

# I. ZÁKLADY ODPOVĚDNOSTI STÁTU ZA ŠKODU

## A. VEŘEJNÁ MOC

### 1. Veřejná moc I

#### § 1 zák. o odpov. za škodu

Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93  
*Sb. ÚS 3/1993; ASPI ID: JUD31633CZ*

### 2. Veřejná moc II

#### § 1 zák. o odpov. za škodu

Pojem jiného zásahu orgánu veřejné moci nutno chápat tak, že zpravidla půjde o převážně jednorázový, protiprávní, a zároveň protiústavní útok těchto orgánů vůči základním ústavně zaručeným právům (svobodám), který v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, přičemž takový útok sám není výrazem (výsledkem) řádné rozhodovací pravomoci těchto orgánů a jako takový se vymyká obvyklému přezkumnému či jinému řízení; z této fakticity musí posléze vyplynout, že důsledkům „takového zásahu orgánu veřejné moci“, neplynoucím z příslušného rozhodnutí, nelze čelit jinak než ústavní stížností, příp. nálezem Ústavního

soudu, obsahujícím zákaz takového zásahu. Tato podmínka není přirozeně splněna tam, kde poškozenému je k dispozici obrana daná celým právním řádem republiky.

Řízení před soudem (jako ostatně každé řízení před orgánem veřejné moci) jako zákonem upravený proces poznávání (zjišťování) a hodnocení skutečností rozhodných pro aplikaci hmotněprávní normy, na níž posléze spočine meritorní rozhodnutí ve věci samé, v celém svém průběhu zpravidla podléhá procesnímu vývoji (změnám), jehož případné vady lze jen stěží přezkoumat (napravit) jinak než *ex post* a v rámci přezkumu vydaného rozhodnutí, včetně řízení, jež mu předcházelo; nelze proto „jiný zásah orgánu veřejné moci“ spatřovat v procesně vadném nebo i protiústavním postupu takového orgánu, jestliže k němu dochází v řízení, které dosud probíhá, neboť i takový postup je ve své podstatě neoddelitelnou částí celého řízení a svou povahou a ve svých důsledcích je zatěžuje jako celek; proto i protiústavní procesní vady lze v rámci přezkumu celého řízení napravit obvyklým a zákonem předvídaným způsobem, a to především obecnými soudy samotnými.

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III. ÚS 62/95  
*Sb. ÚS 78/1995; ASPI ID: JUD31207CZ*

### 3. Veřejná moc III

#### § 1 zák. o odpov. za škodu

**Nesprávným úředním postupem ve smyslu § 18 zák. č. 58/1969 Sb., za něž nese stát odpovědnost, nebyl postup zakladatele státního podniku při udělení výjimky ze zákazu převodu majetku státu podle § 1 zák. opatření č. 364/1990 Sb.**

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2004, sp. zn. 25 Cdo 2274/2003  
*R 73/2006; ASPI ID: JUD33749CZ*

### 4. Veřejná moc IV

#### § 1 zák. o odpov. za škodu

**Rozhodování ministerstva financí o udělení souhlasu ke kupní smlouvě podle § 22 odst. 3 a § 44 zák. 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.**

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 312/2005  
*R 14/2008; ASPI ID: JUD98865CZ*

#### Z odůvodnění:

Objektivní odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem (čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny 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 plnění jím 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 § 6 zák. 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. Postup příslušných orgánů státu při prodeji státního majetku je sice postupem státu, nicméně nikoli státu jako nositele veřejné moci, ale státu jako dosavadního vlastníka nabízeného majetku, jehož dispozice je výrazem a důsledkem vlastnickovy vůle. Výkonem veřejné moci (státní moci) není nakládání státu státním majetkem, a to ani v případě, že při něm dojde k porušení stanovených pravidel, 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 samotného tohoto zákona tomu nasvědčuje.

Podle § 22 odst. 3 zák. 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 § 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 § 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 zák. 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 dovodil, že rozhodování ministerstva financí o udělení souhlasu ke kupní smlouvě podle § 22 odst. 3 a § 44 zák. 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 po tažmo 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.

## 5. Veřejná moc V

### § 1 zák. o odpov. za škodu

**Stát ve smyslu § 18 zák. č. 58/1969 Sb. či § 13 zák. o odpov. za škodu neodpovídá za postup Pozemkového fondu České republiky při uzavírání nájemních smluv na nemovitosti, které tento fond spravuje.**

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2008, sp. zn. 25 Cdo 214/2006  
*R 83/2008; ASPI ID: JUD144490CZ*

#### Z odůvodnění:

Podstatou úředního postupu je to, že orgán státu při něm vystupuje jako nositel státní (veřejné) moci při jejím uplatňování. O „úřední“ postup jde tehdy, jestliže tak postupují osoby, které plní úkoly státního orgánu, pokud tento postup slouží výkonu státní moci; stát musí prostřednictvím svých orgánů vystupovat jako nositel veřejné moci při jejím uplatňování.

O výkon státní moci nejde a stát 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.

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 nebyť 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 ČR 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 ČR 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 § 18 zák. 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 zák. o odpov. za škodu či § 18 zák. č. 58/1969 Sb. založena.

## 6. Veřejná moc VI

### § 1 zák. o odpov. za škodu

**Postup státu při uzavírání kupní smlouvy o prodeji věci ve vlastnictví státu není úředním postupem ve smyslu § 13 zák. o odpov. za škodu.**

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. 25 Cdo 2222/2002  
C 2391; ASPI ID: JUD81394CZ

## 7. Veřejná moc VII

### § 1 zák. o odpov. za škodu

**Rozhodování obce o výběru provozovatele svého majetku není výkonem veřejné moci ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.; odpovědnost obce za škodu podle občanského zákoníku tím není dotčena.**

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2007, sp. zn. 25 Cdo 532/2007  
SoJ 139/2008; ASPI ID: JUD103656CZ

#### Z odůvodnění:

Obec jakožto územní samosprávný celek odpovídá za škodu způsobenou rozhodnutím jejích orgánů, došlo-li ke škodě při výkonu jejích pravomocí v rámci samostatné působnosti.

V posuzovaném případě šlo o záležitost vztahující se k výkonu samosprávy v samostatné působnosti obce ve smyslu § 14 zák. č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). Podmínka odpovědnosti obce podle zákona č. 82/1998 Sb., tedy že škoda byla způsobena nezákonným rozhodnutím obce vydaným při výkonu veřejné správy, tj. takovým rozhodnutím, kde obec uplatňuje veřejnou moc, jejímž je nositelem,

splněna nebyla. V daném případě je sice nezákonným rozhodnutí vydané obcí (žalovaným) jakožto zadavatelem veřejné soutěže o pořadí nejvhodnějších nabídek na zajištění provozu, údržby a oprav veřejného osvětlení ve vlastnictví obce, avšak nejde zde o rozhodování o právech a povinnostech jiných osob, vůči nimž by byla uplatňována tzv. vrchnostenská pozice. Je jednoznačné, že při výběru provozovatele svého zařízení, jenž vstoupí do právních vztahů s žalovaným jako rovný s rovným, a při rozhodnutí o výsledku zadané veřejné soutěže obec vystupuje a rozhoduje jako vlastník a vykonává svá oprávnění při nakládání a hospodaření se svým majetkem. Dispozice s obecním majetkem má zvláštní soukromoprávní povahu a rozhodování obce o výběru provozovatele jejího majetku není výkonem veřejné moci, a nelze proto s tímto rozhodnutím, byť bylo příslušným orgánem zrušeno, spojit odpovědnost obce podle § 19 a násl., § 31 zák. o odpov. za škodu. Není proto správný právní názor odvolacího soudu, že pokud v rámci samostatné působnosti obec hospodaří a nakládá se svým majetkem, její odpovědnost může být založena aplikací zákona č. 82/1998 Sb. V takovém případě přichází v úvahu obecná odpovědnost za škodu.

## 8. Veřejná moc VIII

### § 1 zák. o odpov. za škodu

**Obec odpovídá za škodu způsobenou výkonem veřejné moci, dopustí-li se městský strážník nesprávného úředního postupu v rámci výkonu svého povolání, přičitatelného obci v rámci její samostatné působnosti.**

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1134/2011  
C 12564; ASPI ID: JUD233321CZ

## 9. Veřejná moc IX

### § 1 zák. o odpov. za škodu

**Stát je účastníkem soukromoprávních vztahů *sui generis*, a i když se od jiných účastníků v mnohém odlišuje, při dispozicích se svým majetkem vystupuje jako jeden z nich. Při těchto úkonech nepoužívá mocenské prostředky autoritativního rozhodnutí s možností vynucení, ale východiskem pro tyto úkony je souhlas druhé strany. Dopustí-li se stát pochybení při nakládání se svým majetkem, nejde o pochybení, za něž by objektivně odpovídal podle zákonů upravujících jeho odpovědnost za nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup.**

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 7. 2011, sp. zn. 28 Cdo 425/2010  
*C 10130; ASPI ID: JUD202617CZ*

#### Z odůvodnění:

Odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem se uplatní pouze tam, kde jde o výkon veřejné moci. Za výkon veřejné moci je pak obvykle považováno vynucování vůle vyjadřující veřejný (státní či obecní) zájem vůči jednotlivcům, sociálním skupinám i celé společnosti, při němž zpravidla dochází k rozhodování o právech, právem chráněných zájmech či povinnostech těchto subjektů, přičemž stát s nimi není v rovném postavení, nýbrž jedná z tzv. vrchnostenské pozice a jsou mu k dispozici mocenské prostředky pro vytvoření podmínek rozhodnutí a vymožení jím uložených povinností. Stát přitom vystupoval jako vlastník jak při privatizaci, tak i při následných soudních řízeních, v nichž bylo sporováno vlastnické právo žalobce, nelze tedy zvažovat odpovědnost státu za případnou újmu vzniklou na straně dovolatele podle zákona č. 82/1998 Sb. či zákona č. 58/1969 Sb. Tvrdí-li dovolatel,

že stát se svým mocenským aparátem nemůže být kladen na roveň jiným účastníkům soukromoprávních vztahů, pak směřuje rovnost v právech s rovností danou okolnostmi mimo znění právních norem daný vztah upravujících, jež však není rozhodující pro posouzení, zda jde o výkon veřejné moci ve smyslu výše uvedených předpisů. Bylo by sice možno souhlasit s dovolatelem, že stát je účastníkem soukromoprávních vztahů *sui generis* a bezpochyby se od jiných účastníků soukromoprávních vztahů v mnohém odlišuje, stále však při dispozicích se svým majetkem vystupuje jako jeden z nich. Při těchto úkonech nepoužívá mocenské prostředky autoritativního rozhodnutí s možností vynucení, ale východiskem pro tyto úkony je souhlas druhé (v tomto případě majetek nabývací) strany. Ač se stát (stejně jako jakýkoliv jiný vlastník) může dopustit pochybení při nakládání se svým majetkem či podat žalobu, jež se ukáže jako nedůvodná, nejde o pochybení, za něž by objektivně odpovídal podle zákonů upravujících jeho odpovědnost za nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup. Jak přitom již bylo správně v řízení podotknuto, je zcela vyloučena odpovědnost státu za úkony, jimiž svá majetková, třeba i domnělá, práva hájí městská část jako samostatný subjekt soukromoprávních vztahů.

## 10. Veřejná moc X

### § 1 zák. o odpov. za škodu

**U odpovědnosti za škodu způsobenou neplatností právního úkonu, která je obecnou odpovědností za porušení právní povinnosti, založenou na principu presumovaného zavinění, je rozhodující, zda a který z účastníků porušil své povinnosti nejen při samotném vypracování smlouvy, ale i z hlediska povinností vztahujících se k předmětu**

smlouvy a k postavení jejích účastníků. Bylo-li důvodem neplatnosti kupní smlouvy porušení zákona, který stanoví povinnosti a oprávnění Pozemkového fondu při správě nemovitostí ve vlastnictví státu a ukládá mu, za jakých podmínek může nemovitosti ve vlastnictví státu převést na jiného, je dána odpovědnost za škodu na straně Pozemkového fondu, který měl spravovat pozemky ve vlastnictví státu a dbát o dodržení zákonem stanovených mezi svého oprávnění převádět nemovitosti ve vlastnictví státu na jiné osoby. Míra účasti kupujícího na vzniklé škodě závisí na tom, zda též on porušil své povinnosti při uzavření smlouvy a zda toto porušení se také podílelo na důvodech neplatnosti smlouvy, nikoliv pouze na tom, že se smlouvou souhlasil a podepsal ji.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 6. 2011, sp. zn. 25 Cdo 5186/2008  
*C 10087; ASPI ID: JUD201851CZ*

### Z odůvodnění:

Podle § 42 obč. zák. vznikne-li pro neplatnost právního úkonu škoda, odpovídá se za ni podle ustanovení tohoto zákona o odpovědnosti za škodu.

Jde o obecnou odpovědnost za škodu způsobenou protiprávním úkonem, založenou na principu presumovaného zavinění, jejíž předpoklady vyplývají z § 420 obč. zák. Při rozhodnutí o odpovědnosti za škodu bylo úkolem soudu na podkladě zjištěného skutkového stavu věci především z hlediska důvodu neplatnosti kupní smlouvy posoudit po právní stránce, zda a který z účastníků porušil své povinnosti, a to nejen při samotném vypracování smlouvy, ale i povinnosti vztahující se k předmětu smlouvy a k postavení jejích účastníků. Vzhledem k tomu, že důvodem neplatnosti bylo porušení zákona č. 229/1991 Sb.,

který stanoví povinnosti a oprávnění Pozemkového fondu při správě nemovitostí ve vlastnictví státu a ukládá mu, za jakých podmínek může nemovitosti ve vlastnictví státu převést na jiného, je evidentní, že to byl právě Pozemkový fond, který měl spravovat pozemky ve vlastnictví státu a dbát o dodržení zákonem stanovených mezi svého oprávnění převádět nemovitosti ve vlastnictví státu na jiné osoby. Ustanovení § 17 odst. 3 uvedeného zákona vymezuje oprávnění žalovaného, a pokud bylo toto ustanovení porušeno, jedná se o porušení povinností fondu při správě majetku státu. Ostatně i z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2005, sp. zn. 22 Cdo 1886/2005, vyplývá, že to byl žalovaný, kdo porušil ustanovení § 17 odst. 3 zákona o půdě, neboť za daných okolností nebyl oprávněn převést předmětné pozemky na žalobce. Odvolací soud se z tohoto pohledu věci nezabýval, když namísto protiprávnosti jednání coby předpokladu odpovědnosti za škodu (§ 420 obč. zák.) hodnotil zájem na uzavření kupní smlouvy a uvedl, že žalobce neprokázal výlučné protiprávní jednání na straně žalovaného ani příčinnou souvislost se vznikem škody. Především předpokladem odpovědnosti za škodu není jen výlučná příčina, nýbrž může jít i jen o jednu z příčin, a to důležitou, podstatnou a značnou, bez níž by ke škodlivému následku nedošlo. Bez toho, že žalovaný překročil zákonná omezení pro převod státního majetku, by nebyla uzavřena neplatná kupní smlouva, a to ani v případě, že by žalobce o to projevil vážný zájem. Jestliže příčinou vzniku škody byla neplatnost smlouvy způsobená porušením povinností na straně žalovaného, je dána jeho odpovědnost, přičemž příčinná souvislost není vyloučena faktem, že šlo o dvoustranný právní úkon. Míra účasti žalobce na vzniklé škodě (§ 441 obč. zák.) závisí na tom, zda též on porušil své povinnosti při uzavření smlouvy a zda toto porušení se též podílelo na důvodech neplatnosti smlouvy.

Nelze však souhlasit s odvolacím soudem, že porušením povinnosti žalobce jsou bez dalšího jeho investice v době po podání žaloby na určení vlastnického práva k pozemkům, jestliže tyto investice byly potřebné za účelem splnění závazku, jenž účastníci sjednali v čl. VII. kupní smlouvy.

Okolnost, že Česká republika je osvobozena od placení daní z nemovitosti, nevyklučuje pasivní věcnou legitimaci žalovaného ve sporu o náhradu škody. Nejde totiž o pasivní legitimaci poplatníka daně ani o nárok na zaplacení této daně za roky 1999–2001, nýbrž o nárok na náhradu škody, tj. částky, kterou žalobce na daní zaplatil jako vlastník zapsaný v katastru nemovitostí na základě smlouvy uzavřené se žalovaným, a z důvodu neplatnosti převodu vlastnictví se tento jeho výdaj stal zbytečně vynaloženým.

## 11. Veřejná moc XI

### § 1 zák. o odpov. za škodu

**Stát při převodu majetku ze státního vlastnictví na fyzickou osobu ani v době před 1. 1. 1990 nevystupoval vůči nabyvateli jako nositel státní moci a správnost jeho postupu při právních úkonech s tím spojených nelze posuzovat jako nesprávný úřední postup.**

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 25 Cdo 613/2005  
*C 4811; ASPI ID: JUD98903CZ*

#### Z odůvodnění:

O „úřední“ postup jde tehdy, jestliže tak jednájí osoby, které plní úkoly státního orgánu, tedy slouží-li tento postup výkonu státní moci. Ani pojem státní moci není v zákonu blíže vymezen, nicméně obvykle

je za její výkon považováno vynucování vůle vyjadřující státní (resp. veřejný) zájem vůči jednotlivcům, sociálním skupinám i celé společnosti. Státní moc je v České republice podle čl. 2 Ústavy vykonávána prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (srov. též čl. 2 odst. 2 Listiny). O výkon státní moci naopak nepůjde tam, kde stát nevystupuje v tzv. vrchnostenské pozici, nýbrž kde vstupuje do právních vztahů jako jejich účastník rovný s účastníky ostatními, tedy například jako subjekt občanskoprávních vztahů ve smyslu ustanovení § 21 obč. zák.

Z tohoto pojetí výkonu státní moci, s nímž jediná zákon č. 58/1969 Sb. spojuje odpovědnost státu, vyplývá, že při nakládání se státním majetkem stát ve vrchnostenské pozici vůči nabyvateli nevystupuje. Postup příslušných orgánů státu při prodeji státního majetku je sice postupem státu, nicméně nikoli státu jako nositele veřejné moci, ale státu jako dosavadního vlastníka nabízeného majetku, jehož dispozice je výrazem a důsledkem vlastnickovy vůle. Výkonem veřejné moci (státní moci) není nakládání státu státním majetkem, a to ani v případě, že při něm dojde k porušení stanovených pravidel, tedy např. i při uzavírání kupní smlouvy o prodeji věci ve vlastnictví státu. Lze proto za správný označit právní názor odvolacího soudu, že stát v roce 1983 při převodu majetku ze státního vlastnictví na občana (fyzickou osobu) nevystupoval vůči dovolateli, který byl nabyvatelem, jako nositel státní moci a že správnost jeho postupu (konkrétně tehdejšího ONV) při právních úkonech s tím spojených nelze posuzovat podle ustanovení § 18 zák. č. 58/1969 Sb.



## 12. Veřejná moc XII

### § 1 zák. o odpov. za škodu

**Stát jako vlastník neodpovídá za to, že státní podnik nesplní povinnost vydat věc oprávněné osobě, která uplatnila restituční nárok, ve vztahu k majetku, s nímž státní podnik hospodaří.**

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4039/2010  
*C 9745; SoJ 168/2011; ASPI ID: JUD195505CZ*

#### Z odůvodnění:

Veřejnou mocí je nutno rozumět takovou moc, jež přímo či zprostředkovaně rozhoduje autoritativně o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s orgánem veřejné moci a na jejichž vůli obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí. Základní otázkou tedy je, zda stát jako zakladatel státního podniku vystupuje při kontrole hospodaření státního podniku v tzv. vrchnostenské pozici či nikoliv.

Účelem přijetí nové právní úpravy zákona č. 77/1997 Sb. bylo legislativně vymezit výkon práv zakladatele státního podniku, tedy nalézt optimální vztahy a vazby mezi zakladatelem, dozorčí radou a statutárními orgány podniku, a vytvořit podmínky pro proces postupného útlumu činnosti státních podniků (srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 77/1997 Sb.).

Stát jako vlastník státního majetku se při hospodaření se státním majetkem řídí podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen zákon „o majetku České republiky“), jenž je vůči zákonu č. 77/1997 Sb. ve vztahu zákona obecného a speciálního. V posuzované věci není rozhodující charakteristika

příslušného ministerstva jakožto ústředního orgánu státní správy podle ustanovení § 2 odst. 1 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, jak uvádí dovolatelka, ale jeho vymezení jako organizační složky státu podle ustanovení § 3 zák. o majetku České republiky.

Organizační složky státu, přestože nejsou právními osobami a nemají právní subjektivitu, realizují právo hospodařit a nakládat s majetkem státu, kdy vstupují za stát do různých majetkoprávních vztahů, mimo jiné i do specifických „vnějších“ majetkoprávních vztahů se státními podniky, které vykonávají svým jménem a na vlastní odpovědnost vlastnická a jiná majetková práva státu [bližze srov. Havlan, P. Stát jako subjekt vlastnického a jiných majetkových práv v nové právní úpravě (vybrané otázky I.). *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, č. 2, s. 123, nebo Plíva, S. K pojetí nové úpravy hospodaření s majetkem státu. *PrRo*. 2000, č. 10, s. 423]. Státní podniky se řídí nejen zvláštními právními předpisy, ale i těmi ustanoveními zákona o majetku České republiky, která se vztahují na organizační složky státu příslušné hospodařit s majetkem státu, nejde-li o úkony vyhrazené pouze ministerstvům.

Ustanovení § 15 zák. č. 77/1997 Sb. upravuje práva a povinnosti zakladatele státního podniku, které mají na jedné straně zabezpečit garance péče o státní podnik, a na druhé straně umožnit podniku svobodně vykonávat ekonomické a obchodní aktivity. Práva a povinnosti zakladatele vyplývající z tohoto ustanovení mají charakter „konceptních a schvalovacích funkcí“ (srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 77/1997 Sb.), zatímco samotnou činnost podniku řídí ředitel, a kontrolní a dozorčí činnost vykonává dozorčí rada podle § 13 zák. č. 77/1997 Sb. Právo a povinnost zakladatele požadovat

informace o hospodářské činnosti a stavu majetku podniku koresponduje s jednotlivými povinnostmi dozorčí rady, která projednává výsledky hospodaření státního podniku a své stanovisko předkládá řediteli a zakladateli [§ 13 odst. 1 písm. b)], je povinna upozornit ředitele a zakladatele na zjištěné nedostatky; přitom může navrhnout řediteli opatření k nápravě [§ 13 odst. 1 písm. g)], a je povinna na požádání zakladatele poskytnout mu informace nebo provést šetření, a to ve lhůtě jím stanovené [§ 13 odst. 1 písm. h)]. Zakladatel – organizační složka státu – nemůže navrhnout jednotlivá opatření k nápravě, neboť toto oprávnění má pouze dozorčí rada a vykonat je může pouze ředitel podniku jako statutární orgán.

Kontrola a ověřování informací, které byly zakladateli sděleny, se provádí podle zákona č. 552/1991 Sb., který upravuje tzv. kontrolní řád, tedy procesní postup při výkonu kontroly. Z odkazu na použití postupů dle zákona o státní kontrole však nelze usuzovat na výkon veřejné moci ministerstvem, jak dovozuje dovolatelka. Zákon č. 552/1991 Sb. určuje toliko procesní postup kdo a s jakými právy a povinnostmi může provádět kontrolu a ověřovat informace o hospodářské činnosti podniku, neboť zákon č. 77/1997 Sb. speciální úpravu kontrolního postupu neobsahuje.

Není tedy pochyb o tom, že vztah ministerstva jako zakladatele státního podniku a státního podniku je vztahem státu v pozici vlastníka státního majetku a subjektu, kterému svěřil právo s majetkem hospodařit. Ministerstvo při kontrole hospodaření státního podniku dle § 15 zák. č. 77/1997 Sb. neuplatňuje nad státním podnikem veřejnou moc, nýbrž oprávnění vlastníka kontrolovat nakládání se svým majetkem. Všechna práva a povinnosti, která zakladatel státního podniku vykonává, svědčí toliko o veřejnoprávní povaze podniku.

Závěr odvolacího soudu o tom, že nakládání se státním majetkem není výkonem veřejné moci, je v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu i v souladu s právní úpravou. Ustanovení § 46 zákona o majetku České republiky stanoví, že: „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.“ Zákon o majetku České republiky tedy explicitně vylučuje možnost použití zákona č. 82/1998 Sb. na škodu vzniklou v důsledku postupů a rozhodování při hospodaření s majetkem státu, kam spadá i kontrola hospodaření státních podniků.

### 13. Veřejná moc XIII

#### § 1 zák. o odpov. za škodu

**Jestliže se na rozhodování o privatizaci ustanovení o správním řízení nevztahuje (§ 10 odst. 3 al. 1 zák. č. 92/1991 Sb.), je zřejmé, že proces privatizace má charakter volného výběru mezi přihlášenými uchazeči, že kritéria stanovená usnesením vlády (č. 212 z 9. 4. 1997 ve znění č. 810 ze 17. 12. 1997) nemají charakter obecně zavazující právní normy a zejména, že podáním nabídky uchazečům o privatizaci nevzniká právně (nadto ústavněprávně) vynutitelný vztah. Za současného právního stavu je tudíž věcí státu, koho z uchazečů vybere, a kterým z kritérií dá přednost apod., přičemž výše (a způsob) finanční nabídky nemusí být vždy kritériem podstatným či upřednostňujícím.**

**Z hlediska formálních podmínek ústavní stížnosti je však podstatné, že nejde-li při privatizaci o výběr uchazečů**