

# Vyvlastnění a státní podnik

Podle § 16 zákona č. [77/1997](#) Sb., o státním podniku, podnik vykonává při hospodaření s majetkem podniku práva vlastníka, vlastním jménem jedná v právních vztazích týkajících se majetku podniku a účastní se řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku podniku včetně řízení o určení, zda tu je nebo není vlastnické právo státu k majetku podniku (odstavec 2), avšak nabývá-li podnik majetek od jiné osoby než od státu, nabývá jej pro stát a podniku vzniká právo s tímto majetkem hospodařit (odstavec 4). Podle navazujícího ustanovení § 17a odstavec 1 podnik může nabývat od právnických nebo fyzických osob, od jiných podniků, organizačních složek státu nebo jiných státních organizací pouze věci, které potřebuje k provozování činnosti v předmětu jeho podnikání. Bezvýjimečně tak platí, že podnik se nikdy nestane subjektem vlastnického práva a ve všech případech, kdy by jiná osoba nabyla vlastnické právo k určité věci, nabývá podnik pouze právo hospodařit a vlastnické právo k dané věci připadá státu. Majetek podniku tak představuje pouze zákonnou zkratku pro veškerý majetek, se kterým má podnik právo hospodařit (viz § 2 odst. 8 zákona o státním majetku). Stát sice zůstává vlastníkem, ale jeho práva jsou omezena na práva zakladatele. Zvláštní postavení má podnik ve vztahu k právům a povinnostem ze závazků, kdy sice může být věřitelem i dlužníkem, avšak veškeré pohledávky (a jiná práva ze závazků, která lze pokládat za součást majetku) jsou vlastnictvím státu. Právo hospodařit nepřímě vymezuje § 16 odst. 2 zákona o státním podniku, podle kterého podnik vykonává při hospodaření s majetkem podniku vlastním jménem práva vlastníka, a to i v soudních a jiných řízeních. Podniku tak na základě práva hospodařit přísluší k majetku podniku vykonávat veškerá práva vyplývající z vlastnického práva státu, tj. zejména právo danou věc zcizit, zastavit, pronajmout, předat do dočasného užívání třetí osobě, jakkoliv upravit (včetně oprávnění ji smísit nebo smíchat s jinou věcí), případně zničit, stejně jako právo ve vztahu k těmto věcem právně jednat s třetími osobami a vystupovat jako účastník jakéhokoliv řízení ve vztahu k těmto věcem. Výkon vlastnického práva podnikem je však zákonem v řadě případů omezen (viz především omezující § 16 až 17e zákona o státním majetku).

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky č.j. 24 Cdo 2674/2024-431 ze dne 18.11.2024)

Nejvyšší soud rozhodl v právní věci žalobce F. K., zastoupeného Mgr. P.R., advokátkou, se sídlem v P., za účasti Ředitelství silnic a dálnic s. p., se sídlem v P., zastoupené Mgr. J.S., advokátem, se sídlem v P., týkající se rozsahu náhrady za vyvlastnění, o nahrazení rozhodnutí správního orgánu [rozhodnutí Městského úřadu v Jaroměři ze dne 30. 7. 2021 č. j. PDMUJA 30905/2021, ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 12. 10. 2021 č. j. KUKHK-34752/DS/2021-2 (Ma)], vedené u Krajského soudu v Hradci Králové pod sp. zn. 16 C 52/2021-213, o dovolání žalobce proti rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 5. 2024, č. j. 4 Co 62/2023-292, tak, že rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 5. 2024, č. j. 4 Co 62/2023-292, se ve výroku II zrušuje a v tomto rozsahu se věc vrací Vrchnímu soudu v Praze k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal (v řízení podle části páté o. s. ř.) nahrazení výše označených správních rozhodnutí Městského úřadu v Jaroměři (jako tzv. vyvlastňovacího úřadu) ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu Královehradeckého kraje, jejichž prostřednictvím byl žalobci vyvlastněn pozemek parc. č. XY, v obci a katastrálním území XY (dále též jen „pozemek“), s tím, že vlastnické právo přechází na Českou republiku a příslušnou k hospodaření s touto nemovitou věcí je státní příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále též jen „ŘSD“). Náhrada za vyvlastnění byla určena ve výši 30 190 Kč. Ve včas podané žalobě žalobce nesouhlasil s výší takové náhrady za vyvlastnění, maje za nesprávný znalecký posudek, o jehož závěry se opřel vyvlastňovací úřad. Namítal rovněž, že nebylo rozhodnuto o všech jeho nárocích, včetně povinnosti ŘSD vybudovat sjezd tak, aby z budované komunikace byly přístupné i další sousedící pozemky, jež žalobce buď sám nebo se svou manželkou vlastní.

2. Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 15. 11. 2022, č. j. 16 C 52/2021-213, zamítl žalobu, na jejímž základě mělo být nahrazeno vydané rozhodnutí správních orgánů tak, že žalobci bude přiznána náhrada za vyvlastnění ve výši 500 000 Kč s příslušenstvím, dále náhrada nákladů vyvlastňovacího řízení za právní zastoupení advokátem ve výši 85 900 Kč a nákladů za znalecké posudky ve výši 4 246,86 Kč a 19 118 Kč a současně že „žalovanému“ (přesněji dalšímu účastníkovi řízení - poznámka Nejvyššího soudu) bude uložena povinnost vybudovat na své náklady náhradní sjezd a vjezd, který bude realizován v souladu se stavebně technickými požadavky na výstavbu takového stavebního objektu a bude umožňovat sjezd z veřejné komunikace ve vlastnictví státu, budovanou s označením „stavba XY - XY obchvat“ na pozemek, který byl vlastnický zapsaný manželům K. ke dni 13. 10. 2021 na LV č. XY jako parc. č. XY, v kat. úz. XY, obec XY, okres XY, jakož i vjezd z pozemku, který byl vlastnický zapsaný manželům K. ke dni 13. 10. 2021 na LV č. XY jako parc. č. XY, v kat. úz. XY, obec XY, okres XY, zpět na veřejnou komunikaci ve vlastnictví státu, budovanou s označením „stavba XY - XY obchvat“ (dále jen „sjezd“) ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy bude „stavba XY - XY obchvat“, uvedena do provozu (výrok I rozsudku soudu prvního stupně). Krajský soud v Hradci Králové dále vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II rozsudku soudu prvního stupně).

3. Soud prvního stupně vyšel z výsledků dokazování provedeného již ve správním řízení, k němuž neměl výhrady, s podrobnou argumentací následně vyložil, že vyvlastňovací úřad ustanovil znalce, který provedl ocenění v souladu s § 10 odst. 4 a 5 zákona č. [184/2006](#) Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (dále jen „zákon o vyvlastnění“), tedy pozemek ocenil podle oceňovací vyhlášky a cenu pozemku stanovil podle jeho skutečného stavu ke dni podání žádosti o vyvlastnění. Znalec ocenil pozemek jako zemědělský, což také odpovídá smyslu zákona, kdy mají být vyvlastňované pozemky oceňovány podle skutečného stavu ke dni podání žádosti o vyvlastnění a nemá být přihlíženo ke zhodnocení případně znehodnocení pozemku v souvislosti s účelem vyvlastnění, když tento postup soud prvního stupně považoval za správný a zcela v souladu se zákonem o vyvlastnění a jeho smyslem a účelem. Nepřisvědčil proto (vedle jiných) námitce žalobce, že by mělo být při stanovení výše náhrady za vyvlastňovaný pozemek přihlédnuto k tomu, že se jedná o pozemek vyvlastňovaný za účelem jeho zastavění - od roku 2006 je předmětný pozemek určen územně plánovací dokumentací k zastavění. K požadavku žalobce, aby bylo ŘSD povinno vybudovat sjezd a vjezd na další žalobcovy pozemky soud prvního stupně připomenul, že nemá oporu v zákoně. Jaké náhrady náleží vyvlastňovanému za vyvlastnění, stanoví ustanovení § 10 zákona o vyvlastnění, jiné náhrady přiznat nelze. Zákon o vyvlastnění nabízí jiné možnosti, jak se vypořádat s tím, že další pozemky ve vlastnictví vyvlastňovaného není možné užívat, či je to možné pouze s velkými obtížemi. V takovém případě se nabízí možnost podle § 4 odst. 3 uvedeného zákona rozšířit na žádost vyvlastňovaného vyvlastnění i na tyto těžko užitelné pozemky. Tím se ostatně k námitce žalobce zabýval správní soud při přezkoumání správnosti výroku přezkoumávaných rozhodnutí podle § 24 odst. 3 uvedeného zákona a tento požadavek žalobce nebyl shledán důvodným (kdy bylo odkazováno na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 12. 2021 č. j. 30 A 91/2021-109 ve spojení

s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2022 č. j. 4 As 1/2022-66, když ústavní stížnost žalobce proti těmto rozhodnutím byla usnesením ze dne 4. 10. 2022 pod sp. zn. III. ÚS 2187/22 odmítnuta). Soud prvního stupně dodal, že po vyvlastniteli nelze žádat, aby budoval příjezdové cesty, sjezdy, vjezdy apod.

4. Vrchní soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) na základě žalobcem podaného odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím rozsudek soudu prvního stupně v části jeho výroku I, pokud jím byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobce domáhal zaplacení náhrady za vyvlastnění v částce 500 000 Kč s příslušenstvím a náhrady nákladů vyvlastňovacího řízení a ve výroku II, o nákladech řízení, zrušil a v tomto rozsahu věc vrátil uvedenému soudu k dalšímu řízení (výrok I rozsudku odvolacího soudu). Naproti tomu ve zbývajících částech výroku I, jímž byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobce domáhal vybudování náhradního sjezdu a vjezdu na pozemek parc. č. XY v katastrální území XY, odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně potvrdil (výrok II rozsudku odvolacího soudu). Odvolací soud v zásadě vycházel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně, která považoval za správná a úplná.

5. V rovině právního posouzení odvolací soud připomenul aktuální judikaturu, vzniklou po vydání napadeného rozsudku soudu prvního stupně, reprezentovanou zejména nálezem Ústavního soudu ze dne 4. 4. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 20/22 a jemu předcházejícímu rozsudku Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 24. 3. 2022, stížnost č. 30262/13 ve věci Pálka a spol. proti České republice a napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pokud jde o rozsah platební povinnosti ŘSD vůči žalobci, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že bude namíste znovu prověřit, k jakému okamžiku je namíste posoudit adekvátnost expropriační náhrady a v návaznosti na tom se znovu zabývat charakterem vyvlastňovaného pozemku. Ve vztahu k části požadavku žalobce na vybudování vjezdu odvolací soud uvedl, že tento nárok nebyl předmětem řízení před správním orgánem, resp. správní orgán napadeným rozhodnutím o tomto nároku nerozhodoval. Pak ovšem ani soud v řízení podle části páté o. s. ř. nemůže o tomto nároku (pozitivně) rozhodnout, neboť v řízení podle části páté může být přezkoumána věc v rozsahu, v jakém byla uplatněna u správního orgánu, a současně tu není žádné rozhodnutí správního orgánu ohledně vybudování náhradního sjezdu a vjezdu na pozemek, které by mohlo být vůbec nahrazeno, což je zákonný důsledek vyhovění žalobě uplatněné podle části páté o. s. ř. (§ 250j odst. 2 věta druhá o. s. ř.). Doplnil, že tím ovšem není nijak dotčen předchozí závěr odvolacího soudu vyslovený v usnesení ze dne 22. 6. 2022, sp. zn. 4 Co 432/2021, že s náhradou za vyvlastnění ve formě naturální (vybudování sjezdu k jeho pozemku), sice zákon nepočítá, nicméně ji ani nevyklučuje, avšak tento nárok (lze-li vůbec uvažovat o jeho přiznání v řízení o náhradě za vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění) musí být uplatněn v řízení před správním orgánem. To však v poměrech projednávané věci podle odvolacího soudu splněno nebylo.

## II. Dovolání a vyjádření k němu

6. Rozsudek odvolacího soudu žalobce [dále též „dovolatel“] napadl v rozsahu (potvrzujícího) výroku II, o věci samé [jímž bylo rozhodnuto o vjezdu], včasným dovoláním.

7. Žalobce dovozuje přípustnost dovolání z § 237 o. s. ř., neboť a/ napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, popřípadě b/ která v rozhodování dovolacího soudu nebyla vyřešena.

8. Konkrétně dovolatel namítá, že odvolací soud (první) otázku nároku na naturální náhradu – vybudování náhradního sjezdu na zbylé žalobcovy nevyvlastněné pozemky, na jejímž vyřešení rozhodnutí závisí, posoudil v rozporu s rozhodovací praxí dovolacího soudu, čímž se měl odchýlit od rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2023, sp. zn. 22 Cdo 3339/2023. Správní orgány ve výroku

svých rozhodnutí část žalobcových požadavků výslovně nezmínily, ačkoliv je u nich žalobce řádně uplatnil (mimo jiné právě i nárok na náhradní sjezd). V tomto dovolatel zásadně odmítl závěry odvolacího soudu o neuplatnění nároku na náhradní sjezd ve správním řízení, neboť soudy si podle jeho přesvědčení nepřipojily správní vyvlastňovací spis, protože ani nezjistily jeho obsah. Ačkoliv tedy požadavek na náhradní sjezd byl řádně uplatněn, soudy o něm nerozhodly, a to ani v řízení odvolacím, byť uvedený požadavek byl v odvolání znovu vznesen. O doplnění výroků ve správním řízení nemohlo být žádáno, neboť správní řád obdobu § 166 o. s. ř. nezná. Současně žalobce zdůraznil, že v řízení podle části páté o. s. ř. není možné nezákonně neúplné rozhodnutí správního orgánu vrátit k doplnění či jej pro onu neúplnost zrušit, je ale možné toto nahradit vlastním rozhodnutím. Odvolací soud v napadeném rozsudku ani neuvádí, jakou jinou cestu měl žalobce, který v důsledku vyvlastnění přišel o přístup ke svým nevyvlastněným pozemkům o zbylé rozloze cca 4 ha, využít. Žalobce tak nemá k dispozici žádný procesní nástroj, jak přimět orgány státu (správní úřady či soudy), aby oprávněnost jeho nároků posoudily – alespoň z napadeného rozsudku Vrchního soudu v Praze žádný možný postup vedoucí k řešení vzniklé patové situace neplyne. Pokud by měl dovolací soud za to, že shora uvedená judikatura není na danou věc přílehlavá, je třeba považovat tuto otázku za dosud neřešenou. K jejímu řešení by měl dovolací soud vycházet z judikatury ESLP, což plyne i z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 310/05. Z judikatury ESLP se podává, že vnitrostátní právní úprava, která nestanoví bez dalšího odškodnění a ukládá dotčeným jednotlivcům povinnost domáhat se svých práv v dalších řízeních, nespĺňuje požadavky konkrétně stanovené v čl. 1 Protokolu č. 1 mezinárodní Úmluvy [viz ESLP č. 24638/94 ve věci Carbonara a Ventura proti Itálii, bod 67. nebo č. 61582/00 ve věci Biozokat A. E. proti Řecku, bod 29. nebo ve věci č. 22432/03 Chinnici proti Itálii (dle níž kompenzace za vyvlastnění by nebyla přiměřená, pokud by měla být zaplácena bez zohlednění okolností, jež by mohly snížit její hodnotu, jako je například uplynutí delšího časového období) nebo č. 19639/92, ve věci Aka proti Turecku]. Obdobně SDEU, věc C-235/17, Komise proti Maďarsku, bod 127.-129. při aplikaci mezinárodní Úmluvy dovozuje: „Pokud jde o článek 1 protokolu č. 1 k ESLP, z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že tento soud má za to, že pokud dojde k vyvlastnění majetku jednotlivce, musí existovat řízení, v němž se provádí celkové posouzení důsledků vyvlastnění, a sice poskytnutí odškodnění souvisejícího s hodnotou vyvlastněného majetku, určení příjemců odškodnění a jakékoliv další otázky týkající se vyvlastnění (rozsudek ESLP, 9. října 2003, Biozokat A. E. v. Řecku, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, bod 29). Odvolací soud měl podle dovolatele správně dovodit, že nárok na naturální náhradu v podobě náhradního sjezdu je nejen v souladu s § 10 zákona o vyvlastnění, ale po řádném zjištění obsahu vyvlastňovacího spisu měl uzavřít, že dovolatel ve vyvlastňovacím řízení náležitě uplatnil i zmiňovaný nárok na náhradu za vyvlastnění, který může sestávat z dílčích a různých forem. Rozhodnutí správního orgánu je plně nahraditelné v řízení podle části páté o. s. ř., kde lze rozhodnout jak o správné výši finanční náhrady, včetně úroku z prodlení, tak i o naturální náhradě v podobě náhradního sjezdu. Nepřipojením správního vyvlastňovacího spisu podle žalobce rovněž došlo k nesprávně zjištěnému skutkovému stavu věci, kdy odvolací soud v rozporu s obsahem vyvlastňovacího spisu nesprávně dovodil, že dovolatel požadavek náhradního sjezdu ve správním řízení neuplatnil. Opak je pravdou; ze správního spisu plyne, že dovolatel tento požadavek vznesl již před správním orgánem prvního stupně a zopakoval jej v odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění a o stanovení náhrady za vyvlastnění. Odvolací soud tak řízení zatížil vadou, která měla za následek nesprávné rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 242 odst. 3 o. s. ř.

9. Odchýlení od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu spatřuje dovolatel též v (druhé) dovoláním předestřené otázce týkající se účastenství v řízení, kdy měl odvolací soud pominout závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2016, sp. zn. 21 Cdo 5046/2014, podle něhož „Ukáže-li se, že účastníkem řízení před správním orgánem byla (podle zákona) osoba, která se dosud neúčastní řízení před soudem, soud ji usnesením přibere do řízení (§ 250a odst. 2 o. s. ř.), usnesení doručí této osobě a všem ostatním známým účastníkům, to platí i tehdy, jestliže s ní správní orgán nejednal, ačkoli byla účastníkem správního řízení...“.

10. Odvolací soud podle dovolatele nesprávně s odkazem na § 250a odst. 1 o. s. ř. jednal jako s dalším účastníkem s ŘSD, s. p., které se jako další účastník účastnilo řízení o vyvlastnění. Účastenstvím dle § 250a odst. 2 o. s. ř. se odvolací soud nikterak nezabýval, ačkoli žalobce již v žalobě za dalšího účastníka řízení stojícího proti žalobci označil stát – Českou republiku, jednající organizační složkou: Ministerstvem dopravy, a ačkoli dovolatel výslovně poukazoval na skutečnost, že nyní, od 1. 1. 2024 je ze zákona ŘSD státním podnikem, který se řídí odchylnou úpravou zákona o státním podniku. Ani kdyby tedy odvolací soud mlčky vycházel ze správnosti vymezení účastenství ve správním řízení, kde bylo vyvlastnitelem označeno jen ŘSD ČR, státní příspěvkovou organizací, nemohou jeho závěry obstát, neboť tehdy bylo ŘSD ČR státní příspěvkovou organizací, tj. zcela odlišnou právní formou, vycházející ze zákona č. [219/2000](#) Sb., než je tomu nyní. Zákon o státním podniku totiž zakladateli – státu přiznává ve vztahu ke státnímu podniku poněkud jinou roli, než jak tomu bylo doposud.

11. Okruh účastníků byl stanoven v § 2 písm. c/ zákona o vyvlastnění, podle něhož vyvlastnitelem se rozumí ten, kdo se domáhá, aby na něj přešlo vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku. Podle § 17 odst. 1 téhož zákona účastníky vyvlastňovacího řízení jsou vyvlastnitel, vyvlastňovaný, zástavní věřitel, podzástavní věřitel a oprávněný z práva odpovídajícího věcnému břemenu vázajícímu na pozemku nebo stavbě, jichž se vyvlastnění týká. Z ustanovení § 27 odstavce 3 téhož předpisu je podle dovolatele zřejmé, že účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1, účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

12. Z výše citovaných ustanovení se dle přesvědčení dovolatele podává, že kromě ŘSD, jako navrhovatele vyvlastnění, měla (musela) být dle zákona účastníkem řízení i Česká republika, neboť se jí tímto rozhodnutím založilo nové vlastnictví k vyvlastňovanému pozemku a současně jí měla vzniknout povinnost zaplatit vyvlastňovanému náhradu za vyvlastnění. Přesto Česká republika účastníkem vyvlastňovacího řízení nebyla, nebylo s ní nikterak jednáno a nebylo jí ani řádně doručováno. ŘSD jednalo jako soukromoprávní osoba – státní příspěvková organizace toliko sama za sebe. Mezi zájmy této organizace a zájmy státu (jako odlišné právnické osoby) přitom nemusí panovat shoda, a to nejen ohledně skutečnosti, zda a které pozemky je třeba vyvlastnit, ale ani v otázce náhrady za vyvlastnění, jež je předmětem daného řízení. Dovolatel přitom opakovaně odkazoval i na obsah plenárního nálezu Ústavního soudu ze 4. 4. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 20/22, z něhož měl (dle bodu 28 nálezu) vyplývat střet zájmů mezi státem a ŘSD, který současně vylučoval, aby ŘSD za stát procesně plnohodnotně jednalo (§ 31 správního řádu). ŘSD také nemá vlastní majetek (§ 55 věta první zákona o majetku ČR č. [219/2000](#) Sb.), a finanční prostředky, o nichž bylo rozhodnuto, že mají být vyvlastňovanému /žalobci/ zaplacený, jsou jen majetkem České republiky (ŘSD ČR je de facto jen distributorem státních peněz). Obdobné platí i pro formu ŘSD, státní podnik (viz § 2 odst. 2 zákona č. [77/1997](#) Sb.). Vlastník může přitom při nakládání s penězi ve věcech vyvlastnění zastávat jiné názory než jejich správce, pokud si tak v zakladací listině vymíní. Napadený rozsudek pomíní dříve judikaturou odmítnutý princip tzv. dělené subjektivity státu (zde dovolatel odkázal na závěry velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu v rozsudku ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 31 Cdo 2764/2016), kdy na stát je třeba hledět jako na jeden jediný subjekt (to platí i pro stát a ŘSD). I proto za stát (jako jediný subjekt, jenž má a může podle zákona o vyvlastnění vlastnické právo nabýt) ŘSD nemohlo plnohodnotně procesně jednat, neboť k vyvlastňovanému majetku dovolatele nemělo žádná zákonná práva. Ostatně samo ŘSD ani nezpochybňuje, že mu právo hospodaření k vyvlastňovanému pozemku mělo teprve vzniknout. Tato skutečnost, tedy že právo hospodaření může vzniknout až po právní moci rozhodnutí o vyvlastnění, se podává i z rozsudku Nejvyššího soudu sp. Zn. 33 Odo 23/2002.

13. Závěrem dovolatel navrhoval, aby Nejvyšší soud napadené rozhodnutí odvolacího soudu ve

výroku II zrušil, a aby zrušil zamítavé rozhodnutí soudu prvního stupně v rozsahu výroku o náhradě za vyvlastnění formou náhradního sjezdu, a věc v tomto rozsahu vrátil Krajskému soudu v Hradci Králové k dalšímu řízení.

14. K podanému dovolání se vyjádřilo ŘSD jako další účastník řízení. Vyvracelo přitom důvody podaného dovolání a navrhovalo, aby dovolání bylo pro jeho nepřipustnost odmítnuto, když mělo za to, že důvody uvedené v odůvodnění rozsudku odvolacího soudu obstojí. Ztotožnilo se s úvahou, že žalobce neuplatnil ve správním /vyvlastňovacím/ řízení nárok na naturální plnění (povinnost vybudovat sjezd). Rovněž namítaná otázka účastenství ŘSD /popř. státu/ ve vyvlastňovacím řízení je uplatňována nově, nadto se jí (v linii rozhodování o samotném vyvlastnění) opakovaně zabývaly jak Krajský soud v Hradci Králové, tak i Nejvyšší správní soud a posléze i Ústavní soud, které svorně dospěly k tomu, že v daném řízení vystupuje ŘSD samostatně a je způsobilé nabýt svým prostřednictvím vyvlastňovaný majetek do vlastnictví České republiky, ostatně k tomu bylo ŘSD mimo jiné založeno.

### III. Přípustnost dovolání

15. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. [99/1963](#) Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2022 (viz čl. II a XII zákona č. [286/2021](#) Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

16. Dovolání bylo podáno včas (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), osobou k tomu oprávněnou - účastníkem řízení, za splnění podmínky § 241 o. s. ř.

17. Podle § 236 odst. 1 o. s. ř. lze dovoláním napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, jestliže to zákon připouští.

18. Podle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

19. Ze skutkového stavu, z něhož odvolací soud při rozhodování vycházel (jehož správnost a úplnost jsou v zásadě vyloučeny z dovolacího přezkumu, srov. ustanovení § 241a odst. 1 o. s. ř.), vyplývá, že žaloba podle části páté o. s. ř. byla ohledně požadavku na tzv. naturální náhradu vůči ŘSD zamítnuta s tím, že žalobce tento nárok neuplatnil ve správním řízení. V projednávané věci je proto určující posouzení, za jakých okolností může soud v řízení podle části páté o. s. ř. rozhodnout o nároku žalobce, který neměl být předmětem řízení před správním orgánem a dále, zda soud (ne)jednal s tím, kdo měl být účastníkem daného řízení. Dovolání shledal Nejvyšší soud ve smyslu ustanovení § 237 o. s. ř. v uvedeném rozsahu pro obě otázky přípustným, neboť nebyly doposud ve všech souvislostech v judikatuře Nejvyššího soudu vyřešeny. Doplnuje se, že z hlediska konstrukce přípustnosti dovolání není rozhodující, že se některými dovolatelem formulovanými otázkami (námitkami) zabývaly jiné vrcholné soudy.

### IV. Důvodnost dovolání

20. Po přezkoumání rozsudku odvolacího soudu ve smyslu ustanovení § 242 o. s. ř., které Nejvyšší soud provedl bez jednání (§ 243a odst. 1 věta první o. s. ř.), striktně vázán důvody v dovolání vymezenými, dospěl k závěru, že dovolání žalobce je sice v zásadě přípustné, avšak není opodstatněné ve vztahu k druhé otázce, zatímco ve vztahu k první otázce je dovolací soud považuje (pro vady řízení) za důvodné.

21. O nesprávné právní posouzení věci (naplňující dovolací důvod podle § 241a odst. 1, část věty před středníkem, o. s. ř.) jde tehdy, posoudil-li odvolací soud věc podle právní normy, jež na zjištěný skutkový stav nedopadá, nebo právní normu, sice správně vybranou, nesprávně vyložil, případně ji na daný skutkový stav nesprávně aplikoval.

22. Ve vztahu k druhé otázce - účastenství ŘSD v daném řízení (potažmo v předchozím řízení správním) Nejvyšší soud předeseílá účastníkům známou skutečnost, že v případě rozhodování podle zákona o vyvlastnění existuje zákonem výslovně předjímaný dualismus při rozhodování o „přezkoumávání“ rozhodnutí správních orgánů. Zatímco k přezkumu vlastního rozhodnutí o vyvlastnění a k přezkumu případných procesních rozhodnutí vydaných v průběhu správního řízení o vyvlastnění jsou zákonem povolány soudy správní (v řízení odbývajícím se podle s. ř. s.), u náhrady za vyvlastnění je „přezkum“ meritorního rozhodnutí svěřen soudům rozhodujícím v řízení podle částí páté o. s. ř., jak to ostatně plyne z § 28 odst. 1 vyvlastňovacího zákona (ve znění založeném novelou provedenou zákonem č. [405/2012](#) Sb.). Nejvyššímu soudu je přitom nyní žalobcem předkládána otázka, kterou (prakticky s totožným odůvodněním) uplatnil již v rámci „správního přezkumu“ rozhodnutí o vyvlastnění před Krajským soudem v Hradci Králové, jako soudem správním, před Nejvyšším správním soudem a konečně i Ústavním soudem, jež se k ní s vlastní podrobnou argumentací vyjádřily ve výsledku pro dovolatele nepříznivým způsobem. Nejvyšší soud sice není stricto sensu jejich právním posouzením vázán (ostatně soud ochrany ústavnosti nerozhodoval v projednávané věci precedenčně závazným nálezem ve smyslu článku 89 odst. 2 Ústavy) a podle § 54 odst. 6 s. ř. s. platí, že výrok pravomocného rozsudku je závazný pro účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci. Rovněž i zásada „setrvej při rozhodnutém“ obsažená v § 13 zákona č. [89/2012](#) Sb., občanský zákoník (dále jen „o. z.“) přísně vzato platí jen pro občansko-právní vztahy (viz i § 1 odst. 1 věta druhá o. z.) a rozhodnutí soudů týkající se těchto vztahů.

23. Nejvyšší soud ovšem ve své rozhodovací praxi zdůrazňuje (srovnej např. rozsudky ze dne 30. 1. 2018, sp. zn. 32 Cdo 578/2016, ze dne 9. 4. 2014, sp. zn. 26 Cdo 669/2014, a ze dne 25. 6. 2020, sp. zn. 23 Cdo 2369/2019), s odkazem na nálezovou judikaturu Ústavního soudu (srov. například nález ze dne 27. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 647/02, uveřejněný pod č. 120/2004 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, a nález ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. II. ÚS 2742/07, uveřejněný tamtéž pod č. 130/2008), že „nevázanost“ soudu předchozím pravomocným soudním rozhodnutím neznamená, že soud může skutkové a právní závěry dovozené v předchozím pravomocně skončeném soudním řízení zcela pominout. Naopak soud se musí vypořádat se zásadními skutkovými zjištěními a právními závěry, v jejichž hodnocení se od dříve vydaného pravomocného soudního rozhodnutí hodlá odchýlit. Požadavku na celkovou harmonii soudních rozhodnutí (logicky vzato bez zřetele na to, zda jde o soudy rozhodující ve věcech správních soudnictví nebo tzv. obecnou větev soudnictví) podmiňující jako celek důvěru v právo a souvisejícímu legitimní očekávání účastníků řízení v důvěryhodnost aktů státu není učiněno zadost, jestliže soud posoudil předběžnou otázku jinak, než jak tuto otázku jako předběžnou posoudil soud v jiném, předchozím řízení, aniž tu byly pro jiné její posouzení skutečně pádné důvody, zejména jiná skutková zjištění o příslušných právně významných skutečnostech. Lze rovněž odkázat na (precedenčně již ovšem závazný) nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2022, sp. zn. II. ÚS 2765/20, jež byl publikován s právní větou „rozhodne-li civilní soud o předběžné otázce jinak (opačně), než jak to dříve ve výroku pravomocného rozsudku učinil soud správní, porušuje svým rozhodnutím závisejícím na posouzení dané předběžné otázky princip předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany legitimního očekávání účastníků, a tím i jejich ústavně chráněné právo na

spravedlivý proces“.

24. Ve světle právě naznačených (ústavních) premis se proto Nejvyšší soud zabýval otázkou účastenství ŘSD, vzal přitom na zřetel, že dovolatel ve vztahu k ní převážně opakuje svou argumentaci, která již dříve neobstála v očích správních soudů (respektive Ústavního soudu).

25. V rozsudku ze dne: 16. 6. 2022, č. j. 4 As 1/2022-66, vydaných v rámci téhož správního řízení (při přezkumu rozhodnutí o vlastní expropriaci dovolatelova pozemku) Nejvyšší správní soud na dané téma uvedl, že již ve svém dřívějším rozsudku ze dne 14. 4. 2016, č. j. 5 As 52/2016-39, zdůraznil, že ŘSD bylo zřízeno rozhodnutím Ministerstva dopravy vydaným podle § 5 a § 20 zákona o majetku ČR. Podle článku IV. odst. 1 zřizovací listiny se jedná o státní příspěvkovou organizaci ve smyslu § 54 a násl. zákona o majetku ČR. Podle článku IV. odst. 2 zřizovací listiny se jedná o právnickou osobu vystupující v právních vztazích svým jménem a nesoucí odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Podle článku II. odst. 2 odrážky třetí zřizovací listiny plní ŘSD v rámci svého základního účelu a předmětu činnosti (mimo jiné) úkoly spočívající v zajišťování veškerých činností pro přípravu a realizaci stavby včetně zatěžování a zcizování movitého i nemovitého majetku. Do rozsahu činnosti ŘSD zjevně může spadat také provádění úkonů vyvlastnitel podle zákona o vyvlastnění, a to vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, jakkoliv se jedná o hospodaření s majetkem státu. Nelze v této souvislosti přisvědčit ani argumentaci stěžovatele, že ŘSD je organizační složkou státu. Zákon o majetku ČR obsahuje v § 3 odst. 1 vymezení organizačních složek státu, jimiž jsou ministerstva a jiné správní úřady, jakož i další instituce vypočtené tamtéž; ŘSD mezi nimi není uvedeno. Podle § 3 odst. 2 téhož zákona není organizační složka státu právnickou osobou, čímž není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu. Zákon o majetku ČR dále v § 54 odst. 1 uvádí, že státní příspěvkové organizace zřízené, popřípadě řízené podle dosavadních předpisů mj. ústředními orgány, které ve vztahu k majetku státu dosud vykonávaly právo hospodaření, jsou právníckými osobami a nadále hospodaří se státním majetkem. ŘSD je státní příspěvkovou organizací a právnickou osobou založenou Ministerstvem dopravy. Není tedy organizační složkou státu ve smyslu výše citovaných ustanovení § 3 zmiňovaného zákona (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 3. 2014, sp. zn. I. ÚS 3026/10). Organizační složka státu a státní příspěvková organizace jsou odlišnými entitami, a to především co do principu jejich fungování, financování i hospodaření, jak jsou upraveny v zákonu o majetku ČR a zákonu č. [218/2000](#) Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Proto je není možné libovolně zaměňovat či tvrdit, že státní příspěvková organizace může být současně organizační složkou státu. Není vyloučeno, aby ve smyslu § 4 zákona o majetku ČR ministerstvo zřídilo k plnění úkonů v rámci své působnosti organizační složku státu, avšak pouze se souhlasem Ministerstva financí. Tak tomu však u ŘSD není, neboť ze zřizovací listiny vyplývá, že se jedná právě o státní příspěvkovou organizaci zřízenou Ministerstvem dopravy (pro úplnost srov. § 5, § 20 zákona o majetku ČR a § 31 a § 32 zákona č. [576/1990](#) Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), na které rozhodnutí Ministerstva dopravy o zřízení a zřizovací listina odkazují). Z oprávnění a povinností ŘSD podle zřizovací listiny (nakládat s majetkem, zabezpečovat výstavbu dálnic, realizovat schválenou dopravní politiku a koncepci v oblasti silnic a dálnic či zajišťovat veškeré činnosti pro přípravu a realizaci stavby včetně zatěžování a zcizování movitého a nemovitého majetku) nelze žádným způsobem dovodit výkon působnosti veřejné (vrchnostenské) správy. Uvedené činnosti naopak zcela odpovídají účelu a náplni činnosti státní příspěvkové organizace, jež hospodaří s majetkem státu a na jejíž činnosti má stát bezpochyby zájem, což však nelze ztotožňovat s výkonem veřejné správy.

26. Ve vztahu k projednávané materii bylo správními soudy shrnuto, že ŘSD nemá žádné rozhodovací pravomoci v rámci vyvlastňovacího řízení, v němž vystupuje nikoliv jako správní orgán (vyvlastňovací úřad), ale v postavení vyvlastnitel. Vyvlastnitel při postupu podle § 5 zákona o vyvlastnění

nevykonává veřejnou správu, ani nerozhoduje o právech a povinnostech právnických či fyzických osob, není tedy správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nevystupuje ve vrchnostenském postavení, ale jako osoba soukromého práva v rovném postavení se stěžovatelem, o jehož právech a povinnostech mu nenáleží autoritativně rozhodovat. Nejde o výkon veřejné správy a ŘSD proto v daném případě není v postavení správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015-67). Ústavní stížnost, kterou nynější dovolatel proti právě označenému rozsudku Nejvyššího správního soudu podal byla jako zjevně neopodstatněná odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 23. 8. 2016, sp. zn. II. ÚS 1767/16.

27. Danou argumentaci dále rozvinul a precizoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, (vydaném ve věci přítomných účastníků), v němž akcentoval, že ŘSD jako příspěvková organizace podle § 54 odst. 1 zákona č. [219/2000](#) Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, může ve vyvlastňovacím řízení vystupovat jako vyvlastnitel podle § 2 písm. c) zákona o vyvlastnění. Podle § 2 písm. c) zákona o vyvlastnění je vyvlastnitelem mimo jiné ten, „kdo se domáhá, aby na něj přešlo vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě.“ Podle § 13 odst. 1 zákona o majetku ČR „stát nabývá majetek též zákonem, na základě zákona, děděním, rozhodnutím příslušného orgánu a na základě mezinárodní smlouvy, kterou je stát vázán, popřípadě na základě jiných skutečností stanovených zákonem“. Nejvyšší správní soud souhlasil s tím, že vyvlastnění stěžovatelova pozemku lze podřadit pod jednu z forem nabytí majetku ve smyslu výše citovaného ustanovení, a to na základě zákona, resp. rozhodnutím příslušného orgánu – zde rozhodnutím o vyvlastnění. Stěžovatel v kasační stížnosti argumentoval komentářovou literaturou k zákonu o majetku ČR, která ve vztahu k § 12 vylučuje vyvlastňovací řízení podle zákona o vyvlastnění. Toto ustanovení však míří na soukromoprávní charakter nabývání majetku (dobrovolné dvoustranné či vícestranné právní jednání organizačních složek státu či státních organizací v působnosti zákona), o které se v této věci nejedná, proto tento stěžovatelův argument není na místě. Ve vztahu k § 13 zákona o majetku ČR pak ani stěžovatelem odkazovaná komentářová literatura nevylučuje nabytí majetku v řízení o vyvlastnění. Podle § 4 odst. 1 zákona o majetku ČR „k plnění úkolů v rámci své působnosti může organizační složka podle tohoto zákona za stát zřídit i ministerstvo (dále jen "zřizovatel"). Pro tyto účely zřizovatel použije majetek státu, se kterým je příslušný hospodařit (§ 9) on sám anebo jiná organizační složka jím zřízená. Ke zřízení organizační složky je třeba předchozího souhlasu Ministerstva financí. O zřízení rozhoduje zřizovatel opatřením (§ 20), jehož součástí je zřizovací listina. Takto zřízená organizační složka je vždy účetní jednotkou.“ Podle § 5 odst. 1 zákona o majetku ČR „zřizovatel může rozhodnout opatřením (§ 20) o změně zřizovací listiny organizační složky a s tím souvisejících dílčích změnách v jejím předmětu činnosti, organizačním uspořádání a rozsahu majetku státu, s nímž je příslušná hospodařit (§ 9)“. Podle § 54 odst. 1 zákona o majetku ČR jsou státní příspěvkové organizace „právnickými osobami a hospodaří s majetkem (§ 8). Při tom se řídí zvláštními právními předpisy a těmi ustanoveními tohoto zákona, která se vztahují na organizační složky příslušné hospodařit s majetkem podle § 9, nejde-li o úkony vyhrazené pouze ministerstvům.“ Podle § 55 odst. 1 zákona o majetku ČR „organizace nemají vlastní majetek; za podmínek stanovených tímto zákonem nabývají majetek pro stát a jejich příslušnost hospodařit s majetkem (§ 8) se řídí ustanovením § 9.“

28. Osoba zúčastněná (tedy ŘSD – poznámka Nejvyššího soudu) je podle zřizovací listiny státní příspěvkovou organizací ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o majetku ČR, zřízenou původně rozhodnutím ministra dopravy a spojů ze dne 4. 12. 1996 podle § 31 a § 32 zákona č. [576/1990](#) Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky v ČR a obcí v ČR, a změněnou opatřením Ministerstva dopravy vydaným podle § 5 a § 20 zákona o majetku ČR, mezi jejíž úkoly patří mimo jiné: „zajišťovat veškeré činnosti pro přípravu a realizaci stavby včetně zatěžování a zcizování movitého a nemovitého majetku“ (čl. II bod 2 třetí odrážka zřizovací listiny).

29. Ze závěrů, které zejména Nejvyšší soud učinil ke koncepci dělené subjektivity státu (srov. rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 2764/2016; viz rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 95/2015–49) stěžovatel dovodil, že osoba zúčastněná nemůže podle správního řádu za stát jednat. V prvně citovaném rozsudku Nejvyšší soud (v kontextu pracovněprávních vztahů a odpovědnosti za škodu vzniklou v důsledku zaviněného porušení povinností při plnění pracovních úkolů zaměstnance) konstatoval, že organizační složka státu není právnickou osobou, pouze za právnickou osobu (stát) jedná a obhospodařuje majetek, který stát vlastní. Účastníkem pracovněprávních vztahů je proto stát jako nedělitelný subjekt. Závěry Nejvyššího soudu, týkající se postavení státu a jeho organizačních složek v soukromoprávních vztazích, však nelze bez dalšího přejímat ve vztahu k účastenství osoby zúčastněné – státní příspěvkové organizace – ve správním řízení. Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 As 95/2015-49 také není pro zde souzenou věc použitelný, neboť se týká postavení organizační složky státu, a nikoliv státní příspěvkové organizace; nadto se věcně jedná o zcela jinou situaci (odpovědnost vojáka za škodu, která vznikla státu). Namítal-li stěžovatel, že zákon o vyvlastnění je k zákonu o majetku ČR speciálním a zároveň pozdějším, a k tomu cituje komentář k § 1, § 2 odst. 1, § 12 a § 13 zákona o majetku ČR, pak zákon o vyvlastnění neobsahuje ve vztahu k vystupování státu v řízení o vyvlastnění odlišnou úpravu, která by měla aplikační přednost před zákonem o majetku ČR, tedy nezakazuje státním příspěvkovým organizacím, aby vystupovaly jako vyvlastnitel v řízení o vyvlastnění, a nabyly tak vyvlastňovaný pozemek či stavbu do vlastnictví státu (jelikož samy majetek vlastnit nemohou). Postavení osoby zúčastněné (ŘSD) neodporuje definici vyvlastnítele ve smyslu § 2 písm. c) zákona o vyvlastnění. Pokud totiž může jako vyvlastnitel uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění, není důvod, aby v dalším kroku (v případě, že se nepodaří smlouvu uzavřít) nemohl nadále jako vyvlastnitel vystupovat (to znamená, že do řízení by na místo vyvlastnítele musel vstoupit jiný subjekt). Výsledkem vyvlastňovacího řízení, ve kterém na pozici vyvlastnítele vystupuje osoba zúčastněná, tedy je, že vlastnické právo přechází na Českou republiku s právem hospodaření pro osobu zúčastněnou.

30. Jestliže stěžovatel spatřoval střet zájmů mezi osobou zúčastněnou a Českou republikou s tím, že mezi nimi není shoda na tom, zda a které pozemky vyvlastnit a jakou náhradu za ně poskytnout, pak podle Nejvyššího správního soudu toto tvrzení však stěžovatel ničím nepodložil a vzhledem k výše uvedenému nemá toto tvrzení žádný vliv na závěr o postavení osoby zúčastněné jako vyvlastnítele. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že námitka, podle níž osoba zúčastněná nemohla v řízení o vyvlastnění vystupovat jako vyvlastnitel, proto není důvodná.

31. Nejvyšší soud, který nemá k precizně odůvodněným závěrům správních soudů žádných výhrad bez ohledu na obsah dovolání nepřehlédl, že dne 23. 6. 2023 vstoupil v platnost zákon č. [184/2023](#) Sb., kterým se mění zákon č. [13/1997](#) Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, na jejichž základě se právní forma a název státní příspěvkové organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR mění na státní podnik Ředitelství silnic a dálnic s. p. Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2024, s výjimkou ustanovení čl. II bodů 2, 4, 5 a 7, která nabyly účinnosti dnem 1. 7. 2023. Příslušnost státní příspěvkové organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR hospodařit s majetkem státu se ke dni 1. 1. 2024 mění na právo Ředitelství silnic a dálnic s. p. hospodařit s tímto majetkem. Zbývá již jen dodat, že na výše nastíněných judikatorních závěrech týkající se (výlučného) účastenství osoby k jejímuž návrhu se vyvlastňovací řízení vede, nic nezměnila ani zákonem ex lege provedená změna právní formy ŘSD ze státní příspěvkové organizace na státní podnik, jak k ní došlo v průběhu řízení, neboť podle § 16 zákona č. [77/1997](#) Sb., o státním podniku, podnik vykonává při hospodaření s majetkem podniku práva vlastníka, vlastním jménem jedná v právních vztazích týkajících se majetku podniku a účastní se řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku podniku včetně řízení o určení, zda tu je nebo není vlastnické právo státu k majetku podniku (odstavec 2), avšak nabývá-li podnik majetek od jiné osoby než od státu,

nabývá jej pro stát a podniku vzniká právo s tímto majetkem hospodařit (odstavec 4). Podle navazujícího ustanovení § 17a odstavec 1 podnik může nabývat od právnických nebo fyzických osob, od jiných podniků, organizačních složek státu nebo jiných státních organizací pouze věci, které potřebuje k provozování činnosti v předmětu jeho podnikání. Dlužno proto ve sledovaných souvislostech uzavřít, že pokud jde o právní postavení ŘSD je třeba primárně vycházet ze zákona o státním podniku, z jehož ustanovení vyplývá, že základním pilířem právní úpravy státního podniku, který jej odlišuje od jiných druhů právnických osob, zejména obchodních korporací, je zákonná nemožnost podniku vlastnit majetek (viz § 2 odst. 2 zákona o státním majetku). Veškerý majetek, který podnik v důsledku své činnosti nabude, nenabývá do svého vlastnictví, nýbrž do vlastnictví státu. Podnik získává k nabytému majetku pouze právo hospodařit (viz § 16 odst. 4 zákona o majetku České republiky). Bezvýjimečně tak platí, že podnik se nikdy nestane subjektem vlastnického práva a ve všech případech, kdy by jiná osoba nabyla vlastnické právo k určité věci, nabývá podnik pouze právo hospodařit a vlastnické právo k dané věci připadá státu. Majetek podniku tak představuje pouze zákonnou zkratku pro veškerý majetek, se kterým má podnik právo hospodařit (viz § 2 odst. 8 zákona o státním majetku). Stát sice zůstává vlastníkem, ale jeho práva jsou omezena na práva zakladatele. Zvláštní postavení má podnik ve vztahu k právům a povinnostem ze závazků, kdy sice může být věřitelem i dlužníkem, avšak veškeré pohledávky (a jiná práva ze závazků, která lze pokládat za součást majetku) jsou vlastnictvím státu. Právo hospodařit nepřímo vymezuje § 16 odst. 2 zákona o státním podniku, podle kterého podnik vykonává při hospodaření s majetkem podniku vlastním jménem práva vlastníka, a to i v soudních a jiných řízeních. Podniku tak na základě práva hospodařit přísluší k majetku podniku vykonávat veškerá práva vyplývající z vlastnického práva státu, tj. zejména právo danou věc zcizit, zastavit, pronajmout, předat do dočasného užívání třetí osobě, jakkoliv upravit (včetně oprávnění ji smísit nebo smíchat s jinou věcí), případně zničit, stejně jako právo ve vztahu k těmto věcem právně jednat s třetími osobami a vystupovat jako účastník jakéhokoliv řízení ve vztahu k těmto věcem. Výkon vlastnického práva podnikem je však zákonem v řadě případů omezen (viz především omezující § 16 až 17e zákona o státním majetku). Závěr o spíše veřejné povaze státního podniku učinil Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, nebo v nálezu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16-2).

32. Lze tak shrnout, že zúčastněná osoba jako státní příspěvková organizace byla v době rozhodování správních orgánů i správních soudů oprávněná nabýt svým jménem do vlastnictví státu předmět vyvlastnění a ani /pouhá/ následná změna právní formy nezměnila ničeho na tom, že je to znovu jen ŘSD, s. p. které nadále zatěžuje povinnost vypořádat oprávněné nároky dovolatele týkající se náhrady za vyvlastnění. Skutková zjištění, z nichž odvolací soud vycházel, pak nedovolují učinit právní závěr předestíraný dovolatelem, že je tu mezi státem a státním podnikem jakýkoliv střet zájmů; nic takového za řízení najevo nevyšlo. Právní posouzení této otázky odvolacím soudem je proto správné a dovolání v tomto rozsahu není opodstatněné.

33. Ve vztahu k námitce týkající se rozhodování o (tvrzeně uplatněném) nároku na poskytnutí naturální kompenzace ve formě vybudování sjezdu na další pozemky vystavěl odvolací soud své rozhodnutí výlučně na závěru, že takový nárok (požadavek) žalobce v řízení před správním orgánem neuplatnil. K argumentaci soudu prvního stupně (srov. bod 24 jeho rozsudku), že zákon o vyvlastnění neumožňuje při autoritativním rozhodování o expropriaci vyvlastňovacímu úřadu s odkazem na § 10 vyvlastňovacího zákona rozhodnout o jiné než finanční kompenzaci se odvolací soud nijak nevymezil (neaprobval ji). Nejvyšší soud, vázán rozsahem i důvody podaného dovolání, přezkoumává zásadně jen správnost a úplnost právních úvah odvolacího soudu (popřípadě těch, jež výslovně odvolací soud převzal jako své od soudu prvního stupně), dovolacímu soudu však nepřísluší přezkoumávat správnost právních úvah soudu prvního stupně, k nimž se odvolací soud žádným způsobem nevyjádřil; právě proto zákonodárce stanovil, že Nejvyšší soud rozhoduje o dovoláních proti rozhodnutím krajských nebo vrchních soudů „jako soudů odvolacích“. Nejvyšší soud tak byl vázán otázkou předestřenou dovolatelem, aniž by opodstatněnost jím uplatněných nároků mohl posuzovat z

jiných zákonných hledisek, jimiž se, jak uvedeno dříve, odvolací soud nezabýval.

34. Dříve, než mohl Nejvyšší soud posoudit, zda (při jinak nepochybné správnosti úvah odvolacího soudu obsažených v bodu 10 jím vydaného rozsudku) žalobní požadavek dovolatele (žalobce) na poskytnutí „naturální náhrady“ je vůbec požadavkem vsutku „nově“ uplatněným až v řízení před soudem podle části páté o. s. ř., zkoumal, zda ve vztahu k této části nároku není řízení před odvolacím soudem postiženo vadou, která mohla mít vliv na věcnou správnost napadeného rozhodnutí; k těmto vadám (jakož i k vadám tzv. zmatečnostním) totiž dovolací soud přihlíží z úřední povinnosti ve smyslu § 242 odst. 3 o. s. ř., byť by nebyly účastníkem uplatněny, a to vždy tehdy, je-li dovolání již jinak (ve smyslu § 237 o. s. ř.) přípustné, což je případ i právě projednávané věci (viz výše).

35. Jednou z ústavních zásad práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1, resp. čl. 38 odst. 2 Listiny) je princip předvídatelnosti soudního rozhodnutí, resp. zákaz vydání překvapivého rozhodnutí. Podle judikatury Ústavního soudu se o překvapivé rozhodnutí jedná mimo jiné tehdy, nedostanou-li účastníci řízení příležitost vyjádřit se k odlišnému hodnocení důkazů (náleze ze dne 9. 1. 2014, sp. zn. III. ÚS 1980/13) nebo k odlišnému právnímu hodnocení (náleze ze dne 31. 7. 2008, sp. zn. I. ÚS 777/07). Zákaz překvapivých rozhodnutí samozřejmě neznamená, že by účastníci řízení měli vždy znát závěry soudu ještě předtím, než soud vynese rozhodnutí (náleze ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11). Znamená však, že účastníci řízení musí mít možnost účinně argumentovat ve vztahu ke všem otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat (náleze ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15). Účastníkům řízení má být zřejmé, co je pro řešení věci relevantní, ať jde o otázky skutkové, či právní. Je proto nezbytné, aby soud účastníky řízení poučil, že hodlá vycházet z jiné právní úpravy, jiného právního posouzení či jiných skutkových zjištění, než mohou účastníci řízení předvídat vzhledem k dosavadnímu průběhu řízení (náleze ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. IV. ÚS 233/17).

36. Z postupu správních orgánů, které se otázkou naturální restituce spočívající v požadavku na vybudování sjezdu v odůvodnění svých rozhodnutí explicitně zabývaly (viz odůvodnění vyvlastňovacího rozhodnutí Městského úřadu v Jaroměři ze dne 30. 7. 2021, obsažené v 5. svazku správního spisu, jež se *expressis verbis* daným nárokem zabývá na str. 45, zdola, bod 5 a dále na str. 46, čtvrtý odstavec; stejně tak se dané materii věnoval i odvolací správní orgán viz rozhodnutí Krajského úřadu Královehradeckého kraje ze dne 12. 10. 2021, zn. KUKHK-34752/DS/2021-2 (Ma), byť jen tím, že na odůvodnění napadeného rozhodnutí v tomto směru pro stručnost poukázal, viz poslední odstavec na straně 9 rozhodnutí odvolacího správního orgánu), ale nakonec i z odůvodnění rozsudku soudu prvního stupně, který ve vztahu k totožnému nároku argumentoval „věcně“, tedy nikoliv tím, že by nebyl řádně či včas v průběhu správního řízení uplatněn, ale zamítl jej výlučně s tím, že není v právu opodstatněn, nemohl dovolatel (v pozici žalobce) předvídat, že odvolací soud jeho požadavku nevyhoví právě a jen na základě (procesního) argumentu, že tento dílčí nárok nebyl uplatněn ve správním řízení. Chtěl-li takto odvolací soud postupovat, měl se zamýšlenou právní argumentací žalobce obeznámit a poskytnout mu příležitost, aby buď na výzvu odvolacího soudu upřesnil, kdy a jak v průběhu správního řízení takový „návrh“ uplatnil, popř. mu umožnil argumentovat, proč případně takového výslovného návrhu nebylo třeba. Nejvyšší soud na tomto místě nepovažuje za významné zabývat se tím, zda je vyvlastňovací úřad „návrhy“ účastníků řízení ohledně výše, popř. formy náhrady vůbec vázán a zda způsob vypořádání zde nevyplývá přímo z právního předpisu, popř. zda byl „návrh“ uplatněn včas a zda se na něj vůbec vztahuje koncentrace vlastní jak obecně správnímu řízení, tak specificky ještě řízení vyvlastňovacímu. Jelikož ani ze zvukového záznamu o průběhu odvolacího jednání konaného před Vrchním soudem v Praze dne 16. 5. 2024 neplyne, že by byl žalobce vyzván k tomu, aby se otázce (ne)uplatnění návrhu na naturální kompenzaci vyjádřil, nelze než rozhodnutí odvolacího soudu kvalifikovat jako překvapivé, a proto nesprávné.

37. Nejvyšší soud, aniž by se mohl pro vytýkané vady odvolacího řízení zabývat dalšími argumenty

dovolatele na dané téma, popř. zvažovat oponentní argumentaci ŘSD, po zjištění, že je naplněn dovolací důvod uvedený v ustanovení § 241a odst. 1 o. s. ř., a za situace, kdy současně neshledal, že by byly splněny podmínky pro zastavení dovolacího řízení, pro odmítnutí nebo zamítnutí dovolání nebo pro změnu rozsudku odvolacího soudu, nemohl postupovat jinak než rozsudek odvolacího soudu v potřebném rozsahu zrušit (§ 243e odst. 1 o. s. ř.).

## Další články:

- [Daňová exekuce](#)
- [Cenové rozhodnutí rozporné se zákonem](#)
- [Autonomie vůle](#)
- [Adhezní nárok \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Zmatečnost \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Střídavá péče](#)
- [Restituce](#)
- [Majetková podstata \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Náhrada škody \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Předběžné opatření](#)