

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

KATEDRA ÚSTAVNÍHO PRÁVA

**ÚSTAVNĚPRÁVNÍ VYMEZENÍ KONTROLNÍCH
MECHANISMŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Vedoucí diplomové práce: JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D.

Diplomant: Libor Dušek

Praha, duben 2013

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Libor Dušek

Poděkování

Děkuji panu JUDr. PhDr. Marku Antošovi, PhD., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné rady při zpracování této práce.

Obsah

Úvod	3
1. Platná právní úprava, judikatura, případy z praxe	4
1.1 Úvod k platné úpravě	4
1.2 Neplatnost smluv uzavřených územní samosprávou	4
1.3 Práva občanů	6
1.4 Případy z praxe	6
1.4.1 Tábor	7
1.4.2 Cheb	10
1.5 Judikatura	12
1.5.1 Naléhavý právní zájem a aktivní věcná legitimace	12
1.5.2 Každý občan obce nebo kraje	13
1.5.3 Každá fyzická osoba	15
1.5.4 Potenciální zájemce	15
1.6 Nejnovější judikatura	16
1.6.1 Praha 5	16
1.6.2 Cheb	17
1.7 Závěr – nedostatky současného systému	19
2. Historický exkurz	21
2.1 Úvod do historického exkurzu	21
2.2 Počátky práva na samosprávu	21
2.3 Obnovení územní samosprávy v roce 1990 – návrat k tradici	22
2.4 Právní úprava v ČSR (1918-1938)	22
2.4.1 Samosprávný dohled	24
2.4.2 Kontrola občany, poplatníky a dalšími osobami	25
2.4.3 Správní dozor	28
2.4.4 Obecní finanční komise	29
2.4.5 Systém schvalování dohlédacími úřady	30
2.4.6 Další mechanismy	31
2.5 Závěr – v historii kontrolní mechanismy fungovaly	31
3. Zahraniční právní úprava	33
3.1 Slovenská republika	33
3.1.1 Ústavní vymezení kontroly územních samospráv	33
3.1.2 Nejvyšší kontrolní úřad Slovenské republiky	34
3.1.3 Žalobní právo občana územní samosprávy	34
3.1.4 Žalobní právo prokurátora	36
3.1.5 Povinnost správy katastru přezkoumat platnost smluv	36
3.1.6 Případ Horná Mariková	37
3.1.7 Shrnutí systému kontroly na Slovensku	39
3.2 Spolková republika Německo	40
3.2.1 Ústavní vymezení kontroly územních samospráv	40
3.2.2 Druhy dohledu	41
3.2.3 Spor o možnost dohledu mezi samosprávnými celky navzájem	42
3.2.4 Ústavní vymezení kontroly hospodaření obcí v Sasku	42
3.2.5 Zákonná a podzákonná úprava kontroly hospodaření obcí v Sasku	43
3.2.6 Shrnutí systému v Německu	45
3.3 Co plyne ze zahraniční úpravy?	45

4. Pokusy o změnu právní úpravy.....	47
4.1 Protikorupční strategie 2006	47
4.2 Protikorupční strategie 2011	47
4.3 Shrnutí.....	49
5. De constitutione lata nebo de lege ferenda?.....	50
5.1 Ústavněprávní výklad	50
5.2 Inspirace z historie	51
5.3 Politická odpovědnost.....	52
5.4 Státní dozorující orgány	53
5.5 Inspirace ze zahraničí.....	54
5.6 Občané	55
5.7 Změna Ústavy není nutná, změna zákona ano.....	56
Závěr	57
Seznam zkratk.....	59
Seznam literatury	61
Resumé.....	65
Summary	66

Úvod

V období mého gymnaziálního studia v Chebu jsem poprvé začal v širších souvislostech vnímat fungování územní samosprávy. Asi v 17 letech jsem s jistou mírou překvapení rozpoznával, že vedení obce stojí na odlišných principech, než řízení soukromých subjektů v ryze podnikatelském prostředí, v němž jsem díky mé rodině vyrůstal. Zatímco v soukromém sektoru bývá „samozřejmostí“ jednat v zájmu majitelů, u samospráv tomu tak často není. Představitelé samosprávy z povahy věci nejsou majitelem obcí nebo krajů, nejsou ani s vlastníkem nijak úzce propojeni a vlastník je nemůže z důvodu nespokojenosti s jejich jednáním odvolat. Jsou pouze správci veřejného majetku a formálními reprezentanty samosprávného celku, kteří mají zajištěn čtyřletý mandát.

Díky této nejistotě souladu zájmů je proto nezbytné, aby ochrana zájmů skutečných majitelů samosprávných celků, tedy všech obecních nebo krajských občanů požívajících právo na samosprávu, byla zaručena, chráněna a případně důsledně vymáhána. Přestože za tímto účelem zákony vymezují pravidla pro hospodaření obcí a krajů, nabyl jsem postupně dojmu, že tato pravidla nejdou účinně vymáhat. Cílem této práce je zodpovědět, zda existují účinné kontrolní mechanismy, které jsou schopny dodržování zákonnosti zaručit, zda vyplývají z Ústavou garantovaného práva na samosprávu a popř. v jaké podobě je lze začlenit do českého právního řádu.

Téma územní samosprávy kontinuálně sleduji a aktivně se k němu vracím v průběhu celého studia na právnické fakultě.¹

¹ V roce 2011 jsem s prací „Právo občana domáhat se neplatnosti smluv uzavřených obcí či krajem“ zvítězil ve IV. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti Právnické fakulty UK (dále jen „SVOČ“), v kategorii Ústavní právo. Tato diplomová práce je její podstatně rozšířenou navazující verzí. Rozšíření spočívá zejména ve zpracování aktuální judikatury a legislativních změn, v historickém exkurzu, v komparaci s právním řádem Německa a Slovenska a v některých dalších postřezích. Vedle práce SVOČ je v diplomové práci využit i můj článek „Ústavní soud vymezuje mantinely pro správu obcí“ publikovaný v září 2012 v odborném časopise pro veřejnou správu Moderní obec, stejně jako můj příspěvek na téma „Co je obsahem práva na samosprávu a komu takové právo náleží?“, který byl v prosinci 2012 publikován ve sborníku Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě.

1. Platná právní úprava, judikatura, případy z praxe

1.1 Úvod k platné úpravě

Ochrana hospodárnosti a zákonnosti v právních předpisech územních samospráv² je v České republice z velké části postavena na neplatnosti nezákonných (a mnohdy z toho plynoucích nehospodárných) právních úkonů těchto celků. Ustálená judikatura Nejvyššího soudu ČR v současné době neumožňuje občanům územních samosprávných celků domáhat se neplatnosti smluv, u kterých je smluvní stranou ta obec nebo kraj, do jejichž zastupitelských orgánů má občan volební právo a do jejichž veřejných rozpočtů má povinnost odvádět daně a poplatky. A právě v diskusi nad absencí tohoto kontrolního mechanismu se střetávají dva náhledy na Ústavou chráněné právo na samosprávu – hledisko nerušené a stabilně fungující správy věcí veřejných prostřednictvím občany volených zástupců (nerušený výkon zastupitelské demokracie) proti hledisku dostatečné ochrany zájmu občanů při selhávání volených zástupců (silná občanská společnost).

1.2 Neplatnost smluv uzavřených územní samosprávou

Povinnosti územních samosprávných celků při hospodaření s veřejným majetkem ukládají tři základní zákony. Jsou jimi zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, zákon č. 129/2000 Sb. o krajích a zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze.

Neplatnosti smluv uzavřených obcí se věnují §§ 38 – 41 zákona o obcích (obdobně §§ 17 - 23 u krajského zřízení a §§ 34 – 36 zákona o hl. m. Praze). Vedle obecných norem upravujících např. účelnost a hospodárnost využívání nebo ochranu veřejného majetku, regulují předpisy i konkrétnější věci, u nichž porušení povinnosti je sankcionováno relativní nebo absolutní neplatností.

Absolutní neplatnost nastává u právních úkonů učiněných v rozporu s ustanoveními upravujícími zákaz ručení územních samosprávných celků za závazky fyzických a právnických osob, u nedodržení podmínek příkazujících zveřejnění záměru prodeje, směny, daru, nájmu či půjčky majetku po dobu 15 (u krajů 30) dní nebo

² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 130/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

schází-li právnímu úkonu vyžadované schválení zastupitelstva či rady. Relativní neplatnost pak nastává u absence objektivních důvodů odchýlení od ceny obvyklé u úplatných převodů majetku.

Neplatnost zakotvená v uvedených ustanoveních vychází z obecné neplatnosti stanovené v §§ 37 - 42 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. Absolutní neplatnost právního úkonu nastává bez dalšího, ze zákona a dle komentáře takový právní úkon „nemůže dodatečně nabýt platnosti (tj. nemůže tzv. konvalidovat, být zhojen), a to ani dodatečným schválením, ani jinak“.³ Zmíněný komentář pak dodává, že jediný možný způsob „nápravy“ je učinění právního úkonu znovu, tentokrát bezvadně. Podle § 39 OZ je neplatný takový právní úkon, „který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přičí dobrým mravům“. Absolutní neplatnost tedy může vyplývat i z úkonů porušujících předpisy, v nichž taková neplatnost není výslovně uvedena.

Podle komentáře k občanskému zákoníku je svým účelem právní úkon v rozporu se zákonem, „jestliže zákon vyjadřuje určitý účel, a činí tak buď výslovně, nebo takovým způsobem, že tento účel lze bez větších nesnází z dotyčného zákona, popř. jeho preambule, zcela nepochybně dovodit, a účel sledovaný právním úkonem (a opět nemusí být výslovně v právním úkonu vyjádřen) je s ním v rozporu“.⁴

Zákony o obcích, krajích i hlavním městě Praze však dokonce absolutní neplatnost explicitně zdůrazňují formulací, že právní úkony učiněné v rozporu se zmíněnými ustanoveními o hospodaření územních samospráv jsou od počátku neplatné. Můžeme si tak položit otázku, jaké důvody a účel má tato absolutní neplatnost a proč ji zákonodárce považoval za nutné do zákona vtělit?

Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o obcích z roku 1999⁵ zmiňuje vedle obecných úvodních odkazů na Ústavu ČR, Listinu základních práv a svobod či Evropskou chartu místní samosprávy i konkrétní účely u navrhovaných paragrafů v kapitole týkající se hospodaření obce týkající se „ochrany majetku obcí, který byl pořízen, přešel nebo byl darován pro plnění jejich úkolů a pro tyto úkoly aby měl být využíván“.

Vezmou-li se v potaz ústavní principy práva občanů na samosprávu (o nichž pojednává 9. kapitola) a cíle vymezené v úvodu zákona o obcích spočívající

³ Eliáš K., a kol.: *Občanský zákoník, Velký akademický komentář, 1. Svazek*. Praha: Linde, 2008, s. 248.

⁴ Holub M., a kol.: *Občanský zákoník, Komentář, 1. svazek*. Praha: Linde, 2002, s. 167.

⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona o obcích z 15.11.1999, autor: Vláda ČR, pramen: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, tisk 422/0.

v naplňování potřeb občanů, pak lze konstatovat, že účelem těchto absolutních neplatností je nepochybně ochrana (společného) veřejného majetku občanů obcí. Obdobně pak je možné tento názor aplikovat na předpisy upravující hospodaření krajů a hlavního města Prahy.

1.3 Práva občanů

Občanem územního samosprávného celku je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a má v daném celku trvalý pobyt. Těmto osobám, které dosáhly věku 18 let, pak obecní i krajské zřízení a zákon o hl. m. Praze v demonstrativních výčtech přiznávají práva spojená právě s příslušností k územní samosprávě.

Jedná se zejména o právo volit a být volen do zastupitelských orgánů, hlasovat v referendech, vyjadřovat na zasedání zastupitelstev svá stanoviska k projednávaným věcem, nahlížet do rozpočtů a závěrečných účtů, do usnesení a zápisů zastupitelstev, do usnesení rad, atd. Za zmínku stojí též právo požadovat za podmínky podpisů určitého počtu občanů projednání určité záležitosti v oblasti samostatných působností celků.

Vyjma hlasovacích práv pak všemi vyčtenými právy disponují i zletilé fyzické osoby, které na území příslušného celku vlastní nemovitost.

1.4 Případy z praxe

Právě praktické příklady mohou v plném světle odhalit zápory a vůbec celkovou nedostatečnost současné právní úpravy. Zároveň také dle mého názoru vyvracejí argumenty odpůrců „žalobní legitimace občanů územních samosprávných celků“. Ukázky z praxe níže zmíní též judikatura. Pro detailnější shrnutí jsem si vybral dva konkrétní případy – kauzu prodeje nemovitostí pro výstavbu obchodního domu v Táboře a případ prodeje lukrativní parcely pro výstavbu rodinných domů v Chebu.⁶

⁶ Nutno zmínit, že ve druhém případě je žalobkyně má matka a faktickým případem jsem se začínal zabývat ještě v průběhu středoškolského studia.

1.4.1 Tábor

Zastupitelstvo města Tábor prostřednictvím městského architekta stanovilo přísné architektonické a urbanistické podmínky pro řešení pozemku určeného pro výstavbu obchodního centra (dvoupodlažní stavba s podzemním parkovištěm, polyfunkční hala spojující prodejní aktivity s využitím pro kanceláře, provozovny, apod.). Tato kritéria byla jednoznačně vymezena i ve zveřejněném záměru prodeje nemovitosti.

O výstavbu obchodního centra se z důvodu relativně náročných podmínek přihlásil pouze jeden zájemce, a to společnost RENT. Tato společnost však sama již během nabídkového řízení přiznávala, že nastavené podmínky nesplní. Místo dvoupodlažního obchodního centra s podzemním parkovištěm totiž společnost RENT hodlala v dané lokalitě postavit jednopodlažní supermarket. Jako kompenzaci za nesplněné podmínky nabídla financování výstavby kruhové křižovatky v dané lokalitě.

Městské zastupitelstvo takovou nabídku akceptovalo a prodej předmětné nemovitosti schválilo prodat za zcela odlišných podmínek, než bylo zveřejněno v záměru prodeje. A to navzdory výtkám některých svých členů, že záměr musí být znovu zveřejněn, neboť se jedná o zcela odlišné podmínky a k překvapení přítomných úředníků odboru rozvoje, kteří se podíleli na stanovení původních podmínek.

Neziskové občanské sdružení Ekologický právní servis (dále jen EPS), které později během občanskoprávního soudního řízení spolupracovalo s žalobcem, poukazuje na skutečnost, že v důsledku obcházení norem zákona o obcích upravujících nakládání s obecním majetkem, došlo k ochuzení veřejného rozpočtu města Tábor. „Dá se totiž předpokládat, že pokud by město zveřejnilo záměr prodat předmětné pozemky bez omezujících podmínek, vyšplhala by se cena za pozemek díky konkurenci výše,“ uvádí na svých webových stránkách EPS.⁷ To se navíc skutečně potvrdilo při následném přeprodeji pozemku. Společnost RENT totiž obratem pozemky přeprodala společnosti LIDL za cenu o téměř 9 milionů korun vyšší.

Táborský starosta argumentoval tvrzením, že kdyby se do nabídkového řízení přihlásil jiný zájemce s vyšší cenovou nabídkou, určitě by městští zastupitelé takovému zájemci nemovitost prodali. Právníci z EPS protiargumentují příměrem: „Pokud byste chtěli koupit dvoupodlažní vilu s garáží, reagovali byste na inzerát nabízející prodej přízemního domku bez garáže?“

⁷ Na webové stránce www.eps.cz, v sekci „Případy“ je detailně popsána celá táborská kauza – ověřeno ke dni 15.3.2011.

Na základě výše popsaných skutečností, kdy volení zástupci občanů v obecní samosprávě nepostupují s péčí řádného hospodáře, je na voličích, zda z takového počínání vyvodili politickou odpovědnost. Podle názoru členů občanského sdružení EPS však v případech jednoznačného porušování předpisů zákona o obcích musí existovat i odpovědnost právní.

A právě vyvození právní odpovědnosti bylo cílem občanů Tábora, kteří s právní pomocí EPS kauzu otevřeli a domáhali se nápravy. Následně podali podnět dozorujícímu orgánu nad výkonem samostatné působnosti - Krajskému úřadu Jihočeského kraje, který ovšem dospěl k závěru, že k porušení zákona nedošlo a podnět odmítl.

Další podnět EPS společně s tábořskými občany směřoval okresnímu státnímu zastupitelství v Táboře, aby využilo svého práva na základě § 42 zákona o státním zastupitelství⁸ a podalo návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnosti smlouvy. Okresní státní zastupitelství, stejně jako po podání stížnosti i krajské státní zastupitelství, podněty bez jakéhokoli vysvětlení odmítlo.

Jednomu z tábořských občanů, Ing. Arch. Martinu Jirovskému, tak nezbylo nic jiného, než domáhat se občanskoprávní žalobou na určení vlastnictví předmětné nemovitosti nápravy věci ve formě soudního prohlášení absolutní neplatnosti právního úkonu, tj. určení, že parcela je stále ve vlastnictví města Tábor.

Okresní soud žalobu zamítl z důvodu absence žalobcovy aktivní žalobní legitimace. Odvolání ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích postavil žalobce mj. na argumentech, podle nichž soud prvního stupně nezdůvodnil, proč nedošlo k zásahu do právní sféry žalobce. Podle judikatury totiž má věcnou legitimaci také ten, jehož právní sféry se právní vztah nebo právo týká. „Součástí žalobcovy právní sféry je také právo stát se zájemcem ve smyslu § 39 odst. 1 zákona o obcích a jako zájemce se ke zveřejněnému záměru vyjádřit a předložit nabídku,“ píše se v odvolání architekta Jirovského, který tak tvrdí, že postupem města bylo do jeho právní sféry zasaženo. Dále také opírá své stanovisko o názor, že dispoziční úkony s nemovitostmi obce mají, přes společný soukromoprávní základ, specifický režim veřejného majetku. Proto je přípustný širší výklad směřující k ochraně veřejných majetků a práv případných zájemců.

⁸ Ustanovení § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství: „Státní zastupitelství může podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků.“

Krajský soud v Českých Budějovicích s pobočkou v Táboře pak vydal rozhodnutí, v němž odvolání vyhověl.⁹ V odůvodnění rozsudku uvádí odvolací instance důvody vyhovění a uznání žalobního práva každého občana obce, jejichž oporu spatřuje v Ústavě a Listině. Jedná se o principy zakotvené například již v Preambuli Ústavy, která uvádí, že základem státu jsou občané, dále pak rozvíjí samotná Ústava, že lid je zdrojem veškeré státní moci, která slouží všem občanům. Stát je vytvářen pro občany, jejich potřeby a naplnění jejich práv. Dále pak Ústava uvádí právo na samosprávu, z něhož vychází zákon o obcích šířeji rozvíjející principy občanské společnosti, povinnosti obcí a práva jejich občanů. „Odvolací soud je z těchto důvodů přesvědčen, že právě občan má za daného tvrzeného stavu naléhavý právní zájem na požadovaném určení, bez kterého by zůstaly porušeny jak jeho práva občana ve vztahu k obci, tak principy fungování obecního společenství vytvářeného občany,“ uvádí se v rozsudku.¹⁰

Okresní soud v Táboře následně v plném rozsahu žalobě vyhověl, neboť se nesporně jednalo o absolutní neplatnost právního úkonu. V rozsudku určil, že vlastníkem sporných nemovitostí je stále město Tábor.

Společnosti LIDL a RENT se proti takovému rozsudku odvolaly, a jako vedlejší účastník přistoupilo k odvolacímu rozsudku i město Tábor. Protože krajský soud rozsudek první instance potvrdil, dovolaly se výše zmíněné společnosti spolu s městem Tábor k Nejvyššímu soudu. V březnu 2009 nejvyšší instance dovolání vyhověla a oba rozsudky předchozích instancí zrušila.¹¹ V odůvodnění bylo s odkazem na předchozí judikát stroze uvedeno, že občan obce nemá právo soudně napadat nezákonnosti při nakládání s obecním majetkem. Jak níže uvedu v kapitole Judikatura, odkazovaný judikát o takovém právu občana obce věnuje jednu větu, v níž hodnotí dané právo jako absurdní.

Pod hrozbou narůstajících nákladů se nakonec žalobce a EPS rozhodli v soudních sporech nepokračovat, neboť cesta k Ústavnímu soudu znovu od soudu prvního stupně by znamenala další značné náklady. Už tak se žalobce v důsledku značných nákladů řízení dostal do finanční tísně, v platbě mu tak po výzvě EPS pomohly i dobrovolné příspěvky jiných občanů.

⁹ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, sp. zn. 15 Co 132/2005.

¹⁰ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích (pobočka Tábor), sp. zn. 15 Co 132/2005.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 CDO 4813/2007.

1.4.2 Cheb

Parcelu vhodnou k výstavbě rodinných domů získalo město Cheb jako historický majetek zpět od státu v roce 2002. Tři dny po nabytí pozemku již bylo vydáno usnesení o záměru prodeje. Příští rok byl záměr vyvěšen na úřední desce a zastupitelstvo schválilo prodej té nejlukrativnější části podnikateli Oskaru Müllerovi. Hned následující den po převodu přeprodal pan Müller značnou část městskému zastupiteli Maškovi. Předmětná smlouva mezi městem Cheb a panem Müllerem byla absolutně neplatná z několika důvodů.

V záměru prodeje se uváděla celá nemovitost – parcela č. 560 o velikosti 18 899 m², která vedle výhodných rovných ploch pro zástavbu obsahovala též prudké svahy, ke stavbě méně vhodné. Usnesení zastupitelstva města Chebu o prodeji ale uvádí nejasnou formulaci „bude převedena skutečně zastavěná plocha“. A to v době, kdy na pozemku jednoznačně žádná zástavba neexistovala. Parcela č. 560 byla geometrickým plánem rozdělena na 12 menších, z nich pak bylo prodáno 10 stavebních pozemků. Komunikace a strmé stráně (které se nesmyslným rozparcelováním staly nevyužitelné) zůstaly ve vlastnictví města. Fakticky tak byla nakonec na podnikatele Müllera převedena jen část nemovitosti o výměře 9 480 m².

Reálná cena za 1 m² se „vykrojením“ lukrativní části výrazně zvýšila od ceny vypracované ve znaleckém posudku. Přesto se konečná cena zaplacená městu naopak ještě neodůvodněně snížila. Tím bylo porušeno ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích, podle kterého odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.

Záměr prodeje celé parcely byl vyvěšen sice po dobu zákonných 15 dní na úřední desce, která byla umístěna ve vestibulu městského úřadu, ale v rozporu s usnesením zastupitelstva. Městské zastupitelstvo o několik let dříve schválilo Zásady postupu při majetkoprávních úkonech obce, které počítají s vývěsní lhůtou 30 dnů, protože zmíněný vestibul byl přístupný výhradně v úředních dnech a hodinách.

Na absolutně neplatný právní úkon upozornilo městské zastupitele na podnět občana mnoho orgánů. Kontrolní výbor města, vnitřní audit města, externí právník městem na danou věc najatý i Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra vyzval zastupitelstvo k podání občanskoprávní žaloby na určení vlastnictví předmětné parcely. Kontrolní výbor ještě doporučil zastupitelstvu podat trestní oznámení na spáchání celkem 7 skutkových podstat trestných činů. Na žádný z uvedených podnětů a doporučení městští zastupitelé nereagovali.

Proto členka finančního výboru Jarmila Dušková podala nejprve trestní oznámení na neznámou osobu pro porušení povinnosti při správě cizího majetku. Po odložení vyšetřování orgánů činných v trestním řízení, které bylo vyšetřováno ve prospěch podezřelých (což potvrdila ve své zprávě i krajská státní zástupkyně), Dušková vyzvala okresního státního zástupce, aby podal dle § 42 zákona o státním zastupitelství návrh na zahájení civilního řízení o neplatnost smlouvy.¹² Ten takový krok bez uvedení důvodu odmítl. Členka finančního výboru se tak rozhodla podat žalobu na určení vlastnictví předmětného pozemku sama. Žalovala danou věc z titulu občana města i potenciálního zájemce o koupi předmětného pozemku.

Soudce chebského okresního soudu se před zahájením řízení dotázal města, zda nemá zájem přistoupit k žalobě jako vedlejší účastník. Rozpolcené zastupitelstvo se k dotazu nevyjádřilo, protože se jeho členové neusnesli dostatečným počtem hlasů ani pro připojení (13 zastupitelů) ani proti (1 zastupitel – starosta města, 12 zbylých se zdrželo hlasování). Stranu žalovanou tak Dušková musela rozšířit vedle 12 postupných nabyvatelů parcel i o město Cheb. To se na rozdíl od města Tábora v předchozím případě v důsledku nerozhodnosti zastupitelstva v žalované věci nijak aktivně neangažuje a nevyjadřuje svá stanoviska.

Soud první instance žalobu nakonec zamítl z důvodu absence naléhavého právního zájmu a aktivní věcné legitimace žalobkyně. V odůvodnění se však vyjádřil, že se v důsledku prodeje zcela rozdílné nemovitosti, než byla uvedena v záměru, jedná nepochybně o absolutně neplatný právní úkon. Soud se však nijak nevyjádřil k předkládané judikatuře o naléhavém právním zájmu potenciálního zájemce o koupi dvou dosud nezastavěných nemovitostí, který žalobkyně dle svého přesvědčení dostatečně prokázala. Dušková tak podala ve věci odvolání ke Krajskému soudu v Plzni a následně dovolání k Nejvyššímu soudu. Obě instance argumentačně potvrdily ve stejném duchu rozsudek Okresního soudu. Věc se poté dostala k Ústavnímu soudu (z důvodu aktuálnosti rozhodnutí senátu ÚS pojednává o výsledku podkapitola 1.6.2 na str. 17).

Náklady jen za první dvě kola řízení, která musela žalobkyně uhradit, přesáhly 200 tisíc Kč. Vysoké náklady jsou důsledkem toho, že soudy v případech žalob na určení vlastnictví předmětných nemovitostí podmiňují takové určení účastenstvím

¹² Ustanovení § 42 zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství: „*Státní zastupitelství může podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků.*“

všech, kdo uzavřeli smlouvu, jejíž platnost či neplatnost je pro vlastnické právo rozhodující, popřípadě jejich právních nástupců.¹³

1.5 Judikatura

1.5.1 Naléhavý právní zájem a aktivní věcná legitimace

Neplatnosti právních úkonů obecně se může každý domáhat na základě § 80 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb. (občanský soudní řád) žalobou na určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není, svědčí-li žalobci na tomto určení naléhavý právní zájem.

S naléhavým právním zájmem judikatura spojuje i pojem aktivní věcná legitimace. Asi nejlépe vztah těchto dvou pojmů řeší rozhodnutí Nejvyššího soudu z roku 2002.¹⁴ Naléhavý právní zájem se dle tohoto judikátu váže k žalobě a přímo k otázce, zda určovací žaloba může být způsobilým procesním instrumentem ochrany práva, na rozdíl od otázky aktivní (popř. i pasivní) věcné legitimace, která se zabývá hmotněprávním vztahem, o jehož určení z potřeby ochrany žalobce jde. S ochranou žalobce pak explicitně judikát spojuje dopad do jeho majetkové sféry. Věcnou legitimaci má žalobce v případech určovacích žalob tehdy, je-li účasten právního vztahu či práva, o něž v řízení jde, anebo jehož právní sféry se sporný právní vztah nebo sporné právo týká.

Senát Nejvyššího soudu tehdy uvedl pravidlo, ve kterém soud žalobu automaticky zamítá v případě, že dospěje k závěru o nedostatku naléhavého právního zájmu na určení. Nemusí se tak ani zabývat otázkou věcné legitimace, tj. meritem věci.

Jsou však případy, v nichž se posuzují tyto instrumenty v opačném pořadí. Když totiž žalobce podává určovací žalobu u práva či právního vztahu, který se má pouze dotýkat jeho právní sféry (není tedy přímo účasten právního vztahu nebo práva), se posuzuje nejprve věcná legitimace. Schází-li totiž žalobci věcná legitimace, nemůže mít ani naléhavý právní zájem – určovací žaloba nemůže být způsobilým procesním instrumentem ochrany práva, protože předmětné právo žalobce nemá. V judikátu je tak vyvozen závěr, že v takových případech „podmínky věcné legitimace žalobce a naléhavého právního zájmu na požadovaném určení fakticky splývají“.

¹³ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 22 Cdo 1701/99.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 20 Cdo 1866/2000.

Důležité je také rozhodnutí Nejvyššího soudu z roku 1999, v němž je vysloven právní názor, že „naléhavý právní zájem na určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není nemá jen ten, kdo je účasten právního vztahu nebo práva, o něž v řízení jde“ a dále nejvyšší soudci judikují, že z ustanovení občanského soudního řádu o určovacích žalobách (§ 80 písm. c) „nevyplývá, že by v určovacím žalobním návrhu mohlo jít pouze o určení právního vztahu mezi žalobcem a žalovaným (popř. jejich právními předchůdci) nebo o právo žalobce vůči žalovanému“.¹⁵ Aktivně legitimován k žalobě je tedy nejen účastník takové smlouvy, ale „každá osoba, na jejíž právní postavení by deklarování této neplatnosti soudem mohlo mít příznivý dopad“.

1.5.2 Každý občan obce nebo kraje

Ze současné legislativy přímo nevyplývá, že by každému občanovi obce nebo kraje nesvědčil naléhavý právní zájem, vyžadovaný občanským soudním řádem. Obecní ani krajské zřízení (ani zákon o hlavním městě Praze) tuto otázku nijak neřeší. Zákony obsahují pouze demonstrativní výčet práv občanů územních samosprávných celků a výčet povinností těchto celků při hospodaření s veřejným majetkem, jejichž porušení je sankcionováno neplatností právního úkonu.

V některých případech dokonce okresní nebo krajské soudní instance právo podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o určení neplatnosti smlouvy uzavřené územním samosprávným celkem každému občanovi přiznaly. Například Krajský soud v Českých Budějovicích s pobočkou v Táboře v roce 2005 ve svém progresivním odůvodnění vycházejícím z ústavních principů takové právo každému občanovi obce přiznal.¹⁶ Dovolací instance ale tomuto poměrně rozsáhlému odůvodnění věnovala jedno souvětí, které odmítlo legitimaci k žalobě každého občana obce s odkazem na dva starší judikáty.¹⁷ Po nahlédnutí do zmíněných judikátů lze ale zjistit, že jeden tuto legitimaci neřeší vůbec¹⁸ a druhý se vyslovil k patrně obdobně odůvodněnému rozsudku okresního soudu jedinou větou: „Absurdní je názor vyslovený soudem

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 2 Cdo 1659/97.

¹⁶ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, sp. zn. 15 Co 132/2005.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 4813/2007: „*Např. v rozsudcích Nejvyššího soudu z roku 2004 a z roku 2006 (28 Cdo 2081/2004 a 28 Cdo 575/2006) byl zaujat právní názor, že legitimovaným k podání žaloby ohledně platnosti smlouvy o převodu nemovitostí z majetku obce mohou být pouze osoby, do jejichž právních poměrů by se určení neplatnosti smlouvy mohlo promítnout, a nikoli „každý občan obce“ a že „není-li dán naléhavý právní zájem na určovací žalobě, není důvod dále zkoumat otázku věcné legitimace a v rámci dovolacího přezkumu se zabývat dalšími argumenty ohledně nesprávnosti posouzení právního posouzení věci“.*

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 575/2006.

prvního stupně o takové legitimaci každého občana obce.“¹⁹ Nejvyšší soud ČR se tak ve svých závěrech opakovaně (a stylem hraničícím až s arogancí moci) odmítal zabývat ideou žalobní legitimace každého občana obce (potažmo občana územních samosprávných celků).

Z hlediska odůvodnění je však přelomový rozsudek Nejvyššího soudu z roku 2010.²⁰ I v tomto případě týkajícím se kupní smlouvy obce Malá Úpa zde původně přiznal Krajský soud v Hradci Králové občanům obce naléhavý právní zájem, neboť jsou dle krajské instance „oprávněni hájit zájmy obce a mají zajisté zájem žít v obci, která má zdravé a silné ekonomické zázemí, které jí umožňuje zabezpečovat pro občany služby veřejného zájmu“. A takový zájem soud shledal právě v tvrzení žalobců, že předmětná smlouva uzavřená jejich obcí je neplatná. Dovolací instance se však s takovými závěry opět neztotožnila, nově ale své rozhodnutí odůvodnila, a to tak, že „rozhodování soudů v občanském soudním řízení má tedy směřovat k ochraně subjektivních individuálních práv vyplývajících ze soukromého práva,“ přičemž takové právo v zájmech občanů na hospodaření obce neshledal, naopak odkázal občany na vyvození politické odpovědnosti. O argumentaci z tohoto judikátu se ještě zmíním v 9. kapitole.

Jiné judikáty pak dále naznačují názor části soudců na danou problematiku, byť se přímo nejednalo výslovně o právo „každého občana obce“. Plzeňský občan se domáhal neplatnosti prodeje městské nemovitosti z důvodu absence vydání usnesení zastupitelstva nebo rady o tom, že by město mělo zájem prodat danou nemovitost. Nedošlo tudíž ke zveřejnění záměru a žalobce na základě toho tvrdil, že „mu bylo odepřeno jeho subjektivní veřejné právo vyjádřit se k záměru obce prodat nemovitý majetek“.²¹ Nejvyšší soud v judikátu sumarizoval předchozí rozhodnutí nižších instancí, z nichž je zajímavá část odůvodnění Krajského soudu v Plzni.²² Ten totiž samotnou konstrukci takové žaloby o určení vlastnictví, že žalovaná obec je vlastníkem předmětných nemovitostí považuje za „velmi ‘pofidérní‘, když žalobce v podstatě vnucuje vlastnické právo k nemovitostem tomuto žalovanému, který se ovšem brání a za vlastníka se nepovažuje a považovat nechce“. Soud tak nahlíží na prodej a správu veřejného majetku jako na čistě soukromoprávní vztah a zásadně neuvažuje o jakékoli možné ingerenci veřejného práva.

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 2081/2004.

²⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009.

²¹ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006.

²² Rozsudek Krajského soudu v Plzni, sp. zn. 15 Co 308/2005.

1.5.3 Každá fyzická osoba

Vedle konstrukce žalobní legitimace každého občana územně samosprávného celku řešila judikatura konstrukci ještě širší, a to přiznání naléhavého právního zájmu každé fyzické osobě, bez ohledu na občanství obce, na neplatnosti smluv uzavřených jakoukoli obcí, která takovou neplatnost tvrdí. K tomuto existuje více zamítavých závěrů. Řešil se i v rámci výše zmíněného plzeňského případu, kde zamítnutí takového práva odůvodnil Nejvyšší soud argumentem, že v opačném případě by mohl „kdokoliv žalovat na neplatnost kteréhokoliv právního úkonu“ a „takový závěr by nepochybně vedl k protismyslým důsledkům“.

1.5.4 Potenciální zájemce²³

Pro případy, kdy nebyl podle § 39 zákona o obcích zveřejněn záměr prodeje obecního majetku, přiznává současná judikatura naléhavý právní zájem tzv. potenciálnímu zájemci o koupi nebo nájem daného majetku. Soudy v ní však kladou podmínku posoudit, zda by tento žalobce v případě řádného zveřejnění záměru byl účastníkem nabídkového řízení. Prohlášení absolutní neplatnosti takového úkonu by v kladném případě spolehlivě zasáhlo do právní sféry žalobce, neboť by obec (opět podle zmíněného případu z Plzně) byla povinna příslušný záměr znovu zveřejnit a potenciální zájemce by se tak mohl zúčastnit nového nabídkového řízení.²⁴

V duchu tohoto rozhodnutí pokračuje i o dva roky mladší judikatura týkající se pronájmu obecního majetku ve Františkových Lázních, která popisuje účel publikace záměru především jako informování občanů o dispozicích s obecním majetkem, možnost upozornění občanů na „hrozící pochybení či nesprávné hospodaření a případně aby měli sami možnost vstoupit do tzv. nabídkového řízení jako zájemci“.²⁵

Případ z Českých Budějovic pak specifikuje kritéria, podle nichž se rozlišuje, zda žalobce je či není potenciální zájemce. Žalobci totiž objektivně nedisponovali (s ohledem na pevně stanovenou minimální cenu) dostatkem financí na zakoupení předmětné nemovitosti. Zároveň také podali žalobu až necelé tři roky po uzavření smlouvy, tudíž to samo o sobě vylučovalo naléhavost jejich právního zájmu.

²³ Dle Ústavu pro jazyk český Akademie věd ČR lze správně gramaticky užít též výraz „potencionální zájemce“. Judikatura rovněž používá oba výrazy.

²⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006.

²⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.

1.6 Nejnovější judikatura

1.6.1 Praha 5

Na konci června roku 2012 judikoval IV. senát Ústavního soudu přelomový náleze, který zásadním způsobem mění nahlížení obecných soudů na právo domáhat se absolutní neplatnosti smluv uzavřených samosprávným celkem.²⁶ Ústavní soud ve věci prodeje budovy a pozemku Městskou částí Praha 5 rozhodl, že vedle orgánů obce, nabyvatelů nemovitosti a případných neúspěšných účastníků výběrového řízení se může v některých specifických případech domáhat prohlášení neplatnosti soudní cestou i v daném právním vztahu nijak nezúčastněný občan či občanské sdružení. V opačném případě by se dle judikovaného názoru mohlo stát právo v rukou soudů nástrojem nespravedlnosti a prostředkem ochrany nepřijatelných praktik při nakládání s veřejným majetkem.

Byť zde bylo rozhodnuto pouze v konkrétním výjimečném případě, samotný náleze může mít širší dopad na přístup soudních instancí nejen ve věci dispozic s obecním majetkem, ale i ve věci správy obcí vůbec. Ústavní soudci totiž v odůvodnění definovali ústavní mantinely správy obce, přičemž odmítli přiznat soudní ochranu takové správě, která se z těchto mantinelů vymkne, byť by i byla formálně ve shodě se zákonem.

Za klíčovou lze považovat tu část odůvodnění nálezu Ústavního soudu, která v duchu jednotlivých článků Ústavy týkajících se práva na samosprávu vymezila vztah volených orgánů obce a občanů, kteří obec tvoří. Z tohoto vztahu pak definovala ony ústavní mantinely správy obce, které jsou z povahy věci nad zákonem: „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 vyvlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by na první pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa je správou ve prospěch obce a nikoliv ve prospěch jiných subjektů. Samostatné spravování obce zastupitelstvem (článek 101 odst. 1 Ústavy) neznamena, že by zvolené zastupitelstvo a představitelé obce stáli nad společenstvím těch, kteří je k výkonu samosprávy zvolili. Ti, kdo obec spravují, neměli

²⁶ Rozhodnutí Ústavního soudu, Sp. zn. IV. ÚS 1167/11.

by ztratit ani na okamžik ze zřetele, že nejsou majiteli obce a že správa obce není poručníkováním těch, kteří obec tvoří. Vymkne-li se správa obce z těchto ústavních mantinelů, pak by i byla formálně ve shodě se zákonem, nelze jí přiznat soudní ochranu; je naopak úkolem soudů, aby takové ve své podstatě proti skutečné samosprávě namířené a tudíž protiústavní chování zastupitelstva neaprobovaly.“

Na základě výše uvedené úvahy Ústavního soudu by proto měly mít orgány územních samosprávných celků na zřeteli, aby při nakládání s hodnotnějším majetkem obce byly spolehlivě vyvráceny všechny pochybnosti o zákonnosti daného úkonu ve vztahu k občanům, občanským sdružením působícím v rámci obcí, popř. kontrolním orgánům obce. Tímto způsobem mohou obce nejsnadněji předejít nepříjemnostem při případných soudních sporech.

1.6.2 Cheb

O několik měsíců později, konkrétně dne 14. listopadu 2012 rozhodl II. senát Ústavního soudu i ve výše popsaném případě z Chebu, a to odmítnutím stížnosti.²⁷ Stěžovatelka Jarmila Dušková se obrátila na Ústavní soud dle ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, když tvrdila, že rozhodnutími obecných soudů byla porušena její základní práva ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, zejména právo na spravedlivý proces. V tomto směru argumentovala legitimním očekáváním, že „přinejmenším Nejvyšší soud ČR bude ve věci rozhodovat konzistentně se svojí judikaturou,“²⁸ přičemž stěžovatelka poukázala na výše uvedenou judikaturu Nejvyššího soudu týkající se přiznání aktivní žalobní legitimace neúspěšnému zájemci.

Vedle toho však stěžovatelka spatřovala své porušení Ústavou zaručených práv v porušení práva na samosprávu dle čl. 8 a čl. 100 Ústavy ČR. Jak bylo uvedeno ve stížnosti, „jako občanka města Chebu totiž nemá právo účinně zamezit utajenému rozprodávání majetku pod tržní cenou a v rozporu s pravidly hospodaření stanovených zákonem. Neexistuje zároveň žádný orgán, který by mohl zákonem stanovenou sankci za porušení pravidel hospodaření obce – tj. prohlášení absolutní neplatnosti právního úkonu, uložit.“ Stěžovatelka pak odvozovala svou žalobní legitimaci od neexistence kontrolního orgánu coby nezbytné součásti práva na samosprávu, která dle jejího

²⁷ Usnesení Ústavního soudu, sp. zn. II. ÚS 3545/11.

²⁸ Ústavní stížnost ze dne 28. listopadu 2011, Advokátní kancelář Mgr. Pavel Voříšek, Cheb, sp. zn. II ÚS 3545/11.

názoru měla být automaticky přenesena do osobního i územního základu samosprávy – tedy k občanům obce.

II. senát Ústavního soudu se však ani s jedním žalobním titulem neztotožnil. V napadených rozhodnutích byly dle II. senátu uplatněny právní názory souladné s konstantní judikaturou Nejvyššího soudu i s obecnými postupy soudů (byly vyvráceny pochybnosti ve smyslu překročení právní logiky, přepjatého formalismu nebo vybočení z obecných principů spravedlnosti).

Otázce kontroly hospodaření pak II. senát ÚS věnoval jeden odstavec, v němž tvrdil, že žaloba na určení vlastnictví dle § 80 písm. c) občanského soudního řádu neslouží k účelu kontroly hospodaření a nakládání s majetkem obce ze strany občanů. Dle senátu však jsou k otázce kontroly hospodaření obcí určeny jiné orgány: „Ke kontrole jsou naopak povolány v první řadě kontrolní orgány obce (rada obce, komise, finanční výbor apod.) nebo se provádí v rámci dozoru nad samostatnou působností obce (§ 129 a násl. zákona č. 128/2000 Sb.) a pominout nelze ani obecnou, především politickou kontrolu občany obce (od práva účastnit se zasedání obecního zastupitelstva a vystupovat na něm až po právo volit a být volen v obecních volbách).“ Samotné soudní řízení pak dle názoru II. senátu také může být nástrojem kontroly, ovšem zpravidla v oblasti práva veřejného (správní právo, trestní právo).

Ústavní soud tak v otázce absence kontrolních mechanismů překvapivě odkázal na poradní orgány obce, které jsou de lege lata zcela bezzubé a na rozdíl od výše uvedené prvorepublikové právní úpravy nedisponují možností podat odvolání proti nezákonnému či nehospodárnému usnesení zastupitelstva. To ilustruje i praktický případ stěžovatelky, která sama byla v době předmětného rozhodování členkou finančního výboru, který stejně tak jako kontrolní výbor v daném případě marně vyzýval zastupitelstvo k nápravě.

Za účinný kontrolní mechanismus dále označili ústavní soudci dozorový orgán nad samostatnou působností obce ve smyslu § 129 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, (dále jen „zákon o obcích“) kterým je Ministerstva vnitra. Ani tento orgán však dle svého výkladu není oprávněn posuzovat splnění podmínek daných § 38 a § 39 odst. 2 zákona o obcích, tedy hospodárnost nakládání s majetkem ani cenu, za níž je majetková dispozice realizována.²⁹ V případě města Chebu tak Odbor dozoru a

²⁹ Právní úprava dispozic obecním majetkem podle zákona o obcích – komentář právní úpravy podle publikované judikatury a výkladové praxe ministerstva vnitra, Odbor dozoru a kontroly veřejné správy MV ČR, 23.8.2010: Ministerstvo vnitra „*může prověřit, zda byl řádně schválen a zveřejněn záměr a zda*

kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR sice konstatoval právní názor absolutní neplatnosti předmětného právního úkonu, avšak jeho apel na městské zastupitelstvo, aby se domáhalo právní nápravy, byl pouze doporučujícího charakteru a stejně jako mnoho jiných apelů zůstal nevyslyšen.

Jediné, co občanům monitorujícím hospodaření své obce, dle názoru II. senátu ÚS zbývá, je politická kontrola. Právo účastnit se jednání zastupitelstva lze v obdobných případech přirovnat k právu bezbranně přihlížet, jak jsou porušovány zákony.

Posledním možným kontrolním mechanismem, jak napravit absolutně neplatný právní úkon obce, kterým je zpravidla ztenčován obecní majetek, je tak využití volebního práva za podmínky dostatečného vítězství těch politických subjektů, které mají za cíl podat jménem obce žalobu na určení vlastnictví majetku, který byl předmětem absolutně neplatné smlouvy. Dodržení zákonných podmínek hospodaření s majetkem obce ve smyslu ustanovení § 38 a § 39 odst. 2 zákona o obcích je tak vymahatelné pouze formou jakéhosi „referenda o dodržení zákona“ ve volbách do obecního zastupitelstva.

1.7 Závěr – nedostatky současného systému

Systém absolutně neplatných smluv, na němž obecní a krajská zřízení staví ochranu hospodárnosti a zájmu občanů, se přístupem obecných soudů stal „bezzubým“. Občané, dozorující orgány, minoritní skupina v zastupitelstvu a v mnohých případech ani potenciální zájemce o koupi nedisponují žalobní legitimací. Odchylku od ceny obvyklé při prodeji veřejného majetku nemusí samosprávný celek odůvodnit, záměr prodeje nemusí být zveřejněn, konečný předmět prodeje v kupní smlouvě může být diametrálně odlišný od toho, co schválilo zastupitelstvo. Taková smlouva je sice teoreticky absolutně neplatná, na katastru nemovitostí to však není nijak reflektováno,

obsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Ministerstvo vnitra však není oprávněno zkoumat majetkoprávní dispozici, tj. obsah uzavřené smlouvy. Ministerstvo vnitra proto není oprávněno posuzovat splnění podmínek daných § 38 a § 39 odst. 2 zákona o obcích, tedy hospodárnost nakládání s majetkem ani cenu, za níž je majetková dispozice realizována, neboť obě tyto skutečnosti spadají do přezkoumání hospodaření (viz výše citovaná ustanovení zákona č. 420/2004 Sb.).“ Zmíněná ustanovení zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků sice zahrnují jako předmět přezkumu „nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního samosprávného celku, avšak tento přezkum vykonává buď příslušný krajský úřad, nebo (podle volby obce) auditori. V případě města Chebu však audit potvrzující nevhodné nakládání s majetkem nestanovil žádné sankce a krajský úřad předal automaticky věc právě ministerstvu vnitra.

vlastnické právo je formálně převedeno a nikdo (kromě samotných aktérů této smlouvy) nemůže protizákonnému stavu zabránit.

Ve výjimečných případech mohou občané uspět po letitém a složitém procesu u některého ze senátů Ústavního soudu, který sice vydá brilantní odůvodnění o důvěře občanů a ústavních mantinelech vládnutí představitelů samospráv, ani takový úspěch však není jistotou. Spíše naopak. Občanům a ani dozorovým orgánům není nadále přiznáván naléhavý právní zájem na určení vlastnictví veřejného majetku obce nebo kraje, jehož jsou součástí. Existující kontrolní mechanismy tak selhávají, jiné ani neexistují.

2. Historický exkurz

2.1 Úvod do historického exkurzu

Vzhledem k tomu, že jsem v soudobé právní praxi nenalezl účinné kontrolní mechanismy, obrátil jsem svou pozornost více do historie. Poznatky, kdo se vlastně o právo na samosprávu zasadil, jak bylo takové právo chápáno a komu byla svěřena kontrola samosprávných celků v dobách Rakouska-Uherska a meziválečného Československa, se pokouším shrnout v následující kapitole.

Nad rámec nutno dodat, že o systému kontrolních mechanismů samospráv z této dějinné etapy jsem v dostupné odborné literatuře našel jen stručné zmínky. Dostatečně uspokojivé informace jsem tak čerpal převážně z exemplářů umístěných ve skladu fakultní knihovny, tedy z dobových komentářů, a zejména ze staré prvorepublikové a rakouské judikatury. Jednalo se sice o časově (i jinak) náročnou, ale za to fascinující práci.

2.2 Počátky práva na samosprávu

V současné době je svobodný výkon práva na samosprávu v různých formách a intenzitách považován za jeden z neodmyslitelných pilířů moderního demokratického státu. Nejinak tomu je i v českých zemích, kde právo na samosprávu má relativně dlouhou tradici.

Již na počátku revolučního roku 1848, konkrétně 11. března, byla sepsána pověstným shromážděním občanů ve Svatováclavských lázních první petice adresovaná císaři, která obsahovala nejen požadavek zřízení obecní samosprávy, ale z dnešního pohledu i ryze aktuální požadavek záruky transparentnosti a veřejnosti jednání ve věcech samospráv – aby byla úplná veřejnost veškerého jednání v záležitostech obecních.³⁰

Reakce na sebe nenechala příliš dlouho čekat. O rok později, 20. března 1849, byl vydán zákon č. 170, o prozatímním obecním zřízení (tzv. Stadionovo zřízení), jehož uvozovací patent hlásal zcela zásadní zásadu: Základem svobodného státu je svobodná

³⁰ Balík, S. *Komunální politika*. Praha: Grada 2009, s. 39.

obec.³¹ Ačkoliv následující vývoj územních samospráv byl ještě velmi dlouhý a spletitý, stal se tento občany vybojovaný zákon základním stavebním kamenem obecního uspořádání, z jehož zásad vychází všechny pozdější právní předpisy v oblasti obecní samosprávy platné na českém území.

2.3 Obnovení územní samosprávy v roce 1990 – návrat k tradici

Když v prvních letech polistopadové demokracie byla celou řadou politických opatření i ústavních kroků obnovována územní samospráva, nebylo pochyb o tom, že je stavěna na základech předválečného komunálního práva.³² Zejména v české části tehdejší federace bylo právo na samosprávu odvozováno právě z historického kontextu, což dokládá i programové prohlášení Vlády České republiky z roku 1990. „Naší českou prioritou je v duchu našich tradic problematika samosprávy. Považujeme ji dokonce za závažnější, než pluralitu politických stran, protože mnohem více odráží rozmanitost společenského života v nejširším slova smyslu,“ stojí v prohlášení, které 2. července 1990 přednesl České národní radě předseda vlády Petr Pithart.³³

Premiér zároveň parafrázoval i zásadu Stadionova patentu z roku 1849 o svobodné obci: „Musíme dosáhnout v nejkratší době takového stavu, aby skutečným pánem se stal plnoprávný občan, neboť bez svobodného občana není svobodná obec a bez svobodné obce není svobodný stát.“³⁴ Tento přístup byl posléze promítnut i do ústavního pořádku, mj. odkazem na samosprávné tradice v preambuli Listiny základních práv a svobod. Z důvodu tohoto historického propojení současné územní samosprávy s minulostí považují za účelné věnovat prostor právní úpravě a judikatuře z dob meziválečné ČSR, případně i Rakouska-Uherska.

2.4 Právní úprava v ČSR (1918-1938)

Správa obcí v období tzv. 1. republiky v letech 1918 – 1938 byla výrazně ovlivněna recipovanými normami z dob předchozí konstituční monarchie. Na území

³¹ Richter J.. Březnové mezníky historie obecního zřízení. *Veřejná správa, týdeník Vlády České republiky*. 2008, č. 13, s. 30.

³² Suchánek, R., Jirásková, V., a kol.: *Ústava České republiky v praxi*, Praha: Leges, 2009, s. 294.

³³ Suchánek, R., Jirásková, V., a kol.: *Ústava České republiky v praxi*, Praha: Leges, 2009, s. 299.

³⁴ Programové prohlášení, vláda Petra Pitharta (29. 06. 1990 - 02. 07. 1992). Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=26628>> – ověřeno ke dni 15.3.2013

dnešní České republiky proto platily tři obecní řády (resp. zřízení) podle zemského uspořádání, tedy zvlášť pro Čechy, Moravu a Slezsko, které byly vydány již v 60. letech 19. století na základě císařských patentů č. 20-22/1861 ř.z. (tzv. únorová ústava).³⁵

V zásadě však tyto předpisy byly obsahově totožné, navíc byly po r. 1918 částečně sjednocovány několika novelami.³⁶ Stejně tak i nadále po vzniku ČSR platil zákon č. 18/1862 ř.z., který vymezil „základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní“. Na zákonné předpisy upravující územní samosprávu odkazovalo i jediné ustanovení Ústavní listiny Československé republiky z roku 1920, které výslovně zmiňovalo samosprávu, a to § 91: „Složení a působnost svazů samosprávných upravují zvláštní zákony.“³⁷

Právních instrumentů, jak kontrolovat nakládání s majetkem obcí, bylo hned několik. V první řadě šlo o samosprávný dohled orgánů vyšších územních samosprávných celků nad tím, aby základní (kmenové) jmění obce i jejich ústavů zůstalo zachováno neztenčené.³⁸ Dále byl zakotven princip kontroly jednotlivým občanem obce, resp. daňovým poplatníkem, který měl právo odvolat se k okresnímu úřadu proti veškerým usnesením zastupitelstva obce v samostatné působnosti, pokud tvrdil, že jako člen obce ponese finanční důsledky takového nezákonného nebo nehospodárného rozhodnutí.

Třetím základním kontrolním mechanismem byl pak dozor orgánů státní správy nad obcemi, „aby z mezí působnosti své nevystupovaly a nečinily ničeho, co by bylo proti zákonům“.³⁹ Závěrem této kapitoly jsou příkladmo uvedeny i další prvorepublikové kontrolní mechanismy týkající se obecního hospodaření.

³⁵ Obecní zřízení Království českého z 16.4.1864, č. 7/1864 čes.z.z. (dále jen Ob. Zř. Č.), Řád obecní Markrabství moravského z 15.3.1864, č.4/1864 mor.z.z. a Řád obecní Vévodství slezského z 15.11.1863, č. 17/1864 slez.z.z. (pro zjednodušení se v této kapitole dále cituje jen z prvně jmenovaného předpisu).

³⁶ Např. zákon č. 126/1920 Sb., o organizaci politické správy, zákon č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice, apod.

³⁷ Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky.

³⁸ Ustanovení § 96 Ob. Zř. Č.: „Výboru okresnímu náleží přihlížeti k tomu, aby jmění kmenové obcím a jejich ústavům náležející, zachovalo se neztenčeno.“

³⁹ Ustanovení § 102 Ob. Zř. Č.: „Správě státní přísluší vykonávat právo dohlédací k obcím, aby z mezí působnosti své nevystupovaly a nečinily ničeho, co by bylo proti zákonům. Toto právo dohlédací konati bude předem (politický) úřad okresní, kterýž může k tomu konci žádati, aby mu zastupitelstvo obecní usnesení svých propůjčilo a čeho potřebí vysvětlilo; pakli by zastupitelstvo obecní v usnesení svém z mezí působnosti své bylo vystoupilo, anebo něco učinilo, co jest proti zákonům, má okresní úřad právo i povinnost zakázati, aby se takové usnesení nevykonávalo, z kteréhož zákazu však může zastupitelstvo k zemskému úřadu rekurs vzíti.“

2.4.1 Samosprávný dohled

K dohledu nad dispozicí obce se svým kmenovým jméním byl zákonem pověřen osmičlenný okresní výbor, který byl volen z řad okresního zastupitelstva.

Tehdejší legislativa rozlišovala mezi jméním kmenovým a běžným. V případě kmenového jmění šlo o základní jmění obce a obecních ústavů, které „musí zůstatí neztenčeně zachováno ve své podstatě, celistvosti nebo hodnotě, zásada ta je rozšířena na veškeren majetek obce, ústavů a fondů obecních a obcí spravovaných. Opakem je jmění běžné, které určeno je na běžnou úhradu obecních výdajů. Z povahy věci lze vždy posouditi, zda jde o kmenové jmění obce, sloužící jí jen svými užitky, tak např. zpravidla nemovitosti (budovy, pozemky, statky, lesy, pole, pastviny, rybníky, sady, veřejná prostranství, cesty, apod.), pokud opak nebude výslovně obecním zastupitelstvem usnesen.“⁴⁰

Okresní zastupitelstvo bylo od roku 1927 voleno ze 2/3 občany a z 1/3 bylo jmenováno vládou, jednalo se tedy na rozdíl od obcí o z části omezenou samosprávu.⁴¹ Kontrolu nad dohlédací činností okresního výboru, ale i přímý dohled nad obcí pak mohl mít i zemský výbor, jehož členové byli voleni na stejném principu jako členové okresního výboru.

Před politicky či jinak motivovanou zvůli vyšších politicky volených orgánů, které kontrolovaly nižší,⁴² bylo obranou každé dotčené strany podání protestu⁴³ k zemskému výboru v případě rozhodnutí okresního výboru, a zejména podání stížnosti⁴⁴ k nezávislému Nejvyššímu správnímu soudu, který mohl na základě kasačního principu napadené rozhodnutí zrušit.

Okresní, resp. zemský výbor (dále jen „dohlédací úřad“) měl za úkol dbát na to, aby se udržela hodnota, celistvost a podstata základního jmění obce a nedošlo k hospodářskému nebo právnímu zhoršení majetku obce.⁴⁵ Přezkoumával tedy nejen zákonnost, ale i hospodárnost usnesení obecního zastupitelstva.⁴⁶ Za tímto účelem

⁴⁰ Flögel, J.: *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Vysoké Mýto: Československá obec samosprávná, 1932, s. 117.

⁴¹ Koudelka, Z.: *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 75, zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o organizaci politické správy.

⁴² V dnešním měřítku lze na věc nahlížet, jako by rada kraje měla právo posuzovat zákonnost usnesení zastupitelstva obce a případně jej rušit.

⁴³ Ustanovení čl. 8 odst. 1 zákona č. 126/1920 Sb. z. a n., o organizaci politické správy.

⁴⁴ Ustanovení § 5 zákona č. 36/1876 z. ř., o zřízení správního soudu.

⁴⁵ Flögel, J.: *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Vysoké Mýto: Československá obec samosprávná, 1932, s. 194 a násl.

⁴⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 945/1921.

disponoval oprávněním kdykoliv zakročit a zrušit pravomocná usnesení obecních orgánů i v těch případech, kdy z onoho usnesení již nabyla práv 3. osoba, neboť, jak bylo judikováno Nejvyšším správním soudem, ani před takovými okolnostmi nemohlo se zastavit právo dohlédacího úřadu.⁴⁷ Třetí osoba, která na základě nezákonného nebo nehospodárného rozhodnutí orgánu samosprávy nabyla majetkových či jiných práv, byla se svým soukromoprávním nárokem vůči obci odkazována Nejvyšším správním soudem na obecné soudy.

Dohlédací úřad naopak nebyl oprávněn posuzovat, zda sporný majetek, o nějž se vedl spor v důsledku majetkové dispozice obce, patří obci či nikoli. Jednalo se totiž o obsah soukromoprávního úkonu obce a ten byl oprávněn přezkoumat jedině civilní soud. Dohlédací úřad však mohl obci nařídit, aby obec „své vlastnické právo pořadem soudním provedla, event. podle exekučního řádu pokračovala.“⁴⁸

Na výše uvedenou činnost dohlédacích úřadů nenáležel jednotlivcům žádný nárok⁴⁹. K uplatnění ochrany práv občana, voliče či poplatníka sloužil institut odvolání proti usnesení.

2.4.2 Kontrola občany, poplatníky a dalšími osobami

V obecním zřízení⁵⁰ bylo zakotveno odvolání proti usnesení obecního zastupitelstva ve věcech samostatné působnosti k okresnímu úřadu. Tímto úřadem se rozumělo okresní zastupitelstvo nebo z jeho řad volený okresní výbor.⁵¹ Proti rozhodnutím okresního úřadu pak ještě bylo možno podat stížnost k zemskému výboru.

Odvolání proti usnesení obecního zastupitelstva, které bylo nutno podat ve 14denní lhůtě od rozhodnutí, mělo odkladný účinek⁵² (až na zákonem stanovené výjimky, např. v nezbytných finančních opatřeních, v chudinských věcech, apod.). Ačkoliv zákon výslovně nestanovil, které subjekty jsou k podání legitimovány, ani

⁴⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 140/1919.

⁴⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 1787/1922, Flögel, J.: *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Vysoké Mýto: Československá obec samosprávná, 1932, s. 198.

⁴⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 96/1919, A 140/1919.

⁵⁰ Ustanovení § 99 Ob. Zř. Č.: „Úřadu okresnímu náleží rozhodovati, když se někdo odvolá z usnesení zastupitelstva obecního u věcech, ježto nejsou státem na obec přeneseny. ... Odvolání takové podáno buď ve 14denní lhůtě nepřestupné, jdoucí ode dne vyhlášeného usnesení, neb oznámení, starostovi obce, aby je dále předložil.“

⁵¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 8503/1930.

⁵² Flögel, J.: *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Vysoké Mýto: Československá obec samosprávná, 1932, s. 207, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 6927/1927.

z jakého důvodu se proti usnesení lze odvolat, dobové odborné komentáře, a zejména judikatura nejvyšších rakouských i československých správních soudů, tuto otázku zcela jednoznačně zodpovídají.

Když v říjnu roku 1896 snížilo svým usnesením zastupitelstvo obce⁵³ Golčův Jeníkov podnikateli Leopoldu Bauerovi nájemné za užívání veřejného prostranství k pořádání trhů a prodeji piva, snížil se tím příjem do obecní kasy o 100 zlatých. S tímto rozhodnutím však nesouhlasil Josef Jindřichovský, občan obce Golčův Jeníkov, který podal odvolání proti tomuto usnesení k Okresnímu výboru v Habrech. Tento orgán sice odvolání nevyhověl a zamítl jej, podanou stížností u Zemského výboru království Českého v Praze se však občan Jindřichovský již s úspěchem domohl zrušení předchozího rozhodnutí okresní instance, a zejména i zrušení usnesení obecního zastupitelstva o slevě poskytnuté obcí podnikateli. Schválená sleva se zemské instanci zdála nepřijatelná jednak proto, že nebyla řádně odůvodněna, a zadruhé proto, že by způsobila zvýšení obecní přírážky k přímé dani o 1 procento.

Ve stížnosti podané Leopoldem Bauerem k vídeňskému správnímu soudu bylo zpochybněno oprávnění zemského výboru rušit usnesení obecního zastupitelstva. Vídeňský soud rozporoval ve svém rozhodnutí⁵⁴ ze dne 12. března 1898 názor Leopolda Bauera argumentem, že práva obce jsou sice vykonávána obecním zastupitelstvem, z toho „ovšem nelze vyvozovati, že orgán pověřený správou majetku může ve všech majetkových záležitostech rozhodovat podle vlastního uvážení a vydávat (soudně) nenapadnutelná usnesení“.⁵⁵

Vzhledem k tomu, že se, podle názoru vídeňské soudní instance, obec „v první řadě vyznačuje tím, že členové obce nesou odpovědnost za potřeby obce a každý majetkoprávní úkon obecního zastupitelstva má přímý vliv na zájmové sféry každého jednotlivého člena obce, musí takováto usnesení obecního zastupitelstva podléhat kontrole členů obce v tom směru, že posledně jmenovaní mají právo prosazovat v instančním procesu změnu takového usnesení, které by poškodilo jejich zájmy“.⁵⁶

⁵³ V terminologii před rokem 1918 se jednalo o „Výbor obce Golčův Jeníkov“.

⁵⁴ Nález císařsko-královského Správního soudu, Budwinského sbírka - Budw. 11513/1898.

⁵⁵ V původním německém znění: „Daraus kann aber nicht gefolgert werden, dass dieses zur Vermögensverwaltung bestellte Organ auch in allen diese Vermögensverwaltung betreffenden Angelegenheiten nach eigenem Gutdünken mit unanfechtbarer Wirksamkeit beschliessen könnte.“

⁵⁶ V původním německém znění: „Denn da das Subject der Vermögensrechte die Gemeinde ist und dieses sich in erster Reihe dadurch äussert, dass die Gemeindeglieder für die Bedürfnisse der Gemeinde aufzukommen haben, jeder vermögensrechtliche Verfügung des Gemeindeausschusses daher eine unmittelbare Einwirkung auf die Interessensphäre jedes einzelnen Gemeindegliedes ausübt, müssen die diesfälligen Beschlüsse des Gemeindeausschusses auch der Kontrolle der

Již judikatura správního soudu ve Vídni na sklonku 19. století tak ilustruje, jak široká byla základní práva vyplývající z občanství obce. Ve stejném duchu pokračoval i výklad práva odvolat se proti usnesení zastupitelstva obce po roce 1918, tedy v době, kdy všichni zletilí občané obce se již stali rovnoprávními bez rozdílu pohlaví či vlastnictví majetku.

A právě majetek, tentokrát však vztah jednotlivého poplatníka k majetku celé obce, byl směrodatný v určování, kdo může využívat institutu odvolání. O tom se mohli přesvědčit i zastupitelé města Chebu, kteří v březnu roku 1926 svým rozhodnutím přenechávali městskou tělocvičnu k užívání třem různým tělovýchovným jednotám. Předtím desítky let užívala tělocvičnu jen jedna z těchto tělovýchovných jednot, bylo navíc sporné z jakého právního titulu (zda se jednalo o půjčku či výprosu, což mělo dopad na další práva jednoty k tělocvičně). S ohledem na právně nejasné usnesení městského zastupitelstva a znesvářené vyznavače tělesné výchovy hrozil městu soukromoprávní spor.

Proti usnesení zastupitelstva byla tehdy podána odvolání jedním z tělovýchovných spolků a několika občany města. Pouze občan Karel K. se však odvolal z důvodu neúčelnosti usnesení. Jemu jedinému také bylo přiznáno procesní odvolací právo s odůvodněním, že usnesení obecního zastupitelstva může být poplatníky obce napadáno z hlediska nezákonnosti i neúčelnosti a „vyšší stolice samosprávné jsou povinny na podkladě činěných výtek přezkoumati věc v celém rozsahu“.⁵⁷ Legitimovanou stranou k podání odvolání byl podle Nejvyššího správního soudu ten poplatník obce, který dovozuje, že „usnesení jím v odpor vzaté jest způsobilé vyvolati beznadějný soudní spor, jehož náklady v obecních výdajích vrhnou reflex na jeho poplatnické povinnosti a dotknou se tak jeho veř. subj. práv“.⁵⁸

Občanská, resp. poplatnická práva odvolat se proti nezákonným či neúčelným usnesením voleného zastupitelstva obce byla využívána v rozmanitých případech od obcí té nejmenší velikosti až po případy z magistrátu Hlavního města. Občané a poplatníci se tak odvolávali např. proti nevýhodnému prodeji obecní továrny,⁵⁹ proti trvalému jmenování obecního zřízence (z hlediska „finančních konsekvencí“ tohoto

Gemeindemitglieder in der Richtung unterworfen sein, dass letzteren das Recht zusteht, die Abänderung von Beschlüssen, durch welche sie ihre Interessen beeinträchtigt erachten, im Instanzenzuge zu suchen.“

⁵⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 8503/1930.

⁵⁸ Viz poznámka č. 57.

⁵⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 523/1920.

pracovněprávního vztahu pro obec a „možného vlivu na materiální zájmy“ poplatníků),⁶⁰ proti nákupu nemovitostí obcí⁶¹ nebo proti převzetí ručení obce.⁶²

Legitimací však naopak nedisponoval ten, kdo se prostřednictvím odvolání snažil chránit své soukromoprávní zájmy. Právo odvolat se proti usnesení tak například nebylo přiznáno nájemníkům městských bytů v obci T., kteří se tímto krokem v roce 1926 domáhali oddálení vlastní výpovědi z nájmu. Zemský správní výbor sice přiznal těmto osobám odvolací právo, „ovšem jen potud, pokud jako poplatníci vytýkají tomuto usnesení neblahý vliv na obecní finance, nikoliv však potud, pokud uplatňují porušení svých práv nájemních“.⁶³ Nejvyšší správní soud takový přístup potvrdil a definoval oprávněné odvolání uplatňované občanem jako námitku odvozenou z členského poměru v obci, kterým občan uplatňuje „své zájmy paralelní se zájmy obce“.

Stejně tak nebylo přiznáno odvolací právo organizacím politických stran, ač se o to jedna místní buňka Československé republikánské strany venkova v roce 1921 snažila. S argumentací, že má-li strana jako celek pasivní volební právo, přísluší jí „i po volbách právo kritiky a právo domáhati se nápravy stížností“, však neuspěla. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem Zemského správního výboru v Praze, který odůvodnil své zamítavé stanovisko tím, že „stěžující si organizace, nejsou poplatníkem v obci, není jako taková legitimována k stížnosti“.⁶⁴

2.4.3 Správní dozor

Aby obce nepřekročily svou vymezenou působnost, případně aby nejednaly v rozporu se zákonem, počítalo ustanovení § 102 obecního zřízení⁶⁵ s dozorčím právem dohlédacích politických úřadů, které si mohly vyžádat jednotlivá usnesení od zastupitelstva příslušné obce a žádat po něm případná vysvětlení. V případě zjištění, že si zastupitelstvo obce počínalo protizákonně nebo mimo svou působnost, měl „okresní

⁶⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 7038/1928.

⁶¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 7309/1928.

⁶² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 125/1919.

⁶³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 7588/1928.

⁶⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 1072/1921.

⁶⁵ Ustanovení § 102 Ob. Zř. Č.: „Správě státní přísluší vykonávati právo dohlédací k obcím, aby z mezí působnosti své nevystupovaly a nečinily ničeho, co by bylo proti zákonům. Toto právo dohlédací konati bude předem (politický) úřad okresní, kterýž může k tomu konci žádati, aby mu zastupitelstvo obecní usnesení svých propůjčilo a čeho potřebí vysvětlilo; pakli by zastupitelstvo obecní v usnesení svém z mezí působnosti své bylo vystoupilo, anebo něco učinilo, co jest proti zákonům, má okresní úřad právo i povinnost zakázati, aby se takové usnesení nevykonávalo, z kteréhož zákazu však může zastupitelstvo k zemskému úřadu rekurs vzíti.“

úřad právo i povinnost zakázati, aby se takové usnesení nevykonávalo“. Zastupitelstvo obce se proti takovému rozhodnutí mohlo odvolat k zemské instanci.

Judikatura se zejména vyjadřovala k účelu tohoto kontrolního mechanismu svěřenému státnímu dozoru, který spatřovala jako ochranu veřejného zájmu, nikoli však ochranu individuálních soukromoprávních zájmů.⁶⁶ Dozor pak dle Nejvyššího správního soudu spočíval nejen v kontrole dodržování procesních norem, ale i norem materiálních: „Je-li usnesením obce dána relace k veř. zájmu, tj. je-li usnesení to svým obsahem schopno veř. zájmu jakkoli přímo se dotknouti, pak je usnesení ono již touto svou povahou způsobilým objektem dohlédacího práva státního. Poněvadž pak § 102 dává státní správě oprávnění zakročiti zcela všeobecně, (...) nerozeznáváje nijak, jde-li o porušení normy materiální či procesní.“⁶⁷

Toto dohlédací právo k obcím nebylo tedy instančním přezkoumáváním obecních usnesení, ale státním dozorem, jehož výkon navíc nebyl vázán ani na žádnou lhůtu, ani na rozsah podnětu konkrétního stěžovatele. Podrobný výklad k tomuto institutu lze nalézt ve Flögelově komentáři k obecnímu zřízení z roku 1932: „Lhostejno je, zda stal se zákrok ten z úřední moci či na popud nějaké osoby a může jíti přes rámec stížnosti i na úkor stěžovatele, i když usnesení bylo již vykonáno.“⁶⁸

Sistace dohlédacího orgánu nezákonných usnesení zastupitelstva obce pak spočívala v pozastavení výkonu obecního zastupitelstva, které se porušením zákona dotklo jakkoli přímo veřejného zájmu. Pokud jde o formální vady usnesení, šlo sistovat usnesení zastupitelstva tehdy, kdy takové vady „měly neb aspoň mohly mítí vliv na obsah projevu vůle obce, takže je pochybno, že projev obsahuje pravou vůli obce“.⁶⁹

2.4.4 Obecní finanční komise

Velmi důležitou roli v systému finančního hospodaření obce měla finanční obecní komise, která byla z poloviny volená zastupitelstvem obce a z poloviny ustanovená dohlédacím úřadem na návrh politických skupin.⁷⁰ Podobně jako dnešní finanční výbory ustanovené ex lege zastupitelstvem obce i tehdejší finanční komise kontrolovala

⁶⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 1661/1922.

⁶⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 8683/1930.

⁶⁸ Flögel, J.: *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Vysoké Mýto: Československá obec samosprávná, 1932, s. 214.

⁶⁹ Flögel, J.: *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Vysoké Mýto: Československá obec samosprávná, 1932, s. 215.

⁷⁰ Ustanovení § 14 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice.

hospodaření obce a zaujímala k předmětným materiálům odborná stanoviska, ještě před tím, než byly materiály předloženy do zastupitelstva ke schválení.

Vedle této preventivní funkce však tehdejší komise disponovaly i funkcí mnohem více důležitou, a to sankční. Zákon totiž finančním komisím přiznal právo stěžovat si do všech usnesení zastupitelstva obce finanční povahy,⁷¹ což bylo judikaturou rozšířeno i na právo odvolat se do usnesení zastupitelstva obce ve stejném měřítku jako ostatní poplatníci obce.⁷²

2.4.5 Systém schvalování dohlédacími úřady

Nástrojů, jak preventivně kontrolovat nakládání obcí s jejich majetkem existovalo více, než pouze finanční komise. Zásadní změnu obecních zřízení z dob Rakouska-Uherska v této oblasti představoval zákon č. 329/1921 Sb. z. a n., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním (dále jen „finanční novela“). V uvedeném právním předpise byla zakotvena stěžejní úloha dohlédacích úřadů, což byl příslušný okresní nebo zemský výbor, tedy politický samosprávný orgán volený z řad okresních, resp. zemských zastupitelstev.

Zákon nejprve stanovil povinnost obce spravovat „všechn majetek obce, ústavů a fondů obecních a obcí spravovaných“ tak, aby v plné míře vyhovoval účelu, „ku kterému jest věnován a neztenčeně zůstal zachován“.⁷³ Výtěžky z takového majetku byla obec povinna hradit běžné výdaje rozpočtu v průběhu roku, případně i výdaje mimořádné. Dále pak vymezil nutnost vyjádření souhlasu nadřízeného dohlédacího úřadu s jakýmkoliv odchylkami od užití výtěžků.

Ustanovení § 23 odst. 1 finanční novely pak negativním výčtem vymezilo rozsah, v jakém dohlédací úřady schvalovaly usnesení obecního zastupitelstva o hospodaření s majetkem. Např. při prodeji nemovitostí patřících obci nebo obecnímu ústavu či fondu, byl obligatorně vyžadován souhlas bezprostředního dohlédacího úřadu v těch případech, kdy hodnota prodávané nemovitosti přesahovala 50 000 Kč u obcí v rozmezí od 30 tis. do 100 tis. obyvatel a u nemovitostí s hodnotou vyšší než 100 000 Kč u měst s více než 100 tis. obyvateli. U prodeje nemovitostí náležejících do kmenového jmění a u prodeje nemovitostí obcí s méně než 30 tisíci obyvateli byl navíc souhlas dohlédacího

⁷¹ Viz poznámka č. 70.

⁷² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 7038/1928, A 864/1921.

⁷³ Ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním.

úřadu nutný vždy, bez ohledu na hodnotu prodávané nemovitosti. V obdobném duchu byly upraveny pravomoci dohlédacích úřadů v oblasti koupi nemovitostí, pronájmu obecního nemovitého majetku, apod.⁷⁴

V kompetenci dohlédacích úřadů bylo v této oblasti pouze vyjádřit souhlas či nesouhlas s usnesením zastupitelstva obce, nemohly však obsah takového usnesení jakkoli měnit či přikazovat obci jeho změnu. „Akt podrobený schválení vyššího samosprávného úřadu podržuje svou samostatnost jako projev vůle nižší korporace, jež se na něm usnesla, i po svém schválení, které jej nenahrazuje a nahraditi nemůže, nýbrž k němu jen přistupuje za tím účelem, aby akt svým schválením nabyl plného právního účinku,“ zaujal k této záležitosti stanovisko Nejvyšší správní soud.⁷⁵

2.4.6 Další mechanismy

Vedle výše uvedených právních instrumentů obsahovala prvorepubliková právní úprava řadu zákonných ustanovení, na nichž byla založena různá omezení při hospodaření s veřejným majetkem samospráv, které současný právní řád nezná. Stručně lze zmínit alespoň jeden příklad za všechny.

Ustanovení § 19 finanční novely z roku 1919⁷⁶ upravovalo zvláštní formu souhlasu, resp. nesouhlasu kvalifikované skupiny voličů s koupí nového podniku nebo jiného zařízení, které nebylo v obecním rozpočtu předem uvedené a k jejichž úhradě bylo „třeba uzavřítí půjčky, zciziti kmenové jmění obecní, zvýšiti přírážku obecní k daním přímým neb nepřímým nejméně o 20 % aneb zavésti novou neb zvýšiti nejméně o 1/5 dosavadní samostatnou dávku obecní, - nehledě k předpokládanému čistému výnosu“. V tomto případě bylo nutné po dobu 8 dnů před projednáním na zastupitelstvu zveřejnit „povšechný plán a rozpočet“ zamýšlené koupě.

2.5 Závěr – v historii kontrolní mechanismy fungovaly

Dlouhý vývoj fungování územních samospráv ve druhé polovině 19. a v první polovině 20. století dokázal dostatečně reflektovat potřebu chránit především

⁷⁴ Ustanovení § 23 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním.

⁷⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 8683/1930.

⁷⁶ Zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice.

ekonomické zájmy občanů a postupně vytvořil několik účinných kontrolních mechanismů. Některé z nich byly dotvářeny formou soudních rozhodnutí, jiné postupnou novelizací. Ne každý z výše uvedených mechanismů může být vhodný do dnešní doby. Závěrem této kapitoly však lze konstatovat, že kontrolní mechanismy oproti dnešku fungovaly, legislativa umožňovala občanům participovat na kontrole samosprávy nejen formou voleb a práva na informace, ale i účinnou formou opravného prostředku - odvoláním. Navíc vedle ochrany zákonnosti bylo tehdy velmi často zdůrazňováno hledisko hospodárnosti a ekonomického zájmu občana.

3. Zahraniční právní úprava

Souběžně s vypracováváním historického exkurzu jsem obrátil svou pozornost i na právní úpravy dvou našich nejbližších sousedů – Slovenskou republiku a Spolkovou republiku Německo. Zatímco slovenský právní řád, včetně struktury orgánů obcí, vychází z relativně nedávné společné československé historie, federativní sjednocené Německo se v uspořádání obcí, krajů a zemí liší nejen od České republiky, ale jednotlivé spolkové země i mezi sebou. O to víc mě zajímalo, jak v těchto státech jsou nastavena a kontrolována pravidla hospodaření samospráv.

První poznatky k této kapitole jsem v obou případech získával díky kontaktům z praxe ještě v době, kdy jsem ani nezamýšlel zpracovat toto téma. Osobním setkáním i formou korespondence s německými a slovenskými advokáty, úřady, samosprávnými organizacemi a univerzitami jsem získal řadu cenných odkazů na potřebnou legislativu, judikaturu a literaturu.

3.1 Slovenská republika

3.1.1 Ústavní vymezení kontroly územních samospráv

Ústava Slovenské republiky⁷⁷ věnuje územní samosprávě (podobně jako česká ústava) zvláštní hlavu, a to hlavu čtvrtou. V článku 64 je obec označena za základ územní samosprávy, v následujících ustanoveních jsou pak obecně vymezeny základní náležitosti obci i vyšších územních samosprávných celků, které sdružují osoby s trvalým pobytem na jejich území. Samosprávné celky coby právnické osoby samostatně hospodaří s vlastním majetkem a vlastními finančními prostředky za podmínek stanovených zákonem, ústavodárcem jsou zaručeny místní referendum i referendum na úrovni vyšších územních samosprávných celků.

Povinnosti a omezení mohou být samosprávným celkům ukládány na základě zákona a mezinárodní smlouvy, stejně tak stát může zasahovat do činnosti územních samospráv jen způsobem stanoveným zákonem. V ústavě jsou popsány i záležitosti týkající se orgánů územních samospráv. Samosprávných celků se týká i mnoho dalších

⁷⁷ Ústavní zákon č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenské republiky.

ustanovení mimo čtvrtou hlavu ústavy, pozornost lze zaměřit mj. i na článek 59 rozlišující daně na státní a místní.

3.1.2 Nejvyšší kontrolní úřad Slovenské republiky

Stěžejní kontrolní mechanismus ve vztahu k hospodaření obcí lze pak nalézt především ve druhém oddílu třetí hlavy slovenské ústavy pojednávajícím o Nejvyšším kontrolním úřadu Slovenské republiky coby nezávislým orgánem kontroly hospodaření. Jeho pravomoc se na rozdíl od české ústavněprávní úpravy týká i majetku územních samosprávných celků. V článku 60 je totiž stanoven rozsah přezkumu hospodaření s majetkem, majetkovými právy, finančními prostředky, závazky a pohledávkami obcí a vyšších územních samosprávných celků, stejně tak jako právnických osob s majetkovou účastí veřejnoprávních institucí, tj. i obcí a vyšších územních samospráv. Odstavec 2 pak přímo konkretizuje, že působnost Nejvyššího kontrolního úřadu se vztahuje na „obce a vyšší územní celky, právnické osoby zřízené obcemi, právnické osoby zřízené vyššími územními celky, na právnické osoby s majetkovou účastí obcí a právnické osoby s majetkovou účastí vyšších územních celků“.

Ustanovení § 20a odst. 1 zákona č. o Nejvyšším kontrolním úřadu SR (dále jen „zákon o NKÚ SR“) počítá s oznámením výsledků kontroly obce nebo vyššího územního celku příslušnému zastupitelstvu, které je pak povinné v rozsahu své působnosti a ve stanovené lhůtě „zabezpečit odstranění oznámených nedostatků a bezodkladně poslat o tom Úřadu zprávu“. Informace plynoucí z výsledků kontrol v jednotlivých územních samosprávách pak slovenský NKÚ zveřejňuje minimálně jednou za tři měsíce na své webové stránce ve formě Zpravodaje NKÚ SR,⁷⁸ ve smyslu ustanovení § 16 odst. 1 zákona o NKÚ SR. Každoročně je s výsledky hospodaření seznamován i slovenský parlament.

3.1.3 Žalobní právo občana územní samosprávy

Ve Slovenské republice, někdejší části bývalé československé federace, byla z počátku systematika kontroly obcí upravena podobně jako v České republice. Možnost domáhat se neplatnosti převodu majetku obcí a vyšších územních

⁷⁸ Spravodajca Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky. Dostupný z WWW: <<http://www.nku.gov.sk/sk/spravodajca1>>, ověřeno ke dni 4.4.2013

samosprávných celků byla uzákoněna až v roce 2009, a to díky pozměňovacímu návrhu členky ústavněprávního výboru slovenského parlamentu (na podnět tehdy opoziční poslankyně, pozdější ministryně spravedlnosti SR v pravicové vládě Lucie Žitňanské).

Jak zmiňuje analýza,⁷⁹ kterou vypracoval Parlamentní institut české Poslanecké sněmovny, ustanovení § 9b zákona o majetku obcí „zavádí aktivní legitimaci na určení neplatnosti právního úkonu nebo určení vlastnictví obce pro fyzické osoby, které mají na území obce trvalý pobyt“.⁸⁰ Obdobné právo pak zavádí zákon o majetku vyšších územních samosprávných celků – pro zjednodušení se budu zabývat pouze obcí.

Právo má taková fyzická osoba s trvalým pobytem na území obce v případech, kdy daná obec nedodrží základní povinnosti při prodeji majetku, jakými jsou veřejný prodej, dražba nebo přímý prodej nejméně za cenu stanovenou podle zvláštního předpisu. Majetkem se v tomto případě rozumí jak nemovitosti, tak i movité věci. Z důvodu právní jistoty nabyvatele, popřípadě i dalších nabyvatelů, se pak přistoupilo k časovému omezení legitimace, a to na jeden rok ode dne převodu vlastnického práva z majetku obce na nabyvatele.

Z hlediska případných změn v českém právním řádu a názorů některých politiků, například premiéra Nečase o teoretické paralýze samosprávy, by bylo zajímavé zjistit, jak se tato možnost projevila na Slovensku v praxi. Analýza Parlamentního institutu pouze uvádí, že v současnosti neexistuje žádná statistika nebo hodnocení týkající se uplatnění tohoto práva v praxi.

Oslovil jsem proto za tímto účelem v roce 2011 prostřednictvím e-mailu advokátku Zuzanu Čaputovou, která ve spolupráci s organizací Via Iuris byla jedním z hlavních „obhájců“ uskutečňovaných změn zákonů o majetku obcí a vyšších územních samosprávných celků. Ta rovněž nemá po roce praxe k dispozici žádné statistiky a, jak uvedla v naší korespondenci, ona sama ani neví o konkrétním případě využití takového práva. „Moje dosavadní poznatky z aplikace novely obou zákonů jsou takové, že uvedená ustanovení splnila ten nejdůležitější cíl, který jsme jí sledovali, a to preventivní účinek,“ napsala paní Čaputová⁸¹ a dodala, že samosprávné celky pod hrozbou napadnutí převodu u soudu (tedy jisté formy sankce) dodržují zákonem stanovené povinnosti pro nakládání s veřejným majetkem.

⁷⁹ Dupláková D., Analýza práva občanů domáhat se neplatnosti převodu majetku obce na Slovensku, Parlamentní institut, únor 2011.

⁸⁰ Zákon č. 138/1991 Zb., o majetku obcí (dále jen „zákon o majetku obcí“).

⁸¹ Soukromá e-mailová korespondence ze dne 17.3.2011.

Ani v dubnu 2013 nebyly neziskovým organizacím⁸² ani Ministerstvu spravedlnosti SR⁸³ známy žádné konkrétní případy, kdy by žalobní legitimace občana byla využita. Rozhodně nelze zastávat stanovisko, že tento institut paralyzoval chod slovenských samospráv. Možná je to nejen díky preventivním účinkům zákonných ustanovení, ale i díky dalším kontrolním mechanismům, které na Slovensku existují.

3.1.4 Žalobní právo prokurátora

Vedle občanů příslušných celků přiznává ustanovení § 35 odst. 1 občanského soudního řádu⁸⁴ aktivní žalobní legitimaci ve věcech samosprávy i prokurátorovi, a to zejména v těch případech, kdy jde o vyslovení neplatnosti převodu nebo přechodu vlastnictví nebo o určení vlastnictví, a zároveň při nabytí předmětného vlastnictví byly porušeny ustanovení všeobecně závazného právního předpisu. Příslušný prokurátor tak vlastně disponuje ve věcech prodeje obdobným procesním právem jako občan obce nebo vyššího územního celku.

Navíc ještě občanský soudní řád prokuratury umožňuje podat návrh na zahájení soudního řízení tehdy, pokud jde o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů v případech, ve kterých se nevyhovělo protestu prokurátora.⁸⁵ Prokurátor je totiž v rámci své pravomoci dozoru nad orgány veřejné správy oprávněn podat protest proti kterémukoli rozhodnutí takového orgánu, kterým byl porušen zákon nebo a jiný obecně závazný právní předpis.⁸⁶

3.1.5 Povinnost správy katastru přezkoumat platnost smluv

Dle zákona č. 162/1995 Sb., o katastru nemovitostí a o zápise vlastnických a jiných práv k nemovitostem (dále jen „katastrální zákon“), náleží správě katastru při řízení o vkladu do katastru nemovitostí povinnost přezkoumat všechny náležitosti, platnost a další podmínky předmětné smlouvy. Byť se tato obecná povinnost vztahuje na právní úkony bez ohledu na typ smluvních stran, spadají pod tento institut i veřejnoprávní korporace a lze jej proto považovat za určitý (a velmi důležitý) druh kontrolního mechanismu hospodaření samospráv.

⁸² Soukromá e-mailová korespondence s Transparency International SR ze dne 4.4.2013.

⁸³ Elektronická odpověď Právního odboru Ministerstva spravedlnosti SR ze dne 17.4.2013.

⁸⁴ Zákon č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok.

⁸⁵ Ustanovení § 35 odst. 1 písm. b) zákona č. 99/1963 Zb. (dále jen „slovenský občanský soudní řád“).

⁸⁶ Ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 153/2001 Zb., zákona o prokuraturě (dále jen „zákon o prokuraturě“).

Dle ustanovení § 31 odst. 1 katastrálního zákona má správa katastru povinnost přezkoumat předmětnou smlouvu, zda obsahuje podstatné náležitosti smlouvy, zda je úkon realizovaný v předepsané formě, zda je převodce oprávněný nakládat s nemovitostí, zda jsou projevy vůle dostatečně určité a srozumitelné, zda smluvní volnost nebo právo nakládat s nemovitostí nejsou omezené, zda smlouva neodporuje zákonu a případně zda zákon neobchází nebo se nepřičí dobrým mravům. V případě, že výše uvedené podmínky pro vklad nejsou splněny, správa katastru návrh na vklad zamítne.⁸⁷

3.1.6 Příklad Horná Mariková

Jako příklad z praxe kontroly hospodaření obcí na Slovensku lze uvést nedávný případ prodeje pozemků v lyžařském středisku slovenské části pohoří Javorníky, v obci Horná Mariková. Meritem celé věci, které se velmi podobá výše popsané kauze z Chebu, bylo nejasné vymezení prodávané plochy pozemku v usnesení zastupitelstva, a tudíž i nejasný projev vůle obce. Zatímco však v České republice této protizákonnosti bezradně přihlížely dozorující orgány i občané obce, na Slovensku byl procesní postup právní nápravy zcela odlišný.

Zastupitelstvo obce Horná Mariková se v červnu roku 2009 usneslo prodat část obecního pozemku za cenu 1 €/m². Ač v usnesení obecního zastupitelstva byla označena konkrétní parcela o výměře 60 m², předmětem prodeje však nebyla celá parcela, ale jen její blíže nevymezená část. Obecní zastupitelstvo tak přistoupilo k prodeji nekonkrétního pozemku za předem stanovenou konkrétní cenu s tím, že nabyvatel si nechá vyhotovit geometrický plán. Soukromé osobě tak byla ponechána relativní volnost ve vymezení rozsahu předmětu prodeje. Kupní smlouva mezi obcí a soukromou osobou pak byla uzavřena v září 2009.

A právě toto nejasné usnesení bylo předloženo k návrhu na vklad do katastru nemovitostí příslušné Správě katastru v Považské Bystrici. Nebyla tudíž splněna zákonná podmínka určité projevené vůle smluvní strany vymezená v katastrálním zákoně. V tento okamžik byla správa katastru povinna z úřední povinnosti vyzvat obec k předložení usnesení obecního zastupitelstva v souladu se zákonem o majetku obcí, tj. s konkrétním vymezením prodávaného pozemku. Tak se ovšem nestalo. Namísto toho považskobystrická Správa katastru v únoru 2010 povolila vklad vlastnického práva

⁸⁷ Ustanovení § 31 odst. 3 katastrálního zákona.

k nemovitostem. Předmět vlastnického práva byl zřetelně vymezen v kupní smlouvě, nikoli však v usnesení zastupitelstva obce.

Okresní prokuratura v Považské Bystrici proto podala (v souladu se zákonem o prokuratuře) protest proti nezákonnému rozhodnutí orgány veřejné správy. Správa katastru mu však nevyhověla a věc předala Katastrálnímu úřadu v Trenčíně. Ani trenčínská instance se však s námitkami okresní prokuratury neztotožnila a rozhodla o nevyhovění protestu. V odůvodnění úřad uvedl, že při posuzování záležitosti „vycházel z předpokladu o tom, že každý z hlasujících zastupitelů⁸⁸ zná místní poměry a věděl, který pozemek byl předmětem převodu a že on nemá pravomoc rozhodovat o změně či zániku vlastnictví“.⁸⁹

Okresní prokuratura však s takovým závěrem nesouhlasila a podala proto žalobu o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 písm. b) slovenského občanského soudního řádu. V žalobě prokuratura uvedla, že usnesení obecního zastupitelstva musí být určité a určitost musí být objektivní. „Povinností správního orgánu je zjistit všechny skutečnosti důležité pro rozhodnutí a zjistit podklady pro spolehlivé rozhodnutí,“⁹⁰ vysvětluje dále žalující prokuratura. Žalovaní účastníci – Správa katastru Považská Bystrica, obec Horná Mariková a domnělý nabyvatel převáděného pozemku – se k žalobě nevyjádřili.

Krajský soud v Trenčíně v rozsudku ze dne 6. března 2012⁹¹ zrušil rozhodnutí žalované Správy katastru Považská Bystrica a věc ji vrátil k dalšímu řízení. Soud po přezkoumání napadeného rozhodnutí dospěl k závěru, že nebyly zjištěny zákonné podmínky povolení vkladu a příslušná správa katastru tak nebyla oprávněna vlastnické právo k nemovitosti zapsat. „Obsahem usnesení, schváleného obecním zastupitelstvem, by měly být takové náležitosti označení nemovitosti, jaké vyžaduje zákon pro smlouvu v souladu s § 42 katastrálního zákona,“ je dále uvedeno v odůvodnění rozsudku krajské soudní instance.⁹² „Není potřebné, aby obecní zastupitelstvo schvalovalo konkrétní smlouvu,“ pokračuje se v odůvodnění rozsudku, „krajský soud shodně jako žalobce zastává názor, že obecní zastupitelstvo schvaluje smluvní převod konkrétního majetku a

⁸⁸ Ve slovenském zákonodárství se namísto zastupitele obecního zastupitelstva nazývá pojem „poslanec obecního zastupitelstva“.

⁸⁹ Odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Trenčíně, 11S/82/2011, ze dne 6.3.2012.

⁹⁰ Viz poznámka č. 89.

⁹¹ Viz poznámka č. 89.

⁹² Ustanovení § 42 odst. 2 písm. c) katastrálního zákona musí být ve veřejné listině přiložené pro zápis k právu k nemovitosti obsahovat označení nemovitosti podle katastrálního území, druhu pozemku, výměry pozemky, apod.

musí být z něho zřejmé, jaký převod schvaluje, co je předmětem převodu, tedy která nemovitost, ve prospěch koho a za jakou cenu“.

Krajský soud v Trenčíně tak více než 2 roky od uzavření kupní smlouvy mezi obcí a soukromou osobou napadené rozhodnutí o zápisu vkladu do katastru zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení, přičemž dle ustanovení § 250j odst. 7 slovenského občanského soudního řádu je vyslovený právní názor soudu pro správu katastru v pokračujícím řízení závazný. Proti rozsudku nebyly podány opravné prostředky.

3.1.7 Shrnutí systému kontroly na Slovensku

Slovenská zákonná úprava, která vychází ze společného federálního zákonodárství a po dvě desetiletí se rozdílně (a v oblasti kontroly hospodaření samospráv výrazně rozdílně) vyvíjí od české právní úpravy, počítá s více efektivními možnostmi kontroly hospodaření územních samosprávných celků. Aniž by se zákony dostávaly do rozporu s Ústavou SR, umožňují občanům v krajních případech hrubého porušení zákona podávat žaloby na neplatné smlouvy uzavřené územními samosprávnými celky. Systém prokuratury je začleněn do oblasti dozoru nad zákonností samosprávných orgánů s účinnými prostředky nápravy. Před případnou zahlceností orgánů prokuratury však existují i další možnosti kontroly zákonnosti jakým je i soustava katastrálních orgánů ex officio přezkoumávajících právní úkony samospráv v oblasti nemovitostí.

Sama Ústava SR pak počítá s činností Nejvyššího kontrolního úřadu SR, který je na rozdíl od své české obdoby Ústavou explicitně legitimován k přezkumu hospodaření nejen obcí a vyšších územních celků, ale i právnických osob s majetkovou účastí těchto celků. Pravidelně zveřejňované podrobné zprávy o výsledcích činnosti v jednotlivých celcích pak vnáší do samosprávy větší transparentnost.

3.2 Spolková republika Německo

3.2.1 Ústavní vymezení kontroly územních samospráv

Dohled nad obcemi, okresy a jinými územními samosprávami je dle německé ústavy „Grundgesetz“⁹³ (dále jen „Základní zákon“) věcí každé jednotlivé spolkové země, neexistuje žádný komunální dohled na spolkové úrovni. V opačném případě by šlo o nepřípustný zásah Spolku do rozdělení kompetencí v Základním zákoně. Spolková země skrze dohled zajišťuje, aby obce dodržovaly zákonnost a plnily své svěřené úkoly.

Stěžejní ustanovení o obecní samosprávě (které má i vztah k dohledu nad hospodařením obcí) lze nalézt v článku 28 odst. 2 Základního zákona, podle něhož musí být obcím „zaručeno právo upravovat všechny záležitosti místního společenství v rámci zákonů a s vlastní odpovědností“. Stejně tak mají jednotlivé země v článku 70 odst. 1 Základního zákona ústavně zaručenu zákonodárnou pravomoc, pokud Základní zákon nepřiznává legislativní pravomoci na úrovni Spolku. Ve druhém odstavci článku 70 je pak stanoveno, že moc mezi Spolkem a zeměmi upravují ustanovení Základního zákona.

V německé odborné literatuře se v kontextu úvah o právu na samosprávu relativně často zmiňuje obrat „v rámci zákonů“ uvedený v článku 28 odst. 2 Základního zákona. Právě oním rámcem zákonů je vymezen rozsah výkonu samosprávy, zatímco dohled nad jejím výkonem je chápán jako její korelát, tedy souvztažný pojem.⁹⁴ Dohled nad obcemi také bývá občas nesprávně chápán jako protiváha práva na samosprávu. Dle profesora Thorstena Franze z Univerzity Martina Luthera v Halle – Wittenbergu je však opak pravdou. Omezení obcí vyplývající z činnosti dohlédacích úřadů v rámci zákonného vymezení podle něj naopak dotváří tradiční obraz samosprávy.⁹⁵

Na jedné straně v průběhu desetiletí narostl význam, zkušenosti i administrativní síla německých obcí, do jisté míry byla také rozšířena oblast vykonávání práva obcí svobodně řešit a plnit své veřejné úkoly, na straně druhé je

⁹³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. S. 1, Základní zákon Spolkové republiky Německo

⁹⁴ Franz T., Die Staatsaufsicht über die Kommunen, JuS 2004, 937, s. 1 a násl. Dostupný z placeného WWW: <www.beck-online.beck.de>.

⁹⁵ Franz T., Die Staatsaufsicht über die Kommunen, JuS 2004, 937, s. 1 a násl. Dostupný z placeného WWW: <www.beck-online.beck.de>.

dohled nad zákonností a účelností výkonu obecní samosprávy neodmyslitelnou součástí německého právního řádu.⁹⁶

3.2.2 Druhy dohledu

Právní teorie rozlišuje dva základní typy dohledu nad obcemi v Německu – právní dohled⁹⁷ a odborný dohled.⁹⁸ Zatímco prvně jmenovaný způsob dohledu se omezuje výlučně na legalitu právních úkonů obce, při výkonu druhého způsobu dohledu je možné zaměřit se vedle zákonnosti i na účelnost nakládání s veřejnými prostředky.

Právní dohled a z něj plynoucí možnosti nápravy je v praxi rozložen do čtyř stupňů – od možnosti vyžádání si potřebných informací, popř. práva účastnit se zasedání zastupitelstva obce (1), přes výzvu k nápravě (2), převzetí výkonu určité části samosprávy dohledovým orgánem a přijetí nezbytných opatření (3) až po rozpuštění obecního zastupitelstva (4). Poslední stupeň je nejkrajnější, a také relativně zřídka užívaná možnost zákroku dohlédacího orgánu, přesto má svůj význam.⁹⁹

V případech, v nichž by se některá z výše uvedených forem právního dohledu zdála orgánům obce nepřiměřená, mají možnost využít ustanovení čl. 19 odst. 4 Základního zákona a obrátit se na příslušný soud – „byl-li někdo poškozen veřejnou mocí ve svých právech, může použít pořadu práva“.¹⁰⁰

Právní dohled nad obcemi zpravidla zajišťuje okresní úřad jako nižší jednotka státní správy. Pouze ve spolkových zemích Dolní Sasko a Sasko vykonává právní dohled nad obcemi okresní úřad, který je v pozici územního samosprávného celku.¹⁰¹ Touto odchylkou se zabýval i Spolkový ústavní soud v Karlsruhe.

⁹⁶ Knemeyer F.-L., Staatsaufsicht über Kommunen, JuS 2000, 521, s. 3 a násl. Dostupný z placeného WWW: <www.beck-online.beck.de>.

⁹⁷ Něm. Rechtsaufsicht.

⁹⁸ Něm. Fachaufsicht.

⁹⁹ Knemeyer F.-L., Staatsaufsicht über Kommunen, JuS 2000, 521, s. 4. Dostupný z placeného WWW: <www.beck-online.beck.de>.

¹⁰⁰ Ustanovení čl. 19 odst. 4 Základního zákona.

¹⁰¹ Knemeyer F.-L., Staatsaufsicht über Kommunen, JuS 2000, 521, s. 4. Dostupný z placeného WWW: <www.beck-online.beck.de>.

3.2.3 Spor o možnost dohledu mezi samosprávnými celky navzájem

Když spolková země Dolní Sasko v rámci novelizace dolnosaského obecního zřízení přenesla komunální dohled nad obecním hospodařením z vládních obvodů¹⁰² coby orgánů státní správy II. stupně na okresy¹⁰³ coby územní samosprávné celky, podalo několik dolnosaských obcí stížnost ke Spolkovému ústavnímu soudu. Obce namítaly, že novelou bylo porušeno právě výše uvedené ustanovení čl. 28 odst. 2 Základního zákona, když se změnil charakter dohledu ze státního na samosprávný, čímž mezi obcí a okresem vznikl nežádoucí konkurenční vztah, a tím došlo ke zhoršení postavení obcí.

Spolkový ústavní soud však s předmětným ustanovením žádný rozpor neshledal. Naopak ve svém nálezu z 21. června 1988¹⁰⁴ konstatoval, že smyslem komunálního dohledu není žádné poručenství nad obcemi, nýbrž princip, aby si obce chránily svá práva a dbaly zodpovědného rozhodování a spravování svých záležitostí. Na případnou kolizi zájmů dohlížejícího okresu a obce navíc pamatoval zákon možností obce obrátit se k vyššímu orgánu.

3.2.4 Ústavní vymezení kontroly hospodaření obcí v Sasku

Pro bližší seznámení se s fungováním německých dohlédacích orgánů v praxi jsem si vybral Svobodný stát Sasko sousedící s Českou republikou a mající podobně dlouhý demokratický vývoj po rozpadu tzv. Východního bloku. Svobodný stát Sasko, který byl obnoven v roce 1990 po téměř 40 letech neexistence v období socialistické Německé demokratické republiky, je členěn na obce (nižší územní samosprávné celky) a kraje a vládní okresy (vyšší územní samosprávné celky – v Sasku je 23 krajů a 3 vládní okresy – Drážďany, Lipsko a Saská Kamenice)¹⁰⁵.

Ústava svobodného státu Sasko¹⁰⁶ zároveň výslovně zohledňuje a zachovává tradiční životní potřeby Lužických Srbů a německo-srbský charakter obcí na historickém území Horní a Dolní Lužice.¹⁰⁷ Tato zemská ústava ze dne 26. 5. 1992 byla přijata saským parlamentem coby završení obnovy zemské samosprávy. Územní

¹⁰² Něm. Regierungsbezirk.

¹⁰³ Něm. Landkreis.

¹⁰⁴ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, BVerfGE 78, 331 Nordhorn (2 BvR 602/83).

¹⁰⁵ Koudelka, Z.: *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 50.

¹⁰⁶ Verfassung des Freistaates Sachsen, SächsGVBl. S. 243.

¹⁰⁷ Ustanovení čl. 6 odst. 2 a 3 Ústavy svobodného státu Sasko.

samosprávě, výkonu státní správy i kontrole hospodaření územních samosprávných celků se ústava věnuje v řadě článků.

Obce jsou zemskou ústavou považovány za nositele samosprávy i dalších veřejnoprávních úkolů, které mají právo v zákonných mezích vybírat vlastní daně a poplatky, a zároveň se podílet na příjmech z dalších daní vybíraných na vyšších úrovních.¹⁰⁸ Za nejvýznamnější ve vztahu ke kontrole hospodaření obcí lze považovat článek 89, který v odstavci 1 určuje, že „Svobodný stát Sasko bdí nad zákonností při správě obcí, krajů a dalších svazů obcí“. Ve druhém odstavci je pak zakotvena možnost stanovit zákonem, že sjednávání závazků obcí, jakož i prodeje obecního majetku bude podléhat procesu schvalování kontrolními úřady, které po zohlednění řádného hospodaření mohou udělit nebo neudělit souhlas.¹⁰⁹ Podle následujícího článku 90 saské ústavy si pak jednotlivý územní samosprávný celek může stěžovat u saského Ústavního soudního dvora (se sídlem v Lipsku) v těch případech, kdy jednotlivý celek má za to, že přijatý zákon vybočil mimo ústavní rámec vymezený v čl. 89.

Za povšimnutí stojí rovněž ústavní úprava služby zaměstnanců územních samospráv, jimž ústava výslovně ukládá povinnost jednat a rozhodovat nestranně dle objektivních kritérií v zájmu všeho lidu, „nikoli politických stran nebo jiných skupin“.¹¹⁰ K tomu musí každý úředník složit před uvedením do svého úřadu zvláštní přísahu, v ústavě taktéž uvedenou.

3.2.5 Zákonná a podzákonná úprava kontroly hospodaření obcí v Sasku

Zákonnou úpravu vycházející z výše uvedených ústavních článků o obcích lze najít především v saském obecním zřízení.¹¹¹ Obecně platí, že majetek obce musí v zájmu veřejného zájmu zůstat zachován neztenčen¹¹² a obec smí svůj majetek zcizit jen tehdy, pokud jej nepotřebuje k plnění svých úkolů a není to v rozporu s veřejným zájmem.¹¹³ Přiměřená sleva při prodeji může být obcí poskytnuta jen tehdy, jde-li o prodej bytů nebo pozemků za sociálními účely.

¹⁰⁸ Ustanovení čl. 82 odst. 2, čl. 84 odst. 1 a čl. 87 odst. 2 a 3 Ústavy svobodného státu Sasko.

¹⁰⁹ Ustanovení čl. 89 odst. 2 Ústavy svobodného státu Sasko.

¹¹⁰ Ustanovení čl. 92 odst. 1 Ústavy svobodného státu Sasko.

¹¹¹ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, SächsGVBl. S. 55, 159

¹¹² Ustanovení § 89 odst. 1 SächGemO.

¹¹³ Ustanovení § 90 odst. 1 SächGemO.

Taxativně vymezené právní úkony prodeje obecního majetku pak musí být obligatorně schváleny státními dohlédacími orgány,¹¹⁴ které jsou uspořádány v tříступňové soustavě - okresní úřady, Zemské ředitelství Sasko a Saské státní ministerstvo vnitra,¹¹⁵ tj. orgány státní (zemské) správy. Souhlas je nutný u prodeje pozemků a práv k pozemkům, u darování nebo prodeje pod cenou obvyklou jiného majetku, než pozemků a u prodeje majetku s vědeckou, historickou, uměleckou nebo památkovou hodnotou.

Zákonná úprava je konkretizována v nařízení Saského státního ministerstva vnitra o osvobození od povinnosti souhlasu dohlédacího orgánu,¹¹⁶ kde je v ustanovení § 3 uveden negativní výčet velikostí nemovitostí, u nichž není potřeba souhlasu dozorujícího orgánu. Např. v obcích od 2 000 do 20 000 obyvatel není potřeba souhlasu u prodeje pozemků k převážně obchodním účelům do 3 000 m² a u prodeje ostatních pozemků do 1 000 m². V obcích od 20 000 do 40 000 obyvatel pak hranice nutnosti udělení souhlasu stoupá na 4 000 m² u prodeje pozemků k obchodním účelům a 1 500 m² u prodeje ostatních pozemků. A v podobném poměru stoupá hranice u větších měst dále.

Stejně jako v jiných spolkových zemích, i v Sasku jsou obce podrobeny dvojitě státní kontrole¹¹⁷ - právnímu dohledu¹¹⁸ a nadmístní komunální kontrole.¹¹⁹ V rámci právního dohledu je uspořádána výše zmíněná tříступňová soustava, která vedle schvalování majetkoprávních dispozic obcí zajišťuje, aby v rámci správy obcí byla dodržována zákonnost.¹²⁰ Úkolem nadmístní komunální kontroly je kontrolovat, zda jsou záležitosti rozpočtu, účetnictví, hospodaření a správy majetku územních samospráv v souladu s právními předpisy, příp. zda bylo se státními dotacemi naloženo dle původního účelu. Orgánem nadmístní komunální kontroly je Saský účetní dvůr, který se člení na tři státní úřady účetní kontroly.

¹¹⁴ Něm. Rechtsaufsichtsbehörde.

¹¹⁵ Ustanovení § 112 SächGemO: Landratsämter der Landkreise, Landesdirektion Sachsen, Sächsisches Staatsministerium des Innern.

¹¹⁶ Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über Freistellungen von kommunalwirtschaftsrechtlichen Genehmigungspflichten, ze dne 12.12.1996 (stav k 1.10.2009).

¹¹⁷ Státní kontrola ve smyslu kontroly jednotlivých spolkových zemí.

¹¹⁸ Něm. Rechtsaufsicht.

¹¹⁹ Něm. Überörtliche Kommunalprüfung.

¹²⁰ Ustanovení § 111 an. SächGemO.

3.2.6 Shrnutí systému v Německu

Německý systém dohlédacích a schvalovacích úřadů se nápadně podobá modelu kontroly hospodaření, který v českých zemích fungoval v období Rakouska-Uherska a meziválečné ČSR. V jednotlivých spolkových zemích se mohou instituce dohlédacích úřadů lišit, princip schvalování a dohledu však zůstává stejný. V německém Základním zákoně nejsou tyto orgány (na rozdíl od účetních dvorů) výslovně zmíněny, princip jejich fungování je odvozen od obecnějších ustanovení o samosprávě a vztahu mezi spolkovými zeměmi a Spolkem v Základním zákoně a dále pak v ústavách spolkových zemí.

Pravidla pro nakládání s majetkem územních samospráv jsou v porovnání se současnou českou legislativou výrazně jasněji konkretizovány v zákonné, popř. podzákonné právní úpravě. Oproti tomu v české právní úpravě nalezneme jen obecné formulace.

Ilustrovat to lze například u odchylky od ceny obvyklé v případech prodeje obecního majetku, která dle českého obecního zřízení je obecně přípustná, může být obcí udělena komukoli a „pouze“ musí být odůvodněna.¹²¹ To může být lehce zneužitelné, pokud političtí zástupci mají v úmyslu jednat proti zájmům občanů. Naopak v saské legislativě je obecně jakákoli sleva a odchylka od tržní ceny nepřípustná a přiměřená sleva je povolena jen při privatizaci bytů nebo při prodeji pozemků za účelem podpory soukromého vlastnictví se zřetelem na sociální jistoty obyvatel.¹²²

Systém v sousedním Sasku, který se opírá se o podporu zemského ústavního řádu, pravomoci dohlédacích a schvalovacích úřadů a jasně nastavená zákonná pravidla hospodaření, lze označit za systém s účinnými kontrolními mechanismy. Ty v dostatečné míře reflektují zájem na hospodárné a účelné samosprávě.

3.3 Co plyne ze zahraniční úpravy?

Po prostudování legislativy i po seznámení se s právní praxí na východ i západ od našich hranic jsem se přesvědčil, že české kontrolní mechanismy na úrovni samospráv zaostávají nejen v historickém měřítku, ale i v porovnání s moderními evropskými

¹²¹ Ustanovení § 39 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹²² Ustanovení § 90 odst. 1 Saského obecního zřízení.

samosprávami dneška. V každé zkoumané zemi jsou kontrolní mechanismy nastaveny jinak, ale v každé zemi jsou mnohem účinnější, než v Česku. Zajímavé v kontextu následující kapitoly je i poznání, že v obou zemích funguje decentralizovaná struktura kontrolních orgánů (ať už prokuratur či dohlédacích orgánů) na regionální, zpravidla okresní úrovni.

4. Pokusy o změnu právní úpravy

Boj proti korupci se v poslední dekádě zařadil mezi klíčová politická hesla každé významnější strany. Za účelem protikorupčního boje schválil Topolánkův a později i Nečasův kabinet formou vládního usnesení dokument nazvaný Strategie vlády v boji proti korupci¹²³ na období let 2006-2011, resp. na období let 2011-2012.

4.1 Protikorupční strategie 2006

Usnesením z 25. října 2006 schválil kabinet tzv. 1. Topolánkovy vlády (s ministry výhradně nominovanými za ODS) Strategii vlády v boji proti korupci, a zároveň uložil příslušným ministrům učinit potřebné kroky k realizaci základních pilířů obsažených v dokumentu.

Celá strategie byla rozdělena do tří pilířů na prevenci, průhlednost a postih. V rámci druhé zmíněného pilíře je z hlediska tématu této práce zajímavý bod j), neboť za zásadní cíl považovala tehdejší vláda „rozšíření možností veřejné kontroly nakládání s majetkem obcí a územních samosprávných celků (např. rozšíření informační povinnosti, zavedení periodického vyhodnocování výhodnosti smluvních vztahů).“

K dosažení takového cíle pak stanovila mj. potřebu přijetí bodu h), tj. „umožnit všem občanům obce, kteří mohou volit do obecního zastupitelstva, aby se mohli domáhat vyslovení neplatnosti smlouvy, jejíž smluvní stranou je obec“. Na rozdíl od ostatních bodů však „podezřele“ nedostal příslušný ministr vnitra za úkol tento bod zpracovat do novely zákona o obcích ani žádného jiného zákona. A vzhledem k tomu, že celá strategie nemá normativní účinky, byl v průběhu aktualizace vládní strategie zmíněný bod h) „v tichosti“ vypuštěn.

4.2 Protikorupční strategie 2011

Přijímání protikorupční strategie nového Nečasova kabinetu se odehrávalo v poměrně politicky odlišné době. 19. ledna 2011 schválila vláda 58 bodů strategie, které se zaměřují na oblasti veřejné správy, zákonodárnou a soudní moc. Bod týkající

¹²³ Oba dokumenty dostupné z WWW: <www.mvcr.cz>.

se žalobní legitimace občanů územních samosprávných celků však v této strategii chybí. Přestože v původním návrhu byl.

Možnost občanů žalovat smlouvy uzavřené mezi orgány samosprávy a soukromou osobou totiž patřila mezi 5 bodů, které se pro odpor představitelů nejsilnější koaliční strany ODS z návrhu vyškrtly. Média tehdy informovala, že podle premiéra Nečase taková možnost „teoreticky hrozí i paralýzou samosprávy“.¹²⁴ Ministr spravedlnosti Pospíšil tehdy navrhoval „kompromisní“ řešení, že takového práva bude požívat speciální veřejný žalobce.

Po 2 letech sporů a proklamací, politických i odborných debat a po proběhnutém připomínkovém řízení mezi jednotlivými vládními rezorty a velkých změnách v textu návrhu novely při projednání v Legislativní radě vlády¹²⁵ schválila vláda 9. ledna 2013 návrh novely zákona o obcích a souvisejících právních předpisů a poslala tento legislativní návrh do Poslanecké sněmovny.

Původní návrh¹²⁶ novely z dílny Ministerstva vnitra ČR počítal (i přes výše popsaný odpor některých politických skupin) se zavedením aktivní žalobní legitimace občana obce v občanském soudním řízení na určení vlastnictví nemovitého majetku obce při neplatnosti smluv, a to v případech, kdy hodnota předmětné nemovitosti byla vyšší než 50 000 Kč. Občanova legitimace však zde byla výrazně omezena povinností písemného souhlasu nejméně 0,5% občanů obce starších 18 let a lhůtou k podání do 1 roku ode dne zveřejnění smlouvy. Ve městech s desítkami tisíc obyvatel by tak musely dát souhlas s žalobou stovky lidí, což je jen stěží představitelné.

Nakonec však vláda odsouhlasila navrhovanou novelizaci souvisejícího zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, v němž je přiznána aktivní žalobní legitimace Nejvyššímu státnímu zastupitelství ve věci určení neplatnosti smlouvy uzavřené obcí nebo krajem, jejíž smluvní stranou není jiný územní samosprávný celek a již bylo nakládáno s nemovitou věcí s plněním vyšším než 50 000 Kč v případě obce, resp. 200 000 Kč v případě kraje. Nejvyšší státní zastupitelství musí mít „za to, že uzavřená smlouva je neplatná a jde-li o neplatnost, k níž soud přihlédne i bez návrhu“.¹²⁷

¹²⁴ Zpravodajský server iHned.cz, článek „Koalice dohodla protikorupční strategii, sporné body ale visí ve vzduchu“, 5.1.2011.

¹²⁵ Zásadní připomínky k přísnějším pravidlům hospodaření měl tradičně Svaz měst a obcí České republiky, viz např. na WWW: <<http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/svaz-pozaduje-stazeni-novely-zakona-o-obcich.aspx>>.

¹²⁶ Navrhované ustanovení § 40a odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, dostupné na WWW <www.eklep.vlada.cz>, návrh byl aktuální dne 10.11.2011.

¹²⁷ Navrhované ustanovení § 42 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, dostupné na WWW: <www.eklep.vlada.cz>, návrh byl aktuální dne 1.3.2013.

4.3 Shrnutí

Do parlamentu tak putuje návrh, který má postavit veškeré účinné kontrolní mechanismy hospodaření územních samosprávných celků na činnosti Nejvyššího státního zastupitelství, který dosud působí v první řadě v trestněprávní oblasti. Představa, že vrcholný orgán žalobců v trestním řízení bude suplovat přezkum jednotlivých právních úkonů u více než 6 tisíc obcí a 14 krajů České republiky, se vymyká jakékoli racionální úvaze.

Je tak pravděpodobné, že žaloba na zneplatnění úkonu při hrubém porušení zákona má být zcela výjimečně užívaným institutem. Podobně výjimečně má např. nejvyšší státní zástupce pravomoc podat návrh na popření otcovství, jež bylo určeno souhlasným prohlášením rodičů, „nemůže-li být otec otcem dítěte a je-li to ve zřejmém zájmu dítěte a v souladu s ustanoveními zaručujícími základní lidská práva“.¹²⁸

Připomenutí historie celého vývoje záměru zlepšit kontrolu hospodaření územních samospráv (od původního návrhu žalobní legitimace každého občana přes návrh žalobní legitimaci 0,5% obyvatel až po snahu přenést tuto legitimaci na Nejvyšší státní zastupitelství) vrhá světlo na nekonceptnost a zřejmě i nedostatek politické vůle při tvorbě účinných kontrolních mechanismů.

¹²⁸ Ustanovení § 62a zákona č. 94/1963 Sb., o rodině.

5. De constitutione lata nebo de lege ferenda?

Po zkušenostech s českou právní praxí a na základě nabytých znalostí z historické i zahraniční úpravy zastávám názor, že změna právního prostředí v České republice (minimálně v oblasti územních samospráv) je nutná. Je ale otázkou, jestli změna právního prostředí má nastat legislativní cestou (případně jak konkrétně) nebo zda by na základě aktuální právní úpravy a ústavního výkladu postačila pouze změna přístupu soudů. Plénum Ústavního soudu má dle mého názoru v tomto tématu ještě mnoho volného prostoru. Z těchto důvodů věnuji předposlední kapitole úvaze, zda je nutné měnit ústavní či jiné zákony a zda lze najít inspiraci v historii, v zahraničí, popř. zda nejsou dostatečné kontrolní mechanismy „ukryty mezi řádky“ současné právní úpravy a judikatury soudů.

5.1 Ústavněprávní výklad

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, zaručuje v článku 8 samosprávu územních samosprávných celků. Již samotná preambule Ústavy formuluje stát jako „vlast rovnoprávných a svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku“, tj. základním ústavním předpokladem jsou aktivní občané tvořící stát. Obrat „zaručuje se“ u práva na samosprávu v čl. 8 je možno v kontextu s čl. 100 odst. 1 hovořícím o „územních společenstvích občanů, která mají právo na samosprávu“ a s ohledem na preambuli vytyčené a zmíněné zásady občanské společnosti chápat jako „zaručuje se primárně občanům“ právo na samosprávu.

Dokonce i nález Ústavního soudu vykládá územní samosprávu jako „demokratickou organizační formu péče o vlastní záležitosti dotčených skupin občanů“.¹²⁹ Evropská charta místní samosprávy, kterou je Česká republika vázána, pak zájem místního obyvatelstva zmiňuje v definici pojmu místní samospráva, kterou popisuje jako „výraz práva a svrchovanosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí“.

¹²⁹ Ústavní soud, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.

Ústavou garantované právo na samosprávu mají v první řadě občané samosprávných celků, kteří tvoří tzv. osobní základ územní samosprávy.¹³⁰ Jejich zájmy mají za úkol v rámci zastupitelské demokracie realizovat orgány vzešlé ze svobodných voleb. Jednají-li takové orgány proti zájmu občanů, logicky by měl existovat mechanismus, který může takové jednání zvrátit či napravit. Nasnadě je otázka, který mechanismus? Lze kontrolní mechanismus odvodit ze současné Ústavy a jejích principů (de constitutione lata) nebo je třeba pro posílení účinného kontrolního mechanismu změny zákona (de lege ferenda)?

5.2 Inspirace z historie

„Samosprávné tradice našeho národa“, na které odkazuje preambule Listiny, poskytují velké množství zdrojů vhodných k inspiraci, jak zlepšit současnou situaci při nakládání s veřejným majetkem samospráv. Nejde však ani tak o samotný systém dohlédacích a schvalovacích úřadů, široce pojatých práv občanů a poplatníků v pozici členů obce a přísných podmínek pro nakládání s veřejným majetkem. Ono zásadní právní „bohatství“ našich předků spatřuji zejména v nahlížení na princip veřejného zájmu v rakouské, resp. prvorepublikové judikatuře i v dobových právních komentářích. Bez ohledu na to, zda šlo o přímé procesní prostředky, k nimž byli legitimováni samotní občané nebo o dohlédací a schvalovací mechanismy vyšších instancí, vždy byl chápán veřejný zájem jako ochrana ekonomických zájmů občanů, které byly logicky považovány za totožné s ekonomickým zájmem samosprávných celků, jejichž byli členy a do jejichž rozpočtů povinně přispívali.

Takovou logiku oproti tomu postrádám v řadě dnešních soudních rozhodnutí, které naopak přistupují ke správě územních celků jako k soukromoprávnímu nakládání s majetkem, jehož vlastnictví pojímají jako neomezené právní panství obce jako soukromé osoby, nikoli jako veřejnoprávní korporace sdružující občany. Jestliže byla na politické správce veřejného majetku delegována ve volbách vůle občanů vládnout, mohou s tímto majetkem jeho správci dle přístupu některých soudů téměř libovolně nakládat, třeba jej i zmenšit. Občané se v takový okamžik ocitají v pozici 3. osob, které s obcí nemají nic společného a případné žaloby občanů na určení vlastnictví jsou chápány jako vnucování vlastnického práva obci, která se za vlastníka považovat

¹³⁰ Pavlíček V., Hřebejk J.: *Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 1. Díl*. Praha: Linde, 1998, s. 339.

nechce¹³¹. Existuje samozřejmě ještě možnost trestního postihu zastupitelů, popř. radních samosprávných celků. Tento způsob řešení řádného hospodaření však bývá značně komplikovaný z důvodu nezbytnosti prokázání úmyslu pachatele,¹³² a zároveň jej považují v rámci zásady subsidiarity trestní represe až jako krajní způsob, nikoli jako systémové řešení.

Je jisté, že nelze automaticky převzít celý prvorepublikový právní systém. Ve druhé dekádě 21. století je třeba reflektovat nebývalý nárůst technologií a nejen svobodného, ale i snadnějšího přístupu k informacím a jejich šíření, nemluvě o zpravidla větší informovanosti obyvatel obce (např. díky webovým stránkám obcí, videopřenosům ze zastupitelstev, apod.). Zároveň je však nutné se s odkazem na programové prohlášení někdejší vlády České republiky tázat – je dnes skutečným pánem ve svobodné obci plnoprávný svobodný občan? Pozitivum plynoucí z možnosti čerpat detailní informace o obecním hospodaření zveřejněné na internetu je znehodnoceno nemožností občana využít takové informace ve prospěch obce. Občan informovaný o nezákonném a nevhodném jednání obce může jen takovému jednání bezmocně přihlížet. Podá-li občan žalobu na určení vlastnictví ve prospěch obce (kde ovšem dle judikatury musí být žalovanou stranou i sama obec), může být ještě vedle nejistého výsledku a vysokých nákladů soudního řízení potrestán tím, že nemůže po dobu sporu od obce nabýt žádný nemovitý majetek, i kdyby se např. v tu dobu privatizoval byt, který obývá a má zájem si jej odkoupit.¹³³

5.3 Politická odpovědnost

Judikatura Nejvyššího soudu v daných případech vykládá, že „soud může toliko posoudit soulad postupu obce se zákonem, nemůže však dost dobře hodnotit takový postup z hlediska účelnosti či hospodárnosti, neboť toto jsou kritéria převážně politicko-ekonomického charakteru,“¹³⁴ a nabádá občany k použití prostředků politické kontroly. Nejnovější judikatura Ústavního soudu je v této otázce nejednotná, když některé judikáty striktně odkazují na vyvození politické odpovědnosti, jiné naopak

¹³¹ Rozsudek Krajského soudu v Plzni, sp. zn. 15 Co 308/2005.

¹³² Trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby dle ust. § 329 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

¹³³ Viz např. Zásady postupu při majetkoprávních úkonech města Chebu v souvislosti s nabýváním, prodejem, směnou nebo darováním nemovitého majetku: čl. VIII, odst. 13, písm. b): „Omezující podmínky pro účast ve výběrových řízeních ohledně nakládání s nemovitým majetkem ve vlastnictví města Chebu: navrhovatel nebo žadatel nesmí být ve sporu s městem Cheb.“

¹³⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009.

poskytují občanům ochranu při odmítnutí stylu vládnutí komunálních politiků coby „majitelů obce“, kteří podlamují důvěru občanů na první pohled pochybným charakterem hospodaření.

Vyvození politické odpovědnosti z protizákonného jednání volených zastupitelů je sice stěžejní, legitimní a Ústavou zaručený mechanismus, ovšem v této problematice prakticky nepoužitelný. Občanská společnost jako celek totiž nedokáže dostatečně reflektovat veškerá jednání svých volených orgánů. Při nejlepší vůli nelze od rozhodné většiny voličského elektorátu očekávat, že bude po čtyřleté volební období aktivně kontrolovat dodržování všech právních předpisů svými zástupci. Takovou aktivitu i v té nejvyspělejší občanské společnosti vynakládá jen malé procento voličů, jejichž hlas nemá ve volbách dostatečnou sílu.

U průměrného okresního města s ročním rozpočtem pohybujícím se v řádu stamilionů se způsobené úniky v řádech milionů až desítek milionů relativně snadno ekonomicky „zakryjí“ a pasivní většině obyvatelstva „zdůvodní“. Případní aktivní uvědomělí občané navíc narazí u soudních instancí, když jim nepřiznají aktivní legitimaci a naléhavý právní zájem. To jsou pro většinu populace bez právního vzdělání (a často bohužel i pro právně vzdělané osoby) natolik složité pojmy, že v případném politickém souboji paradoxně argumentačně slouží těm, kteří by právě za nehospodárné nakládání s veřejným majetkem měli nést odpovědnost.

Procitnutí společnosti po několika nehospodárných volebních obdobích se pak v konečném důsledku může projevit v radikalizujících se názorech všemi instancemi „oklamané“ společnosti. Tyto názory pak nemusí být nutně slučitelné s demokratickým právním řádem.

5.4 Státní dozorní orgány

Princip územní samosprávy je v komentáři k Ústavě řazen mezi „podstatné náležitosti demokratického právního státu a odstoupení od něj by bylo změnou ústavně nepřípustnou“.¹³⁵ V rámci této samosprávy se rozlišuje samostatná působnost a přenesená působnost. Prvně jmenovaná pak zahrnuje „záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce“¹³⁶ a stát její pravomoc pouze reguluje zákony, nesmí však do ní

¹³⁵ Sládeček V., Mikule V., Syllová J.: *Ústava České republiky komentář*. 1. vydání, Praha: C.H.BECK, 2007, s. 64.

¹³⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009.

zasahovat. Z tohoto důvodu je v současnosti obecně odmítáný zásah státního dozorujícího orgánu (Krajské úřady, Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra).¹³⁷

I s odkazem na prvorepublikovou nebo německou praxi dohlédacích a schvalovacích orgánů však s tímto výkladem nesouhlasím. Jsem přesvědčen, že prostřednictvím zákonné regulace samostatné působnosti lze snadno zakotvit i pravomoc státních orgánů. Státním orgánům by náleželo nejen právo dozoru a kontroly, ale i žalobní právo u neplatných smluv, aniž by tím byla narušena ústavnost.

Na druhou stranu však tuto možnost vzhledem k současné absenci odborných dohlédacích úřadů vnímám jako těžko představitelnou. Znamenala by totiž nárůst byrokracie a zásah do současného systému územních samospráv.

5.5 Inspirace ze zahraničí

V sousedních zemích na západ i na východ od České republiky překvapivě fungují velmi podobné kontrolní mechanismy, které v naší historii existovaly na úrovni územních samospráv až do zániku meziválečné demokracie v roce 1938. Na Slovensku se zákonodárci vydali cestou posílení kontroly formou žalobní legitimace občanů obce, systémem správního dozoru okresních prokuratur a povinností přezkumu platnosti smluv katastrálními úřady. V Německu pak existují velmi přísná pravidla při nakládání s majetkem obce z hlediska účelnosti a hospodárnosti a systém schvalovacích a dohlédacích orgánů na zemské úrovni. Myslím, že z těchto příkladů by mohli čeští legislativci snadno vybírat.

V souvislosti s aktuální hospodářskou situací, snahou o zmenšení byrokracie, teprve 13 let funkčním systémem krajských úřadů, stejně jako při zohlednění reálných politických zájmů spatřuji řešení po vzoru německých schvalovacích a dohlédacích úřadů za těžko realizovatelné. Více si v této chvíli dokáží představit změny po vzoru slovenské právní úpravy. Žalobní legitimace u smluv neplatných díky porušení veřejnoprávních ustanovení v obecním, popř. krajském zřízení navíc podle mého názoru svědčí občanům již dnes.

¹³⁷ Viz poznámka č. 29

5.6 Občané

Obecní a krajská zřízení jako zákonné normy vycházejí z Ústavy a jejích principů. Ne nadarmo proto například i zákon o obcích zmiňuje v § 2 odst. 1 a 2 obec jako „veřejnoprávní korporaci pečující o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů“. Byť je tedy neplatná smlouva o prodeji obecního majetku soukromoprávním vztahem, je pro plně demokratický chod samospráv životně důležité do něj ingerovat právo veřejné. Jedná se totiž o veřejný majetek veřejnoprávní korporace, který je explicitně spravován za účelem potřeb svých občanů.

Občanovi je díky výkladům současných zákonů soudními instancemi upíráno právo napadat svými volenými zástupci vědomě činěné nebo minimálně vědomě nenapravované protiprávní kroky, které objektivně působí proti potřebám občanů celku. Tento stav odporuje preambulí Ústavy předpokládané aktivní „zodpovědnosti vůči celku“.

Judikatura Nejvyššího soudu sice deklaruje, že „občané obce jsou oprávněni hájit zájmy obce a mají nepochybně zájem žít v obci, která má zdravé a silné ekonomické zázemí, které jí umožňuje zabezpečovat pro občany služby veřejného zájmu, avšak prosazování takových zájmů nelze činit prostřednictvím civilního soudního řízení,¹³⁸ a odkazuje na obvykle nefunkční kontrolní orgány obce, „bezzubý“ státní dozor a obecnou kontrolu občanů spočívající v zákoně č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.

Proti tomuto stanovisku však jde judikatura Ústavního soudu a její nahlížení na samosprávu jako formu péče o záležitosti občanů, která je nezávislá, a zároveň „pod státním dohledem právnosti jejích rozhodnutí (prováděným soudy).“¹³⁹ Jestliže pak Nejvyšší soud zdůrazňuje, že faktor limitovanosti takového soudního (právního) přezkumu je posílen i tím, že soud může posoudit jen zákonnost postupu obce, nikoli však „takový postup z hlediska účelnosti či hospodárnosti,¹⁴⁰ nelze nepoukázat právě na smysl zákonné regulace při hospodaření s veřejným majetkem obcí nebo krajů. Jak ostatně vyplývá z důvodových zpráv k zákonům o územních samosprávách, z jejich komentářů a z komentářů k Ústavě, ale i z prostého teleologického výkladu, celý smysl

¹³⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009.

¹³⁹ Ústavní soud, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.

¹⁴⁰ Viz poznámka č. 136

této zákonné úpravy spočívá právě v ochraně před neúčelným a ne hospodárným nakládáním s veřejným majetkem.

Dnes tedy neexistuje žádný státem zaručený nápravný mechanismus. Jednoznačně je tak potlačována zásada občanské společnosti a ve svém důsledku se bortí samotný smysl práva na samosprávu. Soudy tolerované a žádným mechanismem nenapravitelné protiprávní stavy jdou totiž prokazatelně proti potřebám občanů, kvůli nimž ústavodárce samosprávné celky zřídil, proti elementárním principům právního státu.

Z ústavněprávního hlediska se proto jeví jako žádoucí, aby soudní moc začala respektovat dostatečnou ingerenci veřejného práva do soukromoprávních úkonů územních samosprávných celků coby veřejnoprávních korporací a uznala aktivní věcnou legitimaci jejich občanů.

5.7 Změna Ústavy není nutná, změna zákona ano

Z důvodu relativní stručnosti Ústavy ČR považuji za nezbytné, aby její jednotlivá ustanovení, ale i ustanovení zákonných a podzákonných předpisů byla vykládána extenzivně v duchu základních ústavních principů. Z tohoto pohledu vnímám ústavní zakotvení práva občanů na samosprávu a vymezení územních samosprávných celků jako dostatečné. Zákonná úprava účinných kontrolních mechanismů v takovém případě z ústavního práva na samosprávu vyplývá.

Ani platné zákonné normy by nemusely být nutně měněny, kdyby tak obecné soudy postupovaly v otázce vymáhání absolutní neplatnosti právních úkonů obcí a krajů. Ve většině uvedených případů tomu však tak nebylo. Proto jsem toho názoru, že změna obecního a krajského zřízení je nutná.

Závěr

Na základě výše popsaných skutečností z aktuální ústavněprávní a zákonné úpravy, praxe a judikatury, ale i z historie a zahraničních úprav, jsem se pokusil popsat funkční kontrolní mechanismy ve světle příslušných ústavních zákonů.

Nelze souhlasit s náhledem většiny soudů, že právní úkony učiněné obcí nebo krajem mají výlučně soukromoprávní charakter. V souladu s ústavními principy spatřuji ingerenci veřejnoprávních nároků občanů do soukromoprávních úkonů jako nutnou. Smyslem samotného práva na samosprávu je totiž jednoznačné posílení práv občanů, (tj. osobního základu samosprávy) na určitém specifickém území (tzv. územní základ), na rozdíl od vztahu občana a státu jako celku, který jako svrchovaný suverénní celek disponuje řadou nezávislých kontrolních orgánů a na vrcholné úrovni navíc i podstatně vyspělejší strukturou občanské (popř. mediální) kontroly. Uvedený výklad Nejvyššího soudu a jednoho senátu Ústavního soudu proto považuji za ústavně nekonformní.

Právní řád a ústavní pořádek České republiky tedy dle mého názoru dává možnost soudům přiznávat aktivní věcnou legitimaci občanům samospráv u neplatných smluv nakládajících s veřejným majetkem. Potvrzují to rovněž opakující se rozsudky nižších soudních instancí. Přesto vnímám posílení takové možnosti formou výslovného zakotvení v zákoně jako žádoucí a nezbytné.

Z práce vyplývá, že volnost obcí a krajů při nakládání s majetkem je v porovnání s historií i sousedními zeměmi nebývalá. To potvrzuje i názor Josefa Vedrala z roku 2010, jeden z mála současných odborných komentářů v tomto tématu, který reflektuje historický vývoj a právní stav v okolních státech. „Naše územní samospráva se v oblasti finanční autonomie těší (z hlediska historického srovnání ale i z hlediska srovnání s úpravami jiných evropských států) poměrně značné volnosti, a to již od r. 1990. Omezující opatření uplatňovaná u nás ve vztahu k místní samosprávě v minulosti (předchozí schvalování některých finančních rozhodnutí „vyšší“ samosprávou nebo dohlédacími úřady či existence finančních komisí konstituovaných podle zákona č. 76/1919 Sb.) jsou dnes jen těžko představitelná, určitá veřejnoprávní omezení územních samosprávních celků při nakládání s jejich majetkem však plynou ze samotného charakteru územních samosprávních celků jako veřejnoprávních korporací,“ vyjadřuje svůj názor člen katedry správního práva na pražské právnické fakultě. Vedral pak uzavírá, že „nalezení odpovídající míry těchto omezení při

současném respektování autonomie územní samosprávy (tak, aby „Ústavou obecně vyjádřené právo na samosprávu nebylo zákonodárcem vyprázdněno“) je tak další výzvou stojící před reformující se územní samosprávou.“¹⁴¹

Výraz „reformující se územní samospráva“ lze však po porovnání vládních záměrů a strategií (od roku 2006 až do současnosti) s jejich reálnými výsledky vnímat jako protimluv. Bude proto zajímavé do budoucna dále sledovat vývoj Ústavou garantovaného práva na samosprávu, možná i ve formě judikatury pléna Ústavního soudu. Osobně se domnívám, že budoucnost je nakloněna vyvážení práv občanů územních samospráv s jejich povinnostmi odvádět do obecní kasy daně a poplatky.

Současný stav naznačuje, že občanská společnost se bude muset o takové vyvážení práv a povinností ještě přičinit, ať už složitou cestou jednotlivců k Ústavnímu soudu nebo ještě složitější cestou veřejných apelů na zákonodárce napříč politickým spektrem. Ostatně, jako už tomu bylo již v březnu roku 1848, na veřejném shromáždění občanů ve Svatováclavských lázních v Praze.

¹⁴¹ Vedral J., K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky, ASPI – původní nebo upravené texty pro ASPI, LIT35957CZ, 1.6.2010.

Seznam zkratek

SachGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, SächsGVBl. S. 55, 159, Obecní zřízení Svobodného státu Sasko
SVOČ	Studentská vědecká a odborná činnost Právnické fakulty Univerzity Karlovy
Sb.	Sbírka zákonů České republiky
Zb.	Sbírka zákonů Slovenské republiky
OZ	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
EPS	Ekologický právní servis, o.s.
sp. zn.	Spisová značka

Seznam literatury

Tištěné monografie a sborníky

Antoš, Marek; Wintr, Jan (eds.). *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012.

Balík, Stanislav. *Komunální politika*. Praha: Grada, 2009, ISBN 978-80-247-2908-4.

Eliáš Karel, a kol. *Občanský zákoník, Velký akademický komentář, 1. Svazek*. Praha: Linde, 2008, ISBN

Flögel, Jaromír. *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*, Vysoké Mýto: Československá obec samosprávná, 1932.

Holub Milan, a kol. *Občanský zákoník, Komentář, 1. svazek*. Praha: Linde, 2002, ISBN

Koudelka, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, ISBN 978-80-7201-665-5.

Pavlíček Václav, Hřebejk Jan. *Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 1. Díl*. Praha: Linde, 1998, ISBN 80-7201-110-3.

Sládeček Vladimír, Mikule Vladimír, Syllová Jindřiška. *Ústava České republiky komentář, 1. vydání*. Praha: C.H.BECK, 2007, ISBN 80-7179-869-9.

Suchánek, Radovan, Jirásková, Věra, a kol. *Ústava České republiky v praxi*, Leges, 2009, ISBN 9788087212189.

Legislativní dokumenty

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 130/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině

Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky

Obecní zřízení Království českého z 16.4.1864, č. 7/1864 čes.z.z.

Řád obecní Markrabství moravského z 15.3.1864, č.4/1864 mor.z.z.

Řád obecní Vévodství slezského z 15.11.1863, č. 17/1864 slez.z.z.

Zákon č. 126/1920 Sb., o organizaci politické správy

Zákon č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice

Zákon č. 36/1876 z. ř., o zřízení správního soudu

Zákon č. 329/1921 Sb. z. a n., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním

Ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky

Zákon č. 138/1991 Zb., o majetku obcí

Zákon č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok

Zákon č. 162/1995 Zb., o katastru nemovitostí a o zápise vlastnických a jiných práv k nemovitostem

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. S. 1, Základní zákon Spolkové republiky Německo

Verfassung des Freistaates Sachsen, SächsGVBl., Ústava Svobodného státu Sasko

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, SächsGVBl. S. 55, 159, Obecní zřízení svobodného státu Sasko

Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über Freistellungen von kommunalwirtschaftsrechtlichen Genehmigungspflichten; Nařízení Saského státního ministerstva vnitra o osvobození od povinnosti souhlasu dohlédacího orgánu

Soudní rozhodnutí

Rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 5/93

Rozhodnutí Ústavního soudu, Sp. zn. IV. ÚS 1167/11

Usnesení Ústavního soudu, sp. zn. II. ÚS 3545/11

Rozsudek Krajského soudu v Plzni, sp. zn. 15 Co 308/2005

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, sp. zn. 15 Co 132/2005

Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009

Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 CDO 4813/2007

Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 22 Cdo 1701/99

Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 20 Cdo 1866/2000

Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 2 Cdon 1659/97

Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 575/2006

Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 2081/2004

Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006

Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008

Nález císařsko-královského Správního soudu, Budwinského sbírka - Budw.
11513/1898

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 945/1921

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 140/1919

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 1787/1922

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 96/1919

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 8503/1930

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 523/1920

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 7038/1928

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 7309/1928

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 125/1919

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 7588/1928

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 1072/1921

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 1661/1922

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 8683/1930

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: Bohuslavova sbírka - Boh. A 864/1921

Rozsudek Krajského soudu v Trenčíně, 11S/82/2011

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, BVerfGE 78, 331 Nordhorn (2 BvR 602/83)

Odborné články

Dupláková Dana, Analýza práva občanů domáhat se neplatnosti převodu majetku obce na Slovensku, Parlamentní institut, únor 2011.

Dušek, Libor. Ústavní soud vymezuje mantinely pro správu obcí. *Moderní obec: odborný časopis pro veřejnou správu*. Praha: Economia, 9/2012, s. 55.

Richter, Jaromír. Březnové mezníky historie obecního zřízení. *Veřejná správa, týdeník Vlády České republiky*, 2008, č. 13, s.

Vedral Josef, K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky, *ASPI – původní nebo upravené texty pro ASPI, LIT35957CZ*. 1.6.2010.

Webové stránky

www.beck-online.beck.de

www.eps.cz

www.vlada.cz

www.nku.gov.sk

www.mvcr.cz

www.smocr.cz

www.eklep.vlada.cz

Resumé

Cílem práce je zodpovědět otázku, zda v České republice existují účinné kontrolní mechanismy, které jsou schopny zaručit dodržování zákonnosti při právních dispozicích obcí a krajů s veřejným majetkem. Zároveň zkoumám, zda takové kontrolní mechanismy vyplývají z Ústavou garantovaného práva na samosprávu a popř. v jaké podobě je lze začlenit do českého právního řádu.

Základem diplomové práce jsou konkrétní případové studie z praxe, stejně jako judikatura obecných soudů a aktuální judikatura Ústavního soudu ČR. Po popisu aktuálního právního stavu v České republice se dále zaměřuji na vymezení kontrolních mechanismů územních samospráv v období meziválečného Československa (1918-1938), a díky judikatuře také částečně v období Rakouska-Uherska. Odbočení do této historické etapy je zvoleno v souvislosti s odkazem na snahu o navázání na samosprávné tradice při obnově územní samosprávy v České republice po roce 1989. Závěrem historického exkurzu je dokázáno, že oproti současnému stavu existovaly před 2. světovou válkou účinné kontrolní mechanismy, a to hned v několika variantách.

Práce dále obsahuje srovnání s právní úpravou kontrolních mechanismů územních samospráv v zahraničí, konkrétně se sousedními zeměmi Slovenskem a Německem. V prvním případě se jedná o systém samospráv vycházející ze společného československého právního řádu, ve druhém případě pak jde o model kontroly hospodaření, který se podobá historickému modelu z doby meziválečného Československa. Závěrem této kapitoly konstatuji, že oba systémy (Slovensko a Německo) disponují v současné době účinnějšími kontrolními mechanismy, než Česká republika.

V další kapitole jsou popisovány legislativní snahy z minulosti o nápravu současného právního stavu, které po spletité cestě přenášejí určitou efektivní možnost kontroly územních samospráv na Nejvyšší státní zastupitelství. Vhodnost volby tohoto orgánu pro kontrolu samospráv považuji za velmi diskutabilní. Součástí závěru práce jsou poté úvahy *de constitutione lata* a *de lege ferenda* a konstatování, že dostatečně účinné kontrolní mechanismy v České republice v současnosti (i díky přístupu soudů) neexistují.

Summary

The aim is to answer the question of whether effective control mechanisms exist in the Czech Republic which would guarantee the fulfilment of legal regulations by municipalities and regional authorities dealing with public property. It is also my aim to explore whether such control mechanisms result from the constitutionally guaranteed rights to local self-government and, if they do, to what extent they may be incorporated in the Czech legislation.

My diploma thesis is based on specific case studies, the case law of general courts and the current jurisprudence of the Czech Constitutional Court. After the description of the current state of affairs in the Czech Republic, I further focus on the definition of the control mechanisms of local governments in Czechoslovakia between the two world wars (1918 - 1938) and partly also during the Austro-Hungarian Empire. This diversion leading to this era has been selected to reflect the efforts to resume the local government traditions in the context of the renewal of the local government scheme in the Czech Republic after 1989. It is proven towards the end of the historical survey that unlike today, there were effective control mechanisms available before World War II, with several alternatives.

The thesis also compares the legal regulations beyond the control mechanisms of local government schemes outside the Czech Republic, specifically in neighbouring Slovakia and Germany. The local government system in Slovakia is based on the joint Czechoslovak legal model, while the German model focuses on management controls which are similar to the historical model of Czechoslovakia before World War II. Towards the end of this chapter, I state that both systems (Slovakia and Germany) currently have more effective control mechanisms in place than what is available in the Czech Republic.

The next chapter describes former legislative efforts aimed at the correction of the current legal status, which in a complicated manner transfer the effective control of local governments under the competences of the Supreme Public Prosecutor's Office. I consider the choice of this authority for the control of local governments very questionable. The conclusions of the thesis include the "de constitutione lata" and "de lege ferenda" considerations, and a statement according to which there are currently no

effective control mechanisms in place in the Czech republic (also owing to the attitude of courts).

Název práce v anglickém jazyce: „Constitutional definition of the mechanisms of control of territorial self-governing units“

Klíčová slova

Ústavní právo

Právo na samosprávu

Územní samosprávné celky

Constitutional law

Right to local self-government

Territorial self-governing units