



Hospodárnost a účelnost využití majetku územně samosprávného celku a jejich zákonná úprava

Úvod

Tato stať se zabývá tématem hospodárnosti a efektivnosti při nakládání s majetkem územně samosprávných celků (dále jen „územní celek“). Soustředí se zejména na otázky, jaké povinnosti má územní celek při nakládání se svým majetkem a jaké sankce jsou zákonem stanoveny za porušení těchto povinností. Nebude opomenuta ani otázka, zda jsou tyto zákonné sankce dostatečně účinné při ochraně veřejného majetku.

Územní celky nezdůvodně čini právní úkony, které jsou pro ně nevýhodné, avšak jsou těmito právními úkony zpravidla nevyhnutelně vázány, neboť zdaleka ne každé porušení pravidel při nakládání s majetkem územního celku je stíženo sankcí neplatnosti dotčeného právního úkonu. A i když už třeba je právní úkon podle zákona neplatný, nemají osoby zainteresované na zachování "svého" veřejného majetku (zejména občané územního celku) žádnou možnost neplatnost právního úkonu prosadit ve smyslu toho, aby na ni byl smluvními stranami brán zřetel, tedy aby ustala realizace účelu učiněného neplatného právního úkonu (zpravidla smlouvy), a jsou zcela odkázáni na politickou vůli představitelů územního celku neplatnost právního úkonu neignorovat, popř. se u příslušného státního orgánu domáhat jejího určení¹.

1. Pojem územního celku

Územní celek je územním společenstvím občanů, jež má právo na samosprávu. Územní celek je veřejnoprávní korporací, která může mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu². Je tedy právnickou osobou, která je způsobilá k právům a povinnostem, tj. může mít práva a také povinnosti a může vystupovat v soukromoprávních vztazích. Zároveň územní celek vykonává místní samosprávu a zpravidla také v přenesené působnosti státní správu - tedy vystupuje jako orgán veřejné moci a v mezích zákona je oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Důležitým aspektem existence a činnosti územního celku je to, že je živěn prostřednictvím veřejných financí a s veřejnými financemi hospodaří. Nastane-li tedy úbytek k tíži majetku územního celku, je tím zatížen místní veřejný rozpočet, a tedy daňoví poplatníci. K ochraně veřejného zájmu na zachování veřejného majetku proto zákon územním celkům ukládá řadu povinností k zamezení tomu, aby takový úbytek nastal. Územní celek tak sice při zachování ústavou zakotveného práva na samosprávu může svobodně činit navenek právní úkony, je v tom však omezen některými zákonnými pravidly.

¹ Pokud ten který státní orgán nepřihlídně k neplatnosti právního úkonu z úřední povinnosti.

² článek 100 odst. 1 a článek 101 odst. 3 Ústavy

2. Povinnosti územního celku při nakládání s jeho majetkem

Zákon stanovuje vícero zásad nakládání s majetkem územního celku.

2.1 Zásada péče řádného hospodáře

Na prvním místě je zákonem stanovena zásada, že majetek územního celku musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti a že územní celek je povinen pečovat o zachování a rozvoj svého majetku³. Jedná se o nejobecnější, abstraktní zásady hospodaření, vztahující se jak na právní úkony, jejichž předmětem je majetek územního celku, tak na faktické nakládání s ním.

2.2 Zákaz ručení

Územní celek nesmí ručit za závazky fyzických a právnických osob. Jedná se o kategorický zákaz, ze kterého zákon vyjímá pouze některé kategorie osob.

2.3 Povinnost zveřejnit záměr

Územní celek je povinen zveřejnit záměr učinit zákonem vyjmenované právní úkony. Tak záměr územního celku prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku musí územní celek zveřejnit po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky⁴.

2.4 Cena za úplatný převod

Zákon rovněž omezuje smluvní volnost mezi územním celkem a druhým účastníkem právního úkonu tím, že stanoví, že při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem, přičemž odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.

2.5 Schválení zastupitelstvem

Zákon v neposlední řadě vyžaduje k některým právním úkonům jejich schválení zastupitelstvem územního celku⁵.

3. Sankce za porušení povinností územního celku při hospodaření s jeho majetkem

Zákon připouští jedinou sankci za porušení některých zákonných povinností územního celku, uvedených sub 2, a to sankci neplatnosti právního úkonu. Pojem neplatnosti právního úkonu pro rozpor se zákonem je třeba blíže osvětlit.

3.1 Obecně o neplatnosti právního úkonu pro rozpor se zákonem

³ § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 17 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 35 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hl. města Praze, ve znění pozdějších předpisů

⁴ Výjimky z právních úkonů stanoví § 39 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., § 18 odst. 3 a 4 zákona č. 129/2000 Sb. a § 36 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb.

⁵ § 85 zákona č. 128/2000 Sb., § 36 zákona č. 129/2000 Sb. a § 59 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb.

Podle § 39 občanského zákoníku je neplatným právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přičí dobrým mravům. Ve světle soudobé judikatury⁶ je však třeba vykládat ustanovení o neplatnosti právního úkonu restriktivně v tom smyslu, že bez dalšího ne každý rozpor se zákonem zakládá neplatnost právního úkonu⁷. Tak zejména Ústavní soud vyslovil zásadu, že "...Závěr, že určitý právní úkon je neplatný pro rozpor se zákonem nebo proto, že zákon obchází, se musí opírat o rozumný výklad dotčeného zákonného ustanovení. Nelze vystačit pouze s gramatickým výkladem. Významnou roli zde hraje především výklad teleologický⁸. Je proto nutné se vždy ptát po účelu zákonného příkazu či zákazu. V soukromoprávní sféře ne každý rozpor se zákonem má za následek absolutní neplatnost právního úkonu. Smyslem ochrany legality v soukromoprávní sféře není jen ochrana zájmů státu, ale především ochrana smluvních vztahů podle zásady *pacta sunt servanda* (smlouvy se mají dodržovat). V soukromoprávní sféře platí zásada, že co není zakázáno, je dovoleno. Proto každý zásah do této sféry je třeba vnímat jako omezení lidské svobody, a proto je nutno vykládat ustanovení o neplatnosti právních úkonů pro rozpor se zákonem restriktivně a nikoli extenzivně..."⁹. Otázku neplatnosti právního úkonu pro rozpor se zákonem v minulosti argumentačně rozvíjel taktéž Nejvyšší soud, a to obdobným směrem jako Ústavní soud - s vyzdvížením postulátu smluvní svobody a ochrany účastníků smluvních vztahů¹⁰. Ve světle rozhodnutí Nejvyššího soudu je však zároveň požadavek ochrany účastníků smluvních vztahů nerozlučně spjat s jejich dobrou vírou. Nejvyšší soud v této souvislosti opakovaně dospěl k závěru, že neplatnost právního úkonu je založena též v případech, kdy v jeho souvislosti dochází k jednání, které se přičí dobrým mravům (popř. zásadám poctivého obchodního styku) nebo pro které byla osoba, jež právní úkon činí, uznána pravomocným rozsudkem vinnou ze spáchání trestného činu¹¹. O takové případy půjde kupříkladu zejména při uzavírání tzv. lichevních smluv, tedy takových smluv, které smluvní strana uzavře, zneužívajíc něčí nezkušenosti, tísně nebo rozumové slabosti nebo něčího rozrušení, přičemž dá sobě nebo jinému poskytnout nebo slíbit plnění, jehož hodnota je k hodnotě vzájemného plnění v hrubém nepoměru¹². Samotná skutečnost, že je dán hrubý nepoměr mezi vzájemnými plněními totiž podle současné právní úpravy neplatnost právního úkonu nezakládá¹³ - rozpor právního úkonu, který vykazuje nepoměr mezi vzájemnými plněními, se zákonem, je nastolen až v důsledku souvisejícího protiprávního jednání (zejména např. přijetí úplatku) osoby, která tento právní úkon činí.

Lze tak zobecnit, že neplatným pro rozpor se zákonem bude vždy též právní úkon, který je sice svým obsahem sám o sobě právně nezávadný, jenž však byl učiněn na podkladě jednání přičícího se dobrým mravům, popř. naplňujícího skutkovou podstatu trestného činu¹⁴, a to bez ohledu na to, zda se takového jednání dopustil pouze jeden z účastníků daného právního úkonu nebo všichni jeho účastníci¹⁵. Výjimkou, kdy neplatnost právního

⁶ jež víceméně přejímá stanoviska předválečné civilněprávní nauky, svázané s živoucí existencí obecného občanského zákoníku z roku 1811

⁷ viz článek JUDr. Petra Čecha, LL.M. "Ještě k neplatnosti pro rozpor se zákonem", Právní fórum 03/2009, ASPI, a.s.

⁸ účelový

⁹ náleží Ústavního soudu ze dne 11. května 2005, sp.zn. II. ÚS 87/04

¹⁰ viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. října 2001, sp.zn. 28 Cdo 1632/2001 a ze dne 23. prosince 2004, sp.zn. 28 Cdo 440/2004

¹¹ viz např. judikatura NS, Právní rozhledy č.11/2000 nebo rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. května 2007, sp.zn. 30 Cdo 2705/2006

¹² rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. dubna 23, sp.zn. 22 Cdo 1993/2001

¹³ na rozdíl od obecného občanského zákoníku z roku 1811

¹⁴ přičemž o vině za trestný čin může soud rozhodnout toliko v rámci trestního řízení

¹⁵ Od výše popsaných případů je třeba odlišit případ, kdy samotný obsah právního úkonu zakládá rozpor s dobrými mravy - na tento případ občanský zákoník ovšem výslovně v § 39 pamatuje.

úkonu nenastane, pak bude pouze případ, kdy by neplatnost právního úkonu měla mít za následek další dodatečné poškození toho účastníka, který se v souvislosti s ním žádného protiprávního jednání nedopustil a svědčí mu dobrá víra.

Je-li právní úkon neplatný pro rozpor se zákonem, jde o tzv. neplatnost absolutní, tedy se na právní úkon hledí, jako by nebyl učiněn, neboť je neplatný od samého počátku. Absolutní neplatnosti se není třeba dovolávat, neboť k ní je přihlíženo z úřední povinnosti¹⁶.

3.2 Neplatnost právního úkonu územního celku pro rozpor se zákonem

V následujících odstavcích si vytvoříme porovnání jednotlivých, sub 2 popsaných zákonných zásad hospodaření územního celku a důsledků jejich porušení

3.2.1 Porušení obecné zásady péče řádného hospodáře

Zde se jedná právě o případ, kdy právní úkon, jenž byl územním celkem učiněn v rozporu se zásadami sub 2.1, nebude z pohledu ustálené rozhodovací praxe neplatným pro samotný svůj obsah, avšak jeho neplatnost může vycházet z okolností, za kterých byl učiněn. Tak bude neplatným kupříkladu právní úkon, jenž byl učiněn jménem obce jejím starostou ve shodném úmyslu s druhým účastníkem právního úkonu obohatit sebe a poškodit obec¹⁷. V rámci případného dokazování však zpravidla bude obtížné prokázat, že pro obec nevýhodný právní úkon byl učiněn s tímto shodným úmyslem obou stran právního úkonu a ne např. pouze z neznalosti nebo nezkušenosti starosty obce.

3.2.2 Porušení zákazu ručení

Zde zákon výslovně stanoví, že porušení tohoto zákazu činí právní úkon od počátku neplatným.

3.2.3 Nezveřejnění záměru

Tak i zde zákon výslovně stanoví, že pro nezveřejnění záměru (bylo-li zveřejnění podle zákona povinné) je právní úkon od počátku neplatný. Neplatnost právního úkonu však nezpůsobuje toliko nezveřejnění záměru vůbec, nýbrž i některé jeho zásadní vady, které mají za následek, že účel zveřejnění je popřen¹⁸. Takovou zásadní vadou bude kupříkladu zejména neurčitě označení předmětné nemovitosti nebo její následné zcizení v rozporu s obsahem již zveřejněného záměru¹⁹.

3.2.4 Cena nižší než cena v místě a čase obvyklá

Zásada přiměřenosti ceny za úplatný převod majetku územního celku je konkretizací obecné zásady uvedené sub 2.1, přičemž pro její porušení v plném rozsahu platí řečené sub 3.2.1. Otázkou je, zda je neplatným právní úkon, při němž byla sjednána cena nižší než v místě a čase obvyklá, přičemž taková výše sjednané ceny byla vzhledem ke všem okolnostem opodstatněna, avšak nedošlo žádnou formou k jejímu zdůvodnění²⁰. Dommníváme se s ohledem na ustálenou rozhodovací praxi soudů, že pouhý nedostatek odů-

¹⁶ Tím není vyloučeno, že může být dán naléhavý právní zájem na jejím výslovném určení soudním rozhodnutím – viz níže.

¹⁷ k tomu analogicky rozsudek Nejvyššího soudu z 21. srpna 2000, sp.zn. 22 Cdo 871/2000

¹⁸ viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. října 2004, sp.zn. 28 Cdo 1684/2004

¹⁹ Záměr může obsahovat rovněž účel, pro jaký má být nemovitost nabyvatelem využita, přičemž z hlediska splnění povinnosti územního celku zveřejnit záměr musí být reflektován rovněž tak obsahem učiněného právního úkonu – viz např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočka Tábor ze dne 29. března 2007, sp.zn. 15 Co 21/2007.

²⁰ § 39 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., § 18 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb. a § 36 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb.

vodnění nižší ceny (jehož náležitosti nejsou zákonem nijak předepsány) neplatnost právního úkonu způsobit nemůže.

3.2.5 Neschválení zastupitelstvem

Zde zákon výslovně stanoví, že právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné.

4. Možnosti dovolat se sankce za porušení povinností územního celku při hospodaření s jeho majetkem

Jak bylo řečeno výše, je neplatnost právního úkonu pro rozpor se zákonem neplatností absolutní, což znamená, že se na takto neplatný právní úkon hledí, jako by nebyl učiněn a k jeho neplatnosti je přihlíženo vždy z úřední povinnosti. V praxi jsou však právě občané měst a obcí nezřídkou nuceni bezmocně přihlížet realizaci právního úkonu, kterým je jejich obec poškozena a který ve skutečnosti stíhá absolutní neplatnost pro některý z důvodů uvedených výše. Žádný orgán veřejné správy ani soud přitom sám od sebe nevystoupí a neprohlásí takový právní úkon za neplatný, natož aby jeho realizaci jakkoli zabránil. Že je třeba přihlídnout k absolutní neplatnosti právního úkonu z úřední povinnosti, znamená pouze to, že si o případné neplatnosti právního úkonu učiní úsudek soud nebo jiný orgán v rámci jakéhokoli u něho probíhajícího řízení, avšak vyvolání řízení, v němž by meritem věci bylo právě vyslovení neplatnosti právního úkonu, je za současného pojetí aktivní žalobní legitimace velmi obtížné, ne-li prakticky nemožné.

Podle § 80 písm. c) občanského soudního řádu se lze ovšem přímo žalobou domáhat určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není, je-li na tom naléhavý právní zájem. Existence naléhavého právního zájmu však přitom tvoří nutnou, neopominutelnou (byť ne jedinou) podmínku toho, aby žalobě o určení mohlo být vyhověno. Žalobce tedy, chce-li být ve sporu úspěšný, musí vedle samotného obsahu určení, jehož se domáhá, unést břemeno tvrzení a břemeno důkazní taktéž ohledně toho, zda je na jeho straně dán naléhavý právní zájem na takovém určení. Jde-li o určení neplatnosti právního úkonu územního celku, jímž územní celek způsobem, který je v rozporu se zákonem, nakládá s veřejným majetkem, stojí pak za zamyšlením otázka, zda je či není dán naléhavý právní zájem na určení neplatnosti takového právního úkonu na straně osob, kteří se prostřednictvím placení daní přímo podílejí na skladbě příjmů do rozpočtu tohoto územního celku – tedy zejména jeho občanů.

K otázce naléhavého právního zájmu, a to i ve vztahu k žalobám o určení neplatnosti právních úkonů územních celků, existuje bohaté množství judikatury. Tak zejména Nejvyšší soud dovodil, 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, nýbrž i ten, jehož právní postavení by vyhověním žalobě mohlo být příznivě dotčeno²¹. Nejvyšší soud v minulosti již několikrát řešil otázku existence naléhavého právního zájmu v případě nezveřejnění záměru obce prodat nemovitý majetek a vyřešil ji tak, že uznal existenci naléhavého právního zájmu u osob, z jejichž tvrzení vyplývá, že na základě pochybení ze strany obce jim byla buď vůbec odňata možnost účastnit se zákonem předvídaného nabídkového řízení v důsledku nezveřejnění záměru podle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. nebo jim tato možnost byla dodatečně zmařena chybným postupem obce po jeho zveřejnění (např. nedodržením lhůty pro předložení nabídek)²². V současné době však Nej-

²¹ viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. února 2007, sp.zn. 30 Cdo 2509/2006

²² viz tentýž rozsudek jako v předchozí poznámce nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. července 2004, sp.zn. 28

vyšší soud bohužel ustupuje od dosavadního "velkorysého" pojetí žalobní legitimace ohledně určovacích žalob týkajících se právních úkonů územního celku, když po mnohaletém sporu v kauze prodejny Lidl v Táboře zrušil v řízení o dovolání všechny dosavadní pozitivní rozsudky soudů nižších stupňů a věc vrátil Okresnímu soudu v Táboře k novému projednání a rozhodnutí za současného vyslovení závazného právního názoru, že v případě žalobce, který tvrdil své vyřazení ze soutěže v důsledku dodatečné změny účelu prodeje předmětných nemovitostí až po zveřejnění záměru, žalobní legitimace dána není²³. Otázka, je-li za současné právní úpravy možné dovodit existenci naléhavého právního zájmu zejména občana územního celku, který svůj naléhavý právní zájem na určení neplatnosti právního úkonu bude odůvodňovat tím, že svou ekonomickou aktivitou přispívá do místního rozpočtu, a který se cítí být poškozen tím, že s jeho penězi, kterými do rozpočtu daného územního celku přispívá, je nakládáno nehospodárně (např. prodejem za nepřiměřeně nízkou cenu), přičemž právní úkon, jímž takto bylo s "jeho" majetkem nehospodárně naloženo, je podle zákona neplatný, se tedy pomalu stává uzavřenou a nezbyvá, než se buď pokusit navzdory nepříznivému trendu v soudní judikatuře touto oblastí dále prokrestit cestu²⁴, popř. ještě lépe usilovat o zásadní změnu legislativy, jež by usnadnila přístup občanů územních celků k soudní ochraně jejich práva na hospodárné nakládání s veřejnými financemi. Nelze totiž spoléhat na to, že se jménem územního celku budou domáhat určení neplatnosti jeho právního úkonu ti, kdo jsou sami na jeho učinění vinni (dovodit naléhavý právní zájem u územního celku v pozici žalobce na určení neplatnosti jím učiněného právního úkonu by přitom bylo vždy nepoměrně snadnější než u žalobce – třetí osoby).

5. Závěr

Lze shrnout, že současná zákonná úprava zásad hospodaření s majetkem územního celku a možností zjednat nápravu v případě jejich porušení se jeví z pohledu mnoha komunálních aktivistů a opozičních členů zastupitelstva nedostatečnou a neschopnou veřejný majetek účinně bránit proti jeho úmyslnému zmenšování. Občanské sdružení Oživení proto vypracovalo návrh změny zákonů o obecním a krajském zřízení, jehož následné prosazení ke schválení poslanci a senátory Parlamentu České republiky by mohlo napomoci k tomu, aby majetek územních celků byl lépe chráněn proti nedbalému nebo zlovolnému nakládání.

Navrhovaná novela obsahuje zejména tyto body:

- právní úkony územního celku vedoucí ke zcizení, pronájmu nebo výpůjčce nemovitého majetku územního celku budou moci být činěny výhradně na základě obchodní veřejné soutěže, kde závazným kritériem pro hodnocení nabídek bude vždy, nejde-li o darování, nejvyšší nabídková cena; namísto prodeje na základě proběhnuvší obchodní veřejné soutěže bude též možné prodat nemovitý majetek ve veřejné dražbě podle zvláštního právního předpisu,

Cdo 2453/2003

²³ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. února 2009, sp.zn. 28 Cdo 4813/2007

²⁴ Jistou teoretickou alternativní možností představuje intervence u státního zastupitelství, aby ono podalo příslušnou žalobu na určení neplatnosti právního úkonu ve smyslu § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů. Otázka, zda státnímu zastupitelství svědčí ve smyslu § 42 zákona č. 283/1993 Sb. oprávnění podat žalobu na neplatnost nehospodárného právního úkonu územního celku, který je neplatný z důvodu souvisejícího jednání zakládajícího rozpor s dobrými mravy, však též zůstává z pohledu praxe otázkou nezodpovězenou. K oprávněnosti státního zastupitelství podat tuto žalobu v případě nezveřejnění záměru – viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2001, sp.zn. 20 Cdo 899/99.

- výslovné zakotvení neplatnosti právního úkonu, kterým byl při úplatném převodu movitý majetek územního celku zcizen za cenu, která je nižší než cena v daném místě a čase obvyklá (s výhradou existence veřejného zájmu),
- stanovení zákonné žalobní legitimace pro občany územního celku, právnické osoby, které mají na jeho území sídlo, jakož i majitele nemovitostí, nacházejících se na jeho území a cizí státní příslušníky s trvalým pobytem v jeho obvodu v případech pochybení územního celku při nakládání s movitým a nemovitým majetkem a obrácení důkazního břemene k tíži územního celku.

Věříme, že se v budoucnu podaří prosadit takové potřebné změny v legislativě, které spolu s aktivní účastí veřejnosti na správě svého veřejného majetku povedou k zamezení častých nekalých praktik, jichž se ke škodě územního celku dopouštějí ti, kteří jej mají řádně spravovat.

Oživení, o.s.
duben 2010

Zpracování této analýzy finančně podpořily Nadace Open Society Fund Praha a Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe. Donoři nenesou odpovědnost za obsah této analýzy.



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe