li příslušná organizační složka zřizovatele, může si takové schvalování vyhradit věcně příslušný ústřední správní úřad, a není-li ho, Ministerstvo financí (§ 12 odst. 6 ZMS). Nejprísněji se hierarchická kontrola uplatní při nákupu hmotné nemovité

²⁹⁰ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 77.

²⁹¹ Možná paradoxně ovšem nikoliv zřízení práva stavby.

²⁹² ŠTENGLOVÁ, Ivana, HAVEL, Bohumil, CILEČEK, Filip, KUHN, Petr, ŠUK, Petr. § 243 []. In: ŠTENGLOVÁ, Ivana. *Zákon o obchodních korporacích: komentář*. 2. vydání 2017. V Praze: C.H. Beck, 2017. Velké komentáře, s. 483.

²⁹³ Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku).

věci v zahraničí pro potřebu zastupitelských úřadů, neboť to lze vždy učinit pouze s předchozím souhlasem Ministerstva financí (§ 12 odst. 8 ZMS).

(Ne)povolené způsoby nabývání majetku podle ZMS

Ze zákona o majetku státu jednak vyplývají zákazy směřované organizačním složkám státu při nabývání majetku, jednak zákon naznačuje, jaké právní tituly mohou vlastnické právo státu založit

Vzhledem k tomu, že zákon o majetku státu je vystavěn na soukromoprávním principu v tom ohledu, že tam, kde některé právní jednání není zakázáno, je příslušným organizačním složkám státu při dodržení základních pravidel (zejména § 14 odst. 1 ZMS) povoleno, je vhodné se nejprve zabývat způsoby²⁹⁴, jež jsou organizačním složkám státu explicitně zapovězeny, neboť jde o uzavřený výčet.

Jakýkoliv způsob nabytí cenných papírů, či majetkových účastí v jiných obchodních společnostech než akciových je zapovězen pro jiné organizační složky státu než ministerstva. Dle důvodové zprávy²⁹⁵ toto omezení ve vztahu k ostatním organizačním složkám sleduje jednak zajištění maximálně kvalifikovaného právního a ekonomického předchozího vyhodnocení toho, zda je vhodné založit nebo rozšířit majetkové účasti státu v obchodní společnosti, jednak následné kvalitní odborné zajištění těchto aktivit. Význam má i to, že právě ministerstva mají disponovat schopností zohlednit potřeby národního hospodářství. Zároveň uvedenou úpravou zákonodárce v duchu opatrnosti sleduje i omezení četnosti takových aktivit.²⁹⁶

Žádná organizační složka státu, ani ministerstvo, nemůže uzavřít smlouvu o poskytnutí věci do užívání spojenou se smlouvou o následném převodu této věci do vlastnictví státu (leasing). Existují nicméně dvě výjimky z tohoto pravidla. Za první, pokud jde o nabytí hmotné nemovité věci v zahraničí pro potřebu zastupitelských úřadů, v takovém případě je však ještě nutný souhlas Ministerstva financí. Za druhé pak, pokud bude postupováno podle zvláštního zákona, a to sice podle ZZVZ formou koncesního řízení.

²⁹⁴ Abych byl zcela přesný, nejde pouze o zakázané *způsoby* nabytí majetku, ale někdy i o zakázané nabytí kategorie majetku (jako např. nabytí akcie do příslušnosti hospodařit organizační složky státu odlišné od ministerstva).

²⁹⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

²⁹⁶ Blíže viz kupř. ŠTANCL, Michal. Problematická místa právní úpravy majetkových účastí státu v obchodních korporacích. *Soukromé právo*. Praha: Wolters Kluwer. 2016, č. 9.

Organizační složka státu nesmí uzavřít dědickou smlouvu, což je dle důvodové zprávy k zákonu č. 51/2016 Sb.²⁹⁷ motivováno orientací tohoto institutu na fyzické osoby, jakož i nevhodností zavazovat se takto do budoucna s dopady pro stát. Lze se nicméně tázat, z jakého důvodu má být zrovna tento způsob závazku státu upřen, když jiné nikoliv. Úprava dědické smlouvy v občanském zákoníku totiž obsahuje pouze speciální úpravu tohoto dvoustranného právního jednání danou tím, že je svou povahou též pořízením pro případ smrti. Jinak platí pro dědickou smlouvu obecná úprava právních jednání a závazků.²⁹⁸ Lze se domnívat, že zákaz uzavřít dědickou smlouvu byl zákonodárcem formulován čistě z opatrnosti před cizorodostí tohoto institutu.

Jak již bylo naznačeno „povolené“ způsoby nabývání majetku nejsou, vyjma shora uvedeného, dále omezeny. Lze je tedy spíše rekapitulovat.

Z hlediska významnosti a četnosti je prvním způsobem nabývání majetku pro stát uzavření smlouvy. Zákon o majetku státu přísně normuje, že smlouva musí být písemná a s projevy vůle na jedné písemnosti, a to i v případě, že to jiné právní předpisy nevyžadují. Zřejmým deficitem právní úpravy je, že nepředvídá elektronický právní styk. Výjimku z ustanovení § 12 odst. 1 ZMS zákon dovoluje pro případy, kdy použití písemné formy, popřípadě projevení vůle na jedné písemnosti, vylučuje zákon anebo povaha právního jednání, popřípadě okolnosti, za kterých k právnímu jednání dochází. Důvodová zpráva neuvádí příklady, na které jsou citované výjimky směřovány. Jednoduchý příklad situace, kdy povaha a okolnosti právního jednání vyloučí uzavření písemné smlouvy při nabývání majetku státu, si lze představit v případě, kdy zaměstnanec státu koupí pro pracovní účely zboží v obchodě. Podle ustanovení § 2160 ObčZ převzetím koupené věci nabývá kupující k věci v takovém případě vlastnické právo. Při samoobslužném prodeji dochází k převodu vlastnického práva zaplacením kupní ceny. Písemnou formu smlouvy pak zákon vylučuje např. tehdy, když je uzavřena na základě dražby.²⁹⁹

Zvláštním způsobem nabytí majetku státu je jeho směna, o ní blíže viz v bodě 4.4.3.3. této práce.

²⁹⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

²⁹⁸ BÍLEK, Petr. § 1583 []. In: FIALA, Roman, DRÁPAL, Ljubomír, BÍLEK, Petr, SVOBODA, Jiří, BEEROVÁ, Kamila. Občanský zákoník IV. Dědické právo (§ 1475-1720). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, s. 279.

²⁹⁹ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 76.

Ustanovení § 13 ZMS vymezuje další právní skutečnosti, kterými stát vedle smlouvy majetek nabývá. Lze to zákonem, na základě zákona, děděním, rozhodnutím příslušného orgánu a na základě mezinárodní smlouvy, kterou je stát vázán, popřípadě na základě jiných skutečností stanovených zákonem. Lze konstatovat, že uvedeným výčtem je pokryta celá paleta možných nabývacích titulů.

Pokud ZMS hovoří o nabývání majetku na základě zákona, odkazuje tak de facto i na režimy nabývání v zákonech, které jsou k němu ve vztahu speciality.

Nabývání majetku podle dalších právních předpisů

Tyšerová³⁰⁰ uvádí, že nejdůležitějšími právními předpisy, vedle zákona o majetku státu, podle kterých stát také nabývá majetek, jsou občanský zákoník (pokud jde např. o odúmrť, přestavek, vydržení, atp.), ZZVZ, ZStPod a zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, který upravuje mj. specifický institut pro nabývání majetku státem - vyvlastnění. Pro vyvlastnění je obecným předpisem zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, přičemž zákon č. 416/2009 Sb. je k němu v postavení zvláštního předpisu a jiným způsobem upravuje jen některé aspekty vyvlastnění. Naopak kupř. ZPřMaj, norma důležitá pro odstátnění majetku, úpravu nabývání majetku neobsahuje.

4.3.2. Užívání a požívání majetku třetích osob

V konkrétní situaci může být pro stát výhodnější nenabývat vlastnické právo k majetku, nýbrž sjednat si s jeho vlastníkem pouze užívací nebo požívací právo. Anebo to v konkrétní situaci bude varianta nikoliv výhodnější, ale jediná. Taková situace bude zpravidla v právní rovině zhmotněna do uzavření nájemní, popř. pachtovní smlouvy.

Zákon o majetku státu dokonce při zavedení legislativní zkratky administrativní budova počítá s tím, že do tohoto pojmu nespádají pouze budovy v majetku státu, nýbrž i budovy a další související nemovité věci, které nejsou v jeho vlastnictví, ale pro soudní, zákonodárné, správní a související činnosti v rámci plnění funkcí státu jsou organizačními složkami užívány nebo požívány.

³⁰⁰ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 84.

Stát ovšem může užívat nebo požívat i jiné nemovité a movité věci. Obecná právní úprava v ZMS vychází v zásadě ze shodných principů, jako u nabývání majetku. Normována je proto výše úplaty, kritérium potřebnosti, v omezené míře funguje i hierarchická kontrola.

Hledisko úplaty při užívání nebo požívání majetku státem

Ingerence zákonodárce do sjednávání úplaty za užívání a požívání cizího majetku je dokonce dvojí. Úplata jednak nesmí překročit nejvyšší možnou výši vyplývající z regulace cen, která je upravena v ustanoveních § 3 až 7 a 9 až 10a zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, to však za podmínky, že se regulace na danou věc uplatňuje. Současně, jde tedy o kumulativní podmínku, nesmí sjednaná výše úplaty překročit výši, která je v daném místě a čase obvyklá³⁰¹.

Ustanovení § 12a odst. 2 věta poslední ZMS uvádí, že ustanovení § 12 odst. 5 se v tomto případě použije obdobně. Stejně jako v případě nabývání majetku tak zákon stanovuje sankci *ultima ratio* za porušení shora popsaného pravidla v podobě částečné neplatnosti právního jednání. Dohoda o úplatě je proto neplatná v rozsahu rozdílu, o který sjednaná úplata přípustnou výši překročila.

Princip hierarchické kontroly při užívání nebo požívání majetku státem

Výjimku z pravidla o nejvyšší možné sjednané úplatě za užívání či požívání věci zákon povoluje pouze v jednom případě, a to tehdy, když je užívání nebo požívání určitého majetku nezbytné z důvodu zajištění bezpečnosti státu. I v takovém případě ovšem vyhodnocení naplnění citované podmínky není pouze na dotčené organizační složce státu, uplatní se princip hierarchické kontroly. Ministerstvo financí může, a pro platnost daného právního jednání musí, dát předchozí souhlas ke sjednání vyšší úplaty. Ani předchozí souhlas Ministerstva financí však neprolomí povinnost dodržet při sjednávání nejvyšší možnou výši úplaty vyplývající z regulace cen, je-li uplatněna. Výjimka se tedy vztahuje pouze na prolomení výše úplaty, která je v daném místě a čase obvyklá.

Kritérium potřebnosti při užívání nebo požívání majetku státem

Stejně jako u hlediska úplaty, které je v případech užívání a požívání cizího majetku státem charakteristické dvojím omezením, i kritérium potřebnosti se pro tyto případy uplatní přísněji. Důvodem přísnější regulace je skutečnost, že kupř. dlouhodobě nevýhodná nájemní

³⁰¹ K hledisku výše ceny též viz bod 4.4.3.2 této práce.

smlouva může z majetkové sféry státu odčerpat značné množství prostředků bez toho, aby po jejím skončení státu zbyla jakákoliv majetková protihodnota. V tomto ohledu lze konstatovat, že veřejná sféra v minulosti takových problémů nebyla prosta.

Z toho důvodu zákon o majetku státu stanoví dvě základní podmínky pro to, aby sjednání užívacího či požívacího vztahu k majetku třetí osoby bylo vůbec možné. Za prvé, užívání nebo požívání majetku musí být nezbytné pro zabezpečení výkonu působnosti anebo činnosti organizační složky státu, popřípadě pro řádné hospodaření s majetkem, s nímž je příslušná hospodařit. Za druhé sjednaný vztah musí trvat jen po dobu nezbytně nutnou. Druhou podmínku zároveň nelze číst pouze takovým způsobem, že se uplatní až za trvání daného právního vztahu. Její zhodnocení a projev ve smluvní rovině musí vzhledem k formulaci ustanovení § 12a odst. 1 ZMS proběhnout ještě před vznikem právního vztahu, neboť je samotnou podmínkou sjednání užívacího vztahu.

Další zásadní podmínka stanovená zákonem se rovněž musí projevit přímo ve smlouvě s třetí osobou. Smlouva musí obsahovat ujednání umožňující organizační složce státu ukončit smluvní vztah výpovědí. Poslední jmenovaná podmínka se neuplatní, pokud to zvláštní zákon, anebo cizí právní řád, kterým se vztah bude řídit, neumožní. V tomto ohledu je třeba mít na mysli shora rozebrané základní zásady právní úpravy majetku státu. Ačkoliv to zákon výslovně neupravuje, možnost ukončit smluvní vztah výpovědí proto nesmí být pouze teoretická, anebo vázána na neodůvodněné omezující podmínky. Které podmínky lze ještě akceptovat, bude záviset na posouzení konkrétních okolností daného případu při užití základních zásad a účelu právní úpravy.

4.3.3. Určování příslušnosti hospodaření

Institut příslušnosti hospodaření, rozebraný blíže v kapitole 2.3. této práce, je od přijetí zákona o majetku státu zcela klíčovým instrumentem právní úpravy nakládání s majetkem státu a právního jednání státu vůbec.

Prvotní potřebou je vůbec stanovit, která organizační složka státu (nebo státní organizace) je s danou částí majetku státu příslušná hospodařit, neboť *příslušnost k hospodaření* s majetkem státu obnáší výkon všech práv a povinností vlastníka – státu vázících se k jeho majetku.³⁰² ZMS stanoví základní kritérium tak, že hospodaření s určitým majetkem přísluší té organizační složce, která je účetní jednotkou a která jej potřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu

³⁰² Viz též kapitola 2.3. této práce.

činnosti.³⁰³ Toto základní kritérium *potřebnosti* však není podstatné pouze pro zjišťování příslušnosti u již nabytého majetku státu, ale díky vzájemné vazbě na ustanovení § 12 odst. 3 ZMS též pro umožnění nabytí majetku nového, neboť organizační složka státu zpravidla nabývá právě majetek, který bude sloužit pro zabezpečení výkonu její působnosti anebo její činnosti.

Specifické určovatele, zejména pro kategorie majetku propadlého podle zvláštních právních předpisů, nebezpečného, či vzácného (jako jsou exempláře rostlin a živočichů), obsahuje ustanovení § 11 ZMS.

Pro majetek, u kterého není možné určit příslušnou organizační složku státu ani podle základního kritéria, ani podle výše zmíněných specifických určovatelů, je příslušným ÚZSVM. V souvislosti s tím se v majetkoprávním žargonu hovoří o tzv. „dohledaném“ majetku. Ve zbytkové roli ÚZSVM lze mj. spatřovat prvek centralizace správy majetku státu.

Ačkoliv se zdá, že poslední jmenované pravidlo řeší veškeré situace, které mohou nastat, když zbytkovou příslušnost připisuje ÚZSVM, zákonodárce dále zakotvuje i pravomoc Ministerstva financí určit příslušnost v případě dalších nejasností podle svého uvážení. Vzhledem ke shora zmíněné sběrné kategorii majetku příslušejícího v pochybnostech ÚZSVM zřejmě toto oprávnění Ministerstva financí nebude využíváno často, asi jen v případech sporů o příslušnost na základě různých určovatelů. Zákon jej nicméně umožňuje využít vedle určování příslušnosti i ze „závažných důvodů“ pro změnu příslušnosti.

Pokud bychom pátrali po příkladu takových závažných důvodů, lze odkázat na situaci, kdy je při kontrole (viz § 48 – 50 ZMS) zjištěna existence závažných nedostatků při hospodaření s určitým majetkem. Formálně se taková změna provádí opatřením, jehož náležitosti upravuje ustanovení § 20 ZMS.

4.3.4. Účelné užívání, evidence a údržba majetku státu

Jak bylo vysvětleno v úvodu části čtvrté předkládané práce, o hospodaření s majetkem státu lze hovořit ve dvou rovinách, jednak o hospodaření *largo sensu*, jednak o hospodaření s majetkem státu *sensu stricto*. Pojednání o nabytí vlastnického práva státem nebo o získání práva užívání věci je spolu s pojednáním o určení příslušné organizační složky státu nezbytným obsahem kapitoly o hospodaření s majetkem státu v jeho úzkém pojetí, samotný obsah uvedeného pojmu ovšem v zásadě pojímá až oblast účelného užívání majetku státu,

³⁰³ Zákona ještě vedle základního kritéria *potřebnosti* specifikuje, že příslušnost hospodařit může připadnout zřizovateli organizační složky, a to v případě, že ten v souvislosti s jejím zánikem nerozhodl o jiném způsobu naložení s majetkem.

jeho evidence a jeho údržba, tedy soubor práv a povinností, adresovaný příslušným organizačním složkám státu pro jejich jednání dotýkající se majetku státu v jeho statické podobě.³⁰⁴

Zákon o majetku státu obsahuje relevantní právní úpravu pro takový statický stav majetku státu (pokud za stav dynamický označíme níže rozebrané situace, kdy je převáděna příslušnost hospodaření, samotné vlastnické právo, anebo je majetek různými způsoby právně zatěžován) v ustanoveních § 14 až 16, které jsou nadepsány rubrikou Základní povinnosti při hospodaření s majetkem.

Účelné užívání majetku státu

Zcela zásadní pravidlo pro využívání a nakládání s majetkem státu v nejširším možném smyslu je obsaženo v ustanovení § 14 odst. 1 ZMS. Pro jeho význam je vhodné jej odcitovat:

„Majetek musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností; jiným způsobem lze majetek použít nebo s ním naložit pouze za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem anebo tímto zákonem. Organizační složka si počíná tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku.“³⁰⁵

Povinnost využívat majetek státu účelně a hospodárně je tedy stanovena zcela obecně a lze hovořit o tom, že prosvítá do všech ostatních ustanovení zákona o majetku státu a zároveň, vzhledem k obecnému charakteru ZMS i do zvláštních právních předpisů. Zvláštní právní předpisy v zásadě nebudou zásadu účelného a hospodárného jednání prolamovat. Zřídka bychom snad mohli narazit na výjimky. Kupř. podle ustanovení § 17a odst. 2 věty čtvrté a páté ZStPod platí, že vyšší cenu nabývané nemovité nebo movité věci může podnik sjednat jen po předchozím schválení zakladatele. Podnik je povinen doložit zakladateli před schválením důvody pro sjednání vyšší ceny spolu s doložením zajištění souladu ceny s pravidly veřejné podpory. V tomto ohledu tedy může státní podnik jednat v parciálním ohledu nevhodně (např. při nabývání pozemku pro realizaci veřejně prospěšné stavby). V globálním pohledu by však ani takové jednání ve svém důsledku nemělo být nevhodné

³⁰⁴ K tomu srov. vymezení Havlana (HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU, s. 59), který chápe hospodaření *stricto sensu* jako držbu, užívání a požívání majetku státu.

³⁰⁵ Ustanovení § 14 odst. 1 ZMS.

(pozitivní důsledky realizace veřejně prospěšné stavby převýší nutnost v daném kroku nabýt věc ne hospodárně).

Zejména je třeba mít na mysli, že pokud uvažujeme o aplikaci shora³⁰⁶ uvedené zásady, že *co není zákonem o majetku státu zakázáno, je organizačním složkám státu dovoleno*, musí současně být splněna povinnost jednat vždy účelně a hospodárně. Vyhodnocení účelnosti a hospodárnosti jednání náleží vždy příslušné organizační složce státu a je odpovědností fyzických osob, které z titulu svých funkcí nebo pracovního zařazení v organizačních složkách anebo z titulu pověření vykonávat za stát jeho práva akcionáře právně anebo jinak jednají ohledně majetku a plní další úkoly stanovené zákonem. Tyto osoby jsou povinny postupovat v tomto ohledu s odbornou péčí, přičemž porušení této povinnosti zakládá jejich odpovědnost vůči státu.³⁰⁷

Pokud by bylo možné smrstit právní úpravu nakládání s majetkem státu do jediného ustanovení, bylo by jím právě ustanovení § 14 odst. 1 ZMS.

Účelné užívání majetku státu z pohledu z druhého konce rovněž znamená posouzení toho, kdy majetek pro organizační složku státu přestane být potřebný. Údržba nepotřebného majetku by totiž v zásadě pro stát znamenala neodůvodněné zmenšování jeho majetkové sféry. V takovém případě je na místě rozhodnout o trvalé nepotřebnosti (pozn. je třeba rozlišovat od rozhodnutí o dočasné nepotřebnosti, které má jiné následky) majetku pro danou organizační složku státu a dále s ním naložit podle ustanovení § 19b (je-li majetek potřebný pro jinou organizační složku státu) či § 21 (je-li majetek zcela nepotřebný pro stát) ZMS.³⁰⁸ Zákon zavádí tři domněnky nepotřebnosti pro danou organizační složku státu. Za prvé jde o majetek, který přesahuje potřeby příslušné organizační složky. Za druhé jde o majetek, na jehož ponechání státu přestal být veřejný zájem. A za třetí o majetek, který pro ztrátu, popřípadě zastarání svých technických a funkčních vlastností nebo pro nepřiměřenou nákladnost provozu nemůže sloužit svému účelu. Zákon naopak stanovuje negativně, že za nepotřebný se nepovažuje majetek, u kterého ÚZSVM zajišťuje jeho účelné a efektivní využívání pro potřeby ostatních organizačních složek podle ustanovení § 19a a § 19b odst. 2 věty první ZMS.

Evidence majetku státu

³⁰⁶ Viz bod 4.2.2. této práce.

³⁰⁷ Blíže viz v kapitole 5.2. této práce.

³⁰⁸ K nepotřebnosti majetku státu dále viz bod 4.4.2.2. této práce.

Primárním předpokladem pro to, aby bylo se státním majetkem nakládáno účelně a hospodárně, je dostatečný přehled o jeho rozsahu a skladbě.³⁰⁹ Zákon o majetku státu proto ukládá organizační složce státu vést majetek v účetnictví a provádět jeho inventarizaci podle zvláštních právních předpisů, přičemž je konkrétně odkazováno na zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví. V účetní evidenci se nicméně vede majetek podle § 9 ZMS, tedy majetek se kterým hospodaří příslušná organizační složka státu. Naopak majetek podle § 10 ZMS (tj. majetek, u něhož není patrné, které organizační složce státu přísluší hospodaření s tímto majetkem, a majetek, o němž se zjistí, že s ním žádná organizační složka podle tohoto zákona nehospodaří) se vede v tzv. operativní evidenci, kterou blíže upravují ustanovení § 6 – 13 vyhlášky Ministerstva financí č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu.

Z hlediska zkoumání povinnosti evidovat majetek státu se ovšem nelze omezovat pouze na vedení účetní a operativní evidence. Ustanovení § 15 odst. 1 upravuje rovněž povinnost zajistit u nemovitého majetku podle § 10 provedení zápisu do katastru nemovitostí. Obdobnou povinnost mají organizační složky státu i při převodu příslušnosti hospodaření na základě zápisu (viz § 19 odst. 2 ZMS).

Katastr nemovitostí ovšem není specifickou evidencí pro oblast nakládání s majetkem státu. Tou je naopak již zmíněný centrální registr administrativních budov (CRAB).³¹⁰

Údržba majetku státu

O údržbě majetku státu lze hovořit jednak ve smyslu faktickém (§ 14 odst. 3 ZMS), jednak ve smyslu právním (§ 14 odst. 4 ZMS).

Faktická údržba majetku spočívá na třech pilířích. Prvním pilířem je povinnost příslušné organizační složky státu pečovat o samotné zachování majetku a jeho hodnoty. Druhým pilířem, pokud to připouští povaha daného majetku, je péče o jeho zlepšení nebo rozmnožení. Třetím pilířem je ochrana majetku před negativními vlivy, když příslušná organizační složka státu majetek ze zákona chrání před fyzickým poškozením, zničením, ztrátou, odcizením nebo zneužitím.

Ochrana majetku státu ve smyslu právním znamená především povinnost pro příslušné organizační složky státu důsledně využívat všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a při ochraně majetku před neoprávněnými zásahy. Tato obecná

³⁰⁹ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 66.

³¹⁰ Blíže viz bod 3.2.1. této práce.

povinnost se týká jak jednotlivých konkrétních součástí majetkové sféry státu, tak této sféry jako celku, když je zákonem dále rozvedena do povinnosti včas uplatňovat právo na náhradu škody, právo na vydání bezdůvodného obohacení a výhradu soupisu pozůstalosti, je-li stát povolán za dědice. Majetková sféra státu může být poškozována nejen svým zmenšováním, ale i svým nezvětšováním s plynutím času. Proto příslušná organizační složka kromě včasného uplatňování a vymáhání práv státu a zajišťování, aby nedošlo k promlčení nebo zániku těchto práv, vždy požaduje od dlužníků i úroky z prodlení a sjednané smluvní sankce, má-li na ně nárok.

Ochrana majetku státu ve smyslu právním je na jedné straně stěžejní pro zachování majetkové sféry státu v nezbytném stavu, na straně druhé představuje významné omezení pro chování příslušných organizačních složek státu při uplatňování práv státu, a to zejména v procesní oblasti. Pokud pro dva soukromoprávní subjekty je nepopíratelně výhodnější, když svůj majetkoprávní spor ukončí dohodou o narovnání, namísto dlouhého (a v důsledku toho nákladného) soudního řízení, pro příslušnou organizační složku státu takový postup, ačkoliv není nemožný, je velice ztížený z důvodu zákonné povinnosti *důsledně využívat všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a při ochraně majetku před neoprávněnými zásahy*. Tak, jako je časová úspora a pravděpodobnost úspěchu v soudním sporu těžko vyčíslitelná v penězích, tak je i případné zdůvodnění mimosoudní dohody obtížné pro organizační složku státu, tím spíše, pokud si za ním musíme představit rozhodování konkrétní osoby se zákonnou povinností odborné péče³¹¹.

4.4. Nakládání s majetkem státu

Nakládání s majetkem státu může probíhat mezi různými typy subjektů práva a nesamostatných entit, vzhledem k tomu je vhodné pohovořit o specifikách od toho odvislých typů právních a kvazi právních vztahů (4.4.1). V návaznosti na to je vhodné se věnovat za prvé preferovaným případům, kdy se u majetku státu bude právním jednáním měnit pouze příslušnost k hospodaření s ním (4.4.2.), a až posléze nepreferovaným případům převodu vlastnického práva na třetí subjekty (4.4.3.). V rámci nakládání s majetkem státu se ovšem vedle převodů vlastnického práva uskutečňují i právní jednání s jinými účinky. Nejdůležitějšími z nich jsou právní jednání, na základě kterých dochází k přenechání věci do užívání či požívání třetí osobě (4.4.4.). Ovšem představitelné jsou i jiné způsoby nakládání se

³¹¹ Viz § 47 odst. 1 ZMS.

státním majetkem, stejně jako u majetku nestátního, není-li to zákonem výslovně vyloučeno (4.4.5.).

4.4.1. Typy právních a kvazi právních vztahů podle zákona o majetku státu

Jestliže zákon o majetku státu vymezuje tři typy entit, které mohou hrát roli při nakládání s majetkem státu, a to sice organizační složky státu, státní organizace a ve třetí kategorii pak společně fyzické a nestátní³¹² právnické osoby, můžeme zároveň logicky dovodit i jaké právní, či kvazi právní vztahy mohou při nakládání s majetkem státu vznikat.

V kvazi právním vztahu mohou být dvě či více organizačních složek státu. Ve specifickém právním vztahu pak může být stát, za který jedná organizační složka státu, na straně jedné a státní organizace na straně druhé. Specifický právní vztah může rovněž vzniknout mezi dvěma či více státními organizacemi. Právní vztahy, které budou svým obsahem nejvíce podobné vztahům mezi nestátními subjekty, budou vedle toho vznikat mezi státem, za který jedná organizační složka státu, a fyzickou či nestátní právnickou osobou, či mezi státní organizací a takovým třetím subjektem.

Skupinu vztahů mezi organizačními složkami státu označujeme jako kvazi právní z důvodu nedostatku právní subjektivity zainteresovaných entit. Skupinu vztahů mezi jinými státními subjekty navzájem označujeme jako specifické právní vztahy. Je tak tomu proto, že státní organizace sice mají právní subjektivitu, a té požívá i stát, za který v daném vztahu jedná organizační složka státu, ale pokud jde o majetek, jenž je předmětem těchto vztahů, vlastnické právo k němu svědčí po celou dobu pouze státu (státní organizace jsou majetkově nesamostatnými subjekty). Pouze vztahy, do kterých vstoupí na druhé straně majetkově samostatný subjekt práva lze označit jednoduše jako právní vztahy.

Jednotlivé (kvazi)právní vztahy se neliší pouze okruhem svých subjektů, ale také terminologicky, obsahově a preferencí, kterou u nakládání s majetkem státu zákon o majetku státu tomu či onomu právnímu vztahu přiřazuje.

Co se týče ostatních shora již zmíněných zvláštních předpisů, tj. předpisů ve vztahu speciality k zákonu o majetku státu, podle kterých se rovněž nakládá s majetkem státu, ty jsou v zásadě co do problematiky nakládání s majetkem státu zaměřeny na poslední zmíněný typ právních vztahů, tj. zejména na převod vlastnického práva ze státu na fyzické a nestátní

³¹² Nestátní osobou v tomto smyslu bude osoba, která nehopodaří s majetkem státu. Proto sem budeme řadit i např. státem 100% vlastněnou akciovou společnost, neboť ta hospodaří s majetkem vlastním, byť je sama *de facto* majetkem státu.

právnícké osoby. Příkladem takového zákona *par excellence* je ZPřMaj. Naopak ZStPod obsahuje komplexnější úpravu, která se zabývá i převodem práva hospodaření na jiný státní podnik či na organizační složku státu nebo státní organizaci (zejm. viz § 17e ZStPod). I tak je v něm ovšem co do rozsahu právní úpravy značně větší pozornost věnována právním vztahům s nestátními subjekty.

Postavení územních samosprávných celků ve vztahu k majetku státu

Vzhledem k mnohdy převládající mylné představě laické veřejnosti, zejména z okruhu zastupitelů územních samosprávných celků, je vhodné postavit na jisto, že pokud se v zákoně o majetku státu hovoří o „nestátních“ právníckých osobách, dále se již mezi nimi v zásadě nečiní rozdíly. Do této kategorie tak musíme vedle obchodních korporací, spolků či nadací řadit kupř. i obce a kraje. Ačkoliv právě veřejný charakter osoby může laickou veřejnost klamat, je třeba jednoznačně konstatovat, že pro režim právního vztahu taková vlastnost nestátní právnícké osoby nemá z pohledu zákona vliv. Je ovšem nasnadě, že veřejný rys osoby se může projevit následně v konkrétních aspektech právního vztahu, ať už proto, že k němu bude přihlédnuto při hodnocení existence veřejného zájmu³¹³, nebo například při aplikaci pravidel veřejné podpory, či bude-li jeho výskyt v právním vztahu znamenat přistoupení dalších zákonných požadavků.³¹⁴

Ačkoliv tedy z pohledu zákona o majetku státu netvoří územní samosprávné celky žádnou specifickou skupinu právních subjektů, pro které by byl nastaven zvláštní zákonný režim, praxe dospěla k nutnosti specifikum majetkoprávních vztahů mezi státem na straně jedné a obcemi a kraji na straně druhé přeci jen reflektovat. Zákon o majetku státu nicméně neobsahuje ani zmocňovací ustanovení, které by dávalo prostor pro vydání vyhlášky provádějící zákonnou úpravu. Vzhledem k tomu se lze dopátrat pouze právně nezávazného Metodického materiálu pro organizační složky státu a vybrané státní organizace, Č.j.: MF-1341/2018/72-15 ze dne 30.4.2018, který je nazvaný „*některé zásady pro nakládání s hmotnými nemovitými věcmi ve vlastnictví státu ve prospěch územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a příspěvkových organizací územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí formou bezúplatného převodu vlastnictví a přímého prodeje*“³¹⁵

³¹³ S přihlédnutím k tomu, že veřejný zájem je hodnocen z hlediska státu jako převodce, nikoliv z pohledu nabyvatele.

³¹⁴ Kupř. nutnost rozhodnutí zastupitelstva obce podle ustanovení § 85 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích v platném a účinném znění.

³¹⁵ Metodický materiál pro organizační složky státu a vybrané státní organizace, Č.j.: MF-1341/2018/72-15 ze dne 30.4.2018 „*některé zásady pro nakládání s hmotnými nemovitými věcmi ve vlastnictví státu ve prospěch*“

Metodický materiál MF výslovně uvádí, že v něm stanovené zásady se nepoužijí na převody majetku upravené zvláštními právními předpisy. Zároveň se zdůrazňuje, že bezúplatné převody, které upravuje, nesmí porušit právní předpisy o veřejné podpoře. Právní nezávislost Metodického materiálu MF je zdůrazněna konstatováním, že řádně odůvodněný odlišný postup, který je však v souladu platnou právní úpravou včetně zákona o majetku státu a vyhláškou MF č. 62/2001 Sb. není porušením v něm stanovených zásad.

V části B. pak Metodický materiál MF stanovuje zásady pro výklad ustanovení § 22 odst. 3 ZMS. Konkrétně se stanovují právní domněnky naplnění podmínky veřejného zájmu, jejíž existence umožňuje bezúplatný převod věci z majetku státu. Metodický materiál MF dále obsahuje i výčet závazků, které mají v případě bezúplatného převodu věci jeho adresáti inkorporovat do smluv s nabyvateli tak, aby bylo zajištěno dodržení existence veřejného zájmu. Dále je stanovena i domněnka naplnění podmínky hospodárnějšího naložení s danou věcí, která rovněž umožňuje převést takovou věc z majetku státu bezúplatně.

Část C. Metodického materiálu MF je pak věnována přímým prodejm nemovitých věcí z majetku státu územně samosprávným celkům. V tomto ohledu jde v zásadě o výklad ustanovení § 22 odst. 1 věty poslední ZMS, která stanoví, že v odůvodněných případech lze uskutečnit přímý prodej majetku vybrané osobě. Je třeba zmínit, že v Metodickém materiálu MF jsou upraveny pouze situace, které lze za takové odůvodněné případy považovat. Kupní cena za přímý prodej následně není pro vybraného nabyvatele nikterak příznivější. Metodický materiál MF zdůrazňuje, že má jít o cenu nejméně v místě a čase obvyklou určenou zpravidla znaleckým posudkem, která je dále zvýšená o účelně vynaložené výdaje převodce s přípravou prodeje a prodejem převáděné nemovité věci. Metodický materiál MF uvádí, že u přímých prodejů, na rozdíl od bezúplatných převodů, zpravidla nedochází k inkorporaci specifických závazků nabyvatele do převodní smlouvy, nicméně není to vyloučeno.

Zajímavý dovětek je obsažen v části D. Metodického materiálu MF, kde se uvádí, že veškeré v něm uvedené zásady lze přiměřeně použít i při bezúplatných převodech ve veřejném zájmu a z důvodu hospodárnějšího naložení a při přímých prodejm jiných hmotných věcí ve vlastnictví státu a ve prospěch jiných osob než v úvodu vyjmenovaných nabyvatelů, tj. územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a jejich příspěvkových organizací, pokud to bude odpovídat povaze daného majetku a umožňuje to platná právní úprava (zejména ZMS a vyhláška MF č. 62/2001 Sb.).

územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a příspěvkových organizací územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí formou bezúplatného převodu vlastnictví a přímého prodeje“ [online], Ministerstvo financí [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.uzsvm.cz/informace-krajum-a-obcim-334-0-85/>

Na rozdíl od principu uplatňovaného v rámci zákona o majetku státu, podle něhož jsou od státu odlišné veřejnoprávní korporace postaveny na roveň soukromým subjektům, ZSPÚ kategorií převodů majetku na obce a kraje explicitně obsahuje. Podle ustanovení § 7 odst. 1 ZSPÚ lze na obec přímo převést nemovitou věc, a to za následujících podmínek. Za první, musí jít o zemědělské pozemky, s nimiž je příslušný hospodařit Státní pozemkový úřad. Za druhé, musí převodu předcházet písemná žádost obce. Za třetí, musí se jednat o pozemek, který se nachází v katastrálním území dané obce. Za čtvrté, převodu nesmí bránit práva třetích osob. A konečně za páté, musí jít o zvláštní kategorii pozemků, jakými jsou kupř. pozemky v zastavěném území určené k zastavění veřejně prospěšnou stavbou, pozemky zastavěné budovou či stavbou ve vlastnictví dané obce, atp. Obdobná úprava se uplatní i na převody ve prospěch krajů (§ 7 odst. 3 ZSPÚ). Další možnost přímého převodu pozemků na obce a kraje ZSPÚ dává v případě silničních pozemků (§ 7 odst. 2 a 4 ZSPÚ), a dále v případě zemědělského pozemku nacházejícího se v katastrálním území obce v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, který je pravomocným rozhodnutím o umístění stavby určen k zastavění stavbou ve prospěch této obce, a zemědělského pozemku v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše určeného pro projekty rozvoje území určených pro průmyslové využití schválené vládou (viz § 10 odst. 1 a 2 ZSPÚ).

Ačkoliv shora vyjmenované případy byly zákonodárcem výslovně vtěleny do zákonného textu, v zásadě jde o uplatnění obdobného principu jako v případě úpravy shora popsané metodiky k zákonu o majetku státu. Ve vyjmenovaných případech je zde konkretizován princip veřejného zájmu na převodu pozemku z vlastnictví státu do vlastnictví územně samosprávného celku. Příklady silničních pozemků a pozemků určených k zastavění veřejně prospěšnou stavbou to ostatně dobře ilustrují, namísto vyhodnocení veřejné prospěšnosti aplikujícím subjektem je daný převod popsán přímo zákonodárcem. Nejde tedy o to, že by zákonodárce v obecné rovině preferoval zachování veřejného aspektu vlastnického práva, tedy že by snad obce a kraje vzhledem k atributu veřejnoprávnosti byly v procesu deetatizace majetku zvýhodněny před soukromoprávními osobami, nýbrž jde o to, že zákonodárce přechází do roviny nižší míry abstrakce u normování veřejného zájmu.

Ačkoliv z praktického hlediska lze hodnotit zcela kladně, že zákonná norma dává subjektům aplikujícím právní normu jasné mantinely a v zásadě tak může přispívat k urychlení převodu v praxi, na druhé straně je potřeba vnímat, že přílišná konkrétnost

právních norem je obecně nežádoucím jevem, který může naopak vést k aplikačním obtížím (srov. definici právní normy jakožto obecného pravidla chování³¹⁶).

V platném právním řádu by bylo možné identifikovat i další oblasti, kde může územně samosprávný celek nabýt relativně výhodnější postavení než jiné subjekty. Takovým speciálním příkladem, který se může týkat majetku státu, ale i majetku nestátních subjektů je tzv.³¹⁷ předkupní právo podle ustanovení § 101 zákona č. 183/2006 Sb.

Otázkou pro budoucnost obecné právní úpravy majetku státu je, zda pod tlakem územních samosprávných celků nedozná ve vztahu k nim podstatnějších změn.³¹⁸

4.4.2. Převody příslušnosti hospodařit mezi entitami uvnitř státu

Zákon zřetelně preferuje, pokud majetek patřící jednou státu zůstane v jeho majetkové sféře, jestliže je tu alespoň jedna organizační složka státu či státní organizace, která jej potřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti, byť i zde můžeme najít výjimky (viz níže). V tomto aspektu narážíme na odlišení dvou druhů nepotřebnosti předvídaných zákonem o majetku státu, nepotřebnost pro organizační složky státu a nepotřebnost pro stát. Proto před tím, než je uvažováno o převodu vlastnického práva na třetí subjekt, dochází zpravidla spíše ke změně příslušnosti hospodařit s daným majetkem. Z pohledu pojednání, jež bylo obsahem předchozího bodu (4.4.1.), tedy bude k nejčastějším dispozicím s majetkem státu docházet v rámci kvazi právních vztahů organizačních složek státu a specifických právních vztahů státu a státních organizací.

4.4.2.1. *Způsob nakládání s majetkem státu mezi organizačními složkami státu aneb zápis*

Smlouva je dvoustranné, resp. vícestranné právní jednání, které směřuje ke vzniku závazku.³¹⁹ S ohledem na to, že organizační složky státu jsou entity nepožívající právní

³¹⁶ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: Beck, 1995. Právnícké učebnice, s. 149.

³¹⁷ O „*tzv. předkupním právu*“ zde hovořím s ohledem na odlišnost tohoto institutu od standardního předkupního práva podle ObčZ.

³¹⁸ Praha chce pomocí novely zákona zajistit, aby obce mohly využít předkupního práva na nemovité věci na jejich území [online], Hl. město Praha [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/praha_chce_pomoci_novely_zako_na_zajistit.html

³¹⁹ HULMÁK, Milan, a kol. *Občanský zákoník V., Závazkové právo. Obecná část (§ 1721-2054). Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 18.

subjektivity³²⁰, nemohou být dvěma rozdílnými smluvními stranami a smlouvu spolu uzavřít nemohou. Ve vzájemných kvazi právních vztazích se však pravidelně ocitají. Proto zákon o majetku státu stanoví, že nakládání s majetkem a jiné právní jednání³²¹ mezi organizačními složkami navzájem se uskutečňuje zápisem.

Nejvyšší soud³²² o zápisu hovoří jako o specifickém majetkovém instrumentu založeném na souhlasném projevu vůle zúčastněných organizačních složek státu. Bližší úprava zápisu je obsažena v ustanovení § 14 a násl. vyhlášky MF č. 62/2001 Sb. Vyhláška zejména stanoví povinné náležitosti zápisu, kterými jsou označení organizačních složek státu názvem, sídlem a identifikačním číslem, dále jméno a funkce fyzické osoby, která je oprávněna k podepsání zápisu, spolu s důvodem, který tuto osobu k podpisu opravňuje. Zápis dále musí obsahovat důvod zakládající příslušnost hospodaření převádějící organizační složky k dotčenému majetku. Nezbytnou náležitostí je v případě změny příslušnosti i den, jímž nastane změna, a dále údaj o ceně podle stavu v účetnictví či v operativní evidenci (podle druhu majetku, viz výše v bodě 4.3.4.).

Podstatným pravidlem je pak ustanovení o tom, že obsah dalších ujednání v zápisu se řídí přiměřeně ustanoveními zvláštních právních předpisů upravujících smluvní typ, který je pořizovanému zápisu obsahově nejbližší. Úprava pojmenovaných smluvních typů je v současnosti obsažena v občanském zákoníku. Na kvazi právní jednání v podobě zápisu se nicméně mohou vztahovat i další pravidla obsažená ve zvláštních právních předpisech.

Je-li zápisem převáděna příslušnost hospodaření s majetkem, který se eviduje v katastru nemovitostí, slouží zápis jako písemnost osvědčující příslušnost přejímající organizační složky státu hospodařit s věcí.³²³

Vzhledem k svébytnému charakteru zápisu a jeho podobnosti se smlouvou vznikla po přijetí ZRegSml, pochybnost o tom, zda uzavřené zápisy podléhají evidenci v registru smluv. S ohledem na zákonem předepsané následky nezveřejnění nešlo o debatu čistě akademickou, ale naopak hrozily velmi přísné konsekvence v případě, že by došlo k nezveřejnění zápisu v rozporu se zákonem. Vzhledem k účelu právní úpravy registru smluv je nicméně na místě konstatovat, že zápisy evidenci v registru smluv a tedy ani nepříznivým následkům nezveřejnění nepodléhají. Ke stejnému závěru dochází i metodický materiál Ministerstva

³²⁰ Viz bod 2.2.2. této práce.

³²¹ Domnívám se, že přesněji by se mělo hovořit o kvazi právním jednání.

³²² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 33 Cdo 181/2011.

³²³ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 105

vnitřní³²⁴: „Tyto zápisy se nemusí uveřejňovat v registru smluv, neboť se nejedná o soukromoprávní smlouvy ve smyslu vztahu k povinnosti jejich uveřejňování v registru smluv.“ Na tam uvedené zdůvodnění je nicméně třeba hledět kriticky, zápis sice není smlouvou, nicméně s ohledem na jeho shora uvedenou charakteristiku je nepochybně soukromoprávní povahy. Od smlouvy jej odlišuje skutečnost, že není uzavíráno mezi subjekty práva, ale pouze mezi organizačními složkami státu. Z pohledu ZRegSml jej pak od smluv odlišuje další zásadní skutečnost, sice to, že na základě uzavřeného zápisu *de facto* nemůže stát jako celek utrpět majetkovou újmu. Jde o způsob vnitřní úpravy vztahů mezi organizačními složkami státu, proto ani požadavek na veřejnou kontrolu ve formě, jaká se prosadila v podobě registru smluv, není potřebná.

Obdobná argumentace jako u ustanovení ZRegSml by byla představitelná vzhledem k ZZVZ, konkrétně k jeho § 2 odst. 1 větě první, podle které platí, že zadáním veřejné zakázky se pro účely tohoto zákona rozumí uzavření úplatné *smlouvy* mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce³²⁵.

Ačkoliv jsem již výše uvedl, že vzhledem k ustanovení § 54 odst. 1 ZMS je potřeba na státní organizace vztáhnout ustanovení zákona o majetku státu, která jsou gramaticky adresována organizačním složkám státu, neplatí to doslova, pokud jde právě o institut zápisu. Pokud bude alespoň jednou z jednajících stran státní organizace, nakládání s majetkem a jiné právní jednání se uskuteční smlouvou (viz § 55 odst. 3 ZMS), nikoliv zápisem. Jde o logickou konstrukci, neboť státní organizace na rozdíl od organizačních složek státu požívají právní subjektivity. V případě právního jednání mezi dvěma státními organizacemi půjde o jednání dvou subjektů práva, stejně jako v případě, že proti státní organizaci bude stát stát jednající jednou ze svých organizačních složek.

4.4.2.2. *Tři typy trvale nepotřebného majetku pro organizační složku státu*

V případě trvalé nepotřebnosti majetku státu pro danou organizační složku státu je na místě s takovým majetkem naložit tak, že se jej organizační složka státu nadobro zbaví. Tato koncepce plně odpovídá základní maximě právní úpravy, kterou je účelnost a hospodárnost

³²⁴ Metodický návod k aplikaci zákona o registru smluv, Č.j. MV-37683-1/EG-2018 [online], Ministerstvo vnitra [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/registr-smluv.aspx?q=Y2hudW09OQ%3D%3D>

³²⁵ Otázkou nicméně zůstává, zda by do výkladu citované normy nezasáhly nutně další okolnosti, kupř. i s ohledem na charakter ZZVZ jakožto transpozice evropské úpravy.

při nakládání s majetkem státu. V požadavku na hospodárnost postupu organizačních složek státu se zde rovněž projevuje veřejný zájem. Existuje předpoklad, že věc patřící státu, která je pro organizační složku státu trvale nepotřebná znamená minimálně po stránce její údržby a administrativní evidence zbytečné náklady. Vzhledem k tomu je převod takové věci pryč z dispoziční a odpovědnosti sféry dané organizační složky státu hospodárným jednáním, a tedy naplňuje obecně veřejný zájem na hospodaření s majetkem státu.

Zákon o majetku státu je zároveň jasně vystavěn na principu, že prioritním postupem při „zbavování se“ nepotřebného majetku státu (zde je třeba zdůraznit, že nepotřebnost se v této první fázi stanovuje ve vztahu pouze k příslušné organizační složce státu, nikoliv ke státu samotnému) je převod příslušnosti hospodaření na jinou organizační složku státu, či státní organizaci, která daný majetek může potřebovat k plnění úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti. Tento princip je nejvíce patrný z ustanovení § 19c odst. 3 ZMS, se kterým souvisí i tzv. povinná vnitrostátní nabídka³²⁶.

Postup změny příslušnosti hospodaření po rozhodnutí o trvalé nepotřebnosti majetku státu upravuje zejména ustanovení § 19b ZMS. Pro další postup je v první řadě podstatné, jestli dotčený majetek je:

- hmotnou nemovitou věcí včetně případného příslušenství nacházející se na území státu anebo právem stavby, pokud jde zároveň o majetek podléhající evidenci v CRAB;
- jinou hmotnou nemovitou věcí včetně případného příslušenství nacházející se na území státu anebo právem stavby;
- jiným majetkem.

Ve druhé řadě bude následně podstatné i datum, kdy bylo příslušnou organizační složkou státu rozhodnuto o trvalé nepotřebnosti majetku. Jak již bylo uvedeno, významná novela ZMS, zákon č. 51/2016 Sb. posílila princip jednotné správy nemovitých věcí státu ve prospěch ÚZSVM, který bude hrát klíčovou roli při nakládání s prvními dvěma shora vymezenými kategoriemi nepotřebného majetku. Podle přechodných ustanovení novely nicméně platí, že pokud příslušná organizační složka státu rozhodla o trvalé nepotřebnosti hmotné nemovité věci nacházející se na území státu anebo práva stavby před účinností zákona č. 51/2016 Sb. (tj. před 1. březnem 2016), neuplatní se na ně povinné převzetí ÚZSVM a ke konečnému naložení s majetkem bude nadále příslušná daná organizační složka státu.

³²⁶ Viz dále.

Administrativní nemovitosti

Jestliže nemovitým věcem, jakožto principiálně hodnotnějším majetku,³²⁷ přikládá zákon o majetku státu větší váhu, z této kategorie je pak ještě více privilegován tzv. administrativní majetek, tzn. hmotné nemovité věci včetně příslušenství nacházející se na území státu a právo stavby, které jsou evidovány v CRAB.³²⁸ Důvodem jejich významnosti je jejich objektivní nezbytnost pro fungování státu.

Pro tuto kategorii majetku je postup upraven tak, že nejprve se příslušná organizační složka státu obrátí s nabídkou k jeho převzetí na jinou organizační složku státu v působnosti téhož zřizovatele nebo ústředního správního úřadu, a na samotného zřizovatele nebo zmíněný ústřední správní úřad, do jejichž působnosti spadá. Zmíněné entity mohou nabídnutý majetek převzít z důvodu potřeby nebo veřejného zájmu. Oslovení v první řadě nejbližších „sousedních“ organizačních složek státu dává smysl zejména s ohledem na to, že v rámci okolí téhož ústředního správního úřadu bude pravděpodobně snazší koordinace při změně využívání daného majetku, v důsledku čehož bude celý proces převodu příslušnosti hospodaření pravděpodobně hospodárnější. Možnost předat nemovitý majetek jiné organizační složce státu v rámci stejného resortu se však do textu novely dostala až v rámci pozdější fáze legislativního procesu, neboť důvodová zpráva k novele č. 51/2016 Sb.³²⁹ ještě předpokládala, že ani takovou možnost organizační složka státu po rozhodnutí o trvalé nepotřebnosti mít nebude.

Podle účinné verze ZMS nicméně platí, že pokud takovou administrativní hmotnou nemovitou věc nacházející se na území státu anebo právo stavby shora zmíněné entity nepřevezmou, musí ji dotčená organizační složka státu bezúplatně předat ÚZSVM, který je povinen ji převzít³³⁰.

ÚZSVM dále s takto převzatým administrativním majetkem hospodaří a nakládá, přičemž jeho postup konkrétně normuje ustanovení § 19b odst. 2 věty první a druhá ZMS. To znamená, že ÚZSVM v první řadě zajišťuje účelné a efektivní využívání administrativního majetku pro potřeby ostatních organizačních složek a na základě rozhodnutí vlády nebo

³²⁷ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 109.

³²⁸ Viz též bod 3.2.1. této práce.

³²⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *K čl. I bodu 35.* In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

³³⁰ S výjimkou případů, kdy jde o majetek, který se neeviduje v centrálním registru administrativních budov a jehož směnou by příslušná organizační složka měla nabýt pro stát majetek v souladu s ustanovením § 12 odst. 3, anebo o majetek, na nějž byl uplatněn postup podle ustanovení § 14b, tedy z důvodu zajištění bezpečnosti nebo obrany státu.

Vládní a regionální dislokační komise jim tento majetek nebo jeho části přenechává na základě zápisu k užívání nebo požívání. ÚZSVM v takovém případě uskutečňuje zvláštní způsob tzv. povinné vnitrostátní nabídky (viz níže).

Administrativní nemovitost ve smyslu, jak o ni pojednáváme v této práci, *de iure* nemůže být zcizena ve prospěch třetí osoby. Teprve v ultimátních případech, přestane-li být administrativní nemovitost trvale využitelná pro soudní, zákonodárné, správní a související činnosti v rámci plnění funkcí státu, a zároveň nebude ani jinak potřebná pro činnost ÚZSVM a ÚZSVM si jej neponechá ani ve veřejném zájmu, naloží s ní na základě rozhodnutí vlády nebo Vládní a regionální dislokační komise podle její povahy a stavu. Půjde-li o majetek způsobilý k dalšímu využití, pak přijde v úvahu převod vlastnického práva na třetí právnickou nebo fyzickou osobu (k tomu více viz dále). Je tedy zřejmé, že v okamžiku, kdy bude možné administrativní nemovitost zcizit, přestane *de iure* naplňovat znaky administrativní nemovitosti. Ve prospěch třetí osoby tedy v takovém případě bude naloženo s nemovitostí neadministrativní povahy.

Jiné hmotné nemovité věci a právo stavby

I pro tuto kategorii majetku na prvním místě platí, že se příslušná organizační složka státu obrátí s nabídkou k jeho převzetí na jinou organizační složku státu v působnosti téhož zřizovatele nebo ústředního správního úřadu, a na samotného zřizovatele nebo zmíněný ústřední správní úřad, do jejichž působnosti spadá. Zmíněné entity mohou nabídnutý majetek převzít z důvodu potřeby nebo veřejného zájmu.

Pokud nebude majetek umístěn za použití shora uvedeného pravidla, prosadí se centralizující tendence a věc ze zákona převezme na základě zápisu ÚZSVM.

Z důvodu potřeby nebo veřejného zájmu si ÚZSVM může majetek ponechat pro sebe.

Pokud se tak nestane, ve třetí řadě s majetkem naloží podle jeho povahy a stavu, a je-li způsobilý k dalšímu využití, naloží s ním ve prospěch organizačních složek státu, které jej potřebují pro zabezpečení výkonu své působnosti nebo činnosti anebo které jej převezmou ve veřejném zájmu. V této fázi jde o tzv. povinnou vnitrostátní nabídku (viz níže). Pro hraniční situace, kdy v úvahu připadne více přejímajících organizačních složek státu, je zákonem stanoveno, že kritérii pro výběr příslušné z nich je jednak povaha důvodů zájmu organizačních složek o převzetí tohoto majetku, jednak naléhavost jejich potřeb a za třetí účelnost a efektivita převzetí. Pokud tato kritéria nedokáže posoudit sám ÚZSVM, v poslední instanci o tom rozhodne vláda.

Opět až v poslední řadě by bylo ze strany ÚZSVM na místě majetek zcizit ve prospěch třetí osoby.

Centralizační role ÚZSVM je ovšem upozaděna v případě, pokud bylo o trvalé nepotřebnosti takového nemovitého majetku rozhodnuto před 1. březnem 2016. V takovém případě s ním nakládají příslušné organizační složky státu podle ustanovení 19b odst. 3 a 4 ZMS, a to obdobně jako s jiným majetkem, viz níže.

Ostatní majetek

Vrátíme-li se zpět k charakteru majetku státu, o jehož nepotřebnosti bylo rozhodnuto, pokud se nejedná o kategorii majetku státu obsahující hmotné nemovité věci nacházející se na území státu a právo stavby, ať už administrativní nebo neadministrativní povahy, je režim změny příslušnosti hospodaření s majetkem státu odlišný. ÚZSVM pro movitý majetek neplní, alespoň prozatím, centralizující roli. S majetkem v takovém případě nakládá sama příslušná organizační složka státu.

Takový majetek lze stejně jako dvě shora vymezené kategorie majetku přednostně nabídnout a převzít mezi organizačními složkami v působnosti téhož zřizovatele nebo ústředního správního úřadu anebo je-li jedna organizační složka vůči druhé zřizovatelem nebo ústředním správním úřadem. Důvody takového převzetí zde však podle zákona nejsou zcela shodné. Prvním důvodem, stejně jako u kategorií zmíněných výše je sice potřeba, druhým důvodem nicméně není veřejný zájem, nýbrž to, zda takový postup povede k hospodárnějšímu naložení s tímto majetkem.

Pokud nedojde k převzetí majetku státu v rámci okruhu organizačních složek kolem jednoho zřizovatele či ústředního správního orgánu, aktivuje se povinnost dotčené příslušné organizační složky státu naložit s majetkem „*podle jeho povahy a stavu*“.

Zákon shora citovaný požadavek blíže nespecifikuje. Lze proto konstatovat, že záměrem zákonodárce bylo umožnit dané organizační složce státu provést v omezené míře vlastní uvážení o tom, jak má být v takovém případě s majetkem státu naloženo.

Dospěje-li nicméně organizační složka státu při svém hodnocení k závěru, že povaha a stav majetku jsou takové, že majetek je způsobilý k dalšímu využití, zákon návazně na to stanoví, že se s ním naloží ve prospěch jiné organizační složky státu, která jej potřebuje pro zabezpečení výkonu své působnosti nebo činnosti anebo která jej převezme ve veřejném zájmu.

Aby byl zachován smysl ustanovení, které ukládá příslušné organizační složce státu naložit s majetkem podle jeho povahy a stavu, nelze vyloučit, že tato organizační složka dojde

k závěru, že povaha a stav daného majetku nejsou způsobilé k tomu, aby byl jiným organizačním složkám státu vůbec nabízen.

4.4.2.3. *Vnitrostátní nabídka*

Jak bylo shora ukázáno, ať už půjde o jakoukoliv ze tří odlišných kategorií nepotřebného majetku, v jedné z nejrannějších fází procesu změny příslušnosti hospodaření přijde ze zákona zpravidla³³¹ na řadu tzv. povinná vnitrostátní nabídka majetku. Ačkoliv tedy rozlišujeme tři druhy nepotřebného majetku státu, u nichž se proces změny příslušnosti odlišuje, u povinné vnitrostátní nabídky druhé dvě kategorie splývají v jednu.

Ustanovení § 19c ZMS proto rozlišuje pouze v tom, zda bude v rámci státu nabízen administrativní nebo jiný majetek.

Nabídka užívání nebo požívání majetku, který se eviduje v centrálním registru administrativních budov, jiným organizačním složkám se provádí prostřednictvím tohoto registru.³³²

Tzv. vnitrostátní nabídkovou povinnost u neadministrativního majetku pak splní příslušná organizační složka státu poté, co dojde k závěru, že povaha a stav majetku jsou takové, že s majetkem lze dále naložit ve prospěch jiných organizačních složek státu a státních organizací, a to tak, že nabídku převzetí majetku vystaví na internetových stránkách ÚZSVM³³³. Zákon zároveň umožňuje, za předpokladu účelnosti, učinit nabídku souběžně i jiným vhodným způsobem.

Zákon dále předvídá i výjimku z důvodů spočívajících v zajištění bezpečnosti nebo obrany. Pokud tyto důvody neumožňují standardní uveřejnění na webových stránkách ÚZSVM, lze nabídku zveřejnit pouze jiným vhodným způsobem.

Povinnost konat vnitrostátní nabídku je s účinností od 1. dubna 2016 v porovnání s předchozím stavem přísnější, neboť byla vypuštěna možnost ji nekonat v případech, kdy bylo ze všech okolností zřejmé, že majetek organizační složky státu ani státní organizace nemohou potřebovat, a ani veřejný zájem nevyžaduje jeho ponechání v rukou státu. Přísnost

³³¹ K vnitrostátní nabídce nedojde kupř. tehdy, pokud bude dotčený majetek převzat prokazatelně z důvodu potřeby nebo veřejného zájmu jinou organizační složkou v působnosti téhož zřizovatele nebo ústředního správního úřadu, popřípadě tímto zřizovatelem nebo ústředním správním úřadem (§ 19b odst. 1 ZMS).

³³² Blíže viz kapitola 3.2.1. této práce.

³³³ V současné době [cit. 9.6.2019] dostupné na webu ÚZSVM: <https://www.nabidkamajetku.cz/>

právní úpravy je vykompenzována skutečností, že nabídka se činí nenákladnou elektronickou cestou.³³⁴

Nabídková povinnost zcela absentuje u případů, kdy povaha a stav majetku jej předurčují k likvidaci, též u majetku určeného ke směně, a dále u majetku v zahraničí. Ve všech případech k tomu zákonodárce vedly zjevně pragmatické důvody. Majetek určený ke směně nemůže být přednostně nabízen k jinému naložení. Co se pak týče majetku v zahraničí, existuje předpoklad, že organizační složky státu, jejichž působnost je v zásadě vnitrostátní, majetek v zahraničí nepotřebují.

Povinnou vnitrostátní nabídku svého druhu upravuje i zákon o státním podniku v ustanovení § 17c a násl. ZStPod. Zajímavé je, že obdobnou reciproční úpravu ZMS ve směru ke státním podnikům neobsahuje.

4.4.2.4. *Centralizace správy nemovitého majetku státu*

Pokud hovoříme obecně o změnách příslušnosti hospodaření, je třeba se zmínit o obecném trendu ve vývoji právní úpravy. Tímto trendem je znatelná centralizace správy státního majetku v rukou ÚZSVM, evidentně již částečně proběhnuvší pro okruh hmotných nemovitých věcí. Nejzřetelnější projevy této centralizace lze spatřovat ve dvou aspektech, jednak u nepotřebného nemovitého majetku, kde už dnes bude konečné naložení s ním v drtivé většině případů v kompetenci ÚZSVM, jak plyne z výše uvedeného, jednak v institutu dobrovolného převedení příslušnosti hospodaření s potřebnou administrativní budovou na ÚZSVM, u něhož je v současné době důležitější nastíněný směr vývoje právní úpravy než jeho aktuální praktický efekt.

Organizační složka státu na základě ustanovení § 19a ZMS může na ÚZSVM dobrovolně převést příslušnost hospodaření i k potřebné administrativní budově s tím, že jí tento majetek bude zároveň přenechán k užívání nebo požívání za podmínek ustanovení § 19 odst. 1 ZMS. Vzhledem k dobrovolnosti dané zákonem lze předpokládat, že v rámci zachování vlastní autonomie tak příslušné organizační složky státu činit příliš často. S ohledem na centralizující tendenci zákonodárce však nelze vyloučit, že *de lege ferenda* se z popsané možnosti stane povinnost.

³³⁴ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 112.

4.4.3. Převody vlastnického práva na třetí subjekty

Jak vyplývá již z výše uvedeného k převodům příslušnosti uvnitř státu, převody mimo něj, tj. převody vlastnického práva na třetí subjekty, jsou možné pouze za podmínky existence zvláštních předpokladů (4.4.3.1.). Pokud zákon na základě těchto předpokladů, nebo příslušných výjimek, převod vlastnického práva umožní, klade dále pochopitelně důraz na cenu, za kterou se tak může stát (4.4.3.2.). Zákon se nicméně neomezuje pouze na stanovení kritérií pro cenu jako takovou, za účelem hospodárného počínání státu je rovněž dána jasná hierarchie způsobů převodu vlastnického práva na třetí subjekty (4.4.3.3.). V neposlední řadě lze konstatovat, že proces odstátnění majetku zpravidla není ponechán jen na příslušné organizační složce státu, nýbrž podléhá zvláštním aprobačním mechanismům (4.4.3.4.).

4.4.3.1. Předpoklady převodu majetku na třetí subjekty

Převod vlastnického práva, tzn. naložení s majetkem státu ve prospěch třetích subjektů, je zákonem nepreferovanou variantou. Převést vlastnické právo k majetku státu na fyzickou nebo od státu odlišnou právnickou osobou (včetně obce, kraje, veřejné výzkumné instituce a jiných veřejnoprávních osob) lze zásadně pouze tehdy, pokud ve vnitrostátní nabídce o majetek neprojeví zájem jiné organizační složky státu nebo státní organizace. Majetek státu zároveň nemůže být převeden na třetí subjekt, pokud by to odporovalo veřejnému zájmu. Je vhodné zároveň připomenout, že vůbec základním předpokladem pro takovou dispozici s majetkem státu, je jeho trvalá nepotřebnost pro příslušnou organizační složku státu.

Ustanovení § 21 ZMS nicméně zná výjimky ze shora uvedených obecných pravidel. Obecné výjimky jsou jednak stanoveny pro prodej zboží v obchodě a jiný smluvní převod v rámci stanoveného předmětu činnosti dané organizační složky státu. Nelze se nicméně domnívat, že by takové situace nastaly často. Pro ilustraci lze konstruovat následující příklad. Jestliže je Ministerstvo financí v souladu s ustanovením § 34 odst. 1 rozpočtových pravidel oprávněno v rámci opatření potřebných k překonání pokladního nesouladu mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu prodávat státní dluhopisy, bylo by kupř. možné dovodit, že je v souvislosti s tím oprávněno prodávat pamětní certifikáty související s emisí státních dluhopisů nabyvatelům dluhopisů. Logicky by pak bylo možné dovodit, že *v rámci stanoveného předmětu činnosti* Ministerstva financí by daný prodej pamětních certifikátů nepodléhal obecným předpokladům převodu majetku státu na třetí osobu.

Další výjimky jsou pak možné v *ad hoc* případech a k jejich udělení je příslušná vláda, zákon její rozhodování nicméně podmiňuje tím, že zde musí existovat závažné důvody a k věci se musí předem vyjádřit Ministerstvo financí³³⁵.

Nikoliv explicitní zákonnou výjimkou, nýbrž zcela zvláštním typem majetkové dispozice, v jejímž rámci dochází ke zcizování majetku státu ve prospěch třetí od státu odlišné osoby, který je však třeba důsledně odlišovat od standardních převodů trvale nepotřebných věcí pro stát, je vklad majetku do základního kapitálu obchodní korporace³³⁶. Zákon o majetku státu lze kritizovat s ohledem na to, že tak podstatné majetkoprávní dispozice, jako právě vklad majetku do základního kapitálu obchodní korporace specificky neřeší. Proto je třeba přistoupit k poměrně složitému výkladu obecných pravidel, aby nehrozila situace, že obecná úprava převodu majetku státu na třetí osoby zcela zamezí možnosti příslušné organizační složky státu³³⁷ vložit do obchodní korporace majetek. Na majetek, který má být vložen do zřizované či již zřízené obchodní korporace nelze hledět jako na majetek pro danou organizační složku státu nepotřebný, nýbrž jeho potřebnost je nutné dovozovat širěji skrze stanovenou působnost dané organizační složky státu, jejíž součástí je právě i výkon zřizovatelské či zakladatelské funkce ve vztahu k dotčené obchodní korporaci. Potřebnost majetku v důsledku toho vylučuje „standardní“ postup pro zcizování nepotřebného majetku státu, znamenající mj. vnitrostátní nabídku či povinné převzetí ze strany ÚZSVM³³⁸. V důsledku toho je vklad potřebného majetku do obchodní korporace s majetkovou účastí státu zvláštním typem majetkové dispozice, jenž není explicitně v zákoně upraven. Tento závěr ovšem nikterak nevylučuje aplikaci obecných povinností vyplývajících ze ZMS, zejména obecné povinnosti postupovat účelně a hospodárně ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 ZMS.

Pokud odhlédneme od shora popsané specifické situace vkladu majetku státu do obchodní korporace s majetkovou účastí státu a od výše uvedených výjimek, a vyhoví-li se všem shora uvedeným zákonným podmínkám, bude typicky nakonec uzavřena smlouva³³⁹

³³⁵ I v tomto aspektu vynikne zvláštní role Ministerstva financí, jak bylo rozebráno obecně výše v bodě 2.2.4. této práce.

³³⁶ Přičemž obdobně je třeba nahlížet i na vklad majetku do jiných právnických osob s majetkovou účastí státu, jako jsou např. veřejné výzkumné instituce.

³³⁷ Kterou bude vždy ministerstvo (§ 28 odst. 2 ZMS).

³³⁸ Vzniká nicméně pochybnost, zda v případě vkladu administrativního majetku i přesto nedopadne na příslušnou organizační složku státu povinnost získat souhlas vlády či Vládní dislokační komise ve smyslu § 14a odst. 4 ZMS.

³³⁹ S tím, že v minoritě případů může být právním důvodem pro přechod vlastnického práva jiný důvod, kupř. příklep, rozhodnutí či sám zákon. Případy, kdy k přechodu majetku státu docházelo přímo zákonem, jsou

s třetím subjektem, který na jejím základě nabyde vlastnické právo k věci doposud patřící státu.

Jak bylo již rozebráno výše, vedle ZMS existují další právní normy, na jejichž základě může být zcizen majetek státu. V takových případech se režim podle ZMS neuplatní, čili převodu vlastnického práva nepředchází zpravidla ani rozhodnutí o nepotřebnosti, ani povinná vnitrostátní nabídka.

Jedním z těchto zvláštních zákonů je ZPřMaj, podle něhož se zcizuje majetek státu, k němuž mají právo hospodaření státní podniky, státní peněžní ústavy a jiné státní organizace, jakož i majetkové účasti státu na podnikání jiných právnických osob, a to za předpokladu, že o takovém postupu rozhodla vláda. Dále z četnějších způsobů zcizení majetku státu můžeme zmínit postup státních podniků podle ZStPod či postup Státního pozemkového úřadu podle ZSPÚ.

4.4.3.2. *Výše ceny*

Pokud hovoříme o veřejném zájmu při nakládání s majetkem státu ve vztahu k třetím osobám, jedním z nejdůležitějších aspektů, a mnohdy aspektem nejdůležitějším, je stanovení ceny majetku. Ať už jde o to, za kolik (minimálně) se může stát svého majetku zbavit, nebo o to, za kolik (maximálně) má mít možnost majetek nabývat.³⁴⁰

Pokud začneme u nejobecnějšího soukromoprávního předpisu, ustanovení § 492 občanského zákoníku stanoví, že hodnota věci, lze-li ji vyjádřit v penězích, je její cena. Cena věci se určí jako cena obvyklá, ledaže je něco jiného ujednáno nebo stanoveno zákonem. Mimořádná cena věci se stanoví, má-li se její hodnota nahradit, s přihlédnutím ke zvláštním poměrům nebo ke zvláštní oblibě vyvolané náhodnými vlastnostmi věci. V souvislosti s vymezením hodnoty věci jako její obvyklé ceny je nasnadě se následně dotazovat, co je cena obvyklá. Komentářová literatura vesměs bližší určení ceny obvyklé neobsahuje.³⁴¹

nicméně poměrně kontroverzní. Příkladem může být zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. Posledně jmenovaný právní předpis prošel i zásahem Ústavního soudu, viz Nález Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03.

³⁴⁰ Viz bod 4.3.1. této práce.

³⁴¹ KOUKAL, Pavel. § 492 [J]. In: LAVICKÝ, Petr, a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 1741. či ŠVESTKA, Jiří, DVORÁK, Jan, FIALA, Josef, a kol. Občanský zákoník: komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR).

Buus³⁴² uvádí, že obvyklá cena je definována jednak zákonem o oceňování majetku, č. 151/1997 Sb., v § 2 odst. 1 jako „...cena, která by byla dosažena při prodejkch stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění [...] do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní oblby. [...] Obvyklá cena vyjadřuje hodnotu věci a určí se porovnáním.“, jednak zákonem o cenách, č. 526/1990 Sb., v § 2 odst. 6 až 8 jako „...cena shodného nebo z hlediska užití porovnatelného nebo vzájemně zastupitelného zboží volně sjednávána mezi prodávajícími a kupujícími, kteří jsou na sobě navzájem ekonomicky, kapitálově nebo personálně nezávislí na daném trhu, který není ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže. Nelze-li zjistit cenu obvyklou na trhu, určí se [...] kalkulačním propočtem ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřeného zisku.“

Buus³⁴³ dále dodává, že zákon o oceňování majetku se použije pouze, určí-li tak zvláštní předpis, a nevztahuje se na sjednávání cen, na něž se aplikuje právě zákon o cenách. A vzhledem k tomu, že OZ neodkazuje specificky na obvyklou cenu v zákoně o oceňování majetku, je třeba pojmem cena obvyklá v OZ třeba rozumět pojem cena obvyklá definovaný v zákoně o cenách.

Zákon o majetku státu nicméně obsahuje v tomto ohledu vlastní úpravu, a to jak pro úplatná nabývání, tak pro pozbývání majetku.

Podle ustanovení § 12 odst. 4 ZMS platí, že při úplatném nabývání majetku lze cenu sjednat pouze do výše rovnající se ocenění tohoto majetku podle zvláštního právního předpisu, kterým je shora zmíněný zákon o oceňování majetku, a jde-li o majetek nabývaný v zahraničí, pouze do výše, která je v daném místě a čase obvyklá. Ustanovení § 12a odst. 2 ZMS stanoví, že sjednává-li se užívání nebo požívání majetku, který není ve vlastnictví státu, za úplatu, nesmí úplata překročit nejvyšší možnou výši vyplývající z regulace cen (zákon o cenách), je-li uplatněna, a současně nesmí překročit výši, která je v daném místě a čase obvyklá.

Podle ustanovení § 22 odst. 2 ZMS platí, že při úplatném převodu hmotné věci se sjedná cena nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, pokud zvláštní právní předpis (zákon o cenách) nestanoví jinak. V neposlední řadě, ustanovení 27 odst. 3 ZMS platí,

³⁴² BUUS, Tomáš. Problémy s vymezením „obvyklé ceny“ [online], Bulletin Advokacie [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/problemy-s-vymezenim-obvykle-ceny>

³⁴³ BUUS, Tomáš. Problémy s vymezením „obvyklé ceny“ [online], Bulletin Advokacie [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/problemy-s-vymezenim-obvykle-ceny>

že v případě přenechání věci z majetku státu do užívání třetí osobě nesmí být nájemné sjednáno v nižší částce, než která jako nejvyšší možné nájemné vyplývá z regulace cen (zákon o cenách), a není-li tato regulace uplatněna, sjedná se nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá.

Shora popsaná ustanovení je třeba interpretovat tak, že zákonodárce ve veřejném zájmu omezuje organizační složky státu v procesu hledání ceny za na jedné straně nabývání či pronájem/pacht cizích věcí a na druhé straně za prodej či pronájem státního majetku ve prospěch třetích osob.

V těch případech, kdy zákon výslovně odkazuje na právní předpis, je situace poměrně jasná. Nabýt majetek koupí³⁴⁴ zákon obecně dovoluje, odhlédneme-li od možných výjimek, nejvýše za cenu podle zákona o oceňování majetku. Majetek státu nemůže být obecně přenechán do nájmu za méně, než stanoví zákon o cenách.

Složitější otázkou nicméně představuje definování pojmu *výše, která je v daném místě a čase obvyklá*. Bylo by nasnadě tento pojem definovat buď ve světle občanského zákoníku, potažmo nepřímou v duchu zákona o cenách, anebo v duchu zákona o oceňování majetku, neboť jmenované předpisy, jak uvedeno výše, hovoří o ceně obvyklé a přímo či nepřímou ji definují. Terminologie použitá zákonem o majetku státu nicméně není shodná s terminologií žádného ze jmenovaných předpisů. Pojem *výše, která je v daném místě a čase obvyklá* je proto nezbytné chápat zcela svébytně. Účelem pravidla stanoveného v ustanovení § 22 odst. 2 ZMS je zabránit tomu, aby se prodej majetku státu uskutečňoval za nižší cenu, než je obvyklá cena při prodejkách srovnatelného majetku jinými vlastníky v daném místě a čase. Základním pravidlem je tedy to, aby prodej neproběhl za horších cenových podmínek než na trhu.

S ohledem na výše vyjádřenou definici ceny obvyklé podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku by mohlo dojít, a v praxi častokrátě dojde, ke ztotožnění obou pojmů. Problémem však je skutečnost, že cenu obvyklou není možné určit ve všech případech. Pojem *výše, která je v daném místě a čase obvyklá* naopak musí být aplikovatelný vždy, to je důvod proč oba pojmy nelze ztotožňovat. Právě v případech, kdy cena obvyklá z objektivních příčin zjištěna nebude, je na místě obrátit se na tzv. cenu zjištěnou (viz ustanovení 2 odst. 3 zákona o oceňování majetku), která pomůže určit minimální výši ceny pro prodej majetku státu.

³⁴⁴ Ovšem s výjimkou majority případů, kdy se tak bude dít procesem zadání veřejné zakázky zadané podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek – srovnej ustanovení § 12 odst. 5 ZMS.

Nadto je třeba zdůraznit, že pro oblast prodeje majetku státu zákon stanoví kromě minimální ceny, za kterou má být majetek zcizen, rovněž obecnou povinnost počínat si tak, aby se nesnižoval výnos z majetku státu, a dále povinnost pečovat i o zlepšení nebo rozmnožení majetku státu. Vzhledem k tomu musí organizační složky státu postupovat tak, aby sjednaná cena co nejvíce přesahovala zákonné minimum³⁴⁵.

4.4.3.3. Způsoby uzavření smlouvy o převodu vlastnického práva k majetku státu na třetí subjekty

Zákon o majetku státu předně jasně preferuje úplatný převod věci z majetku státu na třetí osobu před bezúplatným převodem, byť i ten je za specifických okolností příslušné organizační složce státu umožněn. Vzhledem k účelu právní úpravy a shora rozebraným základním zásadám nikdo nemůže zůstat na pochybách proč je úplatnost převodu preferována. Dále pak zákon předvídá celkem pět způsobů nalezení kupujícího. Preferovanými variantami jsou výběrové řízení, veřejná dražba, a s jistým podstatným omezením veřejná soutěž o nejvhodnější nabídku, v druhé kategorii pak zákon hovoří o přímém prodeji a směně. Na posledním místě pak bude již avizovaný bezúplatný převod, který se logicky provede přímým právním jednáním s vybraným subjektem stejně jako přímý prodej, kdy oba tyto způsoby dispozice s majetkem státu je třeba od sebe odlišovat.

Výběrové řízení

Výběrové řízení je vedle veřejné dražby jednoznačně preferovanou variantou převodu vlastnického práva státu na třetí osobu. Tato preference vychází z požadavku na efektivitu, transparentnost a předvídatelnost převodů a zřetelně plyne ze systematiky zákona o majetku státu. Ustanovení § 22 odst. 1 ZMS v první větě uvádí, že při úplatném převodu hmotné věci se vhodný zájemce o koupi, s nímž bude organizační složka jednat o uzavření smlouvy, zjistí ve výběrovém řízení. Až v následujících větách se hovoří o dalších způsobech převodu, které jsou možné za určitých omezujících podmínek, anebo ve zvlášť odůvodněných případech. Dále preference výběrového řízení plyne i z toho, že ZMS, ale především vyhláška MF č. 62/2001 Sb., jeho podrobnější úpravě věnují nejvíce prostoru. Výběrové řízení ve smyslu ZMS však není vlastně zvláštním způsobem uzavření smlouvy. Naopak jde pouze o proces vedoucí k nalezení vhodného zájemce, se kterým bude následně smlouva uzavřena. ZMS proto zároveň stanoví, že účast zájemce ve výběrovém řízení ani vybrání vhodného zájemce o koupi nezakládají pro zájemce nárok na uzavření smlouvy nebo jiné s tím související

³⁴⁵ To samozřejmě v intencích vytyčených dobrými mravy.

nároky. Podmínky výběrového řízení jsou blíže upraveny vyhláškou MF č. 62/2001 Sb., a to pokud jde zejména o způsob uveřejnění výběrového řízení, kritéria pro výběr vhodného kupce, termín pro přihlášení zájemců a podmínky ukončení výběrového řízení. Vzhledem k tomu, že obecná právní úprava nemůže pokrýt specifika konkrétních případů zcizování státního majetku, doporučuje se příslušným organizačním složkám státu zpracovat interní metodiku s přesnými podmínkami, za kterých budou výběrová řízení vyhlašována.³⁴⁶

Veřejná dražba

Veřejnou dražbou ZMS rozumí institut upravený zákonem č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, a to tedy veřejné jednání, jehož účelem je přechod vlastnického práva k předmětu dražby, konané na základě návrhu navrhovatele (státu), při němž se licitátor obrací na předem neurčený okruh osob přítomných na předem určeném místě, nebo v prostředí veřejné datové sítě na určené adrese, s výzvou k podávání nabídek, a při němž na osobu, která za stanovených podmínek učiní nejvyšší nabídku, přejde příklepem licitátora vlastnictví k předmětu dražby. Jak upozorňuje Tyšerová,³⁴⁷ občanský zákoník nicméně dražbu řadí mezi zvláštní způsoby uzavírání smlouvy a stanoví, že příklepem je smlouva uzavřena. Ačkoliv ZMS upravuje možnost konat veřejnou dražbu systematicky až na druhém místě, hovoří se o vzrůstající tendenci upřednostňovat tento způsob uzavření převodní smlouvy na popud metodické činnosti Ministerstva pro místní rozvoj. Platí nicméně, že veřejná dražba je oproti výběrovému řízení vhodnější v těch případech, kdy je zcizovaný majetek natolik lukrativní, že do dražby přiláká dostatek zájemců proto, aby její účel byl naplněn.³⁴⁸

Veřejná soutěž o nejvhodnější nabídku

Veřejná soutěž o nejvhodnější nabídku je dalším zvláštním způsobem uzavření smlouvy, který výslovně upravuje občanský zákoník, a který umožňuje i ZMS. Ovšem vzhledem k tomu, že oproti výběrovému řízení je vyústěním veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku přímo uzavření smlouvy, omezuje ZMS její použití na prodej majetku, u něhož převod vlastnického práva nevyžaduje schválení nebo výjimku. V praxi to proto zejména vzhledem k ustanovení § 22 odst. 4 a násl. ZMS bude znamenat, že veřejná soutěž o nejvhodnější nabídku bude použitelná toliko pro případy zcizování movitých věcí.

³⁴⁶ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 118.

³⁴⁷ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Op. cit., s. 122

³⁴⁸ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Op. cit., s. 123

Přímý prodej

Přímý prodej majetku v porovnání se shora zmíněnými způsoby prodeje majetku státu nejméně naplňuje zákonem vyžadovaná kritéria postupu, sice efektivnost, transparentnost a předvídatelnost. Zákon o majetku státu nicméně umožňuje postupovat i tímto způsobem. Je nasnadě, že je však příslušná organizační složka státu povinna dodržet jisté omezující podmínky. Tyto podmínky jsou dvojího druhu, jednak zákon vyžaduje odůvodněnost takového postupu, jednak je třeba dodržet zákonné podmínky pro stanovení kupní ceny³⁴⁹.

Podmínka odůvodněnosti přímého prodeje není rozvedena ani zákonem o majetku státu, ani jeho prováděcí vyhláškou. Při jejím zkoumání se proto musíme uchýlit ke studiu dokumentů na úrovni *soft law*, konkrétně k již zmíněnému Metodickému materiálu MF³⁵⁰. Materiál neobsahuje, ani nemůže obsahovat, taxativní vymezení případů, ve kterých lze přímý prodej majetku považovat za odůvodněný. Nicméně lze konstatovat, že obsahuje výčet podstatných případů. Ačkoliv je materiál primárně formulovaný pro převod majetku na obce, kraje, dobrovolné svazy obcí či jejich příspěvkové organizace, připouští přiměřené použití i pro převody na jiné osoby. V tomto ohledu je třeba opětovně zdůraznit zásadu, že veřejnoprávní korporace nejsou zákonem o majetku státu nikterak zvýhodněny oproti jiným osobám. Za zpravidla odůvodněné případy se považují převody nemovitých věcí³⁵¹ ve dvou až třech kategoriích. První specifickou kategorií jsou pozemky, jejichž převod by měl soužit k zabezpečení (jediného možného) přístupu k nemovité věci ve vlastnictví nabyvatele. Druhou kategorií pak tvoří převody pozemků, které cílí na scelování větších bloků (ať už jde jen o scelení pozemku a stavby, anebo o scelení větších areálů). Z této druhé kategorie můžeme ještě vyčlenit případy, kdy jde o převod pozemků, nebo pozemků se stavbami, které se teprve mají dostat do vlastnické sféry jednoho nabyvatele, a to toho, který je na nich oprávněn provozovat veřejně prospěšnou stavbu.³⁵²

³⁴⁹ Viz výše v bodě 4.4.3.2. této práce.

³⁵⁰ Metodický materiál pro organizační složky státu a vybrané státní organizace, Č.j.: MF-1341/2018/72-15 ze dne 30.4.2018 „*některé zásady pro nakládání s hmotnými nemovitými věcmi ve vlastnictví státu ve prospěch územních samosprávních celků, dobrovolných svazků obcí a příspěvkových organizací územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí formou bezúplatného převodu vlastnictví a přímého prodeje*“ [online], Ministerstvo financí [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.uzsvm.cz/informace-krajum-a-obcim-334-0-85/>

³⁵¹ Metodický materiál MF neobsahuje žádný případ, kdy by odůvodněnost byla předpokládána pro přímý prodej movité věci.

³⁵² K jednotlivým případům viz blíže čl. C. 1. Metodického materiálu pro organizační složky státu a vybrané státní organizace, Č.j.: MF-1341/2018/72-15 ze dne 30.4.2018 „*některé zásady pro nakládání s hmotnými nemovitými věcmi ve vlastnictví státu ve prospěch územních samosprávních celků, dobrovolných svazků obcí a příspěvkových organizací územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí formou bezúplatného převodu vlastnictví a přímého prodeje*“ [online], Ministerstvo financí [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.uzsvm.cz/informace-krajum-a-obcim-334-0-85/>

Bezúplatný převod

Pokud půjdeme po pomyslném žebříčku způsobů uzavření smlouvy s nabyvatelem majetku státu směrem dolů, od výběrového řízení a veřejné dražby přes veřejnou soutěž a dále přes přímý převod, musíme na nejnižší místo z pohledu systematiky zákona, a zjevně i intence zákonodárce, zařadit bezúplatný převod. Logicky vzato se sice typově nejedná o zvláštní způsob uzavření smlouvy, neboť smlouva o bezúplatném převodu se bude stejně jako v případě přímého prodeje uzavírat s konkrétním předem vybraným nabyvatelem. Na druhou stranu je na místě důsledně oddělovat, zda půjde o přímý převod úplatný, nebo bezúplatný, neboť na druhý z nich se z povahy věci musí snášet ta nejpřísnější úprava. Oproti přímému prodeji zde nebude postačovat odůvodněnost v širokém smyslu, nýbrž bude vyžadována odůvodněnost kvalifikovaná. Zákon konkrétně umožňuje majetek převést bezúplatně ve třech typových případech. Za prvé, ve veřejném zájmu. Za druhé, je-li bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí. Za třetí, stanoví-li tak zvláštní právní předpis.

Podmínka existence veřejného zájmu je, jak bylo pojednáno už výše, velice komplexní otázkou. Samotné použití tohoto neurčitého právního pojmu zákonodárcem svědčí o jeho intenci přenechat prostor aplikační praxi, aby zvažila konkrétní okolnosti. Bez dalších vodítek je nicméně jen velice obtížné dopátrat se hranice mezi tím, co ještě je, a co už není ve veřejném zájmu. I proto nalezneme rozvedení podmínek pro posouzení existence veřejného zájmu opět v *soft law*, konkrétně v shora citovaném Metodickém materiálu MF. Materiál jde cestou zavedení konkrétních domněnek v situacích, ve kterých se dá podmínka veřejného zájmu považovat za splněnou. Tyto domněnky lze opět kategorizovat do dvou oddílů týkajících se nemovitých věcí³⁵³. První tvoří silniční pozemky v případě jejich převodu na vlastníka pozemní komunikace, která se na nich nachází. Druhou, různorodější kategorií jsou pak pozemky určené k veřejně prospěšným účelům, konkrétně buď k rozšíření veřejného pohřebiště či určené územně plánovací dokumentací k zastavění veřejnou stavbou nebo k realizaci veřejné zeleně.³⁵⁴

Metodický materiál MF rovněž blíže rozvádí druhý typ bezúplatných převodů, sice bezúplatné převody z důvodu hospodárnosti. Bezúplatný převod může být preferován

³⁵³ Materiál neobsahuje domněnku pro žádné typy věcí movitých.

³⁵⁴ K tomu viz blíže čl. B. 1. Metodického materiálu pro organizační složky státu a vybrané státní organizace, Č.j.: MF-1341/2018/72-15 ze dne 30.4.2018 „některé zásady pro nakládání s hmotnými nemovitými věcmi ve vlastnictví státu ve prospěch územních samosprávních celků, dobrovolných svazků obcí a příspěvkových organizací územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí formou bezúplatného převodu vlastnictví a přímého prodeje“ [online], Ministerstvo financí [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.uzsvm.cz/informace-krajum-a-obcim-334-0-85/>

zejména tehdy, pokud se konkrétní věc příslušné organizační složce opakovaně nepodaří zcizit úplatně.

Kritéria pro umožnění bezúplatného převodu nelze zcela prověřit pouze před sjednáním smlouvy, naopak, zejména v případě deklarované existence veřejného zájmu bude na místě jejich naplňování kontrolovat průběžně. Z toho důvodu Metodický materiál MF předvídá inkorporaci omezujících ujednání do smluv s nabyvateli, která slouží zabezpečení trvání důvodů pro bezúplatný převod i po uzavření smlouvy.

Směna

Krom toho, že je možné majetek státu přímo prodat, anebo přímo bezúplatně převést na třetí subjekt, zákonná úprava rovněž umožňuje, resp. nevylučuje ani to, aby byl státní majetek směněn za majetek třetí osoby. Zákon o majetku státu dokonce pro realizaci směny usnadňuje podmínky do té míry, že se ohledně něj nemusí provádět tzv. povinná vnitrostátní nabídka (§ 19c odst. 2 a 3 ZMS). Specifikum směnné smlouvy ovšem spočívá v tom, že každá ze stran se považuje ohledně věci, kterou směnou dává, za stranu prodávající, a ohledně věci, kterou přijímá, za stranu kupující (§ 2188 OZ). To ovšem z pohledu ZMS neznamena nic jiného, než že na příslušnou organizační složku státu budou kladeny dvojí podmínky, sice podmínky pro úplatné nabývání majetku a podmínky pro jeho úplatné pozbyvání.

Způsoby převodů podle zvláštních právních předpisů

Podle ZPřMaj se majetek státu v současnosti převádí buď formou veřejné soutěže, veřejné dražby, přímým prodejem, založením akciové společnosti s následnou privatizací majetkových účastí státu, či bezúplatným převodem na obec.³⁵⁵ ZStPod umožňuje v případě nepotřebného majetku pro stát (§ 17c ZStPod) i jeho přímý prodej, což však státnímu podniku nebrání postupovat i transparentnější formou prodeje. ZSPÚ rovněž umožňuje přímé převody státního majetku, to jednak ve stanovených případech bezúplatně obcím³⁵⁶, jednak úplatně specificky určeným nabyvatelům, jako je např. vlastník stavby stojící na předmětném zemědělském pozemku. ZSPÚ však obsahuje i úpravu pro specifickou veřejnou nabídku a pro veřejnou soutěž o nejvhodnější nabídku.

³⁵⁵ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 188.

³⁵⁶ Jak bylo rozebráno též v bodě 4.4.1. této práce.

4.4.3.4. *Aprobační mechanismy při převodu vlastnického práva na třetí subjekty*

Právní úprava majetku státu obecně obsahuje zvláštní aprobační mechanismy, které jsou konkretizací principu hierarchické kontroly. Rozlišujeme celkem tři typy zvláštních aprobačních úkonů, a to sice schválení, povolení výjimky a předchozí souhlas. Jejich výskyt v zákoně o majetku státu přehledně shrnuje ustanovení § 44 odst. 2 ZMS.

Jednou z nejdůležitějších kategorií aprobačních mechanismů jsou schválení podle ustanovení § 22 odst. 4 až 7 ZMS, které konkrétně upravují povinnost schválení dispozic s některými druhy majetku zvlášť k tomu povolanými entitami. Schválení smlouvy v tomto ohledu je zákonem kvalifikováno jako součást projevu vůle a právního jednání státu. Nevztahují se na něj přitom předpisy o správním řízení a nepodléhá přezkoumání soudem.³⁵⁷ Na schválení daného právního jednání nemají žádající organizační složky státu právní nárok. Souhlasné stanovisko příslušného schvalujícího orgánu se neodůvodňuje. Naopak případné negativní sdělení adresované žádající entitě je odůvodněno.³⁵⁸

O zmíněných aprobačních úkonech se rozhoduje písemně a na základě zdůvodněné a doložené žádosti příslušné organizační složky státu. Má-li organizační složka svého zřizovatele anebo spadá pod věcně příslušný ústřední správní úřad, předkládá její žádost se svým vyjádřením tento zřizovatel nebo ústřední správní úřad. Posledně jmenované pravidlo ještě potrhuje princip hierarchické kontroly, který se pro finalizaci právního jednání státu v oblasti převodu jeho majetku uplatňuje v plné míře.

Aprobujícími entitami jsou jednak vybraná ministerstva, mezi nimiž má nejširší pravomoc Ministerstvo financí, jednak vláda podle ustanovení § 23 ZMS.

Z právně teoretického pohledu je právní úprava aprobačních mechanismů problematická zejména v jednom ohledu. Zákon o majetku státu stanoví, že výjimka se povoluje a schválení se poskytuje k již uzavřené smlouvě nebo jinému provedenému právnímu jednání, pokud to jeho povaha nebo zvláštní právní předpisy nevyklučují. Dále je stanoveno, že povolení výjimky, schválení i předchozí souhlas jsou podmínkou platnosti právního jednání, k němuž se poskytují. Popsaná ustanovení ZMS se nicméně dostávají do střetu s právní úpravou uzavírání smlouvy podle občanského zákoníku. Smlouva je uzavřena, jakmile si strany ujednaly její obsah (§ 1725 věta první OZ). Zákon o majetku státu proto

³⁵⁷ Ačkoliv tato pravidla o neuzití předpisů o správním řízení a chybějící působnosti soudů při přezkumu schválení byla novelou č. 51/2016 Sb. vypuštěna z díkce ustanovení § 44 odst. 1, nelze než konstatovat, že tomu tak bylo z důvodu jejich zřejmosti a odvoditelnosti, nikoliv snad, že by zákonodárce chtěl daným legislativním zásahem stanovit opak.

³⁵⁸ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 135.

zjevně předvídá, že smlouva může být uzavřena a přitom (zatím) nenabyla své platnosti. Naproti tomu občanský zákoník s okamžikem uzavření smlouvy zjevně spojuje též okamžik její platnosti³⁵⁹. Standardním legislativním řešením by se jevilo spíše koncipovat aprobační mechanismy jakožto podmínky účinnosti právního jednání. Zákonodárce nicméně zdůrazňuje závažnost daných aprobačních mechanismů a nepřipouští, aby bez nich příslušná organizační složka státu vůbec platně právně jednala. Nestandardnost řešení nicméně způsobuje i praktické problémy. Ustanovení § 5 odst. 2 věta první zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv stanoví, že smlouvu podléhající zveřejnění je třeba zaslat správci registru smluv k uveřejnění prostřednictvím registru smluv bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30 dnů *od uzavření smlouvy*. Hovoří tedy zákon o registru smluv o uzavření smlouvy ve smyslu občanského zákoníku, anebo ve smyslu ZMS? Jinými slovy, počítá se zmíněná lhůta ode dne podpisu smlouvy, anebo ode dne udělení schvalovací doložky, je-li vyžadována?

Metodický návod k aplikaci zákona o registru smluv, č.j. MV-37683-1/EG-2018 ze září 2018³⁶⁰ k tomu uvádí: „*Pro účely zákona o registru smluv by smlouva za uzavřenou měla být považována až po schválení nebo udělení výjimky, neboť tím (nebo oznámením této skutečnosti smluvnímu partnerovi) je teprve dovršen kontrakční proces. Smlouva se tedy uveřejní až poté.*“ Na základě tohoto konkrétního příkladu můžeme pomocí abstrakce dojít k závěru, že ZMS a občanský zákoník jsou ohledně chápání okamžiku platnosti smlouvy po ukončení kontrakčního proces pouze ve zdánlivém rozporu. Příčinou problému je nevhodně zvolená terminologie. Pojem „uzavřená smlouva“ v ustanovení § 44 odst. 3 ZMS by bylo možné nahradit složitější, ale vhodnější konstrukcí³⁶¹, neboť účelem právní úpravy je stanovit pravidlo pro ukončení kontrakčního procesu daným aprobačním mechanismem, a právě až na konci tohoto kontrakčního procesu vznikne platně uzavřená smlouva.

4.4.4. Přenechání majetku státu do užívání či požívání třetím osobám

Vedle převodů vlastnického práva na třetí subjekty věnuje právní úprava majetku státu podstatnou pozornost i právním jednáním, kterými se věc třetí osobě přenechává do užívání či požívání.

³⁵⁹ Viz ustanovení § 1724 a násl. ObčZ.

³⁶⁰ Metodický návod k aplikaci zákona o registru smluv, Č.j. MV-37683-1/EG-2018 [online], Ministerstvo vnitra [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/registr-smluv.aspx?q=Y2hudW09OQ%3D%3D>

³⁶¹ Např. požadavkem, aby příslušnému aprobujícímu subjektu byla smlouva předložena se závazným projevem vůle druhé smluvní strany a (interně) závazným návrhem žádající státní entity.

Část čtvrtá občanského zákoníku věnovaná relativním majetkovým právům obsahuje v druhé hlavě nazvané Závazky z právních jednání Díl 2, který upravuje souhrnnou kategorii dispozic pod názvem *Přenechání věci k užití jinému*. Oněmi typovými dispozicemi podle občanského zákoníku pak jsou výpůjčka, výprosa, nájem, pacht, licence, zápůjčka a úvěr. První čtyři dispozice z uvedeného výčtu reflektuje zákon o majetku státu, poslední dvě rozpočtová pravidla. Pouze licence je oběma těmito předpisy opomenuta.

4.4.4.1. *Výpůjčka, výprosa, nájem a pacht*

Předmětem výpůjčky, výprosy, nájmu a pachtu budou zpravidla věci nezuživatelné³⁶². Oproti typizovaným smlouvám, jejichž předmětem budou zpravidla či obligatorně peněžní prostředky (zápůjčka, úvěr), je proto jejich úprava systematicky a logicky správně zařazena do zákona o majetku státu.

Není-li věc patřící státu pro organizační složku státu nepotřebná trvale, ale pouze dočasně, je na místě s ní naložit nikoliv převodem příslušnosti hospodaření či převodem vlastnického práva k ní, nýbrž ji přenechat dočasně do užívání někomu jinému.

Takzvaná dočasná nepotřebnost však není jediným důvodem, pro který může být majetek státu přenechán do užívání třetí osoby.

Druhým důvodem pro takovou dispozici bude skutečnost, že tak bude dosaženo účelnějšího nebo hospodárnějšího využití věci při zachování hlavního účelu, ke kterému organizační složce státu slouží. Zde dává zákon možnost např. pro přenechání konferenční místnosti do užívání třetímu subjektu v časech, kdy není využívána příslušnou organizační složkou státu, anebo kupř. k přenechání do užívání plakátovací plochy na zdi budovy, která slouží jinak pro potřeby příslušné organizační složky státu (a tedy nelze v žádném případě hovořit o *nepotřebnosti* takové zdi).

Třetí zákonem předvídaný důvod pak předpokládá, že takový postup je účelný před konečným naložením s věcí, u které bylo v rámci příslušné organizační složky státu rozhodnuto o trvalé nepotřebnosti. I tato možnost daná zákonem je pochopitelná, neboť příprava finálního naložení s majetkem může být z různých důvodů zdlouhavá a nebylo by účelné, aby věc v mezidobí nebyla využívána.

Obecný pojem přenechání věci do užívání bude v rovině konkrétní představovat v intencích zákona o majetku státu buď smlouva o výpůjčce nebo smlouva nájemní (či zcela

³⁶² HULMÁK, Milan. § 2189 []. In: HULMÁK, Milan, a kol. Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 188.

výjimečně smlouva pachtovní), a to podle okolnosti, zda příslušná organizační složka státu jednající za stát bude vyžadovat pouze úhradu za poskytované plnění a služby spojené s užíváním, anebo i nájemné či pachtovné. Nejprve je vhodné se zabývat odlišením režimu výpůjčky od režimu nájmu a pachtu. Následně pak rozdíly v úpravě posledních dvou jmenovaných dispozic vzhledem k majetku státu.

Platí, že užívání věci formou výpůjčky (tedy bezúplatně) lze sjednat jen s osobami, jejichž hlavním účelem není podnikání, a to navíc pouze za účelem zajištění výkonu státní správy v přenesené působnosti anebo pro účely sociální, humanitární, požární ochrany, ochrany obyvatelstva, integrovaného záchranného systému, vzdělávací, vědecké, kulturní, sportovní a tělovýchovné, ochrany přírody a péče o životní prostředí a práce s dětmi a mládeží. I v těchto případech bezúplatného užívání věci třetí osobou ovšem platí, že vypůjčitel musí státu nahradit veškeré poskytované plnění a služby spojené s užíváním věci. Ačkoliv i v případech přenechání věci z majetku státu do užívání třetí osobě platí tak jako v případě převodu vlastnického práva formálně princip nerozlišování mezi různými typy těchto třetích osob, textace zákona naznačuje, že v praktické rovině se u výpůjčky, bude v osobě vypůjčitele, jednat častěji o veřejnoprávní korporace či právnické osoby působící v neziskovém sektoru.

Výprosa se od výpůjčky liší v jednom zásadním ohledu, sice v tom, že u ní absentuje ujednání o době, po kterou se má věc užívat a účel, ke kterému se má věc užívat. Právě absence předem stanovené doby užívání je důvodem toho, že ZMS smlouvu o výprose organizačním složkám státu uzavřít zapovídá.

Pokud pak jde o nájem a pacht, tedy o úplatné přenechání věci z majetku státu do užívání, okruh případných uživatelů není omezen, naopak je logicky zájem zákonodárce koncentrován na výši ceny za užívání. Nájemné nesmí být sjednáno v nižší částce, než která jako nejvyšší možné nájemné vyplývá z regulace cen, a není-li tato regulace uplatněna, sjedná se nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá³⁶³. Ačkoliv zákon hovoří výslovně o *nájemném*, uplatní se shora popsané pravidlo zcela zřejmě i na *pachtovné*. K takovému závěru můžeme dojít jednak teleologickým výkladem, jednak s přihlédnutím k ustanovení § 2341 OZ, v neposlední řadě i vzhledem k odkazu v § 27a odst. 2 ZMS. Jelikož v případě nájmu či pachtu oproti prodeji majetku není úplata za transakci vypořádána jednorázově,

³⁶³ K tomu též viz výše v bodu 4.4.3.2. této práce.

nýbrž se rozkládá v čase, zákonodárce předepisuje i další povinné náležitosti smlouvy. Nevylučuje-li to zvláštní právní předpis anebo v případě věci v zahraničí rozhodné právo, musí příslušná organizační složka státu sjednat režim zvyšování nájemného a podle povahy věci též způsob rozúčtování cen a úhrady za veškeré poskytované plnění a služby spojené s užíváním.

Úprava ZMS ohledně pachtu je přísnější než úprava nájmu. V případě obchodního závodu pacht nelze sjednat vůbec. Pacht jiné věci je pak možný pouze tehdy, slučuje-li se povaha pachtu a sjednané podmínky s podmínkami uvedenými v ustanovení § 27 odst. 1 až 3, tzn. s podmínkami, o kterých jsme hovořili výše.

Pokud se vrátíme do obecné roviny, pro všechny dispozice spočívající v přenechání věci do užívání třetí osobě platí, že je lze sjednat pouze na dobu určitou v trvání nejdéle 8 let pro jednoho uživatele. Za předpokladu, že trvá zákonem daná podmínka (dočasná nepotřebnost, účelnější či hospodárnější využití věci při zachování jejího účelu, či účelnost před konečným naložením s věcí) lze užívání sjednat znovu, to však opět pouze na 8 let. Smlouva dále nesmí připustit automatické prodloužení smluveného období. Stát je tedy nucen odchýlit se mj. od dispozitivního ustanovení § 2285 OZ. Organizační složka státu musí rovněž, nebrání-li jí v tom zvláštní právní předpis, sjednat možnost ukončit užívací vztah výpovědí, ba dokonce možnost okamžitého ukončení užívacího vztahu.

V jiných ohledech naproti tomu zákonodárce poskytuje příslušným organizačním složkám státu u užívacích vztahů větší míru flexibility než v případě převodu vlastnického práva. Jak omezení důvodů pro samotné přenechání věci do užívání, tak podmínky pro přenechání užívání bez úplaty lze totiž prolomit výjimkou udělenou Ministerstvem financí. Ministerstvo financí je pak při udělování výjimky omezeno podmínkou existence závažných důvodů, jejichž přednesení bude na žádající organizační složce státu.

Zákon dále v souladu s principem hierarchické kontroly podřizuje možnost přenechat věc do podnájmu, anebo přenechání vypůjčitelem dalšímu subjektu za úplatu, speciálnímu schválení³⁶⁴. Zcela zapovězena je však zákonem možnost postupovat podle ustanovení § 2307 občanského zákoníku, tedy ani s předchozím souhlasem státu, není umožněno převést nájem v souvislosti s převodem podnikatelské činnosti.

Podstatné změkčení povinností spojených s přenecháním věci do užívání třetí osobě zákon předvídá, je-li přenechávaná věc nebo její část předmětem služby či jiného obdobného

³⁶⁴ A to buď zřizovatelem dané organizační složky státu, a nemá-li jej věcně příslušným ústředním správním úřadem, a není-li ani jeho, Ministerstvem financí.

plnění, poskytovaných právnickou nebo fyzickou osobou výhradně té organizační složce, která je s věcí příslušná hospodařit, anebo k poskytování takové služby či jiného obdobného plnění výhradně slouží³⁶⁵. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že „změkčující“ pravidlo dopadá na (oproti nájmu) kvalitativně odlišný právní vztah s *tertiem*, který v takových případech vlastně není v pozici uživatele věci patřící státu. *Tertius* nečerpá užitné vlastnosti věci pro sebe, nýbrž jeho faktické ovládání nebo používání věci „představuje pouze materiální předpoklad pro konání služby nebo jiného obdobného plnění, které poskytuje příslušné organizační složce státu resp. státní organizaci v působnosti ZMS (např. ve formě opravy, úpravy, údržby nebo odborné obsluhy věci anebo jejího používání při činnostech konaných pro objednatele služby či jiného obdobného plnění v rámci této služby resp. tohoto plnění, tj. např. používání vyhrazených prostor v objektu a jejich vybavení k zajištění různých služeb odborné podpory v oblasti informačních technologií, stravovacích služeb v rámci závodního stravování, úklidových služeb, ostrahy apod.).“³⁶⁶

V případě, že třetí subjekt kupříkladu převezme od příslušné organizační složky státu kantýnu v administrativní budově, přičemž ji nebude v žádném rozsahu užívat pro poskytování služeb jiným entitám než pouze příslušné organizační složce státu, platí, že úprava přenechání do užívání zákona o majetku státu se na daný vztah nepoužije. Organizační složka státu se tím nicméně nikterak nezbavuje jiných zákonných povinností, zejména povinnosti sjednat v rámci úpravy právních vztahů potřebné podmínky týkající se používání a ochrany věci nebo její části.

4.4.4.2. *Zápůjčka a úvěr*

Přenechá-li zapůjčitel vydlužiteli zastupitelnou věc tak, aby ji užil podle libosti a po čase vrátil věc stejného druhu, vznikne smlouva o zápůjčce. Zmíněnou zastupitelnou věc budou v drtivé většině případů představovat finanční prostředky. V případě úvěru půjde o finanční prostředky dokonce vždy. Smlouvou o úvěru se totiž úvěrující zavazuje, že úvěrovanému poskytne na jeho požádání a v jeho prospěch peněžní prostředky do určité částky, a úvěrovaný se zavazuje poskytnuté peněžní prostředky vrátit a zaplatit úroky.

Finanční prostředky ovšem nejsou *a priori* objektem zájmu zákona o majetku státu, nýbrž rozpočtových pravidel.

³⁶⁵ Viz ustanovení § 27 odst. 7 ZMS.

³⁶⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *K čl. I bodu 51.* In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

Základní pravidlo stanoví § 49 odst. 1 ZRP spolu s § 62 odst. 3 ZRP. Organizační složka státu není, pokud ZRP nestanoví jinak, oprávněna přijímat ani poskytovat úvěry, přijímat půjčky, vystavovat směnky ani je přijímat. Stejně tak příspěvková organizace nesmí přijímat ani poskytovat půjčky a úvěry a vystavovat směnky.

Pro organizační složky státu zákon následně formuluje výslovnou výjimku z výše uvedeného pravidla pro oblast zápůjček z fondu kulturních a sociálních potřeb. Dále je pro ně výslovně stanoveno, že zápůjčky mohou poskytovat rovněž na základě zvláštního zákona. Specifičtější jsou výjimky stanoveny pro příspěvkové organizace, vedle zápůjček z fondu kulturních a sociálních potřeb, jsou povoleny dodavatelské úvěry na financování programů, které mohou být přijaty pouze se souhlasem Ministerstva financí, a dále v některých případech úvěry pro zdravotnická zařízení pro překlenutí dočasného nedostatku peněžních prostředků.

Sama rozpočtová pravidla následně naplňují předvídanou situaci, kdy zákon stanoví výjimku, když upravují další dvě speciální výjimky ze shora uvedeného obecného zákazu přijímání a poskytování úvěrů a zápůjček.

Podle ustanovení § 34 odst. 3 ZRP může Ministerstvo financí mj. z přebytků prostředků na jednotlivých souhrnných účtech státní pokladny poskytovat úvěry vybraným právnickým osobám a jiným státům. Tato možnost je v zákoně zakotvena jako alternativa k investicím prostředků na finančním trhu, a slouží tedy jako opatření pro řízení likvidity státní pokladny.

Obecnější zmocnění získává Ministerstvo financí v ustanovení § 35 odst. 5 ZRP, které již bez vazby na řízení likvidity státní pokladny dává možnost poskytnout či přijmout zápůjčku nebo úvěr v okruhu vybraných právnických osob, nebo dokonce ve vztahu k jakékoliv právnické osobě, to však za podmínky, že vláda rozhodne o nezbytnosti takového postupu k odvrácení škod v národním hospodářství. Podle ustanovení § 35a odst. 1 ZRP je Ministerstvo financí oprávněno přijmout na základě rozhodnutí vlády za stát úvěr od Evropské investiční banky, Rozvojové banky Rady Evropy nebo jiné mezinárodní finanční instituce na financování konkrétních programů nebo projektů.

Jak bylo výše naznačeno další možnosti přijímání a poskytování úvěrů a zápůjček může organizačním složkám státu poskytnout pouze zvláštní právní úprava.

4.4.4.3. *Licence*

Jak bylo naznačeno, licence zůstává zcela stranou zájmu jak ZMS, tak rozpočtových pravidel. Nestanovení specifického režimu licence je přitom zjevným nedostatkem zejména zákona o majetku státu, neboť v důsledku toho nelze jinak, než dovozovat na vztahy z licence použití obecných ustanovení ZMS a analogické použití ustanovení o nájmu věci, což je vzhledem ke specifickému charakteru oprávnění k výkonu práva duševního vlastnictví, jež je předmětem licence, více než problematické. Nadto s vývojem moderní společnosti lze předvídat, že právě licenční smlouvy budou i z majetkového hlediska pro stát nabývat na důležitosti. *De lege ferenda* proto nezbývá než doporučit zvláštní právní úpravu licence k majetku státu přijmout.

4.4.5. Jiné způsoby nakládání s majetkem státu

Jestliže shora zmíněná licence se nachází mimo zónu zájmu zákona o majetku státu, jiné způsoby nakládání s majetkem státu, tzn. způsoby nakládání, které neznamení převod vlastnického práva k majetku státu nebo jeho přenechání do užívání třetí osobě, bychom mohly řadit do jakési šedé zóny ZMS, neboť ten rozhodně neobsahuje pro žádné z nich komplexní úpravu. Stanovena jsou pouze některá specifická pravidla, často prosté zákazy činit danou dispozici. Právní úprava některých právních jednání státu, která blíže souvisí s rozpočtovou sférou, je přenesena do rozpočtových pravidel. Vzhledem k chybějící systematické úpravě v ZMS je vhodné se dále u jejich přehledu přidržit alespoň zčásti systematiky občanského zákoníku.

4.4.5.1. Závazky z právních jednání

Občanský zákoník ve čtvrté části věnované relativním právům obsahuje za všeobecnou úpravou závazků hlavu druhou o jednotlivých závazcích z právních jednání. Tuto kategorii závazků pak dělí do následujících kategorií, upravených vždy v samostatném dílu.

Převod věci do vlastnictví jiného (Díl 1) a přenechání věci k užití jinému (Díl 2) jsou kategorie závazků, kterým zákon o majetku státu věnuje větší prostor a které byly z velké části rozebrány již výše.

Finanční dary

V oblasti převodů vlastnického práva lze ovšem, vedle shora rozebraných bezúplatných převodů movitých a nemovitých věcí, zkoumat možnost finančních darů poskytovaných státem, neboť jde *de iure* o převod vlastnického práva k finančním prostředkům. V souladu

s ustanovením § 49 odst. 5 a § 62 odst. 1 rozpočtových pravidel platí, že organizační složky státu a příspěvkové organizace mohou poskytovat dary pouze z fondu kulturních a sociálních potřeb, pokud rozpočtová pravidla nestanoví jinak. Jedinou další zmocňovací normu k poskytnutí daru můžeme nalézt v § 7 odst. 1 písm. n) rozpočtových pravidel, podle něhož jsou výdajem státního rozpočtu též peněžní dary poskytnuté do zahraničí. Zákonné omezení darů je z hlediska hospodaření státu zcela logickým krokem. K tomu i důvodová zpráva³⁶⁷ uvádí, že k poskytování peněžních darů státem není důvod. Nadto podpora nestátních subjektů ze státního rozpočtu probíhá formou dotací, přičemž poskytování finančních prostředků formou darů by mohlo být považováno za obcházení dotačních pravidel. Ze stejných důvodů zákon omezuje i možnost poskytovat různá ocenění a odměny. Nárok na ně musí být založen na základě zvláštního zákona.

Vedlejší ujednání při kupní smlouvě

Krom samotných převodů vlastnického práva a práva užívacího (případně požívacího) se občanský zákoník v Pododdíle 4, Oddílu 2 Dílu 1 Hlavy II Části čtvrté věnuje v rámci úpravy kupní smlouvy též tzv. vedlejším ujednáním při kupní smlouvě. Zákon o majetku státu parciálně zvláštním způsobem upravuje i tuto oblast.

Výhrada vlastnického práva je z pohledu právní úpravy majetku státu nejméně problematickým institutem. Právní úprava nebrání prodávajícímu, aby si ve smlouvě se státem sjednal, že se kupující (stát) stane vlastníkem teprve úplným zaplacením kupní ceny. Pozornost je však třeba věnovat pravidlu, podle kterého, nebezpečí škody na věci na kupujícího přechází již jejím převzetím.

Ostatní vedlejší ujednání při kupní smlouvě jsou podstatně problematičtější. Ustanovení § 25 ZMS přímo zapovídá státu zřídit k hmotné věci předkupní právo anebo sjednat výhradu zpětné koupě. Nutno pouze na okraj dodat, že zákonné předkupní právo tím není nikterak dotčeno. Tyto zákazy je vzhledem k účelu zákona o majetku státu nezbytné vykládat tak, že předkupní právo nelze sjednat pro stát v pozici prodávajícího a právo zpětné koupi v pozici kupujícího, obrácenému postupu dané ustanovení nebrání, byť v tomto ohledu není gramaticky formulováno nejšťastněji.

Vzhledem k tomu můžeme logicky dovodit, že pokud bude stát naopak v pozici prodávajícího, nemůže s kupujícím sjednat právo zpětného prodeje (viz § 2139 ObčZ).

³⁶⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). K § 49. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

Pokud jde o koupi na zkoušku a výhradu lepšího kupce, zákon o majetku státu je výslovně nezakazuje, s ohledem na soukromoprávní charakter ZMS proto obecně musíme možnost takového ujednání ve smlouvách státu připustit. Charakter obou těchto vedlejších ujednání je nicméně takový, že staví do nejistoty osud vlastnického práva k věci. Vzhledem k tomu, zejména budeme-li mít na mysli transakční nálady, které vznikají při každém obdobném převodu, budou zpravidla těmto ujednáním bránit obecné povinnosti účelného a hospodárného nakládání s majetkem státu. To platí pro stát v pozici prodávajícího u koupě na zkoušku a v pozici kupujícího u výhrady lepšího kupce. V opačných pozicích by státu naopak nemělo nic bránit sjednat pro něj výhodný režim těchto vedlejších ujednání.

Pokud jde o cenovou doložku, poslední z občanským zákoníkem typizovaných vedlejších ujednání při kupní smlouvě, ta se jeví ještě problematictější než dvě předešlé. Jejím uzavření z pozice kupujícího státu budou bránit jednak obecné povinnosti jednat účelně a hospodárně, jednak povinnost úplatně nabývat věci do výše rovnající se ocenění tohoto majetku podle zvláštního právního předpisu a jde-li o majetek nabývaný v zahraničí, pouze do výše, která je v daném místě a čase obvyklá (§ 12 odst. 4 ZMS). Z obou pohledů je totiž nejistota ohledně výše kupní ceny nežádoucí. V konkrétních odůvodněných případech ovšem nemůžeme vyloučit ani tento typ ujednání ve smluvním vztahu státu, zejména pokud by předvídané cenové rozpětí bylo jasně ohraničeno pevnými a zákonem dovolenými mantinely.

Ustanovení § 2157 ObčZ předvídá možnost dalších vedlejších ujednání, kterými strany sjednávají výhrady nebo podmínky připouštějící změnu nebo zánik práv a povinností z kupní smlouvy. Pro ně bude platit, co již bylo výše naznačeno. S ohledem na soukromoprávní charakter právní úpravy je třeba taková ujednání připustit, pokud nejsou v rozporu s obecnými pravidly pro jednání organizačních složek státu.

Ostatní závazky z právních jednání

Pracovní poměr, upravený v Díle 3 Hlavy druhé, Části čtvrté občanského zákoníku, není specifickým závazkem, který by se dotýkal přímo materie státního majetku. Pokud ovšem půjde o majoritu zaměstnanců státu, kteří jsou skrze svůj zaměstnanecký vztah ke státu vázání určitými povinnostmi, budou oproti zaměstnancům nestátních subjektů ve specifickém postavení vzhledem k tomu, že se na ně vztahuje zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Dopady této zvláštní úpravy vyniknou kupř. v problematice řešené v části páté této práce, tzn. v otázkách odpovědnostních.

Co se pak týče Dílů 4 až 12 Hlavy druhé, Části čtvrté občanského zákoníku, tzn. pokud jde o závazky ze schovacích smluv, závazky ze smluv příkazního typu, zájezd, závazky ze smluv o přepravě, dílo, péči o zdraví a kontrolní činnost, ZMS nestanoví zvláštní režim pro tyto typy závazků. V duchu uplatnivší se soukromoprávní zásady proto musíme konstatovat, že státu, resp. organizačním složkám státu není zakázáno zmíněné typy závazků sjednat. Obecným korektivem v této oblasti nicméně zůstává ustanovení § 14 ZMS, zejména jeho odstavce 1 a 3, které je nezbytné i pro případ těchto zvláštních závazků aplikovat.

U závazků ze smlouvy o účtu, jednorázovém vkladu, akreditivu a inkasu a závazků ze zaopatřovacích smluv je vedle toho nezbytné respektovat právní úpravu rozpočtových pravidel, která tato jednání organizačních složek státu z preventivních důvodů značně omezuje.

Společnost ve smyslu závazkovém, tedy závazek několika osob sdružit se jako společníci za společným účelem činnosti nebo věci je upravena v Díle 13 hlavy druhé, části čtvrté občanského zákoníku. Zákon o majetku státu však zcela zamezuje, aby stát takový závazek sjednal (§ 30 odst. 1 ZMS).

Stejným ustanovením (§ 30 odst. 1 ZMS) je rovněž zapovězeno, aby stát uzavřel smlouvu o tiché společnosti (Díl 14 Hlavy druhé, Části čtvrté občanského zákoníku), a to s ohledem na použitou formulaci jak na straně společníka, tak na straně podnikatele.

Závazky z odvážných smluv, upravené v Díle 15, jsou s ohledem na svoji definici jakožto závazků, u kterých prospěch, anebo nepospěch alespoň jedné ze smluvních stran závisí na nejisté události, pro stát *a priori* problematické. Vzhledem k tomu lze konstatovat, že sázka, hra a los (§ 2873 a násl.) budou smlouvy, které organizační složka státu nebude moci uzavřít s ohledem na ustanovení § 14 odst. 1 a 3 ZMS. Veřejně známou výjimkou z tohoto pravidla je tzv. účtenková loterie³⁶⁸, jejíž existenci umožňuje zvláštní právní úprava.³⁶⁹ Stejně tak tomu bude zřejmě u drtivé většiny odvážných smluv nepojmenovaných.

Mezi odvážné smlouvy nicméně občanský zákoník řadí i smlouvu pojistnou, její charakter se od hry, sázky a losu významně odlišuje, a to zejména ve svém účelu, kterým není

³⁶⁸ Viz: <https://www.uctenkovka.cz>

³⁶⁹ Ustanovení § 35 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb:

Účtenková loterie

(1) Česká republika může pořádat účtenkovou loterii o věcné nebo peněžní ceny, které se lze zúčastnit pouze na základě zaslání účtenky nebo údaje povinně uváděného na účtence.

(2) Příslušnou organizační složkou státu k pořádání účtenkové loterie je Ministerstvo financí.

(3) Výdaje na pořádání účtenkové loterie, na peněžní ceny a na pořízení věcné ceny se hradí ze státního rozpočtu.

(4) Na účtenkovou loterii se nepoužije zákon upravující provozování hazardních her.

spekulace na zisk, nýbrž ochrana před negativním zásahem vyšší moci či náhody. Přesto i tento typ odvážné smlouvy nemohl zůstat z pohledu státu bez bližší úpravy. Sjednání pojistné smlouvy státem je upraveno v ustanovení § 70 rozpočtových pravidel. Obecně je umožněno pojištění majetku, a to konkrétně tak, že organizační složka státu může pojistit pouze majetek státu, se kterým hospodaří, a to se souhlasem zřizovatele. Obdobnou možnost zákon připouští v případě pojištění majetku, se kterým hospodaří příspěvkové organizace. Jiné pojištění než pojištění majetku státu může organizační složka státu a příspěvková organizace uzavřít jen tehdy, pokud tak zvláštní zákon nebo prováděcí právní předpis ke zvláštnímu zákonu stanoví. Takovou zvláštní právní úpravou je kupř. zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla. I v případě tohoto zvláštního předpisu je však režim pro stát v některých případech odlišný od režimu pro nestátní subjekty. Zákon sice stanovuje obecnou povinnost pojištění všech vozidel zapsaných v registru silničních vozidel podle zákona upravujícího podmínky provozu vozidel na pozemních komunikacích, nicméně stanovuje zároveň významné výjimky pro vozidla integrovaného záchranného systému a vyjmenovaných organizačních složek státu (blíže viz § 5 zákona č. 168/1999 Sb.). Vozidlo s výjimkou z pojištění odpovědnosti (což je zákonem definovaná legislativní zkratka) má zvláštní režim. Újmu způsobenou jeho provozem hradí Ministerstvo financí, které může na pojistitele dohodou přenést pouze činnosti spojené s náhradou újmy.

Pro závazky z právního jednání jedné osoby, upravené v Díle 16 Hlavy druhé, Části čtvrté občanského zákoníku, bude v zásadě platit, co bylo výše řečeno o závazcích z odvážných smluv. Významným korektivem pro ně je ustanovení § 14 odst. 1 a 3 ZMS. Nicméně ani u nich, tj. u veřejného příslibu a slibu odškodnění, nelze *a priori* říci, že je stát nemůže učinit za žádných okolností, neboť v konkrétním případě a s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu může být daný slib účelný a hospodárný i pro stát.

4.4.5.2. Věcná práva k věci cizí ve vlastnictví státu a způsoby zajištění dluhů

Občanský zákoník upravuje věcná práva k věcem cizím ve své Části třetí, Hlavě druhé, Díle 5. Mezi ně pak řadí právo stavby, věcná břemena, zástavní a zadržovací právo.

Právo stavby

Pokud jde o právo stavby, jde o zcela specifický typ zatížení majetku, konkrétně pozemku. Od ostatních druhů zatížení se liší svým účelem. Právo stavby je věcným právem stavebníka mít na povrchu nebo pod povrchem cizího pozemku stavbu, přičemž nezáleží na

tom, zda se jedná o stavbu již zřízenou či dosud nezřízenou. Právo stavby bylo do českého právního řádu zavedeno s ohledem na návrat superficiální zásady.³⁷⁰ Vzhledem k tomu nemohl zákonodárce omezit ani stát, aby sjednal ve svůj prospěch, případně ve prospěch třetí osoby právo stavby, neboť by jej tím omezil ve značné množině složitějších právních vztahů. Právní jednání týkající se práva stavby jsou nicméně omezena.

Pokud jde o zatížení pozemku v majetku státu, lze právo stavby sjednat pouze tehdy, není-li možné nebo účelné vztah k pozemku uspořádat se stavebníkem jinak. Důvodová zpráva k novele č. 51/2016 Sb., která reflektovala zavedené práva stavby do českého právního řádu, neuvádí bližší podrobnosti k tomu, proč je využití práva stavby takto významně nepreferovanou variantou. „Možnost uspořádat vztah se stavebníkem jinak“ ovšem zřejmě bude existovat téměř vždy, neboť jednou z možností příslušné organizační složky státu je zcela určitě právní vztah se stavebníkem nezakládat vůbec, anebo případně stavbu na pozemku postavit ve vlastní režii a naložit s ní následně jako její vlastníkem. Možnost smluvního sjednání práva stavby proto bude téměř vždy spočívat v posouzení účelnosti takového postupu. Obě shora nabídnuté alternativy totiž pro příslušnou organizační složku státu mohou být často nevýhodné. Realizace stavby z veřejných prostředků je problematická mj. s ohledem na právní úpravu veřejných zakázek, alternativa spočívající v nezaložení právního vztahu může blokovat rozvoj konkrétní infrastruktury.

Nadto, smluvní zřízení práva stavby podléhá i hierarchické kontrole, neboť zákon o majetku státu vyžaduje schválení této dispozice Ministerstvem financí.

Krom samotné možnosti sjednání práva stavby zákon omezuje i obsah příslušné smlouvy. Za prvé, právo stavby se zřizuje za úplatu. Pouze z důvodu veřejného zájmu jej lze sjednat i bezúplatně. Za druhé ve smlouvě o zřízení práva stavby si stát musí sjednat výhradu souhlasu k tomu, jak se stavba provede, změní nebo obnoví, jakož i výhradu souhlasu k užívání, požívání, zcizení nebo zatížení práva stavby.

Pokud jde na druhé straně o nakládání s právem stavby ve prospěch státu, ZMS vyžaduje pro dispozici s ním v rámci hierarchické kontroly opět schválení Ministerstvem financí, resp. v případě kulturní památky Ministerstvem kultury. Zákon jinak na převod práva stavby uplatňuje stejné nároky jako na převod hmotné věci.

Věcná břemena

³⁷⁰ HANDRLICA, Jakub. § 1240 []. In: SPÁČIL, Jiří, a kol.: Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 889.

Co se týče věcných břemen, účinná obecná právní úprava rozlišuje mezi služebnostmi a reálnými břemeny. Stejně tak činí i zákon o majetku státu.

Důvodová zpráva k novele č. 51/2016 Sb.³⁷¹ osvětluje některé souvislosti týkající se právní úpravy věcných břemen obsažené v ZMS. Ustanovení § 26 odst. 1 dopadne na veškeré služebnosti bez ohledu na charakter zatěžované věci ve vlastnictví státu, přičemž stanovuje obecnou povinnost úplatnosti a omezuje rozsah zatížení potud, aby organizační složce služebnost nebránila ve výkonu její činnosti.

Ustanovení § 26 odst. 2 a 3 ZMS se pak již týká pouze smluvního zatížení hmotných nemovitých věcí. ZMS odlišuje dvě kategorie těchto služebností. Za prvé jde o taxativní kategorii typizovaných služebností³⁷², k jejichž zřízení se nevyžaduje ingerence Ministerstva financí. Za druhé pak o všechny ostatní služebnosti zatěžující hmotnou nemovitou věc, k jejichž zřízení je nezbytné povolení výjimky Ministerstvem financí.

Ustanovení § 26 odst. 3 ZMS obsahuje speciální pravidlo ve vztahu k reálným břemenům. Vzhledem k tomu, že reálná břemena spočívají na rozdíl od služebností v tom, že zavazují vlastníka věci k nějakému konání, ZMS vylučuje zcela možnost jimi zatížit nemovitou věc patřící státu, která se eviduje v katastru nemovitostí. Ostatní případy eventuálního zřízení reálného břemene sice vyloučeny nebudou, důvodová zpráva³⁷³ však počítá s tím, že praxe obdobné případy v zásadě nepřinese vzhledem ke dvěma okolnostem. Za prvé, občanský zákoník dovoluje zřídit reálné břemeno pouze ve vztahu k věci zapsané do veřejného seznamu, za druhé, zřízení reálného břemene by zřejmě často odporovalo obecné povinnosti stanovené v § 14 odst. 1 ZMS.

V souladu s důvodovou zprávou³⁷⁴ si lze povšimnout toho, že ke zřízení věcného břemene může dojít též jinými skutečnostmi (zákonem, či rozhodnutím příslušného orgánu), a to mimo vůli příslušné organizační složky státu. Stejně tak není *a priori* vyloučeno smluvní zatížení cizí věci věcným břemenem ve prospěch státu.

Zástavní právo

³⁷¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

³⁷² Tj. služebnost pro účely zřízení, provozu a údržby sítě technického vybavení a veřejně prospěšné stavby, služebnost rozlivu a služebnost stezky nebo cesty k zajištění přístupu vlastníka k jeho nemovité věci, může-li takový přístup jako nezbytnou povolit soud.

³⁷³ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

³⁷⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

Zákon o majetku státu nepřipouští zatížení hmotné věci zástavním právem (§ 25 ZMS), s ohledem na znění ustanovení § 37 odst. 1 a 2 ZMS ovšem ani zastavení věci nehmotné.

Pokud stát nabyde majetek zákonem, na základě zákona, rozhodnutím příslušného orgánu či na základě mezinárodní smlouvy, kterou je stát vázán, popřípadě na základě jiných skutečností stanovených zákonem, zástavní práva k majetku, který takto nabyl, okamžikem jeho přechodu na stát zanikají. Pouze ve dvou kategoriích případů může stát získat zástavním právem zatížený majetek. Za prvé, stanoví-li tak zvláštní právní předpis, rozhodnutí příslušného orgánu nebo mezinárodní smlouva, kterou je stát vázán. Za druhé v případě dědění či odúmrti.

Důvodová zpráva³⁷⁵ uvádí, že zástavní právo je takto široce státu odepráno z důvodu zamezení nežádoucímu úbytku státního majetku, k němuž ve svém důsledku může realizace zástavního práva vést. Důvodová zpráva rovněž uvádí, že jej nelze akceptovat ani ve spojitosti s nežádoucím zadlužováním státu.

Zadržovací právo

Na rozdíl od shora rozebraných práv k věcem cizím zadržovací právo není zákonem o majetku státu nikterak omezeno. Ačkoliv z důvodové zprávy k zákonu nelze účel pominutí úpravy zadržovacího práva, resp. pominutí jeho omezení na vztahy státu, zjistit přímo, s ohledem na zvláštní charakter zadržovacího práva lze konstatovat, že rozhodující rozdíl oproti např. právu zástavnímu spočívá v tom, že zadržovací právo vzniká až po splatnosti konkrétního dluhu a je iniciováno jednostranně věřitelem. Vzhledem k tomu není zřejmě důvodu diskriminovat případné věřitele státu oproti věřitelům jiných subjektů. Nadto, stát se může negativních důsledků uplatněného zadržovacího práva snadno zbavit v souladu s ustanovením § 1399 ObčZ³⁷⁶.

Další způsoby zajištění dluhů

³⁷⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

³⁷⁶ Ustanovení § 1399 ObčZ:

Zadržovací právo zaniká

- a) zánikem zajištěného dluhu nebo zadržené věci,*
- b) vzdá-li se věřitel zadržovacího práva jednostranně či ujednáním s vlastníkem zadržené věci,*
- c) dostane-li se věc trvale z moci věřitele, nebo*
- d) dá-li se věřiteli dostatečná jistota.*

V návaznosti na zmíněné zadržovací a zástavní právo lze dále zkoumat, jakým způsobem je státu umožněno sjednávat jiné druhy zajištění dluhů, tedy formy utvrzení dluhu a zajištění nikoliv věcně právní povahy. Občanský zákoník, jak bylo naznačeno, rozlišuje mezi utvrzením dluhu, a to buď formou smluvní pokuty, nebo formou uznání dluhu, a zajištěním dluhu, čímž rozumí instituty ručení, finanční záruky, zajišťovacího převodu práva a dohody o srážkách ze mzdy nebo jiných příjmů.

Pokud se jedná o smluvní pokuty, zákon o majetku státu (ani zvláštní právní předpisy), nebrání jejich sjednávání ve prospěch či neprospěch státu. V tomto kontextu je nicméně třeba specificky přihlížet k obecným povinnostem, upraveným v ustanovení § 14, zejména § 14 odst. 1 a odst. 3. Vzhledem k těmto ustanovením musí být případná smluvní pokuta zajišťující splnění povinnosti státu řádně odůvodněna svojí nezbytností, případně jinými vyvažujícími okolnostmi uzavření dané smlouvy. Ostatně k takovým závěrům lze dospět i výkladem ustanovení § 39 odst. 1 ZMS, v souladu s nímž platí, že stát může přijímat a sjednávat závazky pouze v rozsahu a za podmínek, které odpovídají povaze státem plněných úkolů a vykonávaných činností.

Obdobně je třeba nahlížet na možnost uznání dluhu. Zmíněné ustanovení § 39 odst. 1 ZMS hovoří explicitně o tom, že i uznání vůči státu uplatněných nároků je možné pouze v rozsahu a za podmínek, které odpovídají povaze státem plněných úkolů a vykonávaných činností. Nadto, v případech, kdyby uznání práva, které nevzniklo ze zákona, k pozbytí či nenabytí majetku, jehož zcizení je jinak vázáno na povolení výjimky, schválení nebo předchozí souhlas, zákon tyto dodatečné schvalovací úkony rovněž vyžaduje. Obdobně, jako bylo argumentováno u smluvní pokuty, i v případě uznání dluhu ze strany státu, je třeba věc posoudit i prizmatem obecného ustanovení § 14 odst. 1 a 3 ZMS.

V tomto ohledu lze pouze doplnit, že obdobně, tedy v intencích § 14 ZMS, je nutno posuzovat i možnost uzavření dohody o mimosoudním jednání, která má za účinek stavění promlčecí lhůty, ve smyslu § 647 ObčZ.

S ohledem na definici finanční záruky, kterou se ve smyslu ustanovení § 2029 ObčZ rozumí právní vztah vzniklý na základě prohlášení výstavce v záruční listině, že uspokojí věřitele podle záruční listiny do výše určité peněžní částky, nesplní-li dlužník věřiteli určitý dluh, anebo splní-li se jiné podmínky určené v záruční listině, je možné o finanční záruce hovořit jako o kvalifikovaném způsobu ručení. Respektive, z pohledu účelu právní úpravy majetku státu lze závěry stran ručení analogicky vztáhnout i na finanční záruku. Vzhledem k tomu lze zkoumat možnost ručit a možnost dát finanční záruku ze strany státu společně.

Institut ručení není obecně předmětem úpravy zákona o majetku státu³⁷⁷, což je logické vzhledem k systematické vazbě zákona na nakládání s konkrétními druhy majetku. Úpravu ručení je nutno hledat v rozpočtových pravidlech. Základní pravidlo vyjádřené v ustanovení § 73 rozpočtových pravidel stanoví, že státní záruku je možné udělit jen, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Nadto, ze zákona platí, že za poskytnutí státní záruky se sjednává za úplatu ve výši 0,5 % ze zaručené částky do státního rozpočtu. Na obecnou úpravu přímo navazuje § 74 rozpočtových pravidel, podle kterého platí, že prvním takovým zákonným ručením státu je ručení za závazky příspěvkových organizací vzniklé v souvislosti s provozováním jejich hlavní činnosti³⁷⁸. Důvodová zpráva³⁷⁹ k tomu dodává s velmi konkrétním příkladem, že ručení za závazky příspěvkových organizací je nezbytné, jinak by hrozilo, že by mohl být prohlášen konkurs např. na nemocnice. V tomto ohledu dále není bez významu ještě další zákonné umožnění ručení, sice to v ustanovení § 56 odst. 5 ZMS, podle něhož platí, že stát ručí za dluhy státních organizací pouze tehdy, jestliže tak stanoví zvláštní právní předpis anebo jestliže se k tomu stát výslovně zavázal. Zákon tak dává pro oblast dluhů státních organizací široké blanketní zmocnění státu, aby se za státní organizace zaručil. Taková záruka tedy bude připadat v úvahu i pro dluhy příspěvkových organizací z jiné než hlavní činnosti a dále pro jiné než příspěvkové státní organizace. Zajímavým zvláštním typem ručení státu je možnost sjednat ve prospěch státní příspěvkové organizace, jejímž předmětem hlavní činnosti je výstavní činnost, závazek poskytnout plnění ve výši částky odpovídající škodě, která vznikne na vypůjčeném uměleckém díle či kulturním statku po dobu výstavy jeho poškozením, zničením, ztrátou nebo odcizením ve smyslu ustanovení § 6 zákona č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů.

Vzhledem k vývoji ustanovení § 73 rozpočtových pravidel naopak již nebude časté ručení státu za dluhy jiných třetích osob, které na rozdíl od státních organizací nehospodaří se státním majetkem. Jako forma podpory podnikání je oblast poskytování (bankovních) záruk

³⁷⁷ To platí s výjimkou zvláštního ustanovení o ručení za dluhy státních organizací, viz dále.

³⁷⁸ V souladu s ustanovením § 53 rozpočtových pravidel je hlavní činností činnost vymezená zřizovateli příspěvkové organizace zvláštním zákonem a vykonávaná příspěvkovou organizací. V případě příspěvkové organizace zřízené zvláštním zákonem je hlavní činností činnost vymezená zvláštním zákonem.

³⁷⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

svěřena do působnosti specifickým obchodním korporacím s majetkovou účastí státu³⁸⁰, tedy právnickým osobám od státu odlišným.

Na základě teleologického výkladu ustanovení § 25 ZMS lze argumentovat, že organizační složce státu není vedle zástavního práva k věci umožněno sjednat ani zajišťovací převod práva. Shora zmíněná dohoda o srážkách ze mzdy je rovněž logicky pro právní vztahy, kde se stát nachází na straně dlužníka, vyloučena.

³⁸⁰ Jmenovitě společnosti Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s., viz: <https://www.cmzrb.cz/en/podnikatele/zaruky> a společnosti Česká exportní banka, a.s., viz: <https://www.ceb.cz/co-nabizime/uvery-a-produkty-trade-finance/produkty-trade-finance/bankovni-zaruky/>

5. ODPOVĚDNOSTNÍ VZTAHY PŘI NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM STÁTU

Nezbytným doplňkem a navázáním na část práce věnovanou hospodaření a nakládání s majetkem státu je zkoumání odpovědnostních vztahů při nakládání s majetkem státu. Odpovědnostní vztahy jsou ovšem daleko od toho, aby byly považovány za jednu homogenní skupinu, vzhledem k tomu je vhodné oddělit minimálně soukromoprávní odpovědnost státních entit, soukromoprávní odpovědnost fyzických osob jednajících za stát a veřejnoprávní odpovědnost obou zmíněných kategorií, jak je učiněno v následujících třech kapitolách páté části. Poslední kapitola páté části je s odpovědností úzce spjatá a věnuje se kontrole hospodaření a nakládání s majetkem státu.

Mezi zvláštní odpovědnostní vztahy související s majetkem státu by bylo možné řadit též vztahy vzniklé na základě nedovolené veřejné podpory, vztahy řešené v rámci mezinárodních investičních arbitráží, či vztahy ve věcech škody vzniklé při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem³⁸¹. S nakládáním s majetkem státu je úzce spjatá i významná oblast mimoprávních odpovědnostních vztahů, sice odpovědnost politická. V tomto odstavci zmíněné odpovědnostní vztahy již nicméně výrazně přesahují vymezený rámec předkládané práce.

5.1. Soukromoprávní odpovědnost jednotlivých entit hospodařících s majetkem státu

Soukromoprávní odpovědnost tradičně dělíme na odpovědnost za škodu, z prodlení, z bezdůvodného obohacení a za vadu věci.³⁸² Nemůžeme vyloučit, že se stát ocitne v jakémkoliv ze zmíněných odpovědnostních vztahů a to na jakékoliv straně – jako dlužník, nebo jako věřitel. Specifika odpovědnosti státu, případně osob za něj jednajících, však vyniknou zejména u odpovědnosti za škodu, a to z pohledu dlužníka.

Soukromoprávní odpovědnost lze charakterizovat též jako tzv. sekundární povinnost, která vzniká v důsledku porušení povinnosti primární.³⁸³ V důsledku toho je možné

³⁸¹ Naposledy zmíněné vztahy jsou předmětem zkoumání této práce pouze do omezené míry, pokud jsou významné pro procesní důsledky tzv. teorie dělené subjektivity státu, blíže viz kapitola 2.4.3. této práce.

³⁸² MIKEŠ, Jiří, Jan DVOŘÁK, Karel ELIÁŠ, et al. *Občanské právo hmotné*. Sv. I. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2002, s. 223.

³⁸³ MIKEŠ, Jiří, Jan DVOŘÁK, Karel ELIÁŠ, et al. *Občanské právo hmotné*. Sv. I. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2002, s. 222.

konstatovat o odpovědnostních vztazích souvisejících s majetkem státu to samé, co bylo konstatováno obecně o vztazích majetkoprávních, tj. že jejich účastníkem mohou být pouze ty entity hospodařící s majetkem státu, které požívají právní subjektivity.

Organizační složka státu není subjektem práva, vzhledem k tomu nemůže být ani účastníkem odpovědnostního právního vztahu³⁸⁴. Zákon výslovně stanoví, že závazky vzniklé z činnosti organizačních složek státu jsou závazky státu. Účetní evidence a plnění závazku připadá logicky té organizační složce státu, z jejíž činnosti závazek vznikl nebo s ní souvisí, anebo která je příslušná hospodařit s majetkem, s nímž závazek souvisí. V patových případech je ze zákona k těmto úkolům povoláno Ministerstvo financí (§ 38 ZMS).³⁸⁵

Státní organizace oproti tomu jsou subjekty práva a jako takové proto mohou být účastníky odpovědnostních právních vztahů. Pojmově je tedy potenciálním škůdcem státní organizace, nikoliv stát. Problémem je však již několikrát zmíněná majetková nesamostatnost státních organizací. Majetek, se kterým hospodaří, je majetkem státu. Zákon o majetku státu nicméně jasně stanoví, že státní organizace samy jsou odpovědné za závazky vzniklé ze své činnosti a závazky související s majetkem, se kterým jsou příslušné hospodařit, přičemž tato odpovědnost se řídí zvláštními právními předpisy a právě zákonem o majetku státu (§ 56 odst. 1 ZMS). Kromě toho, že státní organizace jsou samy odpovědné za své závazky a případný poškozený se proto může hojit z majetku státu, se kterým jsou příslušné hospodařit, může zákon stanovit rovněž případy, kdy stát ručí za závazky státní organizace (§ 56 odst. 5 ZMS), což také zvláštní zákon, konkrétně rozpočtová pravidla, činí generálně pro velkou podmnožinu státních organizací, příspěvkové organizace, a to konkrétně v případě, že se jedná o závazky z jejich hlavní činnosti (§ 74 RP).

Specifickým typem státní organizace, na kterou nedopadá režim zákona o majetku státu, je státní podnik založený³⁸⁶ podle ZStPod. Jde rovněž o právně samostatnou, nicméně ekonomicky nesamostatnou osobu. Zákon stanoví, že státní podnik provozuje svým jménem a na vlastní odpovědnost podnikatelskou činnost za účelem plnění významných strategických, hospodářských, společenských, bezpečnostních nebo dalších zájmů státu (§ 2 ZStPod). Státní podnik proto může být účastníkem odpovědnostního vztahu. Stát za jeho závazky v zásadě neručí (a *vice versa*), výjimku by mohl stanovit pouze zvláštní zákon.

Zcela svébytnou právní osobou hospodařící s majetkem státu je státní fond. Obecné zakotvení státních fondů se nachází v rozpočtových pravidlech, nicméně každý státní

³⁸⁴ K jejich možnosti vymáhat škodu po zaměstnancích a jiných fyzických osobách viz výše.

³⁸⁵ Viz kapitola 2.4.3. této práce.

³⁸⁶ Včetně těch, které se považují za založené podle uvedeného zákona, viz § 54 odst. 1 ZMS.

fond je zřízen zvláštním zákonem, a má tedy svoji vlastní podrobnou úpravu. Státní fondy jsou právnické osoby a mohou proto být účastníky odpovědnostních vztahů. Na rozdíl od státních podniků mohou státní fondy hospodařit vedle majetku státu také s vlastním majetkem (viz např. ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 211/2000 Sb.³⁸⁷). Státní fondy proto nelze považovat za ekonomicky zcela nesamostatné subjekty, byť majetek státu bude tvořit zpravidla základ pro *gros* jejich aktiv. Zákon obecně nestanoví, že by stát ručil za závazky státních fondů, není to však vyloučeno na základě zvláštního zákona. Zvláštní zákonná úprava může však naopak, a poměrně typicky, stanovit, že fondy za určitých okolností mohou ručit za závazky třetích osob³⁸⁸.

Obchodní korporace s majetkovou účastí státu *de iure* nehospodaří s majetkem státu. Mají majetek vlastní, nicméně ony samy jsou *de facto* majetkem státu, a proto lze na jejich majetek přeneseně nazírat také jako na majetek státu, tedy z ekonomického, nikoliv z právního pohledu. Odpovědnostní vztahy obchodních korporací s majetkovou účastí státu se neliší od odpovědnostních vztahů jiných obchodních korporací. Stát za jejich závazky neručí.

Z pohledu odpovědnostních vztahů je komplikovanější otázka právní odpovědnosti státních zaměstnanců tzv. „vyslaných“ do orgánu obchodní korporace.

Postavení státního zaměstnance vyslaného do orgánu obchodní korporace a otázka loajality

Postavení státního zaměstnance tzv. „vyslaného“³⁸⁹ do orgánu obchodní korporace se liší od postavení jiného člena orgánu obchodní korporace zásadně v tom, že vyslaný státní zaměstnanec má povinnost loajality vůči dvěma subjektům, a to vůči státu a vůči obchodní společnosti, do jejíhož orgánu byl vyslán. Přičemž obě povinnosti jsou stanoveny zákonem (na rozdíl od situace, do které se může dostat například zaměstnanec mateřské společnosti vyslaný do orgánu dceřiné společnosti). Jako si lze snadno představit situaci, kdy bude existovat střet zájmu obchodní korporace se zájmem jejího akcionáře, tak je snadné vidět střet zájmů v postavení člena orgánu, který dluží povinnost loajality oběma těmito subjektům.

Státní zaměstnanec vyslaný do těchto orgánů jedná dle ustanovení § 81 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě jako zástupce státu a je povinen prosazovat jeho zájmy.

³⁸⁷ Zákon o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁸ Viz např. ustanovení § 3 odst. 1 písm. d) zákona č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁹ Viz ustanovení § 81 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Komentářová literatura ke služebnímu zákonu k postavení vyslaného státního zaměstnance přímo uvádí, že „[v]yslaný státní zaměstnanec jedná v orgánech obchodní korporace jako zástupce státu a má povinnost důsledně reprezentovat stát v daném orgánu obchodní korporace a prosazovat zájmy státu. Nehledě na to, že se na něj vztahují veškeré povinnosti, které zákon o obchodních korporacích ukládá členu řídicího resp. kontrolního orgánu obchodní korporace, jako je povinnost jednat s péčí řádného hospodáře, respektování zásady loajality a další pravidla uvedená v § 51 až 54 [ZOK]“³⁹⁰

Dle ustanovení § 159 odst. 1, věta první občanského zákoníku naproti tomu platí, že kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Loajalita k právnické osobě, v jejímž orgánu je funkce vykonávána, je tak přímo definičním znakem péče řádného hospodáře³⁹¹.

Otázkou pak však zůstává, zda lze zároveň dostát povinnosti prosazovat zájmy státu v orgánu obchodní korporace a povinnosti loajality vůči obchodní korporaci. Samozřejmě v mnoha situacích budou zájem státu a zájem korporace vzájemně kongruentní, avšak je určitě možné představit si mnoho situací, kdy tomu tak nebude.

Ostatně výše popsany aktuální právní stav byl kritizován významnými českými komercionalisty již v minulosti, tehdy ještě z pohledu *de lege ferenda* ve vztahu k předchozí verzi služebního zákona, která nikdy nenabyla účinnosti, avšak která obsahovala obdobnou úpravu vysílání státních úředníků.

Pelikánová³⁹² navázala na slova Dědiče³⁹³ a otevřela v souvislosti s vysláním státních zaměstnanců otázku, která se týká zákazu členství právnické osoby v orgánu kapitálové obchodní společnosti. Poznámku Pelikánové lze rozvést tak, že vyslaný státní zaměstnanec může být považován pouze za prodlouženou ruku státu (právnické osoby), která je skutečným členem orgánu. Je pak otázkou, zda může být státní zaměstnanec platně vyslán do orgánu obchodní korporace, do kterého právní úprava jinak zamezuje přístup právnickým osobám. Současná právní úprava již obecně právnickým osobám nezakazuje členství ani v orgánech kapitálových obchodních společností, avšak to platí se dvěma výjimkami. Těmi jsou ustanovení § 461 odst. 2 a 463 odst. 2 ZOK, vztahující se k předsedovi správní rady akciové společnosti, respektive k statutárnímu řediteli akciové společnosti s monistickou strukturou.

³⁹⁰ SMEJKAL, Ladislav. [K § 81] in PICHRT, Jan. Zákon o státní službě: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-843-7.

³⁹¹ LAVICKÝ, Petr, a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 817.

³⁹² PELIKÁNOVÁ, Irena. *Komentář k obchodnímu zákoníku: (s přihlédnutím k evropskému právu)*. Díl 2, § 56-104e. 3. přeprac. a dopl. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004. Komentář ASPI.

³⁹³ DĚDIČ, Jan. Obchodní zákoník: komentář. Díl I, § 1 - § 92e. Praha: Polygon, 2002. s. 458.

Dle mého názoru je navzdory povinností vyslaného státního zaměstnance vůči státu třeba setrvat na výkladu, že členem je pouze vyslaný státní zaměstnanec, nikoliv stát, a proto je možné, aby vyslaný státní zaměstnanec byl předsedou správní rady akciové společnosti, respektive statutárním ředitelem akciové společnosti s monistickou strukturou³⁹⁴.

Pelikánová³⁹⁵ ovšem dále spatřuje riziko především ve zmatení odpovědnostních vztahů, neboť důsledkem povinnosti vyslaného státního zaměstnance vůči státu může být již výše zmíněná představa, že členem orgánu je ve skutečnosti vysílající instituce, která také nese odpovědnost a vyslanou osobu řídí. K tomu je třeba uvést, že tehdejší § 66 obchodního zákoníku navíc obsahoval ustanovení o tom, že vysílající organizace nahradí škodu za vyslaného zaměstnance. Dnes takové ustanovení právní řád nezná.

Nejeví se ani jako vhodné postupovat analogicky podle ustanovení § 46 odst. 3 ZOK, podle kterého platí, že újmu způsobenou zástupcem právnické osoby, která je členem orgánu obchodní korporace, tento zástupce obchodní korporaci nahradí společně a nerozdílně s právnickou osobou, kterou zastupuje. Vztah vyslaného státního zaměstnance a státu totiž nelze ztotožňovat se vztahem zástupce a právnické osoby. V prvním případě je členem orgánu přímo vyslaný státní zaměstnanec, který ovšem dluží loajalitu státu, v druhém případě jde o nepřímou účast právnické osoby v daném orgánu.

Zůstává proto otázkou, zda je třeba konstrukci, že členem orgánu nesoucím odpovědnost je ve skutečnosti vysílající instituce, zcela odmítnout, nebo zda se například v budoucnu dočkáme žaloby, kterou se poškozená společnost bude domáhat po státu náhrady škody z titulu porušení povinnosti péče řádného hospodáře ze strany vyslaného státního zaměstnance. Nebo z jiného úhlu pohledu, zda by se v případě žaloby proti jeho osobě mohl vyslaný státní zaměstnanec ubránit povinnosti k náhradě škody odkazem na povinnost podle ustanovení § 81 odst. 1 služebního zákona. To samozřejmě s tím, že v případě jednání porušujícího jak povinnost loajality vůči státu, tak vůči obchodní korporaci, by o osobní odpovědnosti státního zaměstnance zřejmě nebylo pochyb.

V souvislosti s tím, je třeba si uvědomit, že ustanovení § 81 odst. 1 služebního zákona pouze institucionalizuje možnost státu vyslat do orgánu obchodní korporace svého zástupce z řad státních zaměstnanců. Je nepochybné, že obdobnou možností disponují například mateřské společnosti odlišné od státu, které do orgánů svých dceřiných společností mohou prohlasovat své zástupce, kteří budou reálně rovněž prosazovat zájmy mateřské společnosti.

³⁹⁴ V těchto případech zřejmě jde pouze o teoretickou možnost, která by v praxi mohla být využita jen výjimečně.

³⁹⁵ PELIKÁNOVÁ, Irena. *Komentář k obchodnímu zákoníku: (s přihlédnutím k evropskému právu)*. Díl 2, § 56-104e. 3. přeprac. a dopl. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004. Komentář ASPI.

Rozdíl mezi oběma situacemi je třeba vidět právě v institucionalizaci povinnosti prosazovat zájmy státu zákonem.

V neposlední řadě lze poukázat na to, že konstrukce vyslání státního zaměstnance do orgánu obchodní korporace může činit problémy z hlediska uplatňování zásady rovného zacházení s akcionáři. Neboť se nezdá býti rovnou situace, kdy člen orgánu obchodní korporace je ze zákona loajální krom k obchodní korporaci též k jednomu z akcionářů. Státu v této souvislosti navíc hrozí nebezpečí vyplývající z institutu náhrady škody za ovlivnění chování obchodní korporace podle ustanovení § 71 ZOK.

S ohledem na vše shora uvedené lze konstatovat, že ačkoliv možnost vyslání státního zaměstnance do orgánu obchodní korporace pouze institucionalizuje možnost, kterou disponují i jiní akcionáři s dostatečně velkým podílem na hlasovacích právech, jde o institut, který je z pohledu obecné úpravy povinností spojených s členstvím v orgánu obchodní korporace velmi problematický.

5.2. Soukromoprávní odpovědnost fyzických osob jednajících za stát

Shora rozebraným případem státního zaměstnance vyslaného v souladu s § 81 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, jsme pozornost přenesli do oblasti právní odpovědnosti fyzických osob. Pokud fyzické osoby jednají za stát ve smyslu ustanovení § 7 ZMS, mohou způsobit škodu jednak třetím osobám, která je přičitatelná státu, jednak samotnému státu. Zásah do práv státu může být zapříčiněn samozřejmě i překročením jednatelského oprávnění dané osoby, nebo jejím jednáním zcela mimo takové oprávnění. Odpovědnostní vztah může být přitom buď přímým důsledkem jednání fyzické osoby, pokud jím dojde přímo k zásahu do majetkové sféry státu, nebo až sekundárním důsledkem jednání fyzické osoby, to pokud primárně vznikne škoda *tertiovi* a stát její reparaci nabyde vůči fyzické osobě regresní nárok.

Standard odborné péče

Skutečnost, že materie odpovědnostních vztahů a jejich právní úprava je velice komplikovanou oblastí, dokládají nedorozumění, ke kterým dochází i na úrovni představitelů moci zákonodárné. Za všechny příklady je vhodné zmínit poměrně aktuální návrh novely zákona o majetku státu, konkrétně Návrh poslanců Tomia Okamury, Radima Fialy a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím

vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů ze dne 30. ledna 2018.³⁹⁶ Skupina poslanců se ke dni návrhu novely domnívala, že „*Stávající zákony nezakotvují dostatečně konkrétně a jednoznačně povinnost pečovat řádně o majetek pro úřední osoby podle § 127 nového trestního zákoníku, čímž se myslí jak funkcionář (obvykle volený politik), tak úředník (neustranný odborník). V tom je odlišnost od členů orgánů soukromoprávních právnických osob, od spolků až po akciové společnosti.*“³⁹⁷ Návrh novely však zcela pominul existující právní úpravu, která je vtělena do ustanovení § 47 ZMS³⁹⁸. Povinnost odborné péče, která fyzické osoby jednáající za stát ohledně jeho majetku podle zmíněného ustanovení stíhá, je přitom přísnější, než péče řádného hospodáře. Podle ustanovení § 5 odst. 1 ObčZ je odborná péče chápána jako schopnost (resp. povinnost) jednat se znalostí a pečlivostí, která je spojena se stavem nebo povoláním dané fyzické osoby. Oproti tomu péče řádného hospodáře se dle ustanovení § 159 odst. 1 definuje jako péče s nezbytnou loajalitou, s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Péče řádného hospodáře byla původně vtělena do dnes již neplatného obchodního zákoníku, když s účinností od 1. ledna 2001 nahradila měřítko tzv. náležitě péče, a následně se stala i součástí aktuálně účinného občanského zákoníku. Náležitá péče přitom byla chápána jako péče nižší úrovně než péče odborná, rozdíl spočíval v tom, že oproti péči odborné bylo možné u péče náležitě přihlížet ke znalostem, zkušenostem a kvalifikaci osoby, na niž požadavek náležitě péče směřoval. Odborná povinnost byla naopak objektivním měřítkem bez jakéhokoli subjektivního prvku.³⁹⁹ V souladu se shora uvedenou definicí péče řádného hospodáře, nahradivší náležitou péči, lze nicméně konstatovat, že i u ní tvoří část požadavku na adresáta dané povinnosti jisté objektivní hledisko, a to sice v aspektu „potřebných znalostí“. Účinná právní úprava ostatně upravuje situaci, kdy určitá osoba přijme funkci člena voleného orgánu, ač si musí být vědoma, že na výkon funkce nestačí.⁴⁰⁰ Následkem přijetí nebo výkonu funkce i přes vědomost o svém nedostatečném znalostním

³⁹⁶ Sněmovní tisk 69/0, Novela z. o majetku České republiky, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=69&CT1=0>

³⁹⁷ Sněmovní tisk 69/0, Novela z. o majetku České republiky, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=69&CT1=0>

³⁹⁸ Ustanovení § 47 ZMS:

Fyzické osoby, které z titulu svých funkcí nebo pracovního zařazení v organizačních složkách anebo z titulu pověření vykonávat za stát jeho práva akcionáře právně anebo jinak jednají ohledně majetku a plní další úkoly stanovené tímto zákonem, jsou povinny provádět tuto činnost s odbornou péčí a postupovat podle tohoto zákona, dalších právních předpisů a vnitřních předpisů, jimiž se hospodaření a nakládání s majetkem řídí.

³⁹⁹ DĚDIČ, Jan. Obchodní zákoník: komentář. Praha: Prospektrum, 1997. s. 605.

⁴⁰⁰ Navazuje přitom na judikaturu Nejvyššího soudu, kupř. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 29 Cdo 2531/2008.

a dovednostním vybavení, zakládá vyvratitelnou právní domněnku nedbalého jednání.⁴⁰¹ Přesto lze stále odbornou péči pokládat za přísnější měřítko pro požadavky na plnění úkolů dané fyzické osoby než péči řádného hospodáře, neboť odborná péče vyžaduje nutně využití odbornosti dané na základě příslušnosti ke stavu nebo povolání fyzické osoby, kdežto řádný hospodář reprezentuje dostatečně rozumnou, vzdělanou, zkušenou a pečlivou osobu, která nemusí disponovat profesionálními znalostmi, schopnostmi a zkušenostmi z oblasti práva, ekonomie, výroby, neboť není povinován odbornou péčí a nevážou jej standardy *lege artis*, musí ale umět včas rozpoznat, ve kterých případech a ve které fázi rozhodovacího procesu je třeba vyhledat pomoc profesionála.⁴⁰²

Spornost regresního nároku státu v případě sankční platby jiné organizační složce státu

Stanovení povinnosti odborné péče je dále rozvedeno již shora zmíněným ustanovením § 47 odst. 2 ZMS, jehož aktuální znění je výsledkem pozměňovacího návrhu poslankyně Jany Lorencové⁴⁰³ v rámci novely ZMS č. 51/2016 Sb. Podle zmíněného ustanovení platí, že osoby jednající za stát ohledně jeho majetku odpovídají za porušení stanovených povinností a za škodu, která tím vznikla na majetku, s nímž je organizační složka příslušná hospodařit, v rozsahu trestněprávních, pracovněprávních a občanskoprávních předpisů. Jak bylo již shora rozebráno, předmětem sporu mezi některými organizačními složkami státu a Nejvyšším soudem je otázka, zda povinnost nahradit škodu stíhá i takového zaměstnance zařazeného v jedné organizační složce státu (či jinou fyzickou osobu jednající za tuto organizační složku státu), v důsledku jehož pochybení je hrazen odvod jiné organizační složce státu, typicky např. pokuta za správní delikt.⁴⁰⁴ Vývoj této otázky není ukončen. Jednou z posledních iniciativ v tomto ohledu je návrh novely ZMS, jehož prostřednictvím navrhuje skupina poslanců vložit do § 47 ZMS odstavec čtvrtý se zněním: „*Pro účely uplatňování odpovědnosti za škodu se na organizační složky hledí jako na samostatné právnické osoby.*“⁴⁰⁵ Zdůvodnění novely vychází z toho, že touto právní fikcí bude zajištěna možnost vymáhat osobní odpovědnost zaměstnanců organizačních složek státu a dalších subjektů, které si organizační

⁴⁰¹ LASÁK, Jan. § 159 []. In: LAVICKÝ, Petr, a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 815.

⁴⁰² ČECH, Petr. Péče řádného hospodáře a povinnost loajality. Právní rádce. 2007, 15(3), s. 4 an.

⁴⁰³ Pozměňovací návrh č. 2927 ke Sněmovnímu tisku 460/0, Novela z. o majetku České republiky, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VII. volební období [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=460>

⁴⁰⁴ Viz též bod 2.4.2. této práce.

⁴⁰⁵ Sněmovní tisk 406/0, Novela z. o majetku České republiky, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=406&CT1=0>

složka státu najala např. k administraci veřejné zakázky. Z právně teoretického pohledu jde o pozitivní posun oproti argumentaci k aktuálnímu znění ustanovení § 47 odst. 2 ZMS, neboť tímto způsobem není popírána koncepce škody jakožto újmy konkrétní osoby, pouze se tak stanovuje fikce, že za takovou osobu musíme považovat i organizační složku státu.

Přesto lze dále vznášet pochybnosti o samotné existenci majetkové újmy v případech, na které návrh novely ZMS cílí. Jakkoli se totiž bude na dvě organizační složky státu v případě přijetí novely hledět jako na samostatné subjekty práva, půjde stále o subjekty nesamostatné majetkově. Stále totiž platí, že veškerý majetek, se kterým organizační složky hospodaří, náleží státu. Převod finančních prostředků mezi dvěma non-subjekty v rámci jedné majetkové sféry má na tuto sféru stejný vliv jako převod finančních prostředků mezi dvěma subjekty uvnitř stejné majetkové sféry, a to sice vliv žádný. Proto, pokud je záměrem představitelů moci zákonodárné řešit v jejich očích nespravedlivou situaci, kdy osoby jednající za stát v těchto případech neodpovídají za škodu, ačkoliv by měly být nějakým způsobem za své pochybení stíženy negativními následky, bylo by z právně teoretického pohledu mnohem vhodnější zavést pro ně sankci pracovněprávního, či služebního charakteru. Nelze ani vyloučit, že by vymáhání potenciálního nároku na náhradu škody po dotčeném zaměstnanci státu (či jiné osobě jednající v dané věci za stát) bylo shledáno rozporným s maximou rovností obsaženou v čl. 1 Listiny základních práv a svobod,⁴⁰⁶ neboť lze vznést pochybnost o tom, zda postavení osoby, která způsobí zaplacení pokuty jedné organizační složky státu jiné organizační složce státu, je opravdu stejné jako postavení osoby, která způsobí zaplacení pokuty nestátním subjektem do státního rozpočtu.

Rozsah povinností odpovědných fyzických osob

V nesporných či prokázaných případech vzniku škody na straně státu bude rozhodující pro případné vymáhání škody po konkrétní fyzické osobě stanovení rozsahu jejích povinností. Tyto povinnosti, jak předvídá zákon, mohou vyplývat z funkcí daných osob nebo z jejich pracovního zařazení v organizačních složkách státu anebo z titulu pověření vykonávat za stát práva akcionáře.

Podstatné přitom je, že ani smluvním přenesením výkonu takových činností na jinou osobu se fyzické osoby nemohou své odpovědnosti zprostit. V analogii s obecnou právní úpravou občanského zákoníku proto lze konstatovat, že v takovém případě se dotčené fyzické osoby dostávají do pozice dlužníka, jenž použije k plnění dluhu pomocníka. V případě

⁴⁰⁶ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

porušení právní povinnosti dlužníkovým pomocníkem se porušení přičítá dlužníkovi (fyzické osobě, která právně anebo jinak jedná ohledně majetku státu) a dlužník je povinen k náhradě škody takto způsobené stejně, jako by ji způsobil sám. Od toho je třeba odlišit případ poddodavatelů, kde se povinnost dlužníka zužuje na případy nepečlivého výběru (*culpa in eligendo*) nebo nedostatečného dohledu, pokud k nim byl dlužník povinen.⁴⁰⁷

5.3. Veřejnoprávní odpovědnost právnických a fyzických osob při hospodaření a nakládání s majetkem státu

Jednání právnických a fyzických osob v oblasti nakládání s majetkem státu může mít vedle soukromoprávních následků též dopady do roviny veřejnoprávní. V případě jednání, které porušuje normy veřejného práva, hovoříme o tzv. veřejnoprávních deliktech. S ohledem na zaměření této práce není možné věnovat se této rovině právní odpovědnosti jakkoliv do hloubky, pro ucelený kontext je nicméně nezbytné zmínit alespoň základní principy.

Odpovědnostní vztah *ultima ratio*⁴⁰⁸ vzniká porušením norem trestního práva. S účinností od 1. ledna 2012 byla do českého právního řádu zavedena trestní odpovědnost právnických osob. Podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, není trestně odpovědná mj. Česká republika. K tomu důvodová zpráva⁴⁰⁹ uvádí, že má se za to, že trestné činy, kterých se dopustí představitelé státu, jsou výlučně jejich osobními činy. Nadto vyjadřuje pochybnost nad tím, že by stát prostřednictvím vlastních orgánů trestal sám sebe. Vhodně je v důvodové zprávě rovněž vysvětleno, že vyloučení České republiky z trestní odpovědnosti představuje vyloučení všech organizačních složek státu, a to nejen z důvodu, že tyto entity nejsou právnickými osobami, ale i z jejich vlastní povahy, neboť soubor organizačních složek státu vykonávajících v rámci své působnosti nebo předmětu činnosti funkce státu stát ve svém důsledku tvoří.

Ustanovení § 6 odst. 2 zákona TOPO následně staví najisto, že majetková účast státu na jiné právnické osobě nevylučuje trestní odpovědnost takové právnické osoby podle tohoto zákona. Vzhledem k tomu, že zákon explicitně vyjímá z trestní odpovědnosti pouze stát jako takový, tak musíme dospět k závěru, že ostatní právnické osoby hospodařící s majetkem státu

⁴⁰⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. K § 2914. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

⁴⁰⁸ S tím, že odlišují následek *ultima ratio* z pohledu práva soukromého, kterou je neplatnost právního jednání, a následek *ultima ratio* z pohledu celého právního řádu, kterým je vznik trestněprávní odpovědnosti.

⁴⁰⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

trestně odpovědné jsou. Jejich zvláštní povaha nicméně může mít vliv na aplikaci některých ustanovení TOPO, kupř. trest zrušení státní organizace zřejmě vzhledem k ustanovení § 16 odst. 1 věty druhé TOPO⁴¹⁰ nebude možné uložit.

Jakkoliv jsou právnické osoby hospodařící s majetkem státu trestně odpovědné, v praxi přijde na přetřes mnohem častěji trestní odpovědnost fyzických osob. Tyšerová⁴¹¹ v této souvislosti hovoří zejména o trestných činech porušení povinností při správě cizího majetku (§ 220 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku), či o jeho nedbalostní variantě (§ 221 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku). V tomto ohledu jde již nicméně o materii přesahující zájem této práce. Je vhodné pouze dodat, že i pro fyzické osoby jednající ve vztahu k majetku státu bude trestní postih až postihem *ultima ratio*. Pokud jejich jednání nenaplní znaky trestného činu, přesto však bude představovat porušení jejich povinností, může v rovině veřejnoprávní založit kárnou odpovědnost příslušného státního zaměstnance (viz část čtvrtá zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě).

5.4. Kontrola hospodaření a nakládání s majetkem státu

Kontrolu v oblasti nakládání s majetkem státu lze rozdělit logicky do dvou relativně samostatných bodů, jednak jde o kontrolu, kterou předvídá zákon o majetku státu, jednak o kontrolu prováděnou Nejvyšším kontrolním úřadem.

5.4.1. Kontrola předvídaná zákonem o majetku státu

S řádným nakládáním a hospodařením s majetkem státu, jakožto i s potenciálním uplatňováním nároků státu na nápravu pochybení v této oblasti, je imanentně spjata kontrola dodržování stanovených pravidel.

Právní úprava kontroly je obecně v českém právním řádu značně roztržštěná.⁴¹² Základní vymezení kontrolních oprávnění ve vztahu k nakládání s majetkem státu obsahuje zákon o majetku státu v ustanoveních § 48 až 50, tato kontrola je svěřena věcně příslušným ústředním správním úřadům, zřizovatelům organizačních složek a Ministerstvu financí. Ke zdůraznění pozice Ministerstva financí, která odpovídá uplatnění hierarchického principu ve

⁴¹⁰ Trest zrušení právnické osoby nelze uložit, vylučuje-li to povaha právnické osoby.

⁴¹¹ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 68 a násl.

⁴¹² TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 198.

vztazích ohledně majetku státu, došlo markantně ke dni účinnosti novely č. 51/2016 Sb., kterou Ministerstvo financí získalo oprávnění provádět kontrolu obecně, tzn. i mimo rámec svého rezortu a rámec organizačních složek státu bez zřizovatele a ústředního správního orgánu.⁴¹³ Hierarchický princip je zdůrazněn též oprávněním Ministerstva financí metodicky usměrňovat a kontrolovat ostatní kontrolní orgány. Mimo osoby oprávněné ke kontrole na základě ZMS je nezbytné uvést, že ke kontrole hospodaření se státním majetkem je příslušný na základě ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, také Nejvyšší kontrolní úřad.⁴¹⁴ Důvodová zpráva⁴¹⁵ k ZMS zdůrazňuje, že postavení a působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu se přijetí ZMS nikterak nedotkne.

Předmětem kontroly je ze zákona jak dodržování povinností stanovených právními předpisy tak předpisy vnitřními.

Kontrolní metody a postupy, jakožto i vzájemné vztahy kontrolních orgánů a kontrolovaných organizačních složek při provádění kontroly se řídí zvláštními právními předpisy, zejména zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)⁴¹⁶ a zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).⁴¹⁷

Co se týče nápravných opatření při zjištěných nedostatcích, důvodová zpráva⁴¹⁸ k ZMS uvádí, že o uplatňování zvláštních peněžitých sankcí vůči organizačním složkám státu bylo sice v době adopce zákona uvažováno, nicméně převládla úvaha, že řada úkonů při plnění práv a povinností ve smyslu ZMS se prolíná s hospodařením s peněžními prostředky státu dle rozpočtových pravidel, ty přitom již sankce vůči organizačním složkám státu předvídají (viz § 44 a násl. rozpočtových pravidel). Další sankční zatížení organizačních složek státu by dle v důvodové zprávě vyjádřené převládnuvší úvahy bylo problematické a zřejmě nefunkční.

Zákon právě proto předvídá zcela specifický druh nepeněžitého nápravného opatření. V závažných případech nedostatku při hospodaření s určitým majetkem může Ministerstvo financí svým opatřením ve smyslu ustanovení § 20 takový majetek organizační složce bez

⁴¹³ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 208

⁴¹⁴ Viz dále v kapitole 5.4.2. této práce.

⁴¹⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

⁴¹⁶ Viz legislativní odkaz v ustanovení § 49 odst. 1 ZMS.

⁴¹⁷ TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. Hospodaření a nakládání se státním majetkem. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe, s. 208

⁴¹⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

náhrady odejmout a určit jinou organizační složku státu příslušnou s majetkem hospodařit. Je zřejmé, že uvedené oprávnění Ministerstva financí by mohlo v případě nedobrověrného užití představovat zásadní instrument pro zásah do nezávislosti jiných státních institucí. Vzhledem k tomu se institut sankčního odejmutí majetku nevztahuje na majetek, s nímž jsou příslušné hospodařit Ústavní soud, soudy, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu a Kancelář Veřejného ochránce práv.

Ustanovení zákona o majetku státu o kontrole se nepoužijí na státní podniky založené⁴¹⁹ podle zákona ZStPod (§ 54 odst. 1 ZMS). Vzhledem k tomu se kontrolní činnost ve vztahu k nakládání s majetkem státu dělí mezi jeho zřizovatele, který má ze zákona právo a povinnost kontrolovat státní podnik (§ 15 odst. 1 písm. f) ZStPod), a dozorčí radu (§ 13 ZStPod).

Z logických důvodů pak kontrola podle zákona o majetku státu nedolehne ani na obchodní korporace s majetkovou účastí státu.

5.4.2. Kontrola Nejvyšším kontrolním úřadem

Kontrolní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu je dána v nejobecnější rovině Ústavou České republiky, její článek 97 odst. 1 stanoví, že Nejvyšší kontrolní úřad vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a kontrolu plnění státního rozpočtu.

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu pak specifikuje působnost Nejvyššího kontrolního úřadu ve svém ustanovení § 3 odst. 1.

Hospodaření s majetkem státu se proto jako předmět kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu objevuje nejen v zákonné, ale i v ústavní rovině.

V důsledku činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu došlo v minulosti i k judikатурnímu utvrzení rozsahu pojmu státní majetek, to když Ústavní soud svým náleženem ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94 zrušil část zákona č. 166/1993 Sb., která zakládala působnost Nejvyššího kontrolního úřadu při kontrole hospodaření politické strany a politického hnutí s příspěvků ze státního rozpočtu, s odůvodněním, že „*poté, co příspěvky státu byly politickým stranám a politickým hnutím přiděleny, nemůže již jít o "hospodaření se státním majetkem" ve smyslu čl. 97 Ústavy České republiky, ale že použití těchto příspěvků je již vnitřní záležitostí těch subjektů, jimž byly uděleny. Proto se kontrola hospodaření se státním majetkem může vztahovat pouze na tu fázi, která předcházela přidělení těchto*

⁴¹⁹ Včetně těch, které se považují za založené podle uvedeného zákona, viz § 54 odst. 1 ZMS.

*příspěvků, tzn. na proces, který uvnitř státu (zejména v rámci Ministerstva financí) předcházet státnímu rozhodnutí o jejich přidělení.*⁴²⁰

Kontrola Nejvyšším kontrolním úřadem bude podléhat jak hospodaření s majetkem státu *stricto sensu*, tak nakládání s majetkem státu, tedy oba způsoby hospodaření s majetkem státu, rozebrané výše v kapitole 4.1. této práce.⁴²¹

Co se týče rozsahu kontroly Nejvyšším kontrolním úřadem, ten je dán skutečností, že při kontrole hospodaření s majetkem státu Nejvyšší kontrolní úřad v souladu s ustanovením § 4 zákona č. 166/1993 Sb. prověřuje tři skupiny kritérií. Jednak je to soulad kontrolovaných činností s právními předpisy, tedy s objektivním právem. Za druhé je to věcná a formální správnost kontrolovaných činností, tzn. soulad s mimoprávními hledisky a standardy (ať už ekonomickými, účetními či technologickými). Za třetí je to pak účelnost, hospodárnost a efektivnost kontrolovaných činností. Poslední skupina kritérií směřuje k tomu, aby kontrolovaná činnost nebyla správná pouze po formální stránce, avšak aby nedocházelo ani ke vzniku nežádoucích ekonomických ztrát vyplývajících ze zbytečné, nevhodné či neúčelné činnosti. Lze nicméně konstatovat, že v naposledy zmíněné skupině kritérií se uzavírá kruh, neboť jde o hlediska, která zároveň normuje zákon o majetku státu jakožto základní povinnosti hospodaření s majetkem státu.^{422,423}

Na základě ustanovení § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, je založena kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu i pro kontrolu hospodaření s majetkem státu státními podniky.

Naopak, pokud jde o obchodní korporace s majetkovou účastí státu, kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu vzhledem k ústavnímu vymezení kontroly „*hospodaření se státním majetkem*“ založena není, ačkoliv právě tato možnost je obsahem již dlouholeté diskuze,⁴²⁴ a poslanecké sněmovně byl v aktuálním volebním období předložen jak vládní⁴²⁵,

⁴²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94.

⁴²¹ KOUCKÁ HÖFFEROVÁ, Tereza. Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře Wolters Kluwer, s. 15.

⁴²² Viz bod 4.3.4. této práce.

⁴²³ KOUCKÁ HÖFFEROVÁ, Tereza. Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře Wolters Kluwer, s. 28.

⁴²⁴ Např. KOPECKÝ, Josef. NKÚ bude moci kontrolovat i firmy ovládané státem, ČEZ dostal výjimku [online], iDnes.cz, dne 7. prosince 2012 [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/podniky/nku-bude-moci-kontrolovat-i-kraje-a-statni-firmy-cez-dostal-vyjimku.A121207_125210_domaci_kop

⁴²⁵ Sněmovní tisk 360/0, Novela z. o Nejvyšším kontrolním úřadu, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=360&CT1=0>

tak poslanecký⁴²⁶ návrh zákona, který by měl kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu rozšířit i na právnické osoby s majetkovou účastí státu. Prozatímní návrhy v tomto směru doposud nebyly úspěšné zejména s ohledem na to, že potenciální změna působnosti úřadu je spojena se změnou Ústavy. Její příslušná změna již nicméně také byla navržena⁴²⁷. Doposud je proto kontrola hospodaření obchodních korporací s majetkovou účastí státu vykonávána standardními prostředky práva korporátního.

⁴²⁶ Sněmovní tisk 230/0, Novela z. o Nejvyšším kontrolním úřadu, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=230&CT1=0>

⁴²⁷ Sněmovní tisk 229/0, Novela ústav. z. - Ústava ČR, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=229&CT1=0>

ZÁVĚR

V úvodu vytyčeným cílem této práce bylo zkoumat jednotlivé prvky majetkoprávních vztahů státu a jejich odlišnosti na pozadí majetkoprávních vztahů obecných. Ambicí práce bylo zodpovědět otázky: Kým je stát, jedná-li v soukromoprávním styku? Jaké je postavení entit, které jej tvoří a které za něho právně jednají? Co je majetek státu, jak jej lze vymezit, a o jakých kategoriích státního majetku je vhodné hovořit zvlášť? A konečně, co je nakládání s majetkem státu? Proč a jak je upraveno jinak než nakládání s nestátním majetkem?

Aniž je nutné jakkoliv popírat charakter státu jakožto veřejnoprávního nositele vrchnostenské moci, v soukromoprávním styku lze stát označit za právnickou osobu svého druhu. Ačkoliv bylo v odborné literatuře⁴²⁸ argumentováno i opačně, dospívám k závěru, že stát bylo nutné považovat za právnickou osobu i za účinnosti občanského zákoníku z roku 1964. Aktuálně účinná právní úprava pak nedává o postavení státu jakožto právnické osoby pochyb. Stát je ovšem zcela zvláštní právnickou osobou, má dvojakou povahu, v jejímž důsledku se v právním styku pravidelně ocitá na pomezí práva soukromého a veřejného. Zatímco v některých případech bude veřejnoprávní rys pro vnější pozorovatele docela skryt za clonou procesů probíhajících uvnitř státu, jindy bude zřetelně zasahovat i do právního postavení druhé strany závazkového vztahu. Státu v zásadě nelze upírat rovné postavení v soukromoprávních vztazích. Stát přitom není ve svém soukromoprávním jednání omezen principem legality, může tedy činit, stejně jako od něho odlišné právnické a fyzické osoby, i to, co mu není zákonem výslovně dovoleno. Na rozdíl od jiných právnických a fyzických osob však stát nemůže naplno využít principu autonomie vůle. Jeho jednání, jakkoliv není omezeno na to, co zákon dovolí, je předurčeno zřetelně danými mezemi. Tyto meze jsou představovány omezujícími ustanoveními, která korigují počínání samotných konkrétních organizačních složek státu a státních organizací tak, aby bylo dosaženo cíle právní úpravy, kterým je veřejný zájem na tom, aby se státním majetkem bylo nakládáno šetrně a aby hospodaření státu nebylo pro stát nevýhodné.

Vnitřní členění státu je nesmírně pestré. Kategorie státních organizací je z hlediska obecné právní úpravy majetku státu formálně pojímána sice jako residuální, škála státních organizací je však rozsáhlá, od státních příspěvkových organizací, přes státní fondy a státní podniky, až po zbytkovou avšak nezanedbatelnou podkategorii tzv. jiných státních organizací. Význam státních organizací při nakládání s majetkem státu proto přetrvává. Hlavními

⁴²⁸ BERAN, Karel. Proč není stát právnickou osobou?. Právní rozhledy. 2006, 14(7).

entitami hospodařícími s majetkem státu jsou nicméně organizační složky státu, jež jsou nezaměnitelnými, vnitřně i vnějškově organizovanými, zákonem předvídanými a přímo zákonem nebo na jeho základě konstituovanými útvary, skrze které stát realizuje svoji právní subjektivitu. Tyto organizační složky státu hospodaří s konkrétními částmi státního majetku, přičemž každá část tohoto majetku je po právní stránce relativně samostatným celkem, u něhož průběžně z různých důvodů dochází k přírůstkům a úbytkům. I když se zmíněné přírůstky a úbytky přímo odrážejí ve státním rozpočtu, nelze je chápat jako prosté přesuny peněžních prostředků v rámci jednoho vlastnického subjektu. Podle judikatury má vnitřní členění státu z pohledu hmotného práva význam zejména ve vztazích mezi jednotlivými organizačními složkami státu navzájem. Naopak, ve vztazích mezi státem a třetí osobou je vnitřní členění státu zpravidla z hmotněprávního hlediska irelevantní, a příslušnou osobu odlišnou od státu bude toto členění zajímat jen v případné procesní rovině u otázky, která organizační složka státu bude v konkrétní věci příslušná za stát jednat. V práci nicméně docházím k závěru, že ani pravidlo ohledně irelevance vnitřního členění státu na hmotněprávní vztahy se třetími subjekty neplatí bezvýjimečně. Souhrn důsledků vnitřního členění státu na jeho majetkoprávní vztahy označujeme jako *teorii dělené subjektivity státu*.

Účinná právní úprava nenavázala na definici národního majetku obsaženou v hospodářském zákoníku a zcela rezignovala na explicitní vymezení pojmu *majetek státu*. S ohledem na obecnou právní úpravu majetku v občanském zákoníku nicméně lze definici majetku státu dovodit a vymezit jej jednoduše jako *souhrn všeho, co patří státu*. Pro aplikační praxi je ale více než pregnantní definice podstatné rozlišení specifických kategorií státního majetku. Zákon o majetku státu klade důraz na úpravu vztahující se k hmotným věcem, evidentně pak za významnější majetek pokládá věci nemovité. Podrobná úprava nakládání s věcmi nehmotnými zůstává dluhem zákonodárce a nelze než její přijetí *de lege ferenda* doporučit. Z množiny nemovitých věcí pak vyčnívá kategorie administrativních budov, jejichž důležitost vyplývá z jejich nezpochybnitelné nezbytnosti pro plnění základních funkcí všech veřejných institucí. Podstatnou recentní vývojovou tendencí právní úpravy je centralizace správy majetku státu v rukou ÚZSVM. V důsledku roztržité existující právní úpravy byl zájem této práce zaměřen i na zvláštní právní předpisy, které specificky upravují některé kategorie majetku. Speciálně je kupříkladu upravena možnost převést *závod* z vlastnictví státu. Jiná zvláštní úprava se dále věnuje státním *zemědělským nemovitostem*, zcela svébytná je úprava hospodaření s *finančními prostředky* státu. Určitý zákonem vymezený okruh majetku pak může být pouze a výhradně ve vlastnictví státu.

Rekodifikované české soukromé právo užívá pojem *nakládání* pro označení souhrnu všech subjektivních práv vlastníka k předmětu vlastnického práva. Nakládání s majetkem státu tedy v tomto duchu znamená *souhrn všech subjektivních práv státu k majetku státu*. Z toho vychází jak název, tak vymezení předmětu této práce. Obecná právní úprava majetku státu (zákon o majetku státu) se nicméně od tohoto pojetí *nakládání* odchyluje a svébytně vymezuje pojmy *hospodaření s majetkem státu* i *nakládání s majetkem státu*. Obsah obou pojmů je komplexní. Zjednodušeně je však možné konstatovat, že hospodaření s majetkem státu je využíváním majetku státu bez toho, aby docházelo ke změně v příslušnosti hospodaření dané organizační složky státu či převodu vlastnického práva na třetí osoby či zatížení věci patřící státu jiným právem ve prospěch od státu odlišného subjektu. Tři posledně jmenované typy dispozic lze souhrnně označit jako nakládání s majetkem státu ve smyslu, jak jej upravuje zákon o majetku státu.

Významným deficitem zákona o majetku státu je absence komplexnějšího vymezení základních principů a zásad hospodaření a nakládání s majetkem státu. Ani dosavadní odborná literatura tento nedostatek nepřeklenuje. Artikulace základních principů a zásad je přitom přínosná v několika rovinách, ať už v rovině propedeutické, aplikační, normotvorné, či výkladové. V předkládané práci proto dovozují, že mezi nejdůležitější zásady v oblasti nakládání s majetkem státu je třeba řadit princip subsidiarity zákona o majetku státu, zásadu kogentnosti právní úpravy, zásadu hospodárnosti, zásadu sledování veřejného zájmu, princip rovnosti ve vztahu vůči třetím osobám, princip hierarchické kontroly, princip nutného individuálního posuzování případů a v neposlední řadě poukazují na uplatnění některých soukromoprávních principů na nakládání s majetkem státu v pozměněné podobě. Všechny shora formulované zásady se promítají do jednotlivých právních jednání státu, a to jak v rámci výše vymezené kategorie *hospodaření s majetkem státu*, tak v rámci kategorie *nakládání s majetkem státu*. Spolu se specifícností právní subjektivity státu pak způsobují odchylky v podobě majetkoprávních vztahů státu oproti majetkoprávním vztahům od státu odlišných osob. Tyto odchylky sice nelze vyčerpávajícím způsobem a do detailu popsat, lze je však analyzovat typově u všech stěžejních druhů dispozic se státním majetkem, jak bylo učiněno výše v předložené práci.

Seznam použitých zkratek

1. Zkratky právních předpisů

| | |
|--|---|
| ObčZ (nebo <i>občanský zákoník</i>) | Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. |
| ObchZ (nebo <i>obchodní zákoník</i>) | Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. |
| OSŘ | Zákon č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. |
| SObčZ (nebo <i>občanský zákoník z roku 1964</i>) | Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. |
| TOPO | Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů. |
| Vyhláška MF č. 62/2001 Sb. | Vyhláška Ministerstva financí š. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu. |
| Zákon o oceňování majetku | Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů. |
| Zákon o cenách | Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů. |
| ZMS (nebo <i>zákon o majetku státu</i>) | Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. |
| ZOdpŠk | Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. |
| ZOK (nebo <i>zákon o obchodních korporacích</i>) | Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů. |
| ZPřMaj | Zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů. |
| ZRegSml | Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti |

některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů.

ZRP
(nebo *rozpočtová pravidla*)

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

ZSPÚ

Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

ZStPod

Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

ZZVZ

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

2. Ostatní zkratky

CRAB

Centrální registr administrativních budov

Metodický materiál MF

Metodický materiál pro organizační složky státu a vybrané státní organizace, Č.j.: MF-1341/2018/72-15 ze dne 30.4.2018 „*některé zásady pro nakládání s hmotnými nemovitými věcmi ve vlastnictví státu ve prospěch územních samosprávních celků, dobrovolných svazků obcí a příspěvkových organizací územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí formou bezúplatného převodu vlastnictví a přímého prodeje*“

ÚZSVM

Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

BÁRTA, Jan. K některým otázkám subjektivity a sukcese právnických osob v platném právu. *Právník*. 1995, 134(2), 89-99. ISSN 0231-6625.

BEJČEK, Josef. Nejasné smluvní obchodní klauzule. *Obchodní právo*. 2016, , 202-217. ISSN 1210-8278.

BERAN, Karel. Proč není stát právnickou osobou?. *Právní rozhledy*. 2006, **14**(7), 255-261. ISSN 1210-6410.

BOHÁČEK, Martin. Nehmotné věci v duševním vlastnictví podle nového občanského zákoníku. In: JAKL, Ladislav (ed.). *Nový občanský zákoník a práva k duševnímu vlastnictví*. 1. vyd. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014, s. 29–63, 35 s. ISBN 978-80-87956-01-4

ČECH, Petr. Péče řádného hospodáře a povinnost loajality. *Právní rádce*. 2007, **15**(3), 4-16. ISSN 1210-4817.

ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. Student. ISBN 978-80-87212-11-0.

DĚDIČ, Jan. *Obchodní zákoník: komentář*. Praha: Prospektrum, 1997. ISBN 80-7175-059-X.

DĚDIČ, Jan. *Obchodní zákoník: komentář*. Díl I, § 1 - § 92e. Praha: Polygon, 2002. ISBN 80-7273-071-1.

DVOŘÁK, Jan, Jiří ŠVESTKA, Michaela ZUKLÍNOVÁ, et al. *Občanské právo hmotné*. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-187-3.

FIALA, Josef, Milana HRUŠÁKOVÁ a Jan HURDÍK. *Úvod do soukromého práva*. 2. rozš. a upr. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-2976-5.

FIALA, Roman, DRÁPAL, Ljubomír, a kol. *Občanský zákoník IV., Dědické právo (§ 1475-1720)*. Komentář. Praha: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-570-1.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7380-652-1.

HAVLAN, Petr. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 3. aktualiz. a podst. dopl. vyd. Praha: Linde, 2010. Praktická právnická fakulta. ISBN 978-80-7201-796-6.

HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-8333-2.

HOBBS, Thomas, Jiří CHOTAŠ, Zdeněk MASOPUST a Marina BARABAS. *Leviathan, aneb, Látka, forma a moc státu církevního a politického*. Praha: OIKOYMENH, 2009. Knihovna novověké tradice a současnosti. ISBN 978-80-7298-106-9. Dostupné také z: https://www.oikoymenh.cz/images/Hobbes_Obsah.pdf

HULMÁK, Milan, a kol. *Občanský zákoník V., Závazkové právo. Obecná část (§ 1721-2054)*. Komentář. Praha: C.H. Beck, 2014. 978-80-7400-535-0.

HULMÁK, Milan, a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014, 978-80-7400-287-8.

HURDÍK, Jan. *Právnícké osoby a jejich typologie*. 2. dopl. vyd. Praha: Beck, 2009. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-168-0.

JEŽEK, Tomáš. *Privatizace české ekonomiky: její kořeny, metody a výsledky*. V Praze: Oeconomica, 2006. ISBN 80-245-1069-3.

KNAPP, Viktor. O právníckých osobách. *Právník*. 1995, 10-11, 980-1001. ISSN 0231-6625.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: Beck, 1995. Právnícké učebnice. ISBN 80-7179-028-1.

KOUCKÁ HÖFFEROVÁ, Tereza. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-740-0.

KRISTOL, Irving, BELL, Daniel. Editorial. *Public Interest*. 1965, 1, s. 5, Databáze: Academic Search Ultimate.

LAVICKÝ, Petr. *Civilní proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Praktický komentář. ISBN 978-80-7478-986-1.

LAVICKÝ, Petr, a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-529-9.

MIKEŠ, Jiří, Jan DVOŘÁK, Karel ELIÁŠ, et al. *Občanské právo hmotné*. Sv. I. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2002. ISBN 80-86395-28-6.

MURONĚ, Jaroslav. *Zákon o státním podniku v praxi: od spolutvůrce zákona*. Praha: Grada Publishing, 2017. Právo pro praxi. ISBN 978-80-271-0352-2.

PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Díl 1, Obecná státověda. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-053-6.

PELIKÁNOVÁ, Irena. *Komentář k obchodnímu zákoníku: (s přihlédnutím k evropskému právu)*. Díl 2, § 56-104e. 3. přeprac. a dopl. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004. Komentář ASPI. ISBN 80-86395-99-5.

PICHRT, Jan. *Zákon o státní službě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-843-7.

PLÍVA, Stanislav. *Hospodaření s majetkem státu*. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Beck, 2004. Právo a hospodářství. ISBN 80-7179-811-8.

PLÍVA, Stanislav. *Hospodaření s národním majetkem*. 3. přeprac. dopl. vyd. Praha: Panorama, 1987. Praktické příručky.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. ISBN 80-210-3237-5.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

SPÁČIL, Jiří, a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474)*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013. 978-80-7400-499-5.

STUNA, Stanislav a Jiří ŠVESTKA. Proč a kdy je stát právníckou osobou, jakož i o právnícké osobě vůbec. *Právní rozhledy*. 2007, 15(14), 499-507. ISSN 1210-6410.

SVOBODA, Karel. *Občanský soudní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-673-9.

ŠÁMAL, Pavel. Trestné činy související se zadáváním a realizací veřejných zakázek. *Bulletin advokacie: stavovský časopis české advokacie*. 2015, , 33-45. ISSN 1210-6348.

ŠTANCL, Michal. Problematická místa právní úpravy majetkových účastí státu v obchodních korporacích. *Soukromé právo*. Praha: Wolters Kluwer. 2016, č. 9. ISSN 2533-4239.

ŠTANCL, Michal. Sřet zákonného předkupního práva s komplexností právního řádu a právního života. *Soukromé právo*. Praha: Wolters Kluwer. 2017, č. 9. ISSN 2533-4239.

ŠTANCL, Michal. Teorie dělené subjektivity státu ve světle judikatury. *Soukromé právo*. Praha: Wolters Kluwer. 2019, č. 1. ISSN 2533-4239.

ŠTENGLOVÁ, Ivana. *Zákon o obchodních korporacích: komentář*. 2. vydání 2017. V Praze: C.H. Beck, 2017. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-540-4.

ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef, a kol. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-370-8.

TYŠEROVÁ, Dagmar, Petr VÁCHA a Miloslav KILIÁN. *Hospodaření a nakládání se státním majetkem*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-737-8.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-272-1.

ŽÁČEK, Lukáš. *Pluralita subjektů vlastnictví - obecné otázky* [online]. 2016 [cit. 2019-06-06]. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/144229>. Vedoucí práce Michaela Hendrychová.

NAVARA, David. *Nehmotné statky a nehmotná věc v právním smyslu – vnitrostátní diskurs* [online]. 2017 [cit. 2019-06-06]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/rp35h/>. Vedoucí práce Pavel Koukal.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Brožura Mapa administrativních budov státu [online], Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.uzsvm.cz/aktuality-1325-0-85/mapa-administrativnich-budov-statu-131327/>

BOBEK, Michal. Výzkum v právu: reklama na Nike anebo kvantová fyzika? [online] *Jurisprudence*, 2016, 6, str. 3-10. ISSN: 1802-3843. [cit 9. 6. 2019] Dostupné z: <http://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/vydani/6-2016>

BUUS, Tomáš. Problémy s vymezením „obvyklé ceny“ [online], *Bulletin Advokacie* [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/problemy-s-vymezenim-obvykle-ceny>

DIAMO, státní podnik, Stráž pod Ralskem [online], *Profil podniku* [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.diamo.cz/cs/profil-podniku>

Hospodaření s majetkem státu v portfoliu ÚZSVM, Informační materiál pro obce a kraje [online], Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.uzsvm.cz/aktualita/uzsvm-informuje-obce-a-kraje-o-moznostech-ziskani-nepotrebneho-statniho-majetku-136142-1680-1-85/>

Internetová jazyková příručka, *hesla: hospodařit, nakládat* [online], Ústav pro jazyk český Akademie věd České republiky [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <http://prirucka.ujc.cas.cz>

KOPECKÝ, Josef. NKÚ bude moci kontrolovat i firmy ovládané státem, ČEZ dostal výjimku [online], *iDnes.cz*, dne 7. prosince 2012 [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: .

https://www.idnes.cz/ekonomika/podniky/nku-bude-moci-kontrolovat-i-kraje-a-statni-firmy-vez-dostal-vyjimku.A121207_125210_domaci_kop

Metodický materiál pro organizační složky státu a vybrané státní organizace, Č.j.: MF-1341/2018/72-15 ze dne 30.4.2018 „*některé zásady pro nakládání s hmotnými nemovitými věcmi ve vlastnictví státu ve prospěch územních samosprávních celků, dobrovolných svazků obcí a příspěvkových organizací územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí formou bezúplatného převodu vlastnictví a přímého prodeje*“ [online], Ministerstvo financí [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.uzsvm.cz/informace-krajum-a-obcim-334-0-85/>

Metodický návod k aplikaci zákona o registru smluv, Č.j. MV-37683-1/EG-2018 [online], Ministerstvo vnitra [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/registr-smluv.aspx?q=Y2hudW09OQ%3D%3D>

POSPÍŠIL, Vojtěch. Konec konstrukce dělené subjektivity státu? [online], epravo.cz [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/konec-konstrukce-delene-subjektivty-statu-106966.html>

Praha chce pomocí novely zákona zajistit, aby obce mohly využít předkupního práva na nemovité věci na jejich území [online], Hl. město Praha [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/praha_chce_po_moci_novely_zakona_zajistit.html

Rozhodnutí Ministra kultury č. 2/2018 [online], *Zřizovací listina Památníku Lidice* [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: http://www.lidice-memorial.cz/fileadmin/user_upload/doku/zrizovaci_listina/zrizovaci_listina_2018.pdf

Rozhodnutí Ministra kultury č. 9/2018 [online], *Statut Národní galerie v Praze v úplném znění* [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: https://www.ngprague.cz/userfiles/files/statut-ng_2018_05_25.pdf

Rozhodnutí Ministryně kultury č. 29/2012 [online], *Zřizovací listina Národního divadla* [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.narodni-divadlo.cz/uploads/assets/statut-nd-novela06032013.pdf>

Statut č.j. 16703/2008-10000 ve znění změn č.j. 68687/2012-MZE-12142 č.j. 217567/2012-MZe-12142 [online], Budějovický Budvar, národní podnik [cit. 9.6.2019] Dostupné z: <https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik>

Statut Státního fondu kinematografie [online], [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://fondkinematografie.cz/assets/media/files/Honza/Zmena%20Statutu%20Státn%C3%A4Dho%20fondu%20kinematografie%20ze%20dne%203.%20května%202017.pdf>

Statut Vládní dislokační komise a regionálních dislokačních komisí [online], Úřad vlády České republiky [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/vdk/Statut-VDK-a-RDK.pdf>

Ústavní soud zrušil tzv. druhou restituční tečku [online], Ústavní soud [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zrusil-tzv-druhou-restitucni-tecku/>

Zpráva o účetních výkazech za českou republiku za rok 2017 [online], Ministerstvo financí [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/ucetnictvi-a-ucetnictvi-statu/ucetni-reforma-verejnych-financi-ucetnic/ucetni-vykaznictvi-statu/ucetni-vykazy-za-ceskou-republiku>

3. Seznam použitých právních předpisů

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 88/1988 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizu), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/1990 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 308/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku), ve znění pozdějších předpisů, a některé další související zákony.

Zákon č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 500/1990 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou a o doplnění zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 148/1949 Sb., o Národní galerii v Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 81/1958 Sb., o správě národního majetku.

Nařízení vlády č. 41/2017 Sb., o údajích centrálního registru administrativních budov.

Vyhláška Ministerstva financí č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu.

Vyhláška federálního ministerstva financí č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem.

Vyhláška federálního ministerstva financí č. 61/1986 Sb., o prozatímní správě národního majetku.

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl.ÚS 21/96.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 4. 2009, sp. zn. 29 Cdo 3276/2008.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2016, sp. zn. 26 Cdo 3075/2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 5. 2018, sp. zn. 25 Cdo 5551/2017.

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 2001, sp. zn. 26 Cdo 1478/2000.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2009, sp. zn. 31 Cdo 3767/2009.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 312/2005.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 33 Cdo 181/2011.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 7. 2016, sp. zn. 29 Cdo 4473/2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 31 Cdo 2764/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, sp. zn. 7 As 95/2015.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 12. 2011, sp. zn. 28 Cdo 349/2010.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. 30 Cdo 2594/2016.
Usnesení Nejvyššího soud ze dne 24. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 727/2014.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2577/2016.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 8. 2017, sp. zn. 30 Cdo 2582/2017.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 4904/2016.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. 25 Cdo 3495/2012.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. 28 Cdo 1980/2009.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 134/05.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 380/97.
Nález Ústavního soudu ze dne 3. 10. 2001, sp. zn. II. ÚS 93/99.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 9. 2004, sp. zn. 25 Cdo 1971/2003.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2009, sp. zn. 30 Cdo 4863/2008.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. 25 Cdo 2222/2002.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 12. 2014, sp. zn. 21 Cdo 1774/2013.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3643/2015.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2000, sp. zn. 25 Cdo 2581/98.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2012, sp. zn. 28 Cdo 685/2011.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. 29 Cdo 1259/2009.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. 29 Odo 215/2002.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2013, sp. zn. 23 Cdo 3072/2010.
Nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07.
Nález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 2166/10.
Nález Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. II. ÚS 2326/07.
Nález Ústavního soudu ze dne 4. 12. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/94.
Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. 28 Cdo 657/2015.
Nález Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 29 Cdo 2531/2008.
Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94.

5. Seznam ostatních zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

Důvodová zpráva k zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

Důvodová zpráva k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

Důvodová zpráva k zákonu č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

Důvodová zpráva k zákonu č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi). In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

Důvodová zpráva k zákonu č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

Pozměňovací návrh č. 2927 ke Sněmovnímu tisku 460/0, Novela z. o majetku České republiky, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VII. volební období [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=460>

Sněmovní tisk 229/0, Novela ústav. z. - Ústava ČR, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=229&CT1=0>

Sněmovní tisk 230/0, Novela z. o Nejvyšším kontrolním úřadu, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=230&CT1=0>

Sněmovní tisk 360/0, Novela z. o Nejvyšším kontrolním úřadu, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=360&CT1=0>

Sněmovní tisk 406/0, Novela z. o majetku České republiky, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=406&CT1=0>

Sněmovní tisk 69/0, Novela z. o majetku České republiky, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období [cit. 9.6.2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=69&CT1=0>

Název disertační práce v českém jazyce, abstrakt v českém jazyce a tři klíčová slova v českém jazyce

Název: Nakládání s majetkem státu

Abstrakt: Stát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu. Je ovšem zcela zvláštní právnickou osobou, má dvojakou povahu, v jejímž důsledku se v právním styku pravidelně ocitá na pomezí práva soukromého a veřejného. Ve svém soukromoprávním jednání přitom stát není omezen principem legality. Může činit, stejně jako od něho odlišné právnické a fyzické osoby, i to, co mu není zákonem výslovně dovoleno. Na rozdíl od jiných právnických a fyzických osob však stát nemůže naplno využít principu autonomie vůle. Jeho jednání, jakkoliv není omezeno na to, co zákon dovolí, je předurčeno zřetelně danými mezemi. Tyto meze jsou představovány omezujícími ustanoveními, která korigují počínání samotných konkrétních organizačních složek státu a státních organizací tak, aby bylo dosaženo cíle právní úpravy, kterým je veřejný zájem na tom, aby se státním majetkem bylo nakládáno šetrně a aby hospodaření státu nebylo pro stát nevýhodné. Předmětem této práce je zkoumání jednotlivých prvků majetkoprávních vztahů státu, na něž jsou zaměřeny jednotlivé části práce. Nejdůležitějším subjektem majetkoprávních vztahů státu je sám stát. Na ten ovšem v soukromoprávním styku nelze nahlížet jako na kompaktní a vnitřně splývající celek. Naopak zcela zásadní je jeho vnitřní členění. Projevy vnitřního členění státu na jeho majetkoprávní vztahy nazýváme teorií dělené subjektivitě státu, jež je v této práci zkoumána a analyzována na podkladě dosavadní soudní judikatury. Práce se dále věnuje pojmu majetek státu jakožto předmětu zkoumaných právních vztahů. Majetek státu je v práci jednak definován, jednak je kladen důraz na jeho kategorizaci. Při pohledu na různé druhy majetku státu zároveň vynikne roztržitost příslušné právní úpravy. Cílem práce je tak mimo jiné zasadit obecnou právní úpravu a nejdůležitější zvláštní úpravy do ucelenějšího kontextu. Na to navazuje zkoumání obsahu majetkoprávních vztahů státu s akcentem na vymezení základních principů hospodaření a nakládání s majetkem státu. Přičemž je dále poukazováno na projevy dotčených základních principů na konkrétní majetkové dispozice státu. Nezbytným doplňkem k analýze primárních majetkových vztahů je zkoumání vztahů, které někdy bývají označovány jako sekundární, tj. vztahů odpovědnostních, a s nimi úzce související zkoumání kontroly hospodaření a nakládání s majetkem státu.

Tři klíčová slova: majetek státu, dělená subjektivita státu, nakládání s majetkem.

Název disertační práce v anglickém jazyce, abstrakt v anglickém jazyce a tři klíčová slova v anglickém jazyce

Title: Legal aspects of state property management

Abstract: When acting in the field of private law, State has the quality of a legal entity. However, State is a legal entity of its own kind. It has an immanent double nature and consequently it doesn't cease to stand on the border of private and public law. The principle of legality doesn't apply to State as a private law actor, which means that it can do even what is not explicitly permitted by the law. On the other hand, State cannot fully exploit autonomy of its will because its legal actions are rigorously predestined by the rules setting clear limits to it. Those limits in form of restrictive dispositions are addressed directly to organizational units of the state and state organizations and their purpose is to ensure efficient and economical management of state property as it is in the public interest. This dissertation aims to analyse the individual elements of property relations of the State. The most important subject in those relations is State itself. Nevertheless State cannot be regarded as one compact and confluent unity. On the contrary, its internal structure is crucial. The effects of internal structure of the State on the property relations form the so-called Theory of divided legal personality of the State, which is closely analysed in the perspective of existing case law. This work also deals with the concept of state property. State property is defined and then categorised accordingly to actual legislation, which is strongly fragmented. Therefore, the partial aim of this work is to put the general and the most significant special legislation into one context. The analysis of the property relation's content follows in the subsequent part with the emphasis on formulation of fundamental principles of state property management. These principles have obvious direct impact on specific disposals with state property, as are shown in this work. Not only primary relations, but also so-called secondary ones are further analysed, which means that the last part of the dissertation is devoted to legal liability of various subjects regarding state property and to existing control mechanisms.

Three key words: state property, divided legal personality, disposal of property