

Rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 10. 06. 2020, sp. zn. 31 Cdo 1050/2020, ECLI:CZ:NS:2020:31.CDO.1050.2020.1

Číslo: 3/2022

Právní věta:

Ustanovení § 57 zákona č. 219/2000 Sb. nedopadalo na ty státní podniky (u nichž funkce zakladatele byla přenesena na obce), které byly ke dni účinnosti tohoto zákona již zrušeny, protože tyto státní podniky ani nepozbyly dle § 57 odst. 5 tohoto zákona právo hospodaření k věcem ve vlastnictví státu.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 10.06.2020

Spisová značka: 31 Cdo 1050/2020

Číslo rozhodnutí: 3

Číslo sešitu: 1

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Státní podnik, Vydání věci

Předpisy: § 55b zákona č. 219/2000 Sb.
§ 57 zákona č. 219/2000 Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Dotčená rozhodnutí:

Překonává:

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. [28 Cdo 5387/2007](#)

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2015, sp. zn. [26 Cdo 5255/2014](#)

Související:

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. [29 Cdo 4197/2015](#), uveřejněné pod číslem 45/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2015, sp. zn. [32 Cdo 1714/2015](#), uveřejněné pod číslem 75/2016 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 10. 2013, sp. zn. [31 Cdo 3881/2009](#), uveřejněný pod číslem

10/2014 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. [21 Cdo 3612/2014](#), uveřejněný pod číslem 4/2016 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2011, sp. zn. [33 Cdo 2751/2010](#)

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2018, sp. zn. [22 Cdo 1424/2018](#)

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. [22 Cdo 5305/2017](#)

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2004, sp. zn. [33 Odo 70/2004](#)

Stanovisko Pléna Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. [Pl. ÚS.-st. 1/96](#), ST 1/9 SbNU 471

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. [Pl. ÚS. 21/96](#), N 13/7 SbNU 87

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. [Pl. ÚS 33/97](#), N 163/9 SbNU 399

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud k dovolání žalobkyně zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. 29 Co 390/2018, a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 18. 6. 2018, sp. zn. 17 C 76/2017, a věc vrátil Obvodnímu soudu pro Prahu 9 k dalšímu řízení.

I. Dosavadní průběh řízení

1. Obvodní soud pro Prahu 9 rozsudkem ze dne 18. 6. 2018, č. j. 17 C 76/2017-42, výrokem pod bodem I, zamítl žalobu, jíž se žalobkyně domáhala vydání pozemku parc. č. 1 v katastrálním území K. (dále jen „předmětný pozemek“) do svého vlastnictví [nahrazení chybějícího projevu vůle žalované k uzavření dohody o vydání nezemědělské nemovitosti podle § 10 odst. 4 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), ve znění nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. [Pl. ÚS 10/13](#), publikovaného pod č. 177/2013 Sb.], a rozhodl o nákladech řízení (výrok II).

2. K odvolání žalobkyně Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 8. 11. 2018, č. j. 29 Co 390/2018-61, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil (výrok I) a rozhodl o nákladech odvolacího řízení (výrok II).

3. Odvolací soud vyšel z týchž skutkových zjištění jako soud prvního stupně, uzavíraje, že žalobkyně jako oprávněná osoba (§ 3 písm. b) zákona č. 428/2012 Sb.) v zákonem stanovené lhůtě vyzvala žalovaného k vydání předmětného pozemku a poté, kdy žalovaný neakceptoval její návrh na uzavření dohody, iniciovala řízení o jeho vydání u pozemkového úřadu. Rozhodnutím ze dne 7. 11. 2014, č. j. SPÚ 608172/2014, Státní pozemkový úřad její návrh zamítl pro nezemědělský charakter požadované nemovitosti (§ 9 odst. 6 věty třetí zákona č. 428/2012 Sb.), načež se žalobkyně svým návrhem na vydání nemovitosti jako nezemědělské (nahrazení chybějícího projevu vůle žalované k uzavření dohody o vydání věci) obrátila na soud podle § 10 odst. 4 zákona č. 428/2012.

4. Jako správné odvolací soud aproboval i právní posouzení věci, jež vedlo soud prvního stupně k

zamítnutí žaloby, tedy že žalovaný není povinnou osobou podle ustanovení § 4 zákona č. 428/2012 Sb. a není tak pasivně legitimován v tomto sporu o vydání předmětného nezemědělského pozemku. Žalovaný, byť je v katastru nemovitostí stále zapsán jako osoba, které svědčí právo hospodaření s předmětným pozemkem ve vlastnictví státu, ve skutečnosti není oprávněn s tímto majetkem ode dne 1. 1. 2001 hospodařit. Dne 1. 1. 2001 totiž vstoupil v účinnost zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, jenž v ustanovení § 57 odst. 5 vyslovil zánik práva hospodaření k věcem ve vlastnictví státu vykonávaného státními organizacemi uvedenými v odstavci 1 tohoto ustanovení (dosavadní státní podniky a státní rozpočtové a příspěvkové organizace, u nichž byla funkce zakladatele a pravomoc tyto organizace zřizovat, řídit a zrušovat přenesena podle zvláštních právních předpisů na příslušná zastupitelstva obcí a které ke dni účinnosti tohoto zákona dosud nezanikly).

5. Na uvedeném závěru podle soudů nižších stupňů ničeho nemění ani ustanovení § 55b zákona č. 219/2000 Sb., včleněné zákonem č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jež dle svého znění, krom jiného, vylučuje z dosahu ustanovení § 57 zákona č. 219/2000 Sb. ty státní podniky, u nichž byla funkce zakladatele přenesena na zastupitelstva příslušných obcí, „které byly zrušeny a vstoupily do likvidace před 1. 1. 2001“. K argumentaci tímto ustanovením soudy nižších stupňů uvedly, že tato novela zákona č. 219/2000 Sb. (jež vstoupila v účinnosti dnem 1. 3. 2016) nemůže mít zpětnou časovou působnost, připomínajíce, že k jejímu přijetí došlo až po doručení výzvy žalovanému k vydání předmětného pozemku žalobkyni. Jako nerelevantní pak soudy odmítly i výkladové stanovisko Ministerstva financí k aplikovaným ustanovením zákona č. 219/2000 Sb. Závěrem připomněly, že zákon č. 428/2012 Sb. počítá i se situací, kdy výzva k vydání nemovitosti byla učiněna vůči osobě, jež není oprávněna hospodařit s majetkem státu, jenž je předmětem výzvy, pročež bylo na žalobkyni, aby se domáhala buď postoupení jí učiněné výzvy žalovaným, anebo uplatnila výzvu přímo u Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, který byl příslušný k hospodaření s předmětným pozemkem.

II.

Dovolání a vyjádření k němu

6. Rozsudek odvolacího soudu napadla dovoláním žalobkyně. Splnění předpokladů přípustnosti dovolání spatřuje v tom, že napadené rozhodnutí spočívá na vyřešení otázky hmotného práva, která byla v rozhodovací praxi odvolacího soudu vyřešena, avšak dovolacím soudem má být posouzena jinak.

7. Za nesprávné považuje dovolatelka posouzení odvolacího soudu, že žalovaný pozbyl právo hospodaření k předmětnému pozemku ke dni 1. 1. 2001 podle ustanovení § 57 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb. Namítá, že § 57 zákona č. 219/2000 Sb. nedopadá na státní podniky, které byly zrušeny již před účinností zákona č. 219/2000 Sb. (žalovaný vstoupil do likvidace dne 18. 2. 1998). Svoji úvahu odůvodňuje tím, že § 57 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. ukládá obcím, na které byla přenesena funkce zakladatele státního podniku, takový podnik zrušit, což je však nemožné, byl-li státní podnik zrušen již před účinností tohoto zákona. Dodává, že ztrátou práva hospodaření podle § 57 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb. by bylo narušeno i legitimní očekávání věřitelů v již započatém procesu likvidace státního podniku. Dovolací soud sice již opakovaně dospěl k závěru (zejména v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. [28 Cdo 5387/2007](#), z něhož napadené rozhodnutí vychází), že § 57 zákona č. 219/2000 Sb. dopadá i na žalovaného, nicméně se řádně nevypořádal se zvláštností postavení těch státních podniků, které již byly zrušeny ke dni účinnosti zákona č. 219/2000 Sb.

8. Důvod pro odlišné posouzení této otázky spatřuje dovolatelka také ve skutečnosti, že zákonem č. 51/2016 Sb. zákonodárce vložil do zákona č. 219/2000 Sb. ustanovení § 55b, podle něhož se § 57 téhož zákona nevztahuje na státní podniky, které vstoupily do likvidace před 1. 1. 2001; nejde zde

přítom o zpětnou působnost právního předpisu, jelikož odkazovaným ustanovením zákonodárce toliko reagoval na právní a faktický stav existující v době přijetí novely (tedy že § 57 se nevztahuje na podniky zrušené před účinností zákona č. 219/2000 Sb.). S ohledem na výkladovou zásadu racionálního zákonodárce (sp. zn. [31 Cdo 2459/2012](#)) pak nelze než dospět k závěru, že se § 57 skutečně nevztahoval na státní podniky zrušené již před 1. 1. 2001, neboť jinak by část znění ustanovení § 55b postrádala smysl. Také z důvodové zprávy k zákonu č. 51/2016 Sb. je zřejmé, že podle záměru zákonodárce nedopadalo ustanovení § 57 zákona č. 219/2000 Sb. na státní podniky zrušené před jeho účinností. Stejný výklad zastává i Ministerstvo financí a tato interpretace je podpořena i skutečností, že ani Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových nečiní žádné kroky k převzetí dotčeného majetku a likvidátoři těchto státních podniků nadále provádějí likvidaci. Při výkladu, že § 57 zákona č. 219/2000 Sb. dopadá i na žalovaného, by likvidátory již učiněné převody majetku byly neplatné.

9. Podle dovolatelky je tak žalovaný, coby státní podnik nadaný právem hospodaření s předmětným pozemkem ve vlastnictví státu, povinnou osobou (dle § 4 písm. d/ zákona č. 428/2012 Sb.) k vydání pozemku oprávněné osobě a věcnou legitimaci ve sporu tudíž nepostrádá.

10. Dovatelka navrhl, aby byl napadený rozsudek odvolacího soudu zrušen, spolu s jemu předcházejícím rozsudkem soudu prvního stupně, a věc byla vrácena soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

11. Žalovaný ve vyjádření k dovolání označil napadené rozhodnutí za věcně správné, nikoli však z důvodu, že by ve věci nebyl pasivně věcně legitimován; v tomto směru se připojil k argumentaci dovolatelky, dodávaje, že právní předpisy nelze vykládat „formalisticky“.

III.

Přípustnost dovolání

12. Rozhodné znění občanského soudního řádu pro dovolací řízení (od 30. 9. 2017) se podává z bodu 2 článku II části první zákona č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „o. s. ř.“).

13. Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) se po zjištění, že dovolání proti pravomocnému rozsudku odvolacího soudu bylo podáno oprávněnou osobou (žalobkyní) zastoupenou advokátem (§ 241 odst. 1 o. s. ř.), ve lhůtě stanovené § 240 odst. 1 o. s. ř. a obsahuje povinné náležitosti podle § 241a odst. 2 o. s. ř., zabýval tím, zdali je dovolání přípustné.

14. Podle ustanovení § 236 odst. 1 o. s. ř. dovoláním lze napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, pokud to zákon připouští.

15. Přípustnost dovolání proti napadenému rozhodnutí odvolacího soudu (jež je rozhodnutím, jímž se končí odvolací řízení, nikoliv rozhodnutím z okruhu usnesení vyjmenovaných v § 238a o. s. ř.) je třeba poměřovat ustanovením § 237 o. s. ř. (hledisky v něm uvedenými).

16. Není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně, anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak (srov. § 237 o. s. ř.).

17. Tříčlenný senát č. 28, který měl podle rozvrhu práce Nejvyššího soudu dovolání projednat a

rozhodnout o něm, dospěl při posouzení otázky, zaniklo-li podle § 57 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb. právo hospodaření s věcmi ve vlastnictví státu i těm státním podnikům (u nichž byla funkce zakladatele přenesena na obce), které byly zrušeny před účinností zákona č. 219/2000 Sb. a probíhala jejich likvidace, k právnímu názoru odlišnému od toho, který byl vyjádřen v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. [28 Cdo 5387/2007](#), a reflektován v další rozhodovací praxi dovolacího soudu (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2015, sp. zn. [26 Cdo 5255/2014](#)).

18. Z citovaných rozhodnutí se (mimo jiné) podává, že právo hospodaření k věcem ve vlastnictví státu pozbyly podle § 57 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb. i ty státní podniky (u nichž funkci zakladatele vykonávaly obce), které byly zrušeny přede dnem účinnosti tohoto zákona (1. 1. 2001) a probíhala jejich likvidace.

19. Senát č. 28 však dospěl k závěru opačnému, tedy že ustanovení § 57 zákona č. 219/2000 Sb. dopadalo toliko na ty státní podniky (u nichž byla funkce zakladatele přenesena na obce), které nebyly ke dni účinnosti tohoto zákona zrušeny a nikoli i na státní podniky zrušené již před účinností tohoto zákona. Proto rozhodl o postoupení věci podle § 20 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, k rozhodnutí velkému senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu (dále též jen „velký senát“). Velký senát pak věc projednal a rozhodl o ní v souladu s ustanoveními § 19 a § 20 odst. 1 uvedeného zákona.

20. Odvolací soud založil své rozhodnutí na závěru, podle něhož žalovaný, jakožto státní podnik, u něhož byla funkce zakladatele přenesena podle § 36 zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, na hlavní město Prahu a jenž byl dne 18. 2. 1998 zrušen a vstoupil do likvidace, pozbyl podle § 57 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb. ke dni účinnosti tohoto zákona (1. 1. 2001) právo hospodaření s věcmi ve vlastnictví státu, protože není pasivně věcně legitimován v řízení o vydání předmětného pozemku (nahrazení projevu vůle). Otázka výkladu ustanovení § 57 zákona č. 219/2000 Sb. je tudíž otázkou hmotného práva, na jejímž posouzení napadené rozhodnutí závisí a která má být vyřešena jinak, než se stalo v předchozích rozhodnutích Nejvyššího soudu; dovolání je proto přípustné podle § 237 o. s. ř. k jejímu vyřešení.

IV.

Důvodnost dovolání

21. Po přezkoumání napadeného rozsudku ve smyslu § 242 o. s. ř., jež takto provedl bez jednání, dospěl Nejvyšší soud k závěru, že dovolání je opodstatněné.

22. Zmatečnosti (§ 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a/ a b/ a § 229 odst. 3 o. s. ř.) ani jiné vady řízení, jež mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí a k nimž dovolací soud u přípustného dovolání přihlíží z úřední povinnosti (§ 242 odst. 3 o. s. ř.), nejsou v dovolání namítány a z obsahu spisu se nepodávají.

23. Skutkový stav věci, jak byl zjištěn odvolacím soudem, nemohl být dovoláním zpochybněn, a proto z něj Nejvyšší soud při dalších úvahách vychází.

24. O nesprávné právní posouzení věci (naplňující dovolací důvod podle § 241a odst. 1 část věty před středníkem o. s. ř.) jde tehdy, posoudil-li odvolací soud věc podle právní normy, jež na zjištěný skutkový stav nedopadá, nebo právní normu, sice správně vybranou, nesprávně vyložil, případně ji na daný skutkový stav nesprávně aplikoval.

25. S ohledem na skutkové okolnosti posuzované věci je pro její posouzení rozhodný především

zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění účinném ke dni 1. 1. 2001.

26. Podle § 57 zákona č. 219/2000 Sb. „dosavadní státní podniky a státní rozpočtové a příspěvkové organizace, u nichž byla funkce zakladatele a pravomoc tyto organizace zřizovat, řídit a zrušovat přenesena podle zvláštních právních předpisů na příslušná zastupitelstva obcí a které ke dni účinnosti tohoto zákona dosud nezanikly, nejsou organizačními složkami podle tohoto zákona a nevztahuje se na ně ustanovení § 54 až 56“ (odstavec 1). „Právní poměry státních podniků, na které se vztahuje odstavec 1, se řídí zvláštními právními předpisy a přiměřeně ustanovením § 20 odst. 3 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku; část ustanovení § 20 odst. 3 týkající se zrušení státního podniku se nepoužije. Obec, na niž byla přenesena funkce zakladatele, podnik zruší s likvidací podle zvláštních právních předpisů anebo jej zruší bez likvidace; v tom případě je povinna učinit opatření o veškerém majetku podniku a jeho závazcích (odstavec 6)“ (odstavec 2). „Právo hospodaření k věcem ve vlastnictví státu vykonávané státními organizacemi uvedenými v odstavci 1 podle dosavadních předpisů dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zaniká. Věci, k nimž právo hospodaření takto zaniklo, jsou majetkem podle § 10 písm. b) tohoto zákona. Pokud s těmito věcmi souvisejí závazky uvedených státních organizací, přecházejí takové závazky na stát“ (odstavec 5).

27. Podle § 55b zákona č. 219/2000 Sb. (ve znění zákona č. 51/2016 Sb.) „likvidátoři státních podniků, které nejsou založené a nepovažují se za založené podle zákona č. 77/1997 Sb. a byly přitom zrušeny a vstoupily do likvidace, včetně těch dosavadních státních podniků, u nichž byla funkce zakladatele a pravomoc tyto organizace zřizovat, řídit a zrušovat přenesena podle zvláštních právních předpisů na zastupitelstva příslušných obcí, ale které byly zrušeny a vstoupily do likvidace před 1. lednem 2001 a ustanovení § 57 se na ně z toho důvodu nevztahuje, po vypořádání do té doby existujících odvodů do státního rozpočtu, daní, poplatků, jiných obdobných peněžitých plnění a dluhů převedou (§ 55 odst. 3) zbylý majetek, s nímž je státní podnik v likvidaci příslušný hospodařit a s nímž se nepodařilo naložit jinak a jeho existence tak brání skončení likvidace, bezúplatně Úřadu. S tímto majetkem je Úřad příslušný hospodařit v souladu s ustanovením § 9.“

28. Subjekty, na které mělo dopadat ustanovení § 57 zákona č. 219/2000 Sb. měly specifické postavení, kdy se jednalo o státní podniky, státní rozpočtové a příspěvkové organizace, které spravovaly majetek ve vlastnictví státu (případně ho i zhodnocovaly), avšak byly podřazeny pod zakladatelskou, resp. zřizovatelskou funkci jednotlivých obecních zastupitelstev (srov. ZÁVODSKÝ, O., SVOBODA, M., Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 403 - 404).

29. Do tohoto specifického postavení se označené subjekty dostaly v důsledku ustanovení § 67 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), a § 36 zákona č. 418/1990 Sb. dle nichž došlo k přenosu funkce zakladatele státních podniků a pravomoci zřizovat, řídit a zrušovat organizace a zařízení, kterou vykonávaly národní výbory na městská, obvodní, či místní zastupitelstva.

30. Předpokládalo se, že tuto „anomálii“ vyřeší smluvní převod nebo postup podle ustanovení § 5 a násl. zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, která umožňovala přechod majetku státu do vlastnictví obce na žádost obce; tato očekávání se však nenaplnila (srov. Havlan, P. Majetek státu. 3. aktualizované vydání, Praha: Linde, 2010, s. 80, nebo Havlan, P. Nový právní rámec hospodaření s majetkem územních samospráv. Právní rozhledy 12/2000, s. 535).

31. Věcná působnost ustanovení § 57 zákona č. 219/2000 Sb. je vymezena v jeho odstavci 1 tak, že se netýká všech státních podniků a státních rozpočtových a příspěvkových organizací, u nichž byla funkce zakladatele a pravomoc tyto organizace zřizovat, řídit a zrušovat přenesena podle zvláštních právních předpisů (zákon č. 367/1990 Sb. a zákon č. 418/1990 Sb.) na příslušná zastupitelstva obcí,

nýbrž jen těch, které „ke dni účinnosti tohoto zákona dosud nezanikly“.

32. K zániku těchto státních podniků [jejichž poměry se i po účinnosti zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, nadále řídily zákonem č. 111/1990 Sb., o státním podniku; srov. § 20 odst. 3 zákona č. 77/1997 Sb.] docházelo výmazem z obchodního rejstříku (srov. § 15 odst. 2 zákona č. 111/1990 Sb.), kdy státní podnik přestával existovat jako právnická osoba – ztratil způsobilost k právům a povinnostem (srov. přiměřeně např. DĚDIČ, J., GURIČOVÁ, J., KŘÍŽ, J., LASÁK, J., POROD, J. Zákon o státním podniku. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, komentář k § 10). [Terminologicky poněkud nepřesné a matoucí je pak znění ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 111/1990 Sb., že „podnik zaniká: a) rozdělením, sloučením, splynutím, zrušením bez likvidace; b) likvidací zrušeného podniku“, avšak ve spojení s navazujícím ustanovením § 15 odst. 2 není pochyb o tom, že k zániku státního podniku docházelo výmazem z obchodního rejstříku.]

33. Čistě gramatickým výkladem ustanovení § 57 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. by bylo lze dospět k závěru, že se dotčené ustanovení vztahuje na ty státní podniky, které ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona existovaly („dosud nezanikly“); jelikož i zrušený státní podnik, k jehož zániku (výmazu z obchodního rejstříku) dosud nedošlo, je existujícím, mělo by se dotčené ustanovení, vycházející z doslovného znění zákona, vztahovat i na ty státní podniky, které byly ke dni účinnosti zákona č. 219/2000 Sb. v likvidaci (jak dovodily v posuzované věci i soudy nižších stupňů).

34. Jakkoliv Nejvyšší soud ve své rozhodovací praxi nepopírá důležitost gramatické (jazykové) metody výkladu právního předpisu jako jedné ze základních metod (spolu s výkladem systematických a logickým), opakovaně připomíná, že nelze vystačit pouze s ním, zejména tam, kde panují důvodné pochybnosti o obsahu konkrétní právní normy (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2004, sp. zn. [33 Odo 70/2004](#); rozsudek ze dne 30. 11. 2011, sp. zn. [33 Cdo 2751/2010](#)); jakkoli je třeba vyhnout se rozhodovací libovůli, k níž výklad odchylný od textu zákona (*contra verba legis*) může svádět, soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje zejména účel zákona, ale také historie jeho vzniku, systematika či některý z ústavních principů (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. [29 Cdo 4197/2015](#), uveřejněné pod číslem 45/2018 Sb. rozh. obč., rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2018, sp. zn. [22 Cdo 1424/2018](#), rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. [22 Cdo 5305/2017](#)). V této souvislosti Nejvyšší soud konstantně odkazuje i na nálezovou judikaturu Ústavního soudu, jíž se připomíná, že jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení k aplikované právní normě, a je tedy pouhým východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu, k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd. (srov. například nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. [Pl. ÚS 33/97](#), uveřejněný pod č. 30/1998 Sb., nález pléna Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. [Pl. ÚS 42/03](#), uveřejněný pod č. 280/2006 Sb., či nález pléna Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2007, sp. zn. [Pl. ÚS 87/06](#)).

35. Obsah ustanovení § 57 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. přitom vzbuzuje relevantní pochybnosti a vyžaduje tedy další interpretaci i s použitím dalších výkladových metod, již proto, že mělo-li by se dané ustanovení – v souladu s čistě jazykovým výkladem – vztahovat na „státní podniky, které ke dni účinnosti zákona nezanikly“, jeho logický výklad (za použití *argumentum a contrario*) by sváděl k závěru, že ustanovení nedopadá toliko na státní podniky již zaniklé, což je závěr nepochybně absurdní, neboť na neexistující právnické osoby by se dané ustanovení tak či tak vztahovat nemohlo, aniž danou okolnost musel zákonodárce výslovně deklarovat. Čistě jazykový výklad daného ustanovení zde není kompatibilní s výkladem logickým a také se zásadou nevytváření nadbytečných ustanovení (část právní normy deklarující, že se dotčené ustanovení vztahuje jen na státní podniky, které nezanikly, byla by nadbytečná), která je součástí principů systematického výkladu (srov. WINTR, J. Metody a zásady interpretace práva. Praha: Auditorium, 2013, s. 80).

36. V rozhodovací praxi dovolacího soudu se současně připomíná, že vázanost soudu zákonem neznamena bezpodmínečně nutnost doslovného výkladu aplikovaného ustanovení, nýbrž zároveň vázanost smyslem a účelem zákona, které lze dovodit především z autentických dokumentů vypovídajících o vůli a záměrech zákonodárce, mezi něž patří mimo jiné důvodová zpráva k návrhu zákona (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 10. 2013, sp. zn. [31 Cdo 3881/2009](#), uveřejněný pod číslem 10/2014 Sb. rozh. obč., nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2015, sp. zn. [32 Cdo 1714/2015](#), uveřejněné pod číslem 75/2016 Sb. rozh. obč., nebo stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. [Pl. ÚS-st.-1/96](#), uveřejněné pod č. 294/1996 Sb.).

37. Podle důvodové zprávy k § 57 zákona č. 219/2000 Sb. dané ustanovení sleduje „potřebu definitivního dořešení právního postavení a vztahu k majetku státu“ u státních organizací, u nichž funkce jejich zakladatele přešla na obce a města; „tyto organizace si nadále podržely charakter státních organizací a nadále také vykonávaly právo hospodaření s majetkem státu, a to až do doby, pokud z rozhodnutí příslušné obce (města) nezankly. V řadě případů se ovšem toto nestalo a tyto státní organizace existují dosud, se všemi negativy a nelogičnostmi z toho vyplývajícími (hospodaření s majetkem státu je ovlivňováno obcí či městem, což může vést ke konfliktu zájmů, majetek je těmito organizacemi nabýván vždy pro stát a je zhodnocován z obecních prostředků apod.). Návrh při úpravě jejich dalšího postavení jednak vychází z dosavadní právní úpravy (u státních podniků, jejichž zánik předpokládal již zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku), jednak využívá možnosti jejich transformace na organizační složky a příspěvkové organizace územních samosprávných celků (zde obcí)“.

38. Z důvodové zprávy je zřejmé, že zákonodárce považoval stav, kdy obce vykonávají funkci zakladatele anebo disponují pravomocí zřizovat, řídit a zrušovat státní podniky, a státní rozpočtové a příspěvkové organizace za nežádoucí. Důvodová zpráva také poznamenává, že zánik státních podniků, u nichž funkce zakladatele byla přenesena na obce, předpokládal již zákon č. 77/1997 Sb., dle něhož měly obce povinnost tyto státní podniky (s likvidací nebo bez ní) zrušit ve lhůtě šesti měsíců ode dne účinnosti tohoto zákona (srov. § 20 odst. 3 zákona), přičemž po marném uplynutí této lhůty měl takový podnik zrušit soud a naříditi jeho likvidaci (srov. § 20 odst. 4 zákona); mělo tak již před účinností zákona č. 219/2000 Sb. dojít ke zrušení, a případně i zániku všech těchto podniků.

39. Ustanovením § 57 zákona č. 219/2000 Sb. tedy zákonodárce reagoval na skutečnost, že i v době přijetí tohoto zákona existovaly státní podniky, u nichž funkci zakladatele vykonávaly obce, přičemž považoval za žádoucí (s ohledem na „negativa a nelogičnosti“ vyplývající z toho, že tyto organizace hospodařily s majetkem státu, avšak byly řízeny obcemi) postavení těchto subjektů „definitivně dořešit“; přitom se z obsahu důvodové zprávy podává, že byl ovlivněn též zkušeností, že nepostačuje zakotvení povinnosti obcí (§ 20 odst. 3 zákona č. 77/1997 Sb.) a dokonce ani soudů (§ 20 odst. 4 zákona č. 77/1997 Sb.) tyto podniky zrušit a že se problematika majetku, s nímž tyto subjekty nakládají, nevyřeší ani smluvními převody, anebo postupem podle § 5 a násl. zákona č. 172/1991 Sb. (srov. již výše odkazovanou literaturu: Havlan, P. Majetek státu. 3. aktualizované vydání, Praha: Linde, 2010, s. 80, nebo Havlan, P. Nový právní rámec hospodaření s majetkem územních samospráv. Právní rozhledy 12/2000, s. 535).

40. Smyslem a účelem zákona č. 219/2000 Sb. tedy bylo dosáhnout definitivní vypořádání vztahů k majetku státu ve vztahu k všem státním podnikům, u nichž byla funkce zakladatele přenesena na obce. Proto byla zákonodárcem do právní úpravy tohoto zákona inkorporována nejenom právní úprava ukládající obcím povinnost tyto státní podniky zrušit (srov. § 57 odst. 2 zákona), nýbrž také úprava, dle níž státní podniky „uvedené v odstavci 1“ dnem účinnosti tohoto zákona pozbyly právo hospodaření k věcem ve vlastnictví státu a dle níž s těmito věcmi měly nově hospodařit příslušné organizační složky státu (§ 57 odst. 5 ve spojení s § 10 písm. b/, § 11 a § 20 zákona č. 219/2000 Sb.), čímž se vyřešil vztah těchto subjektů k majetku státu bez ohledu na skutečnost, zda obce splní povinnost tyto podniky zrušit; jinak řečeno, vyřešení majetkových vztahů těchto státních podniků se

státem bylo nezávislé na tom, zda obce splní svou povinnost tyto podniky zrušit.

41. V případě těch státních podniků, které již byly zrušeny před účinností zákona č. 219/2000 Sb. a probíhala jejich likvidace, by ovšem nebyl dán důvod pro takový zásah do jejich práv k věcem ve vlastnictví státu, neboť tyto již směřovaly k zániku (šlo patrně především o podniky, u nichž obce splnily svou povinnost je zrušit podle § 20 odst. 3 zákona č. 77/1997 Sb.). Nadto nelze přehlédnout, že je-li zasaženo do majetkových poměrů (nejen) státních podniků v průběhu likvidace, má to na průběh likvidace značný dopad, který by měl být zákonodárcem reflektován. Podle ustanovení § 74 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění účinném do 31. 12. 2000 (dále jen „obch. zák.“; tímto zákonem se řídila i likvidace státních podniků - k tomu srov. § 761 odst. 2 tohoto předpisu), bylo povinností likvidátora sestavit ke dni vstupu státního podniku do likvidace účetní rozvahu, která by ztrátou práv hospodařit s věcmi ve vlastnictví státu ztratila vypovídací hodnotu, pročez by bylo namístě, aby zákonodárce uložil likvidátorům takto dotčených podniků sestavit účetní rozvahu opětovně i ke dni účinnosti zákona č. 219/2000 Sb. Odhlédnout nelze ani od skutečnosti, že takový zásah do majetkových poměrů likvidovaného státního podniku dotkl by se mnoha dalších činností likvidátora, kdy dle ustanovení § 72 obch. zák. likvidátor v rámci úkonů směřujících k likvidaci státního podniku mimo jiné plnil jeho závazky, zastupoval státní podnik před soudy a jinými státními orgány, uzavíral smíry a dohody o změně a zániku práv a závazků.

42. V této souvislosti lze též uvést, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je vždy spjato také se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo (zde zejména věřitelů) a mělo by být posuzováno i hlediskem proporcionality, jež lze charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací (srov. přiměřeně např. nálezná pléna Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. [Pl. ÚS 21/96](#), publikovaný pod č. 63/1997 Sb.). Zásah do majetkových poměrů již likvidovaných státních podniků nelze, i s ohledem na v předcházejícím odstavci uvedené okolnosti, považovat za proporcionální veřejnému zájmu na vyřešení specifického postavení státních podniků, u nichž funkce zakladatele byla přenesena na obce; ostatně státní podniky, které byly v likvidaci již před účinností zákona č. 219/2000 Sb. k zániku směřovaly a nebylo nutno přijímat právní úpravu, která by se jejich postavení dotýkala.

43. Smysl a účel ustanovení § 57 zákona č. 219/1991 Sb. svědčí proto pro závěr, že se dané ustanovení nedotýkalo těch státních podniků, které k účinnosti tohoto zákona byly již v likvidaci, nýbrž jen těch, které zrušeny nebyly. Tomu odpovídá též (již výše rozvedená) nadbytečnost a nelogičnost části ustanovení § 57 odst. 1 zákona v případě, že by bylo interpretováno výlučně gramaticky tak, že se týká toliko těch státních podniků, které ke dni účinnosti zákona „nezanikly“. Ostatně také znění ustanovení § 57 odst. 2 zákona, které ukládá obcím tyto státní podniky zrušit, svědčí spíše té interpretaci, dle níž se dané ustanovení netýká těch státních podniků, které již zrušeny byly (kdyby se mělo ustanovení § 57 zákona vztahovat také na již zrušené státní podniky, byla by v takovém případě vhodnější jiná zákonná formulace odstavce 2, která by povinnost obcí zrušit státní podniky podmiňovala tím, že státní podnik ke dni účinnosti zákona zrušen nebyl). Používá-li zákonodárce v ustanovení § 57 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. pojem „nezanikly“, jde s nejvyšší pravděpodobností o pouhou legislativní nedůslednost, která může mít původ například v nepřesném a matoucím jazykovém znění ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, jež poněkud rozvolňuje rozdíl mezi zrušením a zánikem státního podniku.

44. Poukázat lze také na interpretaci zákona podanou Ministerstvem financí, která je sice tzv. výkladem oficiálním, pro soud nezávazným (srov. Harvánek, J. a kol. Teorie práva, Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 178), nicméně i s ohledem na dovolatelkou poukazovanou skutečnost, že předkladatelem zákona bylo právě Ministerstvo financí a skutečnost, že pochází z doby (15. 11. 2000) před účinností zákona č. 219/2000 Sb., svědčí přinejmenším o úmyslu předkladatele zákona (který zákonodárce mohl a nemusel sdílet), přičemž nelze v dané souvislosti pominout, že znění

ustanovení § 57 zákona č. 219/2000 Sb. je prakticky totožné se zněním v návrhu tohoto zákona (srov. <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=438&CT1=0>); stanovisko Ministerstva tak zapadá do kontextu výše rozvedených úvah svědčících pro závěr, že ustanovení § 57 zákona č. 219/2000 Sb. nemělo dopadat na státní podniky, které byly zrušeny již před účinností tohoto zákona.

45. Konečně lze podpůrně argumentovat i odkazovanou částí ustanovení § 55b zákona č. 219/2000 Sb., ve znění zákona č. 51/2016 Sb., jež výslovně uvádí, že „ustanovení § 57 nedopadá na státní podniky, které byly zrušeny a vstoupily do likvidace před 1. 1. 2001“ (kdy nabyl zákon č. 219/2000 Sb. účinnosti). Nejde zde o zpětnou účinnost právního předpisu (ustanovení § 55b zákona č. 219/2000 Sb. nově a jinak neupravuje právní vztah státního podniku k věcem ve vlastnictví státu, případně nároky z něj již vzniklé; k pojmu pravé i nepravé zpětné účinnosti srovnej např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. [21 Cdo 3612/2014](#), uveřejněný pod číslem 4/2016 Sb. rozh. obč.), nýbrž o autentický výklad právní normy obsažené v citovaném ustanovení zákona (srov. např. Osina, P.: Teorie práva. Praha: Leges, 2013, s. 133).

46. Účelem ustanovení 55b zákona č. 219/2000, jež bylo do tohoto zákona včleněno zákonem č. 51/2016 Sb., jak plyne i z důvodné zprávy k němu, je urychlené dokončení likvidace určité části státních organizací v působnosti zákona (státních podniků podle zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku), kdy se likvidátorovi umožňuje zbylý majetek, s nímž se mu nedaří definitivně naložit, předat bezúplatně Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, jenž je pak s tímto majetkem příslušný hospodařit v souladu s ustanovením § 9 zákona č. 219/2000 Sb. Ustanovení se tedy týká těch státních podniků, na které se stále vztahuje zákon č. 111/1990 Sb., o státním podniku (a jde tedy v souladu s § 54 odst. 1 věta první a druhá zákona č. 219/2000 Sb. o státní organizace v působnosti tohoto zákona), k nimž náleží i ty státní podniky v likvidaci, u nichž sice funkci zakladatele stále ještě vykonávají obce (na něž výkon této funkce přešel se vznikem obecního zřízení v r. 1990 z místních a městských národních výborů), avšak nedopadly na ně účinky § 57 zákona č. 219/2000 Sb., protože byly zrušeny a vstoupily do likvidace ještě před 1. lednem 2001 a nemohl se jich proto týkat postup uložený obcím v § 57 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., tedy povinnost teprve rozhodnout o zrušení, ať již s likvidací nebo bez likvidace (v důsledku toho se na hmotný majetek, k němuž tyto státní podniky před 1. lednem 2001 vykonávaly právo hospodaření, neuplatnil ani § 57 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb., podle kterého tento majetek u nelikvidovaných státních podniků již tehdy přecházel do příslušnosti hospodařit Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových).

47. Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší soud k závěru, že ustanovení § 57 zákona č. 219/2000 Sb. nedopadalo na ty státní podniky (u nichž funkce zakladatele byla přenesena na obce), které byly ke dni účinnosti tohoto zákona již zrušeny, pročež tyto státní podniky ani nepozbyly dle § 57 odst. 5 tohoto zákona právo hospodaření k věcem ve vlastnictví státu.

48. Právní posouzení věci odvolacím soudem (jde-li o závěr, že žalovaný podle § 57 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb. ztratil právo hospodaření k předmětnému pozemku a není proto ve věci pasivně legitimován) tedy správné není a uplatněný dovolací důvod (§ 241a odst. 1 o. s. ř.) byl naplněn.

49. Protože rozhodnutí odvolacího soudu není správné a nejsou podmínky pro zastavení dovolacího řízení, pro odmítnutí dovolání, pro zamítnutí dovolání nebo pro změnu rozhodnutí odvolacího soudu, Nejvyšší soud rozsudek odvolacího soudu zrušil (srov. § 243e odst. 1 o. s. ř.).

50. Jelikož důvody, pro které byl zrušen rozsudek odvolacího soudu, platí také na rozhodnutí soudu prvního stupně, zrušil dovolací soud i toto rozhodnutí a vrátil věc soudu prvního stupně k dalšímu řízení (srov. § 243e odst. 2 věta druhá o. s. ř.).

51. V dalším řízení jsou soudy nižších stupňů vázány právním názorem vysloveným Nejvyšším soudem v tomto rozhodnutí (§ 243g odst. 1, § 226 odst. 1 o. s. ř.).

52. V novém rozhodnutí o věci bude znovu rozhodnuto i o náhradě nákladů řízení včetně nákladů dovolacího řízení (§ 243g odst. 1, věta druhá, o. s. ř.).

53. Shora citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu - vydaná po 1. lednu 2001 - jsou dostupná i na internetových stránkách Nejvyššího soudu (www.nsoud.cz).