

# ZÁKON O MAJETKU ČESKÉ REPUBLIKY A JEJÍM VYSTUPOVÁNÍ V PRÁVNÍCH VZTAZÍCH

zákon č. 219/2000 Sb., ze dne 27. června 2000

## ve znění:

zák. č. 492/2000 Sb., zák. č. 229/2001 Sb., zák. č. 501/2001 Sb., zák. č. 320/2001 Sb.,  
zák. č. 280/2002 Sb., zák. č. 202/2002 Sb., zák. č. 476/2002 Sb., zák. č. 88/2003 Sb.,  
zák. č. 480/2003 Sb., zák. č. 354/2003 Sb., zák. č. 218/2004 Sb., zák. č. 41/2004 Sb.,  
zák. č. 217/2005 Sb., zák. č. 359/2005 Sb., zák. č. 22/2006 Sb., zák. č. 140/2006 Sb.,  
zák. č. 342/2006 Sb., zák. č. 296/2007 Sb., zák. č. 139/2008 Sb., zák. č. 274/2008 Sb.,  
zák. č. 457/2008 Sb., zák. č. 153/2009 Sb., zák. č. 227/2009 Sb., zák. č. 239/2012 Sb.,  
zák. č. 457/2011 Sb., zák. č. 18/2012 Sb., zák. č. 407/2012 Sb., zák. č. 503/2012 Sb.,  
zák. č. 311/2013 Sb., zák. č. 86/2015 Sb., zák. č. 320/2015 Sb., zák. č. 375/2015 Sb.,  
zák. č. 51/2016 Sb., zák. č. 185/2016 Sb., zák. č. 135/2016 Sb., zák. č. 192/2016 Sb.,  
264/2016 Sb., zák. č. 55/2017 Sb., zák. č. 65/2017 Sb. a zák. č. 104/2017 Sb.

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

## ČÁST PRVNÍ OBEČNÁ USTANOVENÍ

### § 1

[Věcná působnost zákona]

**Tento zákon upravuje způsoby a podmínky hospodaření s majetkem České republiky (dále jen „stát“), vystupování státu v právních vztazích, jakož i postavení, zřizování a zánik organizačních složek státu.**

#### K § 1

Komentované ustanovení obsahuje obecné vymezení věcné působnosti zákona o majetku ČR. Dané vymezení oblasti zákonné úpravy je důležité zejména s ohledem na určení jeho možné aplikace. **Platí, že pro oblasti uvedené v tomto ustanovení, je zákon obecným právním předpisem.**

Daná obecná úprava zákona se aplikuje v případech, kdy jim právně upravená oblast není upravena odlišným či doplňujícím způsobem v jiném právním předpise stejné právní síly, tedy jiným zákonem. Pokud by tomu tak bylo, je nutné vyhodnotit, zdali jiný právní předpis má oproti zákonu o majetku ČR, jakožto obecnému právnímu předpisu, postavení

tzv. zvláštního právního předpisu. V případě, že by se toto postavení zvláštního právního předpisu potvrdilo, měla by zvláštní právní úprava aplikační přednost. Další omezení věcné působnosti tohoto zákona je upraveno v § 2 (viz komentář k § 2).

Nelze opomenout, že vybraná oblast úpravy zákona je zpřesněna jeho prováděcí vyhláškou č. 62/2001 Sb., pro kterou pravidla ohledně aplikační přednosti zvláštní právní úpravy platí obdobně.

Oblasti úpravy zákonem o majetku ČR jsou následující:

1. způsoby a podmínky hospodaření s majetkem státu,
2. vystupování státu v právních vztazích,
3. postavení, zřizování a zánik organizačních složek státu.

#### Ad 1)

Daná oblast úpravy způsobů a podmínek hospodaření s majetkem státu je stěžejním obsahem zákona. Do kategorie hospodaření s majetkem státu lze bezesporu podřadit jak **ustanovení části druhé označené přímo jako „Hospodaření s majetkem státu“ (§ 8 až 16), tak ovšem i ustanovení části třetí označené jako „Nakládání s majetkem“ (§ 17 až 37a).**

Nežli se dostaneme k dalším částem zákona upravujícím hospodaření s majetkem státu, není bez zajímavosti, že zákon sám vnímá nakládání s majetkem státu jako jeden ze způsobů hospodaření s majetkem státu, což je vyjádřeno v § 9 odst. 1 a v § 10. **Zákon nakládání s majetkem umožňuje dvěma způsoby.**

**Prvním způsobem** je nakládání s majetkem státu prostřednictvím právního jednání v občanskoprávním pojetí, vycházejícím ze skutečnosti, že stát je právnickou osobou, a je tedy subjektem soukromých práv a povinností, což potvrzuje § 21 obč. zák. a je tak stanoveno i přímo v § 6 zák. o majetku ČR. Tím, že stát má právní osobnost a může právně jednat, tedy nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem (ve smyslu § 15 obč. zák.), otevírá se státu (a státním organizacím v působnosti zákona mající rovněž právní osobnost, viz § 54 odst. 1 věta první), oblast právních jednání týkajících se majetku dle občanskoprávní (soukromoprávní) úpravy.

Stát tak může v rámci hospodaření a nakládání se státním majetkem dle zákona využívat instituty soukromého práva, jako je kupní smlouva, výpůjčka, nájem, pacht, právo stavby apod. Ve většině případů jde o dvoustranná či vícestranná právní jednání (zmiňovaná kupní smlouva, darovací smlouva apod.) či jednostranné právní jednání (prominutí dluhu, uznání dluhu apod.). Vzhledem k tomu, že mezi základní předpis upravující daná právní jednání patří občanský zákoník, je třeba si uvědomit, že **zákon má svou zvláštní právní úpravou v oblasti hospodaření s majetkem státu aplikační přednost před tímto obecným právním předpisem. To ovšem platí pouze v případě, že občanský zákoník sám pro určité případy nevyloučí jinou právní úpravu. Pak zákon o majetku ČR respektuje dané pravidlo občanského zákoníku a při výkladu jeho ustanovení se aplikační přednost plně neuplatňuje.** Příkladem může být oblast nájmu bytů, jež občanský zákoník speciálně chrání tak, aby nemohlo dojít ke zhoršení postavení nájemce (viz § 2235 obč. zák.), a proto, jestliže občanský zákoník stanoví taxativní výčet důvodů výpovědi, nelze jej rozšířit o důvod výpovědi bez výpovědní lhůty stanovený v § 27 odst. 2 zák. o majetku ČR.

V ostatních případech, ve svém důsledku, aplikační přednost zákona před ustanoveními občanského zákoníku znamená, že zákon vybraná pravidla stanovená v občanském zákoníku pro jednotlivá právní jednání doplňuje, zejména zpřísňuje. Důvodem pro omezující či přísnější pravidla při nakládání se státním majetkem je snaha o preventivní zajištění

efektivitu nakládání se státním majetkem a ochrana státu před uzavíráním nežádoucích a nevýhodných závazků prostřednictvím jednotlivých organizačních složek státu a státních organizací v působnosti zákona.

Stát (a státní organizace v působnosti zákona dle § 54) při právním jednání využívající instituty soukromého práva v rámci nakládání s majetkem státu, tj. např. při uzavírání smluv, nemá tak volně ruce jako nestátní subjekt. Příkladem omezujícího pravidla může být § 27 odst. 2, dle kterého při uzavření nájemní smlouvy může stát jakožto právnická osoba (či státní organizace v působnosti zákona dle § 54) uzavřít nájemní smlouvu s jedním nájemcem pouze na dobu určitou, maximálně v délce 8 let. Tím, že občanský zákoník žádnou omezující délku nestanoví, úpravou zákona dochází k omezení smluvní volnosti pro stát, resp. organizační složky státu (více viz § 3 a § 7), včetně státních organizací v působnosti zákona, a tedy ke zpřísnění pravidel v rámci uzavíraných užívacích vztahů. Dalším příkladem povinnosti nad rámec pravidel určených v občanském zákoníku je povinnost sjednat konkrétní ujednání v rámci smlouvy, tj. při uzavírání smlouvy o užívání majetku, jež není ve vlastnictví státu, je dle § 12a odst. 3 povinné, aby daná smlouva obsahovala ujednání umožňující ukončit smluvní vztah výpovědí (blíže v komentáři k § 12a).

Vedle výše uvedeného nakládání s majetkem v rámci soukromoprávních jednání, kdy stát vystupuje jako právnická osoba, je však třeba pamatovat i na to, že s majetkem lze nakládat i pouze v rámci státu jakožto právnické osoby, a to mezi jeho organizačními jednotkami, kterými jsou organizační složky státu (blíže viz § 3 a § 51). Takováto právní jednání jsou uzavírána formou zápisu (více viz komentář k § 19 a § 14 vyhl. č. 62/2001 Sb). **Na stát při hospodaření s majetkem nelze nahlížet jako na vnitřně splývající a jednotný celek bez majetkové oddělenosti a věcné působnosti jednotlivých organizačních složek státu. Organizační složky státu jsou s absencí právní osobnosti součástí státu coby jedné právnické osoby.** Přitom jsou však v rámci něho zcela nezaměnitelné (jak svou vymezenou působností v rámci plnění jednotlivých funkcí státu, tak v případě, že jsou i účetní jednotkou, tak i svou relativní samostatností), a **stát tak prostřednictvím nich právně jedná s jinými právnickými osobami (jak státními, tak nestátními) a fyzickými osobami na základě tzv. dělení subjektivity státu (více v komentáři k § 3 a § 7).**

**Druhý způsob** nakládání s majetkem státu je upraven v § 20 a jde o speciální jednostranná právní jednání označená jako opatření. Tato právní jednání mohou vydávat jen zákonem stanovené subjekty a lze je použít jen v zákoně uvedených případech. Podrobnosti ohledně náležitostí a podmínek jejich vydání jsou uvedeny v komentáři k § 20.

Na závěr je třeba podotknout, že **v nejširším pojetí hospodaření s majetkem státu lze pod daný pojem zařadit i úpravu části čtvrté označené jako „Společná ustanovení“, jež se věnuje jak závazkům a pohledávkám (§ 38 až 43), tak i postupu při povolování výjimek, schvalování a poskytování předchozích souhlasů (§ 44 a § 45), což s hospodařením se státním majetkem rovněž souvisí. Vynechat nelze ani poslední část zákona, tedy část pátou označenou jako „Ustanovení přechodná, zrušovací a závěrečná“, která obsahuje zásadní ustanovení ohledně podmínek hospodaření s majetkem státu u státních organizací v působnosti zákona (§ 54 až 56).**

## Ad 2)

Vystupování státu v právních vztazích je výslovně upraveno v § 6, ve kterém je stanoveno, že **pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, je právnickou osobou.** Jak již bylo uvedeno výše, dané postavení mu rovněž stanoví občanský zákoník ve svém

§ 21. Nicméně platí, že stát je vzhledem ke svým rozmanitým svěřeným funkcím a úkolům velice specifická právnická osoba, neboť není možné, aby byla zastřešena jedním orgánem či osobou, jež by veškeré funkce pojala. Z tohoto důvodu zákon stanoví, že za stát právně jedná vedoucí organizační složky státu, která spolu s ostatními tvoří jeho organizační jednotky (§ 7). Tím se dané oprávnění právně jednat zužuje na jednotlivé fyzické osoby, které mohou tímto jednáním za podmínek stanovených v § 7 pověřovat další fyzické osoby (k tomuto blíže v komentáři k § 7).

Současně však platí, že pakliže stát vystupuje v rámci právního jednání v pozici vrchnostenského orgánu, nikoli tedy v rámci soukromoprávních vztahů, aplikuje se výjimka z věcné působnosti zákona dle § 2, a tudíž nelze rovněž použít ani pravidla ohledně právní osobnosti organizačních složek státu dle § 6. V tomto případě pak organizační složky státu vystupují jako účastníci příslušných řízení, samostatně.

### Ad 3)

Postavení, zřizování a zánik organizačních složek státu jsou upraveny v § 3 až 5. Co jsou organizační složky státu, pravidla jejich vzniku a další podrobnosti jsou uvedeny v komentáři k § 3 až 5 a v § 51 (týká se transformace existujících státních organizací před 1. 1. 2001 [účinnost zákona o majetku ČR] na organizační složky státu ve smyslu § 3).

#### Související ustanovení:

§ 2 – kognentnost a subsidiarita zákona, § 3 – organizační složky státu, § 6 – vystupování státu v právních vztazích, § 7 – osoby jednající za stát, § 8 – majetek státu, § 9 – příslušnost hospodařit s majetkem, § 10 – určení příslušnosti hospodařit při specifickém nabytí majetku státem, § 11 – stanovení příslušnosti hospodařit k majetku dle § 10, § 20 – opatření, § 44 – postup při povolování výjimek, schvalování a poskytování předchozích souhlasů, § 51 – transformace vybraných státních organizací na organizační složky státu, § 54 – vymezení státních organizací v působnosti zákona o majetku ČR a mimo jeho působnost

#### Související předpisy:

obč. zák., – daňový řád, – zák. č. 40/1964 Sb., – zák. č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, – vyhl. č. 62/2001 Sb.

## § 2

### [Kognentnost a subsidiarita zákona]

(1) Hospodaření s majetkem státu se řídí tímto zákonem a působnost tohoto zákona nelze omezit nebo vyloučit dohodou stran, pokud zvláštní právní předpis,<sup>2)</sup> vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nebo všeobecně uznávaná pravidla mezinárodního práva nestanoví jinak.

(2) Tento zákon se nevztahuje na úkony a postupy příslušných orgánů, pokud vedou trestní, občanskoprávní, správní nebo jiné obdobné řízení anebo navrhují a schvalují právní předpisy.

<sup>2)</sup> 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).

## K § 2

Dané ustanovení se věnuje omezení věcné působnosti zákona o majetku ČR, tedy omezení možnosti aplikace jeho stanovených pravidel a podmínek v oblastech úpravy stanovených v § 1.

Obecně platí, že **právní úprava stanovená zákonem** (tj. způsoby a podmínky hospodaření s majetkem státu dle § 1) je svým **charakterem obecné povahy. Proto v případě, že existuje (nebo bude existovat) platný zvláštní právní předpis se speciální právní úpravou shodné oblasti, jakou upravuje zákon o majetku ČR, bude mít před úpravou v zákoně aplikační přednost.** Nicméně, pro takový případ je třeba, aby daný zvláštní právní předpis přímo obsahoval odlišné způsoby, pravidla a podmínky pro dotčenou oblast úpravy.

Příkladem zvláštního právního předpisu upravujícího odlišná pravidla pro hospodaření se státním majetkem je zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů. Ten ve svém § 4 odst. 1 stanoví, že: „Ustanovení zákona č. 219/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, upravující nakládání s majetkem státu ve prospěch jiných osob, se na tyto nemovitosti vztahují jen tehdy, pokud tento zákon nebo jiný právní předpis nestanoví jinak“. Dalším příkladem je bezesporu zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, kdy na postupy, na které uvedený zákon dopadá, se působnost zákona o majetku ČR nevztahuje (např. v oblasti sjednávání cen při nabývání majetku srov. § 3b odst. 1 a § 12 odst. 4).

Zvláštním právním předpisem je i zákoník práce v oblasti poskytování osobních ochranných pracovních prostředků (viz § 104), které jsou v majetku státu, a stát je svým zaměstnancům poskytuje z pozice zaměstnavatele. V dané oblasti je zákoník práce vůči zákonu o majetku ČR zvláštním právním předpisem, a proto mají před ustanoveními zákona o majetku ČR aplikační přednost ustanovení ohledně povinnosti zaměstnavatele (organizační složky státu či státní organizace v působnosti zákona) své zaměstnance bezplatně vybavovat potřebnými osobními ochrannými pracovními prostředky. To samé platí i pro zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve smyslu jeho § 131, jenž na § 104 zák. práce odkazuje.

Zákon o majetku ČR sám v odstavci 2 stanoví další možné omezení či vyloučení své věcné působnosti v oblasti hospodaření s majetkem státu (viz § 1) s tím, že by k tomu byla nutná dohoda stran, což by ovšem muselo být přímo povoleno **zvláštním právním předpisem, vyhlášenou mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána, nebo všeobecně uznávaným pravidlem mezinárodního práva.**

Poslední možností vyloučení věcné působnosti úpravy zákona o majetku ČR stanoví odstavec 2 komentovaného ustanovení, který věcnou působnost zákona (viz § 1) vylučuje ve vybraných případech úkonů a postupů určených orgánů státní správy.

Vedle věcné působnosti je však třeba pamatovat i na subjektivní působnost, tedy na koho, na jaký státní subjekt, jednotlivá ustanovení dopadají. Z obsahu zákona (viz § 3 a § 54 až 56) je zřejmé, že působnost zákona se vztahuje pouze na organizační složky státu a státní organizace v jeho působnosti dle § 54. Na jiné státní subjekty zákon nedopadá, a jeho ustanovení se tudíž v rámci jejich právních jednání neaplikují. Více je k tomuto stanoveno v komentáři k § 3 a § 54.

Nicméně pro případ úplného (nikoli částečného) vyloučení působnosti zákona platí, že se neuplatní žádná jeho ustanovení, tedy ani ta ohledně právního jednání státu či právní osobnosti organizačních složek státu. Pokud by organizační složka státu jakožto příslušný orgán dle zvláštních právních předpisů vedla **trestní, občanskoprávní, správní nebo jiné obdobné řízení a v rámci těchto řízení provádějí právní jednání (rozhodnutí) a zajišťují i jiné postupy, působnost zákona se na ně nevztahuje a nemůže se tedy dle § 2 odst. 2 ani aplikovat jeho § 6 a § 7. To znamená, že v rámci těchto řízení organizační složka státu jedná samostatně, nikoli za stát.**

Pro příklad lze uvést situaci, kdy se správci daně (příslušný orgán ve smyslu § 2 odst. 2) řídí při určitých svých právních jednání daňovým řádem, tedy se na jejich úkony (právní jednání) a postupy nevztahuje působnost zákona (viz § 2 odst. 2), a tudíž dotčení správci daně, i když jsou organizační složkou státu, mají právní osobnost, tedy neplatí § 3 odst. 2 a § 6, a mohou jednat vlastním jménem.

Platí tedy, že u organizačních složek státu, které vedou podle zvláštních právních předpisů **trestní, občanskoprávní, správní nebo jiné obdobné řízení**, v rámci něhož i samy rozhodují, se na tuto činnost, resp. úkony a postupy, zákon o majetku ČR nevztahuje, neboť jde o oblast vyňatou z působnosti zákona (viz § 2 odst. 2). Tím se v dané věci neaplikují ani pravidla dle § 6 a § 7, a proto pak organizační složky státu při rozhodování ve správním řízení toto činí vždy pod svým názvem. Odnětí obecné právní osobnosti pro organizační složky státu nastupuje až v okamžiku, kdy je účastníkem konkrétního právního vztahu přímo stát (viz § 3 a § 6).

### **K odst. 1**

**Tento odstavce stanoví, že ustanovení zákona o majetku ČR jsou kogentního charakteru (neměnná)**, což ve svém důsledku znamená, že subjekty, na které daná ustanovení zákona dopadají, nemohou svá práva, povinnosti anebo podmínky svého právního jednání vůči obsahu jednotlivých ustanovení omezit, změnit, či vyloučit dohodou stran. Dané by neplatilo v případě, že by omezení či vyloučení působnosti zákona umožnil jiný zvláštní právní předpis či mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nebo všeobecně uznávaná pravidla mezinárodního práva.

### **K odst. 2**

Vzhledem k rozmanité činnosti veřejné správy upravené nesčetnými procesními právními předpisy se specifickými způsoby a podmínkami jednání mající povahu hospodaření se státním majetkem, je třeba přesného vymezení věcné působnosti vůči takovému jednání. Z tohoto důvodu je **vyloučena aplikace (věcná působnost) zákona v případě, kdy se sice jednotlivé úkony a postupy orgánů veřejné správy týkají hospodaření se státním majetkem, jsou ovšem vykonávány v rámci trestního, občanskoprávního, správního nebo jiného obdobného řízení, či jde o legislativní činnost.** Důvodem je zvláštní povaha (specifičnost) úkonů a postupů v rámci daných řízení, se kterými jsou zároveň spojeny

zvláštní procesní postupy, často neslučitelné s obecnými (základními) způsoby a podmínkami při hospodaření se státním majetkem stanovenými v zákoně o majetku ČR.

S ohledem na skutečnost, že není možné vyjmenovat všechny druhy řízení se zvláštní procesní úpravou a aplikační předností před zákonem, ani předjímat vznik nových do budoucna, je pro takováto řízení použit pojem „jiná obdobná řízení“. **Tímto jiným obdobným řízením je myšleno řízení mající stejné právné procesně charakteristické rysy jako u některého z uvedených druhů řízení (nejen se správním řízením – nesprávné by bylo spojení pouze ve smyslu „správní nebo jiné obdobné řízení“), tedy zejména výkon veřejné moci, vrchnostenské postavení příslušného státního orgánu a rozhodovací pravomoc, při níž se zakládají a stanovují práva a povinnosti dotčeným účastníkům řízení.** Do této kategorie spadá např. daňové řízení upravené daňovým řádem.

Zároveň je třeba si uvědomit, že **vyloučení věcné působnosti zákona, a tedy i jeho aplikace, je možné i jen pro určitý časový rámec ohraničený dobou, po kterou se na určitý případ, úkon (ve smyslu právního jednání) a postup vztahuje působnost zvláštního právního předpisu.** Příkladem může být otázka, zda se zákon bude aplikovat při nabytí majetku např. v rámci kontrolního nákupu ve smyslu § 24 odst. 1 zák. č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb. Vzhledem k tomu, že zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, přímo neobsahuje speciální (zvláštní) právní úpravu hospodaření s majetkem státu v souvislosti s kontrolními nákupy, není působnost zákona o majetku ČR vyloučena dle odstavce 1, ovšem vzhledem k tomu, že tento zákon stanoví, že se kontrolní nákupy řídí daňovým řádem, je v tomto případě vyloučena působnost (tudíž i aplikace) zákona z důvodu, že jde o úkony a postupy příslušných orgánů v rámci tzv. jiného obdobného řízení, tedy dle odstavce 2. Nicméně, časový rámec vyloučení působnosti bude odpovídat době, po kterou se příslušné orgány budou při svých postupech a úkonech řídit ustanoveními daňového řádu (v tomto případě zřejmě po dobu, kdy majetek nabytý kontrolním nákupem bude využíván jako důkazní prostředek). Poté by se věcná působnost zákona měla obnovit a s daným majetkem dále nakládat dle obecných způsobů a podmínek hospodaření dle zákona o majetku ČR.

Pro praxi je důležité, že **při hospodaření s majetkem státu nejde o postupy v rámci správního řízení, tudíž se na příslušná konkrétní právní jednání nevztahuje správní řád. Příkladem může být rozhodování o příslušnosti hospodařit s určitým majetkem státu (viz § 9, § 11, § 20) či poskytování schválení, předchozího souhlasu či povolování výjimky (viz § 44).**

#### **Související ustanovení:**

§ 1 – věcná působnost zákona, § 3 – organizační složky státu, § 4 – zřizování organizační složky státu, § 6 – vystupování státu v právních vztazích, § 7 – osoby jednající za stát, § 9 – příslušnost hospodařit s majetkem, § 11 – stanovení příslušnosti hospodařit k majetku dle § 10, § 20 – opatření, § 44 – postup při povolování výjimek, schvalování a poskytování předchozích souhlasů, § 51 – transformace vybraných státních organizací na organizační složky státu, § 54 – vymezení státních organizací v působnosti zákona o majetku ČR a mimo jeho působnost, § 55 – právní postavení státních organizací v působnosti zákona, náležitosti smluv při nakládání s majetkem v rámci státu, § 56 – závazky organizace

#### **Související předpisy:**

daňový řád, – zák. č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, – zák. č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb

## § 3

## [Organizační složky státu]

(1) Organizačními složkami státu (dále jen „organizační složka“) jsou ministerstva a jiné správní úřady<sup>5)</sup> 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 (§ 51); obdobně postavení jako organizační složka státu má Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu.

(2) Organizační složka není právnickou osobou. Tím není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu.

(3) Organizační složka je účetní jednotkou, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis anebo tento zákon (§ 4 a 51).

(4) Pravidla financování organizačních složek upravují zvláštní právní předpisy.

---

<sup>5)</sup> Čl. 79 odst. 1 Ústavy.

## K § 3

Celé ustanovení navazuje na vymezení věcné působnosti zákona dle § 1, s tím, že podrobněji definuje právní postavení a další pravidla týkající se organizační složky státu, tedy organizační jednotky státu, na kterou působnost zákona dopadá (druhou skupinu dotčených subjektů tvoří státní organizace v působnosti zákona – viz komentář k § 54).

Pojem organizační složka státu (dle zákona legislativní zkratka „organizační složka“) vznikl účinností zákona, tj. k 1. 1. 2001. Tímto vznikl nový organizačně právní subjekt státu, čímž dochází k zásadní změně v, do té doby platném, pojetí právní osobnosti subjektů státu a v jeho vystupování v rámci právních vztahů.

Dané problematice, důvodům k transformaci (přeměně) dosavadních státních složek (existujících před 1. 1. 2001) a k zavedení nového pojmu, tj. organizační složce státu, se blíže věnuje i důvodová zpráva k zákonu o majetku ČR a komentář k § 51.

**Účinností zákona došlo k odejmutí právní osobnosti (dříve – před účinností nového občanského zákoníku, označované jako právní subjektivita) značnému počtu tehdy existujících státních organizací, a to těm, které dosud hospodařili jako tzv. rozpočtové organizace (půjde zejména o státní orgány a instituce), a došlo k jejich transformaci na tzv. organizační složky státu (viz § 51), které již nejsou právnickými osobami, neboť tou je pouze stát (viz § 6), a jejich jednání je jednáním státu.** Tím zanikl objektivně nadbytečný formální mezičlánek pro uplatnění vůle státu při nakládání s jeho majetkem, vyvolávající negativní dopady především v odpovědnostní sféře.

Jednání a vystupování státu v právních vztazích se po účinnosti zákona (tj. od 1. 1. 2001) *de iure* změnilo z nepřímého na přímé, které jménem státu fyzicky zajišťují pod svou osobní odpovědností vybraní zaměstnanci působící v jednotlivých organizačních složkách státu (viz § 7). Toto postavení organizačních složek státu plně koresponduje se skutečností, že právě organizačními složkami státu, stát zajišťuje své základní funkce, a je proto nutno je chápat jako specifické organizační útvary jeho samotného. Zákon tak i v souladu s pojetím dle občanského zákoníku jakožto nejobecnějšího kodexu majetkoprávních vztahů vychází



z charakteristiky státu jako právnické osoby, a to v právních vztazích vůbec (viz § 21 obč. zák.). **Vůči dalším osobám stát při výkonu svých majetkových práv vystupuje zásadně v rovném postavení a regulace jeho jednání je zaměřena především interně.** Tím se posílila právní jistota subjektů jednajících se státem, neboť vzhledem k zákonem stanoveným pravidlům je zcela nepochybné, co smí stát se svým majetkem činit a za jakých podmínek.

**Zbylé státní orgány a instituce, jež nebyly transformovány na organizační složky státu, zákon zahrnuje pod legislativní zkratku „státní organizace“, jež jsou samostatnými právnickými osobami a v právních vztazích tedy jednají vlastním jménem (viz § 54 až 56). Pro úplnost je třeba uvést, že na některé státní organizace se působnost zákona nevztahuje, což je vyjádřeno v § 54. Z tohoto důvodu je v případě potřeby vyčlenění státních organizací spadajících do působnosti zákona uvádět „státní organizace v působnosti zákona“, aby bylo zřejmé, že je tím myšlena pouze tato skupina státních organizací, a nikoli všechny státní organizace včetně těch, které do působnosti zákona nespádají.**

Pro úplnost je však třeba upozornit, že i když se na vybrané státní organizace, které nejsou v působnosti zákona, ustanovení zákona nevztahují, existuje případ, kdy se pravidla platná pro organizační složky státu a státní organizace v působnosti zákona rozšiřují i na ostatní státní organizace. Konkrétně se jedná o přechodná ustanovení velké novely 2016, kdy v čl. II bodu 9 je přímo uvedeno: „Postup podle bodů 5 až 8 platí přiměřeně i pro státní organizace, na které se působnost zákona č. 219/2000 Sb. nevztahuje.“

**Nicméně, i když je právní postavení organizačních složek státu a státních organizací v působnosti zákona odlišné (z hlediska organizačně právní formy a způsobem právního jednání), platí, že hospodaří výlučně s majetkem státu.**

### **K odst. 1**

Vzhledem k tomu, že zákon o majetku ČR ke dni své účinnosti (1. 1. 2001) nově vytvořil pojem „organizační složka státu“, bylo nejprve třeba jejich právní vymezení v rámci tehdy existující organizační struktury státních orgánů, institucí a zařízení (dále také užíváno „státní subjekty“). **Zákonodárce toto vyřešil tak, že stanovil tři samostatné podmínky s tím, že při splnění alespoň jedné z nich lze konkrétní státní subjekt podřadit pod nově (od 1. 1. 2001) vzniklou skupinu organizačních útvarů státu označených jako organizační složka státu – zavedenou legislativní zkratkou „organizační složka“.**

**První podmínka** je ta, že daný subjekt spadá do množiny státních subjektů přímo označených zákonem za organizační složky státu (tj. 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, včetně obdobného postavení Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu). Zákon svou poznámkou u označení ministerstev a jiných správních úřadů státu za organizační složky státu odkazuje na čl. 79 odst. 1 Ústavy, dle kterého lze ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Tímto zákonem, obsahujícím seznam zřízených ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy, je kompetenční zákon.

Vzhledem k vyjmenované množině státních subjektů, zasahující svou funkčností a věcnou působností napříč státní správou a dělbou moci, je zřejmé, že organizační složky státu tvoří v rámci struktury státních institucí základní pilíře, prostřednictvím kterých stát jedná, a tedy i mj. hospodaří s majetkem státu.

**Druhá podmínka** je ta, že za organizační složku státu je předmětný státní subjekt označen (je stanoven) ve zvláštním právním předpise. Tím je tedy dána i možnost, aby organizační složka státu vznikla přímo zvláštním právním předpisem.

Příkladem státních subjektů, o kterých zvláštní právní předpis přímo stanoví, že jsou organizačními složkami státu, jsou: Státní pozemkový úřad (zákon č. 503/2012 Sb.), Státní veterinární správa (zákon č. 166/1999 Sb.), Rejstřík trestů (zákon č. 269/1994 Sb.), Generální finanční ředitelství, Odvolací finanční ředitelství a finanční úřady (zákon č. 456/2011 Sb.), Kancelář finančního arbitra (zákon č. 229/2002 Sb.), Generální ředitelství cel a celní úřady (zákon č. 17/2012 Sb.), Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (zákon č. 201/2002 Sb.), Česká obchodní inspekce (zákon č. 64/1986 Sb.), Generální inspekce bezpečnostních sborů (zákon č. 341/2011 Sb.), Česká inspekce životního prostředí (zákon č. 282/1991 Sb.), Státní zemědělská a potravinářská inspekce (zákon č. 146/2002 Sb.), Probační a mediační služba (zákon č. 257/2000 Sb.) a další.

**Třetí podmínka** je ta, že daný státní subjekt spadá do kategorie státních subjektů uvedených v § 51, které se ke dni 1. 1. 2001 přímo přeměnily na organizační složky státu. Jde o výčet vybraných a do 1. 1. 2001 označených státních subjektů jako „státní organizace“. Blíže je k vymezení podmínek transformace daných subjektů popsáno v komentáři k § 51.

Nicméně, za účelem vymezení subjektivní působnosti zákona, je nutné upozornit i na § 54 (Postavení ostatních státních organizací), ve kterém je tato působnost vedle organizačních složek státu rozšířena i na státní organizace v působnosti zákona. Ty se řídí zvláštními právními předpisy a těmi ustanoveními zákona, která se vztahují na organizační složky státu příslušné hospodařit s majetkem podle § 9, nejde-li o úkony vyhrazené pouze ministerstvům (viz § 54 odst. 1 věta druhá).

## K odst. 2

Tímto ustanovením byl zakotven zásadní rozdíl oproti dřívějšímu pojetí státních subjektů, neboť bylo nově stanoveno, že **organizační složka státu není právnickou osobou**. To znamená, že v rámci působnosti zákona nemá právní osobnost, a tudíž nemůže být sama za sebe účastníkem právních vztahů, nemůže sama za sebe uzavírat a činit právní jednání navenek vůči fyzickým či právnickým osobám (včetně státních). Nemůže se sama zavazovat vůči fyzickým či právnickým osobám (včetně státních) k povinnostem, či nabývat práva. **Právnickou osobou je totiž stát (Česká republika) a jednání organizační složky je jednáním státu**, proto může zavazovat a nabývat práva (např. vlastnické právo k věcem, právům a pohledávkám) pouze pro stát (v rámci něho pak organizační složky státu s daným majetkem hospodaří dle své příslušnosti k hospodaření). Z důvodu nemožnosti dvojkoľejnosti právní osobnosti je tedy právní osobnost organizační složky státu vyloučena a je založena pouze pro stát. **Stát tak svou právní osobnost, a tedy i jednotlivá právní jednání vykonává a uzavírá prostřednictvím organizačních složek státu.**

Omezení právní osobnosti ovšem neznamena, že příslušná organizační složka státu nemůže fakticky jednat vůči fyzickým nebo nestátním právnickým osobám navenek v rámci své věcné působnosti anebo předmětu činnosti, nicméně **pakliže takto jedná, jde o jednání státu. Toto pravidlo zákon přímo stanoví ve druhé větě komentovaného odstavce.**

**Organizační složky státu jsou tak s absencí právní osobnosti součástí státu coby jedné právnické osoby.** Přitom jsou však v rámci něho zcela nezaměnitelné (jak svou vymezenou působností v rámci plnění jednotlivých funkcí státu, tak v případě, že jsou i účetní jednotkou, tak i svou relativní samostatností) a **stát prostřednictvím nich právně jedná**

**s jinými právníckými osobami a fyzickými osobami na základě tzv. dělené subjektivity státu (viz také komentář k § 7).** Tato konstrukce tzv. dělené subjektivity státu, založené na jedinečnosti (z pohledu výlučnosti okruhu věcí, jichž se právní jednání může týkat) a relativní majetkové samostatnosti jednotlivých organizačních složek státu znamená, že při hospodaření s majetkem státu, k němuž jim náleží příslušnost hospodařit, mohou jednotlivé organizační složky státu vstupovat do závazkových právních vztahů jak vůči nestátním subjektům, tak i spolu navzájem formou tzv. zápisu (více viz § 19). Mohou tedy i vůči sobě navzájem např. uplatňovat nároky na plnění dle občanského zákoníku, tedy i včetně nároku na náhradu škody.

Výše uvedené pojetí státu se promítá i do pravidel ohledně organizačních složek státu a výkonu procesních práv a povinností státu jako účastníka občanskoprávního řízení ve smyslu § 21a odst. 1 o. s. ř., který mj. uvádí:

#### § 21a

- (1) *Za stát před soudem vystupuje*
- Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových v případech stanovených podle zvláštního právního předpisu,<sup>55a)</sup>*
  - organizační složka státu příslušná podle zvláštního právního předpisu v ostatních případech.*
- (2) *Vystupuje-li před soudem za stát Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, jedná před soudem jménem státu zaměstnanec zařazený v Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, pověřený jeho generálním ředitelem.*
- (3) *Vystupuje-li před soudem za stát organizační složka státu příslušná podle zvláštního právního předpisu, jedná před soudem jménem státu vedoucí organizační složky státu nebo jím pověřený zaměstnanec působící u této nebo jiné organizační složky státu.*
- (4) *Ustanovení § 21 odst. 4 a 5 platí obdobně.*

Zvláštním právním předpisem uvedeným v § 21a odst. 1 písm. a) o. s. ř. je zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, který stanovuje, ve kterých případech a za jakých podmínek v řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku vystupuje za stát jiná než příslušná organizační složka státu. **Ten zároveň rozlišuje mezi výlučným jednáním ÚZSVM a dohodnutým jednáním ÚZSVM.** Mezi výlučná jednání ÚZSVM, kdy s určitými výjimkami jedná jménem státu ÚZSVM, vždy podle § 3 patří např. jednání před tuzemskými soudy a rozhodčími orgány ve věci určení vlastnického práva státu ke hmotné nemovité věci, jejíž ocenění podle zvláštního právního předpisu přesahuje v době zahájení řízení částku 25 000 000 Kč či ve věci peněžitého plnění převyšujícího 50 000 000 Kč a v obchodních věcech 250 000 000 Kč.

V rámci dohodnutého jednání se však podle § 6 a násl. zák. č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ÚZSVM může dohodnout s příslušnou organizační složkou státu v případech nespadajících do kategorie výlučného jednání, že bude jednat v řízení před soudem, rozhodčím orgánem, správním úřadem nebo jiným orgánem ve věci týkající se majetku namísto této příslušné organizační složky státu.

Zvláštním právním předpisem uvedeným v § 21a odst. 1 písm. b) o. s. ř. se rozumí zákon o majetku ČR nebo i kompetenční zákon, který upravuje okruh působnosti ústředních orgánů státní správy. Toto pravidlo je potvrzeno v rozsudku Nejvyššího soudu (NS 25 Cdo 3495/2012). Obdobnou problematikou se zabýval i Nejvyšší soud v rámci rozsudku NS 30 Cdo 629/2005.

Dopad skutečnosti, že stát disponuje právnickou osobností, ovšem s tím, že za něho jednájí příslušné organizační složky státu bez právní osobnosti, se **ve smlouvách** projevuje tak, že **příslušná organizační složka státu je označena jako Česká republika – název příslušné organizační složky státu (viz § 55 odst. 3)**. V případě nabývání majetku je tak zřejmé, že smluvní stranou je přímo stát, majetek je nabýván do vlastnictví České republiky s příslušností hospodařit té které organizační složky státu.

Naopak státní organizace v působnosti zákona, jež jsou samostatnými právnickými osobami (disponují právní osobností – viz § 54 odst. 1), se ve smlouvách označují pouze svým názvem bez označení Česká republika. V případě nabytí majetku tak sice státní organizace v působnosti zákona majetek nabývá do vlastnictví České republiky (vlastní majetek nemá, viz § 55 odst. 1), nicméně právní jednání vede svým jménem, neboť je samostatnou právnickou osobou. Do smlouvy je proto třeba uvést, že majetek je nabýván do vlastnictví České republiky s tím, že příslušné státní organizaci v působnosti zákona současně vzniká příslušnost hospodařit k danému majetku.

### **K odst. 3**

Jelikož bylo při transformování organizačních složek státu nezbytné jejich napojení na právní předpisy upravující účetnictví, platí, že pokud zákon (tj. v § 4 odst. 1) anebo zvláštní právní předpis stanoví, je organizační složka státu účetní jednotkou, tak to znamená, že spadá do vybrané kapitoly státního rozpočtu a při svém jednání a evidenci majetku musí dodržovat účetní předpisy a např. i rozpočtová pravidla daná rozpočtovými pravidly.

Zákon sám do této kategorie řadí všechny organizační složky státu zřízené ministerstvy (viz § 4 odst. 1).

Hospodařit s majetkem státu ve smyslu § 9 či § 10, resp. § 11, lze pouze tehdy, pokud je organizační složka státu účetní jednotkou. Bez tohoto by organizační složka státu nemohla s majetkem státu hospodařit. S postavením účetní jednotky souvisí i povinnost schválení účetní závěrky dle pravidel stanovených v § 5a.

Příkladem organizačních složek státu, jež nejsou účetní jednotkou, jsou např. Odvolací finanční ředitelství a finanční úřady, kdy pro účely účetnictví mají postavení vnitřních organizačních jednotek Generálního finančního ředitelství, které naopak je účetní jednotkou, a proto může hospodařit s majetkem státu ve smyslu § 9. Obdobně to platí i např. pro celní úřady, jež pro účely účetnictví mají postavení vnitřních organizačních jednotek Generálního ředitelství cel.

### **K odst. 4**

Z důvodu potřeby chodu jednotlivých organizačních složek státu je mj. nezbytné, aby byly pro výkon věcné působnosti a předmětu činnosti dostatečně finančně zajištěny. Pravidla a podmínky financování organizačních složek státu stanoví zvláštní právní předpis, kterým jsou rozpočtová pravidla.

### **Judikatura:**

■ Je-li ve sporu o náhradu škody pasivně věcně legitimovaným subjektem stát, který je v soukromoprávních vztazích právnickou osobou, svá procesní práva vykonává a procesní povinnosti plní v občanském soudním řízení prostřednictvím organizační složky, jak ji definuje zákon č. 219/2000 Sb., pokud není založena příslušnost Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových podle zákona č. 201/2002 Sb. Zvláštním právním předpisem ve smyslu ustanovení § 21a odst. 1 písm. b) o. s. ř. je

i zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, který upravuje okruh působnosti ústředních orgánů státní správy.

Je nutno mít na zřeteli požadavek, aby za stát při uplatňování jediného nároku vystupovala jen jedna organizační složka státu, ačkoli v praxi nebudou ojedinělé případy, kdy se na vzniku škody podílela činnost více organizačních složek státu.

Určení příslušné organizační složky státu musí být založeno na typové charakteristice uplatněného nároku, která je zřejmě již ze žaloby, a nikoli na ex post dovozovaných závěrech činěných na základě skutkových okolností konkrétní věci vyplynuvších teprve z provedeného dokazování. **(rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. 25 Cdo 3495/2012)**

■ Za stát (Českou republiku) vystupuje před soudem jeho organizační složka, která je k tomu podle zákona příslušná. Příslušnou organizační složkou je v první řadě Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, který vystupuje za stát ve sporech a jiných právních věcech, o nichž to stanoví § 2 až 5 zákona č. 201/2002 Sb., nebo ve sporech a jiných právních věcech, v nichž se na tom v souladu se zákonem dohodl s příslušnou organizační složkou státu. Nevystupuje-li za stát Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, náleží toto oprávnění organizační složce státu, příslušné podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. Organizační složky státu nejsou právnickými osobami a tvoří je úřady, instituce a další útvary (z. č. 219/2000 Sb.).

Soud je povinen zjistit, která z organizačních složek je příslušná vystupovat za stát v konkrétním sporu, a tuto organizační složku přibrat do řízení (pokud se ho již neúčastní). Rozhodnutí o tom se nevzdává; závěr soudu se projeví v tom, že s určitou organizační složkou státu přestane jednat a začne jednat s jinou organizační složkou, která je příslušná za stát vystupovat. Otázka, která organizační složka státu má za něj s ohledem na obsah a povahu sporu vystupovat před soudem, není otázkou věcné legitimace. Případný chybný závěr soudu o této otázce se projeví jako vada řízení, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.

Od způsobilosti být účastníkem řízení je třeba důsledně odlišovat věcnou (aktivní nebo pasivní) legitimaci účastníků řízení. Věcnou legitimaci se v občanském soudním řízení rozumí oprávnění účastníků vyplývající z hmotného práva. Věcnou legitimaci má ten z účastníků řízení, který je nositelem hmotného práva, o něž v řízení jde. **(rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. 30 Cdo 629/2005)**

#### **Související ustanovení**

§ 1 – věcná působnost zákona, § 4 – zřizování organizační složky státu, § 5a – účetní závěrka organizačních složek státu, § 6 – vystupování státu v právních vztazích, § 7 – osoby jednající za stát, § 9 – příslušnost hospodařit s majetkem, § 10 – určení příslušnosti hospodařit při specifickém nabytí majetku státem, § 11 – stanovení příslušnosti hospodařit k majetku dle § 10, § 51 – transformace vybraných státních organizací na organizační složky státu, § 54 – vymezení státních organizací v působnosti zákona o majetku ČR a mimo jeho působnost, § 55 – právní postavení státních organizací v působnosti zákona, náležitosti smluv při nakládání s majetkem v rámci státu, § 56 – závazky organizace

#### **Související předpisy:**

rozpočtová pravidla, – velká novela 2016

## § 4

### [Zřizování organizační složky státu]

**(1) K plnění úkolů v rámci své působnosti může organizační složku podle tohoto zákona za stát zřídit i ministerstvo (dále jen „zřizovatel“). Pro tyto účely zřizovatel**