

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta**

**Právo občana domáhat se neplatnosti smluv
uzavřených obcí či krajem**

Studentská vědecká odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2011
IV. ročník

Autor: Libor Dušek
Konzultant: JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do IV. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla dříve publikována, nebyla vcelku ani částečně obhájena jako práce diplomová či bakalářská a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

V Praze dne 13. dubna 2011

.....
Libor Dušek

1. Úvod

Ustálená judikatura Nejvyššího soudu v současné době neumožňuje občanům územních samosprávných celků domáhat se neplatnosti smluv, u kterých je smluvní stranou ta obec nebo kraj, do jejichž zastupitelských orgánů má daný občan volební právo a do jejichž veřejných rozpočtů má povinnost odvádět daně a poplatky. Rád bych si v této práci pokusil zodpovědět otázky, zda zákony (navzdory výkladům NS) takové žalobní právo občanům zaručují a jaká existuje ochrana před neúčelným a nehospodárným nakládáním s veřejným majetkem územních samospráv.

Rád bych poukázal na konkrétní případy z nedávné praxe, ve kterých soudy nepřiznaly občanům obce naléhavý právní zájem na určení vlastnictví nemovitostí, které byly předmětem absolutně neplatných smluv uzavřených jejich samosprávou v rozporu se zákonem. V aktuálních případech, kdy občan nemá aktivní žalobní legitimaci, totiž zároveň neexistují (anebo selhávají) všechny kontrolní mechanismy hospodaření samosprávných celků a vytváří se tak prokorupční právní prostředí.

Přestože se de lege ferenda na vládní úrovni uvažuje o zakotvení tohoto žalobního práva v zákoně již několik let, nebyla dosud politická vůle záměr realizovat. V souvislosti s judikaturou Nejvyššího soudu, s nespočty případy z praxe, s vládou zamýšlenou novelizací, uskutečněnou novelou v sousedním Slovensku i v kontextu různých argumentů pro a proti zakotvení takového práva v zákoně, především s ohledem na Ústavou zaručené právo na samosprávu, se závěrem této práce pokusím zhodnotit absenci daného žalobního práva občana z ústavněprávního pohledu.

2. Platná právní úprava

2.1 Neplatnost smluv uzavřených územní samosprávou

Povinnosti územních samosprávných celků při hospodaření s veřejným majetkem ukládají tři základní zákony. Jsou jimi zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, zákon č. 129/2000 Sb. o krajích a zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze.

Neplatnosti smluv uzavřených obcí se věnují §§ 38 – 41 zákona o obcích (obdobně §§ 17 - 23 u krajského zřízení a §§ 34 – 36 zákona o hl. m. Praze). Vedle obecných norem upravujících např. účelnost a hospodárnost využívání nebo ochranu veřejného majetku, regulují předpisy i konkrétnější věci, u nichž porušení povinnosti je sankcionováno relativní nebo absolutní neplatností.

Absolutní neplatnost nastává u právních úkonů učiněných v rozporu s ustanoveními upravujícími zákaz ručení územních samosprávných celků za závazky fyzických a právnických osob, u nedodržení podmínek prikazujících zveřejnění záměru prodeje, směny, daru, nájmu či půjčky majetku po dobu 15 (u krajů 30) dní nebo schází-li právnímu úkonu vyžadované schválení zastupitelstva či rady. Relativní neplatnost pak nastává u absence objektivních důvodů odchýlení od ceny obvyklé u úplatných převodů majetku.

Neplatnost zakotvená v uvedených ustanoveních vychází z obecné neplatnosti stanovené v §§ 37 - 42 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. Absolutní neplatnost právního úkonu nastává bez dalšího, ze zákona a dle komentáře takový právní úkon „nemůže dodatečně nabýt platnosti (tj. nemůže tzv. konvalidovat, být zhojen), a to ani dodatečným schválením, ani jinak“¹. Zmíněný komentář pak dodává, že jediný možný způsob „nápravy“ je učinění právního úkonu znovu, tentokrát bezvadně. Podle § 39 OZ je neplatný takový právní úkon, „který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přiči dobrým mravům“. Absolutní neplatnost tedy může vyplývat i z úkonů porušujících předpisy, v nichž taková neplatnost není výslovně uvedena.

Podle komentáře k občanskému zákoníku je svým účelem právní úkon v rozporu se zákonem, „jestliže zákon vyjadřuje určitý účel, a činí tak buď výslovně, nebo takovým způsobem, že tento účel lze bez větších nesnází z dotyčného zákona, popř. jeho preambule, zcela nepochybně dovodit, a účel sledovaný právním úkonem (a opět nemusí být výslovně v právním úkonu vyjádřen) je s ním v rozporu“².

Zákony o obcích, krajích i hlavním městě Praze však dokonce absolutní neplatnost explicitně zdůrazňují formulací, že právní úkony učiněné v rozporu se zmíněnými ustanoveními o hospodaření územních samospráv jsou od počátku neplatné. Můžeme si tak položit otázku, jaké důvody a účel má tato absolutní neplatnost a proč ji zákonodárce považoval za nutné do zákona vtělit?

Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o obcích z roku 1999³ zmiňuje vedle obecných úvodních odkazů na Ústavu ČR, Listinu základních práv a svobod či Evropskou chartu místní samosprávy i konkrétní účely u navrhovaných paragrafů v kapitole týkající se hospodaření obce týkající se „ochrany majetku obcí, který byl pořízen, přešel nebo byl darován pro plnění jejich úkolů a pro tyto úkoly aby měl být využíván“.

¹ Eliáš K., a kol.: Občanský zákoník, Velký akademický komentář, 1. Svazek, Linde Praha, 2008, str. 248.

² Holub M., a kol.: Občanský zákoník, Komentář, 1. svazek, Linde Praha, 2002, str. 167.

³ Důvodová zpráva k návrhu zákona o obcích z 15.11.1999, autor: Vláda ČR, pramen: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, tisk 422/0.

Vezmou-li se v potaz ústavní principy práva občanů na samosprávu (o nichž pojednává 9. kapitola) a cíle vymezené v úvodu zákona o obcích spočívající v naplňování potřeb občanů, pak lze konstatovat, že účelem těchto absolutních neplatností je nepochybně **ochrana (společného) veřejného majetku občanů obcí**. Obdobně pak je možné tento názor aplikovat na předpisy upravující hospodaření krajů a hlavního města Prahy.

2.2 Práva občanů

Občanem územního samosprávného celku je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a má v daném celku trvalý pobyt. Těmto osobám, které dosáhly věku 18 let, pak obecní i krajské zřízení a zákon o hl. m. Praze v demonstrativních výčtech přiznávají práva spojená právě s příslušností k územní samosprávě.

Jedná se zejména o právo volit a být volen do zastupitelských orgánů, hlasovat v referendech, vyjadřovat na zasedání zastupitelstev svá stanoviska k projednávaným věcem, nahlížet do rozpočtů a závěrečných účtů, do usnesení a zápisů zastupitelstev, do usnesení rad, atd. Za zmínku stojí též právo požadovat za podmínky podpisů určitého počtu občanů projednání určité záležitosti v oblasti samostatných působností celků.

Vyjma hlasovacích práv pak všemi vyčtenými právy disponují i zletilé fyzické osoby, které na území příslušného celku vlastní nemovitost.

3. Případy z praxe

Právě praktické příklady mohou v plném světle odhalit zápory a vůbec celkovou nedostatečnost současné právní úpravy. Zároveň také dle mého názoru vyvracejí argumenty odpůrců „žalobní legitimace občanů územních samosprávných celků“. Ukázky z praxe níže zmíní též judikatura. Pro detailnější shrnutí jsem si vybral dva konkrétní případy – kauzu prodeje nemovitostí pro výstavbu obchodního domu v Táboře a případ prodeje lukrativní parcely pro výstavbu rodinných domů v Chebu. Nutno dodat, že ve druhém případě je žalobkyní má matka a faktickým případem jsem se začínal zabývat ještě v průběhu středoškolského studia.

3.1. Tábor

Zastupitelstvo města Tábor prostřednictvím městského architekta stanovilo přísné architektonické a urbanistické podmínky pro řešení pozemku určeného pro výstavbu obchodního centra (dvoupodlažní stavba s podzemním parkovištěm, polyfunkční hala

spojující prodejní aktivity s využitím pro kanceláře, provozovny, apod.). Tato kritéria byla jednoznačně vymezena i ve zveřejněném záměru prodeje nemovitosti.

O výstavbu obchodního centra se z důvodu relativně náročných podmínek přihlásil pouze jeden zájemce, a to společnost RENT. Tato společnost však sama již během nabídkového řízení přiznávala, že nastavené podmínky nesplní. Místo dvoupodlažního obchodního centra s podzemním parkovištěm totiž společnost RENT hodlala v dané lokalitě postavit jednopodlažní supermarket. Jako kompenzaci za nesplněné podmínky nabídla financování výstavby kruhové křižovatky v dané lokalitě.

Městské zastupitelstvo takovou nabídku akceptovalo a prodej předmětné nemovitosti schválilo prodat za zcela odlišných podmínek, než bylo zveřejněno v záměru prodeje. A to navzdory výtkám některých svých členů, že záměr musí být znovu zveřejněn, neboť se jedná o zcela odlišné podmínky a k překvapení přítomných úředníků odboru rozvoje, kteří se podíleli na stanovení původních podmínek.

Neziskové občanské sdružení Ekologický právní servis (dále jen EPS), které později během občanskoprávního soudního řízení spolupracovalo s žalobcem, poukazuje na skutečnost, že v důsledku obcházení norem zákona o obcích upravujících nakládání s obecním majetkem, došlo k ochuzení veřejného rozpočtu města Tábor. „Dá se totiž předpokládat, že pokud by město zveřejnilo záměr prodat předmětné pozemky bez omezujících podmínek, vyšplhala by se cena za pozemek díky konkurenci výše,“ uvádí na svých webových stránkách⁴ EPS. To se navíc skutečně potvrdilo při následném přeprodeji pozemku. Společnost RENT totiž obratem pozemky přeprodala společnosti LIDL za cenu o téměř 9 milionů korun vyšší.

Táborský starosta argumentoval tvrzením, že kdyby se do nabídkového řízení přihlásil jiný zájemce s vyšší cenovou nabídkou, určitě by městští zastupitelé takovému zájemci nemovitost prodali. Právníci z EPS protiargumentují příměrem: „Pokud byste chtěli koupit dvoupatrovou vilu s garáží, reagovali byste na inzerát nabízející prodej přízemního domku bez garáže?“

Na základě výše popsaných skutečností, kdy volení zástupci občanů v obecní samosprávě nepostupují s péčí řádného hospodáře, je na voličích, zda z takového počínání vyvodili politickou odpovědnost. Podle názoru členů občanského sdružení EPS však v případech jednoznačného porušování předpisů zákona o obcích musí existovat i odpovědnost právní.

⁴ Na webové stránce www.eps.cz, v sekci „Případy“ je detailně popsána celá táborská kauza.

A právě vyvození právní odpovědnosti bylo cílem občanů Tábora, kteří s právní pomocí EPS kauzu otevřeli a domáhali se nápravy. Následně podali podnět dozorujícímu orgánu nad výkonem samostatné působnosti - Krajskému úřadu Jihočeského kraje, který ovšem dospěl k závěru, že k porušení zákona nedošlo a podnět odmítl.

Další podnět EPS společně s tábořskými občany směřoval okresnímu státnímu zastupitelství v Táboře, aby využilo svého práva na základě § 42 zákona o státním zastupitelství⁵ a podalo návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnosti smlouvy. Okresní státní zastupitelství, stejně jako po podání stížnosti i krajské státní zastupitelství, podněty bez jakéhokoli vysvětlení odmítlo.

Jednomu z tábořských občanů, Ing. Arch. Martinu Jirovskému, tak nezbylo nic jiného, než domáhat se občanskoprávní žalobou na určení vlastnictví předmětné nemovitosti nápravy věci ve formě soudního prohlášení absolutní neplatnosti právního úkonu, tj. určení, že parcela je stále ve vlastnictví města Tábor.

Okresní soud žalobu zamítl z důvodu absence žalobcovy aktivní žalobní legitimace. Odvolání ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích postavil žalobce mj. na argumentech, podle nichž soud prvního stupně nezdůvodnil, proč nedošlo k zásahu do právní sféry žalobce. Podle judikatury totiž má věcnou legitimaci také ten, jehož právní sféry se právní vztah nebo právo týká. „Součástí žalobcovy právní sféry je také právo stát se zájemcem ve smyslu § 39 odst. 1 zákona o obcích a jako zájemce se ke zveřejněnému záměru vyjádřit a předložit nabídku,“ píše se v odvolání architekta Jirovského, který tak tvrdí, že postupem města bylo do jeho právní sféry zasaženo. Dále také opírá své stanovisko o názor, že dispoziční úkony s nemovitostmi obce mají, přes společný soukromoprávní základ, specifický režim veřejného majetku. Proto je přípustný širší výklad směřující k ochraně veřejných majetků a práv případných zájemců.

Krajský soud v Českých Budějovicích s pobočkou v Táboře pak vydal rozhodnutí⁶, v němž odvolání vyhověl. V odůvodnění rozsudku uvádí odvolací instance důvody vyhovění a uznání žalobního práva každého občana obce, jejichž oporu spatřuje v Ústavě a Listině. Jedná se o principy zakotvené například již v Preambuli Ústavy, která uvádí, že základem státu jsou občané, dále pak rozvíjí samotná Ústava, že lid je zdrojem veškeré státní moci, která slouží všem občanům. Stát je vytvářen pro občany, jejich potřeby a naplnění jejich práv.

⁵ § 42 zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství: „Státní zastupitelství může podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků.“

⁶ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, sp. zn. 15 Co 132/2005.

Dále pak Ústava uvádí právo na samosprávu, z něhož vychází zákon o obcích šířeji rozvíjející principy občanské společnosti, povinnosti obcí a práva jejich občanů. „Odvolací soud je z těchto důvodů přesvědčen, že právě občan má za daného tvrzeného stavu naléhavý právní zájem na požadovaném určení, bez kterého by zůstaly porušeny jak jeho práva občana ve vztahu k obci, tak principy fungování obecního společenství vytvářeného občany,“ uvádí se v rozsudku⁷.

Okresní soud v Táboře následně v plném rozsahu žalobě vyhověl, neboť se nesporně jednalo o absolutní neplatnost právního úkonu. V rozsudku určil, že vlastníkem sporných nemovitostí je stále město Tábor.

Společnosti LIDL a RENT se proti takovému rozsudku odvolaly, a jako vedlejší účastník přistoupilo k odvolacímu rozsudku i město Tábor. Protože krajský soud rozsudek první instance potvrdil, dovolaly se výše zmíněné společnosti spolu s městem Tábor k Nejvyššímu soudu. V březnu 2009 nejvyšší instance dovolání vyhověla⁸ a oba rozsudky předchozích instancí zrušila. V odůvodnění bylo s odkazem na předchozí judikát stroze uvedeno, že občan obce nemá právo soudně napadat nezákonnosti při nakládání s obecním majetkem. Jak níže uvedu v kapitole Judikatura, odkazovaný judikát o takovém právu občana obce věnuje jednu větu, v níž hodnotí dané právo jako absurdní.

Pod hrozbou narůstajících nákladů se nakonec žalobce a EPS rozhodli v soudních sporech nepokračovat, neboť cesta k Ústavnímu soudu znovu od soudu prvního stupně by znamenala další značné náklady. Už tak se žalobce v důsledku značných nákladů řízení dostal do finanční tísně, v platbě mu tak po výzvě EPS pomohly i dobrovolné příspěvky jiných občanů.

3.2 Cheb

Parcelu vhodnou k výstavbě rodinných domů získalo město Cheb jako historický majetek zpět od státu v roce 2002. Tři dny po nabytí pozemku již bylo vydáno usnesení o záměru prodeje. Příští rok byl záměr vyvěšen na úřední desce a zastupitelstvo schválilo prodej té nejlukrativnější části podnikateli Oskaru Müllerovi. Hned následující den po převodu přeprodal pan Müller značnou část městskému zastupiteli Maškovi. Předmětná smlouva mezi městem Cheb a panem Müllerem byla absolutně neplatná z několika důvodů.

V záměru prodeje se uváděla celá nemovitost – parcela č. 560 o velikosti 18 899 m², která vedle výhodných rovných ploch pro zástavbu obsahovala též prudké svahy, ke stavbě

⁷ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích (pobočka Tábor), sp. zn. 15 Co 132/2005.

⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 CDO 4813/2007.

méně vhodné. Usnesení zastupitelstva města Chebu o prodeji ale uvádí nejasnou formulaci „bude převedena skutečně zastavěná plocha“. A to v době, kdy na pozemku jednoznačně žádná zástavba neexistovala. Parcela č. 560 byla geometrickým plánem rozdělena na 12 menších, z nich pak bylo prodáno 10 stavebních pozemků. Komunikace a strmé stráně (které se nesmyslným rozparcelováním staly nevyužitelné) zůstaly ve vlastnictví města. Fakticky tak byla nakonec na podnikatele Müllera převedena jen část nemovitosti o výměře 9 480 m².

Reálná cena za 1 m² se „vykrojením“ lukrativní části výrazně zvýšila od ceny vypracované ve znaleckém posudku. Přesto se konečná cena zaplacená městu naopak ještě neodůvodněně snížila. Tím bylo porušeno ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích, podle kterého odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.

Záměr prodeje celé parcely byl vyvěšen sice po dobu zákonných 15 dní na úřední desce, která byla umístěna ve vestibulu městského úřadu, ale v rozporu s usnesením zastupitelstva. Městské zastupitelstvo o několik let dříve schválilo Zásady postupu při majetkoprávních úkonech obce, které počítají s vývěsní lhůtou 30 dnů, protože zmíněný vestibul byl přístupný výhradně v úředních dnech a hodinách.

Na absolutně neplatný právní úkon upozornilo městské zastupitele na podnět občana mnoho orgánů. Kontrolní výbor města, vnitřní audit města, externí právník městem na danou věc najatý i Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra vyzval zastupitelstvo k podání občanskoprávní žaloby na určení vlastnictví předmětné parcely. Kontrolní výbor ještě doporučil zastupitelstvu podat trestní oznámení na spáchání celkem 7 skutkových podstat trestných činů. Na žádný z uvedených podnětů a doporučení městští zastupitelé nereagovali.

Proto členka finančního výboru Jarmila Dušková podala nejprve trestní oznámení na neznámou osobu pro porušení povinnosti při správě cizího majetku. Po odložení vyšetřování orgánů činných v trestním řízení, které bylo vyšetřováno ve prospěch podezřelých (což potvrdila ve své zprávě i krajská státní zástupkyně), Dušková vyzvala okresního státního zástupce, aby podal dle § 42 zákona o státním zastupitelství⁹ návrh na zahájení civilního řízení o neplatnost smlouvy. Ten takový krok bez uvedení důvodu odmítl. Členka finančního výboru se tak rozhodla podat žalobu na určení vlastnictví předmětného pozemku sama. Žalovala danou věc z titulu občana města i potenciálního zájemce o koupi předmětného pozemku.

⁹ § 42 zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství: „Státní zastupitelství může podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků.“

Soudce chebského okresního soudu se před zahájením řízení dotázal města, zda nemá zájem přistoupit k žalobě jako vedlejší účastník. Rozpolcené zastupitelstvo se k dotazu nevyjádřilo, protože se jeho členové neusnesli dostatečným počtem hlasů ani pro připojení (13 zastupitelů) ani proti (1 zastupitel – starosta města, 12 zbylých se zdrželo hlasování). Stranu žalovanou tak Dušková musela rozšířit vedle 12 postupných nabyvatelů parcel i o město Cheb. To se na rozdíl od města Tábora v předchozím případě v důsledku nerozhodnosti zastupitelstva v žalované věci nijak aktivně neangažuje a nevyjadřuje svá stanoviska.

Soud první instance žalobu nakonec zamítl z důvodu absence naléhavého právního zájmu a aktivní věcné legitimace žalobkyně. V odůvodnění se však vyjádřil, že se v důsledku prodeje zcela rozdílné nemovitosti, než byla uvedena v záměru, jedná nepochybně o absolutně neplatný právní úkon. Soud se však nijak nevyjádřil k předkládané judikatuře o naléhavém právním zájmu potenciálního zájemce o koupi dvou dosud nezastavěných nemovitostí, který žalobkyně dle svého přesvědčení dostatečně prokázala. Dušková tak podala ve věci odvolání ke Krajskému soudu v Plzni, který ve stejném duchu potvrdil rozsudek Okresního soudu. V současné době je podáno dovolání u Nejvyššího soudu a čeká se na rozhodnutí.

Náklady za uplynulá dvě kola řízení, která již musela žalobkyně uhradit, přesáhly 200 tisíc Kč. Vysoké náklady jsou důsledkem toho, že soudy v případech žalob na určení vlastnictví předmětných nemovitostí podmiňují takové určení účastenstvím všech, kdo uzavřeli smlouvu, jejíž platnost či neplatnost je pro vlastnické právo rozhodující, popřípadě jejich právních nástupců.¹⁰

4. Protikorupční strategie vlády ČR

Boj proti korupci se v poslední dekádě zařadil mezi klíčová politická hesla každé významnější strany. Za účelem protikorupčního boje schválil Topolánkův a nedávno i Nečasův kabinet formou vládního usnesení dokument nazvaný Strategie vlády v boji proti korupci¹¹ na období let 2006-2011, resp. na období let 2011-2012.

4.1 Protikorupční strategie 2006

Usnesením z 25. října 2006 schválil kabinet tzv. 1. Topolánkovy vlády (s ministry výhradně nominovanými za ODS) Strategii vlády v boji proti korupci, a zároveň uložil

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 22 Cdo 1701/99.

¹¹ Oba dokumenty veřejně přístupny na www.mvcr.cz.

příslušným ministrům učinit potřebné kroky k realizaci základních pilířů obsažených v dokumentu.

Celá strategie byla rozdělena do tří pilířů na prevenci, průhlednost a postih. V rámci druze zmíněného pilíře je z hlediska tématu této práce zajímavý bod j), neboť za zásadní cíl považovala tehdejší vláda „rozšíření možností veřejné kontroly nakládání s majetkem obcí a územních samosprávných celků (např. rozšíření informační povinnosti, zavedení periodického vyhodnocování výhodnosti smluvních vztahů).“ K dosažení takového cíle pak stanovila mj. potřebu přijetí bodu h), tj. „umožnit všem občanům obce, kteří mohou volit do obecního zastupitelstva, aby se mohli domáhat vyslovení neplatnosti smlouvy, jejíž smluvní stranou je obec“. Na rozdíl od ostatních bodů však „podezřele“ nedostal příslušný ministr vnitra za úkol tento bod zapracovat do novely zákona o obcích ani žádného jiného zákona. A vzhledem k tomu, že celá strategie nemá normativní účinky, byl v průběhu aktualizace vládní strategie zmíněný bod h) „v tichosti“ vypuštěn.

4.2 Protikorupční strategie 2011

Přijímání protikorupční strategie nového Nečasova kabinetu se odehrávalo v poměrně politicky odlišné době. 19. ledna 2011 schválila vláda 58 bodů strategie, které se zaměřují na oblasti veřejné správy, zákonodárnou a soudní moc. Bod týkající se žalobní legitimace občanů územních samosprávných celků však v této strategii chybí. Přestože v původním návrhu byl.

Možnost občanů žalovat smlouvy uzavřené mezi orgány samosprávy a soukromou osobou totiž patřila mezi 5 bodů, které se pro odpor představitelů nejsilnější koaliční strany ODS z návrhu vyškrtly. Média tehdy informovala, že podle premiéra Nečase taková možnost „teoreticky hrozí i paralyzou samosprávy“¹². Ministr spravedlnosti Pospíšil tehdy navrhoval „kompromisní“ řešení, že takového práva bude požívat speciální veřejný žalobce.

5. Návrhy Transparency International

Zajímavé je i stanovisko organizace Transparency International Česká republika¹³ (dále jen TIC) o předkládané novele zákonů o územních samosprávných celcích ze dne 14. února 2011. Poukazuje mj. i na zamýšlenou novelizaci zákona o státním zastupitelství, resp. na

¹² Zpravodajský server iHned.cz, článek „Koalice dohodla protikorupční strategii, sporné body ale visí ve vzduchu“, 5.1.2011.

¹³ Stanovisko Transparency International – Česká republika, o.p.s. k novele zákonů o územních samosprávných celcích, Praha, 14.2.2011.

variantní návrh změny § 42¹⁴. Jestliže totiž obdrží státní zastupitelství podnět na podání takové žaloby, má podle navrhované změny povinnost podnět posoudit a do 60 dnů rozhodnout o případném podání takové žaloby, popř. povinnost sdělit, že důvody pro podání neshledalo.

TIC ve svém stanovisku upozorňuje, že navrhované znění není ničím novým, protože již takovou možnost státního zástupce má podle současného znění § 42. Dále poukazuje na praxi, v níž bylo toto právo státními zástupci využíváno jen velmi sporadicky. To ostatně TIC deklaruje případně doložit ze zkušeností své právní poradny. Nejen tedy u případů z Tábora a Chebu ignorovali státní zástupci tuto možnost právní nápravy. „Praxe rozhodně nenasvědčuje tomu, že by se jednalo o efektivní mechanismus,“ pokračuje stanovisko.

Právníci této světové protikorupční organizace pak v dokumentu navrhují jiné řešení. To spatřují v umožnění podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o určení neplatnosti smlouvy uzavřené obcí nebo krajem kterémukoli občanovi daného celku nebo dokonce právnické osobě, která má na území tohoto samosprávného celku sídlo, jakož i osobám vlastnícím v této lokalitě nemovitost. Dodává, že by případně taková možnost mohla být časově omezena jednoroční lhůtou ode dne uskutečnění právního úkonu, případně by pro zabránění zneužití tohoto institutu mohl být žalobce vázán na složení jistoty v určité přiměřené výši.

6. Novela na Slovensku

V sousední Slovenské republice byla možnost domáhat se neplatnosti převodu majetku obcí a vyšších územních samosprávných celků uzákoněna v roce 2009 díky pozměňovacímu návrhu členky ústavněprávního výboru slovenského parlamentu (na podnět tehdy opoziční poslankyně a dnešní ministryně spravedlnosti SR Lucie Žitňanské).

Jak zmiňuje analýza¹⁵, kterou vypracoval Parlamentní institut české Poslanecké sněmovny, ustanovení § 9b zákona o majetku obcí „zavádí aktivní legitimaci na určení neplatnosti právního úkonu nebo určení vlastnictví obce pro fyzické osoby, které mají na území obce trvalý pobyt“. Obdobné právo pak zavádí zákon o majetku vyšších územních samosprávných celků – pro zjednodušení se budu zabývat pouze obcí.

¹⁴ Původní § 42 zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství: „Státní zastupitelství může podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků.“

¹⁵ Dupláková D., Analýza práva občanů domáhat se neplatnosti převodu majetku obce na Slovensku, Parlamentní institut, únor 2011.

Právo má taková fyzická osoba s trvalým pobytem na území obce v případech, kdy daná obec nedodrží základní povinnosti při prodeji majetku, jakými jsou veřejný prodej, dražba nebo přímý prodej nejméně za cenu stanovenou podle zvláštního předpisu. Majetkem se v tomto případě rozumí jak nemovitosti, tak i movité věci. Z důvodu právní jistoty nabyvatele, popřípadě i dalších nabyvatelů, se pak přistoupilo k časovému omezení legitimity, a to na jeden rok ode dne převodu vlastnického práva z majetku obce na nabyvatele.

Z hlediska případných změn v českém právním řádu a názorů některých politiků, například premiéra Nečase o teoretické paralýze samosprávy, by bylo zajímavé zjistit, jak se tato možnost projevila na Slovensku v praxi. Analýza Parlamentního institutu pouze uvádí, že v současnosti neexistuje žádná statistika nebo hodnocení týkající se uplatnění tohoto práva v praxi.

Oslovil jsem proto za tímto účelem prostřednictvím e-mailu advokátku Zuzanu Čaputovou, která ve spolupráci s organizací Via Iuris byla jedním z hlavních „obhájců“ uskutečňovaných změn zákonů o majetku obcí a vyšších územních samosprávných celků. Ta rovněž nemá po roce praxe k dispozici žádné statistiky a, jak uvedla v naší korespondenci, ona sama ani neví o konkrétním případě využití takového práva. „Moje dosavadní poznatky z aplikace novely obou zákonů jsou takové, že uvedená ustanovení splnila ten nejdůležitější cíl, který jsme jím sledovali, a to preventivní účinek,“ napsala paní Čaputová¹⁶ a dodala, že samosprávné celky pod hrozbou napadnutí převodu u soudu (tedy jisté formy sankce) dodržují zákonem stanovené povinnosti pro nakládání s veřejným majetkem.

7. Judikatura

7.1 Naléhavý právní zájem a aktivní věcná legitimitace

Neplatnosti právních úkonů obecně se může každý domáhat na základě § 80 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb. (občanský soudní řád) žalobou na určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není, svědčí-li žalobci na tomto určení naléhavý právní zájem.

S naléhavým právním zájmem judikatura spojuje i pojem aktivní věcná legitimitace. Asi nejlépe vztah těchto dvou pojmů řeší rozhodnutí Nejvyššího soudu z roku 2002¹⁷. Naléhavý právní zájem se dle tohoto judikátu váže k žalobě a přímo k otázce, zda určovací žaloba může být způsobilým procesním instrumentem ochrany práva, na rozdíl od otázky aktivní (popř. i pasivní) věcné legitimity, která se zabývá hmotněprávním vztahem, o jehož určení z potřeby

¹⁶ Soukromá e-mailová korespondence ze dne 17.3.2011.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 20 Cdo 1866/2000.

ochrany žalobce jde. S ochranou žalobce pak explicitně judikát spojuje dopad do jeho majetkové sféry. Věcnou legitimaci má žalobce v případech určovacích žalob tehdy, je-li účasten právního vztahu či práva, o něž v řízení jde, anebo jehož právní sféry se sporný právní vztah nebo sporné právo týká.

Senát Nejvyššího soudu tehdy uvedl pravidlo, ve kterém soud žalobu automaticky zamítá v případě, že dospěje k závěru o nedostatku naléhavého právního zájmu na určení. Nemusí se tak ani zabývat otázkou věcné legitimace, tj. meritem věci.

Jsou však případy, v nichž se posuzují tyto instrumenty v opačném pořadí. Když totiž žalobce podává určovací žalobu u práva či právního vztahu, který se má pouze dotýkat jeho právní sféry (není tedy přímo účasten právního vztahu nebo práva), se posuzuje nejprve věcná legitimace. Schází-li totiž žalobci věcná legitimace, nemůže mít ani naléhavý právní zájem – určovací žaloba nemůže být způsobilým procesním instrumentem ochrany práva, protože předmětné právo žalobce nemá. V judikátu je tak vyvozen závěr, že v takových případech „podmínky věcné legitimace žalobce a naléhavého právního zájmu na požadovaném určení fakticky splývají“.

Důležité je také rozhodnutí Nejvyššího soudu z roku 1999¹⁸, v němž je vysloven právní názor, že „naléhavý právní zájem na určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není nemá jen ten, kdo je účasten právního vztahu nebo práva, o něž v řízení jde“ a dále nejvyšší soudci judikují, že z ustanovení občanského soudního řádu o určovacích žalobách (§ 80 písm. c) „nevyplývá, že by v určovacím žalobním návrhu mohlo jít pouze o určení právního vztahu mezi žalobcem a žalovaným (popř. jejich právními předchůdci) nebo o právo žalobce vůči žalovanému“. Aktivně legitimován k žalobě je tedy nejen účastník takové smlouvy, ale „každá osoba, na jejíž právní postavení by deklarování této neplatnosti soudem mohlo mít příznivý dopad“.

7.2 Každý občan obce nebo kraje

Ze současné legislativy přímo nevyplývá, že by každému občanovi obce nebo kraje nesvědčil naléhavý právní zájem, vyžadovaný občanským soudním řádem. Obecní ani krajské zřízení (ani zákon o hlavním městě Praze) tuto otázku nijak neřeší. Zákony obsahují pouze demonstrativní výčet práv občanů územních samosprávných celků a výčet povinností těchto celků při hospodaření s veřejným majetkem, jejichž porušení je sankcionováno neplatností právního úkonu.

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 2 Cdon 1659/97.

V některých případech dokonce okresní nebo krajské soudní instance právo podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o určení neplatnosti smlouvy uzavřené územním samosprávným celkem každému občanovi přiznaly. Například Krajský soud v Českých Budějovicích s pobočkou v Táboře v roce 2005 ve svém progresivním odůvodnění¹⁹ vycházejícím z ústavních principů takové právo každému občanovi obce přiznal. Dovolací instance ale tomuto poměrně rozsáhlému odůvodnění věnovala jedno souvětí²⁰, které odmítlo legitimaci k žalobě každého občana obce s odkazem na dva starší judikáty. Po nahlédnutí do zmíněných judikátů lze ale zjistit, že jeden tuto legitimaci neřeší vůbec²¹ a druhý se vyslovil k patrně obdobně odůvodněnému rozsudku okresního soudu jedinou větou: „Absurdní je názor vyslovený soudem prvního stupně o takové legitimaci každého občana obce.“²² Nejvyšší soud ČR se tak ve svých závěrech opakovaně (a stylem hraničícím až s arogancí moci) odmítal zabývat ideou žalobní legitimace každého občana obce (potažmo občana územních samosprávných celků).

Z hlediska odůvodnění je však přelomový rozsudek Nejvyššího soudu z roku 2010²³. I v tomto případě týkajícím se kupní smlouvy obce Malá Úpa zde původně přiznal Krajský soud v Hradci Králové občanům obce naléhavý právní zájem, neboť jsou dle krajské instance „oprávněni hájit zájmy obce a mají zajisté zájem žít v obci, která má zdravé a silné ekonomické zázemí, které jí umožňuje zabezpečovat pro občany služby veřejného zájmu“. A takový zájem soud shledal právě v tvrzení žalobců, že předmětná smlouva uzavřená jejich obcí je neplatná. Dovolací instance se však s takovými závěry opět neztotožnila, nově ale své rozhodnutí odůvodnila, a to tak, že „rozhodování soudů v občanském soudním řízení má tedy směřovat k ochraně subjektivních individuálních práv vyplývajících ze soukromého práva,“ přičemž takové právo v zájmech občanů na hospodaření obce neshledal, naopak odkázal občany na vyvození politické odpovědnosti. O argumentaci z tohoto judikátu se ještě zmíním v 9. kapitole.

Jiné judikáty pak dále naznačují názor části soudců na danou problematiku, byť se přímo nejednalo výslovně o právo „každého občana obce“. Plzeňský občan se domáhal

¹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, sp. zn. 15 Co 132/2005.

²⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 CDO 4813/2007: „*Např. v rozsudcích Nejvyššího soudu z roku 2004 a z roku 2006 (28 Cdo 2081/2004 a 28 Cdo 575/2006) byl zaujat právní názor, že legitimovaným k podání žaloby ohledně platnosti smlouvy o převodu nemovitostí z majetku obce mohou být pouze osoby, do jejichž právních poměrů by se určení neplatnosti smlouvy mohlo promítnout, a nikoli „každý občan obce“ a že „není-li dán naléhavý právní zájem na určovací žalobě, není důvod dále zkoumat otázku věcné legitimace a v rámci dovolacího přezkumu se zabývat dalšími argumenty ohledně nesprávnosti posouzení právního posouzení věci“.*

²¹ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 575/2006.

²² Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 2081/2004.

²³ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009.

neplatnosti prodeje městské nemovitosti z důvodu absence vydání usnesení zastupitelstva nebo rady o tom, že by město mělo zájem prodat danou nemovitost. Nedošlo tudíž ke zveřejnění záměru a žalobce na základě toho tvrdil, že „mu bylo odepřeno jeho subjektivní veřejné právo vyjádřit se k záměru obce prodat nemovitý majetek“²⁴. Nejvyšší soud v judikátu sumarizoval předchozí rozhodnutí nižších instancí, z nichž je zajímavá část odůvodnění Krajského soudu v Plzni²⁵. Ten totiž samotnou konstrukci takové žaloby o určení vlastnictví, že žalovaná obec je vlastníkem předmětných nemovitostí považuje za „velmi ‘pofiderní‘, když žalobce v podstatě vnucuje vlastnické právo k nemovitostem tomuto žalovanému, který se ovšem brání a za vlastníka se nepovažuje a považovat nechce“. Soud tak nahlíží na prodej a správu veřejného majetku jako na čistě soukromoprávní vztah a zásadně neuvažuje o jakékoli možné ingerenci veřejného práva.

7.3 Každá fyzická osoba

Vedle konstrukce žalobní legitimace každého občana územně samosprávného celku řešila judikatura konstrukci ještě širší, a to přiznání naléhavého právního zájmu každé fyzické osobě, bez ohledu na občanství obce, na neplatnosti smluv uzavřených jakoukoli obcí, která takovou neplatnost tvrdí. K tomuto existuje více zamítavých závěrů. Řešil se i v rámci výše zmíněného plzeňského případu, kde zamítnutí takového práva odůvodnil Nejvyšší soud argumentem, že v opačném případě by mohl „kdokoliv žalovat na neplatnost kteréhokoliv právního úkonu“ a „takový závěr by nepochybně vedl k protismyslým důsledkům“.

7.4 Potenciální zájemce²⁶

Pro případy, kdy nebyl podle § 39 zákona o obcích zveřejněn záměr prodeje obecního majetku, přiznává současná judikatura naléhavý právní zájem tzv. potenciálnímu zájemci o koupi nebo nájem daného majetku. Soudy v ní však kladou podmínku posoudit, zda by tento žalobce v případě řádného zveřejnění záměru byl účastníkem nabídkového řízení. Prohlášení absolutní neplatnosti takového úkonu by v kladném případě spolehlivě zasáhlo do právní sféry žalobce, neboť by obec (opět podle zmíněného případu z Plzně) byla povinna příslušný záměr znovu zveřejnit a potenciální zájemce by se tak mohl zúčastnit nového nabídkového řízení.²⁷

²⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006.

²⁵ Rozsudek Krajského soudu v Plzni, sp. zn. 15 Co 308/2005.

²⁶ Dle Ústavu pro jazyk český Akademie věd ČR lze správně gramaticky užít též výraz „potencionální zájemce“. Judikatura rovněž používá oba výrazy.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006.

V duchu tohoto rozhodnutí pokračuje i o dva roky mladší judikatura týkající se pronájmu obecního majetku ve Františkových Lázních²⁸, která popisuje účel publikace záměru především jako informování občanů o dispozicích s obecním majetkem, možnost upozornění občanů na „hrozící pochybení či nesprávné hospodaření a případně aby měli sami možnost vstoupit do tzv. nabídkového řízení jako zájemci“.

Případ z Českých Budějovic pak specifikuje kritéria, podle nichž se rozlišuje, zda žalobce je či není potenciální zájemce. Žalobci totiž objektivně nedisponovali (s ohledem na pevně stanovenou minimální cenu) dostatkem financí na zakoupení předmětné nemovitosti. Zároveň také podali žalobu až necelé tři roky po uzavření smlouvy, tudíž to samo o sobě vylučovalo naléhavost jejich právního zájmu.

8. Soukromoprávní pohled

Zákon o obcích sankcionuje v několika případech porušení zákona absolutní neplatností. Absolutní neplatnost lze zjednodušeně vysvětlit tak, že úkon je neplatný, protože nikdy nenastal. Úmyslem zákonodárce bylo jednoznačně odradit účastníky právních úkonů, při kterých by došlo k hrubému porušení zákona, od takového jednání hrozbou absolutní neplatnosti. Praxe ukázala, že princip absolutní neplatnosti není pro účastníky, kteří úmyslně i neúmyslně porušili zákon, žádnou hrozbou. Dle výkladů většiny soudů je uzavírání smluv mezi obcí zastoupenou zastupitelstvem či starostou a soukromým subjektem úkonem čistě soukromoprávním. Žaloby občanů obcí na určení, že majetek je stále ve vlastnictví jejich obce, je soudy vykládáno jako vnucování vlastnického práva žalované osobě, která se brání a za vlastníka se nechce považovat.²⁹

Základní otázkou tedy je, zda se jedná pouze o soukromoprávní sféru tak, jak ve většině případů rozhodují soudy, či zda je správné aplikovat i právo veřejné. Ostatně i autoři komentáře k zákonu o obcích³⁰ zmiňují že, při nakládání s obecním majetkem vystupuje obec oproti jiným subjektům vždy z pozice rovnosti, „kdy jakékoliv rozhodování postrádá mocenský a rozhodovací prvek“. Taková rozhodnutí pak podle zmíněného komentáře mají povahu aktů nikoli správního, ale hospodářského řízení.

Při úsudku, že je zde nutné postupovat pouze soukromoprávně, lze na zastupitelstvo obce analogicky nahlížet jako na statutární orgán společnosti „obce“. Nejblíže v takovém

²⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.

²⁹ Rozsudek Krajského soudu v Plzni, 15 Co 308/2005.

³⁰ Koudelka Z., Ondruš R., Průcha P., Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář, 4. vydání, Linde Praha, 2009, str. 126.

případě spatřuji srovnání s akciovou společností. Statutárním orgánem akciové společnosti je představenstvo, které je voleno akcionáři na valné hromadě. Srovnatelně občané města mají právo volit statutární orgán - zastupitelstvo v komunálních volbách. Je nesporné, že pokud představenstvo akciové společnosti prodá majetek společnosti za nápadně nevýhodných podmínek v rozporu se zákonem a sníží tak majetkovou podstatu akciové společnosti (dojde ke snížení čistého obchodního majetku), může akcionář vymáhat škodu, která mu tímto jednáním vznikla. Je zřejmé, že akcionář má v takovém případě postavení „každé osoby, na jejíž právní postavení by deklarování této neplatnosti soudem mohlo mít příznivý dopad“³¹. Jinými slovy, představenstvo společnosti je odpovědno svým „voličům“, tj. akcionářům, kteří se mohou domáhat nápravy.

Naskytá se tedy otázka, kdo se nachází v postavení majitelů společnosti, jímž je orgán obce odpověden? Podle současné judikatury takoví zástupci neexistují, protože státní dozorující orgány nemají pravomoc zasahovat do samosprávy a občané to nejsou. Těm je přiznána pouze nekonkrétní proklamace, že mají „sankcionovat“ zákony porušující zastupitele příštím nezvolením.

Je tak zcela pomíjeno hledisko, že občan obce není třetí osobou, nýbrž součástí veřejnoprávní korporace. Jedná-li se o napravení takového úkonu, kterým došlo ke snížení majetkové podstaty obce, je na místě uvažovat, že je to ku prospěchu každého občana. Jak již bylo zmíněno - v případě dostatečného majetkového potenciálu může občan získat kvalitnější služby nebo může dojít ke snížení jeho daňového zatížení. Nade vše pochybnost taková situace má příznivý dopad na občana obce nebo na majitele nemovitostí v obci.

9. Ústavněprávní pohled

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, zaručuje v článku 8 samosprávu územních samosprávných celků. Již samotná preambule Ústavy formuluje stát jako „vlast rovnoprávných a svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku“, tj. základním ústavním předpokladem jsou aktivní občané tvořící stát. Obrat „zaručuje se“ u práva na samosprávu v čl. 8 je možno v kontextu s čl. 100 odst. 1 hovořícím o „územních společenstvích občanů, která mají právo na samosprávu“ a s ohledem na preambuli vytčené a zmíněné zásady občanské společnosti chápat jako „zaručuje se primárně občanům“ právo na samosprávu.

³¹ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 2 Cdon 1659/97.

Dokonce i nález Ústavního soudu vykládá územní samosprávu jako „demokratickou organizační formu péče o vlastní záležitosti dotčených skupin občanů“³². Evropská charta místní samosprávy, kterou je Česká republika vázána, pak zájem místního obyvatelstva zmiňuje v definici pojmu místní samospráva, kterou popisuje jako „výraz práva a svrchovanosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí“.

Ústavou garantované právo na samosprávu tak mají v první řadě občané samosprávných celků, kteří tvoří tzv. osobní základ územní samosprávy³³. Jejich zájmy mají za úkol v rámci zastupitelské demokracie realizovat orgány vzešlé ze svobodných voleb. Jednají-li takové orgány proti zájmu občanů, logicky by měl existovat mechanismus, který může takové jednání zvrátit či napravit. Nasnadě je otázka, který mechanismus?

9.1 Politická odpovědnost

Judikatura Nejvyššího soudu v daných případech vykládá, že „soud může toliko posoudit soulad postupu obce se zákonem, nemůže však dost dobře hodnotit takový postup z hlediska účelnosti či hospodárnosti, neboť toto jsou kritéria převážně politicko-ekonomického charakteru,“³⁴ a nabádá občany k použití prostředků politické kontroly.

Vyvození politické odpovědnosti z protizákonného jednání volených zastupitelů je sice stěžejní, legitimní a Ústavou zaručený mechanismus, ovšem v této problematice prakticky nepoužitelný. Občanská společnost jako celek totiž nedokáže dostatečně reflektovat veškerá jednání svých volených orgánů. Při nejlepší vůli nelze od rozhodné většiny voličského elektorátu očekávat, že bude po čtyřleté volební období aktivně kontrolovat dodržování všech právních předpisů svými zástupci. Takovou aktivitu i v té nejvyspělejší občanské společnosti vynakládá jen malé procento voličů, jejichž hlas nemá ve volbách dostatečnou sílu.

U průměrného okresního města s ročním rozpočtem pohybujícím se v řádu stamilionů se způsobené úniky v řádech milionů až desítek milionů relativně snadno ekonomicky „zakryjí“ a pasivní většině obyvatelstva „zdůvodní“. Případní aktivní uvědomělí občané navíc narazí u soudních instancí, když jim soudní instance nepřiznají aktivní legitimaci a naléhavý právní zájem. To jsou pro většinu populace bez právního vzdělání (a často bohužel i pro právně vzdělané osoby) natolik složité pojmy, že v případném politickém souboji paradoxně

³² Ústavní soud, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.

³³ Pavlíček V., Hřebejk J., Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 1. Díl, Linde Praha, 1998, str. 339.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009.

argumentačně slouží těm, kteří by právě za nehospodárné nakládání s veřejným majetkem měli nést odpovědnost.

Procitnutí společnosti po několika nehospodárných volebních obdobích se pak v konečném důsledku může projevit v radikalizujících se názorech všemi instancemi „oklamané“ společnosti. Tyto názory pak nemusí být nutně slučitelné s demokratickým právním řádem.

9.2 Státní dozorující orgány

Princip územní samosprávy je v komentáři k Ústavě řazen mezi „podstatné náležitosti demokratického právního státu a odstoupení od něj by bylo změnou ústavně nepřipustnou“³⁵. V rámci této samosprávy se rozlišuje samostatná působnost a přenesená působnost. Prvně jmenovaná pak zahrnuje „záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce“³⁶ a stát její pravomoc pouze reguluje zákony, nesmí však do ní zasahovat.

I z tohoto důvodu nelze při neplatnosti právního úkonu uznat takové nápravné mechanismy, jakým je v současnosti obecně odmítaný zásah státního dozorujícího orgánu (Krajské úřady, Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra)³⁷.

9.3 Občané

Opačně však lze na věc nahlížet, mohou-li do něčeho takového zasáhnout jednotliví občané samosprávného celku. Obecní a krajská zřízení jako zákonné normy vycházejí z Ústavy a jejích principů. Ne nadarmo proto například i zákon o obcích zmiňuje v § 2 odst. 1 a 2 obec jako „veřejnoprávní korporaci pečující o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů“. Byť je tedy neplatná smlouva o prodeji obecního majetku soukromoprávním vztahem, je pro plně demokratický chod samospráv životně důležité do něj ingerovat právo

³⁵ Sládeček V., Mikule V., Syllová J., Ústava České republiky komentář, 1. vydání, C.H.BECK, 2007, str. 64.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009.

³⁷ Právní úprava dispozic obecním majetkem podle zákona o obcích – komentář právní úpravy podle publikované judikatury a výkladové praxe ministerstva vnitra, Odbor dozoru a kontroly veřejné správy MV ČR, 23.8.2010: Ministerstvo vnitra „může prověřit, zda byl řádně schválen a zveřejněn záměr a zda obsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Ministerstvo vnitra však není oprávněno zkoumat majetkoprávní dispozici, tj. obsah uzavřené smlouvy. Ministerstvo vnitra proto není oprávněno posuzovat splnění podmínek daných § 38 a § 39 odst. 2 zákona o obcích, tedy hospodárnost nakládání s majetkem ani cenu, za níž je majetková dispozice realizována, neboť obě tyto skutečnosti spadají do přezkoumání hospodaření (viz výše citovaná ustanovení zákona č. 420/2004 Sb.).“ Zmíněná ustanovení zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků sice zahrnují jako předmět přezkumu „nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního samosprávného celku, avšak tento přezkum vykonává buď příslušný krajský úřad, nebo (podle volby obce) auditori. V případě města Chebu však audit potvrzující nehospodárné nakládání s majetkem nestanovil žádné sankce a krajský úřad předal automaticky věc právě ministerstvu vnitra.

veřejné. Jedná se totiž o veřejný majetek veřejnoprávní korporace, který je explicitně spravován za účelem potřeb svých občanů.

Občanovi coby součásti takového celku je díky výkladům současných zákonů soudními instancemi upíráno právo napadat svými volenými zástupci vědomě činěné nebo minimálně vědomě nenapravené protiprávní kroky, které objektivně působí proti potřebám občanů celku. Tento stav odporuje preambulí Ústavy předpokládané aktivní „zodpovědnosti vůči celku“.

Judikatura Nejvyššího soudu sice deklaruje, že „občané obce jsou oprávněni hájit zájmy obce a mají nepochybně zájem žít v obci, která má zdravé a silné ekonomické zázemí, které jí umožňuje zabezpečovat pro občany služby veřejného zájmu, avšak prosazování takových zájmů nelze činit prostřednictvím civilního soudního řízení,³⁸ a odkazuje na obvykle nefunkční kontrolní orgány obce, praxí v takových případech netolerovaný státní dozor a obecnou kontrolu občanů spočívající v zákoně č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.

Proti tomuto stanovisku však jde judikatura Ústavního soudu a její nahlížení na samosprávu jako formu péče o záležitosti občanů, která je nezávislá, a zároveň „pod státním dohledem právnosti jejich rozhodnutí (prováděným soudy).“³⁹ Jestliže pak Nejvyšší soud zdůrazňuje, že faktor limitovanosti takového soudního (právního) přezkumu je posílen i tím, že soud může posoudit jen zákonnost postupu obce, nikoli však „takový postup z hlediska účelnosti či hospodárnosti,⁴⁰ nelze nepoukázat právě na smysl zákonné regulace při hospodaření s veřejným majetkem obcí nebo krajů. Jak ostatně vyplývá z důvodových zpráv k zákonům o územních samosprávách, z jejich komentářů a z komentářů k Ústavě, ale i z prostého teleologického výkladu, celý smysl této zákonné úpravy spočívá právě v ochraně před neúčelným a nehospodárným nakládáním s veřejným majetkem.

Dnes tedy neexistuje žádný státem zaručený nápravný mechanismus. Jednoznačně je tak potlačována zásada občanské společnosti a ve svém důsledku se bortí samotný smysl práva na samosprávu. Soudy tolerované a žádným mechanismem nenapravitelné protiprávní stavy jdou totiž prokazatelně proti potřebám občanů, kvůli nimž ústavodárce samosprávné celky zřídil, proti elementárním principům právního státu.

Z ústavněprávního hlediska se proto jeví jako žádoucí, aby soudní moc začala respektovat dostatečnou ingerenci veřejného práva do soukromoprávních úkonů územních

³⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009.

³⁹ Ústavní soud, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.

⁴⁰ Viz poznámka č. 38.

samosprávných celků coby veřejnoprávních korporací a uznala aktivní věcnou legitimaci jejich občanů.

10. Závěr

Na základě výše popsaných skutečností z praxe, z judikatury a z předložených analýz jsem se pokusil zhodnotit mnohými občany územních samosprávných celků nárokované právo na domáhání se neplatnosti smluv týkajících se veřejného majetku. S ohledem na zamýšlené navázání na téma v diplomové práci vnímám prostor pro další podtémata, jakými jsou např. širší analýza nemožnosti kontroly státních orgánů (NKÚ, veřejný žalobce, ministerstvo vnitra), porovnání stávajícího českého stavu s právy občanů samospráv v zahraničí (Rakousko, Německo), otázka lhůt při relativní a absolutní neplatnosti nebo práva občanů ve vztahu k jejich povinnostem vůči samosprávným celkům (např. možnost určování výše daně z nemovitosti obecním zastupitelstvem).

Nápravy se za stávajícího stavu mohou domáhat jen účastníci smlouvy, kteří ve většině případů zákon porušili úmyslně, aby získali výhodu spočívající ve výhodnějších podmínkách tím, že co nejvíce sníží informovanost. Pouze ve výjimečných případech se nápravy může dovolávat neúspěšný potenciální zájemce.

Jiná situace je při současném výkladu práva i při flagrantním porušení zákona o obcích. Pokud například zastupitelstvo prodá nemovitost bez řádného či žádného zveřejnění, navíc i výrazně pod cenou obvyklou, neexistuje podle současného výkladu práva žádný institut, který by mohl usilovat o nápravu. Jen teoreticky v případě nezveřejnění by totiž mohl existovat potencionální zájemce, který by prokázal, že měl o danou nemovitost zájem. Nelze očekávat, že by některý z účastníků smlouvy využil svou přiznanou aktivní žalobní legitimaci a pokusil se smlouvu sám zrušit. Takové případy existují pouze v teoretické rovině, příklady z praxe ukazují zcela opačnou realitu. Zastupitelstva obcí chrání svá rozhodnutí a nereagují na žádné podněty občanů obce ani na doporučující stanoviska dozorujícího orgánu – Ministerstva vnitra.

Je zřejmé, že zmíněné právní úpravy a jejich právní výklady jsou zcela nedostatečné a vedou k tomu, že s majetkem obce je nakládáno často protizákonně, v podstatě bez jakékoliv možnosti sankcionovat takovéto jednání. Naskýtá se pak otázka, proč by k takovému porušování zákona nedocházelo, když aktéři riskují pouze to, že zamýšlený obchod „nemusí vyjít“. Pokud se transakce uskuteční, pak neexistuje nápravný mechanismus, a to přesto, že úkon z právního pohledu nikdy nenastal. Soudy vychází z názoru, že zrušení neplatnosti by

nemělo pro řadového občana, který se neplatnosti domáhá, příznivý dopad. Ve většině případů není přitom jasné, z čeho tak dovozuje, pomineme-li výše uvedené obecné proklamace o absurdnosti názoru nižších instancí a „pofidérnosti“ konstrukce podobných žalob.

Současný výklad práva na jedné straně zařazuje kupní smlouvy o převodu majetku z obce či kraje pod výhradně soukromoprávní režim, na druhé straně však přiznává nekontrolovatelnou moc orgánu, který, bez ohledu na zájem svých volitelů, neomezeně po 4 roky snižuje hodnotu jejich majetku flagrantním porušováním zákona, proti němuž fakticky neexistuje žádný mechanismus kontrolní či nápravný.

Soudy pak odmítají přiznat aktivní žalobní legitimaci občanovi územní samosprávy, aniž řeší, kdo takovou legitimací disponuje. Důsledkem je podpora korupčního prostředí a stále rostoucí bezmoc řadových občanů i při hrubých porušení zákona vedoucí k absolutní neplatnosti těchto úkonů.

Nelze souhlasit s náhledem většiny soudů, že právní úkony učiněné obcí nebo krajem mají výlučně soukromoprávní charakter. I kdyby tomu tak ale bylo, z logiky věci ve prospěch občanů těchto celků při určovacích žalobách na neplatnost takových úkonů naléhavý právní zájem svědčil.

Takové právo občanů však lze dovodit z Ústavy ČR, neboť v souladu s ústavními principy spatřuji ingerenci veřejnoprávních nároků občanů do soukromoprávních úkonů jako nutnou. Smyslem samotného práva na samosprávu je totiž jednoznačné posílení práv občanů, (tj. osobního základu samosprávy) na určitém specifickém území (tzv. územní základ), na rozdíl od vztahu občana a státu jako celku, který jako svrchovaný suverénní celek disponuje řadou nezávislých kontrolních orgánů a na vrcholné úrovni navíc i podstatně vyspělejší strukturou občanské (popř. mediální) kontroly. Uvedený výklad Nejvyššího soudu proto považuji za ústavně nekonformní.

Právní řád a ústavní pořádek České republiky tedy dle mého názoru dává možnost soudům přiznávat aktivní věcnou legitimaci a naléhavý právní zájem občanům obcí nebo krajů u neplatných smluv nakládajících s veřejným majetkem. Potvrzují to rovněž opakující se rozsudky nižších soudních instancí. Přesto vnímám posílení takové možnosti formou výslovného zakotvení v zákoně jako žádoucí a nezbytné.

Přehled použité literatury a jiných dokumentů:

Dupláková D., Analýza práva občanů domáhat se neplatnosti převodu majetku obce na Slovensku, Parlamentní institut, únor 2011

Důvodová zpráva k návrhu zákona o obcích z 15.11.1999, Vláda ČR, pramen: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, tisk 422/0

Eliáš K. a kol., Občanský zákoník, Velký akademický komentář, 1. Svazek, Linde Praha, 2008

Holub M. a kol., Občanský zákoník, Komentář, 1. svazek, Linde Praha, 2002

Koudelka Z., Ondruš R., Průcha P., Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář, 4. vydání, Linde Praha, 2009

Pavlíček V., Hřebejk J., Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 1. Díl, Linde Praha, 1998

Právní úprava dispozic obecním majetkem podle zákona o obcích – komentář právní úpravy podle publikované judikatury a výkladové praxe ministerstva vnitra, Odbor dozoru a kontroly veřejné správy MV ČR, 23.8.2010

Sládeček V., Mikule V., Syllová J., Ústava České republiky komentář, 1. vydání, C.H.BECK, 2007

Stanovisko Transparency International – Česká republika, o.p.s. k novele zákonů o územních samosprávných celcích, Praha, 14.2.2011

Zpravodajský server iHned.cz, článek „Koalice dohodla protikorupční strategii, sporné body ale visí ve vzduchu“, 5.1.2011

Přehled použité judikatury:

Ústavní soud ČR, sp. zn.: Pl. ÚS 5/93

Nejvyšší soud ČR, sp. zn.: 2 Cdon 1659/97, 22 Cdo 1701/99, 20 Cdo 1866/2000, 28 Cdo 2081/2004, 28 Cdo 575/2006, 30 Cdo 2509/2006, 28 Cdo 4813/2007, 28 Cdo 3297/2008, 28 Cdo 4365/2009

Krajský soud v Plzni, sp. zn.: 15 Co 308/2005

Krajský soud v Českých Budějovicích, sp. zn.: 15 Co 132/2005