

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

## Konec konstrukce dělené subjektivity státu?

Podle zákona č. [219/2000](#) Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku státu“) jednotlivé organizační složky státu hospodaří s majetkem státu, který přísluší té dané organizační složce státu.[1] Organizační složka státu však není právnickou osobou[2] a majetek, s kterým hospodaří, je vždy majetkem státu.

**Nejvyšší soud ve svém usnesení sp. zn. 33 Cdo 181/2011 ze dne 28. 6. 2012 přisvědčil názoru, že ačkoliv jednotlivé organizační složky státu hospodaří s majetkem státu (tedy s jedním majetkovým celkem), jejich vnitřní i vnější působnost je natolik samostatná a jejich oprávnění a povinnosti natolik rozsáhlé, že na stát nelze nahlížet jako na kompaktní a vnitřně splývající celek. Konstrukce dělené subjektivity tedy vylučuje, aby se na stát ve věcech majetkových hledělo jako na jediný subjekt.**

Tento právní názor byl částečně revidován rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 95/2015 – 49 ze dne 18. 6. 2015. Nejvyšší správní soud rozhodoval ve věci bývalého vojáka z povolání, který byl shledán spoluodpovědným za porušení rozpočtové kázně a byla mu uložena povinnost zaplatit náhradu škody podle zákona č. [221/1999](#) Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“). Nejvyšší správní soud sice potvrdil obecné závěry vyplývající z usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 181/2011, nicméně odmítl možnost přenositelnosti konstrukce na jím projednávaný případ a to ze dvou důvodů. Prvním důvodem bylo, že tato konstrukce měla postihovat pouze soukromoprávní vztahy uvnitř státu, zatímco případ projednávaný Nejvyšším správním soudem je veřejnoprávní vztah (služební poměr vojáka z povolání) a to mezi státem a subjektem odlišným od státu. Nejvyšší správní soud svou úvahu uzavřel s tím, že stát do vnějších vztahů vystupuje jako nedělitelná entita. Druhým důvodem bylo to, že ustanovení § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání výslovně hovoří o škodě státu, nikoliv o škodě dílčí organizační složce státu (v daném případě by se jednalo o Ministerstvo obrany). Porušením rozpočtové kázně došlo k odvodu do státního rozpočtu a zaplacením penále, čímž de facto došlo pouze k „přelití“ peněz z jedné kapitoly státního rozpočtu do jiné a na majetku státu jako celku nedošlo k žádné škodě.

Zásadním rozhodnutím ve věci konstrukce dělené subjektivity státu je rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 2764/2016 ze dne 12. 4. 2017, který rozhodoval ve velkém senátu občanskoprávního a obchodního kolegia. Nejvyšší soud odmítl konstrukci dělené subjektivity státu s tím, že organizační složka státu není právnickou osobou a tudíž nejedná svým jménem, ale jménem státu a práva a povinnosti nabývá stát, nikoliv organizační složka. Nejvyšší soud se tedy přiklonil ke koncepci státu jako nedělitelného subjektu. Tím, že zaplacením pokuty došlo k přesunu z jedné části rozpočtu do jiné, nemohlo na majetkové sféře státu dojít ke vzniku škody.

Výše nastíněný recentní vývoj judikatury však nelze komentovat příliš pozitivně. Koncepce zákona o majetku státu poměrně striktně odděluje majetek jednotlivých organizačních celků, resp. jejich příslušnost hospodařit s majetkem státu. Typickým příkladem jsou závazkové vztahy. Organizační složky státu běžně vstupují do závazkových vztahů se státními i nestátními subjekty. Tyto závazky však nejsou závazky organizační složky státu, ale státu jako takového. To však ale neznamená, že by se subjekt oprávněný ze závazku mohl domáhat svého práva u jakékoliv organizační složky státu, ale pouze u té, která je příslušná v dané věci s majetkem státu hospodařit.

Stejně tak nelze souhlasit s pojetím škody jako újmy v majetkové sféře státu jako celku. Organizační

složky mají rozličné povinnosti vyplývající z různých právních předpisů, usnesení vlády nebo závazků, do kterých vstupují. Pokud organizační složka státu musí provést odvod za porušení rozpočtové kázně, dojde zcela jistě ke snížení majetku, se kterým má příslušnost hospodařit, a tudíž může dojít k ohrožení plnění takovýchto povinností.

S tím souvisí i problematika rovnosti osob. Zatímco osoba v pracovněprávním vztahu u soukromoprávního subjektu je odpovědná k povinnosti nahradit škodu podle § 250 zákona č. [262/2006](#) Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, osoba v pracovněprávním vztahu uzavřeného se státem nemá tuto povinnost, ačkoliv faktická škoda a její dopady mohou být mnohem závažnější.

Asi nejpřesvědčivějším důvodem proti rozhodnutí velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu je vůle samotného zákonodárce. Při projednávání vládního návrhu zákona o majetku státu v Poslanecké sněmovně, sněmovní tisk 460, byl poslankyní Janou Lorencovou předložen pozměňovací návrh č. 2927.[3] Tento pozměňovací návrh nahradil dikci ustanovení § 47 odst. 2 zákona o majetku státu tak, že: „Osoby uvedené v odstavci 1 odpovídají za porušení stanovených povinností a za škodu, která tím státu vznikla,...“, bylo nahrazeno: „Osoby, uvedené v odstavci 1 odpovídají za porušení stanovených povinností a za škodu, která tím vznikla na majetku, s nímž je organizační složka příslušná hospodařit,...“. V odůvodnění pozměňovacího návrhu se pak mj. uvádí: „Nová formulace neznamena věcný posun oproti současnému stavu, jenž od počátku působení zákona vyplývá z kontextu jeho dosavadního pojetí výkonu vlastnických a jiných práv státu, který se odvíjí od postavení státu coby právnické osoby (§ 6 cit. zákona) se specifickým způsobem právního jednání založeným na tzv. dělené subjektivitě státu a spojeným se vzájemnou nezastupitelností a relativní samostatností jednání jednotlivých organizačních složek státu (§ 7 cit. zákona), a to jak ve vzájemných vztazích, tak i při jednání za stát navenek vůči nestátním subjektům. Ke zpřesnění textu dochází za účelem eliminace případného zavádějícího výkladu ustanovení, který by s využitím obecné zmínky o státu v textu věty první („... za škodu, která tím státu vznikla...“) vylučoval odpovědnost zaměstnanců (a obdobně i fyzických osob ve služebním poměru) za škodu v těch případech, kdy by majetková újma vzniklá v rámci jedné organizační složky státu byla současně spojena s „majetkovým přírůstkem“ u jiné organizační složky státu (typicky např. v případě sankčního odvodu z titulu porušení rozpočtové kázně).“ Tento pozměňovací návrh byl, stejně jako celý zákon, schválen a k vyhlášení ve sbírce zákonů došlo pod č. [51/2016](#) Sb., s účinností od 1. 3. 2016.

Výše uvedená legislativní změna zákona o majetku státu sice stricto sensu nedopadala na řízení vedené u Nejvyššího soudu pod sp. zn. 31 Cdo 2764/2016, nicméně Nejvyšší soud měl zřejmě přihlídnout k velmi jasně formulované vůli zákonodárce. Zejména pak k přesvědčení zákonodárce o tom, že nedochází k věcnému posunu, ale pouze k formulační změně právě v reakci na rozhodovací činnost soudů. Z odůvodnění rozsudku však nevyplývá, jestli Nejvyšší soud vzal tuto legislativní změnu v patrnost.

Závěrem lze shrnout, že ačkoliv Nejvyšší soud poměrně razantně odmítl konstrukci dělené subjektivity státu, vůle zákonodárce je zcela opačná a do budoucna nelze vyloučit další legislativní úpravy zákona o majetku státu, ale i jiných zákonů.[4]

### **Mgr. Vojtěch Pospíšil,**

Autor je externím doktorandem na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a právníkem na Ministerstvu obrany.

[1] § 9 odst. 1 zákona o majetku státu.

[2] § 3 odst. 2 zákona o majetku státu.

[3] Sněmovní tisk č. 460 a jeho pozměňovací návrh jsou dostupné online na stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky dostupné na [www](#), k dispozici >>> [zde](#).

[4] Například již zmiňovaný § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Institut zajišťovacího příkazu v daňovém řízení: podmínky vydání a obrana v odvolacím řízení](#)
- [Postavení finančního arbitra v kontextu nařízení Brusel I bis - Funkční pojetí „soudu“, osvědčení podle čl. 53 a možnost výkonu nálezu v jiných členských státech EU](#)
- [Odposlechy na pracovišti, policejní vyšetřování a skončení pracovního poměru](#)
- [Odpovědnost zaměstnance za schodek](#)
- [Dokazování negativních skutečností ve sporném řízení](#)
- [Konec improvizace v odměňování: zamyšlení nad návrhem transpozice směrnice o transparentním odměňování](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Neoprávněný odběr elektřiny - překvapení vlastníka?](#)
- [Nový návrh zákona o platformové práci - 1. díl](#)
- [Rodič u dítěte v nemocnici: právo na přítomnost neznamená bez dalšího právo na přespání na jip/jirp](#)
- [Genderový audit jako strategický nástroj zaměstnavatele: Jak se připravit na implementaci směrnice 2023/970?](#)