

I. HOSPODAŘENÍ A NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM STÁTU

1. Stát jako účastník soukromoprávních vztahů – obecné zásady

Pokud stát, který disponuje mohutným exekutivním aparátem, umožňujícím účinné působení na dlužníky, má navíc často ze zákona zajištěno postavení privilegovaného věřitele, tím spíše je třeba dbát, aby stát v postavení dlužníka nesl odpovědnost za prodlení s plněním svých závazků, tak jako každý jiný dlužník. Jestliže tedy pro obecného dlužníka platí, že se musí zdržet jednání mařících uspokojení věřitele, pak z ústavního principu rovnosti vyplývá, že stát jako dlužník rovněž nesmí mařit uspokojování věřitelů z pohledávek, jejichž existence byla potvrzena rozhodnutím orgánu veřejné moci (např. zbavovat se majetku vhodného k uspokojení jeho věřitelů).

V právním státě platí princip ochrany důvěry ve vážnost a závaznost aktů veřejné moci, což v případě veřejných nabídek nutně znamená, že stát se nemůže zbavit závazku, jehož obsahem je příslib převést náhradní pozemky, nastanou-li v příslibu vymezené podmínky. V opačném případě, stojícím na stanovisku nezávaznosti takového příslibu, by si počínal protiprávně.

I v případech, kdy stát vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, který se řídí právními předpisy z oblasti soukromého práva, nelze jeho postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. I v takových vztazích stát nedisponuje skutečně autonomní vůlí.

Jeho jednání se musí vždy řídit zákonem, i když zastupují stát z jeho pověření jiné subjekty. Při posuzování pozice státu v takových vztazích nelze proto zcela abstrahovat od druhé dimenze státu, tj. té, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy státní moc.

Nález Ústavního soudu ze dne
4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02
ASPI ID: JUD32944CZ

Z odůvodnění:

Postup státu při plnění jeho závazků (tedy tam, kde má stát postavení dlužníka) je nutno vždy posuzovat z hlediska principu rovnosti. Právní řád ve svých četných ustanoveních poskytuje věřitelům prostředky obrany proti dlužníkům mařícím uspokojení nároků [např. § 42a zák. č. 40/1964 Sb. nebo § 5d písm. d), § 15, § 16, § 67b zákona o konkursu a vyrovnání (zák. č. 328/1991 Sb.)], přičemž zvýšená ochrana je poskytována věřitelům z nároků přiznaných orgánem veřejné moci (např. § 251 o. s. ř.). Práva věřitelů patří mezi objekty chráněné trestním zákonem [§ 256, § 256a trestního zákona (140/1961 Sb.)]. Stát si navíc jako věřitel zajistil v mnoha případech privilegované postavení [srov. např. § 147, § 148, § 148b trestního zákona, § 31 odst. 2 písm. d) zákona o konkursu a vyrovnání, § 175v odst. 2 písm. e), § 337c odst. 1 písm. e), § 338ze odst. 1 písm. f) o. s. ř., § 70 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., ve srov. s § 101 zák. č. 40/1964 Sb.].

Pokud stát, který disponuje mohutným exekutivním aparátem, umožňujícím účinné působení na dlužníky, má navíc často

ze zákona zajištěno postavení privilegovaného věřitele, tím spíše je třeba dbát, aby stát v postavení dlužníka nesl odpovědnost za prodlení s plněním svých závazků, tak jako každý jiný dlužník. Jestliže tedy pro obecného dlužníka platí, že se musí zdržet jednání mařících uspokojení věřitele, pak z ústavního principu rovnosti vyplývá, že stát jako dlužník rovněž nesmí mařit uspokojování věřitelů z pohledávek, jejichž existence byla potvrzena rozhodnutím orgánu veřejné moci (např. zbavovat se majetku vhodného k uspokojení jeho věřitelů). I proto nelze upřednostňovat postup podle zákona o převodu pozemků před plněním závazků státu vzniklých dle zákona o půdě. Co platí pro obecného dlužníka, musí platit i pro stát.

Jak plyne z rozhodnutí o potvrzení nároku na náhradní pozemek, v dané situaci Fond vykonává vůli státu v právním vztahu, kde má stát postavení dlužníka, jež je v prodlení s plněním povinností řádně a včas splnit svůj závazek. Tím, že došlo k potvrzení nároku, ocitl se proces uspokojování nároku ve fázi vykonávací a stát (jehož vůli plní Fond) nemůže plnění svých povinností mařit zbavováním se vhodného majetku, např. postupem podle zákona o převodu pozemků. V běžném zákoně nemůže být obsaženo nic, co odporuje ústavnímu pořádku, a účelová aplikace pozdějšího právního předpisu je v rozporu se zásadou výkonu státní moci jen na základě zákona, v jeho mezích a způsobem zákonem stanoveným.

Soudy rovněž pochybily, když se vůbec nezabývaly tvrzením o tom, že Fond stěžovatelky sám vyzval k nalezení vhodných pozemků. Jedině na základě ověření tohoto tvrzení bylo možno zjistit, zda Fond neporušuje zákaz libovůle i nedodržováním zásady, že smlouvy musí být plněny, která s následnou ochranou práv věřitelů z takových závazků patří mezi základní

zásady, na nichž je budováno právo liberálního demokratického právního státu. V právním státě platí princip ochrany důvěry ve vážnost a závaznost aktů veřejné moci, což v případě veřejných nabídek nutně znamená, že stát se nemůže zbavit závazku, jehož obsahem je příslib převést náhradní pozemky, nastanou-li v příslibu vymezené podmínky. V opačném případě, stojícím na stanovisku nezávaznosti takového příslibu, by si počínal protiprávně. Takové stanovisko totiž silně narušuje důvěru v právo, která, jak Ústavní soud ustáleně judikuje, je jedním ze základních atributů právního státu. (Srov. náleze ze dne 17. 1. 2001, sp. zn. I. ÚS 281/97 in ÚS ČR: Sbirka nálezů a usnesení – svazek č. 21, náleze č. 9: „Demokratický stát v zájmu své vlastní věrohodnosti, bez níž by neměl podporu svých občanů, musí plně respektovat zásadu *pacta sunt servanda*, tj. závaznosti dohod, jež uzavře se svými občany.“)

Ústavní soud si povšiml, že odvolací soud své rozhodnutí opřel o právní názor Nejvyššího soudu obsažený v rozhodnutí ze dne 18. 1. 2001, sp. zn. 26 Cdo 1478/2000: „Nárok na poskytnutí náhradních pozemků nezahrnuje právo oprávněné osoby na výběr náhradních pozemků. Oznámení Pozemkového fondu České republiky, které pozemky mohou být poskytnuty jako pozemky náhradní, není návrhem na uzavření smlouvy.“ (Publikováno jako č. 1/2001 Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu. C. H. Beck.) Zde Ústavní soud, s ohledem na shora uvedený rámec vymezený pro jeho rozhodování, připomíná, že i tento právní názor je třeba aplikovat a vykládat ústavně konformním způsobem. Tento požadavek vyplývá z vyzařování základních práv a svobod do jednoduchého práva. Odvolacím soudem citované rozhodnutí Nejvyššího soudu (který zde převzal svůj starší právní názor z rozhodnutí ze dne 29. 1. 1997, sp. zn. 2 Cdon 522/96),

zřetelně vychází z předpokladu, že Fond plní řádně své zákonné povinnosti a omezuje nárok na domáhání se konkrétního náhradního pozemku jen proto, aby přidělování pozemků bylo spravedlivé. Odkaz na právní názor Nejvyššího soudu nemůže sloužit k legitimování takového postupu při přidělování náhradních pozemků, který by (nahlíženo z objektivního pohledu) byl svévolný nebo diskriminující. Libovůle či liknavost při přidělování pozemků je protiprávní a protiprávnímu jednání nelze poskytnout soudní ochranu. Žaloba domáhající se vydání konkrétního pozemku může představovat jediný prostředek obrany proti libovůli. Ústavní soud rovněž připomíná, že z ústavního zákazu odepření spravedlnosti vyplývá povinnost obecných soudů vyplňovat mezery v zákonech tam, kde by opak vedl k faktické nevyhmatelnosti nároku. Ostatně i jiný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2002, sp. zn. 28 Cdo 1847/2001 ukazuje, že i Nejvyšší soud si je vědom povinnosti zajistit vynutitelnost nároku dle ust. § 11 odst. 2 zákona o půdě.

Obecné soudy nesplnily povinnost ochránit legitimní očekávání stěžovatelek plynoucí z nároku přiznaného jim rozhodnutím pozemkového úřadu, spočívajícím v tom, že jim bude poskytnut náhradní pozemek. Tím porušily jejich právo dle čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. A porušily rovněž právo stěžovatelek domáhat se stanoveným postupem svého práva před soudem ve smyslu čl. 6 Úmluvy, resp. čl. 36 odst. 1 Listiny, jemuž odpovídala povinnost zabývat se námitkami libovůle, nezájmu Fondu na naplnění zákona o půdě a námitkou diskriminace stěžovatelek. Městský soud zcela přehlédl, že zvolený výklad ust. § 11 odst. 2 zákona o půdě staví oprávněné osoby do postavení osob fakticky odkázaných na vůli Fondu, jehož postup při vydávání by tak v případě liknavosti nepodléhal soudnímu přezkumu. Takový výklad, v důsledku přiznávající

Fondu libovůli, však poškozuje ústavně chráněný hmotný zájem (*substantive interest*) stěžovatelek na tom, že jim stát realizovatelnou nabídkou vytvoří podmínky pro to, aby na ně byl v přiměřené době převeden náhradní pozemek. Vůle Fondu je limitována rozsahem povinností státu a zákazem výkonu libovůle v tom smyslu, že by nebylo ke stejným případům přistupováno stejně. Zákon o převodu pozemků Fondu zakazuje (§ 3 odst. 3) omezit svým vnitřním předpisem převod na oprávněné osoby. Je lhostejno, zda k takovému omezení dojde v důsledku celkové konstrukce prováděcího předpisu, nebo přímo některým ustanovením. Ústavní soud k tomu poznamenává, že i v případech, kdy stát vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, který se řídí právními předpisy z oblasti soukromého práva, nelze jeho postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. I v takových vztazích stát nedisponuje skutečně autonomní vůlí. Jeho jednání se musí vždy řídit zákonem, i když zastupují stát z jeho pověření jiné subjekty. Při posuzování pozice státu v takových vztazích nelze proto cele abstrahovat od druhé dimenze státu, tj. té, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy státní moc.

Jak již Ústavní soud dříve konstatoval „Je nutno rozlišovat případy, ve kterých lze soulad ustanovení právního předpisu s ústavním pořádkem zabezpečit jeho ústavně konformní interpretací a kdy tak učinit nelze a je nutno přistoupit k jeho zrušení. Soud přitom není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případech, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle, rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci“ (nálezní Pléna

Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96 – srov. číslo 63/1997 Sbírky zákonů, nebo Ústavní soud: Sbíрка nálezů a usnesení – svazek č. 7, nález č. 13).

2. Promlčení práva hospodaření s majetkem státu

§ 100 odst. 2 zák. č. 40/1964 Sb. (nyní § 614 obč. zák.)

Právo hospodaření s majetkem státu se nepromlčuje.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2009, sp. zn. 22 Cdo 3561/2009
ASPI ID: JUDI59825CZ

Z odůvodnění:

Právo hospodaření s majetkem státu je neoddělitelné od vlastnického práva (státu), které se nepromlčuje (§ 100 odst. 2 zák. č. 40/1964 Sb.). Pak ovšem se logicky nemůže promlčovat ani právo hospodaření s majetkem státu, pokud trvá. Toto právo nemůže trvat, resp. být vykonáváno, netrvali vlastnické právo státu.

3. Zkreslení nabídky bezúplatného převodu výběrem nemovitostí likvidátorem Fondu dětí a mládeže

čl. I. odst. 5 zák. č. 364/2000 Sb.

Tím, že likvidátor FDM do výběrového řízení na bezúplatný převod majetku zařadil jen pozemek, aniž by k němu připojil nemovitosti, které umožňovaly využít pozemek k rekreaci, objektivně negativně ovlivnil poptávku po bezúplatném převodu, a otevřela se tak cesta k prodeji majetku. Objektivně tak došlo k obcházení zákona, neboť jen takto

zkreslená nabídka umožnila odnětí nemovitostí jejich původnímu účelu a vedla k úplatnému převodu na žalovaného.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2009, sp. zn. 22 Cdo 5104/2007
ASPI ID: JUD262025CZ

Z odůvodnění:

Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 29. dubna 1999, sp. zn. 2 Cdon 1659/97, uveřejněném v Soudní judikatuře, 1999, č. 12, pod č. 121, vyslovil právní názor, že „právními úkony, jimiž se zákon obchází, jsou – na rozdíl od úkonů zákona odporujících – právní úkony, které sice neodporují výslovnému zákazů zákona, které však svými důsledky směřují k výsledku zákonu odporujícímu“. Ke shodnému právnímu názoru již dříve dospěl Nejvyšší soud SSR v rozsudku ze dne 31. ledna 1974, sp. zn. 2 Cz 113/73, publikovaném ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 35, ročník 1975. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ČSR z 16. srpna 1974, sp. zn. 3 Cz 32/74, publikovaného ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 33, ročník 1975, „smlouva, která svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přičií zájmům společnosti (nyní jde o rozpor s dobrými mravy) je absolutně neplatná; není rozhodné, zda účastníci smlouvy o důvodu její neplatnosti věděli“. Tento právní názor vyslovil Nejvyšší soud též v rozsudku ze dne 13. března 2003, sp. zn. 22 Cdo 505/2002, publikovaném v Souboru civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu pod č. C 1772.

Ze zákona č. 364/2000 Sb. je zřejmé, že v daném případě měl před prodejem majetku přednost jeho bezúplatný převod na osoby v zákoně uvedené, aby majetek mohl nadále pokud možno sloužit původnímu účelu – potřebám dětí a mládeže. Tím,

že likvidátor FDM do výběrového řízení na bezúplatný převod zařadil jen pozemek, aniž by k němu připojil nemovitosti, které umožňovaly využít pozemek k rekreaci, objektivně negativně ovlivnil poptávku po bezúplatném převodu; je jasné, že zejména „občanská sdružení dětí a mládeže, občanská sdružení zabývající se tělovýchovou a sportem, školy a školská zařízení“ nemohly mít zájem o samotný lesní pozemek bez zařízení umožňujícího jeho využití ve prospěch dětí a mládeže, resp. pro tělesnou výchovu a sport. Proto se žádná z těchto osob do výběrového řízení nepřihlásila a otevřela se tak cesta k prodeji majetku. Objektivně tak došlo k obcházení zákona, neboť jen takto zkeslená nabídka umožnila odněti nemovitosti jejich původnímu účelu a vedla k úplatnému převodu na žalovaného za cenu 12 000 Kč. Dovolatelka namítá, že další nemovitosti FDM nenabízela ve výběrovém řízení proto, že o nich nevěděl; k této námitce však s ohledem na objektivní charakter obcházení zákona v této věci nelze přihlídnout (viz judikaturu citovanou výše).

Protože samotné obcházení zákona činí kupní smlouvu absolutně neplatnou, bylo by nadbytečné zabývat se dalšími dovolacími námitkami, neboť ani v případě, že by byly důvodné, by nemohly vést k rozhodnutí pro dovolatelku příznivějším.

4. Nesplnění zákonné povinnosti zpětného bezúplatného převodu věci na stát a platnost kupní smlouvy

§ 15 odst. 4 zák. č. 290/2002 Sb.,
ve znění účinném do 15. 6. 2010

§ 574, 577 obč. zák.

§ 39 zák. č. 40/1964 Sb. (nyní § 580
a 588 obč. zák.)

§ 40a zák. č. 40/1964 Sb. (nyní § 579,
582 a 586 obč. zák.)

I když vlastník v rozporu se zákonem nesplnil svou zákonnou povinnost vůči státu a nemovitosti bez učinění řádné nabídky zpětného bezúplatného převodu převedl na jiného, nezakládá tento postup sám o sobě absolutní ani relativní neplatnost předmětné kupní smlouvy.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne
30. 7. 2014, sp. zn. 25 Cdo 2406/2013

ASPI ID: JUD262025CZ

Z odůvodnění:

Podle § 15 odst. 4 zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách, ve znění účinném do 15. 6. 2010, nemovité věci, které přecházejí do vlastnictví nabyvatele, musí být po dobu 10 let ode dne jejich nabytí užívány pouze k účelu, ke kterému byly užívány ke dni přechodu vlastnictví podle § 14. Stanou-li se před uplynutím této doby pro nabyvatele pro tento účel nepotřebnými, musí být přednostně nabídnuty bezúplatně do vlastnictví státu. Pokud stát nepřijme písemnou nabídku nabyvatele ve lhůtě dvou měsíců od jejího doručení, naloží nabyvatel s těmito věcmi bez uvedených omezujících podmínek.

Podle § 39 zák. č. 40/1964 Sb. neplatný je právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přiči dobrým mravům.

Rozpor smlouvy se zákonem (*contra legem*) nastává v případech, kdy je obsah smlouvy přímo v rozporu se zákonným zákazem či s příkazem, jež ze zákona vyplývá. O obcházení zákona (*in fraudem legis*) se jedná v případě, že smlouva sice neodporuje výslovnému zákazu zákona, avšak svými účinky odporuje účelu a smyslu