

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31.01.2007, sp. zn. 25 Cdo 312/2005, ECLI:CZ:NS:2007:25.CDO.312.2005.1

Číslo: 14/2008

Právní věta: Rozhodování ministerstva financí o udělení souhlasu ke kupní smlouvě podle § 22 odst. 3 a § 44 zákona č. 219/2000 Sb. je výrazem vůle státu jako vlastníka věci vůči nabyvateli a nikoliv výkonem (uplatněním) veřejné moci, s nímž by bylo možno spojovat odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 31.01.2007

Spisová značka: 25 Cdo 312/2005

Číslo rozhodnutí: 14

Číslo sešitu: 2

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Náhrada škody

Předpisy:

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

O b v o d n í s o u d p r o P r a h u 7 r o z s u d k e m z e d n e 2 4 . 9 . 2 0 0 3 z a m í t l ž a l o b u n a z a p l a c e n í č á s t k y 5 7 0 0 0 0 0 0 K č s p ř í s l u ŝ e n s t v í m a r o z h o d l o n á h r a d ě n á k l a d ů ř í z e n í . V y š e l z e z j i ŝ t ě n í , ž e ž a l o v a n á v y p s a l a v e ř e j n o u s o u t ě ž n a p r o d e j m a j e t k u z v l a s t n i c t v í s t á t u , k o n k r é t n ě n e m o v i t o s t í v a r e á l u b ý v a l é p o h r a n i č n í s t r á ŝ e v H . , k t e r o u v y h r á l a s p o l e č n o s t P . , s p o l . s r . o . , s n í ž b y l a u z a v ř e n a d n e 8 . 7 . 1 9 9 6 k u p n í s m l o u v a v e z n ě n í d o d a t k u z e d n e 3 1 . 1 0 . 1 9 9 6 . K e v k l a d u v l a s t n i c k é h o p r á v a d o k a t a s t r u n e m o v i t o s t í n e d o š l o a d n e 2 4 . 7 . 2 0 0 0 ž a l o v a n á o d s t o u p i l a o d k u p n í s m l o u v y p o t ě , c o b y l n a k u p u j í c í s p o l e č n o s t p r o h l á ŝ e n k o n k u r s . N á s l e d n ě p o k r a č o v a l a ž a l o v a n á v j e d n á n í o p r o d e j i n e m o v i t o s t í s ž a l o b c e m , k t e r ý v e v ý b ě r o v ě m ř í z e n í o b s a d i l d r u h é m í s t o (j i ŝ d n e 8 . 1 2 . 1 9 9 7 s n í m j a k o z m o c n ě n e c b u d o u c í h o p r o d á v a j í c í h o u z a v ř e l a s m l o u v u o s m l o u v ě b u d o u c í Č . r e a l i t n í s p o l e č n o s t) , a d n e 2 9 . 1 2 . 2 0 0 0 s n í m u z a v ř e l a k u p n í s m l o u v u , j e j í ŝ p l a t n o s t b y l a p o d m í n ě n a u d ě l e n í m v ý j i m k y M i n i s t e r s t v a f i n a n c í Č R p o d l e § 3 5 v y h l á ŝ k y 1 1 9 / 1 9 8 8 S b . , o h o s p o d a ř e n í s n á r o d n í m m a j e t k e m ; k p ř e v o d u v š a k n e d o š l o . Ž a l o b c e p o v a ŝ u j e z a š k o d u r o z d í l m e z í č á s t k o u 6 7 0 0 0 0 0 0 K č (h o d n o t a n e m o v i t o s t í p o d l e z n a l e c k é h o p o s u d k u k e d n i 3 1 . 3 . 2 0 0 3) a s j e d n a n o u k u p n í c e n o u v e v ý ŝ í 1 0 0 0 0 0 0 0 K č a d o v o z u j e , ž e t í m , ž e m u n e b y l o u m o ŝ n ě n o n e m o v i t o s t i n a b ý t d o v l a s t n i c t v í a z h o d n o t i t t a k s v ů j m a j e t e k , v z n i k l a m u š k o d a v d ů s l e d k u n e s p r á v n ě h o ú ř e d n í h o p o s t u p u , s p o č í v a j í c í h o v e z d l o u h a v o s t i j e d n á n í ž a l o v a n é , k t e r é v e d l o k e z v ý ŝ e n í c e n y v z h l e d e m k e z m ě n ě c e n o v ý c h p ř e d p i s ů , a d á l e v t o m , ž e M i n i s t e r s t v o f i n a n c í Č R z a s t e j n ý c h p o d m í n e k , z a j a k ý c h u d ě l i l o v ý j i m k u f i r m ě P . , s p o l . s r . o . , n e u d ě l i l o ž a l o b c i s o u h l a s k u z a v ř e n í s m l o u v y , a t o v z h l e d e m k t o m u , ž e v m e z i d o b í n a b y l ú č i n n o s t i z á k o n č . 2 1 9 / 2 0 0 0 S b . , o m a j e t k u Č e s k é r e p u b l i k y a j e j í m v y s t u p o v á n í v p r á v n í c h v z t a ž í c h , k t e r ý p o d m í ŝ o v a l p l a t n o s t

kupních smluv o prodeji nemovitostí souhlasem Ministerstva financí ČR. Soud s poukazem na náleží Ústavního soudu ČR sp. zn. [II. ÚS 93/99](#) dospěl k závěru, že i v případě kupní smlouvy uzavírané na základě veřejné soutěže s určitými veřejnoprávními prvky, se jedná o nakládání státu jako kteréhokoli vlastníka s majetkem v občanskoprávních vztazích a stát tak zde nevystupuje jako nositel veřejné moci ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) – dále též jen „zákon“. Soud nedovodil odpovědnost žalované ani podle ustanovení § 420 obč. zák., neboť na straně státu neshledal porušení právní povinnosti; na udělení výjimky či souhlasu Ministerstvem financí ČR není právní nárok a bylo tedy plně v dispozici ministerstva, zda výjimku či souhlas žalobci udělí, to vše bez ohledu na to, že ji udělil již dříve firmě P., spol. s r. o. Závěrem soud poukázal na skutečnost, že dokud byla žalovaná vázána kupní smlouvou s touto společností, nemohla uzavřít kupní smlouvu k týměž nemovitostem se žalobcem.

K odvolání žalobce *M ě s t s k ý s o u d v Praze* rozsudkem ze dne 22. 9. 2004 rozsudek soudu prvního stupně potvrdil a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Ztotožnil se se skutkovými zjištěními i právním posouzením věci soudem prvního stupně. Uvedl, že pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. není právně významná skutečnost, že nemovitosti ve vlastnictví státu byly k prodeji nabízeny v rámci veřejné soutěže, ani to, že platnost každé uzavřené kupní smlouvy byla podmíněna individuálním schválením ze strany ministerstva; i v daném případě stát vystupuje jako vlastník, projevující vůli při dispozici se svým majetkem, přičemž podle ustanovení § 46 zákona č. 219/2000 Sb. jsou postupy a rozhodování státu při hospodaření s majetkem podle tohoto zákona vyloučeny z působnosti zákona č. 82/1998 Sb. Odvolací soud shodně se soudem prvního stupně dovodil, že v posuzovaném případě stát nevystupoval jako nositel veřejné moci (není dána jeho odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb.). Rovněž z hlediska posouzení obecné odpovědnosti neshledal odvolací soud pochybení soudu prvního stupně, vytkl mu pouze aplikaci ustanovení § 420 obč. zák., ačkoliv účastníky smlouvy o smlouvě budoucí byl sjednán pro právní vztahy mezi nimi vzniklé režim obchodního zákoníku, tj. obecná objektivní odpovědnost podle ustanovení § 373 obch. zák. a násl. Závazek vyplývající ze smlouvy o smlouvě budoucí – uzavřít s žalobcem kupní smlouvu na předmětné nemovitosti do 30. 1. 1998 žalovaná splnila, neboť bezprostředně po ukončení smluvního vztahu s firmou P., spol. s r. o. začala o uzavření kupní smlouvy s žalobcem jednat. Protože nemohla předpokládat, že jednání s touto společností potrvá po dobu asi čtyř let, dovodil soud existenci liberačního důvodu ve smyslu ustanovení § 373 obch. zák.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce dovolání. Zásadní právní význam napadeného rozhodnutí spatřuje v řešení právních otázek, zda má „schvalovací doložka – výjimka“ povahu veřejnoprávního aktu, zda je na ni nárok a zda má v rámci výběrového řízení povahu aktu ad rem či ad personam, a to vše v souvislosti s převodem majetku státu podle zákona č. 219/2000 Sb. (vyhlášky č. 119/1988 Sb.). Namítá, že je-li součástí soukromoprávního vztahu (převod majetku státu na základě kupní smlouvy) prvek veřejnoprávního charakteru (schvalovací – výjimková doložka Ministerstva financí ČR), jedná se ze strany státu o postup v rámci výkonu státní správy a odpovědnost státu je tak dána podle speciálního zákona. Dále uvádí, že byla-li již výjimka Ministerstva financí ČR v rámci veřejné soutěže udělena, byť jinému uchazeči, pak je toto udělení třeba chápat jako akt ad rem a nikoliv ad personam. Podle dovolatele žalovaná nedostála povinnosti postupovat bez průtahů a vyřídit záležitost žalobce spravedlivě a v přiměřené lhůtě, proto dovolatel považuje za nepřesvědčivý závěr odvolacího soudu o existenci liberačního důvodu při úvaze o obecné odpovědnosti žalované. Navrhuje proto, aby dovolací soud rozsudek soudu odvolacího zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření k dovolání uvedla, že se plně ztotožňuje s právními závěry odvolacího soudu a navrhla, aby dovolací soud, pokud shledá, že má napadené rozhodnutí odvolacího soudu pro právní stránce zásadní význam, dovolání žalobce z důvodu věcné správnosti napadeného rozhodnutí zamítl.

Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) po zjištění, že dovolání proti pravomocnému rozsudku odvolacího soudu bylo podáno ve lhůtě uvedené v ustanovení § 240 odst. 1 o. s. ř. oprávněnou osobou – účastníkem řízení, věc projednal a dospěl k závěru, že dovolání je přípustné podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., není však důvodné. Proto dovolání zamítl.

Z o d ů v o d n ě n í :

Přípustnost dovolání je založena pro právní otázku, která je uplatněna v dovolání a která v rozhodovací praxi dovolacího soudu dosud nebyla řešena, tj. zda má schvalovací doložka ve smyslu ustanovení § 44 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky, povahu veřejnoprávního aktu a zda její vydání či nevydání pro dosažení platného převodu majetku státu v rámci soukromoprávního vztahu je možno chápat jako výkon veřejné moci ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.

Nesprávné právní posouzení věci, které dovolatel uplatňuje jako důvod dovolání (§ 241a odst. 2 písm. b/ o. s. ř.), může spočívat v tom, že odvolací soud věc posoudil podle nesprávného právního předpisu, nebo že správně použitý právní předpis nesprávně vyložil, případně jej na zjištěný skutkový stav věci nesprávně aplikoval. Nejvyšší soud je při tom zásadně vázán uplatněnými dovolacími důvody (srov. § 242 odst. 3 o. s. ř.) a může tedy posuzovat jen takové právní otázky, které dovolatel označil.

Lze považovat za ustálenou judikaturu soudů, že objektivní odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem (čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod a zákon č. 82/1998 Sb.) se uplatní tam, kde jde o výkon veřejné moci. Tento pojem není v zákoně blíže vymezen, nicméně obvykle je za její výkon považováno vynucování vůle vyjadřující veřejný (státní či obecní) zájem vůči jednotlivcům, sociálním skupinám i celé společnosti. Dochází přitom zpravidla k rozhodování o právech, právem chráněných zájmech či povinnostech těchto subjektů, přičemž stát není s nimi v rovném postavení, nýbrž jedná z tzv. vrchnostenské pozice, kdy disponuje mocenskými prostředky, aby si vytvořil podmínky pro rozhodnutí a aby plněním uložených povinností vymohl. Oproti tomu není vyloučena odpovědnost státu podle obecných předpisů tam, kde vstupuje do právních vztahů jako jejich účastník rovný s účastníky ostatními, tedy například jako subjekt občanskoprávních vztahů (ve smyslu ustanovení § 6 zákona č. 219/2000 Sb. má stát v těchto vztazích charakter právnické osoby – srov. též § 21 obč. zák.); za škodu způsobenou porušením právní povinnosti vyplývající z těchto vztahů proto stát odpovídá podle obecných předpisů stejně jako za škodu způsobenou mimo rámec výkonu veřejné moci jednáním, s nímž zákon spojuje odpovědnost objektivní.

Z tohoto pojetí výkonu veřejné moci, s nímž se jediné spojuje objektivní odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., vychází též ustálenou soudní judikaturou respektovaná zásada, že při nakládání se státním majetkem stát ve vrchnostenské pozici vůči nabyvateli nevystupuje (srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2004, sp. zn. [25 Cdo 2274/2003](#) – publikován pod č. 73 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 2006, a ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. [25 Cdo 2222/2002](#) – publikován v Souboru civilních rozhodnutí NS, sv. 28, pod C 2391; shodný názor zaujal i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 3. 10. 2001, sp. zn. [II. ÚS 93/99](#), publikovaném ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 24, pod č. 141). Postup příslušných orgánů státu při prodeji státního majetku je sice postupem státu, nicméně nikoliv státu jako nositele veřejné moci, ale státu jako dosavadního vlastníka nabízeného majetku, jehož dispozice je výrazem a důsledkem vlastníkovy vůle (srov. obdobně např. usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 4. 1998, sp. zn. [III. ÚS 380/97](#), publikované ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 10, pod č. 27). Výkonem veřejné moci (státní moci) není nakládání státu státním majetkem, a to ani v případě, že při něm dojde k porušení stanovených pravidel (srov. již citovaný nálezu Ústavního soudu sp. zn. [II. ÚS 93/99](#)), tedy např. i při uzavírání kupní smlouvy o prodeji věci ve vlastnictví státu. Tyto principy lze obdobně promítnout i do případu nakládání s majetkem státu podle zákona č. 219/2000 Sb., jak tomu bylo i v daném případě, ostatně samo znění tohoto zákona tomu nasvědčuje.

Podle ustanovení § 22 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky, nejde-li o převod v tomto ustanovení taxativně uvedených nemovitostí, vyžaduje smlouva o převodu nemovité věci, která se eviduje v katastru nemovitostí, jakož i smlouva o převodu bytu a nebytového prostoru, schválení Ministerstvem financí.

Podle ustanovení § 44 odst. 1 tohoto zákona se výjimky povolují a schválení a předchozí souhlas podle tohoto zákona se poskytují pouze pro jednotlivé případy a jsou součástí projevu vůle a právního úkonu státu (§ 7). Na toto rozhodování se nevztahují předpisy o správním řízení a učiněná rozhodnutí nepodléhají přezkoumání soudem. Podle odstavce 4 téhož ustanovení povolení výjimky, schválení i předchozí souhlas jsou podmínkou platnosti právního úkonu, k němuž se poskytují.

Podle ustanovení § 46 tohoto zákona škoda vzniklá v důsledku postupů a rozhodování při hospodaření s majetkem podle tohoto zákona není škodou způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Odpovědnost státu za tuto škodu se řídí zvláštními právními předpisy.

Z této úpravy je zřejmé, že veřejný zájem na tom, aby se státním majetkem bylo nakládáno šetrně a aby hospodaření státu nebylo zatěžováno prodejem majetku v rozporu s právními předpisy či pro stát nevýhodně, je chráněn systémem opatření, která nesměřují přímo k nabyvateli (ačkoliv se jimi může cítit být omezen, jsou to pravidla daná pro každý případ převodu a musí s nimi počítat), nýbrž korigují počínání samotných konkrétních organizačních složek státu tak, aby uvedeného účelu bylo dosaženo. Zákon výslovně označuje povolování výjimek, schvalování a udělování předchozího souhlasu za součást projevu vůle státu jako vlastníka a zároveň za součást právního úkonu, který ohledně svého majetku činí. Je-li samo nakládání majetkem výrazem vůle vlastníka, nikoliv výrazem výkonu veřejné moci, pak i zákonem definované součásti právních úkonů mají charakter soukromoprávní. Tento závěr je podtržen i tím, že ustanovení § 44 odst. 1, věta druhá a třetí, zákona č. 219/2000 Sb. toto „rozhodování“ vyřazuje z režimu správního řízení i soudního přezkumu a že ustanovení § 46 zákona výslovně vylučuje aplikaci předpisů o odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci na škodu vzniklou v důsledku postupů a rozhodování při hospodaření s majetkem podle tohoto zákona. Není důvodu nevztáhnout tyto principy rovněž ke stavu vyplývajícímu z předpisů předchozích, byť vyhláška č. 119/1988 Sb. není v tomto směru natolik precizní jako úprava pozdější.

Odvolací soud správně srovnal prodej státního majetku na základě výběrového řízení s prodejem na základě prosté kupní smlouvy, neboť jde pouze o modifikaci nabídkového postupu tak, aby zájemcům o státní majetek byly nabídnuty rovné podmínky ucházet se o uzavření kupní smlouvy. V souladu se zákonem pak dovedl, že rozhodování ministerstva financí o udělení souhlasu ke kupní smlouvě podle § 22 odst. 3 a § 44 zákona č. 219/2000 Sb. není výkonem (uplatněním) veřejné moci vůči žalobci, nýbrž použitím zákonem stanoveného korektivu sloužícího tomu, aby státní vlastnictví bylo využito hospodárně a potažmo tak ku prospěchu všech subjektů, které k jeho rozšiřování či udržování přispívají odvody svých finančních prostředků. Lze proto za správný označit i právní názor odvolacího soudu, že stát v dané věci při převodu majetku ze státního vlastnictví na žalobce nevystupoval vůči němu jako nositel veřejné moci a že jeho odpovědnost za tvrzenou škodu nelze posuzovat podle zákona č. 82/1998 Sb. Za této situace je již bezpředmětné řešení dalších otázek formulovaných v dovolání, totiž zda je na schvalovací doložku dán právní nárok a zda má při převodu vlastnictví k nemovitosti formou výběrového řízení povahu aktu ad rem či ad personam. Protože nejde o odpovědnost státu za škodu při výkonu veřejné moci, není namístě zkoumat ani to, zda (jak tvrdí dovolatel) byla porušena jeho práva na vyřízení věci v přiměřené lhůtě, bez libovůle a v rámci předvídatelnosti práva při rovném zacházení. V této souvislosti nelze přehlédnout, že žalobce se umístil ve veřejné soutěži na druhém místě a bez ohledu na uzavřenou smlouvu o smlouvě budoucí je nepochybné, že žalovaná s ním o převodu nemovitostí začala jednat bezprostředně poté, co se ukázalo, že převod majetku na vítěze soutěže se neuskuteční, a že jím požadovanou kupní smlouvu

uzavřela. Jiné otázky zásadního právního významu, jimiž by se mohl dovolací soud zabývat, žalobce v dovolání nevymezil. Jeho kritika posouzení liberačního důvodu ve smyslu ustanovení § 373 obch. zák. postrádá právní argumentaci, opírá se o jedinečný skutkový základ a nemůže proto představovat způsobilý dovolací důvod.

Pro úplnost je třeba dodat, že dovolatel byl na základě kupní smlouvy oprávněn k tomu, aby za úplatu nabyl vlastnické právo k části státního majetku. Tím, že k převodu nakonec nedošlo, žalobce předmětný majetek, za nějž požaduje náhradu, nenabyl a nemohl ho tedy ani pozbyt. Proto u něj nenastal úbytek majetkových hodnot (které neměl), a nevznikla mu tak škoda, kterou spatřuje v hodnotě, jíž měl předmět nerealizovaného převodu dosáhnout o několik let později.

Ze všech těchto důvodů je zřejmé, že rozsudek odvolacího soudu je z hlediska uplatněného dovolacího důvodu (§ 241a odst. 2 písm. b/ o. s. ř.) správný; Nejvyšší soud proto dovolání žalobce podle ustanovení § 243b odst. 2, části věty před středníkem, o. s. ř. zamítl.