

NĚKOLIK POZNÁMEK K PRÁVNÍ ÚPRAVĚ HOSPODAŘENÍ CELKŮ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

JAN JANEČEK

Krajský úřad Královéhradeckého kraje, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Příspěvek se zabývá otázkou právní úpravy hospodaření celků územní samosprávy s jejich majetkem. Upozorňuje příkladmo na nesystémové rozdílnosti v právní úpravě daných otázek u obcí, krajů a hlavního města Praha. Přitom je podávám stručný výklad vybraných veřejnoprávních institutů tzv. zprostředkovaného výkonu vlastnických práv samosprávných celků.

Klíčová slova v rodném jazyce

Celky územní samosprávy, majetek, právní úprava, hospodaření.

Abstract

This article deals with problematic of legal regulation of territorial self-governmental unit property management. It points out non-systematic differences occurring in legal regulation of the above mentioned questions concerning municipalities, self-governmental regions and capital city of Prague. Brief explanation of chosen public-legal institutes of so called intermediated performance of ownership rights of territorial self-governmental units.

Key words

Territorial self-governmental units, property, legal regulation, management.

Otázky právní úpravy hospodaření celků územní samosprávy s jejich majetkem, zdá se, stojí na okraji pozornosti nejen odborné veřejnosti, ale i samotného zákonodárce. Právě asi nedostatkem pozornosti posledně jmenovaného lze vysvětlit to, že i při poměrné spornosti právní regulace sledovaných otázek můžeme v dotčených právních předpisech nalézt poměrně velké množství „ne zcela šťastně“ formulovaných ustanovení. Navíc pak, zdá se, v mnoha případech neodůvodněně a nedůvodně, zákonodárce zavádí rozdílnou úpravu hospodaření s majetkem celků územní samosprávy pro obce, kraje a hlavní město Prahu, k čemuž se již před časem vyjadřoval např. Havlan¹.

V obecné rovině lze k právní úpravě hospodaření celků územní samosprávy v krátkosti poznamenat asi tolik, že je založena na obecných předpisech „soukromého práva“, především tedy občanského a obchodního². Vycházeno je přitom z toho, že celky územní samosprávy jsou především právními osobami „se vším všudy“, a jako takové mohou vstupovat v zásadě do všech majetkoprávních vztahů. K obecné úpravě přistupuje zvláštní, která do značné míry reaguje na charakter celků územní samosprávy, jejich funkce a poslání a dotváří tak jejich postavení v majetkoprávních vztazích. Podstatou oné zvláštní úpravy pak jsou především různá omezení a další pravidla realizace jednotlivých úkonů, resp. obecná pravidla

¹ Havlan, P.: K úskalím zákonné úpravy majetku územních samosprávných celků. *Právní rozhledy : časopis pro všechna právní odvětví*, Praha : C. H. Beck, Roč. 11, č. 7, od s. 356-360, 5 s. ISSN 1210-6410. 2003.

² Havlan, P. a kol.: *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Linde, 2008. 320 s. ISBN 978-80-7201-708-9.

vymezuující „směry“, kterými by se hospodaření s majetkem celků územní samosprávy mělo ubírat. Konkrétně se pak jedná především o „majetková“ ustanovení zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze a dále o některá ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

V následujícím textu chci v krátkosti upozornit na některá z oněch „ne zcela šťastně“ formulovaných ustanovení oné zvláštní úpravy hospodaření celků územní samosprávy s jejich majetkem a tam, kde to bude vhodné poukázat na problémy, které s sebou pro veřejnoprávní praxi přináší.

První případ, který si zaslouží pozornost, souvisí se specifickými způsoby výkonu vlastnického a jiných majetkových práv celků územní samosprávy, o kterých můžeme souhrnně hovořit jako o zprostředkovaném výkonu. Konkrétně jde o to, že shora zmiňované právní předpisy, o kterých v souvislosti s otázkami hospodaření celků územní samosprávy bylo v tomto textu pojednáno jako o „zvláštních“ (ve vztahu k předpisům práva občanského a obchodního), tj. zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze a tzv. malá rozpočtová pravidla připouštění, aby vlastnická a jiná majetková práva obcí, krajů resp. hlavního města Prahy byla vykonávána subjekty či organizačními útvary odlišnými od nositelů těchto práv (obcí, krajů a hlavního města Prahy). Naposledy zmiňované předpisy pak upravují 4 odlišné (někdy i zcela zásadně) instituty diskutovaného „zprostředkovaného výkonu“ vlastnických a jiných majetkových práv celků územní samosprávy, přičemž jsou 3 z nich shodně označovány jako „správa“, což samo o sobě lze považovat za přinejmenším nevhodné z legislativně technického hlediska. Problémových momentů (a to i podstatně závažnějších) je však možné v případě čtvera případů zprostředkovaného výkonu majetkových práv nalézt mnohem více. O co konkrétně jde?

Prvním případem „správy“ je správa ve smyslu ustanovení § 26 písm. e) RPÚR. Tou zákonodárce označuje de facto rozsah „oprávnění a povinností“ organizační složky celku územní samosprávy k určité části majetku jejího zřizovatele, který jí byl svěřen, aby jej užívala pro účely, pro které byla zřízena, „a v rámci vymezené pravomoci o něj pečovala.“ Jde tedy o svého druhu souhrnné označení organizačního (nikoliv právního) vztahu organizační složky celku územní samosprávy, tedy jednotky organizačního charakteru bez právní subjektivity (non subjektu) k části majetku jejího zřizovatele. Organizační složka nemá právní subjektivitu, není účetní jednotkou a vystupuje-li v právních vztazích, tak vždy jménem a na účet svého zřizovatele. Z povahy věci není možné o právě rozebíraném případě „správy“ uvažovat jako o právu svého druhu, protože takové právo by jednoduše nemělo komu svědčit (organizační složka nemá právní subjektivitu). Lze uzavřít zatím s tím, že se jedná, jak už bylo shora konstatováno, o souhrnné označení „oprávnění a povinností“ tvořících organizační vztah mezi organizační složkou a částí majetku jejího zřizovatele, k němuž zřizovatel vykonává svá vlastnická a jiná majetková práva organizačně zprostředkovaně.

Zásadně rozdílný obsah má pak pojem „správy“, o kterém malá rozpočtová pravidla hovoří hned v následujícím paragrafu (!), konkrétně v ustanovení § 27 odst. 2 písm. e) RPÚR. Zarážející je už samotný fakt, že je v rámci jednoho právního předpisu užíván jeden výraz pro označení dvou zásadně rozlišných institutů. Správou ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 písm. e) RPÚR zákonodárce totiž chápe svého druhu právo příspěvkové organizace celku územní

samosprávy³, na základě něhož tento právní subjekt svého druhu vykonává část (mnohdy i podstatnou) vlastnických a jiných majetkových práv svého zřizovatele (celku územní samosprávy) k části majetku zřizovatele, který jí byl jím vymezen. V daném případě tedy uvažujeme o právně zprostředkovaném výkonu majetkových práv, kdy příspěvková organizace je právní osobou jednající v právních vztazích vlastním jménem a na vlastní účet. Hovoříme-li o správě v souvislosti s příspěvkovými organizacemi celků územní samosprávy, je nutné upozornit také na to, že obsah „správy“ je do značné míry závislý na vůli zřizovatele příspěvkové organizace a může se tak případ od případu i podstatně lišit. Nediskusí není ani to, výkon jakých majetkových práv může být příspěvkové organizace vlastně jejím zřizovatelem (prostřednictvím jejich vymezení ve zřizovací listině) svěřen. Na první pohled by se mohlo zdát, alespoň pokud budeme hodnotit úpravu danou malými rozpočtovými pravidly, že při vymezování majetkových práv, jejichž výkon má být realizován příspěvkovou organizací není v zásadě její zřizovatel ničím omezen, tedy že příspěvková organizace může v zásadě vykonávat jakákoli majetková práva obce, kraje či hlavního města Prahy. Malá rozpočtová pravidla žádná výslovná omezení nekladou a přihlédneme-li při jejich výkladu k dikci ustanovení § 38 odst. 2, které souvisí s dalším případem z oněch 4 druhů „zprostředkovaného výkonu majetkových práv“ (nikoliv nepodobného „správy“ příspěvkových organizací) – tentokrát s tzv. vkládáním majetku do hospodaření dobrovolných svazků obcí – a podle kterého „majetková práva k vlastnímu majetku obcí, která jsou vyhrazena obecnímu zastupitelstvu, nelze převést na orgány svazku obcí“, tak i z absence podobné úpravy směrem k vymezování majetkových práv tvořících obsah „správy“ u příspěvkových organizací by se dalo dovozovat, že skutečně žádná omezení pro zřizovatele kladena nejsou. Věc není však tak jednoduchá, jak by se mohlo zdát. Všechny tři zákony o celcích územní samosprávy totiž výslovně normují, že o určitých majetkoprávních úkonech jsou oprávněny rozhodovat výhradně jen některé z jejich orgánů (především zastupitelstvo a rada – tzv. vyhrazená působnost). Vykládáme-li pak příslušné pasáže malých rozpočtových pravidel v kontextu se zákony o celcích územní samosprávy, musíme dojít k závěru, že ve zřizovací listině mohou být příspěvkovým organizacím vymezena jen taková majetková práva jejich zřizovatelů, která nespádají do tzv. vyhrazené působnosti některých z jejich orgánů, neboť o nich mohou rozhodovat právě jen tyto orgány a nikdo jiný. Ve světle tohoto výkladového závěru se pak na druhou stranu může zdát poněkud nadbytečným a snad i matoucím shora citované ustanovení § 38 odst. 2 RPÚR, neboť vzhledem k úpravě zákona o obcích by svěřený výkon majetkových práv obce dobrovolnému svazku obcí mohlo být stejně realizováno jen v rozsahu tzv. nevyhrazených působností. V případě dobrovolných svazků obcí a jim do hospodaření členskými obcemi vloženého majetku a k němu vymezovaných majetkových práv však musíme dále zohlednit vztah zákona o obcích a malých rozpočtových pravidel, kdy posléze jmenovaný předpis lze, pokud jde o úpravu postavení dobrovolných svazků obcí považovat za zvláštní k prvně jmenovanému. Z toho pak vyplývá také jeho aplikační přednost a z ní závěr, že dobrovolné svazky obcí, na rozdíl od příspěvkových organizací, mohou vykonávat i taková majetková práva obcí, která spadají do tzv. vyhrazené působnosti rady obce (viz § 102 odst. 2 OZř). Prakticky ovšem, s ohledem na obsah tzv. vyhrazených pravomocí rady obce a především její možnost „svěřit“ příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce jinak, než formou vymezení těchto práv ve zřizovací listině [srov. § 102 odst. 2

³ K tomu viz blíže také Janeček, J.: *Vztah příspěvkové organizace k majetku obce (3)*, Moderní obec, Praha: ECONOMIA, a. s., roč. XII, č. 6, 2006, od s. 46, 1 s., ISSN 1211-0507, Janeček, J.: *Vztah příspěvkové organizace k majetku obce (2)*, Moderní obec, Praha: ECONOMIA, a. s., roč. XII, č. 5, 2006, od s. 50, 1 s., ISSN 1211-0507 a Janeček, J.: *Vztah příspěvkové organizace k majetku obce (1)*, Moderní obec, Praha: ECONOMIA, a. s., roč. XII, č. 4, 2006, od s. 49-50, 2 s., ISSN 1211-0507.

písm. m) OZř], může obec dosáhnout toho, že její příspěvková organizace bude vykonávat majetková práva obce ve stejném rozsahu, jako dobrovolný svazek obcí. Podobně tak může učinit i hlavní město Praha. V jeho případě totiž zákonodárce, na rozdíl od obcí a krajů, rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce neoznačil jako „vyhrazené“ (což je samo o sobě zajímavá a asi jen těžko rozumně zdůvodnitelná odchylka). S ohledem na shora konstatované pak lze shrnout, že příspěvkové organizace obcí a hlavního města Prahy mohou vykonávat majetková práva svých zřizovatelů v rozsahu shodném s rozsahem, v jakém dobrovolné svazky obcí mohou vykonávat majetková práva svých členských obcí k majetku, který jim byl jimi vložen do hospodaření (viz § 38 RPÚR). Zákonodárce v tomto případě dosáhl třemi různými způsoby (!) téhož výsledku. Dále pak lze učinit závěr, že příspěvkové organizace krajů nemohou, na rozdíl od příspěvkových organizací obcí a hlavního města Prahy nebo dobrovolných svazků obcí, jim do správy svěřený majetek svého zřizovatele samy pronajímat nebo vypůjčovat. Otázkou je, proč zákonodárce krajům neumožňuje, aby i jejich příspěvkové organizace mohly rozhodovat o tomto způsobu naložení s majetkem jejich zřizovatelů. Zdá se, že daná problematika není řešena příliš systémově.

Pro úplnost se sluší ke shora zmíněným dobrovolným svazkům obcí a jim vykonávaným majetkovým právům jejich členských obcí poznamenat tolik, že dobrovolné svazky obcí jsou sdruženími svého druhu, jejímiž členy mohou být výhradně obce. Z majetkového hlediska je pak zajímavé to, že tato sdružení hospodaří s majetkem „dvojího druhu“, a sice vlastním, tj. majetkem v jejich vlastnictví, „který získaly svou vlastní činností“, a dále s majetkem (jak bylo již shora poznamenáno), který „do jejich hospodaření vložily“ členské obce. Posléze uvedený zůstává pak ve vlastnictví obcí, které pak také určují rozsah majetkových práv, která k tomuto majetku dobrovolné svazky obcí mohou vykonávat (podrobněji viz shora). Nedůslednost zákonodárce je možné sledovat i zde, když v ustanovení § 38 odst. 2 RPÚR nejprve hovoří o „přenášení“ majetkových práv na orgány svazku obcí a následně v tom samém ustanovení pro stejný akt používá pojem „převod“.

Posledním z případů zprostředkovaného výkonu vlastnických a jiných majetkových práv celků územní samosprávy, konkrétně pak hlavního města Prahy je „správa“ ve smyslu ustanovení § 19 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze. Svěřeným do správy je majetek hlavního města Prahy, „správcem“ je potom městská část. Ke svěření majetku dochází prostřednictvím statutu, tedy právním předpisem ve formě obecně závazné vyhlášky. Statutem je pak také městské části, jako právnické osobě, určen rozsah práv, která může ve vztahu k jí svěřenému majetku hlavního města Prahy vykonávat. Odejmutí svěřené věci ze správy je možné jen za zákonem stanovených podmínek (viz § 19 zákona o hlavním městě Praze), a to změnou statutu. I v případě poslední ze zmiňovaných „správ“ se projevuje nedůslednost (nepozornost) zákonodárce, když např. v ustanovení § 19 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze nejprve hovoří o „svěření věcí do správy“, následně o „svěřené správě majetku“, která může být odejmuta jen za určitých podmínek a následně v odstavci 2 opět o dalších možnostech (v návaznosti na předcházející odstavce) odnětí „svěřených věcí“.

Shora na jednom příkladu prezentovaný „řád“ právní úpravy zkoumaných otázek, domnívám se, nasvědčuje tomu, že problematika hospodaření celků územní samosprávy byla doposavad zákonodárcem vnímána pravděpodobně jako ne příliš podstatná. Bohužel, při zohlednění současného vývoje se nezdá, že by tomu v blízkém budoucnu mělo být jinak, o čemž přesvědčuje např. návrh novely zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů projednávaný Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky jako sněmovní tisk č. 542/2008.

Literatura:

- Havlan, P.: K úskalím zákonné úpravy majetku územních samosprávných celků, *Právní rozhledy : časopis pro všechna právní odvětví*, Praha : C. H. Beck, roč. 11, č. 7, od s. 356-360, 5 s. ISSN 1210-6410. 2003.
- Havlan, P. a kol.: *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání, Praha : Linde, 2008. 320 s. ISBN 978-80-7201-708-9.
- Janeček, J.: *Vztah příspěvkové organizace k majetku obce (3)*, Moderní obec, Praha: ECONOMIA, a. s., roč. XII, č. 6, 2006, od s. 46, 1 s., ISSN 1211-0507.
- Janeček, J.: *Vztah příspěvkové organizace k majetku obce (2)*, Moderní obec, Praha: ECONOMIA, a. s., roč. XII, č. 5, 2006, od s. 50, 1 s., ISSN 1211-0507.
- Janeček, J.: *Vztah příspěvkové organizace k majetku obce (1)*, Moderní obec, Praha: ECONOMIA, a. s., roč. XII, č. 4, 2006, od s. 49-50, 2 s., ISSN 1211-0507.

Kontaktní údaje na autora – email:

ja.janecek@kr-kralovehradecky.cz