

# Neplatnost soukromoprávního úkonu obce

Žaloba podle § 80 písm. c) o. s. ř. - o neplatnost kupní smlouvy - nemůže být prostředkem kontroly občanů hospodaření s obecním majetkem. Žalobce má naléhavý právní zájem na určení neplatnosti soukromoprávního úkonu obce jen tehdy, jestliže tvrdí a prokazuje, že tímto právním úkonem byl dotčen na svých subjektivních právech vyplývajících z práva soukromého.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 28 Cdo 4365/2009, ze dne 24.3.2010)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl ve věci žalobců: a) J. Š., b) T. K., c) M. L., a d) P. K., všech zastoupených Mgr. M. N., advokátem se sídlem v P., proti žalovaným: 1) Obci M. Ú., zastoupené Mgr. V. Č., advokátem se sídlem v T., a 2) VODOVODY A KANALIZACE D. K. n. L. spol. s r. o., zastoupené Mgr. P. S., advokátem se sídlem v H. K., o určení neplatnosti kupní smlouvy, vedené u Okresního soudu v Trutnově pod sp. zn. 26 C 226/2005, o dovolání žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 6. 2009, č. j. 26 Co 332/2008-357, tak, že dovolání zamítl.

Z odůvodnění:

Odvolací soud ve výroku I. potvrdil rozsudek soudu prvního stupně, jímž tento soud zamítl žalobu, prostřednictvím níž se žalobci domáhali, aby byla určena neplatnost kupní smlouvy uzavřené mezi prvním a druhým žalovaným dne 18. 7. 2005 ohledně převodu nemovitostí identifikovaných v témže rozsudku. Ve výrocih II., III. a IV. rozhodl odvolací soud o náhradě nákladů odvolacího řízení.

Odvolací soud „setrval“ na právním názoru vysloveném již ve svém předchozím rozhodnutí v dané věci ze dne 10. 8. 2006 (v němž zrušil rovněž zamítací rozsudek soudu prvního stupně), že „pokud žalobci neprojeví ani potencionální zájem o koupi sporných nemovitostí a netvrdí, že by při řádném zveřejnění záměru obce nemovitosti prodat měli zájem o jejich nabytí, není dán jejich právní zájem na žádaném určení neplatnosti kupní smlouvy z důvodu absence zákonných náležitostí vyvěšeného záměru.“ Na tomto závěru nic nemění ani výtky žalobců, že v záměru žalované 1) nebyla uvedena existence nájemní smlouvy. Žalobci nově tvrdili, že „obálková metoda zvolená žalovaným ztratila svůj význam, neboť jediný zájemce se dozvěděl o tom, za jakou cenu je žalovaný ochoten nemovitosti prodat, přičemž jinak by byl ochoten zaplatit 2,200.000,- Kč. Důkazy označené a předložené k tomuto jejich tvrzení až v odvolacím řízení se však vymykají rozsahu dokazování přípustného v systému neúplné apelace, neboť se jedná o listiny existující již v době prvoinstančního řízení.“ Tvrzení žalobců, že starosta obce mohl osobním kontaktem se žalovaným 2) ovlivnit výsledek prodeje, by totiž bylo opodstatněné až v okamžiku, kdy by se jim podařilo prokázat, že existovali jiní zájemci o koupi, jimž byl jejich záměr přihlásit svoji nabídku znemožněn. V tomto směru však žalobci ani nic netvrdili.

Proti tomuto rozsudku podali všichni žalobci dovolání, jehož přípustnost dovozují ze zásadního právního významu napadeného rozhodnutí a jeho důvodnost dovozují z toho, že řízení před odvolacím soudem bylo postiženo vadou, jež mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci a napadené rozhodnutí též spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Z obsahu dovolání je zřejmé, že dovolatelé brojí především proti závěru odvolacího soudu o nedostatku právního zájmu na určení neplatnosti předmětné kupní smlouvy. Ve svém dřívějším rozsudku v dané věci odvolací soud uzavřel, že právní zájem na daném určení by žalobci mohli mít v případě, že bude prokázána

ekonomická nevýhodnost prodeje. V napadeném rozsudku se již odvolací soud touto otázkou nezabýval a toliko konstatoval, že ekonomická nevýhodnost prodeje nebyla prokázána. Vadu řízení spatřují dovolatelé v tom, že odvolací soud odmítl provést důkaz listinami: „dopis ze dne 27. 4. 2005, dopis ze dne 3. 5. 2005“. Tyto důkazní prostředky mohly zcela jednoznačně přivodit zpochybnění věrohodnosti důkazních prostředků, na nichž spočíval rozsudek soudu prvního stupně, přičemž je žalobci nemohli mít k dispozici před poučením podle § 119a o. s. ř., neboť v té době ještě ani jeden z nich nebyl zastupitelem, a nemohli si tak předmětné listiny opatřit a nemohli o nich ani vědět. Žalovaný při psaní nabídek minimálně ve dvou případech disponoval informacemi, které v inkriminované době nemělo a nemohlo mít k dispozici ani obecní zastupitelstvo, ale pouze statutární zástupce obce. S největší pravděpodobností zde tedy existovala dohoda mezi oběma žalovanými, která ve svém důsledku znamenala, že nemovitost nebyla prodána za 2,200.000,- Kč. Oba soudy nevzaly v potaz existenci nájemní smlouvy ze dne 8. 2. 2001, která „měla sloužit k odrazení ostatních potencionálních zájemců“. Žalobci navrhli, aby dovolací soud zrušil rozsudek odvolacího soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. [99/1963](#) Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2009 (viz čl. II., bod 12 zákona č. [7/2009](#) Sb.) - dále jen „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 směřuje dovolání proti potvrzujícímu rozsudku odvolacího soudu ve věci samé, a proto je nutno přípustnost dovolání posoudit z hlediska § 237 odst. 1 písm. b) nebo c) o. s. ř. Vzhledem k tomu, že v souzeném sporu odvolací soud svým usnesením ze dne 10. 8. 2006, č. j. 26 Co 358/2006-116, zrušil předchozí rozsudek soudu prvního stupně ze dne 28. 2. 2006, č. j. 26 C 226/2005-97, bylo třeba nejprve posoudit, zda je dána přípustnost dovolání podle § 237 odst. 1 písm. b) o. s. ř. Toto zrušovací usnesení bylo založeno na odlišném právním závěru odvolacího soudu týkajícím se naléhavého právního zájmu žalobců na požadovaném určení, jímž byl soud prvního stupně v dalším řízení vázán. Odvolací soud ve vztahu k rozsudku soudu prvního stupně vymezil odlišně obsah posuzovaného právního vztahu účastníků, a dovolání je tak přípustné podle § 237 odst. 1 písm. b) o. s. ř. (viz vice versa rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 29 Odo 224/2001, publikovaný v Soudní judikatuře, ročník 2003, sešit č. 12, veřejnosti dostupný též na internetových stránkách Nejvyššího soudu, [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)).

Dovolací soud z úřední povinnosti zkoumal, zda řízení před oběma soudy 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 by mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (§ 242 odst. 3 o. s. ř.). Dospěl k závěru, že řízení takovými vadami nebylo zatíženo. Dovolací soud souhlasí se závěrem soudu odvolacího, že důkazy listinami (dopis ze dne 27. 4. 2005, dopis ze dne 3. 5. 2005) byly soudu předloženy v rozporu se zásadou neúplné apelace, když výjimky z této zásady uvedené v § 205a odst. 1 o. s. ř. nebyly v daném případě naplněny. Je zde možno též poukázat na závěry Nejvyššího soudu, že „nejde o zpochybnění věrohodnosti důkazních prostředků, na nichž spočívá rozhodnutí soudu prvního stupně (§ 205a odst. 1 písm. c/ o. s. ř.), jestliže pomocí skutečností a důkazů, které účastník nově uplatnil v odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně nebo za odvolacího řízení, má být skutkový stav věci zjištěn jinak, než jak ho zjistil soud prvního stupně na základě jím provedeného hodnocení důkazů. Skutečnosti a důkazy, o nichž se účastník dozvěděl až po vyhlášení (vydání) rozhodnutí soudu prvního stupně a které nastaly (vznikly) před vyhlášením (vydáním) rozhodnutí soudu prvního stupně, nelze uplatnit v odvolání nebo za odvolacího řízení, ale pouze žalobou na obnovu řízení“ (rozsudek Nejvyššího soudu

ze dne 16. 7. 2003, sp. zn. 21 Cdo 818/2003, publikovaný v Soudní judikatuře, ročník 2003, sešit č. 10, veřejnosti dostupný též na internetových stránkách Nejvyššího soudu, [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)).

Dovolací soud se tedy zabýval meritorním posouzením předmětného sporu, přičemž za otázku, na níž je rozhodnutí soudu odvolacího založeno, považoval závěr o naléhavém právní zájmu žalobců na požadovaném určení.

Odvolací soud již ve svém předchozím (zrušovacím) usnesení dovedl, že žalobci mají na požadovaném určení naléhavý právní zájem, neboť jsou jakožto občané obce 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.“ Tento zájem je dle odvolacího soudu možno dovést z tvrzení žalobců, že „prodej obecního majetku byl učiněn v rozporu s § 38 odst. 1 zákona o obcích“. Soudu prvního stupně uložil, aby se zabýval vlastním posouzením věci, „zda skutečně prodej sporného obecního majetku byl či nebyl účelným a hospodárným úkonem obce uzavřeným v souladu s jejími zájmy a úkoly.“

Ve svém potvrzujícím rozhodnutí, proti němuž směřuje dovolání, odvolací soud svůj původní právní názor citovaný shora poněkud modifikoval, a to tak, že žalobci nemají na žádaném určení naléhavý právní zájem, neboť se jim nepodařilo prokázat nevýhodnost žalobou napadené transakce a sami žalobci nebyli účastni nabídkového řízení. Nicméně postup odvolacího soudu před vydáním tohoto (v pořadí jeho druhého) rozhodnutí ve věci samé svědčí o tom, že se předmětným sporem zabýval meritorně, bez ohledu na jím formulovaný závěr o neexistenci naléhavého právního zájmu žalobců (např. nechal vypracovat revizní znalecký posudek o obecné ceně prodáváných nemovitostí, posuzoval jednotlivé kroky obecních orgánů před jejich prodejem atd.).

Přitom ve věci první rozhodnutí soudu prvního stupně bylo založeno na právním závěru, že žalobci na požadovaném určení naléhavý právní zájem nemají, neboť věci patřící do samostatné působnosti obce (např. rozhodnutí o prodeji nemovitého majetku) rozhodují zastupitelé jako volený orgán a přezkum takového rozhodnutí „nepatří do pravomoci soudu.“ Žalobci přitom nebyli účastníky daného nabídkového řízení a nikdy ani zájem o koupi nemovitostí neprojevali.

S posouzením danosti naléhavého právního zájmu žalobců na požadovaném určení, tak jak bylo formulováno v rozhodnutích odvolacího soudu (zejména pak ve výše uvedeném zrušovacím usnesení), dovolací soud nesouhlasí, a naopak se ztotožňuje s právními závěry soudu prvního stupně uvedenými v jeho prvním rozhodnutí ve věci.

Je třeba vycházet ze zcela správného závěru soudu prvního stupně (formulovaného v jeho prvním rozhodnutí ve věci), tedy že rozhodnutí zastupitelstva obce o prodeji nemovitého majetku ve smyslu § 39 zákona č. [128/2000](#) Sb. patří do samostatné působnosti obce, kde zastupitelstvo rozhoduje jako demokraticky zvolený orgán obce.

Samospráva (a tedy i územní samospráva) je jednou z větví správy veřejné, je projevem výkonné moci ve státě. Samospráva je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky samosprávných korporací. Ze státoprávního pohledu je potom samospráva chápána jako veřejné subjektivní právo, nárok na výkon veřejné moci, jehož nositeli jsou (v případě územní samosprávy) územně samosprávné celky, obce a kraje (viz též Kadečka, S., Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, str. 5 a násl.). Občanům obce je pak garantováno právo podílet se na správě věcí veřejných, a to i (především) na místní úrovni (viz čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod či Preambule k Evropské chartě místní samosprávy - publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 181/1999).

Právní úprava hospodaření s obecním majetkem je v České republice obsažena v § 38 a násl. zákona

č. [128/2000](#) Sb., přičemž se jedná o konkretizaci čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky, podle nějž „Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.“ Právo obcí na samostatné hospodaření se svým majetkem je nedílnou součástí práva na samosprávu (viz Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 219).

Podle § 2 o. s. ř. v občanském soudním řízení soudy projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci, přičemž postup soudu a účastníků v občanském soudním řízení podle § 1 o. s. ř. má směřovat zejména k tomu, aby byla zajištěna spravedlivá ochrana práv a oprávněných zájmů účastníků. Rozhodování soudů v občanském soudním řízení má tedy směřovat, k ochraně subjektivních individuálních práv vyplývajících ze soukromého práva, tedy práva občanského, obchodního, rodinného, pracovního atd.

V souzeném sporu je zřejmé, že žalobci neuplatňují (nebrání) prostřednictvím své žaloby na určení neplatnosti právního úkonu svá subjektivní práva vyplývající z práva soukromého, nýbrž se touto procesní cestou snaží dosáhnout nápravy jimi tvrzených nedostatků v postupu orgánů územně samosprávného celku (starosty a zastupitelstva obce) při hospodaření s obecním majetkem, a suplovat tak veřejnou kontrolu rozhodovací činnosti orgánů obce v její samostatné působnosti, činnosti, která je projevem výkonu práva na samosprávu a která je regulována především předpisy práva veřejného. Takovou kontrolu nelze z výše vyložených důvodů činit prostřednictvím soukromoprávních žalob v civilním soudním řízení. Ke kontrole, kterou svými podněty mohou iniciovat obyvatelé obce, slouží jiné právní nástroje (např. cestou zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím či v rámci dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce ve smyslu § 124 zákona č. [128/2000](#) Sb.).

Jinými slovy řečeno, žaloba podle § 80 písm. c) o. s. ř. – o neplatnost kupní smlouvy – nemůže být prostředkem kontroly občanů hospodaření s obecním majetkem. Žalobce má naléhavý právní zájem na určení neplatnosti soukromoprávního úkonu obce jen tehdy, jestliže tvrdí a prokazuje, že tímto právním úkonem byl dotčen na svých subjektivních právech vyplývajících z práva soukromého.

Dovolací soud nadto zdůrazňuje, že faktor limitovanosti soudního (právního) přezkumu soukromoprávních úkonů obce je posílen i tím, že soud může toliko posoudit soulad postupu obce se zákonem, nemůže však dost dobře hodnotit (mimo zcela zřejmých nesouladů) takový postup z hlediska účelnosti či hospodárnosti (§ 38 odst. 1 zákona č. [128/1991](#) Sb.), neboť toto jsou kritéria převážně politicko-ekonomického charakteru, jejichž vyhodnocení spadá do činnosti orgánů obce v rámci samosprávné činnosti. Občan (obyvatel) obce disponuje prostředky politické kontroly hospodaření s majetkem obce zaručenými příslušnými právními předpisy veřejného práva (od práva účastnit se zasedání obecního zastupitelstva a vystupovat na něm až po právo volit a být volen v obecních volbách), z povahy věci však nemůže politickou odpovědnost obecních orgánů vymáhat v soudním řízení.

Lze tedy souhlasit s odvolacím soudem, 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. Ke kontrole dodržování povinností při hospodaření a nakládání s majetkem obce jsou povolány především kontrolní orgány obce (rada obce, komise, finanční výbor apod.) nebo se provádí v rámci dozoru nad samostatnou působností obce (§ 129 a násl. zákona č. [128/2000](#) Sb.) a pominout nelze ani obecnou kontrolu občany obce. Soudní řízení může být zajisté též kontrolním nástrojem, avšak to zpravidla v rámci takových soudních řízení, v nichž soudy projednávají a rozhodují případy práva veřejného (správního či trestního), neboť – jak vyplývá se shora uvedeného – jedná se o kontrolu činnosti veřejné moci, která byt rozhoduje o majetkoprávních úkonech, činí tak ve veřejném zájmu (hledisko materiální) a postupy vlastními

právu veřejnému (hledisko formální). V civilním soudním řízení může být právní úkon obce, jímž nakládá se svým majetkem, přezkoumán z hlediska jeho souladnosti s právními předpisy, avšak jen za dodržení shora obecně vymezených kritérií.

Závěrem dovolací soud pokládá za vhodné poukázat na jiná svá rozhodnutí, v nichž byla řešena obdobná právní otázka.

Tak v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006 (veřejnosti dostupném na internetových stránkách Nejvyššího soudu, [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)), 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 vlastníkem 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.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz))

V souzeném sporu žalobci ani netvrdili, že by o koupi nemovitosti měli zájem, tedy že by byly potenciálními účastníky daného nabídkového řízení. V řízení dokonce nebylo ani prokázáno, že by se nabídkového řízení účastnil jakýkoliv jiný subjekt, byť bylo prokázáno, že záměr obce byl řádně zveřejněn ve smyslu § 39 odst. 1 zákona č. [128/2000](#) Sb., a tak účasti dalších zájemců nebylo nijak bráněno. Žalobci tedy nemohou mít na požadovaném určení naléhavý právní zájem, neboť v daném případě prodej předmětných nemovitostí neznamenal zásah do takových jejich subjektivních práv, která by mohla být ochráněna soudním rozhodnutím v občanském soudním řízení.

Dovolací soud tedy konstatuje, že na straně žalobců absentuje podmínka naléhavého právního zájmu na jimi požadovaném určení. Přestože dovolací soud ne zcela souhlasil s právními závěry, na nichž je založeno rozhodnutí odvolacího soudu, je jeho rozhodnutí ve výsledku správné, a dovolání je proto třeba považovat za nedůvodné. Dovolací soud tedy postupoval podle § 243b odst. 2 části věty před středníkem o. s. ř. a dovolání zamítl.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Střídavá péče](#)
- [Restituce](#)
- [Majetková podstata \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)

- [Náhrada škody \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Předběžné opatření](#)
- [Valná hromada \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Pracovní doba](#)
- [Exekuce](#)
- [Důkazní břemeno](#)
- [Dokazování, neúčinnost právního jednání](#)