

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30.01.2008, sp. zn. 25 Cdo 214/2006, ECLI:CZ:NS:2008:25.CDO.214.2006.1

Číslo: 83/2008

Právní věta:

Stát ve smyslu § 18 zákona č. 58/1969 Sb. či § 13 zákona č. 82/1998 Sb. neodpovídá za postup Pozemkového fondu České republiky při uzavírání nájemních smluv na nemovitosti, které tento fond spravuje.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 30.01.2008

Spisová značka: 25 Cdo 214/2006

Číslo rozhodnutí: 83

Číslo sešitu: 8

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Náhrada škody, Odpovědnost státu za škodu

Předpisy: § 13 předpisu č. 82/1998Sb.
§ 18 předpisu č. 58/1969Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Žalující společnost (dále jen „žalobce“) se na státu domáhala částky 25 377 587,40 Kč jako náhrady škody způsobené nesprávným postupem Pozemkového fondu České republiky (dále jen Pozemkový fond), který jí pronajal pozemky na stavbu obchodního centra, ačkoliv pozemky nebyly ve vlastnictví státu.

O b v o d n í s o u d pro Prahu 1 rozsudkem ze dne 22. 3. 2005 žalobu zamítl a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Vyšel ze zjištění, že žalobce jako nájemce uzavřel dne 16. 6. 1994 s Pozemkovým fondem jako pronajímatelem smlouvu o nájmu pozemků parc. č. 245/70 a parc. č. 298/49 v katastrálním území H., které na základě § 17 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (zákon o půdě), byly ve správě pronajímatele a ve vlastnictví státu. Pozemky si žalobce pronajal k nezemědělským účelům, k výstavbě a provozování obchodního centra a dalších budov a staveb občanské vybavenosti na dobu neurčitou, řádně platil nájemné a připravoval výstavbu obchodního centra, finančně se podílel na výstavbě obecní kanalizace, čističky odpadních vod, financoval inženýrskou činnost, zajištění územního rozhodnutí a stavebního povolení, k jehož vydání již nedošlo. Žalobce totiž žádost o vydání stavebního povolení nepodal, protože poté, co již vynaložil žalovanou částku na výše uvedené aktivity, rozhodl Okresní

soud Praha - západ rozsudkem ze dne 2. 2. 1999, ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2001, že předmětné pozemky jsou ve vlastnictví K. k. p. Oba rozsudky byly sice zrušeny rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2002 a věc byla vrácena soudu prvního stupně, nicméně v době rozhodování obvodního soudu řízení skončeno nebylo. Soud posoudil uplatněný nárok podle zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, a dovedl, že Pozemkový fond není státním orgánem (ani společenskou organizací) a při uzavírání nájemních smluv se nejedná o výkon státní moci, a nejde tudíž ani o úřední postup. Tím není splněna jedna z podmínek odpovědnosti státu za výkon veřejné moci. Pozemkový fond je právnická osoba zřízená zákonem č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, jeho působnost byla dle § 2 zákona č. 569/1991 Sb. dána zvláštním předpisem, kterým byl především zákon o půdě. Při uzavření smlouvy Pozemkový fond nejednal protiprávně, dle § 17 a § 18 zákona o půdě byl oprávněn dát nemovitost do užívání nájemcům i tehdy, když její vlastník nebyl znám. Navíc dle § 58 stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) ve stavebním řízení předkládá všechny potřebné doklady stavebník a nikoliv pronajímatel pozemků, na kterém má být stavba umístěna. Konečně není ani doložen vznik škody, protože žalobce dosud o stavební povolení k výstavbě obchodního centra nepožádal, nedošlo tedy k zamítnutí žádosti o stavební povolení a nelze tedy vyloučit, že v budoucnu žalobce bude moci svůj záměr realizovat a využít investice, které při přípravě výstavby vynaložil. Soud žalobu zamítl, aniž by provedl dokazování, jelikož žalobě nebylo možno vyhovět, ani kdyby byla skutková tvrzení prokázána.

K odvolání žalobce Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 7. 2005 rozsudek soudu prvního stupně potvrdil a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Odvolací soud poté, co se vypořádal s námitkou žalobce, že nebyl soudem prvního stupně poučen dle § 119a odst. 1 o. s. ř., shodně se soudem prvního stupně dovedl, že podle zákona č. 58/1969 Sb. nejsou v daném případě splněny předpoklady vzniku odpovědnosti státu za postup Pozemkového fondu při pronájmu pozemků žalobci. Soud prvního stupně se zcela správně zabýval tím, zda Pozemkový fond je státním orgánem nebo subjektem, kterému byl svěřen výkon státní moci, tedy zda jeho činnost může představovat nesprávný úřední postup, a jeho závěr, že tomu tak není, sdílí i odvolací soud. Argumentaci soudu prvního stupně doplnil tak, že ke dni vzniku Pozemkového fondu (1. 1. 1992) na něj přešla podle § 17 odst. 1 zákona o půdě správa nemovitostí ve vlastnictví státu uvedených v § 1 odst. 1 téhož zákona. Pozemkový fond vlastní majetek převedený z Fondu národního majetku ČR (zákon č. 92/1991 Sb. a zákon č. 171/1991 Sb.). Odtud dovedl právní povahu Pozemkového fondu jako nestátního subjektu, neboť státní organizace jsou vlastnický nezpůsobitelné. 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. O výkon státem přenesené pravomoci, tedy o výkon úkolů státu, zde nejde, neboť Pozemkový fond při uzavření nájemní smlouvy nevystupoval ve vrchnostenské pozici, ale vstoupil se žalobcem do právního vztahu jako pronajímatel, tedy jako účastník v postavení rovném, na stejné úrovni s druhým účastníkem smlouvy. Uvedený vztah je vztahem občanskoprávním, na který se odpovědnost za škodu podle zákona č. 58/1969 Sb. nevztahuje, a za škodu způsobenou porušením právní povinnosti by odpovídal Pozemkový fond podle obecných předpisů. Výkonem veřejné moci a plněním úkolů státních orgánů není nakládání se státním majetkem, a to ani v případě, že při takovém nakládání dojde k porušení stanovených pravidel. Tvrzení, že nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 58/1969 Sb. je v dané věci jednání Pozemkového fondu, kterým zařadil pronajaté pozemky mezi ty, které může dát do nájmu, uplatnil žalobce poprvé až v odvolacím řízení, proto se jím odvolací soud s ohledem na zásadu neúplné apelace nezabýval. Již ze žalobních tvrzení bylo zřejmé, že žaloba nemůže mít úspěch, proto nebylo třeba ani provádět navržené dokazování.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dovolání, jehož přípustnost dovozuje z § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Dovolání podává z důvodů, že řízení je stíženo vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí věci (§ 241a odst. 2 písm. a/ o. s. ř.), a napadené rozhodnutí spočívá na nesprávném

právním posouzení věci (§ 241a odst. 2 písm. b/ o. s. ř.). Otázku zásadního právního významu spatřuje v tom, zda odvolací soud může odmítnout zabývat se jeho tvrzením uplatněným v odvolání, když soud prvního stupně rozhodl mimo jednání, nepoučil žalobce podle § 119a odst. 1 o. s. ř., odepřel mu možnost vyjádřit se podle § 119a odst. 2 o. s. ř. a tím mu znemožnil účinně se domáhat ochrany svých práv. V této souvislosti namítá, že soud prvního stupně neprovedl žádné z důkazů jím navržených a ani nerozhodl podle § 120 odst. 1 o. s. ř. o tom, které z navrhovaných důkazů provede, rozsudek soudu prvního stupně je proto zmatečný a zmatečností trpí i rozsudek odvolacího soudu. Odvolací soud se vzhledem k zásadě neúplné apelace odmítl zabývat jeho tvrzením, že zařazení předmětných pozemků mezi ty pozemky, které může Pozemkový fond dát do nájmu, je nesprávným úředním postupem, a to za situace, kdy soud prvního stupně postupoval v rozporu s § 119a odst. 1, 2 o. s. ř., a proto dovolatel nemohl uplatnit toto tvrzení již v řízení před soudem prvního stupně. Druhou otázkou zásadního právního významu pak spatřuje v tom, zda Česká republika odpovídá podle zákona č. 58/1969 Sb. a zákona č. 82/1998 Sb. za škodu, kterou Pozemkový fond způsobil tím, že zařadil pozemky, které neoprávněně spravuje, mezi pozemky, které je možno pronajmout třetím osobám, a dále tím, že uzavřel nájemní smlouvu, jejímž předmětem jsou takové pozemky. Namítá, že odvolací soud nesprávně a v rozporu s předchozí judikaturou Nejvyššího soudu konstatuje, že při nakládání s majetkem státu nemůže dojít k nesprávnému úřednímu postupu. Poukazuje na to, že uzavření nájemní smlouvy je jednou z hlavních činností Pozemkového fondu, Pozemkový fond byl zřízen za účelem správy nemovitostí ve vlastnictví státu a výkon této správy je proto plněním úkolů státních orgánů a jiných orgánů veřejné správy. Dovojuje, že skutečnost, že Pozemkový fond zařadil předmětné pozemky, které nebyly ve vlastnictví státu, mezi ty pozemky, které může dát do nájmu, a uzavřel nájemní smlouvu na tyto pozemky, je nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 58/1969 Sb. a zákona č. 82/1998 Sb. Navrhl, aby rozsudek odvolacího soudu, jakož i rozsudek soudu prvního stupně byly zrušeny a věc byla vrácena soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

N e j v y š š í s o u d dovolání zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) po zjištění, že dovolání bylo podáno včas, osobou oprávněnou – účastníkem řízení (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), řádně zastoupeným advokátem ve smyslu § 241 odst. 1 o. s. ř., dospěl k závěru, že dovolání proti rozsudku odvolacího soudu, jímž byl rozsudek soudu prvního stupně potvrzen, je přípustné podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., jelikož řeší otázku zásadního právního významu, není však důvodné.

Přípustnost dovolání proti potvrzujícímu výroku rozsudku odvolacího soudu se v dané věci řídí ustanovením § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., podle nějž je dovolání přípustné jen tehdy, jde-li o řešení právních otázek (jiné otázky, zejména posouzení správnosti nebo úplnosti skutkových zjištění přípustnost dovolání nezakládají – srov. ustanovení § 241a odst. 3 o. s. ř.) a současně se musí jednat o právní otázku zásadního významu. Dovolací soud je zásadně vázán uplatněnými dovolacími důvody (srov. § 242 odst. 3 o. s. ř.) a může posuzovat jen takové právní otázky, které dovolatel označil, za současného naplnění podmínky, že na takto označených právních otázkách rozhodnutí odvolacího soudu spočívá. 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 Pozemkového fondu ČR při uzavírání nájemních smluv na nemovitosti, které Pozemkový fond ČR spravuje.

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.

Bližší definici nesprávného úředního postupu zákon nepodává; z obsahu tohoto pojmu vyplývá, že 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. Podstatou úředního postupu je to, že orgán státu při něm vystupuje jako nositel státní (veřejné) moci při jejím uplatňování (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 2. 9. 2004, sp. zn. [25 Cdo 1971/2003](#)). O „úřední“ postup jde tehdy, jestliže tak postupují osoby, které plní úkoly státního orgánu, pokud tento postup slouží výkonu státní moci. Podmínkou aplikace ustanovení § 18 citovaného zákona tedy je, že stát musí prostřednictvím svých orgánů vystupovat jako nositel veřejné moci při jejím uplatňování (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 3. 10. 2001, sp. zn. [II.ÚS 93/99](#)).

Subjekty, za které stát odpovídá, jsou podle § 1 odst. 1 zákona č. 58/1969 Sb. státní orgán a orgán státní organizace a stát odpovídá rovněž za škodu způsobenou společenskou organizací při plnění úkolů státního orgánu, které na tuto organizaci přešly. Jinými slovy předpokladem nesprávného úředního postupu je činnost státního orgánu, spočívající ve výkonu státní moci, nebo subjektu, na který byl výkon státní moci přenesen.

O výkon státní moci nejde a stát podle zákona č. 58/1969 Sb. neodpovídá za činnost takového subjektu, který nevystupuje ve vrchnostenském postavení, nýbrž do právních vztahů vstupuje jako rovný s účastníky ostatními, tedy jako subjekt občanskoprávních vztahů. Za škodu způsobenou porušením právní povinnosti vyplývající z těchto vztahů proto subjekty odpovídají podle obecných občanskoprávních předpisů o náhradě škody.

Výkonem veřejné moci není nakládání se státním majetkem, a to ani v případě, že při něm dojde k porušení stanovených pravidel (obdobně srov. [R 73/2006](#), popř. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. [25 Cdo 2222/2002](#)).

Pozemkový fond při uzavírání nájemní smlouvy dne 16. 6. 1994 nevystupoval jako státní orgán ani jako subjekt, na který byl přenesen výkon veřejné moci, neboť neuplatňoval státní moc a nevystupoval ve vrchnostenském postavení. Při uzavírání nájemní smlouvy jednal dovolatel i Pozemkový fond ČR v rovném postavení, které je projevem metody soukromoprávní regulace, a nebýt vzájemné shody vůle (konsensu) obou subjektů soukromoprávního vztahu, nájemní smlouva by nevznikla. Pronájem nemovitosti žalobci nebyl projevem uplatnění státní moci. Proto v případě nájemní smlouvy, jejíž jednou smluvní stranou je Pozemkový fond a druhou žalobce, nelze uvažovat o odpovědnosti státu za vadný obsah smlouvy podle zákona č. 58/1969 Sb.

Mezi účastníky není sporu o tom, že Pozemkový fond je právnická osoba založená podle zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky (§ 1 odst. 1), která se zapisuje do obchodního rejstříku. K závěru, že Pozemkový fond je účelovým sdružením majetku, nikoliv orgánem výkonné moci, který by autoritativně rozhodoval o právech a povinnostech subjektů práva, ostatně dospěl dovolací soud již v rozhodnutí ze dne 7. 5. 2001, sp. zn. [26 Cdo 1024/2000](#), a ze dne 19. 4. 2007, sp. zn. [28 Cdo 526/2007](#).

Pod pojem nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 18 zákona č. 58/1969 Sb., za nějž nese stát odpovědnost, tedy nelze zahrnovat postup Pozemkového fondu ČR při uzavírání nájemních smluv na nemovitosti, které Pozemkový fond ČR spravuje. Jestliže se nejedná o úřední postup ve smyslu shora uvedených zákonů a nejde o škodu způsobenou státem, odpovědnost státu za případné pochybení Pozemkového fondu při smluvním nakládání s majetkem nemůže být ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. či § 18 zákona č. 58/1969 Sb. založena. V tomto směru je právní názor odvolacího soudu plně v souladu s hmotným právem.

Dovolací důvod podle § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř. tak není naplněn.

Námitka dovolatele, že se odvolací soud nezabýval jeho tvrzením uplatněným v odvolacím řízení, představuje dovolací důvod podle § 241a odst. 2 písm. a) o. s. ř. (řízení je stíženo vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci). Dovolatel v této souvislosti znovu opakuje námitky, které vznesl již v odvolání a s nimiž se vypořádal odvolací soud.

K tomu dovolací soud pouze dodává, že poučovací povinnost podle § 119a odst. 1 o. s. ř. směřuje jen vůči účastníkům, kteří jsou jednání přítomni. Předpokladem poučení účastníků ve smyslu ustanovení § 119a odst. 1 o. s. ř. i toho, aby jim byla dána možnost shrnout své návrhy a vyjádřit se k věci podle § 119a odst. 2 o. s. ř., je jejich účast na jednání. Pokud se účastník, ač byl řádně předvolán, nařízeného soudního jednání nezúčastní, nemůže v odvolacím řízení uplatňovat nové skutečnosti a důkazy ve smyslu § 205a odst. 1 o. s. ř. (srov. [R 61/2002](#)).

Jak vyplývá z obsahu spisu, o jednání před soudem prvního stupně, nařízeném na 22. 3. 2005, byli všichni účastníci řádně vyrozuměni. Právní zástupkyně žalobce převzala předvolání k jednání dne 21. 1. 2005, k nařízenému jednání se bez omluvy nedostavila a ani nepožádala o odročení jednání. Soud tak podle § 101 odst. 3 o. s. ř. pokračoval v nařízeném jednání. V takovém případě není možno účastníka poučit podle § 119a odst. 1 o. s. ř. a nemůže být ani soudem vyzván k tomu, aby shrnul své návrhy a vyjádřil se k dokazování a ke skutkové a právní stránce věci podle § 119a odst. 2 o. s. ř.

K námitce dovolatele, že soud prvního stupně neprovedl žádné z jím navržených důkazů, lze odkázat na odůvodnění rozhodnutí odvolacího soudu a na judikaturu. V řízení, v němž by i v případě prokázání žalobních tvrzení nebylo možno vyhovět uplatněnému žalobnímu návrhu, není potřeba provádět dokazování (srov. [R 9/2000](#)). Soud prvního stupně nebyl proto povinen provádět dokazování, protože i pokud by tvrzení žalobce byla prokázána, nebylo by žalobě proti státu možno vyhovět.

Dovolací důvod podle § 241a odst. 2 písm. a) o. s. ř. tak s ohledem na výše uvedené není naplněn.

Protože rozsudek odvolacího soudu je z hlediska uplatněných dovolacích důvodů správný, Nejvyšší soud dovolání žalobce podle § 243b odst. 2 o. s. ř. zamítl.