

## **PARTICIPACE VYBRANÝCH SUBJEKTŮ ZÁJMOVÉ SAMOSPRÁVY NA SPRÁVĚ VEŘEJNÉHO MAJETKU**

DAGMAR STREJČKOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

### **Abstract in original language**

Článek se zabývá hospodařením vybraných subjektů zájmové samosprávy s veřejným majetkem. Po vymezení veřejného majetku, právní úpravy a postavení univerzit a profesních komor jako veřejnoprávních korporací, které vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu, je pozornost věnována zejména některým majetkoprávním specifikům hospodaření s veřejným majetkem. Ačkoliv by těžiště právní úpravy hospodaření s majetkem vybraných subjektů zájmové samosprávy mělo spočívat ve vnitřních předpisech, normotvorba je v této oblasti značně nedostatečná.

### **Key words in original language**

Veřejný majetek, zájmová samospráva, profesní komory, vysoká škola, veřejnoprávní korporace.

### **Abstract**

The paper deals with public property management of selected persons of self-governing interest groups. Attention will be given to the specification of public property, legislation and legal status of universities and several professional chambers that own property and manage their own budget, and to specifics of legislation in the area of assets. Although the focus of regulation of property management of selected persons of the self-governing interest groups should lie in the internal regulations, lawmaking in this area remains insufficient.

### **Key words**

Public property, self-governance of an interest group, professional chambers, university, public corporation.

## **1. ÚVOD**

Pojem samosprávy je již delší dobu předmětem zájmu právních i správních teoretiků. Tento pojem je v právní nauce obvykle definován různým způsobem, který s sebou většinou přináší členění na samosprávu územní, zájmovou a ostatní. Těmto složkám však není věnována srovnatelná pozornost v odborné literatuře. Stále významně převažuje pozornost soustředěná na územní samosprávu vykonávanou územními samosprávnými celky. Příspěvky, které se zabývají samosprávou zájmovou, mají v současné

době spíše fragmentární podobu. Ačkoliv tato situace odpovídá obecně širšímu dosahu a relevanci územní samosprávy, máme zato, že rovněž samospráva vykonávaná jinými subjekty než obcemi a kraji tvoří zajímavou a nikoliv zanedbatelnou oblast uplatňování veřejné správy.<sup>1</sup>

Příspěvek se zabývá nejen stručným vymezením subjektů, které vykonávají zájmovou samosprávu, ale rovněž otázkám hospodaření a nakládání s jejich majetkem. Pro úplnost je stručně charakterizován rovněž veřejný majetek a veřejné vlastnictví.

## 2. VEŘEJNÉ VLASTNICTVÍ A VEŘEJNÝ MAJETEK

Předmětem tohoto článku je hospodaření s majetkem subjektů zájmové samosprávy, které vystupují jako veřejnoprávní korporace. Vzhledem k tomu, že tyto subjekty hospodaří s veřejným majetkem, je nezbytné tento pojem blíže vymežit.

Veřejným vlastnictvím obecně chápeme vlastnictví subjektů veřejné povahy. Může se jednat o stát, územní samosprávný celek, subjekt zájmové samosprávy, jinou veřejnoprávní korporaci aj. P. Havlan tento subjekt veřejné správy označuje jako právnickou osobu veřejného práva, resp. obecně „veřejný subjekt“.<sup>2</sup> Předmětem veřejného vlastnictví je věc určená k veřejným účelům. I u veřejného vlastnictví je však nutné zmínit podstatný předpoklad, kterým je to, zda příslušný subjekt má postavení vlastnický způsobilé právnické osoby a dále samozřejmě předpoklad toho, že sama věc může být předmětem vlastnického práva.<sup>3</sup>

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, neobsahuje, vyjma ustanovení čl. 101 odst. 3,<sup>4</sup> o vlastnictví veřejných subjektů výslovnou zmínku. Majetkoprávní problematiku se v rámci ústavního pořádku týká pouze ustanovení čl. 11 Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Ve vztahu k veřejnému majetku vystupuje jeho odstavec druhý, dle kterého „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; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo

---

<sup>1</sup> Sládeček, V.: O (neúzemní) samosprávě. In Jirásková, V., Suchánek, R. (eds.). Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám, Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 522, ISBN 80-7201-487-0.

<sup>2</sup> Blíže viz Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 28-43, ISBN 978-80-7179-617-6.

<sup>3</sup> Havlan, P.: Veřejný majetek, Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 10, ISBN 978-80-210-4742-6.

<sup>4</sup> Ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky uvádí však pouze možnost územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Zmínka o hospodaření s majetkem státu je uvedena pouze v souvislosti s kontrolní činností Nejvyššího kontrolního úřadu v čl. 97 odst. 1.

*právníckých osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.*<sup>5</sup> Ačkoliv dikce ustanovení před středníkem neuznává možnosti zákona stanovit, ale přímo uvádí, že „zákone stanoví“, byla právní úprava, která by se dala shora citovanému ustanovení podřadit, přijata jen v několika málo případech.<sup>6</sup> V této souvislosti lze zmínit např. zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších změn a doplňků, dle kterého vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát, vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí (ustanovení § 9 odst. 1 cit. zákona). Dále je to např. zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který v ustanovení § 31 odst. 1 uvádí, že majetek na území vojenského újezdu, s výjimkou majetku tam vneseného, smí být jen ve vlastnictví státu. Připomenout je možné i ustanovení § 5 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) ve znění pozdějších změn a doplňků, podle kterého je výhradním vlastnictvím státu nerostné bohatství, resp. ložiska vyhrazených nerostů. Je však třeba zdůraznit, že zákon, který by naplňoval výslovný předpoklad zmíněné ústavní úpravy, doposud vydán nebyl.<sup>7</sup> Dle P. Havlana je příčinou tohoto zjevně nekonceptního stavu ode dne 1. ledna 1993 chybějící ústavní úprava výhradního, obligatorního vlastnictví státu, popřípadě jiných veřejných subjektů. Současně poukazuje na tu skutečnost, že ačkoliv se připouští jistá legitimita názoru, že výhrada vlastnictví státu (ale i jiných veřejných subjektů) není do budoucna nutná,<sup>8</sup> lze předpokládat, že právní realita bude nakonec jiná a dojde k přijetí politicko-legislativního rozhodnutí vyhradit státu (popřípadě dalším veřejným subjektům) vlastnictví k určitým věcem.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> V této souvislosti je rovněž vhodné poukázat na ustanovení § 125 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších změn a doplňků, podle kterého „zvláštní zákon stanoví, které věci mohou být předmětem vlastnictví pouze státu nebo určených právníckých osob.“

<sup>6</sup> Havlan, P.: Veřejný majetek, Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 13-14, ISBN 978-80-210-4742-6.

Podobně srov. Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 129-130, ISBN 978-80-7179-617-6.

<sup>7</sup> Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 130-131, ISBN 978-80-7179-617-6.

<sup>8</sup> Poukazuje se zejména na to, že veřejný zájem lze prosadit a ochránit efektivně i jiným způsobem.

<sup>9</sup> Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 131, ISBN 978-80-7179-617-6.

### **3. SUBJEKTY ZÁJMOVÉ SAMOSPRÁVY**

Zájmová samospráva je součástí veřejné správy. Tento typ samosprávy byl v minulosti představován různými komorami a společenstvy. V současné době se zájmová samospráva stále koncipuje a ve veřejné správě zastává důležité místo.<sup>10</sup> V literatuře se lze setkat s označením tohoto typu samosprávných subjektů jako samosprávou zájmovou a profesní, přičemž používání těchto pojmů je nejednotné. Někteří autoři vnímají profesní samosprávu jako samosprávu profesních komor a zájmovou samosprávu, která tvoří širší pojem. Zahrnuje rovněž samosprávu vysokoškolskou. Výstižnou charakteristikou by mohlo být vymezení negativní, při kterém by tento typ samosprávných subjektů mohl být označen jako samospráva neúzemní.

Lze rovněž dovodit specifické rysy, které zájmovou samosprávu odlišují od samosprávy územní. Jedná se jednak o jistou „exkluzivitu osobního substrátu“ zájmové korporace, jakož i o skutečnost, že členství v zájmové korporaci předpokládá volní jednání uchazeče, tedy určitý formální akt, kterým zájemce žádá o udělení členství. Na rozdíl od tohoto aspektu členství v územní korporaci vzniká bez dalšího na základě naplnění zákonem stanovených podmínek. Další podstatnou odlišností jsou některé další předpoklady nezbytné k získání členství v zájmové korporaci, jako je např. získání určitého vzdělání, vykonání profesních zkoušek nebo absolvování předepsané praxe. Na rozdíl od této podmínky se členem územní samosprávy může stát každý státní občan. Členové komor jsou vázáni nejen právními předpisy, jež upravují činnost dané komory, ale rovněž tzv. stavovskými předpisy, vnitřními předpisy korporace. Neméně důležitým znakem je existence dohledu, resp. kontroly, orgánů komory nad kvalitou výkonu povolání. S tímto aspektem souvisí zejména možnost kárného potrestání za porušení právních nebo stavovských předpisů.<sup>11</sup>

Vzhledem k tomu, že tyto subjekty vykazují mocenský charakter a jedná se svou povahou o veřejné subjekty, lze tímto adjektivem označit rovněž majetek, se kterým hospodaří. V článku bude pozornost věnována zejména majetkoprávním otázkám profesních komor s povinným členstvím, které tvoří významné představitele zájmové samosprávy.

#### **3.1 PROFESNÍ KOMORY S POVINNÝM ČLENSTVÍM A JEJICH HOSPODAŘENÍ**

Profesní komory představují zákonem zřízené právnické osoby, které povinně sdružují osoby určitého povolání. Ačkoliv tyto autonomní

---

<sup>10</sup> Horzinková, E., Novotný, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 59, ISBN 978-80-7380-096-3.

<sup>11</sup> Sládeček, V.: *O (neúzemní) samosprávě*. In *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám*, Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 535, ISBN 80-7201-487-0.

samosprávné subjekty nemají ústavní zakotvení, každá profesní komora má svůj zákon, na jehož základě byla zřízena. Vedle těchto „základních“ zákonů je činnost profesních komor upravena i dalšími právními předpisy a zejména jejich předpisy vnitřními, které vznikají v rámci jejich autonomní normotvorby.

Charakteristiku profesních komor s povinným členstvím přinesl judikát Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01, následovně: „... jde o problematiku týkající se tzv. zájmové samosprávy, konkrétně profesních komor s povinným členstvím, sdružujících samostatně výdělečně fyzické osoby v určitých povoláních, kde je dán silný veřejný zájem na jejich řádném výkonu. Tyto komory jsou právními osobami veřejného práva, zřizované zákonem, vybavené oprávněním vydávat různé vnitřní předpisy pro komoru a její členy, kteří se jim musí s ohledem na povinné členství podříditi. Komora tak nad těmito členy – příslušníky určitého profesního stavu – vykonává určitá mocenská oprávnění, mezi něž typicky patří právě kárná pravomoc. Tato pravomoc však samozřejmě není bezbřehá, je regulována zákonem a proti rozhodnutí, které členu komory stanoví jakékoli povinnosti, musí být umožněno podat návrh na soudní přezkoumání.“ Profesní komory jsou dále rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, č.j. 1 As 21/2004-38, charakterizovány jako právnické osoby, jimž zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, a jsou tedy správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších změn a doplňků (dále jen „s. ř. s.“). Rozhodnutí komor o veřejných subjektivních právech a povinnostech jejich členů proto přezkoumávají soudy ve správním soudnictví v řízení o žalobách podle § 65 a násl. s. ř. s., a nikoliv obecné soudy v civilním řízení soudním. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 4. 2003, sp. zn. 28 Ca 152/2001, vymezuje profesní komoru jako veřejnoprávní korporaci vykonávající veřejnou správu a další činnosti. Vykonává-li veřejnou správu, může ji vykonávat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky). Povinnosti pak mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Neodpovídají-li předpisy profesních komor této zásadě, soud je zruší.

V současné době působí na území České republiky jedenáct profesních komor s povinným členstvím. Jedná se o Českou advokátní komoru (zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších změn a doplňků), Českou lékařskou komoru, Českou stomatologickou komoru, Českou lékárnickou komoru (zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších změn a doplňků), Komoru veterinárních lékařů České republiky (zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, ve znění pozdějších změn a doplňků), Českou komoru architektů, Českou komoru autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (zákon č. 360/1992

Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších změn a doplňků), Notářskou komoru České republiky (zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti /notářský řád/, ve znění pozdějších změn a doplňků), Komoru daňových poradců České republiky (zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, ve znění pozdějších změn a doplňků), Komoru patentových zástupců (zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších změn a doplňků), Komoru auditorů České republiky (zákon 93/2009 Sb., o auditorech a změně některých zákonů /zákon o auditorech/, ve znění pozdějších změn a doplňků) a Exekutorskou komoru České republiky (zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti /exekuční řád/, ve znění pozdějších změn a doplňků).

Subjekty zájmové samosprávy mají vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Všechny shora uvedené zákony obsahují určitá pravidla pro hospodaření té které komory, nicméně patrná je jejich značná obecnost, která si vyžaduje konkretizaci ve vnitřních předpisech. Tyto tzv. stavovské předpisy<sup>12</sup> podrobně upravují vnitřní otázky činnosti komory a jejich orgánů. Typickými vnitřními předpisy těchto komor jsou organizační řád, volební řád, kárný řád, zkušební řád apod. Organizační řád upravuje organizační otázky spojené s činností komory a jejich orgánů, které nejsou upraveny zákonem nebo jiným právním předpisem. Volební řád upravuje zejména volbu orgánů komory, volbu funkcionářů komory, případně volbu zástupců komory. Kárný (u některých komor disciplinární) řád upravuje činnost kárné komise, práva a povinnosti účastníků kárného řízení a úkony, které s kárným řízením bezprostředně souvisejí tak, aby byl zjištěn skutkový stav a aby bylo zjištěno správné rozhodnutí ve věci. Zkušební řád stanoví pravidla pro přípravné praxe koncipientů a odborné přípravy dalších pracovníků, upravuje postup a organizaci zkoušek (jako jsou např. notářské, advokátní, exekutorské), kvalifikačních zkoušek a jmenování členů zkušebních komisí.

Lze upozornit na srovnávací studii majetkoprávní charakteristiky, kterou provedli P. Havlan a H. Neumannová v roce 2006, přičemž na profesní komory nahlíželi především jako na subjekty vlastnického práva. Výsledky posouzení shora uvedených autorů dokazují, že ačkoliv by těžiště úpravy hospodaření s majetkem profesních komor mělo spočívat v jejich vnitřních předpisech, autonomní novotvorba komor v této oblasti je dosti nedostatečná.

---

<sup>12</sup> V literatuře se objevuje označení těchto předpisů také jako tzv. „statutární předpisy“. Srov. Horzinková, E., Novotný, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 62, ISBN 978-80-7380-096-3.

Výše uvedené zákony, kterými byly komory zřízeny, obsahují především vymezení organizace komor a postavení, pravomoc a působnost jednotlivých orgánů. Tyto orgány lze rozdělit na nejvyšší, výkonné, dozorčí a orgány, které rozhodují o disciplinárních deliktech členů komory. Označení nejvyšších orgánů komor není jednotné. Objevuje se valná hromada (Česká komora architektů, Komora daňových poradců ČR), sněm (Česká advokátní komora, Notářská komora ČR, Exekutorská komora ČR, Komora patentových zástupců ČR, Komora auditorů ČR, Komora veterinárních lékařů), sjezd delegátů (Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora) nebo shromáždění delegátů (Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě). Ve vztahu k majetku tyto orgány zpravidla schvalují zprávy o činnosti ostatních orgánů komory, schvalují hospodaření a rozpočet, zřizují fondy a schvalují pravidla jejich tvorby a používání, stanoví výši příspěvku a výši náhrady za ztrátu času spojenou s výkonem funkcí v orgánech. Výkonnými orgány komor jsou představenstvo (Komora veterinárních lékařů, Česká advokátní komora, Komora patentových zástupců ČR, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora, Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě), prezidium (Notářská komora ČR, Komora daňových poradců ČR, Exekutorská komora ČR) a výkonný výbor (Komora auditorů ČR). Těmto orgánům je obvykle svěřeno rozhodování o hospodaření s finančními prostředky komory a správa jejího majetku. Revizní komise (Komora veterinárních lékařů, Notářská komora ČR, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora, Exekutorská komora ČR), kontrolní rada (Česká advokátní komora, dozorčí rada (Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě) či dozorčí komise (Komora daňových poradců ČR, Komora auditorů ČR, Komora patentových zástupců ČR) jsou orgány dozorčími, které vykonávají obecně kontrolu činnosti komory, v jejímž rámci dochází i ke kontrole hospodaření s majetkem.

Zákony, jimiž byly komory zřízeny, obsahují pouze obecné vymezení jednotlivých orgánů. Pravidla pro hospodaření s majetkem profesních vyžadují konkretizaci ve vnitřních předpisech. Při analýze vnitřních předpisů, které komory vydávají, lze však konstatovat značnou rozdílnost. V následujícím textu je provedeno srovnání úpravy hospodaření s majetkem veřejných vysokých škol a dvou profesních komor – České advokátní komory a České lékařské komory.

#### **4. SROVNÁNÍ ÚPRAVY HOSPODAŘENÍ VEŘEJNÝCH VYSOKÝCH ŠKOL A VYBRANÝCH SUBJEKTŮ ZÁJMOVÉ SAMOSPRÁVY**

Veřejná vysoká škola je některými autory označována jako typická představitelka tzv. akademické samosprávy, a to zejména pro její samosprávné fungování, tedy relativně samostatnou, s odpovědností za

vlastní všestranný rozvoj spojenou činností, která současně respektuje veřejný zájem.<sup>13</sup> Veřejnou vysokou školu vymezuje zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen „zákon o vysokých školách“ nebo „ZVŠ“). Hospodaření veřejné vysoké školy a nakládání s majetkem v souladu se zvláštními předpisy je dle ustanovení § 6 odst. 1 písm. k) zákona o vysokých školách činností spadající do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy.

Majetek veřejné vysoké školy je v ZVŠ vymezen v ustanovení § 19, z čehož vyplývá rovněž vlastnická způsobilost veřejné vysoké školy. Dle tohoto ustanovení vlastní veřejná vysoká škola majetek potřebný k činnostem, pro které byla zřízena. Citované ustanovení rovněž obsahuje demonstrativní výčet toho, co může být majetkem veřejné vysoké školy. Jedná se o věci, byty a nebytové prostory, práva a jiné majetkové hodnoty. Majetek České lékařské komory tvoří finanční prostředky na bankovních účtech, finanční hotovost, hmotný a nehmotný majetek, pohledávky, závazky a fondy. Zatímco o nakládání s majetkem veřejné vysoké školy rozhoduje rektor nebo orgány nebo osoby, o nichž to stanoví statut veřejné vysoké školy, u Lékařské komory ČR je osobou oprávněnou k nakládání s jejím majetkem statutární zástupce komory, případně zástupci komory či členové představenstva pověřeni představenstvem a písemně k tomu zmocnění stávajícím zástupcem. Česká advokátní komora blíže nespecifikuje věci, které jsou jejím majetkem a rozhodování o nakládání s ním v rámci obvyklého hospodaření svěřuje předsedovi Komory. Předseda je oprávněn přenést pravomoc nakládat s majetkem Komory v rámci obvyklého hospodaření na tajemníka, popřípadě na jiného zaměstnance Komory. Představenstvo je oprávněno upravit nakládání s majetkem Komory v rámci obvyklého hospodaření odchylně.

---

<sup>13</sup> Havlan, P.: *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 221, ISBN 978-80-7179-617-6.

K pojmu „veřejný zájem“ srov. např.:

Průcha, P.: *Správní právo. Obecná část*, Brno: Masarykova univerzita v Brně a nakladatelství Doplněk, 2004, s. 52-53, ISBN 80-210-3350-9.

Hendrych, D. et al.: *Správní právo. Obecná část*, Praha: C. H. Beck, 2003, s. 86, ISBN 80-7179-671-9.

Hoetzal, J.: *Zájmy veřejné*. In Hoetzal, J., Weyr, F. et al.: *Slovník veřejného práva československého*, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 577–578.

Goulli, R.: *Veřejný zájem: pozitivní přístupy a stručné ekonomické teze*. In Malý, I. (ed.): *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 10–11, ISBN 80-210-2236-1.

Pomahač, R.: *Průvodce veřejnou správou*, Praha: ISV nakladatelství, 1999, s. 144, ISBN 80-85866-42-0.

Grospič, J.: *Stát a veřejný zájem v konstitucionalistice a ústavním právu*. In Jirásková, V. (ed.): *Konference 2001. Český stát a vzdělanost*, Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 332–335, ISBN 80-246-0491-4.



Podstatný rozdíl lze spatřovat zejména v ustanovení § 9 zákona o vysokých školách, který odkazuje na případy, ve kterých rozhodnutí rektora předchází písemný souhlas správní rady veřejné vysoké školy a dle ustanovení § 9 odst. 2 se k těmto úkonům vyjadřuje rovněž akademický senát veřejné vysoké školy. Souhlas je nezbytný k těmto úkonům:

- k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá nabýt nebo převést nemovité věci,
- k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá nabýt nebo převést movité věci, jejichž cena je vyšší než pětinasobek částky, od níž jsou věci považovány podle zvláštního předpisu za hmotný majetek,<sup>14</sup>
- k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá zřídit věcné břemeno nebo předkupní právo,
- k právním úkonům, kterými vysoká škola hodlá založit jinou právnickou osobu, a k peněžitým a nepeněžitým vkladům do těchto a jiných právnických osob.<sup>15</sup>

Vydání tohoto předchozího souhlasu je správní rada veřejné vysoké školy povinna oznámit do sedmi dnů od jeho vydání Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. Pokud by správní rada souhlas k těmto úkonům neudělila, případně pokud by nedošlo k oznámení ministerstvu, byly by tyto úkony neplatné.<sup>16</sup> Neplatným by zřejmě nebyl tento právní úkon v situaci, kdy by se k němu nevyjádřil akademický senát veřejné vysoké školy.

Za zmínku však stojí rovněž ta skutečnost, že souhlas správní rady není vyžadován u takových úkonů veřejné vysoké školy, jako jsou např. postoupení pohledávky, zřízení zástavního práva (zřízení zástavního práva k nemovitosti je z oprávnění veřejné vysoké školy zcela vyloučeno ustanovením § 20 odst. 3 zákona o vysokých školách), prominutí dluhu, výpůjčky, nájmy (movitých nemovitých věcí) aj. Dle P. Havlana a některých dalších autorů je výběr uvedený v ustanovení § 15 odst. 1 zákona o vysokých školách dosti nahodilý, a to zejména tím, že správní rada sice bude dávat souhlas např. k prodeji nemovité věci bez ohledu na její hodnotu, ale souhlas se již nevyžaduje k např. mnohaleté nájemní smlouvě či smlouvě o výpůjčce, jejímž předmětem může být i nemovitost, a to opět zcela bez ohledu na její hodnotu. Diskutabilní je rovněž ustanovení § 15 odst. 2 písm. b), podle kterého se k rozpočtu správní rada pouze vyjadřuje,

---

<sup>14</sup> Dle § 26 odst. 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, se hmotným majetkem rozumí „samostatné movité věci, popřípadě soubory movitých věcí se samostatným technicko-ekonomickým určením, jejichž vstupní cena (§ 29) je vyšší než 40 000 Kč a mají provozně-technické funkce delší než jeden rok.“

<sup>15</sup> Ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) až d) zákona o vysokých školách.

<sup>16</sup> Ustanovení § 15 odst. 6 a 7 zákona o vysokých školách.

aniž by mohla jeho obsah ovlivnit.<sup>17</sup> Zakotvení takového mechanismu je u veřejných subjektů žádoucí. Správní rada právní úkon neschválí, pokud by byl v rozporu s požadavkem řádného využívání majetku veřejné vysoké školy nebo jestliže by jí bylo ohroženo plnění úkolů školy (§ 15 odst. 5 cit. zákona). Co se týká jednotlivých právních úkonů, zákon veřejnou vysokou školu příliš neomezuje v tom, jaké právní úkony smí uzavírat. Některé však vyžadují dodržení jistých pravidel, resp. postupu, které jsou upraveny v ustanovení § 15 zákona o vysokých školách.<sup>18</sup> Ustanovení § 20 odst. 3 zákona o vysokých školách obsahuje výčet těch úkonů, které veřejná vysoká škola není oprávněna uzavírat.<sup>19</sup>

Česká advokátní komora rozhodování o nakládání s majetkem mimo rámec obvyklého hospodaření svěřuje představenstvu. Tímto nakládáním se dle čl. 64 odst. 2 Usnesení sněmu č. 3/1999 Věstníku ze dne 8.11.1999, kterým se schvaluje organizační řád České advokátní komory, ve znění pozdějších změn a doplňků (dále jen „organizační řád ČAK“), rozumí zejména

- uzavření úvěrové smlouvy nebo smlouvy o půjčce,
- nabytí nebo zcizení podílu na jiné právnické osobě,
- zatížení majetku Komory zástavním nebo jiným obdobným právem,
- nakládání s nemovitým majetkem Komory,
- nakládání s jiným majetkem Komory, jehož hodnota je vyšší než 1 000 000,- Kč.

---

<sup>17</sup> Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 228, ISBN 978-80-7179-617-6.

<sup>18</sup> Další výjimky jsou uvedeny např. v ustanovení § 19 odst. 3 a § 20 odst. 3 zákona o vysokých školách.

<sup>19</sup> Veřejná vysoká škola není oprávněna k převzetí ručení za peněžitý dluh jiné osoby a ke zřízení zástavního práva k nemovitosti, dále se nemůže stát společníkem veřejné obchodní společnosti nebo komplementářem komanditní společnosti. Veřejná vysoká škola rovněž není oprávněna vkládat do obchodní společnosti nebo družstva nemovité věci nabyté do vlastnictví veřejných vysokých škol z vlastnictví státu, poskytnutý příspěvek podle § 18 odst. 3 a poskytnutou dotaci podle § 18 odst. 4. Podmínkou peněžitých a nepeněžitých vkladů do právnických osob je stanovení pravidel vnitřním předpisem veřejné vysoké školy.

Každé rozhodnutí představenstva o nakládání s majetkem Komory mimo obvyklé hospodaření dá předseda bez odkladu na vědomí předsedovi kontrolní rady. Vhodným se dále jeví rovněž ustanovení čl. 65 organizačního řádu ČAK, dle kterého se toto rozhodnutí v případě, kdy by hodnota majetku nebo závazku Komory byla vyšší než 2 000 000,- Kč, činí na základě výsledků výběrového řízení. Jedná-li se o opakující se plnění, považuje se za hodnotu majetku nebo závazku Komory součet těchto plnění za dobu jednoho kalendářního roku. Hlavním kritériem v případě prodeje majetku Komory na základě výběrového řízení je výše nabídnuté ceny. Podmínky výběrového řízení, popřípadě i způsob jejich uveřejnění, stanoví v každém jednotlivém případě představenstvo. Předseda je dá bez odkladu na vědomí předsedovi kontrolní rady. Česká advokátní komora rovněž pamatuje na případy potenciálně rizikové, ve kterých by mohlo dojít ke střetu zájmu a stanoví, že smlouva mezi Komorou a členem (náhradníkem) představenstva, kontrolní rady, kárné komise nebo odvolací kárné komise anebo osobami jim blízkými, jejímž předmětem je plnění vyšší než 10 000,- Kč, musí být uzavřena v písemné formě a po předchozím souhlasu představenstva. Předseda předloží jedno vyhotovení smlouvy bez odkladu po jejím uzavření předsedovi kontrolní rady (čl. 66). Majetku Komory nelze použít k poskytování darů. To neplatí, má-li být daru použito k

- rozvoji právní kultury v tuzemsku nebo v zahraničí, včetně rozvoje advokacie nebo jiných právnických povolání,
- rozvoji kolegiálních vztahů mezi advokáty,
- zvýšení prestiže a dobrého jména advokacie v tuzemsku nebo v zahraničí,
- humanitárním nebo jiným veřejně prospěšným účelům (čl. 67).

Česká lékařská komora žádné podobné omezující ustanovení neobsahuje. Určité omezení lze spatřovat pouze v ustanovení § 10 odst. 2 finančního řádu této komory (stavovského předpisu č. 17), dle kterého zmocnění k nakládání s majetkem musí definovat finanční limit a majetek, se kterým pověřená osoba může disponovat.

Při hospodaření a nakládání s vlastním majetkem se veřejná vysoká škola řídí nejen právními předpisy, ale rovněž svými vnitřními předpisy. Hospodaření vysoké školy je zpravidla upraveno ve statutu vysoké školy, např. hospodaření Masarykovy univerzity upravuje její Statut v části sedmé. Tato část se týká rozpočtu a majetku, přičemž blíže specifikuje, kdo jedná a rozhoduje jménem univerzity při nakládání s jejím majetkem, a to zejména při nabývání a převádění tohoto majetku.

Kontrola hospodaření s majetkem veřejné vysoké školy je vykonávána dle ustanovení § 87 písm. e) zákona o vysokých školách ministerstvem, které při ní postupuje dle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších změn a doplňků. Vzhledem k tomu, že většina finančních

prostředků potřebných pro činnost veřejné vysoké školy je alokována z veřejných prostředků, je nutné, aby (vedle kontroly vnitřní představené řídicí kontrolou a interním auditem) existovala rovněž veřejná kontrola. Ve vysokém školství funkci této kontroly plní zejména správní rada, akademický senát vysoké školy a akademický senát fakulty.

Kontrolním orgánem České advokátní komory je kontrolní rada (§ 46 odst. 1 zákona o advokacii). Zprávu o hospodaření komory uveřejní předseda komory ve Věstníku nejpozději do konce měsíce září každého roku, a to včetně hlavních údajů účetní závěrky předchozího kalendářního roku, údaje o stavu majetku Komory k 31. prosinci předchozího kalendářního roku a výroku auditora o ověření účetní závěrky předchozího kalendářního roku. Kontrolu hospodaření České lékařské komory provádí její revizní komise, která zjišťuje, zda komora hospodaří podle schváleného rozpočtu a v souladu s obecně závaznými právními předpisy a finančním řádem. Kontroluje rovněž právní podloženost všech finančních transakcí, průkaznost a úplnost evidence majetku, způsob provádění inventarizace, návaznost evidence mezi jednotlivými obdobími a souhlasnost zápisů dle zápisů v rozvaze a výsledkové zprávě. Zpráva revizní komise o provedené revizi hospodaření je předkládána představenstvu (§ 15 odst. 3 a 4 finančního řádu). I zde je tedy možné spatřovat rozdíl od veřejných vysokých škol.

## **5. ZÁVĚR**

Z provedeného srovnání vyplývá, že právní úprava hospodaření subjektů zájmové samosprávy vykazuje značně odlišnou úroveň. Vnitřní předpis České advokátní komory by mohl být v jistém směru návodem, jak je možné majetkoprávní otázky upravit vnitřním předpisem. Obsahuje totiž jak obecně jednání jménem komory, finanční hospodaření se zaměřením na proces schvalování rozpočtu a rozpočtové provizorium, rozhodování při hospodaření s majetkem komory, cenový limit majetku nebo závazku pro konání výběrového řízení, jakož i orgán, který pro toto řízení v konkrétním případě stanoví podmínky, dále pravidla pro uzavírání smluv, u nichž je riziko střetu zájmů, zákaz poskytování darů spolu s výjimkami z tohoto zákazu, jakož i otázku vedení účetnictví a kontrolního mechanismu. V ostatním se spíše potvrzuje výsledek průzkumu provedený v roce 2006 P. Havlanem a H. Neumannovou, dle kterého v převažující míře mají v majetkoprávních otázkách vnitřní předpisy spíše fragmentární povahu. Ačkoliv by tedy těžiště právní úpravy hospodaření těchto subjektů mělo být ve vnitřních předpisech, tyto subjekty využívají této možnosti v nestejně míře a ve většině případů nedostatečně. Sama skutečnost, že komory hospodaří s veřejným majetkem, by měla vést k vytvoření a přijetí takového vnitřního předpisu, který by uceleně, vedle podrobnější úpravy jednání orgánů komory v majetkoprávních věcech, dostatečně upravil rovněž

pravidla hospodaření a nakládání s majetkem komory a odpovídající odpovědnostní a kontrolní mechanismus v této oblasti.<sup>20</sup>

**Literature:**

- Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha: C. H. Beck, 2008, 306 s., ISBN 978-80-7179-617-6.
- Havlan, P.: Veřejný majetek, Brno: Masarykova univerzita, 2008, 169 s., ISBN 978-80-210-4742-6.
- Havlan, P., Neumannová. H.: K profesním komorám jako subjektům vlastnického a jiných majetkových práv. In Právní zpravodaj, 2007, roč. 8, č. 4, s. 10-11, ISSN 1212-8694.
- Hendrych, D. et al: Správní právo. Obecná část, Praha: C. H. Beck, 2003, 793 s., ISBN 80-7179-671-9.
- Hoetzel, J.: Zájmy veřejné. In Hoetzel, J., Weyr, F. et al.: Slovník veřejného práva československého, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 577 –578.
- Horzinková, E., Novotný, V. Základy organizace veřejné správy v ČR, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, 234 s., ISBN 978-80-7380-096-3.
- Jirásková, V. (ed.): Konference 2001. Český stát a vzdělanost, Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, 359 s., ISBN 80-246-0491-4.
- Malý, I. (ed.): Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999, 214 s., ISBN 80-210-2236-1.
- Plíva. S.: Postavení veřejné vysoké školy v soukromoprávních vztazích. In Právo a podnikání, 1999, č. 5, s. 14-18, ISSN 1211-1120.

---

<sup>20</sup> Havlan, P., Neumannová. H.: K profesním komorám jako subjektům vlastnického a jiných majetkových práv. In Právní zpravodaj, 2007, roč. 8, č. 4, s. 10-11, ISSN 1212-8694.

- Pomahač, R.: Průvodce veřejnou správou, Praha: ISV nakladatelství, 1999, 246 s., ISBN 80-85866-42-0.
- Průcha, P.: Správní právo. Obecná část, Brno: Masarykova univerzita v Brně a nakladatelství Doplněk, 2004, 356 s., ISBN 80-210-3350-9.
- Sládeček, V. Obecné správní právo, Praha: ASPI, a.s., 2009, 463 s., ISBN 987-80-7357-382-9.
- Sládeček, V.: O (neúzemní) samosprávě. In Jirásková, V., Suchánek, R. (eds.). Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám, Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 522-542, ISBN 80-7201-487-0.

**Contact – email**

*d.strejckova@gmail.com*