

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30.06.2015, sp. zn. 30 Cdo 3737/2014, ECLI:CZ:NS:2015:30.CDO.3737.2014.1

Číslo: 40/2016

Právní věta: Stát může být vedlejším účastníkem na téže sporné straně, kde je účastníkem, za nějž vystupuje jiná organizační složka.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 28.10.2014

Spisová značka: 30 Cdo 3737/2014

Číslo rozhodnutí: 40

Číslo sešitu: 4

Typ rozhodnutí: Usnesení

Hesla: Stát, Vedlejší účastník

Předpisy: § 93 odst. 1 o. s. ř.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud zamítl dovolání žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2014, sp. zn. 30 Co 530/2013

I.

Dosavadní průběh řízení

1. Obvodní soud pro Prahu 1 usnesením ze dne 17. 9. 2013 zamítl námitku žalobce o nepřipustnosti vstupu vedlejšího účastníka do řízení na straně žalované. Městský soud v Praze usnesením ze dne 14. 1. 2014 změnil usnesení soudu prvního stupně tak, že připustil vstup České republiky - Státního pozemkového úřadu do řízení jako vedlejšího účastníka na straně žalované. Odvolací soud tudíž změnil výrok soudu prvního stupně, aby přílehavěji odpovídal ustanovení zákona, nicméně po obsahové stránce ke změně nedošlo.

2. Žalobce se v řízení domáhá úhrady úroku z prodlení za finanční vyrovnání, které uplatnil podle restitučních předpisů u příslušného pozemkového úřadu, a to z důvodu, že pozemkový úřad o jeho nároku rozhodoval s prodlením a postupoval liknavě. Pozemkový fond České republiky podal dne 1. 2. 2012 návrh, jímž žádal o přistoupení do řízení jako vedlejší účastník na straně žalované. Po podání tohoto návrhu byl s účinností od 1. 1. 2013 zrušen zákon č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, přičemž dle § 22 odst. 1 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, do všech práv a povinností Pozemkového fondu České republiky vstoupila Česká republika s tím, že k výkonu těchto práv a povinností je příslušný Státní pozemkový úřad.

3. Odvolací soud přihlédl k judikatuře Nejvyššího soudu, konkrétně k usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2010, sp. zn. [25 Cdo 2829/2008](#), a na základě tohoto rozhodnutí připustil přistoupení České republiky - Státního pozemkového úřadu do řízení jako vedlejšího účastníka na straně žalované, byť Česká republika je v řízení v pozici žalované strany, ovšem vystupuje za ní jiná organizační složka (Ministerstvo zemědělství). Právní zájem nezbytný pro vedlejšího účastníka soud dovodil na základě právního nástupnictví České republiky - Státního pozemkového úřadu do práv a povinností Pozemkového fondu České republiky, jehož právní zájem na výsledku řízení odvolací soud považoval za nepochybný, neboť mezi povinnosti Pozemkového fondu České republiky náleželo uzavírání smluv o převodu náhradních pozemků oprávněným osobám podle § 11 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění do 13. 4. 2006. Dále se odvolací soud vypořádal s odkazem žalobce na usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 12. 2003. Uvedené rozhodnutí se týkalo pouze přímého účastenství, tudíž se na daný případ nevztahuje.

II.

Dovolání a vyjádření k němu

4. Usnesení odvolacího soudu napadl žalobce v plném rozsahu dovoláním, přičemž splnění předpokladů přípustnosti dovolání spatřuje v tom, že právní otázka procesního práva má být posouzena jinak. Z obsahu dovolání plyne, že dovolatel za tuto otázku považuje, zda může být stát hlavním a zároveň vedlejším účastníkem řízení, pokud v řízení za něj vystupují odlišné organizační složky. Jako dovolací důvod dovolatel uvádí nesprávné právní posouzení věci. Dovolatel namítá:

- a) Státní pozemkový úřad nemůže být vedlejším účastníkem řízení, neboť nemá právní osobnost, jedná se pouze o organizační složku státu.
- b) V řízení jako hlavní účastník vystupuje Česká republika - Ministerstvo zemědělství. Vedlejším účastníkem tudíž nemůže být Česká republika - Státní pozemkový úřad, neboť v takovém případě by byla Česká republika zároveň hlavním a vedlejším účastníkem. Nemožnost tohoto postupu vyplývá rovněž z ustanovení § 21a odst. 1 písm. b) zákona č. 99/1963 Sb., o. s. ř. Na základě tohoto ustanovení může za stát jednat pouze jedna organizační složka státu. Analogicky by bylo možné dovodit, že v řízení proti obchodní společnosti je možné, aby na straně této společnosti do řízení vstoupilo jako vedlejší účastník např. představenstvo této společnosti.
- c) Státní pozemkový úřad nemůže mít právní zájem na výsledku řízení. Právní zájem na výsledku řízení má pouze ten, jehož práva a povinnosti vyplývající z hmotného práva by mohly být v řízení dotčeny nebo výsledkem řízení by mohlo být dotčeno jeho právní postavení (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2010, sp. zn. [25 Cdo 2829/2008](#)). V tomto konkrétním řízení nebudou žádným způsobem dotčena práva a povinnosti Státního pozemkového úřadu, a proto není možné dovozovat jeho právní zájem.

5. Žalovaná se k dovolání nevyjádřila.

III.

Přípustnost dovolání

6. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 (viz čl. II. bod 7 zákona č. 404/2012 Sb. a čl. II bod 2 zákona č. 293/2013 Sb.).

7. Dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou, zastoupenou podle § 241 odst. 1 o. s. ř., dovolací soud se proto zabýval jeho přípustností.

8. Dovolatel vymezil přípustnost tak, že právní otázka procesního práva má být posouzena jinak. Dovolací soud by se měl odchýlit od závěru vyjádřeného v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2010. V citovaném rozhodnutí však dovolatelem vymezená otázka nebyla předmětem dovolacího přezkumu, nýbrž Nejvyšší soud se otázkou vedlejšího účastenství státu zabýval v rámci řízení o dovolání směřujícího proti rozhodnutí ve věci samé, neboť v průběhu dovolacího řízení byl podán návrh na přistoupení vedlejšího účastníka. Závěr v tomto rozhodnutí vyjádřený tudíž nelze považovat za vyřešenou právní otázku ve smyslu § 237 o. s. ř. Dovolací soud tudíž shledal dovolání přípustným, neboť dovolatelem vymezená otázka procesního práva dosud nebyla v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu vyřešena.

IV.

Důvodnost dovolání

9. Dovolání není důvodné.

10. Dle § 93 odst. 1 o. s. ř.: „Jako vedlejší účastník může se vedle žalobce nebo žalovaného zúčastnit řízení ten, kdo má právní zájem na jeho výsledku.“

Dle § 19 o. s. ř.: „Způsobilost být účastníkem řízení má ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti; jinak jen ten, komu ji zákon přiznává.“

Dle § 21a odst. 1 písm. b) o. s. ř.: „Za stát před soudem vystupuje organizační složka státu příslušná podle zvláštního právního předpisu v ostatních případech.“

Dle § 6 odst. 1 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), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OdpŠk“): „Ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách jednájí jménem státu ministerstva a jiné ústřední správní úřady.“

Dle § 6 odst. 2 písm. b) OdpŠk: „Úřadem podle odst. 1 je příslušný úřad, došlo-li ke škodě v odvětví státní správy, jež náleží do jeho působnosti, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, jež náleží do působnosti tohoto úřadu.“

Dle § 15 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky: „Ministerstvo zemědělství je ústředním orgánem státní správy pro zemědělství, s výjimkou ochrany zemědělského půdního fondu, pro vodní hospodářství, s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, a pro potravinářský průmysl. Je rovněž ústředním orgánem státní správy lesů, myslivosti a rybářství, s výjimkou území národních parků.“

Dle § 1 odst. 1 věty druhé zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky: „Pozemkový fond je právnická osoba a zapisuje se do obchodního rejstříku.“

Dle § 1 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb.: „Státní pozemkový úřad je podřízen Ministerstvu zemědělství.“

Dle § 3 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích: „Organizační složka není právnickou osobou. Tím není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu.“

11. K námitce dovolatele výše uvedené pod písm. a) dovolací soud uvádí, že tato námitka plyne ze zjevného nepochopení odůvodnění napadeného rozhodnutí. Z napadeného rozhodnutí nikterak neplyne dovolatelem uváděný závěr, dle nějž měl odvolací soud připustit vedlejší účastenství Státního pozemkového úřadu v řízení jakožto samostatného procesního subjektu. Naopak odvolací soud v napadeném rozhodnutí výslovně uvedl, že sám Státní pozemkový úřad není nadán právní subjektivitou, tou je ovšem nadána Česká republika, za níž tento úřad, jakožto její organizační složka, vystupuje.

12. Dovolací soud se dále zabýval otázkou, zda v případě, kdy jednou ze stran soudního řízení je Česká republika, za níž v řízení vystupuje příslušná organizační složka, lze připustit, aby Česká republika, za níž vystupuje jiná organizační složka, do řízení vstoupila jako vedlejší účastník.

13. Vedlejší účastník je osoba odlišná od účastníka samotného nebo od tzv. hlavního intervenanta, která se neúčastní řízení proto, aby v něm uplatňovala nebo bránila své právo, ale z důvodu, že chce pomoci zvítězit ve sporu některému z účastníků (sporných stran), neboť na jeho úspěchu v řízení má právní zájem (srov. Drápal, L., Bureš J. a kol. Občanský soudní řád I. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 605). Z uvedeného lze učinit obecný závěr, dle něž není možné, aby totožná osoba vystupovala v soudním řízení v pozici hlavního i vedlejší účastníka. Vedlejší účastník do řízení vstupuje za účelem podpory jedné z procesních stran, přičemž by bylo proti smyslu institutu vedlejší intervence, aby hlavní účastník řízení na základě tohoto institutu v řízení podporoval sám sebe, byť by tak činil např. prostřednictvím (jiného) zástupce.

14. V případě, že je účastníkem řízení Česká republika, je ovšem nezbytné přihlížet ke specifikům tohoto právního subjektu. Ve smyslu § 21 zákona č. 40/1964 Sb., obč. zák., a rovněž § 6 zákona č. 219/2000 Sb. je stát v soukromoprávních vztazích právnickou osobou. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v § 21 stanoví, že stát se v oblasti soukromého práva za právnickou osobu považuje. Vhodněji je tak vyjádřena skutečnost, že stát je v soukromoprávních vztazích právním subjektem na základě právní fikce právnické osoby. Ani při své účasti v soukromoprávních vztazích stát není oproštěn od svého primárního postavení jako nositele veřejných funkcí a veřejné moci a z toho vyplývající omezenosti v jeho autonomii vůle a v podřízenosti metodě veřejnoprávní regulace [srov. LAVICKÝ, P. a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, str. 170]. Dovolací soud tudíž shledává nepřiléhavou dovolatelem uváděnou analogii s obchodní společností, která je typickou právnickou osobou soukromého práva.

15. V případě státu právní zájem na výsledku řízení ve smyslu ustanovení § 93 odst. 1 o. s. ř. nelze vykládat pouze jako obecný zájem státu, nýbrž je nezbytné jej posuzovat s ohledem na jeho postavení nositele veřejných funkcí a s veřejným zájmem k bezproblémovému naplňování těchto funkcí, což úzce souvisí s působností jeho jednotlivých organizačních složek. Zájem na výsledku řízení tudíž nemusí mít pouze stát jako takový, ale rovněž konkrétní organizační složka státu, byť tato z pohledu soukromoprávního není samostatným subjektem práva a ani v civilním řízení není nadána samostatnou procesní subjektivitou. Její zájem na výsledku řízení je však rovněž zájmem státu, za nějž má tato organizační složka v pozici vedlejšího účastníka v soudním řízení vystupovat. Stát může být vedlejším účastníkem na téže sporné straně, kde je účastníkem, za nějž vystupuje jiná organizační složka.

16. V případě odškodňovacího řízení lze právní zájem organizační složky státu dovodit např. z § 16 a násl. OdpŠk. Tato ustanovení upravují regresní úhradu, kterou může stát, v případě, že nahradil škodu způsobenou nesprávným úředním postupem nebo nezákonným rozhodnutím, požadovat po úředních osobách a územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu zavinily. Daná organizační složka státu má tedy právní zájem na výsledku řízení zejména z toho důvodu, že v případě, kdy soud dospěje k závěru, že došlo k pochybení při výkonu veřejné moci touto organizační složkou, může stát požadovat regresní úhradu po zaměstnancích dané organizační složky. Výsledek řízení může mít rovněž dopad do pracovněprávních vztahů s konkrétními úředními osobami, neboť pochybení, která vedou k nesprávnému úřednímu postupu či nezákonnému rozhodnutí, mohou být rovněž porušením pracovněprávních norem stanovených zejména zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, a zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, případně stanovených zvláštními předpisy. V oblasti justice pak může soudci za pochybení hrozit postih v kárném řízení podle zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, a zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. To vše může mít vliv na řádný chod organizační složky, a tudíž je v zájmu oné složky a rovněž státu, aby v

řízení za stát v pozici vedlejšího účastníka vystupovala.

17. Opodstatněnost vedlejšího účastenství státu, za nějž v tomto postavení vystupuje organizační složka, jejíž pochybení je v řízení namítáno, lze rovněž odůvodnit zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení. Hlavní účastník a soud by s tímto orgánem zcela nutně musely spolupracovat při výměně informací a podkladů. Z tohoto pohledu může být vedlejší účastenství v odškodňovacím řízení výhodou i pro žalobce, právě s ohledem na možné urychlení řízení.

18. V úvahách o funkci a účelnosti vedlejšího účastenství státu v řízení vystupujícího jinou organizační složkou nelze opomenout důvěru veřejnosti v daný orgán, ve stát jako takový. Může dojít k narušení této důvěry kvůli probíhajícímu řízení, zejména v případě, kdy bude zakončeno rozhodnutím, které potvrdí pochybení organizační složky. Důvěra občanů v instituce státu by měla být součástí demokratického právního státu, neboť lid je zdrojem veškeré státní moci, kterou vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, jak stanoví čl. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Na základě tohoto ustanovení by měly státní instituce zachovávat důvěru v jejich řádné a zákonné fungování, neboť opak může mít negativní následky. Z tohoto důvodu je zachování důvěry zájmem nejenom České republiky, ale i jednotlivých organizačních složek státu. Tudíž by bylo neúčelné kategoricky odmítat možnost vedlejšího účastenství státu, za nějž jedná jeho jiná organizační složka, pokud právě tato je způsobilá v řízení hájit zájmy státu a případně prokázat, že k namítanému pochybení nedošlo.

19. V daném případě se tudíž dovolací soud ztotožňuje se závěrem odvolacího soudu, že Pozemkový fond České republiky, jehož pochybení je v řízení namítáno, měl v souladu s výše uvedeným nepochybný zájem na výsledku řízení. Jelikož ke dni 1. 1. 2013 byl Pozemkový fond České republiky zrušen a jeho právním nástupcem se stala Česká republika, přičemž výkon práv a povinností Pozemkového fondu České republiky přešel na Státní pozemkový úřad, přešel zájem na výsledku řízení nejen na Českou republiku jako takovou, ale rovněž na tuto její organizační složku, která je oprávněna v řízení za Českou republiku v pozici vedlejšího účastníka vystupovat, byť v řízení již v pozici hlavního účastníka za Českou republiku vystupuje Ministerstvo zemědělství, které je Státnímu pozemkovému úřadu nadřízeným orgánem.

20. Dovolací soud dodává, že si je vědom závěru, jenž vyjádřil v usnesení ze dne 27. 3. 2015, sp. zn. [21 Cdo 261/2014](#), dle nějž „(n)a právního nástupce vedlejšího účastníka nepřechází práva a povinnosti z vedlejšího účastenství.“ Tento závěr ovšem v daném případě nelze aplikovat především pro zvláštnost tak složitě strukturovaného subjektu, jakým je stát (viz výše). Nebylo též možno přehlédnout, že poměry nástupnictví po Pozemkovém fondu České republiky vyplývají z jeho zániku a právního nástupnictví České republiky do jeho práv a povinností, ke kterým došlo na základě zákona č. 503/2012 Sb. Důvodová zpráva k ustanovení § 22 tohoto zákona ostatně zdůrazňuje nezbytnost zajistit kontinuitu stávajících procesů a právní jistotu osob těchto procesů se účastnících. Z toho důvodu citované ustanovení výslovně uvádí, že Česká republika vstupuje do všech práv a povinností Pozemkového fondu České republiky ze soudních řízení, jejichž účastníkem byl Pozemkový fond České republiky.

21. Z výše uvedených důvodů dovolací soud postupoval podle ustanovení § 243d písm. a) o. s. ř. a dovolání zamítl.