

Dozor nad rozhodováním obecních orgánů o majetkových dispozicích

I. Úvod

Část semináře o správním dozoru, z něhož je připraven tento sborník, byla věnována problematice *dozoru nad výkonem samostatné působnosti orgány územních samosprávných celků*. Kromě přezkumu zákonnosti právních předpisů obcí a kraje se účastníci krátce zastavili též u dozoru nad usneseními, jimiž územní samosprávné celky rozhodují o dispozicích svým majetkem^{1,2)}. Při tom byla předestřena celá řada zajímavých a podnětných otázek, které si zaslouží samostatnou pozornost a bližší rozvedení. Následující text se proto těmito otázkami (a nejen jimi) zabývá, a to jak z pohledu teoretického, tak z hlediska dozorové praxe Ministerstva vnitra.

II. Specifika rozhodování obcí o majetkových dispozicích

Pojednání o dozoru státu nad majetkovými usneseními obecních orgánů, či možná šířeji o dozoru nad hospodařením s obecním majetkem, nutně vyžaduje alespoň základní charakteristiku postavení obcí při majetkových dispozicích.

Cílem tohoto úvodu ovšem nemůže být teoretický rozbor, zda a pokud ano, do jaké míry lze nakládání s obecním majetkem považovat za výkon veřejné správy (vrchnostenské jistě nikoli³⁾, pečovatelské patrně jen v určitých situacích). Pro potřeby dalšího textu plně postačí konstatování, že soukromoprávní úkony obcí nepodléhají správnímu řádu (§ 1 odst. 3 správního řádu) a jako takové se řídí především požadavky stanovenými předpisy, které se tradičně řadí do oblasti práva soukromého.

¹⁾ Přestože se tento text věnuje pojednávanému problému z hlediska zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, všechny závěry samozřejmě platí – vzhledem k obdobné právní úpravě – i ve vztahu k zákonu č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a k zákonu č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Text je zaměřen na dozor a kontrolu podle obecního zřízení a až na výjimky se nevěnuje přezkoumání hospodaření podle zákona č. 420/2004 Sb.

²⁾ Rozhodnutí (usnesení), jimiž obce rozhodují o majetkoprávních úkonech, označuji v textu pro zjednodušení jako „majetková usnesení“ (s plným vědomím nepřesnosti a zkratkovitosti takového pojmenování).

³⁾ A hovoří tak i judikatura, která nepovažuje nakládání s obecním majetkem za výkon veřejné moci, podléhající odpovědnostnímu režimu podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1961/2005 a ze dne 28. 11. 2011, sp. zn. 25 Cdo 2615/2010). Podobně i správní judikatura, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2006, č. j. 2 Aps 2/2005-43, publikovaný pod č. 1379 ve Sb. r. NSS sv. 11/2007.

Na druhou stranu specifické postavení obcí jako veřejnoprávních korporací, které nakládají sice s vlastním, přesto však s veřejným, majetkem, legitimizuje určitá veřejnoprávní omezení, která jsou obcím pro nakládání s obecním majetkem stanovena a která soukromoprávní povahu dispozic obecním majetkem podstatným způsobem modifikují⁴⁾. Tato omezení jsou stanovena zejména zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, a v tomto článku je proto dohled nad zákonností majetkových dispozic pojednán především z jejich hlediska.

Majetkoprávní úkony obcí dále charakterizuje jejich zřetelné zákonné rozdělení do dvou, resp. do tří vzájemně se podmiňujících fází, z nichž některé jsou povinné pro všechny úkony, jiné jen v případě některých dispozic.

Při uskutečnění jakéhokoli právního úkonu je nejdříve nutné, aby jednající osoba *utvořila svou vůli být právně vázána*, a následně aby tuto právní vůli *projevila navenek*. Až projevem utvořené vůle právní úkon vznikne a bude jednajícího zavazovat. U fyzických osob obvykle tyto okamžiky spadají vjedno, resp. navenek seznatelný bývá pouze projev (předem vytvořené) vůle, tedy samotné právní jednání. V případě obcí jsou však oba tyto kroky rozděleny a každý přísluší (až na určité specifické výjimky) jinému obecnímu orgánu⁵⁾. Zatímco *utvoření právní vůle obce být vázána* náleží do pravomoci zastupitelstva nebo rady obce (podle druhu právního úkonu buď do vyhrazené pravomoci zastupitelstva nebo rady obce, nebo do nevyhrazené či tzv. zbytkové pravomoci rady obce⁶⁾), *projev utvořené vůle navenek* přísluší v zásadě pouze starostovi obce⁷⁾, jenž obec zastupuje navenek, případně zaměstnancům obce, u nichž oprávnění jednat za obec vyplývá z vnitřních předpisů nebo je vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé⁸⁾. Přitom platí podmíněnost obou kroků – starosta obce nemůže uzavřít smlouvu dříve, než bude schválena k tomu příslušným obecním orgánem (zastupitelstvem nebo radou), a to pod sankcí neplatnosti majetkové dispozice, kterou dnes stanoví výslovně § 41 odst. 2 obecního zřízení, v minulosti ji však dovozovala judikatura z § 39 občanského zákoníku (neplatnost pro rozpor se zákonem). V případech určitých významných dispozic obecními nemovitostmi musí schválení příslušného majetkového usnesení a navazujícímu

⁴⁾ Zvláštní postavení obce při majetkových dispozicích trefně charakterizoval Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008: *...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.*

⁵⁾ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 7. 2007, sp. zn. 33 Odo 720/2005.

⁶⁾ Vyhrazené pravomoci zastupitelstva jsou upraveny v § 84 odst. 2 a § 85, vyhrazená pravomoc rady je upravena v § 102 odst. 2, nevyhrazená pravomoc rady obce je upravena v ustanovení § 102 odst. 3 obecního zřízení.

⁷⁾ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005.

⁸⁾ V případě starosty obce obecní zřízení v § 103 odst. 1 výslovně předpokládá, že starosta „zastupuje obec navenek“, v případě zaměstnanců vyplývá jejich jednatelecké oprávnění z § 20 odst. 2 občanského zákoníku, které se na obec jako právnickou osobu *sui generis* rovněž vztahuje.

uzavření smlouvy předcházet *zveřejnění záměru této dispozice* podle § 39 odst. 1 obecního zřízení, a to rovněž pod sankcí neplatnosti právního úkonu, pokud by tato povinnost nebyla splněna.

Pravidlo, podle něhož právnímu úkonu (uzavření smlouvy) musí vždy předcházet jeho schválení v příslušném obecním orgánu, není platné vždy, neboť rozhodování o některých úkonech a v určitých případech (např. obce, v nichž není volena rada) je zákonem nebo rozhodnutím rady či zastupitelstva svěřeno starostovi nebo obecnímu úřadu (což ovšem může působit nemalé teoretické problémy zejména při úvahách o dozoru nad takovými rozhodnutími – viz dále)^{9),10)}. Z praktického hlediska je rovněž nutné upozornit, že mnoho právních úkonů lze učinit i bez písemné formy, konkludentně, takže chová-li se obec (např. skrze svého starostu) po přijetí určitého majetkového usnesení tak, jako by smlouva vznikla (přijímá plnění, hradí faktury apod.), lze toto jednání považovat podle okolností za právně relevantní, které může působit i vznik závazkového právního vztahu (zákon obcím nepředepisuje povinnou písemnou formu každého majetkoprávního úkonu).

Neplatnost majetkoprávního úkonu pro porušení „procesních povinností“ stanoví obecní zřízení pro určité situace výslovně (§ 39 odst. 1 a § 41 odst. 2), pro jiné nikoli a u nich je pak nutné zvažovat, zda porušení zákona mělo přímý, bezprostřední a především podstatný vliv na učiněný úkon, aby bylo možné konstatovat jeho neplatnost s odkazem na „obecný“ § 39 občanského zákoníku¹¹⁾. Judikatura např. dovodila neplatnost smlouvy pro neodůvodnění odchylky od obvyklé ceny podle § 39 odst. 2 obecního zřízení¹²⁾, dále pro porušení podmínek, které byly nad rámec zákonné povinnosti uvedeny v záměru zveřejněném podle § 39 odst. 1 obecního zřízení¹³⁾, nebo pro nezveřejnění záměru při změně podstatné náležitosti smlouvy, pokud uzavření samotné smlouvy povinnosti zveřejnit záměr podléhalo¹⁴⁾.

⁹⁾ § 99 odst. 2 ve spojení s § 102 odst. 4 obecního zřízení (pravomoci starosty v obcích, v nichž není volena rada obce), dále § 103 odst. 4 obecního zřízení (pravomoci starosty obce např. v oblasti pracovněprávní), § 102 odst. 2 písm. m) a § 102 odst. 3 obecního zřízení (pravomoci rady obce, které může svým rozhodnutím přenést na starostu či obecní úřad).

¹⁰⁾ Ke specifickým (a poněkud problematickým) výjimkám dospěla též judikatura. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2010, sp. zn. 33 Cdo 2532/2008, připustil, že *úkon, jímž obec jednostranně získává majetkový prospěch*, není neplatný, pokud nebyl předem schválen příslušným orgánem. Ústavní soud zase v nálezu ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04, publikovaném pod č. 75 ve Sb. n. a u. ÚS č. 63, akceptoval jednání starosty bez předchozího schválení tam, kde *vůle obce být právně vázána již byla v podstatných rysech dostatečně předem vytvořena a starosta při uzavírání (dodatku) smlouvy jednal plně v intencích této právní vůle* (v posuzované věci došlo k úpravě výše nájemného bez předchozího rozhodnutí rady městské části).

¹¹⁾ Takové zkoumání ostatně při posuzování důvodů neplatnosti předpokládá i Ústavní soud – srov. náleze ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04, publikovaný pod č. 75 ve Sb. n. a u. ÚS č. 63.

¹²⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010.

¹³⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010.

¹⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.

III. Státní dozor (dohled a kontrola) v oblasti majetkových dispozic

Obecní zřízení upravuje dva druhy „státního dohledu“ nad územní samosprávou, resp. nad výkonem samostatné působnosti obcemi: *dozor*, upravený v §§ 123 až 128, a *kontrolu výkonu samostatné působnosti*, upravenou v §§ 129 až 129c. Oběma je společné hledisko posuzování, jímž je výlučně zákonnost jednání samosprávy (a to buď jako soulad se zákony, nebo jako soulad s celým právním řádem) a samozřejmě nenárokový charakter uplatnění zásahu ze strany státu¹⁵⁾. Základní rozlišení *dozoru* a *kontroly*¹⁶⁾ spočívá v tom, že zatímco předmětem dozoru je zákonnost konkrétního aktu obecního orgánu (právního předpisu obce nebo usnesení, rozhodnutí či jiného opatření orgánu obce), předmětem kontroly je „prosté“ plnění zákonných povinností bez jakékoli (nutné) vazby na konkrétní rozhodnutí (úkon) obecního orgánu. Z tohoto hlediska (a při značném zjednodušení) by bylo možné *dozor* nad územní samosprávou považovat za specifickou subkategorii *kontroly*, neboť dozor má užší předmět (zákonnost se posuzuje pouze ve vztahu ke konkrétnímu aktu obecního orgánu). Na druhou stranu *dozor* překračuje teoretické chápání kontroly, neboť zatímco *kontrola výkonu samostatné působnosti* ústí (pouze) v pojmenování zjištění nezákonnosti, procesní postup dozorujičho orgánu směřuje k autoritativnímu zjednání nápravy, jež spočívá v pozastavení účinnosti či výkonu dozorovaného aktu, v podání návrhu soudu na jeho zrušení a v jeho případném zrušení soudem. Součástí *dozoru nad výkonem samostatné působnosti* tedy není jen *zjištění nezákonnosti*, ale i *zajištění nápravy této nezákonnosti*. Dozor i kontrola nad výkonem samostatné působnosti obcí jsou obecním zřízením svěřeny Ministerstvu vnitra (s výjimkou městských částí a městských obvodů územně členěných statutárních měst, u nichž tuto působnost vykonává magistrát daného statutárního města).

V praxi jsou však obě kategorie do určité míry prostupné, neboť posouzení zákonnosti dozorovaného aktu vyžaduje zhodnocení nejen jeho obsahu, ale i procesu, který předcházal jeho přijetí. To se může odehrávat jako součást dozorových opatření (ve správním řízení o pozastavení výkonu přijatého usnesení je jako předběžná otázka prověřováno splnění zákonných požadavků pro jeho platné přijetí), může ale stejně tak dobře být posuzováno jako součást kontroly výkonu samostatné působnosti.

Dozor i kontrola výkonu samostatné působnosti jsou obecním zřízením konci-

¹⁵⁾ Uplatnění dozorových opatření je zákonem pojímáno jako aktivita z *moci úřední*, takže třetí osoby nemají na provedení dozorového zásahu právní nárok (mohou tedy učinit jen podnět dle § 42 správního řádu). To potvrzují i správní soudy, které žaloby na ochranu proti nečinnosti dozorového orgánu zamítají (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2011, č. j. 11 Ca 74/2009-118, proti němuž podaná kasační stížnost byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta rozsudkem ze dne 22. 3. 2012, č. j. 7 Ans 5/2012-35). Neuspěla ani snaha považovat nezahájení dozorového procesu za nezákonný zásah (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2012, č. j. 11 Ca 55/2009-41, rozsudek téhož soudu ze dne 13. 5. 2009, č. j. 5 Ca 113/2007-58 a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2010, č. j. 3 Aps 4/2010-95).

¹⁶⁾ Pojmů „dozor“ a „kontrola“ užívám v jejich pojetí podle obecního zřízení, nikoli v jejich teoretickém chápání a rozlišování.

povány jako „obecné“ dohledové mechanismy, tj. pojmově se vztahují na jakýkoli postup v oblasti samostatné působnosti, včetně hospodaření s obecním majetkem (v tom nejširším slova smyslu), které je typickým příkladem nevyrchnostenské samostatné působnosti. Český právní řád však pro oblast hospodaření s obecním majetkem zná i specifický dohledový mechanismus, *tzv. přezkoumávání hospodaření* podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Předmět přezkoumání je vymezen v § 2 uvedeného zákona, přičemž především z odstavce 2 tohoto ustanovení je zřejmé, že přezkoumání hospodaření pojmově pokrývá prakticky veškeré majetkové dispozice realizované územními samosprávnými celky¹⁷⁾. Předmět přezkoumání je posuzován mj. (a především) z hlediska zákonnosti, jak stanoví § 3 písm. a) zákona č. 420/2004 Sb. Přezkoumání hospodaření obcí provádí buď krajský úřad, nebo obcí zvolený auditor či auditorská společnost (v případě krajů je vykonává přímo Ministerstvo financí).

Tím se dostáváme k prvnímu (jen zdánlivě pouze) teoretickému problému, jímž je vztah mezi obecným dohledovým postupem podle obecního zřízení a zvláštním dohledem podle zákona č. 420/2004 Sb. ve vztahu k nakládání s obecním majetkem. Na první pohled by se nabízelo učinit elegantní závěr, podle něhož přezkoumání hospodaření jako speciální úprava zcela vylučuje dozorový nebo kontrolní postup podle obecního zřízení. Takto se možná na vztah obou institutů snažil pohlížet i zákonodárce v § 124 odst. 6 obecního zřízení. Podle tohoto ustanovení je-li *dozor nebo kontrola upravena zvláštními právními předpisy*, neuplatní se postup podle § 124 odst. 1 až 5, jenž reguluje (obecný) dozor nad usneseními, opatřeními a rozhodnutími orgánů obcí v samostatné působnosti, tedy i dozor nad usneseními o majetkových dispozicích¹⁸⁾. „Vysvětlující“ poznámka pod čarou k tomuto ustanovení odkazuje kromě zákona o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb.) též na zákon o přezkoumávání hospodaření (zákon č. 420/2004 Sb.).

Odpověď na položenou otázku ovšem není zdaleka tak triviální, jak by se ze zmíněného ustanovení (a zejména z jeho poznámky pod čarou) mohla jevit. Ve shodě s komentářem k obecnímu zřízení¹⁹⁾ se domnívám, že ustanovení § 124 odst. 6 obec-

¹⁷⁾ Podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 420/2004 Sb. je předmětem přezkoumání *nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku*, podle písm. c) *zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu podle zvláštního právního předpisu*, podle písm. d) *stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi* atd.

¹⁸⁾ Obecní zřízení z dozoru vylučuje rovněž úkony obecních orgánů podle správního řádu a podle daňového řádu (§ 128 odst. 7). Tato výjimka však v případě majetkových usnesení nemá význam, protože nakládání s obecním majetkem v zásadě nelze považovat za jednání podle správního řádu, resp. není jím tam, kde primárním cílem jednání obce je hospodárné a účelné využívání majetku a nikoli plnění některých veřejnoprávních povinností, jako např. při uzavírání veřejnoprávních smluv. Přestože jejich pravidelnou součástí bývá určité majetkové plnění (např. úhrada jedné obce jiné obci za výkon přenesené působnosti), sotva bychom však z tohoto důvodu mohli pojmově považovat taková ujednání (tj. příslušné části veřejnoprávních smluv) za soukromoprávní dispozice s obecním majetkem.

¹⁹⁾ Srov. v této souvislosti též VEDRAL, J. a kol.: *Zákon o obcích (obecní zřízení) – komentář*, 1. vyd., Praha: C. H. Beck, 2008, s. 683 až 685.

ního zřízení v podstatě nevyjadřuje nic jiného než pravidlo *lex specialis derogat generali*, které by se samozřejmě muselo uplatnit všude tam, kde by zvláštní úprava *svým obsahem* byla vůči § 124 obecního zřízení úpravou *skutečně* speciální, a to bez ohledu na existenci zákonem výslovně stanovené výluky. Je ovšem otázkou, zda přezkoumání hospodaření skutečně může být ve vztahu k *dozoru nad samostatnou působností obcí* za takovou speciální úpravu považováno. Judikatura na toto téma dostupná není a důvodová zpráva k zákonu č. 234/2006 Sb.²⁰⁾, jenž popsanou výlukou v obecním zřízení poprvé výslovně stanovil, bohužel mlčí. Dozorová praxe Ministerstva vnitra přitom přezkoumání hospodaření nepovažuje za právní úpravu absolutně vylučující uplatnění dozorových postupů podle obecního zřízení ve vztahu k majetkovým usnesením, což potvrzuje např. nedávný postup Ministerstva vnitra vůči usnesením orgánů kraje o hrazení tzv. regulačních poplatků v krajských zdravotnických zařízeních²¹⁾.

Posouzení vztahu mezi dozorem podle obecního zřízení a přezkoumáním hospodaření podle zákona č. 420/2004 Sb. by proto jen s odkazem na ustálenou praxi ministerstva nebo na poznámku pod čarou, obsaženou v § 124 odst. 6 obecního zřízení, sotva mohlo být považováno za dostatečné. Podle mého soudu je nutné vycházet především z výše nastíněné podstaty dotčeného ustanovení jako (jen) výslovného vyjádření pravidla speciality, a hodnotit, zda přezkoumání hospodaření skutečně „vykazuje znaky“ obdobné dozorovému postupu podle obecního zřízení. Z mého pohledu nikoli. Předmětem dozoru podle § 124 odst. 1 obecního zřízení je konkrétní akt obecního orgánu (rozhodnutí, usnesení), přičemž zákon dozorujícímu orgánu ukládá poměrně jednoznačný (byť komplikovaný a reálně nijak zvlášť rychlý) postup, jenž vede až k soudnímu zrušení dozorovaného aktu pro jeho nezákonnost. Podíváme-li se na přezkoumávání hospodaření, jde o postup „nezasahovací“, resp. o postup svým charakterem „popisující“, jenž ústí ve zpracování zprávy o výsledku přezkoumávání hospodaření (§ 10), resp. v její projednání zastupitelstvem (§ 11). Možnost jakéhokoli rušení či alespoň pozastavování výkonu přijatých majetkových usnesení ze strany přezkoumávajícího orgánu v zákoně č. 420/2004 Sb. dána není²²⁾. Domnívám se proto,

²⁰⁾ Srov. sněmovní tisk č. 987 IV. volebního období Poslanecké sněmovny (<http://www.psp.cz>). Odpověď bohužel nedává ani historie přípravy tohoto předpisu, dostupná v systému vládní legislativy EKLEP pod ev. č. UVLICF6HMDUK (č. j. ÚV 1446/04, <http://icm.vlada.cz>). V souvislosti s přípravou této novely a vztahem dozoru a přezkoumání hospodaření byla v legislativním procesu uplatněna jen jedna zásadní připomínka Ministerstvem financí, které požadovalo, aby dozor podle obecního zřízení vykonávalo ve vztahu k hospodaření s obecním majetkem Ministerstvo financí. Tato připomínka však nebyla akceptována.

²¹⁾ Poplatky byly obvykle hrazeny na základě darovacích smluv nebo smluv o převzetí závazku, které byly schvalovány usneseními rady nebo zastupitelstva příslušného kraje, vůči nimž následně směřoval dozorový zásah Ministerstva vnitra. V podrobnostech viz dokumenty zveřejněné na <http://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-pravni-analyzy-postupu-kraju-pri-uhradach-regulacnich-poplatku.aspx>.

²²⁾ Na tom nic nemění ani fakt, že podle výsledku přezkoumání musí územní samosprávný celek přijmout opatření k nápravě chyb a nedostatků (§ 13 odst. 1), a to dokonce pod správní sankcí plynoucí z § 14 písm. f) zákona č. 420/2004 Sb. Tato opatření totiž přezkoumávající orgán neukládá ani závazně neurčuje, zejména neruší jednotlivé úkony obce, pouze posuzuje, zda si „nápravné opatření“ územní samosprávný celek sám stanovil (přijal).

že právní úpravu obsaženou v zákoně č. 420/2004 Sb. nelze považovat za speciální „dozorový či kontrolní postup“, jenž by ve smyslu § 124 odst. 6 obecního zřízení vylučoval uplatnění obecného dozoru Ministerstva vnitra vůči rozhodnutím (usnesením) orgánů obcí, jimiž je rozhodováno o nakládání s majetkem. Pro tento závěr ostatně svědčí i časové omezení přezkumu hospodaření, které vždy posuzuje pouze předchozí rok, zatímco dozor takovému časovému omezení nepodléhá a formálně vzato by bylo možné dozorová opatření uplatnit i vůči usnesením přijatým před mnoha lety (taková skutečnost by ovšem mohla mít vliv na posuzování nezbytnosti dozorového zásahu – viz dále).

Nevyhnutelným důsledkem popsaného závěru bohužel je, že při dozoru i při přezkoumání hospodaření může docházet k věcnému „překryvu“, neboť v obou případech může být hodnoceno plnění zákonných povinností při totožných majetkových dispozicích. To však z právní úpravy přezkoumání hospodaření ještě nečiní speciální úpravu. Zákonná hlediska stanovená pro prověřování postupů samosprávy jsou totiž pouze jedním ze znaků, aby určitou právní úpravu přezkoumání hospodaření bylo možné vyhodnotit jako úpravu speciální. Dalším znakem je obsahová srovnatelnost dohledových opatření, jež však, jak vyplývá z uvedeného, splněna není. Opačný, širší přístup by v absurdní rovině mohl vyhodnotit jako speciální dohledový mechanismus dokonce i civilní soudní řízení, neboť i v jeho rámci by jako předběžná otázka mohla být posuzována zákonnost postupu obce, jenž předcházal uzavření smlouvy. Popsaný věcný překryv dozoru a přezkoumání hospodaření tedy sice může být považován za nežádoucí (a mohl by být důvodem pro úvahy *de lege ferenda* o procesním či alespoň institucionálním sjednocení těchto dvou státních dohledových mechanismů nad samosprávou), sám o sobě ale nemůže být důvodem vylučujícím obecný dozorový postup podle obecního zřízení²³⁾.

Výše bylo řečeno, že dohled nad samosprávou rozděluje obecní zřízení do dvou kategorií – *dozor* a *kontrola*. Je proto vhodné se alespoň stručně zmínit i o vztahu mezi *přezkoumáním hospodaření* podle zákona č. 420/2004 Sb. a *kontrolou výkonu samostatné působnosti* podle § 129 a násl. obecního zřízení, jakkoli kontrola není předmětem tohoto pojednání. Ustanovení obecního zřízení, která kontrolu výkonu samostatné působnosti upravují, neobsahují žádnou obdobu výše zmíněného § 124 odst. 6 obecního zřízení, která by vylučovala jeho uplatnění v případech, v nichž zvláštní předpis předvídá vlastní kontrolní mechanismus. Přesto bude nutné i vztah obou těchto institutů poměřovat užitím principu speciálního a obecného. Odpověď zde však nebude identická, jako v případě vztahu přezkumu hospodaření a dozoru. Stejně jako přezkoumání hospodaření je totiž i kontrola výkonu samostatné působnosti zákonem

²³⁾ V této souvislosti je nutné zmínit i navrhované rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu o kontrolu *hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a příjmy a výdaje jejich rozpočtů, a to z hlediska souladu se zákony* (sněmovní tisky č. 351 a 352). Tím by došlo dokonce ke ztrojení kontroly v této oblasti, nicméně ani oprávnění Nejvyššího kontrolního úřadu v navrhované podobě by nebylo možné považovat úpravu ve smyslu § 124 odst. 6 obecního zřízení za úpravu speciální.

koncipována jako popisná a nikoli zasahující (z kontroly je pořizován protokol, jenž sice musí být projednán zastupitelstvem, je však již v zásadě na vlastním rozhodnutí zastupitelstva, jaká nápravná opatření přijme; srov. ustanovení § 129a obecního zřízení). Identický je i předmět obou dohledových mechanismů – plnění zákonných povinností (v případě kontroly i v jiných oblastech než je nakládání s obecním majetkem). Domnívám se proto, že přezkoumání hospodaření obcí lze považovat za speciální postup vůči kontrole výkonu samostatné působnosti, a to se všemi důsledky z tohoto závěru plynoucími.

Proti tomuto názoru by snad mohlo hovořit pouze to, že přezkum hospodaření je prováděn vždy (jen) za předchozí kalendářní rok (srov. § 42 odst. 1 obecního zřízení), zatímco kontrola žádné časové omezení nemá. Na druhou stranu posuzovat *de facto* dvakrát totéž (plnění zákonných povinností) jednou v rámci přezkoumání hospodaření a jednou v rámci obecné kontroly, navíc se stejným možným výsledkem [závěr o (ne)porušení zákona] a s obdobnými opatřeními k nápravě by bylo zjevně zbytečné²⁴⁾. Ministerstvo vnitra nicméně tento výklad nezastává (zcela), neboť v rámci kontroly výkonu samostatné působnosti hodnotí i splnění zákonných procedurálních požadavků plynoucích z obecního zřízení pro majetkové dispozice (zveřejnění záměru a přijetí usnesení před uzavřením smlouvy), nikoli však též hospodárnost a účelnost dispozic či stanovení obvyklé ceny, které „přenechává“ plně na přezkoumání hospodaření.

Předmětem tohoto textu není komplexní pojednání o dohledu státu nad nakládáním s obecním majetkem, ale specifická výše v podobě dozoru nad rozhodnutími obecních orgánů, která jsou v této oblasti přijímána. Přesto je nutné učinit ještě krátkou poznámku o vztahu dohledu v majetkové oblasti a ústavně zaručeného práva na samosprávu, jak vyplývá z čl. 8 Ústavy a jak je toto právo ve vazbě na státní dohled nad samosprávou obsahově „dotvořeno“ v čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle něhož *může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*²⁵⁾. Na toto ústavní omezení je možné pohlížet ze dvou úhlů – lze jím posuzovat nejen obecnou „ústavní akceptovatelnost“ právní úpravy dohledu státu nad územní samosprávou (např. nad nakládáním s obecním majetkem), ale i oprávněnost konkrétního zásahu státní moci ve vazbě na určitou

²⁴⁾ Podobným způsobem je nutné hodnotit i dohledovou působnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve vztahu k veřejným zakázkám zadávaným samosprávou podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (§ 112 a násl.). Ta je však speciální nejen vůči kontrole výkonu samostatné působnosti podle obecního zřízení, ale i vůči přezkoumání hospodaření [srov. § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 420/2004 Sb.]. S ohledem na pravomoci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (zejm. § 118 odst. 1, podle něhož může Úřad zrušit zadávací řízení nebo soutěž o návrh nebo jen jednotlivý úkon zadavatele) by dokonce bylo možno uvažovat i o specialitě vůči dozoru nad samostatnou působností podle obecního zřízení.

²⁵⁾ A jak dodává Ústavní soud, *je zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy... přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje* (srov. náleze ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, publikovaný pod č. 113 ve Sb. n. a u. ÚS, sv. 27).

majetkovou dispozici. Druhé otázce je věnována pozornost v další části tohoto textu, podrobná odpověď na otázku první by sama o sobě vyžadovala pojednání přesahující rozsah článku. Ve stručnosti snad lze vycházet především z povahy obecního majetku jako majetku veřejného, který určité přiměřené zasahování do této jinak bytostně samostatné působnosti ze strany státu legitimizuje. Ústavní garance práva na samosprávu by totiž neměla být chápána jako garance absolutní nekontrolovatelnosti, neboť samosprávy nemají ani při dispozicích obecním majetkem postavení identické s běžnými osobami soukromého práva, takže určitý specifický dohled ze strany státu nutně musejí snést, stejně jako musejí snést i veřejnoprávní omezení stanovená pro tyto dispozice²⁶⁾. Dohled sice musí být přiměřený a obsahově omezený, přesto je však přípustný.

IV. Předmět dozoru, aneb které úkony obecních orgánů dozoru (ne)podléhají?

Podle § 124 odst. 1 obecního zřízení je předmětem dozoru Ministerstva vnitra *usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti*²⁷⁾. Jak již bylo připomenuto, je rozhodování o dispozicích obecním majetkem nepochybně výkonem samostatné působnosti, takže i usnesení zastupitelstva nebo rady obce jsou v této oblasti přijímána v samostatné působnosti a dozoru ministerstva pojmově podléhají (odlišnou otázkou, které se budeme věnovat v dalším textu, je určení hledisek, z nichž lze zákonnost takového aktu hodnotit). Typickým příkladem těchto „majetkových usnesení“ jsou usnesení zastupitelstva nebo rady, jimiž je schváleno uzavření konkrétní smlouvy. Předmětem dozoru podle § 124 obecního zřízení ale není obcí uzavřená smlouva, resp. učiněný majetkoprávní úkon, neboť ten nemá jakožto právní úkon ve smyslu soukromého práva povahu ani *rozhodnutí*, ani *usnesení* a samozřejmě ani jiného *opatření orgánu obce* ve smyslu § 124 odst. 1 obecního zřízení.

Při úvahách o uplatňování dozoru vůči usnesením o majetkových dispozicích se lze setkat i s názorem, který s odkazem na § 124 odst. 6 obecního zřízení dozor nad těmito usneseními zcela vylučuje, neboť podle zmíněného ustanovení se dozorový postup neuplatní *v případě porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva*. Takový názor však nelze považovat za správný, byť se v poslední době

²⁶⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, k zákonným omezením samosprávy konstatoval: *Z ustanovení Ústavy i Charty lze dovodit, že zákonná omezení a pokyny pro působení územní samosprávy jsou přípustné. Ve svém souhrnu samozřejmě nemohou tato pravidla územní samosprávu úplně odstranit. Jednotlivá úprava však může být poměrně přísná a svazující, jsou-li k tomu důležité ospravedlnitelné důvody*. K povinnosti obce řádně pečovat o svůj majetek srov. též nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09.

²⁷⁾ Všem těmto úkonům je společné, že jimi příslušný orgán řeší, rozhoduje určitou záležitost. Pokud obecní orgán „něco“ činí, aniž by se jednalo o rozhodování (např. starosta plní usnesení rady nebo zastupitelstva a jedná plně v jeho mezích), nespadá takové jednání pod dozorový zásah. Terminologicky je v dalším textu užíváno označení „usnesení“ pro rozhodnutí rady a zastupitelstva coby kolektivních obecních orgánů, a termínu „rozhodnutí“ pro rozhodnutí jiných obecních orgánů, typicky starosty nebo obecního úřadu.

v určitém náznaku objevil i v aktuální judikatuře Nejvyššího správního soudu²⁸⁾. Ve skutečnosti se totiž toto ustanovení nemůže chápat jako obecná výluka dozoru vůči jakémukoli usnesení, které se týká soukromoprávních úkonů obce, ale jen jako materiální omezení hledisek tohoto dozoru. Jinak řečeno majetkové usnesení dozoru podle § 124 obecního zřízení podléhá, dozorový orgán je však nemůže hodnotit z hlediska porušení norem soukromého práva, má však možnost (povinnost) posuzovat jeho soulad s normami práva veřejného a zjistí-li rozpor, může (musí) dozorová opatření uplatnit.

Jinou otázkou je, zda lze dozorový postup uplatnit i v případě dispozic, k jejichž schválení nebyl předem nutný souhlas rady ani zastupitelstva obce, tedy v případě dispozic, u nichž žádné *formalizované (formálně zaznamenané) usnesení* či *rozhodnutí* neexistuje. Jde v podstatě o situace, v nichž o majetkoprávním úkonu rozhodl starosta či obecní úřad [např. v obcích, ve kterých není volena rada obce a starosta vykonává její pravomoci podle § 99 odst. 2 ve spojení s § 102 odst. 4 obecního zřízení]. Je v tomto případě vůbec možné hovořit o rozhodnutí, které by podléhalo dozoru? Starosta ani obecní úřad (resp. jeho pracovník, jenž je oprávněn o majetkovém úkonu rozhodnout) totiž zpravidla žádné formalizované „rozhodnutí“ (usnesení) o uzavření smlouvy nevytvářejí. Na druhou stranu asi nelze hovořit o tom, že by v případě starosty k žádnému rozhodnutí o uzavření smlouvy, tj. k vytvoření vůle obec určitým způsobem právně zavázat, nedocházelo. Takové rozhodnutí je však „skryto“, resp. je obsaženo v samotném uzavření smlouvy, typicky v podpisu příslušné listiny²⁹⁾. Obecní zřízení přitom jako podmínku pro uplatnění dozorového opatření nikde výslovně nestanoví povinnou písemnou formu dozorovaného aktu, takže *dozorovatelným rozhodnutím* orgánu obce může být i „rozhodnutí“ starosty obce o uzavření smlouvy, které sice není nikde výslovně zachyceno, vyplývá však z navazujícího jednání starosty, které je připisovatelné obci. Jakkoli paradoxně tedy následující závěr může znít, přesto je nutné připustit, že *dozorovatelným aktem* ve smyslu § 124 odst. 1 obecního zřízení pojmově je i (nezaznamenané) rozhodnutí starosty či obecního úřadu o uzavření smlouvy, na jehož existenci lze usuzovat z uzavřené (existující) smlouvy.

S dozorovanými (nejen) majetkovými usneseními může být spojena i celá plejáda dalších otázek, z nichž v poslední době vystupuje do popředí problém tzv. *zdanlivých* či *nicotných usnesení zastupitelstva obce*. V některých (zejména menších) obcích se vžilo konání tzv. *neveřejných zasedání zastupitelstva* či *pracovních porad*, na nichž zastupitelé

²⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2012, č. j. 2 As 128/2011-39.

²⁹⁾ „Není podpis jako podpis“. Pokud starosta podepisuje smlouvu, jejíž uzavření předem schválilo zastupitelstvo či rada (pro zjednodušení v plném textu), představuje podpis starosty jen realizaci tohoto usnesení a samo o sobě není rozhodnutím, ale pouze faktickým úkonem (právní odpovědnost starosty v tomto případě za uzavřenou smlouvu je přinejmenším diskusní). Pokud ale starosta podepisuje smlouvu, aniž by o ní předem muselo rozhodnout zastupitelstvo či rada, obsahuje v sobě takový akt i rozhodnutí starosty o tom, že obec daným způsobem smluvně zaváže, takže právní odpovědnost starosty za obsah smlouvy je zde nesporná. Na pomezí stojí případy, v nichž obecní orgán schvaluje pouze podstatné náležitosti smlouvy, její zbývající obsah však určuje svým podpisem starosta.

příležitostně „rozhodují“ o záležitostech samosprávy. Taková „zasedání“ nejsou svolávána postupem předepsaným v § 93 odst. 1 obecního zřízení a nesplňují ani podmínku veřejnosti zasedání, stanovenou v § 93 odst. 3 obecního zřízení. Jakkoli je konání takových porad přípustné³⁰⁾, v žádném případě je nelze považovat za zasedání zastupitelstva jako orgánu obce, na němž by bylo možné vytvářet právně relevantní vůli tohoto obecního orgánu, tedy rozhodovat a přijímat usnesení³¹⁾. Nemá-li však „pracovní porada“ parametry zasedání zastupitelstva, nelze ani „usnesení“ na nich přijatá považovat za způsobilý předmět dozoru, neboť *de iure* se vůbec nejedná o výsledek činnosti tohoto obecního orgánu (s trochu nadsázky lze říci, že mezi výsledkem pracovní rady a mezi výsledkem náhodného setkání nadpoloviční většiny zastupitelů např. na fotbalovém utkání není rozdíl). Podobný závěr je nutné učinit i tam, kde o usnesení sice bylo hlasováno na řádně svolaném zasedání zastupitelstva, nedošlo však k jeho vzniku, tedy k hlasování nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva pro jeho přijetí (srov. § 87 obecního zřízení), usnesení ovšem bylo přesto v zápise z jednání uvedeno jako přijaté, případně bylo uvedeno, že vzniklo usnesení opačného významu³²⁾. Ani v těchto případech se nejedná o existující dozorovatelný akt, resp. o způsobilý předmět dozoru (k otázce nicotnosti rozhodnutí obecních orgánů o majetkových dispozicích a k otázce možného postupu dozorového orgánu v těchto případech viz dále).

V souvislosti s přezkumem zákonnosti majetkových usnesení může být problematické i určení jejich přesného obsahu, tedy přesné určení toho, o čem zastupitelé vlastně rozhodli. Obecní zřízení předpokládá, že přijatá usnesení budou uvedena v zápise z jednání zastupitelstva (srov. § 95 odst. 1), který lze považovat za veřejnou listinu ve smyslu § 53 odst. 3 správního řádu, s nímž je spojena presumpce správnosti jejího obsahu³³⁾. Nelze však vyloučit, že samo usnesení bude v zápise formu-

³⁰⁾ Viz v této souvislosti např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2007, č. j. 3 Aps 5/2006-55, a stanovisko Ministerstva vnitra č. 1/2008, dostupné na <http://www.mvcr.cz/odk>, rubrika „stanoviska odboru“.

³¹⁾ V souvislosti s majetkovými dispozicemi je vhodné připomenout rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010 (<http://www.nsoud.cz>), jenž „usnesení“ z pracovní rady zastupitelů neakceptoval jako usnesení, které by mohlo být podkladem pro platné uzavření smlouvy. Stejně tak je ale nutné připomenout i navazující rozsudek téhož soudu ze dne 7. 12. 2011, sp. zn. 28 Cdo 1203/2011, jenž zasedání zastupitelstva, které nebylo svoláno způsobem zcela přesně odpovídajícím zákonným požadavkům, avšak u něhož byl splněn požadavek veřejnosti, „uznal“ jako zasedání zastupitelstva a usnesení na něm přijaté jako platně vzniklé rozhodnutí tohoto orgánu.

³²⁾ V praxi se lze setkat s relativně sporným postupem, při němž se nepřijetí navrženého usnesení automaticky považuje za přijetí usnesení opačného významu. Např. pokud se pro prodej nemovitosti nevyslovila nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva, má se za to a v zápise je uvedeno usnesení, podle něhož zastupitelstvo prodej neschválilo. Nejde však o postup přesný ani vhodný, neboť *de iure* o této otázce vlastně nebylo rozhodnuto (nebylo přijato žádné usnesení), byť o tom, že k uvažovanému prodeji nedojde, bylo *de facto* rozhodnuto. Rozlišování obou situací má význam právě v oblasti dozoru – pokud nebylo přijato usnesení opačného významu (§ 87 obecního zřízení), není zde žádný dozorovatelný akt ve smyslu § 124 odst. 1 obecního zřízení.

³³⁾ V případě zápisů znamená *presumpce správnosti* především předpoklad, že průběh zasedání se odehrál tak, jak je v zápise uvedeno, a že zaznamenaný obsah usnesení skutečně odpovídá tomu, co bylo

lováno nedostatečně, nesrozumitelně nebo dokonce v rozporu s vůlí zastupitelstva. V takovém případě je nutné obsah usnesení dokládat (resp. v dozorovém správním řízení vedoucím k pozastavení jeho výkonu formálně dokazovat) např. zvukovými či obrazovými záznamy, svědeckými výpověďmi, podkladovými materiály apod. Za usnesení je totiž nutné považovat to, co zastupitelstvo *skutečně* schválilo, a nikoli to, co bylo *chybně nebo nesprávně zaznamenáno* v zápisu.

Při vymezování předmětu dozoru v oblasti majetkových dispozic lze rovněž položit otázku, zda kromě příslušného *majetkového usnesení* podléhá dozoru i *záměr majetkové dispozice*, povinně zveřejňovaný podle § 39 odst. 1 obecního zřízení. Záměr sám o sobě totiž není právním úkonem, nejedná se tedy o jakýsi specifický návrh na uzavření smlouvy³⁴⁾. Svou povahou jde o úkon v oblasti práva veřejného (úkon informační povahy), jenž vyjadřuje vytvořenou vůli (úvahu) obce disponovat určitým způsobem obecní nemovitostí (tj. vůli obce být právně vázána). Záměr proto lze považovat za *rozhodnutí* podle § 124 odst. 1 obecního zřízení a nic nebrání tomu, aby vůči němu byla dozorová opatření pojmově uplatněna. Totožné závěry pak platí i při posuzování dozorových možností vůči různým obcemi schvalovaným *zásadám nakládání s majetkem, zásadám privatizace bytového fondu, pravidlům pronájmu nebytových prostor* apod., která mají z hlediska § 124 odst. 1 obecního zřízení povahu „jiného opatření“³⁵⁾.

Jinou otázkou ovšem je, v jakých případech vůbec může být záměr v rozporu se zákonem. Má totiž předběžnou povahu, neboť obec jím „jen“ vyjadřuje svůj (dle judikatury) nezávazný, tj. soudně nevynutitelný, úmysl učinit konkrétní majetkovou dispozici, a porušit určitý zákonný zákaz (např. prodeje konkrétní nemovitosti) lze patrně nikoli již pojetím a zveřejněním takového úmyslu, ale až samotnou realizací dané dispozice, tedy uzavřením smlouvy (případně alespoň okamžikem, kdy je schválena

rozhodnuto, nikoli to, že by i zjevně „nesmysly“, které byly v zápisu uvedeny, začaly být pravdivé. Zápis jako veřejná listina vzniká (je pořízen) podpisem starosty jakožto orgánu obce odpovědného za jeho pořízení (podpisy ověřovatelů pouze dokládají, že obsah zápisu odpovídá průběhu zasedání, na samotný „vznik“ zápisu jako veřejné listiny však po mém soudu nemají vliv).

³⁴⁾ Z bohaté judikatury srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010 nebo rozsudek téhož soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. 28 Cdo 2623/2003. Určitou komplikací mohou být situace, v nichž byl záměr zveřejněn jako součást konkrétního právního úkonu (např. veřejného příslibu). I v takovém případě by záměr dozoru podléhal [nikoli však celé podmínky, do nichž byl záměr „vtělen“, neboť ty jsou právním úkonem a jako takové jsou pojmově z dozoru vyloučeny; srov. věta první § 124 odst. 1 obecního zřízení].

³⁵⁾ Rozdíl mezi „usnesením a rozhodnutím“ a „jiným opatřením“ orgánu obce ve smyslu § 124 odst. 1 obecního zřízení lze snad spatřovat v účincích daného aktu, neboť ve všech případech se bude jednat svou povahou o *rozhodnutí*, tedy o řešení určité záležitosti. Má-li toto řešení jednorázovou povahu (je vykonáno již přijetím či jednorázově později), je na místě hovořit o *rozhodnutí* nebo o *usnesení*, je-li vykonáváno opakovaně (např. postup podle vnitřního předpisu obce), půjde již o *opatření*. V případě zastupitelstva a rady se ovšem tento rozdíl poněkud stírá, neboť tyto orgány vždy rozhodují usnesením, takže každé dozorovatelné opatření je vždy spojitelné i s konkrétním usnesením, jímž bylo schváleno. V dozorové praxi je nicméně ke všem těmto pojmům přístupováno bez subtilnějšího rozlišování.

v příslušném obecním orgánu). Napadají mě proto v podstatě jen tři modelové situace, v nichž lze o nezákonnosti záměru pojmově uvažovat – pokud záměr neobsahuje zákonem stanovené náležitosti, pokud stanoví podmínky pro realizaci dispozice diskriminačním nebo jinak nezákonným způsobem³⁶⁾ (např. vylučuje osoby, které nejsou občany obce, z možnosti podávat nabídky) anebo, a to je asi nejspornější, pokud nebyl zveřejněn po celou předepsanou dobu³⁷⁾.

V případě *záměrů* nebo *pravidel nakládání s majetkem* může být rovněž sporné, zda předmětem dozoru má být rozhodnutí (usnesení) příslušného obecního orgánu, jímž byly záměr či pravidla dispozic schváleny³⁸⁾, nebo až zveřejněný záměr či pravidla jako specifické opatření ve smyslu § 124 odst. 1 obecního zřízení, nebo snad dokonce oba úkony současně. Praxe Ministerstva vnitra v obdobných případech směřuje dozor vždy vůči usnesení, jímž bylo příslušné opatření přijato³⁹⁾, zjevně s myšlenkou, podle níž zrušením usnesení dojde i k odstranění schváleného aktu⁴⁰⁾. Chybou by ale jistě nebylo ani „zacílení“ dozorových opatření (pozastavení výkonu a následný návrh soudu na zrušení) i přímo vůči příslušnému schválenému aktu, jenž bude mít povahu „jiného opatření“ orgánu obce ve smyslu § 124 odst. 1 obecního zřízení (při jeho zrušení by pak samotné usnesení formálně nadále existovalo, ovšem jen v bezobsažné podobě). Vidím zde určitou dobu s právními předpisy obce – i v jejich případě je dozor uplatňován nikoli vůči schvalovacímu usnesení, ale přímo vůči schválenému aktu (obecně závazné vyhlášce nebo nařízení obce), a není důvod, proč by tomu mělo být v případě schvalovaných různých vnitřních předpisů obce odlišně. Tím spíše,

³⁶⁾ Podle Nejvyššího soudu je stanovení bližších podmínek majetkové dispozice ve zveřejněném záměru sice nepovinné (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 9. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4108/2008), pokud tak ovšem obec učiní, sama sebe jimi zavazuje, neboť uzavření smlouvy za jiných než zveřejněných podmínek lze chápat jako uzavření smlouvy bez předem zveřejněného záměru (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010). K diskriminaci (nerovnému zacházení) při dispozicích s obecním majetkem viz další text článku.

³⁷⁾ Záleží na tom, zda splnění zákonem předepsané doby zveřejnění *záměru* má být chápáno jen jako další zákonná podmínka pro platnost uzavřené smlouvy, nebo (i) jako podmínka, aby zveřejněný záměr mohl být považován za zákonu neodporující (jinak řečeno záměr by sám o sobě nemusel být v rozporu se zákonem, byť by nebyl zveřejněn po celou zákonem stanovenou dobu). K počítání doby zveřejnění srov. z poslední doby rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010, akcentující smysl zveřejnění záměru oproti formálnímu lpění na bezvýjimečném zveřejnění plných 15 dní.

³⁸⁾ Schválení záměru je považováno za specifické rozhodnutí a bez ohledu na uvažovaný právní úkon patří do nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 obecního zřízení (rozsudek Nejvyššího soudu 13. 3. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006).

³⁹⁾ Z nijak bohaté judikatorní praxe lze zmínit rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 3. 2007, č. j. 15 Ca 161/2006-40, jímž bylo zrušeno usnesení zastupitelstva obce o schválení sazebníku úhrad nákladů za poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Dozorová opatření Ministerstva vnitra směřovala i v případě *regulačních poplatků* přímo vůči usnesením, jimiž byla schvalována pravidla pro hrazení těchto poplatků kraji.

⁴⁰⁾ Byť Nejvyšší soud posuzuje splnění podmínky zveřejnění záměru bez ohledu na to, zda záměr předem schválil k tomu oprávněný obecní orgán – srov. usnesení ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. 22 Cdo 4897/2007. V textu položená otázka je pak akademická v případě obcí, v nichž o záměru rozhoduje starosta, neboť zde rozhodnutí o jeho přijetí a samotný zveřejněný akt splývají.

když důvod nezákonnosti vyplývá až z obsahu dotčeného opatření a nikoli z obsahu usnesení, které je pouze schvaluje (obvykle formou přílohy).

V. Důvody pro uplatnění dozorových opatření (důvody nezákonnosti)

Po posouzení, které úkony obecních orgánů podléhají dozoru, nyní přesuneme pozornost na určení hledisek, z nichž má dozorový orgán přezkoumávaný úkon hodnotit.

Ustanovení § 124 odst. 1 obecního zřízení stanoví jako hledisko posouzení dozorovaného aktu jeho *zákonnost* v širším slova smyslu, když předpokládá posuzování souladu se *zákony a jinými právními předpisy*. V odstavci 6 téhož ustanovení ovšem vylučuje hodnocení jeho souladu s *právními předpisy občanského, obchodního nebo pracovního práva* (což chápeme jako vyloučení jakékoli normy soukromoprávní povahy). Důvod této výluky spočívá nejen v čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy, tedy v ústavní záruce samostatnosti územní samosprávy a v principu minimalizace zásahů státu do její činnosti, ale (a možná především) v povaze majetkového usnesení jakožto jedné z podmínek vzniku soukromoprávních závazků obcí na základě jimi uskutečněných právních úkonů. Je-li pro soukromoprávní vztahy charakteristická minimální ingerence státu *ex officio*, sotva by bylo akceptovatelné, aby stát z úřední povinnosti *autoritativně* zasáhl s cílem prosadit (porušenou) soukromoprávní regulaci jen proto, že se jí dopustila obec. Tím by ostatně docházelo i k ústavně nepřijatelnému narušení rovnosti účastníků soukromoprávních vztahů, neboť při porušení soukromoprávní normy samosprávou by zásah státu musel být bez dalšího proveden (a to i proti vůli osoby, kterou má porušená norma chránit), zatímco při porušení (tétož) soukromoprávního předpisu druhou stranu právního vztahu by k žádnému dozorovému zásahu státu dojít nemohlo. Jiná je situace při porušení předpisů veřejného práva ze strany samosprávy, byť by se tak stalo při rozhodování o majetkových dispozicích. V takovém případě totiž dozorový zásah směřuje k ochraně veřejného zájmu, jenž je příslušnou veřejnoprávní regulací sledován (typicky ochrana veřejného majetku) a jehož prosazení je nutné zabezpečit i za cenu autoritativního vstupu státu do jinak rovného postavení účastníků právních vztahů (naopak v případě porušení soukromoprávních předpisů půjde zpravidla o narušení soukromého zájmu některého účastníka právního vztahu, a bude záležet především na straně dotčené porušením zákona, zda se bude proti němu sama bránit)⁴¹⁾. Na druhou stranu však samozřejmě na každé porušení normy veřejného práva nutně způsobuje nezákonnost přijatého usnesení a ne každé porušení zákona dozorový zásah k ochraně zákona zcela nutně

⁴¹⁾ Více problémů činí porušení soukromoprávní regulace ze strany obce ve vazbě na hlavu VII obecního zřízení, tedy ve vazbě na *kontrolu výkonu samostatné působnosti*, neboť příslušná ustanovení obecního zřízení obdobnou výlukou pro případy porušení předpisů soukromého práva neobsahují. Domnívám se nicméně, že i zde je nutné analogicky (a přiměřeně) využít pravidlo plynoucí z § 124 odst. 6 obecního zřízení a porušení povinností stanovených soukromoprávními předpisy neposuzovat ani při výkonu *kontroly samostatné působnosti*, a to z identických důvodů, které jsou uvedeny v textu článku.

vyžaduje, zejména tam, kde by intenzita narušení veřejného zájmu byla s ohledem na konkrétní okolnosti zanedbatelná (viz další text). Vždy je proto nutné zabývat se účelem příslušné zákonné povinnosti, její vazbou na posuzované usnesení⁴²⁾ a intenzitou narušení veřejného zájmu.

Zákonné omezení hledisek pro posuzování dozorovaného aktu (výluka pro porušení předpisů soukromého práva a podmíněnost dozorového zásahu intenzitou narušení veřejného zájmu) v praxi znamená, že vůči majetkovým usnesením bývá dozorový zásah uplatňován spíše výjimečně – při zcela zásadním porušení procedurálních povinností souvisejících s přijetím příslušného majetkového usnesení nebo odporuje-li přijaté usnesení konkrétnímu veřejnoprávnímu omezení (zákazu). Oběma těmito množinám věnujme krátce pozornost.

Procedurální požadavky pro rozhodnutí o majetkové dispozici se liší podle orgánu, který má toto rozhodnutí učinit. Pozornost proto zaměříme na rozhodování zastupitelstva, jemuž je svěřena většina zásadních majetkových dispozic a jehož jednání je také zákonem nejvíce regulováno.

Shora zmíněné pravidlo, podle něhož ne každé porušení zákona může být současně důvodem pro konstatování nezákonnosti přijatého rozhodnutí, se projevuje typicky v souvislosti s porušením procedurálních pravidel pro jednání obecních orgánů. Takové porušení by muselo mít bezprostřední vazbu na posuzované usnesení a zákonem předpokládaný účel daného procedurálního požadavku by musel být přijetím daného usnesení zcela vyloučen nebo alespoň podstatně snížen⁴³⁾. V této souvislosti jsou využitelné i závěry Nejvyššího soudu, jenž taktéž ne každé porušení procedurálních pravidel považuje za důvod „nezákonnosti“ zasedání zastupitelstva a tedy za důvod neplatnosti smlouvy⁴⁴⁾.

Základní podmínkou pro konání zasedání zastupitelstva obce je jeho řádné svolání. Obecní zřízení sice podrobnou úpravu požadavků na *svolání zasedání zastupitelstva* neobsahuje, z právní úpravy lze nicméně dovodit, že zasedání se svolává zveřejněním informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva na úřední desce obecního úřadu podle § 93 odst. 1 obecního zřízení, přičemž

⁴²⁾ Důvodem nezákonnosti usnesení by např. nemohlo být porušení § 83 odst. 2 obecního zřízení, podle něhož musí zastupitel před hlasováním příslušného orgánu obce ohlásit existující střet zájmů (ostatně zákonnou povinností je střet zájmů „ohlásit“, zákon nestanoví „zákaz hlasování“).

⁴³⁾ Srov. v této souvislosti část odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2000, sp. zn. I. ÚS 471/2000, publikovaného pod č. 140 ve Sb. n. a u. ÚS sv. 20: *Se zřetelem k uvedeným skutečnostem Ústavní soud dovozuje, že důvodné (a zákonné) pozastavení opatření obecního zastupitelstva (...) nezbytně předpokládalo, aby mezi takovým opatřením a jeho tvrzenou protizákonností, existoval bezprostřední příčinný vztah. To znamená, že nelze pozastavit výkon jakéhokoliv opatření zastupitelstva obce jen proto, že v jeho činnosti shledá okresní úřad protizákonnost s tímto opatřením přímo nesouvisející, nýbrž tak lze učinit pouze tehdy, jestliže okresní úřad zjistí, že mezi protizákonností rozhodnutí obce a pozastavením takového rozhodnutí bezprostřední vztah skutečně existuje.*

⁴⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 12. 2011, sp. zn. 28 Cdo 1203/2011.

ke svolání zasedání je oprávněn primárně starosta obce (§ 92 odst. 1 a § 103 odst. 5 obecního zřízení). Důsledky porušení předepsaného postupu je nutné hodnotit podle intenzity, s níž došlo k narušení základního znaku zasedání zastupitelstva, jímž je jeho veřejnost (§ 93 odst. 3 obecního zřízení). Pokud veřejnost zasedání zabezpečena byla, pak byt' došlo k porušení § 93 odst. 1 obecního zřízení (informace např. nebyla na úřední desce obecního úřadu zveřejněna po celou zákonem předepsanou dobu nebo nebyla zveřejněna vůbec, avšak občané se o konání zasedání mohli dozvědět jiným způsobem, např. prostřednictvím obecního rozhlasu), nemá tato skutečnost vliv na zákonnost tohoto zasedání a tudíž ani na zákonnost přijatých usnesení. Jestliže však požadavek veřejnosti vůbec nebyl splněn nebo byl splněn nedostatečně, pak uskutečněné „zasedání“ vůbec nemá parametry jednání tohoto orgánu, takže ani „rozhodnutí“ na něm přijatá *de iure* neexistují. Sporné pak může být, zda taková „usnesení“ jsou vůbec způsobilým předmětem dozoru⁴⁵⁾ (jak pozastavovat výkon něčeho, co neexistuje?) a pokud ano, zda se má Ministerstvo vnitra v souladu s § 124 obecního zřízení domáhat u správního soudu na základě žaloby podle § 67 s. ř. s. jejich zrušení, nebo konstatování jejich nicotnosti. Obě možnosti jsou problematické. Lze rušit něco, co po právu vlastně neexistuje? A jak podávat návrh na vyslovení nicotnosti dozorovaného aktu, když ustanovení § 124 obecního zřízení hovoří jen o návrhu na zrušení usnesení? Nicméně ani pro správní soudy nebylo za doby „starého“ správního soudnictví (před přijetím soudního řádu správního) zatěžko nicotnost řešit zrušením přezkoumávaného správního rozhodnutí a s ohledem na povahu dozorového přezkumu, jež spočívá v nutnosti „odstranit“ z důvodu ochrany veřejného zájmu akt jsoucí v rozporu se zákonem, bych považoval možnost namítat u správního soudu *nicotnost* dozorovaného usnesení – připustíme-li vůbec ve vztahu k usnesením obecních orgánů tento institut⁴⁶⁾ – za akceptovatelnou.

Je ovšem nutné zdůraznit, že splnění požadavku veřejnosti zasedání zastupitelstva má dvě podmínky – zasedání musí být řádně svoláno zveřejněním informace na úřední desce podle § 93 odst. 1 obecního zřízení (event. „náhradním způsobem“, jenž je objektivně způsobilý zabezpečit informování o zasedání pro co nejširší okruh občanů) a současně musí reálně probíhat veřejně, tj. veřejnost musí mít na zasedání přístup. Nebude-li byt' i jen jeden z těchto aspektů splněn, nelze hovořit o veřejnosti zasedání. O veřejné zasedání tedy nepůjde ani, pokud by sice byla na zasedání prokazatelně přítomná „veřejnost“, avšak bez jakéhokoli předchozího informování.

⁴⁵⁾ Srov. stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 2/2008, dostupné na <http://www.mvcr.cz/odk>, a VEDRAL, J. a kol.: *Zákon o obcích (obecní zřízení) – komentář*, 1. vyd., Praha: C. H. Beck, 2008, s. 502.

⁴⁶⁾ Nicotnost rozhodnutí obecního orgánu (s výjimkou správních rozhodnutí) považují obecně za problematickou, neboť obecní zřízení pro vznik usnesení vyžaduje toliko jeho platné odsouhlasení. Veškeré případné „vady“ tudíž mohou být důvodem jeho nezákonnosti, nikoli však nicotnosti (i když i judikatura nicotnost zná – např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 11. 1997, č. j. 10 Ca 266/1997, publ. pod č. 260 v časopise Soudní judikatura č. 9/1998). Na druhou stranu si asi lze představit i případy „paaktů“, například usnesení zastupitelstva obce A o tom, že obec B prodává určitý pozemek.

O veřejné zasedání se však nejedná ani tam, kde by informace sice byla řádně zveřejněna, avšak veřejnosti by byla reálně znemožněna účast, a to i tím, že se zasedání uskuteční na jiném místě nebo v jinou hodinu bez přiměřeného předchozího informování veřejnosti.

Samostatnou otázkou je *zveřejňování návrhu programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce*, jenž je povinnou součástí informace zveřejňované podle § 93 odst. 1 obecního zřízení. Zákon totiž sice požaduje zveřejnění informace též o navrženém programu, nestanoví však, jak má návrh programu vypadat, tedy zda má být každá projednávaná záležitost specifikována v samostatném bodě, nebo zda je přípustné, aby součástí informace bylo uvedení jen několika „svodných bodů“ (např. bod „majetkové dispozice“), aniž by bylo blíže určeno, jaké konkrétní záležitosti budou zastupitelstvem v rámci daného bodu rozhodovány. Jakkoli je tedy vhodné, aby zveřejněný návrh programu uváděl podrobně každou projednávanou záležitost, výslovným a požadavkem zákona takový postup není a dovozovat jej (značně extenzivním) výkladem jako součást principu veřejnosti zasedání zastupitelstva je přinejmenším sporné. Domnívám se proto, že neurčitost zveřejněného programu nemůže být důvodem pro konstatování nezákonnosti přijatých usnesení. Lze ostatně argumentovat i odkazem na § 94 odst. 2 obecního zřízení, který umožňuje rozšiřování programu i v průběhu zasedání, a je zřejmé, že informace o tomto dodatečně zařazeném bodu nemohla být uvedena již v oznámení podle § 93 odst. 1 obecního zřízení (o přípustnosti takového postupu viz náleze Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02). Něco jiného by však bylo porušení § 93 odst. 2 obecního zřízení, který omezuje okruh záležitostí projednatelných na tzv. „krizovém zasedání zastupitelstva“ jen na záležitosti, jež se týkají krizového stavu, a porušení § 90 obecního zřízení. Usnesení, které by tato zákonná omezení porušilo, by zcela jistě bylo nezákonné a muselo by být podrobeno dozorovému přezkumu⁴⁷⁾.

Za důvod nezákonnosti přijatého usnesení ovšem nemůže být považováno *porušení jednacího řádu zastupitelstva obce*, přijímaného podle § 96 obecního zřízení (resp. těch jeho částí, které obsahují úpravu nad rámec obecního zřízení), neboť jednací řád nemá povahu právního předpisu a ani § 96 obecního zřízení nestanoví jeho obecnou závaznost (ponechme stranou otázku, zda by jej zastupitelstvo mohlo vydat formou obecně závazné vyhlášky přímo s odkazem na čl. 104 odst. 3 Ústavy, ve spojení s § 35 a § 96 obecního zřízení)⁴⁸⁾.

⁴⁷⁾ Srov. FUREK, A.: Novela upravuje „krizové“ zasedání zastupitelstva. In: *Moderní obec č. 11/2011*, s. 40.

⁴⁸⁾ Dozorová praxe obvykle při námitce porušení jednacího řádu rozlišuje ta jeho ustanovení, která „pouze“ reprodukují zákon, a ta, která stanoví procedurální požadavky nad rámec zákona. Zatímco v prvním případě se vlastně jedná o porušení příslušné zákonné normy, v případě druhém půjde pouze o „zdánlivý“ rozpor postupu zastupitelstva s jeho jednacím řádem. Na porušení jednacího řádu lze totiž pohlížet tak, že zastupitelstvo odchýlením se od něj tuto odchylku konkludentně akceptovalo (žádný ze zastupitelů nenamítl porušení jednacího řádu), čímž vlastně z jednacího řádu schválilo *ad hoc* výjimku (i jednací řád je přijímán usnesením zastupitelstva a může být tímto způ-

Co však nezákonnost přijatého usnesení vyvolávat bude, je předchozí *nezveřejnění záměru příslušné majetkové dispozice* tam, kde obecní zřízení toto zveřejnění povinně předpokládá. Podle § 39 odst. 1 obecního zřízení musí být záměr prodat, pronajmout, vypůjčit, směnit nebo darovat obecní nemovitost zveřejněn po dobu nejméně patnácti dní *před rozhodnutím* (o právním úkonu) *v příslušném orgánu obce*, což patrně nelze číst jinak než jako podmínku, aby takové rozhodnutí vůbec mohlo být učiněno (přijato). Tuto podmíněnost ostatně konstatoval i Ústavní soud v již zmíněném nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/02, v němž konkrétně uvedl: *Pakliže lze mluvit o určitých konkrétních návrzích, které nelze předkládat k zařazení na pořad jednání v průběhu zasedání zastupitelstva obce, resp. jejichž projednání by bylo za této situace v rozporu se zákonem, jedná se podle názoru Ústavního soudu pouze o takové návrhy, kde to z povahy věci vyplývá z ostatních ustanovení zákona. Takovým ustanovením je např. § 39 odst. 1 zákona o obcích.* Za identickou situaci jako je nezveřejnění záměru lze považovat i zveřejnění záměru s natolik zásadními vadami, že ve svém důsledku vůbec nelze o splnění této povinnosti hovořit, např. zcela neurčité označení nemovitosti nebo nevymezení dispozice (úmyslu obce). Nezveřejnění záměru po celou zákonem stanovenou dobu takové dopady může mít jen s ohledem na konkrétní okolnosti (srov. výše zmíněný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010).

Některé situace mohou být z hlediska dopadů na zákonnost přijatého usnesení z různých důvodů sporné. Specifickým případem je *rozhodnutí funkčně nepřislušného obecního orgánu*, např. rozhodnutí rady obce o prodeji nemovitého majetku [takové rozhodnutí náleží do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce dle § 85 písm. a) obecního zřízení] nebo rozhodnutí zastupitelstva o uzavření nájemní smlouvy [toto rozhodování náleží pro změnu do vyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 5 písm. m) obecního zřízení⁴⁹⁾]. Ve všech těchto případech usnesení hlasováním vzniklo, je však v rozporu se zákonem (porušení funkční příslušnosti je důvodem nezákonnosti přijatého usnesení, nikoli jeho nulity). Tento důsledek ovšem může nastat prakticky jen v případě zásahu do *vyhrazených pravomocí* zastupitelstva nebo rady (§ 84 odst. 2, § 85 a § 102 odst. 2 obecního zřízení), neboť v případě *nevyhrazené (zbytkové) pravomoci rady obce* dle § 102 odst. 3 obecního zřízení může rozhodovat rada

sobem i změněn). Tím se dostáváme k zajímavé otázce „konkludentních usnesení“ obecních orgánů. Jejich myšlenka je zhruba taková, že je-li např. zastupitelstvu předestřeno určité rozhodnutí či opatření a zastupitelstvo, aniž by o něm hlasovalo, jedná v souladu s ním, *de facto* a možná i *de iure* konkludentně dané rozhodnutí přijalo. Tato nikoli nesporná myšlenka se postupně prosazuje zejména u procedurálních rozhodnutí zastupitelstva. Např. pokud zastupitelstvo opomene schválit na začátku svého jednání návrh programu nebo v jeho průběhu program fakticky rozšíří bez hlasování (§ 94 odst. 2 obecního zřízení), lze uvažovat o tom, že zastupitelstvo program „konkludentně“ schválilo či rozšířilo. Tento problém má celou řadu specifických aspektů, otázek i pochybností, praxe nicméně takovou, byť spornou, možnost zcela neodmítá.

⁴⁹⁾ Jakkoli bývá koncept vyhrazené pravomoci rady obce zpochybňován, pokud jde o jeho ústavnost [srov. VEDRAL, J. a kol.: *Zákon o obcích (obecní zřízení) – komentář*, 1. vyd., Praha: 2008; komentář k § 102 odst. 2 obecního zřízení], přesto je až dosud součástí platného práva a i Ústavní soud jej (být do jisté míry v okrajovém vyjádření) akceptoval – srov. náleze ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09.

i zastupitelstvo, neboť to si může toto rozhodování podle § 84 odst. 4 obecního zřízení pro sebe vyhradit⁵⁰⁾. Naproti tomu jako nezákonné by muselo být vyhodnoceno usnesení rady obce o uzavření smlouvy v situaci, kdy by si toto rozhodování na sebe předem vztáhlo zastupitelstvo obce podle § 84 odst. 4 obecního zřízení. V tomto případě by se totiž ze strany rady obce jednalo nejen o porušení usnesení zastupitelstva o vyhrazení pravomoci, ale i o porušení § 84 odst. 4 obecního zřízení. Závěr opačný by možnost zastupitelstva vyhradit si pravomoc rady obce v podstatě popřel.

Za zmínku v této souvislosti stojí i obce, v nichž není volena rada obce a většinu jejích rozhodovacích pravomocí (v majetkové oblasti prakticky všechny) vykonává starosta obce. Starosta obce takto vykonává i některé pravomoci, které jsou jinak v § 102 odst. 2 obecního zřízení vyhrazeny radě obce [v kontextu tohoto článku jde zejména o rozhodování o nájmech a výpůjčkách podle § 102 odst. 2 písm. m) obecního zřízení], a může být položena otázka, zda rozhodnutí zastupitelstva v některé takové záležitosti by v obci, v níž není volena rada obce, mohlo být považováno za zásah do vyhrazené pravomoci starosty obce a z tohoto důvodu vyhodnoceno jako nezákonné. Odpověď závisí na posouzení, zda starosta tyto pravomoci vykonává rovněž jako vyhrazené (pak by zásah zastupitelstva protiprávní byl), nebo nikoli. Domnívám se, že o vyhrazené pravomoci starosty obce jít nemůže, protože starosta se nestává radou, jen plní její úkoly, a proto nevidím důvod, proč by si v těchto obcích nemohlo zastupitelstvo tyto pravomoci na sebe vztáhnout). Nadto platí, že v případě jakékoli pochybnosti o rozsahu pravomocí zastupitelstva obce ve vztahu k jinému obecnímu orgánu je nutné právní úpravu vykládat „ve prospěch“ tohoto přímo volebního (a jedinou Ústavou zmíněného) obecního orgánu.

Na pomezí procedurálních a obsahových hledisek pro posuzování zákonnosti majetkových usnesení jsou *náležitosti* těchto aktů. Obecní zřízení sice výslovně žádné náležitosti přijatých (majetkových) usnesení neupravuje, judikatura nicméně požaduje, aby rozhodnutí bylo jasné, srozumitelné a určité a aby jím bylo rozhodnuto alespoň o podstatných náležitostech zamýšlené dispozice (není tedy nutné schvalovat celý obsah smlouvy)⁵¹⁾. Jejich neuvedení však není porušením obecního zřízení (to žádné náležitosti usnesení zastupitelstva či rady obce nevymezuje), resp. jiného veřejnoprávního předpisu, ale normy práva soukromého, neboť požadavek určitosti je soudy odvozován od náležitostí projevu vůle podle občanského zákoníku. O uplatnění dozorových opatření proto nelze s ohledem na § 124 odst. 6 obecního zřízení z tohoto důvodu uvažovat.

Důvod pro uplatnění dozorových opatření vůči majetkovému usnesení by nebyl

⁵⁰⁾ Připustíme-li, že dozorovatelným rozhodnutím je i „rozhodnutí“ starosty o uzavření smlouvy (viz výše), pak by každé uzavření smlouvy starostou bez předchozího schválení k tomu příslušným orgánem bylo nejen nezákonné, ale z tohoto důvodu i podléhající doзору. Praxe samozřejmě v těchto situacích k žádným dozorovým úkonům nepřistupuje.

⁵¹⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004.

splněn ani tehdy, jestliže by obsah uzavřené smlouvy byl v rozporu s obsahem schvalovacího usnesení, případně jestliže by smlouva upravila některé otázky nad rámec schvalovacího usnesení. V obou těchto situacích sice může být dán důvod (částečné) neplatnosti smlouvy, protože některá její část nebyla předem schválena ve smyslu § 41 odst. 2 obecního zřízení, nikoli však důvod pro konstatování nezákonnosti schvalovacího usnesení, které se nemůže stát nezákonným *ex post* až uzavřením smlouvy.

Od *zákonných povinností procedurálního charakteru* nyní přecházíme k *požadavkům hmotněprávním* či *obsahovým*, jejichž porušení může být rovněž důvodem pro konstatování nezákonnosti majetkového usnesení (a na rozdíl od porušení požadavků procedurálních také ve většině případů důvodem pro konstatování této nezákonnosti skutečně bude). Všem těmto požadavkům bude společný veřejnoprávní charakter příslušného omezení (není ovšem vyloučeno, že konkrétní veřejnoprávní omezení bude stanoveno i v soukromoprávním předpisu). Z obsahového hlediska spočívají nejčastěji v úplném zákazu určitého jednání ze strany obce, případně v jeho podmínění splněním stanovených podmínek. Přitom platí, že každé omezení obce v oblasti majetkových dispozic musí být s ohledem na ústavní záruky práva na samosprávu (zejména s ohledem na čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy) a koneckonců i s ohledem na obecnou zásadu plynoucí z čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod stanoveno zákonem výslovně nebo musí z konkrétního právního předpisu zcela bez jakékoli pochybnosti vyplývat. Při jakékoli pochybnosti, zda se určitý zákaz nebo povinnost na samosprávu vztahuje, je nutné takový právní předpis interpretovat v souladu se zásadou *in dubio pro liberate* a uvažované omezení na územní samosprávné celky nevztahovat.

V souvislosti s veřejnoprávní regulací může být položena otázka, zda usnesení, které vykazuje rozpor s veřejnoprávní normou, je nezákonné samo o sobě, nebo zda lze o nezákonnosti hovořit až po uzavření smlouvy, neboť do té doby působí usnesení jen „dovnitř“ obce a nemá žádné externí právní účinky (třetí osoby, nejčastěji „obmyšlená“ druhá smluvní strana, se nemohou žádným způsobem domoci toho, aby obec schválenou smlouvu uzavřela, tedy aby realizovala schválený právní úkon)⁵²⁾. Praxe spíše tenduje k druhému řešení, to však v právní úpravě oporu nemá, naopak realizace usnesení (uzavření smlouvy) není zákonnou podmínkou pro uplatnění dozoru, resp. pro závěr o nezákonnosti příslušného usnesení, jak lze *a contr.* dovodit z § 124 odst. 5 obecního zřízení, které předpokládá dozor i vůči usnesením, která již byla vykonána.

Příkladem porušení veřejnoprávních omezení stanovených zvláštními předpisy, které by vyvolávalo nezákonnost příslušného usnesení, by mohl být prodej obecní nemovitosti v rozporu s tzv. blokačním paragrafem, uvedeným v § 29 zákona o půdě (zákon č. 229/1991 Sb.), dále hrazení tzv. regulačních poplatků namísto pacientů

⁵²⁾ Judikatura nepovažuje usnesení o uzavření smlouvy za právní úkon, ale hovoří o *materiálně-právní podmínce pro uzavření smlouvy* (srov. rozsudek ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4255/2009).

samosprávou, což bylo shledáno jako odporující § 16a zákona o veřejném zdravotním pojištění (zákon č. 48/1997 Sb.)⁵³⁾, případně přijetí peněžního daru či jiné obdobné platby za připojení k obecnímu vodovodu nebo kanalizaci, které by odporovalo § 8 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích (zákon č. 274/2001 Sb.). Ve všech těchto případech není uplatnění dozoru vůči příslušnému schvalovacímu usnesení vyloučeno, naopak sotva by bylo možné nalézt rozumný důvod, proč by dozorový zásah nemohl být pro rozpor s čl. 101 odst. 4 Ústavy proveden.

Obecní zřízení stanoví veřejnoprávní omezení majetkových dispozic obcí na více místech. Nejméně problémů vyvolává zákaz, resp. omezení *ručení obce za závazky třetích osob*, stanovené v § 38 odst. 3. Převzetí ručení v rozporu s tímto ustanovením by vedlo nejen k neplatnosti takového právního úkonu, jak zákon výslovně stanoví, ale samozřejmě též k nezákonnosti usnesení, jímž bylo převzetí ručitélského závazku schváleno. Naproti tomu mnoho otázek je spojeno se zákonným požadavkem *hospodárnosti a účelnosti majetkové dispozice*, stanoveným v § 38 odst. 1 obecního zřízení. Sporné především je, zda schválení dispozice v rozporu s tímto požadavkem může vést ke konstatování nezákonnosti příslušného usnesení a zda je k posuzování této nezákonnosti oprávněno Ministerstvo vnitra při výkonu dozoru podle obecního zřízení.

Zdánlivě jednoduše se nabízí zvolat *nikoli*, problém však tkví v tom, že požadavek hospodárnosti a účelnosti každé majetkové dispozice je zákonem v § 38 odst. 1 výslovně stanoven jako povinnost (nejedná se přitom o normu soukromého práva) a z tohoto hlediska je nevhodná dispozice současně dispozicí odporující zákonu, takže i „nehospodárné usnesení“ by bylo usnesením nezákonným, a tuto nezákonnost by proto bylo možné zjišťovat v rámci dozorového procesu. Na druhou stranu je třeba zohlednit povahu dotčeného ustanovení. To je především obecnou normou programové povahy, která pro hodnocení hospodárnosti a účelnosti neuvádí žádná bližší kritéria⁵⁴⁾ a navíc nevylučuje ani takovou dispozici, která bude (z ekonomického hlediska) méně hospodárnou či méně účelnou, pokud bude v souladu se zájmy a úkoly obce vyplývajícími ze zákonem stanovené působnosti (srov. formulace § 38 odst. 1). Mezi hospodárností a účelností na jedné straně a plněním zájmů a úkolů vyplývajících z působnosti obce na straně druhé totiž ze své povahy nemusí být (a často ani nebude) shoda, takže obecní orgán musí sám svou úvahou rozhodnout, kterému hledisku dá přednost (např. pronájem za nižší nájemné, ale k vybudování prodejny potravin). Přitom takovou úvahu, tedy volbu mezi více do úvahy připadajícími a zákonu neodporujícími řešeními, lze považovat za esenciální projev samostatné (na státu nezávislé) samosprávy. Úkolem dozorového (či jakéhokoli jiného státního) orgánu pak sotva může být posuzování, zda výběr mezi těmito dvěma někdy protichůdnými zájmy byl učiněn správně. Pokud by měl dozorový orgán povinnost

⁵³⁾ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2010, č. j. 44 Af 16/2010-32, publ. pod č. 2177 ve Sb. r. NS č. 1/2011.

⁵⁴⁾ Byť by asi bylo možné vycházet z definování těchto pojmů v § 2 písm. m) a o) zákona o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb.).

prověřovat a dokonce odmítat hlasováním utvořenou vůli orgánu obce o tom, že určitý úkon má za hospodárný a účelný, nepochybně by se již jednalo o *nepřiměřený* zásah do práva na samosprávu podle čl. 101 odst. 4 Ústavy (byť by jej zákon formálně vzato umožňoval), protože by státní orgán fakticky vůli voleného samosprávného orgánu nahrazoval. Jakkoli tedy pojmově posuzování usnesení z hlediska hospodárnosti a účelnosti schválené dispozice vyloučit nelze, nemožnost praktické realizace tohoto hodnocení i pochybnosti o jeho ústavní přípustnosti nutně vedou k závěru, že usnesení schvalující pro obec „nevýhodnou“ smlouvu není z tohoto důvodu nezákonné, ostatně stejně jako porušení § 38 odst. 1 obecního zřízení samo nemůže být důvodem neplatnosti uzavřené smlouvy.

O jinou situaci však půjde v případě § 39 odst. 2 obecního zřízení, podle kterého se *při úplatném převodu majetku 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*. Toto ustanovení, ač svou povahou v podstatě pouze rozvádí obecnou povinnost péče řádného hospodáře dle § 38 odst. 1 obecního zřízení, již představuje povinnost natolik konkrétní povahy, že její porušení schváleným usnesením lze považovat za přezkoumatelné dozorovým orgánem, byť, jak si dále ukážeme, je rozsah tohoto přezkumu relativně omezený, neboť dozorový orgán nemůže ani v tomto případě nahrazovat samosprávou úvahu orgánu obce o výši sjednané (schválené) ceny a musí se omezit jen na srovnání schválené ceny a ceny obvyklé a zjistí-li odchylku od obvyklé ceny (samozřejmě se zdůvodňuje jen sjednání ceny nižší oproti ceně obvyklé) na její řádné odůvodnění. Dozorový orgán samozřejmě nemůže hodnotit, zda důvod pro nižší cenu byl rozumný či správný, což by již představovalo nepřípustný zásah do práva na samosprávu.

Usnesení, jímž bylo rozhodnuto o ceně nižší než obvyklé, by proto mohlo být nezákonné pro porušení § 39 odst. 2 obecního zřízení a z tohoto důvodu podrobena dozorovým opatřením, především bylo-li přijato zastupitelstvem či radou bez jakkoli „prokazatelného vědomí“ o tom, že schvalovaná cena je nižší než obvyklá a jaký je důvod pro tuto odchylku (*prima facie* by žádný legitimní důvod pro odchylku od obvyklé ceny nebyl dán). V takovém případě jde vlastně o identickou situaci, jako kdyby žádnému odůvodnění odchylky nedošlo. Sporné může být pouze, zda důvod pro odchylku musí být výslovně uveden ve schváleném usnesení (musí o něm být hlasováno), nebo zda postačí, že je objektivně seznatelný. Pro první názor svědčí to, že odůvodnění odchylky je v podstatě součástí rozhodování o ceně (o ní musí příslušný orgán zcela nepochybně hlasovat), pro názor druhý naopak absence výslovné úpravy v § 39 odst. 2 obecního zřízení. Z tohoto důvodu je nutné přiklonit se k výkladu uvedenému na druhém místě a dovodit, že pokud zastupitelé rozhodovali s vědomím toho, že schvalují prodej za nižší než obvyklou cenu, a se znalostí konkrétního důvodu (důvodů) pro takovou odchylku, pak byť o něm formálně nehlasovali, lze mít zákonem požadované odůvodnění odchylky za implicitně učiněné⁵⁵⁾, takže by poru-

⁵⁵⁾ Opět se zde otevírá prostor pro úvahy o „konkludentních“ rozhodnutích obecních orgánů.

šení § 39 odst. 2 obecního zřízení nebylo dáno. Druhým a v praxi méně obvyklým případem je situace, v níž by odchylka od obvyklé ceny sice byla formálně zdůvodněna, jednalo by se však o zjevný exces, tedy o důvod, jenž objektivně nemůže být považován za adekvátní (např. prodej za nižší cenu určité osobě, která má na rozdíl od jiného zájemce modré oči).

Samostatnou pozornost je vhodné věnovat též otázce *diskriminace*, resp. *bezdůvodného nerovného zacházení* ze strany obce se zájemci o uzavření smlouvy, a o případných dopadech zjištěného nerovného zacházení na zákonnost usnesení, jimiž bylo o uzavření smlouvy rozhodnuto.

Obecní zřízení sice takový zákaz výslovně nestanoví, nicméně z charakteru obecního majetku jako majetku veřejného (ve smyslu zákona o finanční kontrole má obecní majetek povahu *veřejných prostředků*) nepochybně vyplývá, že obec nemůže svým majetkem nakládat zcela libovolně jako v zásadě jakýkoli jiný (soukromý) vlastník. Naopak, měla by postupovat zcela bez jakéhokoli nedůvodného rozlišování mezi jednotlivými (potencionálními) zájemci. V judikatuře civilních soudů se přitom problém nerovného zacházení v minulosti výjimečně otevřel v rovině tvrzeného porušení dobrých mravů ze strany obce (typicky v souvislosti s prodeji obecních bytů⁵⁶⁾, resp. v souvislosti s porušením podmínek, které si obec pro zamýšlenou dispozici sama předem stanovila ve zveřejněném záměru⁵⁷⁾, ucelenější názor však poskytl až Ústavní soud v jednom z nedávných nálezu⁵⁸⁾, v němž k bezdůvodnému vyloučení jednoho ze zájemců (a to způsobem formálně zákonu neodporujícím, jenž spočíval v opakovaném vyhlašování záměru a zpřísnování podmínek tak, aby „nevhodný“ zájemce nemohl nové podmínky splnit) konstatoval: *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 prvý 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. Platí přitom, že může-li být nerovné či diskriminační zacházení se zájemci důvodem pro prohlášení neplatnosti smlouvy, jistě může být i důvodem pro konstatování nezákonnosti usnesení, jímž bylo uzavření smlouvy schváleno, a může tedy být posuzováno i v rámci dozoru. Praktickým problémem ovšem může být určitá „argumentační složitost“, neboť tento důvod pro konstatování nezákonnosti nemá svůj základ v konkrétním ustanovení obecního zřízení. To však nic nemění na tom, že takové případy porušení zásad dispozic veřejným majetkem co do své závažnosti dozorový zásah nepochybně odůvodňují.*

⁵⁶⁾ Srov. některé závěry (či spíše náznaky), plynoucí z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010 a ze dne 3. 9. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4108/2008.

⁵⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010.

⁵⁸⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11.

VI. Některé (nejen) procesní otázky spojené s dozorem nad majetkovými usneseními

Pojednání o možnostech dozoru v oblasti nakládání s obecním majetkem by nebylo úplné, pokud bychom se nezastavili i u některých procedurálních otázek spojených s uplatňováním dozorových opatření. Přitom se nejedná pouze o sporné momenty dozorového postupu předvídaného v § 124 obecního zřízení, ale i o obecnou otázku, zda existuje určitý materiální korektiv, dovoditelný z ústavního omezení zásahů do samosprávy, jenž by odůvodňoval nevyužití dozorových opatření, přestože byl zjištěn rozpor majetkového usnesení se zákonem.

Podle ustanovení § 124 obecního zřízení zjistí-li Ministerstvo vnitra nezákonnost dozorovaného aktu, vyzve obec ke zjednání nápravy. Pokud obec nápravu nezjedná do 60 dnů ode dne doručení výzvy, rozhodne ve správním řízení o pozastavení výkonu dozorovaného usnesení⁵⁹⁾ a (znovu) stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Jeho výkon je pozastaven doručením rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Ministerstvo vnitra může rozhodnout o pozastavení výkonu dozorovaného usnesení bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy pouze v případě jeho *zřejmého a závažného rozporu se zákonem* (§ 124 odst. 2 obecního zřízení). Je-li náprava dozorovaného aktu zjednána, Ministerstvo vnitra rozhodnutí o pozastavení jeho výkonu zruší. Pokud nikoli a není-li proti rozhodnutí ministerstva podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu návrh na zrušení dozorovaného aktu příslušnému krajskému soudu (§ 124 odst. 3 obecního zřízení a § 67 soudního řádu správního). Byl-li rozklad podán, musí být návrh soudu učiněn do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí, jímž byl rozklad zamítnut. Je-li návrh ministerstva soudem zamítnut, odmítnut nebo je-li řízení o něm zastaveno, pozbývá rozhodnutí ministerstva o pozastavení výkonu dozorovaného usnesení platnosti dnem právní moci rozhodnutí soudu. Pokud obec po podání návrhu soudu zjedná nápravu, je ministerstvo povinno rozhodnutí o pozastavení výkonu zrušit do 15 dnů ode dne doručení informace o zjednání nápravy (§ 124 odst. 4 obecního zřízení). Specifická situace nastává u již vykonaných usnesení. Ta sice nejsou vyloučena z uplatnění dozorových opatření, Ministerstvo vnitra však nepozastavuje jejich výkon, ale podává přímo návrh správnímu soudu na jejich zrušení (§ 124 odst. 5 obecního zřízení)⁶⁰⁾.

⁵⁹⁾ Proti rozhodnutí o pozastavení výkonu dozorovaného usnesení se obec nemůže bránit správní žalobou (srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2006, č. j. 7 Ca 242/2006-32 nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 3 As 59/2005-98, publikované pod č. 911 ve Sb. r. NSS, sv. 8/2006).

⁶⁰⁾ V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 9. 2001, č. j. 10 Ca 231/2001-24, publikovaný pod č. 915 v časopise *Soudní judikatura č. 1/2002*, jenž za předchozí právní úpravy obsažené v obecním zřízení výslovně připustil, že lze doзору podrobit (a pozastavovat výkon) i usnesení zastupitelstva, které již bylo vykonáno (v soudem posuzované věci pozastavil okresní úřad výkon usnesení o prodeji obecního majetku pro předchozí nezveřejnění záměru, přestože smlouva již byla uzavřena a změna vlastnického práva byla zapsána do katastru nemovitostí).

V případě majetkových usnesení bude patrně nejčastěji připadat do úvahy situace předvídaná v posledně zmíněném ustanovení § 124 obecního zřízení, neboť ke zjištění nezákonného usnesení Ministerstvem vnitra zpravidla dojde až v okamžiku, kdy toto usnesení již bylo vykonáno, tedy jinak řečeno až po uzavření schválené smlouvy. Na rozdíl od komentáře k obecnímu zřízení⁶¹⁾, který za „vykonané usnesení“ nepovažuje usnesení, na jehož základě došlo k uzavření neplatné (=neexistující) smlouvy, se domnívám, že za vykonané usnesení je nutné považovat takové usnesení, které již bylo fakticky splněno, přičemž je lhostejné, zda výsledek tohoto postupu *de iure* existuje či nikoli (smlouva uzavřená v rozporu s nezákonným usnesením by byla pro rozpor se zákonem neplatná a tedy právně neexistující). Výkon rozhodnutí obecního orgánu je totiž faktickým stavem bez ohledu na to, zda je či není v souladu se zákonem.

Ustanovení § 124 odst. 5 obecního zřízení předpokládá, že v případě již vykonaného usnesení podá dozorový orgán přímo návrh soudu na zrušení vykonaného usnesení, aniž by předtím pozastavil jeho výkon (pozastavovat výkon vykonaného usnesení by bylo přinejmenším zvláštní), nehovoří však nic o tom, zda Ministerstvo vnitra musí před podáním návrhu soudu vyzvat obec ke zjednání nápravy, jak mu ukládá § 124 odst. 1 obecního zřízení. Zmíněný komentář k obecnímu zřízení se poněkud nejistě přiklání k názoru, že nikoli, byť takový postup „nad rámec“ povinností dozorového orgánu připouští⁶²⁾. Jakkoli lze asi mít zato, že mlčení zákona v tomto případě nemá žádného promyšlenějšího důvodu, domnívám se, že nutnost výzvy ke zjednání nápravy je třeba posuzovat individuálně vždy podle toho, zda obec v dané věci nápravu skutečně zjednat může. To by odpovídalo i principu minimalizace zásahu do samosprávy, jak je dovozován z čl. 8 a 101 odst. 4 Ústavy, s tím, že k dozorovému zásahu ze strany státu by nemělo docházet tam, kde k nápravě může obec přistoupit sama (v daném případě zrušením dozorovaného usnesení). V případě *majetkových usnesení* přitom prostor pro vlastní zjednání nápravy splněn je. Nezákonné usnesení o uzavření smlouvy je důvodem její absolutní neplatnosti, takže nic nebrání tomu, aby obec usnesení sama zrušila a např. dohodou o narovnání s druhou smluvní stranou nebo podáním žaloby civilnímu soudu nápravu nezákonného stavu „dovršila“ (a to i v případě smluv, které podléhají vkladu do katastru nemovitostí).

Uplatnění dozorového zásahu ještě před uzavřením smlouvy bude v praxi spíše výjimečné, což je dáno především zákonem předvídanou koncepcí dozoru nad usneseními obecních orgánů. Na rozdíl od obecně závazných vyhlášek, které jsou ministerstvu obligatorně zasílány (§ 12 odst. 6 obecního zřízení), jsou usnesení předkládána ministerstvu pouze na vyžádání (§ 128 odst. 3 obecního zřízení). To ve spojení s počtem obcí a s množstvím jimi přijímaných usnesení využívání dozorových opatření vůči usnesením obecních orgánů omezuje v podstatě pouze na situace, v nichž Ministerstvo vnitra předběžně zjistí rozpor se zákonem na základě vnějšího podnětu

⁶¹⁾ VEDRAL, J. a kol.: *Zákon o obcích (obecní zřízení) – komentář*, 1. vyd., Praha: C. H. Beck, 2008, s. 683.

⁶²⁾ Tamtéž, s. 679.

nebo na základě poznatků z vlastní činnosti (např. v rámci provedené kontroly výkonu samostatné působnosti). Nadto, i kdyby Ministerstvo vnitra zjistilo nezákonnost dozorovaného usnesení dříve, než byla příslušná smlouva uzavřena, vzhledem k poněkud těžkopádnému procesnímu systému dozoru podle § 124 obecního zřízení bude mít obec od doručení výzvy ministerstva ke zjednání nápravy přinejmenším 60 dní na to, aby schválenou smlouvu uzavřela, nebude-li s názorem ministerstva souhlasit (rozumný starosta při pochybnostech o zákonnosti majetkového usnesení uzavření smlouvy odloží až na vyjasnění věci, formálně mu však nic nebrání, aby usnesení realizoval a smlouvu uzavřel).

Možnost uplatnění dozorových opatření vůči dosud nevykonanému majetkovému usnesení však zcela vyloučena není. V takových případech by dozorový orgán dokonce mohl využít i oprávnění plynoucí z § 124 odst. 2 obecního zřízení a přistoupit k přímému pozastavení výkonu dozorovaného a dosud nerealizovaného usnesení pro *zřejmý a závažný rozpor se zákonem* bez nutnosti předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Taková možnost však bohužel naráží na problematické zákonné podmínky, neboť dozorované usnesení musí být ve zřejmém a současně v závažném rozporu se zákonem.

Komplikace by patrně nečinil požadavek *zřejmého rozporu se zákonem*, jenž bude nepochybě dán vždy, jestliže jazykové vyjádření určitého ustanovení neskýtá možnosti více rovnocenných interpretací nebo jestliže výklad určitého pravidla již podaly příslušné soudy a jedná se o výklad konstantní. Problémy by ovšem mohly nastat při hodnocení, zda se jedná rovněž o *závažný rozpor se zákonem*. Důvodová zpráva k novele obecního zřízení provedené zákonem č. 234/2006 Sb., jež tuto možnost zakotvila, mlčí, a cíl sledovaný touto úpravou tak lze v podstatě jen odhadovat. Troufám si však říci, že hodnocení *závažnosti rozporu se zákonem* nutně vyžaduje porovnávání faktických či právních dopadů realizace dozorovaného usnesení z hlediska míry „zasazení“ veřejného zájmu, neboť, dle mého soudu, nezákonnost je ze své podstaty nestupňovitá – určité jednání či určitý akt buď nezákonným je, nebo není, nic mezi tím z povahy věci nepřipadá do úvahy. Poměrování intenzity narušení veřejného zájmu, k němuž by došlo realizací nezákonného usnesení, a potřebnosti autoritativního zásahu vůči konkrétnímu dozorovatelnému aktu k zamezení nebo snížení tohoto narušení, je ostatně plně v souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy (viz dále). O závažný rozpor se zákonem by se proto mohlo jednat tam, kde by realizace schváleného usnesení mohla vést k jen obtížně odstranitelným následkům či škodám. V případě uzavírání smluv by nepochybně možnost přímého pozastavení výkonu dozorovaného usnesení byla splněna u závažných dispozic např. s ohledem na výši plnění či s ohledem na předmět dispozice (např. prodej nemovitého majetku obce)⁶³⁾, samozřejmě nebyla-li

⁶³⁾ U dosud nerealizovaných majetkových usnesení lze v krajním případě uvažovat i o tom, že *závažný rozpor se zákonem* zde může být dán vždy, neboť okamžitým dozorovým zásahem je vždy chráněna na jedné straně majetková podstata obce (proti jejímu zmenšení) a na straně druhé dobrá víra účastníků zamýšleného právního úkonu (včasným zásahem nedojde k uzavření smlouvy, jejíž platnost by mohla být zpochybněna z důvodu nezákonnosti přijatého usnesení).

smlouva dosud uzavřena (pokud ano, není již možné výkon schváleného usnesení pozastavovat). Zákonná formulace přitom hovoří o tom, že Ministerstvo vnitra *může* pozastavit bez výzvy ke zjednání nápravy. Předvídané správní uvážení je však po mém soudu jen zdánlivé, neboť budou-li obě podmínky dány, sotva se podaří nalézt jiný legitimní důvod, jenž by mohl i přes *závažnost a jednoznačnost porušení zákona* ospravedlnit nepozastavení výkonu dozorovaného usnesení. Zvolení tohoto mimořádného postupu si však Ministerstvo vnitra musí být schopno obhájit, přičemž zdůvodnění musí být součástí odůvodnění správního rozhodnutí, jímž přistoupilo přímo k pozastavení výkonu dozorovaného aktu bez předchozí neúspěšné výzvy ke zjednání nápravy.

Již vícekrát zde bylo zmíněno ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy, které pro jakýkoli zásah státu do samosprávy stanoví dvě podmínky – zásah musí být stanoven zákonem a musí se jednat o opatření nezbytné pro ochranu zákona. V případě nezákonných majetkových usnesení je nepochybně první požadavek splněn v § 124 obecního zřízení, který upravuje podmínky (nezákonnost dozorovaného aktu) i způsob provedení dozorového zásahu. Ústavní text však ze své povahy připouští, resp. dokonce předpokládá i další posuzování, totiž *hodnocení, zda je v daném případě dozorový zásah pro ochranu zákona skutečně nezbytný* (slovy nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 331/02 musí být potřebnost dozorového zásahu „nepochybná“). Jaké však má dopady tento „materiální korektiv“ uplatňování dozorových opatření v oblasti dozoru nad majetkovými dispozicemi?

Podle mého soudu vyjadřuje ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy, stejně jako § 124 odst. 2 obecního zřízení, povinnost státního orgánu vykonávajícího dozor poměřovat možné důsledky uplatnění dozorových opatření zejména z hlediska intenzity zásahu do samosprávné činnosti obce a do existujících právních vztahů mezi obcemi a třetími subjekty s negativními dopady, které výkon nezákonného usnesení obcí má nebo by mohl mít na veřejný zájem, jenž je spojen s veřejnoprávní povinností, která byla dozorovaným usnesením porušena (nesplněna) a jejíž splnění by mělo být dozorovým zásahem zabezpečeno (prosazeno).

V obecné rovině tedy lze připustit určité „třístupňovité“ hodnocení podmínek pro uplatnění dozorových opatření: Porušení zákona může veřejný zájem narušovat zanedbatelným (banálním) způsobem a v takovém případě dozorový orgán nemůže dozorový postup vůbec uplatnit pro nesplnění materiální podmínky plynoucí z čl. 101 odst. 4 Ústavy. Příkladem by snad mohlo být porušení zákona ve prospěch adresáta obecně závazné vyhlášky (např. stanovení nižší než zákonem stanovené sazby místního poplatku). Protipólem budou závažné dopady zjištěné nezákonnosti (závažné narušení veřejného zájmu), které dokonce odůvodňují bezodkladný zásah (je-li zjištěná nezákonnost současně nesporná, jak požaduje § 124 odst. 2 obecního zřízení). V ostatních případech musí dozorový orgán vždy zvažovat konkrétní okolnosti a v případě, že ochrana zákona dozorový zásah skutečně vyžaduje, musí nejdříve uplatnit výzvu ke zjednání nápravy a až následně přistoupit k pozastavení výkonu

a k podání návrhu správnímu soudu na zrušení dozorovaného usnesení⁶⁴⁾. V mnoha případech přitom bude poměřování důvodnosti zásahu spočívat v posuzování více veřejných zájmů (např. v uváděném příkladě ochrana legitimního očekávání poplatníka místního poplatku proti zájmu na ochraně veřejných financí) nebo v poměřování veřejného zájmu a zájmu soukromého (např. ochrana transparentnosti majetkových dispozic obce proti ochraně právní jistoty druhé smluvní strany v případech porušení povinnosti obce zveřejnit záměr dispozice s obecním majetkem, plynoucí z § 39 odst. 1 obecního zřízení).

Popsaný *materiální korektiv* uplatňování dozorových zásahů se typicky projevuje právě při zvažování zásahu vůči majetkovým usnesením, která již byla vykonána (podle nichž již došlo k uzavření smlouvy). Majetková usnesení totiž nejsou vykonatelná sama sebou, neboť představují pouze podmínku pro navazující uskutečnění schváleného právního úkonu, tj. podmínku jeho platnosti (§ 41 odst. 2 obecního zřízení). Z tohoto hlediska pak může být položena otázka, zda k dozorovému zásahu vůči již vykonanému majetkovému usnesení vůbec může být splněn požadavek nezbytnosti ochrany zákona ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy, neboť autoritativní deklarování neplatnosti uzavřené smlouvy by mohl učinit pouze civilní soud v občanském soudním řízení, jenž by zákonnost daného usnesení musel rovněž sám posoudit jako otázku předběžnou. Zrušení majetkového usnesení dozorovým postupem by tedy pro civilní soud představovalo pouze vyřešení předběžné otázky existence či zákonnosti schvalovacího usnesení (srov. § 135 odst. 2 o. s. ř.)^{65),66)}. Kromě

⁶⁴⁾ Nelze si odpustit úvahu nad vhodností zákonného nastavení dozoru v § 124 obecního zřízení, resp. pochybnost nad účinností tohoto systému. Pokud se propočítají všechny správní lhůty, které mohou maximálně uplynout před okamžikem pozastavení výkonu dozorovaného usnesení (60 dní možnost zjednání nápravy, 60 dní správní řízení v 1. stupni, 60 dní řízení o rozkladu), zpravidla uplyne přinejmenším půl roku od zjištění nezákonnosti dozorovaného usnesení (určitou dobu přitom rovněž trvá, než Ministerstvo vnitra zajistí příslušné podklady od obce a posoudí dozorované usnesení). Právo na samosprávu a jeho ústavní ochrana v podobě *minimalizace zásahů do tohoto práva*, vyjádřená v čl. 101 odst. 4 Ústavy, je jistě nutná a správná, nicméně dozorový zásah by měl být rychlý a „rázný“, jinak postrádá smysl.

⁶⁵⁾ V této souvislosti je vhodné upozornit na jednu specifickou zvláštnost. Splnění podmínky plynoucí z § 41 odst. 2 obecního zřízení v podobě předchozího schválení příslušného právního úkonu je z povahy věci posuzováno vždy ke dni uzavření smlouvy. Pokud v rámci dozorového postupu zruší schvalovací usnesení správní soud, má jeho rozhodnutí účinky *ex tunc*, takže se na smlouvu musí hledět, jako by nebyla schválena. Pokud však usnesení zruší sám obecní orgán, má takový postup účinky *ex nunc*, neboť z povahy věci zastupitelstvo ani rada nemohou rušit majetková usnesení zpětně (pak by nic nebránilo negaci uzavřených smluv, kdykoli by obec dospěla k závěru, že je pro ni takový postup výhodný). S ohledem na povahu dozorového procesu by však zřejmě bylo nutné výjimečně připustit, že zrušení dozorovaného usnesení zastupitelstvem nebo radou pro jeho nezákonnost v rámci dozorového postupu musí mít rovněž účinky *ex tunc*, jinak by možnost „dobrovolné nápravy“ v obecním zřízení neměla význam.

⁶⁶⁾ Samotné usnesení o právním úkonu není právním úkonem a otázka jeho platnosti (zákonnosti) je vyloučena z posuzování civilními soudy (srov. např. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 31. ledna 2003, č. j. 30 Co 28/2003-54, publikované In: *Právní úprava dispozic s obecním majetkem*, Praha: Ministerstvo vnitra, 2010, s. 124, <http://www.mvcr.cz/odk>). Stejně tak je ale přezkum takového usnesení vyloučen na základě žaloby (nejde-li o žalobu dozorčí) z pravomoci správních soudů

toho by bylo na místě zohlednit i povahu právních úkonů jako úkonů zakládajících právní vztahy soukromého práva, do nichž má být státem ingerováno, jen je-li takový vstup skutečně nezbytný k ochraně veřejného zájmu a jen způsobem, jenž nepřiměřeně nenaruší rovnost účastníků těchto vztahů. Při posuzování důvodnosti dozorového zásahu může být relevantní i úvaha nad případným promlčením nároků z neplatné smlouvy či nad vydržením vlastnického práva z neplatné smlouvy jako specifických případů ochrany dobré víry smluvních stran (ta sama o sobě jistě nemůže být argumentem pro rezignaci na dozorový zásah vždy, ale jen ve spojení s určitou „právní neúčelností“ takového zásahu). Na druhou stranu lze nalézt i argumenty svědčící pro obecnou přípustnost uplatňování dozorového zásahu z hlediska čl. 101 odst. 4 Ústavy i vůči již vykonaným majetkovým usnesením (v případě usnesení dosud nevykonaných snad není nutné čtenáře přesvědčovat, že dozorový zásah je legitimní v podstatě vždy). I již vykonané majetkové usnesení totiž může být hodnoceno jen z hlediska případného rozporu s normami práva veřejného, jak vyplývá z § 124 odst. 6 obecního zřízení, takže dozorový zásah by i zde sledoval především ochranu narušeného veřejného zájmu, resp. cestou dozorového postupu nápravu jeho porušení. Ostatně i již zmíněné závazné řešení předběžné otázky v podobě *nezákonnosti* či *neexistence* schvalovacího usnesení by mohlo být argumentem svědčícím pro dozorový zásah i vůči již vykonanému majetkovému usnesení.

Dozorový orgán tedy může od uplatnění dozorových opatření vůči konkrétnímu majetkovému usnesení ustoupit jen tehdy, jestliže existují takové důvody, které obstojí při poměrování dopadů zrušení dozorovaného usnesení na právní vztahy založené mezi obcí a třetí osobou na jedné straně a nutností ochrany konkrétního obcí porušeného veřejného zájmu na straně druhé. Důvod pro odmítnutí dozorového zásahu však podle mého názoru nelze shledávat (pouze) v tom, že smlouva již byla uzavřena, takže odstranění schvalovacího usnesení dozorovým postupem by nevedlo k autoritativnímu deklarování její neplatnosti, a otázka zákonnosti schvalovacího usnesení proto musí být výlučně řešena jako předběžná otázka v civilním soudním řízení⁶⁷⁾.

V souvislosti s novým občanským zákoníkem se pro posuzování nezbytnosti dozorového zásahu z hlediska čl. 101 odst. 4 Ústavy nabízí možnost využít novou koncepci neplatnosti právních jednání. Jestliže nový občanský zákoník ukládá soudu, aby k neplatnosti právního jednání přihlédl i bez návrhu, pokud se zjevně přičí dobrým mravům anebo pokud odporuje zákonu a zjevně narušuje veřejný pořádek (§ 588 nového občanského zákoníku), měl by z takového principu vychá-

(srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005-114, publikovaný pod č. 1075 ve Sb. r. NSS sv. 3/2007).

⁶⁷⁾ Usnesení obecního orgánu o majetkové dispozici není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a jeho zrušení se proto nemůže např. osoba, která tvrdí dotčení na svých právech, domáhat soudní cestou (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2006, č. j. 2 Aps 2/2005-43 a ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005-114, publikované pod čísly 1379 a 1075 ve Sb. r. NSS č. 3/2007 a č. 11/2007). Stejně tak se ale zrušení takového usnesení nelze domáhat žalobou v civilním soudním řízení (pro nedostatek civilní soudní pravomoci – např. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 2. 2006, č. j. 57 Co 108/2006-88 nebo usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2003, č. j. 30 Co 28/2003-54).

zet i dozorový orgán a uplatňovat dozorová opatření vůči majetkovým usnesením pouze pro taková porušení zákona, k nimž by i soud přihlížel jako k důvodům absolutní neplatnosti smlouvy i bez návrhu. Pokud totiž zákonodárce deklaroval, že veřejný zájem na konstatování neplatnosti právního jednání soudem *ex officio* je dán jen v určitých případech, jistě lze mít zato, že i dozorový zásah ze strany státu vůči majetkovým usnesením samosprávy bude ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy legitimní právě a jen tam, kde by i soud k porušení zákona přihlédl při hodnocení platnosti právního jednání i bez návrhu.

VII. Závěrem

Majetková usnesení orgánů územních samosprávných celků představují specifickou oblast rozhodovací činnosti samosprávy. Jejich specifika jsou dána především prolínáním veřejného a soukromého práva, neboť usnesení, jímž obec schvaluje dispozici svým majetkem, je sice rozhodnutím v oblasti práva veřejného, jeho existence je však podmínkou platnosti schváleného a obcí učiněného soukromoprávního úkonu (§ 41 odst. 2 obecního zřízení). Specifická povaha majetkových usnesení se proto projevuje i v možnostech státu uplatňovat vůči nim dozorová opatření v případě, že odporují zákonu. Podmínkou pro zásah ze strany státu totiž není jen zjištěný rozpor se zákonem (resp. s normou veřejného práva), ale i splnění požadavku plynoucího z čl. 101 odst. 4 Ústavy, tedy požadavku nezbytnosti dozorového zásahu k ochraně zákona, resp. k ochraně veřejného zájmu. Na dozorový zásah ze strany státu vůči majetkovým usnesením je proto nutné pohlížet jen jako na subsidiární nástroj ochrany zákona a k jeho využití přistupovat pouze, pokud míra narušení veřejného zájmu nezákonnou dispozicí ze strany obce je natolik intenzivní, že k ochraně tohoto veřejného zájmu je autoritativní (byť nepřímý) zásah do právního vztahu mezi obcí a jiným subjektem nezbytný, např. vyžaduje-li dozorový zásah ochrana ostatních (neúspěšných) účastníků nabídkového řízení. Pokud však sama obec usiluje o dobrovolné zjednání nápravy nebo zpochybní-li obcí učiněný právní úkon žalobou v civilním sporném řízení jiný subjekt, nebude pro uplatnění dozorového zásahu vůči majetkovému usnesení zpravidla žádný prostor, neboť náprava porušení zákona v oblasti soukromoprávních vztahů by měla být zajišťována prioritně v rámci civilních sporných řízení.

Shrnutí:

Při uplatňování dozorových opatření vůči majetkovým usnesením obecních orgánů vzniká v praxi celá řada relativně sporných otázek, daných především specifickou povahou těchto rozhodnutí, které lze chápat jako veřejnoprávní podmínku pro to, aby obec jako veřejnoprávní korporace mohla vstoupit do soukromoprávního vztahu. I pro uplatnění dozoru v této oblasti je především nutné vycházet z čl. 101 odst. 4 Ústavy, který limituje zásahy státu do samosprávy dvěma podmínkami: zásah musí být stanoven zákonem a ochrana zákona takový zásah musí vyžadovat. Dozorový orgán se tedy musí zabývat nejen nezákonností dozorovaného usnesení, ale i tím, zda je dozorový zásah legitimní a nezbytný pro ochranu veřejného zájmu.