

## **K NĚKTERÝM OTÁZKÁM FINANČNÍ SPRÁVY ORGANIZAČNÍ SLOŽKY STÁTU - DEMONSTROVÁNO NA PŘÍKLADU STÁTNÍHO ZASTUPITELSTVÍ**

RENATA VESECKÁ

Nejvyšší státní zastupitelství, Česká republika

### **Abstract in original language**

Příspěvek je věnován zejména obecným otázkám finanční správy organizační složky státu, přičemž jako konkrétní příklad pro ilustraci bylo zvoleno státní zastupitelství. Jednotlivé části se pak zaměřují postupně na otázky od základních zásad přes právní subjektivitu a rozpočtové financování až po kontrolu této organizační složky státu. Tento příspěvek pohlíží na danou problematiku z teoretického i praktického úhlu pohledu.

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

Organizační složka státu, státní zastupitelství, státní rozpočet, právní subjektivita, kontrola.

### **Abstract**

The article is mostly focused on general issues of the financial management of government organizational component of the State; as a concrete illustrative example was chosen the Public Prosecutor's Office. Particular points concern from the basic principles, through the legal identity and budget funding to the control of the government organizational component of the State. The paper examines financial management of the Public Prosecutor's Office both from academic and practical point of view.

### **Key words**

Government organizational department, Public prosecutor's office, State budget, Legal personality.

## **1. ÚVOD**

Společenské změny probíhající od roku 1989 se projeví v mnoha oblastech právního řádu, přičemž jednou z oblastí finančního a správního práva, které prošly za posledních dvacet let výraznými změnami je bezesporu právní úprava hospodaření státu a státního aparátu.

Nejvýraznějším mezníkem pak bylo zejména přijetí zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „o majetku ČR“). V období před platností tohoto zákona totiž většina státních orgánů, institucí a zařízení zpravidla přímo ze zákona anebo s ohledem na své organizační uspořádání a charakteristické znaky vystupovala jako právnické osoby - státní organizace, a to i přesto, že z hlediska své působnosti nebo vykonávané činnosti přímo realizovali základní funkce státu a byly tomu odpovídajícím způsobem státem

financovány, včetně jejich zpravidla přímého a úplného napojení na státní rozpočet. Relativně samostatné právní postavení vybraných státních organizací začalo však být zejména po zrušení hospodářského zákoníku vnímáno jako neadekvátní jejich přímé vazbě na stát, a to nejvýrazněji v oblasti majetkoprávní, neboť tyto státní organizace na základě svého speciálního práva hospodaření a prozatímní správy realizovaly a podle dosavadní právní úpravy stále realizují výkon vlastnických a jiných majetkových práv státu.

V rámci zákona o majetku ČR tak bylo přistoupeno k vytvoření konstrukce tzv. organizační složky státu. Tyto složky jsou vymezeny v ustanovení § 3, kde se jimi rozumí 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 ČR, Grantová agentura ČR a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo tento zákon. Obdobné postavení jako organizační složka státu má Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu. Jedná se o jednotky bez právní subjektivity, skrze něž stát jako právnická osoba vystupuje navenek.

Velice významným pojmem navazující na vymezení organizační složky pak dále je zda jí zákon přiznává postavení účetní jednotky. Zákon o majetku ČR však obsahuje pouze odkazující ustanovení § 3 odst. 3, dle kterého je organizační složka účetní jednotkou, pokud tak stanoví zákon o majetku ČR nebo jiný právní předpis.

## **2. ZÁSADY**

Jako ostatní právní oblasti i oblast hospodaření s majetkem státu je ovládána, určitými základními principy. Situace je zde, na rozdíl od některých jiných právních odvětví, kde je třeba tyto zásady či principy složitě dovozovat, poměrně jednoduchá, jelikož jejich seznam vymezuje přímo § 14 zákona o majetku České republiky. Je tak možné hovořit o pěti základních zásadách, a to:

1. zásada hospodárného a účelného využívání majetku státu k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností,
2. zásada vedení majetku v účetnictví a provádění jeho inventarizace,
3. zásada péče o zachování majetku a jeho údržba,
4. zásada ochrany majetku a uplatňování všech právních prostředků k hájení práv státu jako vlastníka,
5. zásada rozhodnout o nepotřebnosti majetku a naložit s ním způsoby a za podmínek stanovených zákonem.

Nejprve je třeba připomenout, že všechny shora uvedené zásady je nutné před tím, než se jimi začneme zabývat individuálně, posuzovat v rovině obecné, a to zejména ve vztahu k ústavnímu principu dobré správy jako služby občanům,<sup>1</sup> což se vztahuje i na výkon majetkové správy státu. Rovněž je třeba pamatovat, že tento výčet je pouze demonstrativní a velice průřezový, a že v případě rozboru hospodaření té které organizační složky státu, by bylo nutné vždy uvažovat v souvztažnostech právě k této složce, jelikož všechny tyto zásady nalézají své uplatnění v zákonných konkrétních ustanoveních kladoucích nároky na organizační složky v jednotlivých stupních ekonomického procesu hospodaření s majetkem státu. Ať již se jedná o povinnost písemnosti smlouvy o nabývání majetku<sup>2</sup> s podpisy na jedné listině, a to i v případě, že to obecné právní předpisy nevyžadují, o obecnou povinnost schválení Ministerstvem financí<sup>3</sup> každé smlouvy o převodu nemovité věci, která se eviduje v katastru nemovitostí, jakož i smlouvy o převodu bytu a nebytového prostoru<sup>4</sup>, či podléhání zadávání zakázek právní regulaci veřejných zakázek<sup>5</sup>. Jelikož však je počet těchto složek relativně vysoký není v možnostech tohoto příspěvku uvádět rozbor v takto konkrétní rovině, nýbrž je možné podat pouze rozbor obecný s tím, že k němu musí čtenář přistupovat s tímto vědomím.

## **2.1 ZÁSADA HOSPODÁRNÉHO A ÚČELNÉHO VYUŽÍVÁNÍ MAJETKU STÁTU K PLNĚNÍ FUNKCÍ STÁTU A K VÝKONU STANOVENÝCH ČINNOSTÍ**

Jedná se o klíčovou zásadu, neboť stát nemůže užívat majetek libovolným způsobem, ale právě pouze způsobem, jenž odpovídá požadavku hospodárnosti a účelnosti a dále také požadavku, aby využívání bylo v souladu s cílem plnit funkce státu a vykonávat stanovené činnosti. Z výše uvedeného vyplývá, že stát musí mít majetek v takovém rozsahu, druhu a kvalitě, který mu umožní řádně a efektivně plnit své funkce. V tomto smyslu uvádí důvodová zpráva zákona o majetku ČR zejména zabezpečování činnosti orgánů státní moci, orgánů státní správy a justice, realizování speciálních činností a služeb v dopravě, energetice apod.

---

<sup>1</sup> Čl. 2 odst. 3 Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>2</sup> O nabývání majetku státu lze hovořit pouze v případě, kdy organizační složka státu nebo státní organizace získávají určitý majetek od nestátního subjektu.

<sup>3</sup> Při převodu věci mající strategickou povahu nebo značnou peněžitou či jinou hodnotu si může schválení vyhradit dokonce vláda.

<sup>4</sup> Uzavírání smluv o poskytnutí věcí, bytu nebo nebytového prostoru do užívání, spojené se smlouvou o následném převodu této věci do vlastnictví, je zakázáno zcela.

<sup>5</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

## **2.2 ZÁSADA VEDENÍ MAJETKU V ÚČETNICTVÍ A PROVÁDĚNÍ JEHO INVENTARIZACE**

Tato zásada je vystavěna na premise, že pouze pomocí evidence je možné, aby měla organizační složka státu dostatečný přehled o svém majetku, zejména pak o jeho rozsahu a skladbě. Tato evidence je pak vedena na základě zvláštního zákona, a to zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.<sup>6</sup> Další povinností, která se s touto zásadou pro organizační složky státu váže, je nutnost evidence majetku v katastru nemovitostí. Jsou to tak právě organizační složky státu, na něž dopadají povinnosti dle § 10 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, zejména pak povinnost ohlásit katastrálnímu úřadu změny údajů katastru týkající se jejich nemovitostí, a to do 30 dnů ode dne jejich vzniku, a předložit listinu, která změnu dokládá. K zápisu následně dochází formou záznamu dle § 7 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, neboť se jedná o pouhé osvědčení příslušnosti dané organizační složky.

## **2.3 ZÁSADA PÉČE O ZACHOVÁNÍ MAJETKU A JEHO ÚDRŽBA**

Třetí zásada je shrnutím jednak imperativu obsaženého v § 14 odst. 1 zákona o majetku ČR příkazujícího organizační složce si počínat tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku a jednak imperativu zakotveného v § 14 odst. 3 zákona o majetku ČR, dle něhož je příslušná organizační složka povinna pečovat o zachování majetku, jeho údržbu, popř. o jeho zlepšení nebo rozmnožení a dále jej chránit před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením či zneužitím. Tuto velice obecnou zásadu není možné chápat odděleně jako jakýsi abstraktní pojem, nýbrž vždy pouze v souvztáhnosti s ustanoveními konkrétně vymezujícími nakládání s majetkem organizačních složek státu, a to jak v zákoně o majetku ČR, tak i ve zvláštních právních předpisech (např. i ZoSZ). Typickým příkladem je povinnost státu v případě úplatného převodu převést svůj majetek nejméně za cenu obvyklou, v opačném případě musí svůj postup odůvodnit.

## **2.4 ZÁSADA OCHRANY MAJETKU A UPLATŇOVÁNÍ VŠECH PRÁVNÍCH PROSTŘEDKŮ K HÁJENÍ PRÁV STÁTU JAKO VLASTNÍKA**

Touto zásadou je zejména postihována povinnost příslušné organizační složky důsledně využívat všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a při ochraně majetku před neoprávněnými zásahy, dále povinnost včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání

---

<sup>6</sup> Plíva, S. Hospodaření s majetkem státu. Praha: Nakladatelství C. H. Beck Praha, 2001, s. 97.

bezdůvodného obohacení a průběžně sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zejména včasným uplatněním a vymáháním práv státu zajišťovat, aby nedošlo k promlčení nebo zániku těchto práv<sup>7</sup>.

## **2.5 ZÁSADA ROZHODNOUT O NEPOTŘEBNOSTI MAJETKU A NALOŽIT S NÍM ZPŮSOBY A ZA PODMÍNEK STANOVENÝCH ZÁKONEM**

Stane-li se majetek nepotřebným, přičemž o této nepotřebnosti rozhodl písemně vedoucí příslušné organizační složky, či jím písemně pověřený jiný vedoucí zaměstnanec organizační složky, naloží příslušná organizační složka s majetkem způsoby a za podmínek podle zákona o majetku ČR. Za nepotřebný se pro tyto účely považuje zejména majetek, který přesahuje potřeby příslušné organizační složky, anebo majetek, na jehož ponechání státu přestal být veřejný zájem, v případě věcí též takové věci, které pro ztrátu, popřípadě zastarání svých technických a funkčních vlastností nebo pro nepřiměřenou nákladnost provozu nemohou sloužit svému účelu.

## **3. FINANCOVÁNÍ**

Hospodaření s majetkem státu by se dalo na jednu stranu přirovnat k hospodaření kterékoliv jiné právnické osoby, na stranu druhou je však třeba mít na paměti určitá specifika, která pro hospodaření organizačních složek státu vyplývají jak ze zákona o majetku ČR, tak i z vlastní specifické povahy těchto útvarů.

Ona specifická se projevuje zejména v zákonném základu existence těchto složek, což velice snižuje rozhodovací prostor vlády ohledně jejich financování. S určitou mírou zjednodušení se dá říci, že beze změny zákona, na základě něhož je daná organizační složka státu vytvořena, není možné výrazněji zasáhnout ani do jejího financování, neboť vždy je nutné ji ponechat na daný rozpočtový rok nutné náklady pro její existenci. Zákon o majetku ČR pak problém financování neřeší přímo, nýbrž pouze odkazujícím ustanovením § 3 odst. 4 na zvláštní právní předpisy, kterým je v první řadě zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Ten v § 45 stanovuje, že organizační složka státu hospodář s prostředky státního rozpočtu, které jí stanoví správce kapitoly v rámci rozpočtu kapitoly, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, minimálně v rozsahu členění závazných ukazatelů daných zákonem o státním rozpočtu. Její příjmy jsou příjmy státního rozpočtu a výdaje jsou výdaji státního rozpočtu, nestanoví-li tento zákon jinak. Rozpočet organizační složky státu může zahrnovat pouze příjmy a výdaje související s činnostmi vymezenými ve zřizovací listině, případně stanovenými jí zákonem, kterým byla zřízena. Každá organizační složka

---

<sup>7</sup> Pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, požaduje od dlužníků úroky z prodlení (poplatek z prodlení) ve výši stanovené nařízením vlády č. 142/1994 Sb. a sjednané smluvní sankce.

státu sestavuje rozpočet příjmů a výdajů v členění podle rozpočtové skladby. Veškeré rozpočtové příjmy dosažené v rámci svého hospodaření soustřeďuje na příslušném příjmovém rozpočtovém účtu a uhrazuje všechny rozpočtové výdaje z příslušných výdajových rozpočtových účtů. Zůstatky těchto účtů Česká národní banka uspořádá vždy ke dni 31. prosince tak, aby výsledný zůstatek těchto účtů byl nulový.

#### **4. STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ**

Jak již bylo výše uvedeno, soustava státního zastupitelství se řadí jednak mezi organizační složky státu, jak vyplývá přímo ze zákona o majetku ČR, avšak zároveň se řadí mezi ty organizační složky státu, jimž zvláštní zákon přiznává postavení účetní jednotky. V případě státního zastupitelství je tímto zvláštním zákonem konkrétně zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále jen „ZoSZ“), kde je v § 6 odst. 3 zakotveno, že Nejvyšší státní zastupitelství (dále jen „NSZ“), vrchní státní zastupitelství (dále jen „VSZ“) a krajská státní zastupitelství (dále jen „KSZ“) jsou účetními jednotkami - okresní státní zastupitelství tedy nikoliv. Toto zákonné ustanovení však i přes svou zdánlivou jednoznačnost vyvolává v právní teorii mnohé otázky. Zmiňované ustanovení bylo totiž vloženo do ZoSZ až v roce 2001 zákonem č. 11/2001 Sb., který byl ovšem již v roce 2002 zrušen jako celek zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“). Dochází zde tak ke vzniku otázky, zda zrušením daného předpisu došlo taktéž ke zrušení § 6 odst. 3 ZoSZ. Při hledání odpovědi je třeba vyjít z ustálené judikatury Ústavního soudu vyslovené např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 08. 2001, ve kterém v odůvodnění tento soud konstatoval, že ustanovení zákona, kterými jsou novelizovány jiné zákony, se stávají součástí těchto novelizovaných zákonů a samostatně již nejsou součástí právního řádu České republiky. Z tohoto nálezu je jasně patrné, že ustanovení § 6 odst. 3 ZoSZ zůstalo v platnosti i po zrušení zákona č. 11/2001 Sb., a to i přesto, že zásady obsažené v citovaném nálezu Ústavního soudu nebyly následně vždy důsledně respektovány. Zákonodárce, tak nejspíše právě z obavy o nejednoznačnost výkladu dané problematiky, přistoupil v roce 2003 v zákoně 192/2003 Sb., k opětovnému výslovnému zakotvení daného ustanovení. Ač se dle názoru autorky nejedná o postup odporující právním předpisům, jde zcela jistě o přístup nikoliv *de lege artis*, jelikož dochází *de facto* k opakování již platné úpravy; pro tento názor hovoří i začlenění § 6 odst. 3 do úplného znění ZoSZ vyhlášeného pod č. 153/2002 Sb. V současné době tak základní význam uváděné interpretace spočívá v posuzování povahy NSZ, VSZ a KSZ v období od zrušení zákona č. 11/2001 Sb. do účinnosti zákona č. 192/2003 Sb.

Ohledně financování je třeba říci zejména, že pro státní zastupitelství je správcem rozpočtové kapitoly ministerstvo spravedlnosti<sup>8</sup>, přičemž tato skutečnost je častým námětem článků i odborných diskusí; zejména bývá upozorňováno na to, zda by ústavní požadavek na oddělení jednotlivých státních mocí, i vlastní § 3 ZoSZ nebyl lépe naplněn, pokud by došlo k posílení autonomie státního zastupitelství na ministerstvu spravedlnosti tím, že by mělo vlastní rozpočtovou kapitolu<sup>9</sup>. Takovéto uspořádání by nejen dovolilo státnímu zastupitelství určovat si vlastní finanční priority, ale zároveň by dalo širší prostor vedoucím státním zástupcům, kteří jsou obecně za chod příslušných státních zastupitelství odpovědní a jsou tak nejlépe pro tuto činnost kvalifikováni. Nedostatečnou rozpočtovou samostatnost nejen státního zastupitelství, ale i soudů lze tak považovat za vážný problém ve struktuře státního rozpočtu<sup>10</sup>. Pro srovnání může sloužit úprava Slovenské republiky, kde má prokurátura samostatnou kapitolu státního rozpočtu<sup>11</sup>, což logicky navazuje jak na nesporné vymezení prokuratury jako samostatného státního orgánu, tak i na postavení Generálního prokurátora jako ústavního činitele a vedoucího ústředního orgánu Slovenské republiky.

## **5. ZÁVĚR**

Pokusila jsem se ve svém příspěvku nastínit několik základních otázek spjatých s problematikou tzv. organizačních složek státu a jejich financování. Jako určitý ukázkový příklad jsem následně zvolila soustavu státního zastupitelství, jelikož je mi pracovně velice blízká a jsou mi tak velice blízké i problémy, které jsou spojené s jejím fungováním. A to nejen v rámci problematiky svěřené do působnosti této organizační složky Ústavou České republiky či ZoZS, ale také v oblasti finanční, hospodářské či správní. Jsem totiž přesvědčena, že hospodaření každé fyzické osoby,

---

<sup>8</sup> Návrh rozpočtu zpracovává konkrétně ekonomický odbor ministerstva, jenž stanovuje rozpočet pro jednotlivé resortní organizační složky státu a odpovídá ve spolupráci s příslušnými odbory za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a EU.

<sup>9</sup> Je určitým paradoxem, že přestože ZoSZ nestanovil, že státní zastupitelství jsou rozpočtovými nebo příspěvkovými organizacemi, ministr spravedlnosti vydal dne 14. 2. 1994 resortní instrukci č. 1581/93-OOD, o správě státního zastupitelství, kde bylo v § 3 uvedeno, že NSZ, VSZ, KSZ a Městské státní zastupitelství v Praze jsou samostatnými rozpočtovými organizacemi a okresní státní zastupitelství jsou hospodářsky nedílnou součástí krajských státních zastupitelství. Uvedená státní zastupitelství jednala jako rozpočtové organizace pouze na základě této instrukce, avšak v rozporu se zákonem. Na tento stav upozornil Nejvyšší kontrolní úřad ve svém kontrolním závěru č. 98/22.

<sup>10</sup> Zde je zajímavé srovnání, že instituce s daleko menší tradicí i omezenějšími pravomocemi jako Kancelář Veřejného ochránce práv či dokonce instituce, kde je tato samostatnost dle názoru některých autorů přímo na závalu, jako je Bezpečnostní informační služba, vlastní rozpočtovou kapitolu mají.

<sup>11</sup> Rozpočet příslušející soustavě prokuratury ve Slovenské republice byl pro rok 2008 schválen ve výši 1 649 688 000 Sk.

právnícké osoby či organizační složky státu je existenčně spjata se všemi ostatními činnostmi, které vykonává.

**Literature:**

- Plíva, S.: Hospodaření s majetkem státu, Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2001, 286 s, ISBN 8071795569
- Fenyk, J.: Vademecum státního zástupce, Praha: ASPI, 2003. ISBN 8086395804
- Kocourek, J., Záruba, J.: Zákon o soudech a soudcích, Zákon o státním zastupitelství – Komentář, 2. vydání, Praha: ASPI, 2004. ISBN 8071797618
- Průcha, P.: Správní právo, 7. vydání, Brno: Masarykova univerzita Brno, 2007. ISBN 9788021042766

**Contact – email**

*patockova@nsz.brn.justice.cz*