

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

(Ne)možnost občanů obce využít žaloby na určení neplatnosti smluv uzavřených obcí aneb Jak pomoci k rozvoji korupce

Úvodem je nutné si uvědomit celkový právní rámec dané problematiky, kdy již základní principy uvedené v Preambuli Ústavy ČR staví základ fungování našeho státu právě na zásadách občanské společnosti. Samotná Ústava dále rozvíjí tyto principy a stanoví, že lid je zdrojem veškeré státní moci, kterou vykonává prostřednictvím orgánu moci zákonodárné, výkonné a soudní. V čl. 100, Ústavy je opětovně poukázáno na skutečnost, že územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů. Proto, i když občané spravují věci veřejné prostřednictvím volených zástupců, je nutné mít na mysli, že stále jsou to jen občané, kteří jsou tím jediným a původním zdrojem moci a zastupitelé jsou pouhými prostředníky.

Danou myšlenku upevňuje i samotný zákon č. [128/2000](#) Sb. o obcích, který uvádí v ust. § 2 odst. 2 „*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*“ Výrazem „obec“ je nutné rozumět „územní společenství občanů“, které pečuje o potřeby svých občanů. Je pravdou, že výklad ustanovení je jistou tautologií[1], jak uvádí v komentovaném znění zákona autoři, nicméně plně vystihuje to, že zdrojem péče a zajišťování společných potřeb jsou pouze občané, nikoliv jimi volení zástupci. Na tuto skutečnost poukazuje i Nález Ústavního soudu ČR: „*Je vyloučeno, aby obec jakožto územní společenství občanů majících právo na samosprávu (článek 100 odst. 1 Ústavy) a jsoucí veřejnoprávní korporací (článek 101 odst. 3 Ústavy) hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by na první pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa je správou ve prospěch obce, a nikoliv ve prospěch jiných subjektů. Samostatné spravování obce zastupitelstvem (článek 101 odst. 1 Ústavy) neznamena, že by zvolené zastupitelstvo a představitelé obce stáli nad společenstvím těch, kteří je k výkonu samosprávy zvolili. Ti, kdo obec spravují, neměli by ztratit ani na okamžik ze zřetele, že nejsou majiteli obce [...]*“[2]

Ust. § 38 odst. 1, zákona o obcích stanoví povinnost nakládat s majetkem obce hospodárně a účelně. K zajištění hospodárnosti a účelnosti využití obecního majetku stanoví zákon o obcích v následujících paragrafech konkrétní povinnosti, jako je zákaz ručení obce za závazky fyzických a právnických osob (§ 38 odst. 3), dále stanoví povinnost při záměru zcizit majetek obce, takový záměr náležitě zveřejnit po stanovenou dobu 15 dní na úřední desce té, které obce a konečně stanoví, že právní jednání vyžadující schválení zastupitelstva obce (nejčastěji nabytí a převod nemovitých věcí), popř. rady obce, jsou bez požadovaného schválení neplatná. Záměrně podávám pouze výčet těchto povinností při nakládání s majetkem obce, neboť právní jednání, které je učiněno v rozporu s těmito povinnostmi, je stiženo absolutní neplatností ve smyslu ust. § 41 odst. 3, zák. o obcích. I za platného a účinného nového občanského zákoníku, který pokud jde o neplatnost právního jednání, razí zásadu „*na právní jednání je třeba spíše hledět, jako na platné, než jako na neplatné*“ stanovuje přímo zákon o obcích, jako lex specialis (především k ust. § 588, NOZ), neplatnost tohoto právního jednání za absolutní, tedy že soud k ní přihlédne ex officio.

Nástrojem, jak určit neplatnost takového právního jednání, které je v rozporu se zákonem o obcích a proto i v rozporu s vůlí občanů, je domáhat se neplatnosti žalobou dle ust. § 80 (dříve § 80 písm. c),

o.s.ř. u soudu. Samotná úprava občanského soudního řádu obecně v případě určovací žaloby stanoví požadavek naléhavého právního zájmu na straně žalobce. Soud je proto zprvu povinen zkoumat naléhavý právní zájem žalobce na určení neplatnosti právního jednání. Naléhavý zájem je nutné odlišovat od aktivní legitimace. V případě naléhavého právního zájmu jde o otázku, zda žaloba na určení může být způsobilým procesním instrumentem právní ochrany.[3] Oproti naléhavému právnímu zájmu jakožto nástroji procesnímu, stojí hmotněprávní požadavek aktivní legitimace, který je předpokladem pro úspěch ve věci samé. Aktivní věcnou legitimaci bude mít žalobce, který je nositelem subjektivního oprávnění. Aktivně legitimován k žalobě na určení neplatnosti smlouvy je však i žalobce, který není účastníkem předmětné smlouvy, jestliže by vyhovění žalobě mohlo mít příznivý dopad na jeho právní postavení.[4] Aktivně věcně legitimovaný musí být žalobce, jak v případě žaloby na určení, tak v případě žaloby na plnění, kdežto naléhavý právní zájem je požadován pouze, pokud jde o žalobu určovací. Soudy tak judikovaly pravidlo, že v případě nedostatku naléhavého právního zájmu, není nutné se aktivní věcnou legitimací dále zabývat. Ale i k tomuto pravidlu existuje jistá výjimka, která se ve většině týká právě žalob o neplatnost podanými občany obce. Jestliže totiž není žalobce přímo účasten sporného vztahu nebo práva, ale pouze se takový vztah či právo týká jeho sféry, posuzuje se nejdříve aktivní legitimace. Podmínky věcné legitimace žalobce a naléhavého právního zájmu na požadovaném určení zde fakticky a výjimečně splývají.[5] K samotnému vyjádření pojmu naléhavý právní zájem Nejvyšší soud ČR uvádí: „Naléhavý právní zájem je pak dán zejména tam, kde by bez tohoto určení bylo ohroženo právo žalobce, nebo kde by se bez tohoto určení stalo jeho právní postavení nejistým. Žaloba domáhající se určení nemůže být zpravidla opodstatněna tam, kde lze žalovat na splnění povinnosti.“[6]

Zde se objevuje sporná otázka, zda má každý občan obce naléhavý právní zájem na určení neplatnosti smlouvy uzavřené obcí a je aktivně legitimovaný k podání takové žaloby.

Obecně dle současného vývoje judikatury není každý občan obce aktivně legitimovaný k podání žaloby na určení neplatnosti smlouvy uzavřené obcí. Argumenty stojící na straně současného rozhodování soudů (tj. argumenty proti obecné aktivní legitimaci občana obce) především zprvu poukazují na skutečnost, že žaloba na určení neplatnosti nemůže být prostředkem kontroly občanů hospodaření s obecním majetkem, jak výslovně uvádí nálezh Ústavního soudu sp.zn. IV. ÚS 1167/11. Kdyby totiž zákon umožnil každému občanu podat určovací žalobu, mohla by být žaloba občany zneužívána a mohla by se stát účelovým a politickým nástrojem. Žaloby by pak bez dalšího představovaly zřetelný zásah do právní jistoty stran předmětného právního vztahu. Ve shora citovaném nálehu Ústavního soudu soud rovněž konstatoval: „Soudní rozhodování neslouží k řešení teoretických akademických sporů, jejichž výsledek se nijak nepromítne do právní sféry účastníka řízení, ani k zatěžování soudů nesmyslnými či šikanózními žalobami [...]“. V neposlední řadě je zdůrazňováno, že kdyby opravdu zákonodárce chtěl, aby byl každý občan aktivně legitimován k podání dané žaloby, pak by jistě takové právo zakotvil do ust. § 16 odst. 2, zák. o obcích k výčtu práv občana obce. Současně je zdůrazňováno, že výkon moci občané provádějí prostřednictvím svých volených zástupců (zastupitelská demokracie), a proto není přijatelné rozhodování volených zástupců následně kontrolovat. Tento postup označují proto až za protiústavní.

Proti výše uvedenému však stojí silná protiargumentace, která v současné době nemá oporu v rozhodování soudů, a to především Nejvyššího soudu ČR, který sjednocuje soudní rozhodování. Zprvu považují za nutné navázat na výtku zastupitelské demokracie a postupu, který je považován za protiústavní. Takový postoj je jistě nepřiměřeně vyostřený, vždyť zastupitelská demokracie se rozhodně nerovná autoritativnímu vládnutí, byť demokraticky zvolené, skupiny lidí. Právě proto, že naše Ústava hlásá demokratický stát, je nutné mít na mysli, že by zde měly fungovat určité brzdy, které před takovou autoritativní nadvládou budou náš demokraticky zřízený stát či obecní zřízení chránit. Jednou z těchto brzd lze nazvat právě právo občana bránit se zjevně nehospodárnému a netransparentnímu nakládání s obecním majetkem. Podobně se rovněž vyslovil ve svém odůvodnění

rozsudku pod č.j. 15 Co 132/2005 Krajský soud v Českých Budějovicích: „Podle § 2 odst. 2 obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.[...]Přirozeně obec je spravována, v souladu s principy tzv. zastupitelské demokracie platné v českém právním řádu, zastupitelstvem tvořeném občany zvolenými zastupiteli (§ 5, § 67 cit. zák.). To ovšem neznamená, že právo občana obce je omezeno jenom na právo volit a být volen, orgány obce včetně zastupitelstva jsou povinni vždy naplňovat zájmy a potřeby právě svých občanů ve smyslu shora citovaných základních ustanovení zákona.“ Jak bylo již v úvodu tohoto článku naznačeno, celkově právní řád počínaje Ústavou, přes Listinu základních práv a svobod, po samotný zákon o obcích jasně vymezuje rámec demokratického státu, jehož základním aspektem je, že právě lid je zdroj veškeré moci. Pro úplnost je rovněž nutné reagovat k námitce napadení soudu účelovými či šikanózními žalobami. Tato argumentace se mi jeví jako lichá. Nejen, že byla navrhovaná případná změna zákona o soudních poplatcích, konkrétně zvýšení sazby poplatku ve věci podání této žaloby, jež by odbouralo vlnu neopodstatněných žalob, ale je nutno vzít též na vědomí, že množství avízovaných účelových a šikanózních žalob již existuje i bez „zavedení obecné aktivní legitimace každého občana“ a soud je zde od toho, aby takové rozpoznal a adekvátně se s nimi vypořádal, což se mu také daří. Není jediného důvodu se obávat, proč by zrovna v případě tohoto typu žalob neuměly soudy žaloby zamítat. Vedené ad absurdum se táži, zda je vůbec na místě právo občana obce (ust. § 2 odst. 2, zák. o obcích aj.) omezovat možnou explozí neopodstatněných či účelových žalob podaných k soudu? Dá se říct, že právě takový postup se jeví protiústavním. Shrňme-li tuto konkrétní myšlenku, obec (myšleno konkrétně orgány obce), která nakládá se svým majetkem hospodárně, transparentně a v zájmu svého územního společenství občanů, se nemusí obávat, že by bylo žalobami zasahováno do výkonu jejích vlastnických práv a její právní jistoty.

Ať už si stojí výše uvedené argumenty jakkoliv, rozhodovací praxe soudů je v současné době jednoznačná, nelze přiznat naléhavý právní zájem a aktivní věcnou legitimaci každému občanu obce. I přesto naším soudním rozhodováním proběhla snaha upevnit právo každého občana užít institutu určovací žaloby v případě neplatnosti smluv uzavřené obcí. Asi nejvíce diskutované je rozhodování Krajského soudu v Českých Budějovicích, pobočka v Táboře, ať už ve věci č.j. 15 Co 132/2005 citované výše, či též ve věci pod č.j. 15 Co 17, 21/2007 ze dne 29.03.2007, kdy soud ve svém odůvodnění především konstatuje: „Odvolacímu soudu je známo, že základní otázkou řešenou v tomto sporu, tj. otázkou, zda na straně žalobce (občana města) je dán naléhavý právní zájem na požadovaném určení vlastnictví obce [...] touto otázkou se rovněž zabýval i senát dovolacího soudu [...] jehož závěrem je, že nelze přisvědčit věcnou legitimaci každého občana obce [...] odvolací soud tento názor neakceptoval, protože je přesvědčen, že zejména z ustanovení zákona č. [128/2000 Sb.](#), o obcích lze dovodit názor, že „je právem občana obce kontrolovat činnost odpovědných orgánů své obce i tím způsobem, že v případě odlišného právního názoru na platnost převodu obecního majetku (třeba i proti mínění většiny zastupitelů) se může dovolávat posouzení této otázky v občanském soudním řízení.“ a shrnuje, že: „[...] z hlediska zásad obecného zřízení (zejména ve smyslu ust. § 1 a § 39 odst. 1, zákona o obcích) vyplývá, že je právem občana obce bez dalšího dovolávat se v občanském řízení posouzení otázky určení vlastnictví obce.“ Dovolací soud předmětné závěry nepřijal, a to se strohým odkazem, že naléhavý právní zájem může mít pouze neúspěšný účastník nabídkového řízení.

Dnešní tendence rozhodování soudů tedy nevede k tomu, že by měl být přiznán každému občanu naléhavý právní zájem na určení neplatnosti smlouvy, přiznává jej pouze v případě neúspěšného účastníka nabídkového řízení. Tuto myšlenku podrobněji vysvětluje a shrnuje rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.01.2007, sp.zn. 30 Cdo 157/2006. Nejdříve opětovně přistupuje k definici naléhavého právního zájmu: „O naléhavý právní zájem může zásadně jít jen tehdy, jestliže by bez soudem vysloveného určení, že právní vztah nebo právo existuje, bylo buď ohroženo právo žalobce nebo by se jeho právní postavení stalo nejistým. To znamená, že u žalobce musí jít o právní vztah (právo) již existující nebo o takovou jeho procesní, příp. hmotněprávní situaci, v níž by objektivně v

již existujícím právním vztahu mohl být ohrožen, případně pro své nejisté postavení by mohl být vystaven konkrétní újmě“ Jak ostatně uvádí ve svém nálezu i Ústavní soud.[7] S ohledem na tento význam je tedy přiznáno, že: „[...] naléhavý právní zájem může mít i osoba, která není účastníkem smlouvy, jestliže by vyhovění takové žalobě mohlo mít příznivý dopad na její právní postavení.“ (takto rovněž vyslovil svůj právní názor NS ČR v rozhodnutí ze dne 06.03.2001, sp.zn. 22 Cdo 797/2000). A právě z těchto tezí soud vyvozuje naléhavý právní zájem neúspěšného účastníka nabídkového řízení. Současně však upozorňuje, že mohou nastat dvě odlišné situace neúspěšného účastníka nabídkového řízení. Pokud se neúspěšný účastník domáhá neplatnosti smlouvy z důvodu, že záměr dispozice s majetkem obce nebyl vůbec, přes zákonný požadavek ust. § 39 odst. 1, zák. o obcích, zveřejněn na úřední desce, pak je umožněno všem potencionálním zájemcům o převod nemovitého majetku obce se neplatnosti domáhat (pro srov. též rozsudek NS ČR ze dne 25.02.2009, sp.zn. 28 Cdo 4813/2007). Zatímco v případě, že záměr zveřejněn byl a důvod neplatnosti spočívá v jiné skutečnosti, např. nedodržení lhůty zákonného vyvěšení na úřední desce či nedostatek rozhodnutí zastupitelstva obce, pak je naléhavý právní zájem u neúspěšného účastníka nabídkového řízení dán pouze tehdy, kdy opravdu tuto nabídku v předmětné lhůtě obci skutečně učinil (pro srov. též rozsudek NS ČR ze dne 25.11.2008, sp.zn. 30 Cdo 3473/2007).

Shrnu-li danou problematiku, je jistě nesporné, že obec vystupující v soukromoprávních vztazích požívá smluvní volnosti, nicméně je pro svůj charakter veřejnoprávní korporace ve svých právech omezena, a to právě ochranou veřejného zájmu. Nabídkové řízení by se tak mělo dít splněním všech zákonných podmínek bez výjimky, a pokud se tak neděje, je nutné zjednat spravedlivou nápravu. Kdo jiný by měl o nápravu usilovat, nežli občan obce. I přes to, že soudem bylo mnohokrát stanoveno, že se neplatnost smluv nijak nedotýká subjektivních práv občana, mám za to, že je tomu naopak. Pro představu uvedu příklad, kdy Statutární město Karlovy Vary nehospodárně naložilo s městským majetkem, tentokrát šlo konkrétně o historickou budovu situovanou na karlovarské kolonádě, a to budovu Lázní III. Bývalé zastupitelstvo města z let 2006-2010 budovu prodalo za cca 95 miliónů soukromé společnosti i přesto, že budova měla hodnotu dvakrát vyšší. Podhodnocenou cenu provázelo korupční jednání bývalého zastupitelstva města. Důvodů neplatnosti smlouvy bylo hned několik, mj. chybělo řádné rozhodnutí zastupitelstva města o prodeji městského majetku včetně schválení konečné ceny zastupitelstvem. Nově zvolené zastupitelstvo pro období 2010-2014 žalobu na neplatnost podalo. Žaloba byla pro město úspěšná a danou budovu město následně prodalo za cca 180 miliónů. Paradoxně tato výhra vedla k likvidaci protikorupční koalice v zastupitelstvu, denunciaci leadera protikorupčních kauz a vytlačení všech dalších připravených „kauz“ do ztracena. Netransparentních a nehospodárných prodejů, jako u budovy Lázní III bylo několik, další žaloby město již, ze zjevných soukromých zájmů členů zastupitelstva, nepodalo. Občané, kteří zvolili zastupitele slibující nápravu, jsou další čtyři roky odkázáni do role bezmocných pozorovatelů. Je tedy opravdu možné uvažovat nad tím, že by se takto netransparentní a nehospodárné nakládání s majetkem obce netýkalo subjektivních práv občana obce? Vždyť vrátím-li se ke shora uvedenému příkladu, občan obce téměř přišel o příjem do rozpočtu města v částce 90 miliónů korun českých. Vezmeme-li v potaz, že by aktivní legitimace každého občana obce dána byla, pak by se jistě rozpočet obce Karlovaráků obohatil o několik dalších desítek miliónů. Bohužel za této rozhodovací praxe se občan nemá možnost korupčnímu jednání orgánů obce bránit a musí nečinně čtyři roky přihlížet nehospodárnému nakládání a doufat, že nově zvolení zástupci nepodlehnu korupčnímu nátlaku a prosadí opravdové zájmy občanů, tedy obce.

K důvodnosti a smysluplnosti aktivní legitimace a naléhavého právního zájmu jistě přispívá i navrhovaná novela zákona o obcích (tzv. Strategie vlády v boji proti korupci na období 2011 a 2012), která navrhovala včlenění ust. § 40a, který by zakotvoval třetině zastupitelstva obce či minimálně 0,5 % občanů obce právo podat návrh na určení neplatnosti vybraných smluv (též smluv o převodu nemovitostí). Bohužel taková změna se v legislativním procesu neprosadila, a to ani s vědomím, že podobná úprava existuje u našich sousedů na Slovensku, kde byla pozitivně přijata veřejností. V SRN

dokonce existuje přímo nezávislý orgán povoláný k přezkumu nevýhodných transakcí obcí. S ohledem na výše uvedené se proto nemohu zbavit myšlenky, že je tato právní problematika i přes značné snahy, ať už občanů, soudů nižších stupňů, zákonodárné iniciativy či mnohých významných neziskových organizací, nasákla korupčním nádechem a vyhovuje jí tento status quo, nedat možnost každému občanu obce bránit svá subjektivní práva.

Přitom korupce na úrovni obce generuje korupčníky krajské a z nich se pak rekrutují i korupční zákonodárci na úrovni celostátní. Tento koloběh peněz a vlivu ovládl systém od komunální až po nejvyšší politiku tak, že přetržení spirály korupce se zdá být nereálné. Role občana jako bezmocného pozorovatele na obecní úrovni v konečném důsledku degraduje jeho víru v demokratickou podstatu tohoto státu. Z uvedeného se podává pouze jedno, má-li se další vývoj pozitivně změnit, je nutná změna v právní úpravě vytvořením mechanismu, kdy občan nebo skupina zastupitelů budou mít legitimaci k soudnímu přezkumu zjevných přehmatů při nakládání majetkem obcí.



Lucie Linhartová,

studentka 5. ročníku Univerzity Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

-
- [1] VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENÍČKA, Stanislav. Zákon o obcích (obecní zřízení), 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 19.
- [2] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20.06.2012, sp.zn. IV. ÚS 1167/11
- [3] Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 26.06.2002, sp.zn. 20 Cdo 1866/2000
- [4] Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 06.03.2001, sp.zn. 22 Cdo 797/2000
- [5] Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 26.06.2002, sp.zn. 20 Cdo 1866/2000
- [6] Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 26.06.2002, sp.zn. 20 Cdo 1866/2000
- [7] Nález Ústavního soudu ČR, číslo 35, svazek 3, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, s. 261.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Právní aspekty terapie psychedeliky](#)
- [Význam sportovních pravidel při posuzování odpovědnosti sportovců za sportovní úrazy](#)
- [Okamžité zrušení pracovního poměru učiněné z „opatrnosti“ zaměstnavatele ve světle judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Výroční zpráva ÚOOÚ za rok 2025: nové regulační priority v oblasti ochrany osobních údajů](#)
- [Vadné nařízení vlády č. 493/2025 Sb. a dopady fixace limitů drobných oprav na pronajímatele](#)
- [Nařízení PPWR: cesta do pekla dlážděná dobrými úmysly](#)
- [AML - od zákona č. 253/2008 Sb. k AMLR: co konkrétně musí česká povinná osoba změnit do roku 2027](#)

- [Podmíněné propuštění ve světle zásady ústnosti a přímosti](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 37.: Povinná forma jednání ve smlouvách](#)
- [Poučení z krizového vývoje v kauze bitcoiny](#)
- [EUDAMED: Jednotná databáze mění pravidla hry na trhu zdravotnických prostředků](#)