

# Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25.02.2004, sp. zn. 25 Cdo 2274/2003, ECLI:CZ:NS:2004:25.CDO.2274.2003.1

**Číslo:** 73/2006

**Právní věta:** Nesprávným úředním postupem ve smyslu ustanovení § 18 zákona č. 58/1969 Sb., za nějž nese stát odpovědnost, nebyl postup zakladatele státního podniku při udělení výjimky ze zákazu převodu majetku státu podle § 1 zákonného opatření č. 364/1990 Sb.\*)

**Soud:** Nejvyšší soud

**Datum rozhodnutí:** 25.02.2004

**Spisová značka:** 25 Cdo 2274/2003

**Číslo rozhodnutí:** 73

**Číslo sešitu:** 8

**Typ rozhodnutí:** Rozsudek

**Hesla:** Náhrada škody

**Předpisy:** § 1 předpisu č. 364/1990Sb.  
§ 18 předpisu č. 58/1969Sb.

**Druh:** Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

**Sbírkový text rozhodnutí:**

*Žalobce se domáhal náhrady škody, která mu byla způsobena tím, že na základě výjimky ze zákazu převodu státního majetku (§ 1 odst. 2 zákonného opatření předsednictva FS č. 364/1990 Sb.), udělené ministerstvem zemědělství dne 29. 3. 1991, převedl Státní statek V., státní podnik, do vlastnictví žalobce část majetku, který byl následně rozhodnutími Okresního úřadu v M. ze dne 14. 6. 1993, 26. 4. 1994 a 29. 9. 1994 podle zákona č. 229/1991 Sb. vydán do vlastnictví Ing. Dr. F. K. Jelikož nový vlastník se domáhal vyklizení nemovitosti, byl žalobce nucen zrušit výrobu, zavedenou v této nemovitosti. Vznikla mu tak škoda nejméně ve výši 3 200 000 Kč, spočívající v rozdílu mezi skutečnou cenou pozemků a staveb v době jejich vydání, kterou by žalobce mohl získat při jejich prodeji, a cenou, kterou za ně při koupi zaplatil a která mu byla v roce 1994 vrácena, dále v nákladech na rozdělanou a nedokončenou výrobu a v ušlém zisku z nedokončené výroby ve výši 7 226 800 Kč, v penále za nedodržení smluv ve výši 2 000 000 Kč, v nákladech na likvidaci provozu ve výši 380 000 Kč a v ušlém zisku nerealizováním smluv o budoucích smlouvách ve výši 33 550 000 Kč, celkem 46 356 800 Kč. Žalobce spatřuje nesprávný úřední postup ministerstva zemědělství v tom, že výše uvedená výjimka byla udělena, aniž byly řádně posouzeny všechny okolnosti případu a aniž byla vzata v úvahu připravovaná právní úprava - zákon, který byl přijat dne 21. 5. 1991 pod č. 229/1991 Sb., s tím, že při správném postupu neměla být výjimka povolena, resp. rozhodnutí o ní mělo být odloženo.*

Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 3. 10. 1996, kterým byla žaloba zamítnuta, byl

usnesením Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 1997 zrušen a věc byla soudu prvního stupně vrácena k dalšímu řízení s tím, že v dalším řízení je třeba posoudit, zda udělení výjimky k uzavření smlouvy o převodu vlastnictví lze považovat za nesprávný úřední postup.

O b v o d n í s o u d pro Prahu 1 rozsudkem ze dne 18. 11. 1999, ve spojení s doplňujícím rozsudkem ze dne 9. 3. 2000, ve znění opravného usnesení ze dne 14. 8. 2000, žalobu v plném rozsahu zamítl a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Vyšel ze zjištění, že Státní statek V. dopisem ze dne 11. 2. 1991 požádal ministerstvo zemědělství o povolení odprodeje provozu truhlárny a katru včetně strojního vybavení v obci S. žalobci. Poté, co zástupce žalobce tuto záležitost projednal na ministerstvu zemědělství a s ministrem pro správu národního majetku a jeho privatizaci, byla výjimka udělena Ing. R. B., tehdejší náměstkem ministra pro privatizaci a alternativní zemědělství, k čemuž byl tento oprávněn organizačním řádem Ministerstva zemědělství ČR č. j. 1087/91-100. Žalobce vzápětí uzavřel se státním statkem hospodářskou smlouvu o převodu tohoto majetku. Soud posoudil uplatněný nárok podle § 18 odst. 1 zákona č. 58/1969 Sb. a odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ministerstva zemědělství neshledal. Vzhledem k tomu, že pro vyřizování žádostí o povolení výjimky ze zákazu převodu vlastnictví majetku, k němuž mají právo hospodaření státní podniky (§ 1 zákonného opatření č. 364/1990 Sb.), nebyl předepsán žádný zvláštní postup ani nebyla stanovena hlediska, z nichž by se mělo vycházet, záviselo povolení výjimky na úvaze osoby, již bylo rozhodování svěřeno. V tomto případě příslušný náměstek ministra měl k dispozici sdělení Státního statku V. o možnosti využití provozu a věc byla se žalobcem projednána. I když rozhodnutí o udělení výjimky není odůvodněno, vyřízení žádosti byla věnována náležitá pozornost a nebylo povinností žalovaného upozornovat na stupeň přípravy zákona o půdě. Nebylo tedy prokázáno, že by při udělení výjimky došlo k nesprávnému úřednímu postupu.

K odvolání žalobce M ě s t s k ý s o u d v Praze rozsudkem ze dne 1. 12. 2000 rozsudek soudu prvního stupně potvrdil, rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení a zamítl návrh žalobce na připuštění dovolání k řešení právní otázky, zda nezajištění, aby bylo přihlédnuto k připravované právní úpravě, jmenovitě k zákonu č. 229/1991 Sb., a nezjistitelnost důvodů pro udělení výjimky, bylo nesprávným úředním postupem. Odvolací soud vyšel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně a ztotožnil se s jeho závěrem, že odpovědnost žalované za škodu, která žalobci vznikla tím, že pro povinnost vydat nemovitosti získané smlouvou se státním statkem se nezdařily jeho podnikatelské záměry, není podle § 18 zákona č. 58/1969 Sb. dána. K námitkám žalobce, že rozhodování o výjimce probíhalo nesystémově a bez uvažování o její důvodnosti a že vzhledem k připravovanému zákonu o půdě neměla být povolena, odvolací soud shodně se soudem prvního stupně uzavřel, že v povolení výjimky ze zákazu převodu státního vlastnictví podle § 1 zákonného opatření č. 364/1990 Sb. nelze spatřovat nesprávný úřední postup Ministerstva zemědělství. Uvedl, že účelem ustanovení § 1 zákonného opatření č. 364/1990 Sb. (které neobsahuje žádná kritéria pro rozhodování) je umožnit zakladateli státního podniku řízení hospodářské politiky v souladu s ekonomickou reformou a opravňuje ho k povolení výjimky v odůvodněných případech. Posouzení, zda jde o odůvodněný případ, záleží na zakladateli a přezkoumání takového jeho postupu by bylo ze strany soudu nepřijatelným zásahem do pravomoci zakladatele státního podniku. Žalobce sám ve prospěch udělení výjimky intervenoval u obou dotčených ministerstev a okolnost, že v době, kdy byla výjimka udělena, byl projednáván návrh zákona, později schváleného pod č. 229/1991 Sb., není v této věci rozhodná. Žalovaná jednala v rámci své pravomoci a její postup není nesprávným úředním postupem. Kromě toho, jak vyplynulo z výsledků dokazování, žalobce uzavřel smlouvu o převodu majetku jako obchodní společnost, která v té době ani právně neexistovala.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dovolání, jehož přípustnost dovozuje z ustanovení § 239 odst. 2 o. s. ř. a uplatňuje dovolací důvod podle § 241 odst. 3 písm. d) o. s. ř. Zásadní právní význam napadeného rozhodnutí spatřuje v posouzení, zda pod pojem nesprávný úřední postup ve smyslu zákona č. 58/1969 Sb. lze zahrnovat i další projevy v činnosti státních orgánů, „než jak se obvykle

dosud judikují," tedy zda rozhodování o nakládání s majetkem ve vlastnictví státu, které se dotýká soukromých osob a může pro ně v konečném důsledku znamenat újmu, je úředním postupem, za nějž stát nese vůči těmto osobám odpovědnost. Namítá, že rozsudek odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci, neboť odvolací soud hodnotil rozhodování státního orgánu o výjimkách podle ust. § 1 odst. 2 zákonného opatření č. 364/1990 Sb. obecně jako postup, na nějž nelze vztáhnout odpovědnost podle zákona č. 58/1969 Sb. a jako nesprávný úřední postup ve smyslu tohoto zákona nekvalifikoval rozhodovací proces, v němž nebylo přihlédnuto k připravované právní úpravě, a nebylo ani možno zjistit důvody, které vedly k udělení výjimky. Navrhl, aby dovolací soud, pokud dospěje k závěru, že dovolání je přípustné, zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil odvolacímu soudu k novému projednání.

Podle ustanovení části dvanácté, hlavy I, bodu 17. zákona č. 30/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, se dovolání proti rozhodnutím odvolacího soudu vydaným přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (1. 1. 2001) nebo vydaným po řízení provedeném podle dosavadních právních předpisů projednají a rozhodnou podle dosavadních právních předpisů (tj. podle občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2000).

Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) postupoval podle § 242 občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2000 a věc projednal poté, co byl dne 8. 10. 2003 podán návrh na pokračování v řízení, jež bylo přerušeno podle § 14 odst. 1 písm. c) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání. Dovolání žalobce zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Dovolání je přípustné proti rozhodnutí odvolacího soudu, jestliže trpí vadami uvedenými v § 237 odst. 1 o. s. ř.

Dovolání je dále přípustné proti rozsudku odvolacího soudu, jímž byl změněn rozsudek soudu prvního stupně ve věci samé (§ 238 odst. 1 písm. a/ o. s. ř.), nebo jímž byl potvrzen rozsudek soudu prvního stupně, kterým soud rozhodl jinak než v dřívějším rozsudku proto, že byl vázán právním názorem odvolacího soudu, který dřívější rozhodnutí zrušil (§ 238 odst. 1 písm. b/ o. s. ř.).

Podle § 239 odst. 1 o. s. ř. je dovolání přípustné proti rozsudku nebo usnesení odvolacího soudu ve věci samé, jímž bylo rozhodnutí soudu prvního stupně potvrzeno, jestliže odvolací soud ve výroku rozhodnutí vyslovil, že dovolání je přípustné, protože jde o rozhodnutí po právní stránce zásadního významu. Přípustnost dovolání může odvolací soud vyslovit i bez návrhu. Podle § 239 odst. 2 o. s. ř., nevyhoví-li odvolací soud návrhu účastníka na vyslovení přípustnosti dovolání, který byl učiněn nejpozději před vyhlášením potvrzujícího rozsudku nebo před vyhlášením (vydáním) usnesení, kterým bylo rozhodnuto ve věci samé, je dovolání podané tímto účastníkem přípustné, jestliže dovolací soud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí odvolacího soudu má po právní stránce zásadní význam.

Vady řízení vyjmenované v ustanovení § 237 odst. 1 o. s. ř., k nimž dovolací soud přihlíží z úřední povinnosti (§ 242 odst. 3 o. s. ř.), nebyly dovolatelem tvrzeny a ani z obsahu spisu nevyplývají. Přípustnost dovolání není dána ani podle § 238 odst. 1 písm. b) o. s. ř., neboť potvrzujícímu rozsudku odvolacího soudu sice předcházelo zrušení dřívějšího rozsudku soudu prvního stupně, avšak soud prvního stupně v dřívějším rozsudku i v rozsudku, který byl potvrzen napadeným rozhodnutím, rozhodl stejně – žaloba byla zamítnuta.

Zbývá proto posoudit přípustnost dovolání podle § 239 odst. 2 o. s. ř. Dovolání je podle tohoto ustanovení přípustné jen tehdy, jde-li o řešení právních otázek (jiné otázky, zejména posouzení

správnosti nebo úplnosti skutkových zjištění přípustnost dovolání nezakládají), a současně se musí jednat o právní otázku zásadního významu. O otázku po právní stránce zásadního významu jde jen tehdy, jestliže odvolací soud posuzoval právní otázku, která v projednávané věci měla pro rozhodnutí ve věci zásadní význam a která má současně zásadní význam z hlediska rozhodovací činnosti soudů vůbec (mající obecný dopad na případy obdobné povahy).

Z tohoto hlediska má zásadní právní význam otázka, zda pod pojem nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 18 zákona č. 58/1969 Sb., za nějž nese stát odpovědnost, lze zahrnovat i postup zakladatele státního podniku při udělení výjimky ze zákazu převodu majetku státu podle § 1 zákonného opatření č. 364/1990 Sb.

Podle § 18 odst. 1 zákona č. 58/1969 Sb. stát odpovídá za škodu způsobenou v rámci plnění úkolů státních orgánů a orgánů společenské organizace uvedených v § 1 odst. 1 nesprávným úředním postupem těch, kteří tyto úkoly plní. Podle § 18 odst. 2 zákona se odpovědnosti podle odstavce 1 nelze zprostit.

Předpokladem vzniku odpovědnosti podle ustanovení § 18 zákona č. 58/1969 Sb. je současné splnění tří předpokladů : 1) nesprávný úřední postup, 2) vznik škody a 3) příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody. Nesprávným úředním postupem se rozumí porušení pravidel pro počínání státního orgánu při jeho činnosti a zpravidla jde o postup, který s rozhodovací činností nesouvisí. Podle konkrétních okolností může jít o jakoukoliv činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu. O „úřední“ postup jde tehdy, jestliže tak postupují osoby, které plní úkoly státního orgánu, a pokud tento postup slouží výkonu státní moci. Podmínkou aplikace ustanovení § 18 citovaného zákona tedy je, že stát prostřednictvím svých orgánů vystupuje jako nositel veřejné moci při jejím uplatňování. Jestliže však stát vystupuje jako vlastník a se svým vlastnictvím disponuje, jeho odpovědnost nemůže být založena aplikací zákona č. 58/1969 Sb. (srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 10. 2001, č. 141/2001).

V posuzovaném případě měl Státní statek V. právo hospodaření k majetku, který byl ve vlastnictví státu. Ustanovení § 1 odst. 1 zákonného opatření č. 364/1990 Sb. mu zakazovalo mj. uzavírat smlouvy o převodu vlastnictví tohoto majetku (pokud se nejednalo o obvyklé hospodaření s tímto majetkem ve smyslu ustanovení § 67 tehdy platného hospodářského zákoníku č. 109/1964 Sb. ve znění pozdějších předpisů), přičemž podle ustanovení § 1 odst. 2 tohoto zákonného opatření mohla být státnímu podniku jeho zakladatelem povolena výjimka z tohoto zákazu. Z toho je zřejmé, že při udělování uvedených výjimek nevystupoval orgán státu (ministerstvo zemědělství) jako nositel veřejné moci (tj. jako orgán, jehož prostřednictvím stát uplatňuje veřejnou moc), nýbrž jako zakladatel státního podniku vykonávající oprávnění při nakládání a hospodaření s majetkem státu, jenž byl tomuto státnímu podniku svěřen, tedy oprávnění, jež náleží vlastníkovi, který rozhoduje o dispozicích se svým vlastnictvím. Rozhodnutí zakladatele státního podniku o tom, zda ohledně státního majetku, k němuž má tento podnik právo hospodaření, bude či nebude povolena výjimka ze zákazu uzavírat smlouvy o převodu majetku mimo obvyklé hospodaření, nemůže proto zakládat odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 58/1969 Sb.

Odvolací soud věc posoudil správně a jeho právní názor na nesprávný úřední postup jakožto předpoklad odpovědnosti státu podle zákona č. 58/1969 Sb., byť v odůvodnění jen stručně vyjádřený, je správný.

Pro úplnost je třeba dodat, že pro posouzení důvodnosti uplatněného nároku by shora uvedená otázka mohla být rozhodující za situace, že škoda, jejíž náhrady se žalobce domáhá, byla skutečně způsobena tím, že státnímu statku byla povolena výjimka ze zákazu převodu vlastnictví státu, tedy za

situace, že existuje příčinná souvislost (vztah příčiny a následku) mezi povolením výjimky jako příčinou a vznikem tvrzené škody (a jejím rozsahem) jako následkem.

V daném případě je však nepochybné, že ke ztrátě očekávaného zisku z podnikání, za nějž žalobce požaduje náhradu, došlo v důsledku toho, že po vydání nemovitosti podle zákona o půdě již žalobce nemohl užívat předmětné prostory a provozovat v nich svou podnikatelskou činnost. Příčinou vzniku škody byla tedy ta skutková okolnost, že žalobce byl nucen nemovitosti, v nichž měl svou provozovnu, vyklidit a ukončit v nich své podnikání, a nikoliv ta okolnost, že státnímu statku byla povolena výjimka ke smluvnímu převodu majetku žalobci. Pokud jde o skutečnou škodu, spočívající v rozdílu mezi kupní cenou a hodnotou nemovitostí v době, kdy přešly do vlastnictví jiného, příčinou vzniku této újmy žalobce nemůže být okolnost, na jejímž základě bylo možno nabýt věc do vlastnictví (uzavřít kupní smlouvu), nýbrž jen ta okolnost, která ztrátu majetku způsobila. Výjimka udělená státnímu statku, o níž dovolatel tvrdí, že se povolit neměla, byla pouze předpokladem pro možnost koupě předmětných nemovitostí, nemohla však být příčinou vzniku majetkové újmy žalobce. Povolením výjimky nedošlo totiž k úbytku majetkových hodnot na straně žalobce a ani ke ztrátě zisku z jeho podnikání, tj. ke vzniku škody. Proto i pro neexistenci vztahu příčinné souvislosti mezi postupem ministerstva či povolením výjimky a škodou, spočívající ve ztrátě nemovitého majetku a v ušlém zisku z podnikání v těchto prostorách, nemohla být založena odpovědnost státu za škodu.

Ze shora uvedeného vyplývá, že z hlediska uplatněného dovolacího důvodu je rozhodnutí odvolacího soudu správné. Nejvyšší soud proto dovolání žalobce zamítl podle § 243b odst. 1, věty první, o. s. ř.