

28 Cdo 3297/2008

**Je zřejmé, že obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Zásady průhlednosti a účelnosti nakládání s majetkem se však hrotí při představě, že záměr obce prodloužit nájemní smlouvu (jejímž nepřímým předmětem je navíc nemovitost sloužící veřejným potřebám) není třeba zveřejňovat, není třeba s ní seznámit občany obce běžně takovou nemovitost využívající či že není dána možnost jiným subjektům předkládat jiné (výhodnější) nabídky.**

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší soud

rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Rakovského a soudců JUDr. Ludvíka Davida, CSc., a JUDr. Jana Eliáše, Ph.D., ve věci žalobce m. F. L., zastoupeného advokátem, proti žalované d. W. s. r. o., zastoupené advokátem, o vyklizení nemovitosti, vedené u Okresního soudu v Chebu pod sp. zn. 11 C 82/2007, o dovolání žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 4. 2008, č. j. 14 Co 30/2008- 60, takto:

**Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 4. 2008, č. j. 14 Co 30/2007-60, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.**

### Odůvodnění:

Soud prvního stupně v rozsudku ze dne 21. 11. 2007, č. j. 11 C 82/2007-34 uložil žalované povinnost vyklidit parkoviště blíže identifikované v témže rozhodnutí. Soud dospěl k závěru, že dodatky k nájemní smlouvě uzavřené mezi účastníky řízení původně na dobu 10 let dne 7. 12. 1996 prodlužující dobu nájmu parkoviště nejprve o 5 let (dodatek ze dne 5. 3. 1997) a následně ještě o další rok (dodatek ze dne 23. 9. 2004) jsou absolutně neplatné pro obcházení § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění účinném do 12. 11. 2000 (dále jen "zákon č. 367/1990 Sb.") a § 39 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon č. 128/1990 Sb."), neboť záměr uzavřít tyto dodatky nebyl zveřejněn.

Odvolací soud k odvolání žalované změnil rozsudek soudu prvního stupně tak, že žalobu zamítl. Soud prvního stupně správně zjistil skutkový stav věci, avšak odvolací soud se netotožnil s jeho právní interpretací citovaných ustanovení zákona č. 367/1990 Sb. a zákona č. 128/2000 Sb. Z těchto ustanovení totiž podle názoru odvolacího soudu nevyplývá povinnost obce seznamovat občany s obsahem konkrétní nájemní smlouvy, tedy ani s tím, že má v úmyslu prodloužit dobu trvání nájmu nemovitosti, jak tomu bylo v souzeném případě. Po té, co obec seznámí občany se záměrem nakládání majetkem obce a umožní jim se k tomuto záměru vyjádřit a předložit své nabídky, je již věcí příslušného orgánu obce, jak dále bude zveřejněný zájem realizován. Odvolací soud tak měl za to, že oba dodatky k dotčené nájemní smlouvě jsou platnými právními úkony, jimiž došlo k prodloužení původně dohodnuté doby trvání nájemního vztahu do

1. 3. 2012. Nájemní poměr žalovaného k nemovitosti trvá, a proto se žalobce nemůže úspěšně domáhat ochrany svého vlastnického práva podle § 126 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "obč. zák.").

Proti tomuto rozsudku podal žalobce dovolání, jehož přípustnost dovozuje obecně z § 237 odst. 1 písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "o. s. ř.") a pokládá jej za důvodné, neboť odvolací soud měl napadené rozhodnutí založit na nesprávném právním posouzení věci.

Dovolatel nepochybně skutkový základ rozhodnutí, k němuž oba soudy dospěly a jenž byl ostatně mezi účastníky nesporný. Svě dovolání zakládá na posouzení právní otázky, zda je třeba "zveřejnit záměr obce s nakládáním svého majetku, pokud dochází ke změně původně zveřejněným záměrem nepředvídané". Požadavek zakotvený v citovaných ustanovení zákona č. 367/1990 Sb. a zákona č. 128/1990 Sb. sleduje racionální cíl, jímž je umožnění občanům zúčastnit se nabídkového řízení o nájmu obecního majetku. Okolnost, že záměr obce pronajmout majetek nebyl zveřejněn vůbec, umožňuje zpochybnit platnost smlouvy všem potencionálním zájemcům o nájem nemovitého majetku, kteří se pro porušení povinnosti podle citovaného ustanovení o tomto záměru ani nedozvěděli, ale i účastníků smlouvy. Není rozumného důvodu zákonem sledovaný cíl obcházet způsobem uzavírání dodatků po uzavření nájemní smlouvy. Opačný výklad by vedl k situaci, kdy by dodatky k nájemní smlouvě nebylo možno napadat. Právní názor krajského soudu by bylo možno přijmout pouze v případě, pokud by před uzavřením smlouvy zveřejněný záměr obsahoval možnost dalšího prodloužení doby nájmu. Orgány obce jsou povinny vždy

naplňovat zájmy a potřeby právě svých občanů ve smyslu zákona o obcích. Jestliže má obec záměr změnit podstatnou náležitost smlouvy, může tak učinit, jen když respektuje zájem občanů města na plnění daného smyslu zákona. Je namístě dát přednost takovému výkladu zákona, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost. Z tohoto důvodu žalobce navrhuje, aby Nejvyšší soud rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

K dovolání se vyjádřila žalovaná s tím, že dovolání žalobce považuje za nedůvodné a neztotožňuje se s jeho tvrzením o absolutní neplatnosti dodatku k nájemní smlouvě. I žalobce konstatoval, že citovaná zákonná ustanovení neukládají povinnost obci zveřejnit záměr ke sjednání dodatku k majetkoprávnímu úkonu. Výklad podávaný žalobcem je způsobilý přivodit právní povinnosti nad rámec zákonných ustanovení. Dohoda stran o změně závazku nemá za následek zánik původního závazkového právního vztahu. V daném případě se tedy nezměnil právní důvod vzniku závazku. Odvolací soud tak zaujal správný právní názor a žalovaná navrhla, aby Nejvyšší soud dovolání žalobce zamítl.

Jak zjistil Nejvyšší soud jakožto soud dovolací (§ 10a o. s. ř.), dovolání bylo podáno řádně a včas, osobou k tomu oprávněnou, řádně zastoupenou podle § 241 odst. 1 o. s. ř. Lze se proto zabývat jeho přípustností.

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

V daném případě je dovolání přípustné podle § 237 odst. 1 písm. a) o. s. ř., neboť směřuje proti rozsudku odvolacího soudu, jímž bylo změněno rozhodnutí soudu prvního stupně ve věci samé.

Dovolání je důvodné.

Je-li dovolání shledáno přípustným, zabývá se Nejvyšší soud z úřední povinnosti nejprve tím, zda řízení není postiženo vadami uvedenými v § 229 odst. 1, odst. 2 písm. a), b) a odst. 3 o. s. ř., jakož i jinými vadami řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (§ 242 odst. 3 o. s. ř.). V daném případě však vady řízení nebyly ze strany dovolatele namítány a ze spisu se nepodávají, protože se dovolací soud mohl zabývat právním posouzením věci samé.

V daném případě dospěl odvolací soud z názoru, že § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb., ani § 39 zákona č. 128/2000 Sb., neukládá obci povinnost zveřejnit záměr uzavření dodatku k nájemní smlouvě (jejímž nepřímým předmětem je nemovitost), prodloužujícího dobu nájmu. Z tohoto důvodu se pak nemůže jednat o právní úkon jsoucí v rozporu se zákonem či zákon obcházející. S tímto názorem se však Nejvyšší soud neztotožňuje.

Pro právní posouzení daného případu jsou klíčová následující ustanovení:

a) § 39 obč. zák., jenž stanoví, že "neplatný je právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přiči dobrým mravům."

b) § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb., jenž stanoví, že "záměry obce převést nemovitý majetek a pronajmout nemovitý majetek, s výjimkou pronájmu bytů, musí být v obci vhodným způsobem zveřejněny nejméně po dobu 30 dnů před projednáním v orgánech obce, aby se k nim mohli občané vyjádřit a předložit své nabídky."

c) § 39 zákona č. 128/2000 Sb., jenž stanoví, že "záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní 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 nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný. Nemovitost se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platného ke dni zveřejnění záměru."

Účelem požadavku publikace záměru obce vymezeného v posledně dvou citovaných ustanoveních je podle již ustálené judikatury především informovat občany o dispozicích s obecním majetkem. Jde o to, aby příslušné úkony probíhaly transparentně, aby se o nich občané předem a včas dozvěděli, aby mohli upozornit na hrozící pochybení či nesprávné hospodaření obce a případně aby měli možnost sami vstoupit do tzv. nabídkového řízení jako zájemci (viz obdobně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007, veřejnosti dostupný na internetových stránkách Nejvyššího soudu, [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)).

Je zřejmé, že obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Tyto zásady jsou ostatně vyjádřeny i v některých ustanoveních zákona č. 128/2000 Sb. (např. § 2 odst. 2 či § 38 odst. 1). Zásady průhlednosti a účelnosti nakládání s majetkem se však hroubí při předstávě, že záměr obce prodloužit nájemní smlouvu (jejímž nepřímým předmětem je navíc nemovitost sloužící veřejným potřebám) není třeba zveřejňovat, není třeba s ní seznámit občany obce běžně takovou nemovitost využívající či že není dána možnost jiným subjektům předkládat jiné (výhodnější) nabídky.

Ačkoliv tedy v dotčených ustanoveních není výslovně (expressis verbis) zakotvena povinnost obce zveřejňovat i záměr uzavření dodatku k nájemní smlouvě obsahujícího prodloužení doby nájmu, lze tuto povinnost nepochybně dovodit z výše uvedeného teleologického výkladu. Prodloužení doby nájmu se ostatně týká samotné existence závazkového právního vztahu. Jiná interpretace citovaných ustanovení dovedená ad absurdum by mohla vést též k závěru, že závazkový právní vztah, jehož předmětem je pronájem nemovitosti ve vlastnictví obce na dobu jednoho roku, lze bez zveřejnění záměru prodloužit třeba i o dalších padesát let. Nepříjatelnost takového výsledku je zcela evidentní.

V této souvislosti lze poukázat též na Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 34/2005, ze dne 29. 11. 2005, v němž je uvedeno, že "výrazy záměr obce prodat, směnit, darovat, pronajmout nebo vypůjčit nemovitý majetek nelze redukovat pouze na případy úmyslu obce uzavřít konkrétní smlouvu (tj. konstituovat mezi obcí a třetí osobou určitý právní vztah). Tuto povinnost je třeba vztáhnout též na veškeré případy změn v již konstituovaných právních vztazích, které se týkají další existence těchto právních vztahů (s výjimkou jejich zániku), případně které se týkají podstatných

náležitostí existujícího právního vztahu (např. změna kupní ceny).“ S tímto závěrem se Nejvyšší soud z důvodů výše uvedených zcela ztotožňuje.

Tento závěr tedy platí bez ohledu na to, že se nejedná o vznik nového závazkového právního vztahu, ale toliko o změnu jeho obsahu dohodou stran ve smyslu § 516 obč. zák. (tzv. kumulativní novace). Stejně jako v souzeném případě nedochází k zániku původního závazkového právního vztahu a jeho nahrazení závazkem novým, nýbrž se mění obsah závazkového právního vztahu (konkrétně dochází ke změně práva nájemce užívat dotčenou nemovitost po delší dobu a k tomu odpovídající změně v povinnosti pronajímatele přenechat pronajatou věc nájemci po delší než původně stanovenou dobu). Nelze však přehlédnout, že dohoda stan o změně závazkového právního vztahu je samostatným právním úkonem, jenž musí vyhovovat všem požadavkům na právní úkony kladeným. To mimo jiné znamená, že nesmí odporovat svým obsahem nebo účelem zákona a ani jej nesmí obcházet. Jinak je nutné považovat takový právní úkon za absolutně neplatný.

Vzhledem k výše uvedenému je však možné připustit, že ne každá změna existujícího závazkového právního vztahu, jejímž předmětem je nemovitý obecní majetek, podléhá požadavkům stanoveným v citovaných ustanoveních zákona č. 367/1990 Sb. či jej nahradivšího zákona č. 128/2000 Sb. Na takový výklad by bylo možno pohlížet jako na přepjatě formalistický. Povinnost zveřejnění záměru se tak bude týkat především změn zasahujících pojmově znaky závazkového právního vztahu - tzv. essentialia negotii (v případě nájmu to bude ujednání vymezující nepřímý předmět nájmu a ujednání o ceně nájmu) - a dále některých dalších ujednání - tzv. naturalia negotii (zejména ujednání o době trvání nájmu a v případě podstatných změn též ujednání o způsobu užívání předmětu nájmu). Naproti tomu nebude zpravidla zapotřebí zveřejňovat záměr obce uzavřít například dodatek o způsobu placení nájemného, o povinnosti nájemce dát věc pojistit, či dodatek o změnách důvodů pro odstoupení či výpověď atd. Při posouzení toho, zda je třeba záměr obce publikovat či nikoliv, je nicméně v každém jednotlivém případě nezbytné přihlídnout k výše uvedenému účelu citovaných ustanovení; je nutné klást si zejména otázku, zda a jakým způsobem se změna dotýká života obyvatel obce nebo zda a jakým způsobem se změna závazkového právního vztahu týká účelnosti a hospodárnosti nakládání obecním majetkem.

Negativním důsledkem nesplnění publikační povinnosti obce podle výše citovaných ustanovení je pak absolutní neplatnost právního úkonu, jímž byla změna existujícího závazkového právního vztahu provedena. Tato konsekvence se týká jak v současnosti platné právní úpravy (§ 39 zákona č. 128/2000 Sb.), kde je sankce absolutní neplatnosti výslovně zakotvena, tak i právní úpravy předcházející (§ 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb.), kde byla absolutní neplatnost právního úkonu učiněného bez předchozí publikace záměru obce dovozena judikatorně (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 1999, sp. zn. 2 Cdo 1659/97, publikovaný v Soudní judikatuře, ročník 99, sešit č. 12).

V daném případě je proto třeba vztáhnout závěr o absolutní neplatnosti právního úkonu jak na dodatek k dotčené nájemní smlouvě uzavřený účastníky tohoto řízení dne 5. 3. 1997, tak i na dodatek uzavřený týmiž účastníky dne 23. 9. 2004.

Nad rámec odůvodnění tohoto rozsudku považuje Nejvyšší soud za účelné na tomto místě poznamenat, že v případě neplatnosti právního úkonu z důvodu v tomto rozhodnutí rozbraného je též třeba zvažovat, kdo je oprávněn se určení takové neplatnosti domáhat. Přílehlavé argumenty k této problematice byly podány v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006 (veřejnosti dostupný na internetových stránkách Nejvyššího soudu, [www.nsouid.cz](http://www.nsouid.cz)), v němž se zdejší soud zabýval problematikou, zda občan, který tvrdí, že smlouva o převodu nemovitostí uzavřená mezi obcí a jiným zájemcem o koupi těchto nemovitostí z majetku obce, je absolutně neplatná z důvodu, že nebyl zveřejněn záměr města nemovitosti prodat, má ve smyslu § 80 písm. c) o. s. ř. naléhavý právní zájem na určení, že město (obec) je vlastním těchto nemovitostí.

V citovaném rozhodnutí dospěl Nejvyšší soud k závěru, že na takovém určení je obecně naléhavý právní zájem dán, neboť v případě, že by dotčená kupní smlouva byla neplatná podle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. pro porušení povinnosti města záměr zveřejnit, takže žalobce se o tomto záměru ani nedozvěděl (nemohl dozvědět), byl by první žalovaný (obec) povinen záměr obce nemovitosti prodat znovu 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 nabídky, a žalobce jako potenciální zájemce by se tak mohl zúčastnit nového nabídkového řízení.

Ve svém dalším rozhodnutí Nejvyšší soud zdůraznil, že je v každém konkrétním případě třeba zkoumat, zda ten, kdo se domáhá určení neplatnosti, byl potenciálním účastníkem tzv. nabídkového řízení (v podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. 28 Cdo 2506/2008, veřejnosti dostupný na internetových stránkách Nejvyššího soudu, [www.nsouid.cz](http://www.nsouid.cz)).

Dále též Nejvyšší soud upozorňuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2008, sp. zn. IV. ÚS 490/07, veřejnosti dostupný na internetových stránkách Ústavního soudu, <http://nalus.usoud.cz>), v němž Ústavní soud v obdobném případě dospěl k závěru, že "neplatnost smlouvy je objektivní skutečností, jež nemá právní následky zamýšlené smluvními stranami bez ohledu na to, která ze smluvních stran uzavřela smlouvu v dobré víře, přičemž případná odpovědnost za škodu podle ustanovení § 420 občanského zákoníku tím není dotčena. Ochrana dobré víry je subjektivní v občanském zákoníku poskytována v různých konkrétních souvislostech. Obecnou ochranu dobré víry v občanském zákoníku nenalezneme, koncepčně je však občanský zákoník budován na předpokladu poctivosti účastníků občanskoprávních vztahů (srov. Fiala, J. a kol. Občanské právo hmotné, 3. vydání, Doplněk, Brno 2002, s. 20). Specifickým projevem zásady dobré víry je princip, že se nikdo nemůže s úspěchem dovolávat vlastní nepoctivosti, kterýžto princip se v občanském právu projevuje v omezené míře, a to v ustanovení § 40a občanského zákoníku o relativní neplatnosti právních úkonů stanovícím, že neplatnosti se nemůže dovolávat ten, kdo ji sám způsobil.

V projednávané věci by bylo ještě možno zvažovat, zda jednání žalobkyně neodporuje dobrým mravům. Ústavní soud v nálezu II. ÚS 190/94 (Sb.n.u., sv. 4, str. 313) konstatoval, že na základě ustanovení § 3 odst. 1 občanského zákoníku, podle něhož výkon práv nesmí být v rozporu s dobrými mravy, nelze aktem aplikace práva konstituovat dosud neexistující práva či povinnosti. Je-li tedy smlouva o nájmu nebytových prostor absolutně neplatná, je stěžovatelku nutno považovat za osobu, která právo nájmu nikdy neměla, a proto jí toto právo nelze přiznat ani na základě ustanovení § 3 odst. 1 občanského zákoníku.

Z výše uvedených důvodů považoval Nejvyšší soud napadený rozsudek odvolacího soudu za nesprávný, a proto jej za postupu podle § 243b odst. 2 část věty za středníkem o. s. ř. zrušil a věc vrátil soudu odvolacímu k dalšímu řízení.

Odvolací soud je pak ve smyslu § 243d odst. 1 část první věty za středníkem

o. s. ř. ve spojení s § 226 o. s. ř. vázán právními názory dovolacího soudu v tomto rozhodnutí vyslovenými.

O náhradě nákladů řízení včetně nákladů řízení dovolacího rozhodne soud v rámci nového rozhodnutí o věci (§ 243 odst. 1 o.s.ř.).

Proti tomuto rozsudku není opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 8. dubna 2009

JUDr. Josef Rakovský, v. r.

předseda senátu