

## U S N E S E N Í

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiného, Ph.D., a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci žalobce: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha, proti žalované: **obec D.**, se sídlem ul. SNP 71/37, D., o žalobě proti rozhodnutí starostky obce D. uzavřít kupní smlouvu o prodeji nemovitosti – objektu bydlení č. p. 153/15 v D., který je postaven na pozemku parc. č. 68/1,

### t a k t o :

- I. Žaloba **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci a shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[1] Dne 14. 3. 2011 starostka obce D. podepsala smlouvu (dále také jen „smlouva ze dne 14. 3. 2011“), v jejímž rámci vystupovala obec D. jako prodávající a paní E. U. jako kupující (vedlejším účastníkem této smlouvy byla Ing. D. G.). Předmětem této smlouvy byl prodej „*nemovitosti – objektu bydlení č.p. 153 v D., který je postaven na pozemku st.parc.č. 68/1 – zastavená plocha a nádvoří o výměře 193 m<sup>2</sup>*“ (dále také jen „předmětná nemovitost“).

[2] Žalobou ze dne 8. 9. 2015 podanou dle § 67 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) se žalobce jako orgán příslušný dle § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) k výkonu dozoru nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními orgánů obcí v samostatné působnosti domáhal, aby soud zrušil rozhodnutí starostky obce D. uzavřít výše označenou kupní smlouvu ze dne 14. 3. 2011. Žalobce se totiž domníval, že napadené rozhodnutí starostky obce bylo přijato v rozporu se zákonem, neboť žalovaná obec nepostupovala v souladu s ustanoveními obecního zřízení a uzavřená smlouva ze dne 14. 3. 2011 je tak dle § 41 odst. 2 obecního zřízení od počátku neplatná.

[3] Žalobce uvedl, že své dozorové oprávnění aktivoval na základě podnětu ze dne 25. 11. 2014, přičemž zjistil, že zastupitelstvo obce D. schválilo záměr prodeje

předmětné nemovitosti na svém zasedání konaném dne 15. 12. 2010. Záměr obce byl řádně vyvěšen na úřední desce. Samotný prodej však následně nebyl zastupitelstvem obce vůbec schválen, když starostka uzavřela kupní smlouvu ze dne 14. 3. 2011 jménem obce bez předchozího schválení zastupitelstvem obce; zastupitelstvo obce dne 23. 3. 2011 pouze informovala o tom, že předmětná nemovitost již byla prodána. Na základě těchto skutečností dospěl žalobce k závěru, že žalovaná postupovala v rámci prodej předmětné nemovitosti v rozporu s obecním zřízením – starostka obce bez souhlasu zastupitelstva obce nahradila vůli tohoto orgánu pouze svou vůlí, což má za následek to, že na uzavřenou kupní smlouvu je nutné pohlížet jako na od počátku neplatnou (na základě § 41 odst. 2 obecního zřízení).

[4] Dozorový postup ve smyslu § 124 obecního zřízení však nevedl dle žalobce k nápravě popsané nezákonnosti, kdy ve lhůtě stanovené ke zjednání nápravy žalovaná neprovedla potřebné kroky. Proto nezbylo než ve smyslu § 124 odst. 5 obecního zřízení podat žalobu na zrušení rozhodnutí starostky obce D. uzavřít kupní smlouvu v předmětné věci.

[5] Co se týká samotných důvodů pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí starostky, uvedl žalobce, že § 41 odst. 2 obecního zřízení stanoví, že právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné. To byl, s ohledem na § 85 písm. a) obecního zřízení, i právě případ předmětné majetkové dispozice obce. Přitom takový od počátku neplatný právní úkon nelze dodatečně zhojit. Dle judikatury ke zhojení takového úkonu nemůže vést ani např. pozdější „vzetí na vědomí“ prodeje zastupitelstvem obce.

[6] Žalobce zopakoval, že starostka v daném případě bez souhlasu zastupitelstva nahradila vůli tohoto orgánu pouze svou vůlí, neboť žádné rozhodnutí či usnesení, kterým by došlo ke schválení uzavření smlouvy, zastupitelstvo vůbec nepřijalo. Nepostačilo přitom dle § 39 odst. 1 obecního zřízení zveřejnit záměr předmětnou nemovitost prodat, neboť tento záměr není právním jednáním ve smyslu soukromého práva, tj. není návrhem na uzavření smlouvy, ani veřejnou soutěží na podání návrhů na uzavření smlouvy; jedná se pouze o informativní úkon v oblasti veřejného práva. Žalobce uvedené úvahy shrnul tak, že podmínkou pro platné uzavření smlouvy je její předchozí schválení příslušným obecním orgánem, to znamená, že pověřená osoba může smlouvu uzavřít, tj. projevit předem utvořenou vůli obce navenek, a to až po schválení smlouvy příslušným orgánem; starosta je tak oprávněn jménem obce uzavřít smlouvu, avšak předem schválenou k tomu příslušným orgánem obce. Rozhodnutí žalované (resp. starostky obce) ze dne 14. 3. 2011 uzavřít předmětnou smlouvu je tak dle žalobce v rozporu s obecním zřízením, neboť starostka obce bez souhlasu zastupitelstva obce nahradila vůli tohoto orgánu pouze svojí vůlí. Na předmětnou smlouvu je tudíž třeba hledět jako na od počátku neplatnou.

## II. Vyjádření žalované k žalobě a replika žalobce

[7] Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že i přes formální pochybení byla vůle obce projevena určitě, vážně a srozumitelně, kdy neplatnost smlouvy je žalobcem dovozována na základě formalistických důvodů. Navíc není smysluplné měnit současný právní stav, kdy od uzavření smlouvy již uběhlo v době podání žaloby skoro pět let a navíc nabyvatelka předmětné nemovitosti v mezičase již polovinu této nemovitosti převedla na další osobu. Žalovaná dala soudu ke zvážení, zda rovněž není třeba vzít v potaz běh promlčecí doby dle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník z roku 1964“). Ke skutkovým okolnostem věci žalovaná dodala, že prodávaná nemovitost byla po bývalých nájemnicích ve velmi neutěšeném stavu.

[8] Žalovaná dále uvedla, že vzhledem ke zmíněnému stavu předmětné nemovitosti bylo zájmem obce nalézt alespoň jednoho zájemce, který by ji byl ochoten odkoupit. Proto zastupitelstvo obce dne 15. 12. 2010 řádně schválilo záměr prodeje, a to prostřednictvím realitní kanceláře. Jak již bylo řečeno, cílem takto zvoleného postupu bylo nalézt alespoň jediného zájemce o koupi, kdy za takové situace byla starostka nepřímou zmocněna uzavřít jménem obce kupní smlouvu. K tomuto postupu nemělo zastupitelstvo obce na svém zasedání ze dne 23. 3. 2011, kdy bylo starostkou o uzavření kupní smlouvy informováno, žádné námitky ani připomínky, protože byl dne 28. 3. 2011, tedy až po zasedání zastupitelstva, podán návrh na vklad do katastru nemovitostí.

[9] Za celou dobu od uzavření smlouvy ze dne 14. 3. 2011 žádná ze stran smlouvy tuto nezpochybnila. Dům byl rekonstruován, vlastníci zde mají trvalý pobyt i bydliště a postup navržený žalobcem by neprospěl nikomu: poškodil by obec, která chtěla zdevastovanou budovu prodat, současné vlastníky, a zároveň by nový prodej (zahrnující vyčíslování zhodnocení budovy apod.) byl velmi složitý. Zároveň na zpochybnění smlouvy ze dne 14. 3. 2011 nemůže mít nikdo, ani žalobce, náležitý právní zájem. Je tak třeba ve smyslu rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004, zvolit výklad umožňující pohlížet na jednání obce jako na platné. S ohledem na popsané skutečnosti, a také na to, že k převodu vlastnického práva došlo až po projednání zastupitelstvem, lze výjimečně připustit konkludentní schválení smlouvy zastupitelstvem obce.

[10] Žalovaná proto trvá na platnosti smlouvy, kdy výklad podaný žalobcem není v souladu se „*zdravým rozumem*“ a lze si klást otázku, komu by žalobcem navrhovaný postup prospěl. Zároveň žalobcem navržený petit (mimořádně nevykonatelný) nic nezmění na vlastnictví předmětné nemovitosti, pouze by přispěl k narušení právní jistoty zejména jejich nynějších vlastníků, což by snad mohlo vést k nějakému následnému soudnímu sporu. Dopady na obec i vlastníky předmětné nemovitosti by byly nepřiměřené, a to pouze s ohledem na zachování žalobcem požadovaných formalistických postupů a návrhů řešení. Takový formalistický výklad práva by popíral „*zdravý rozum*“, dobré mravy a mohl by se ocitnout v rozporu s § 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“). Výklad práva, jak uvádí i Ústavní soud, však nemá být takový, aby se právo stalo nástrojem odcizení a absurdity. Navíc tu není žádné „*rozhodnutí*“

*starostky*“, ale pouze realizace rozhodnutí obce. Proto žalovaná navrhuje zamítnutí žaloby.

[11] V replice k vyjádření žalované žalobce zdůrazňuje, že kupní smlouva ze dne 14. 3. 2011 je ze zákona neplatná již od počátku, nebylo možné tuto vadu zhojit pozdější konvalidací či ratihabací, a proto je mylný postoj žalované, která na danou smlouvu nahlíží jako na platnou. Neplatnost v daném případě nastala od počátku (*ex tunc*) na základě § 41 odst. 2 obecního zřízení a žalobce připomíná, že v reakci na rekodifikaci provedenou občanským zákoníkem a jeho § 588 zákonodárce do obecního zřízení doplnil ustanovení § 41 odst. 3, dle kterého k neplatnosti právního jednání z důvodů stanovených v odstavci 2 a v § 38 odst. 4 a § 39 odst. 1 a 2 obecního zřízení přihlédne soud i bez návrhu. V tomto ohledu však aplikace dozorových opatření žalobce nebude přicházet do úvahy, neboť soukromoprávní úkon nelze považovat za „*usnesení rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti*“ dle § 124 obecního zřízení. Nadto se na porušení předpisů práva občanského použije výluka z dozorových oprávnění dle § 124 odst. 6 obecního zřízení a k vyřešení případného sporu o tom, zda je dán důvod neplatnosti právního úkonu dle § 41 odst. 2 obecního zřízení, bude příslušný pouze obecný soud.

[12] S ohledem na výše uvedené ovšem na věci nemění nic ani eventuální pozdější souhlas zastupitelstva obce. Uplatnění dozorových opatření proti takovému usnesení zároveň také není namístě. Proto žalobce přistoupil k dozorovému procesu nad nezákonným rozhodnutím starostky obce uzavřít kupní smlouvu v předmětné věci, a to dle § 124 odst. 1 obecního zřízení, který široce vymezuje úkony podléhající dozoru svěřenému Ministerstvu vnitra, a to jako „*usnesení, rozhodnutí nebo jiné úkony*“. Musí se tedy jednat o opatření učiněná některým orgánem obce v samostatné působnosti. Takové opatření, pokud na základě výzvy Ministerstva vnitra dotčený orgán obce nezjedná nápravu, může na základě žaloby Ministerstva vnitra zrušit pouze soud.

[13] Žalobce připomenul ustálenou judikaturu civilních soudů, dle kterých starosta obce nemohl a nemůže sám vytvářet vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli sdělovat navenek. Zároveň si mají třetí osoby vstupující do smluvních vztahů s obcí ověřit, zda jsou splněny všechny zákonné předpoklady pro uzavření platné smlouvy, tedy i to, zda je dán předchozí souhlas zastupitelstva obce.

[14] I když žalovaná hodnotí postoj žalobce jako formalistický, nezbyvá, než dodržovat platné právní předpisy. O možnostech, jak nastalou situaci řešit, již žalobce žalovanou informoval, a to s odkazem na názor zastávaný Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním v jeho stanovisku ze dne 2. 4. 2013, č. j. ČÚZK-5733/2013-15. V tomto stanovisku Český úřad zeměměřický a katastrální uvádí, jak z hlediska katastru nemovitostí řešit situaci, kdy došlo k zápisu vlastnického práva, avšak obec zjistí, že smlouva je neplatná a mezi obcí a druhou smluvní stranou není o tomto závěru pochybnost, přičemž je vůle vyřešit věc mimosoudně. Pokud pak žalovaná navrhuje zohlednit promlčecí dobu dle občanského zákoníku z roku 1964,

není tato myšlenka aplikovatelná s ohledem na absolutní neplatnost dotčeného právního úkonu.

[15] I když snad v daném případě kupní smlouvu ze dne 14. 3. 2011 považují její strany za platnou, připomíná žalobce, že aktivně věcně legitimováno k podání žaloby o určení neplatnosti smlouvy o převodu obecního nemovitého majetku, kterou za převádějící obec při absenci předchozího rozhodnutí zastupitelstva obce uzavřel starosta obce, je (mj.) státní zastupitelství.

### III. Posouzení věci soudem

[16] Po podrobném seznámení se s věcí dospěl soud k závěru, že žalobu je třeba odmítnout, a to z následujících důvodů.

[17] Ustanovení § 67 s. ř. s. upravuje problematiku tzv. žalob ve věcech samosprávy. Dle § 67 písm. a) s. ř. s. se „*ustanovení tohoto dílu se přiměřeně použijí též v případech, kdy zvláštní zákon svěřuje a) správnímu úřadu pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti*“. V daném případě je správním orgánem, které zmiňuje citované ustanovení, právě žalobce, a to v důsledku vazby na zvláštní zákon, jímž je obecní zřízení. Dle jeho § 124 odst. 1 přitom platí, že „*[j]e-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. Nejednají-li příslušný orgán obce nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví Ministerstvo vnitra výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.*“ V posuzovaném případě je třeba zmínit také § 124 odst. 5 obecního zřízení, dle kterého „*Ministerstvo vnitra o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti nerozhodne, jestliže již bylo vykonáno; v takovém případě podá pouze návrh soudu na jeho zrušení*“. Právě takový návrh (žalobu) podal právě žalobce.

[18] V návaznosti na námitky žalované soud pro úplnost předesílá, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 147/2012-23, publikovaného pod č. 2930/2013 Sb. NSS, nemusí žaloba ve věcech samosprávy podle § 67 písm. a) s. ř. s. a § 124 obecního zřízení splňovat podmínky podle § 65 odst. 1 s. ř. s. – žalobce jakožto ten, komu zákon přiznává zvláštní žalobní legitimaci

k ochraně určitého veřejného zájmu, tedy nemusí tvrdit zkrácení na svých právech úkonem žalovaného, který žalobou napadá.

[19] Soud rovněž ověřil, že žaloba byla podána včas ve smyslu lhůty stanovené v § 124 odst. 3 obecního zřízení (přičemž se ovšem domnívá, že to není jediná lhůta, kterou je třeba pro podání žaloby zohlednit – k tomu však níže). V tomto směru tedy pro další posouzení přípustnosti žaloby představovala klíčovou otázkou existence „*usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti*“ (slovy s. ř. s.), resp. existence „*usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti*“ (slovy obecního zřízení); dále bude soud pro označení dotčeného aktu ve smyslu § 67 písm. a) s. ř. s. či § 124 odst. 1 obecního zřízení používat pracovní označení „rozhodnutí“.

[20] Ačkoli zdejší soud nezpochybňuje, že zcizení majetku obce v posuzovaném případě spadá do oblasti samostatné působnosti obce, domnívá se, že tu není dáno žádné rozhodnutí, které by žalobce mohl žalobou napadnout, protože je třeba žalobu odmítnout jakožto nepřipustnou dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to za přiměřeného použití § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Za takové rozhodnutí nelze dle soudu považovat pohříchu imaginární „*rozhodnutí starostky uzavřít kupní smlouvu*“ jak jím napadaný akt označuje žalobce, přičemž je třeba vzít z hlediska přípustnosti posuzované žaloby i další níže uvedené faktory.

[21] Soud připomíná, že k perfektnímu uzavření smlouvy týkající se dispozice s nemovitým majetkem obce je třeba, pro účely nynějšího případu zjednodušeně řečeno, aby příslušný záměr byl ve smyslu § 39 odst. 1 obecního zřízení řádně zveřejněn (což se v posuzovaném případě stalo), následně aby příslušný orgán obce rozhodl o dotčeném právním úkonu, zde tedy aby schválil uzavření smlouvy, a následně starosta obce, který zastupuje obec navenek (srov. § 103 odst. 1 obecního zřízení), smlouvu uzavřel. Jasně definovatelným a uchopitelným „rozhodnutím“ tedy v tomto procesu je rozhodnutí (usnesení) o schválení záměru a o schválení uzavření smlouvy, přičemž obě přijímá zastupitelstvo obce.

[22] Ustálená judikatura Nejvyššího soudu i Ústavního soudu, např. dále citovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, vychází při úvahách o vytváření vůle obce u příslušných soukromoprávních úkonů (v terminologii občanského zákoníku právních jednání) z toho, že „[s]tarosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva podle § 36a zákona č. 367/1990 Sb. [zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), který by nahrazen nynějším obecním zřízením – pozn. KS v Brně] je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (conditio legis). Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností. Starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce.“

[23] Příkladem lze zmínit i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 11. 2009, sp. zn. 29 Cdo 2075/2009 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)), dle kterého „*Nejvyšší soud již ve svém rozhodnutí ze dne 29. září 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002, vymezil, že „starosta obce nemůže vytvářet sám vůli obce; může pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat.“ Z uvedeného rozhodnutí se rovněž podává, že „oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce je ze zákona beze zbytku rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo, a to tak, že obecní zastupitelstvo rozhoduje o taxativně vypočtených právních úkonech podle § 36a odst. 1 a 2 zákona o obcích [zákon č. 367/1990 Sb.], zatímco obecní rada rozhoduje na základě generální (zbytkové) klausule uvedené v § 45 písm. p) zákona o obcích [zákon č. 367/1990 Sb.] o všech ostatních právních úkonech obce.“ Takové rozhodnutí obecního zastupitelstva nebo obecní rady je třeba považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu a jeho absence zakládá absolutní neplatnost právního úkonu. Dle konstantní judikatury dovolacího soudu i Ústavního soudu je uvedenou právní koncepcí chráněn princip územní samosprávy zakotvený v čl. 8, čl. 100 a čl. 101 Ústavy České republiky. Starosta obce tudíž nemůže bez souhlasu obecního zastupitelstva (případně rady obce) platně učinit takový právní úkon, který by závažným způsobem ohrožoval majetek obce (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. dubna 2005, sp. zn. 32 Odo 11/2004, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000, příp. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04).“ Podobně pak např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 3. 2004, sp. zn. 26 Cdo 704/2003, uvádí: „*Jelikož obec je právnickou osobou (§ 4 zákona o obcích), rozumí se právním jednáním obce provádění právních úkonů jménem obce prostřednictvím fyzických osob. V této souvislosti je třeba odlišovat provádění právních úkonů od rozhodování o těchto úkonech. Zatímco rozhodování znamená vytváření vůle uvnitř právnické osoby (rozhodování o tom, zda a jaký úkon obec učiní), právním jednáním (úkonem) je projevení takto již vytvořené vůle navenek vůči třetí osobě s cílem založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti (shodně srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.10.2003, sp. zn. 26 Cdo 1829/2002, dále nálezy Ústavního soudu České republiky ze dne 12.4.2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000, a ze dne 10.7.2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000).“**

[24] Z takto podaného ilustrativního přehledu související judikatury má zdejší soud za to, že je třeba rozlišovat mezi „vytvářením vůle obce“ a jejím „projevením navenek“. Zatímco první aktivita ve zde uvedeném kontextu náleží zastupitelstvu obce, druhá starostovi; opačně tedy zastupitelstvo obce nemůže vystupovat navenek, zatímco starosta nemůže vytvářet vůli obce. Na základě takto vymezeného „půdorysu“ zdejší soud, při přiměřené a podpůrné aplikaci citované judikatury Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, která o žádném „rozhodování“ starosty nehovoří, (je třeba vzít v potaz, že se tato zabývala částečně odlišnou otázkou než je problematika zvažovaná nyní), dovozuje, že v případě starosty pojmově nelze mluvit o žádném „rozhodování“, nýbrž jen o projevení vůle, kterou vytvořil jiný orgán obce, navenek [srov. dále např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4255/2009, dle kterého „*při posuzování otázky, jakým způsobem obec činí právní úkony, je třeba rozlišovat mezi na jedné straně vytvářením vůle uvnitř*

*právní osoby – obce (tj. rozhodováním o tom, zda a jaký právní úkon obec učiní) a na druhé straně právním úkonem jako projevem takto již vytvořené vůle navenek vůči třetí osobě s cílem založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti. Protože je starosta při zastupování obce navenek vázán rozhodnutím obecního zastupitelstva, není jménem obce oprávněn činit právní úkony, dokud požadované rozhodnutí chybí (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. července 2007, sp. zn. 33 Odo 720/2005, in tamtéž)“].*

[25] Jinými slovy má Krajský soud v Brně za to, že starosta obce v případě zde zvažované kontraktace nijak nerozhoduje, ale může již (rozhodnutím zastupitelstva) konstituovanou vůli pouze projevit navenek. Pokud zde tedy není této vůle, pak, pakliže starosta „uzavře“ smlouvu o dispozici s nemovitým majetkem obce, je možné na příslušný právní úkon hledět jako na od počátku neplatný, přičemž vadou takového úkonu a důvodem jeho neplatnosti je neexistence vůle, potažmo to, že byla projevena neexistující vůle (jedná se tedy o „holý“ projev bez potřebné vůle; jinak lze uvažovat i o tom, že úkon starosty – bez projevené vůle obce – by obec ani nezavazoval.). Pokud vůbec lze v těchto souvislostech hovořit o nějakém rozhodnutí či opatření (ve smyslu § 124 odst. 1 obecního zřízení), resp. rozhodování starosty, pak tato činnost zůstává pouze v rovině jakési nematerializované mentální aktivity, kterou nelze smysluplným způsobem dle § 67 písm. a) s. ř. s. či § 124 obecního zřízení zachytit a přezkoumat (pokud by starosta své „rozhodnutí“ nějak formálně zachytil, popř. je vydával za rozhodnutí zastupitelstva obce, bylo by třeba vycházet z toho, že se jedná o paakt, který by bylo možné prohlásit za nicotný, přičemž taková situace nyní ovšem nenastala – k nicotnosti obdobného úkonu viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2013, č. j. 30 A 42/2012-64, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

[26] Podpůrně lze k argumentaci zdejšího soudu dodat, že i část odborné literatury dospěla k závěru, že jednou z podmínek pro uplatnění dozoru žalobce je existence dozorovaného rozhodnutí: „*Při dozoru nad zákonností postupu obcí při dispozicích s majetkem obce je formální podmínkou pro uplatnění dozorových opatření existence usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce (dále jen „usnesení“), neboť pouze tyto akty mohou být „dozorovány“ (dozoru tedy nepodléhá jakákoli činnost samosprávného orgánu)*“ [Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (dokončení). Bulletin advokacie 3/2006, s. 20]. Tento přístup ostatně odpovídá skutečnosti, že v případě obdobného (v podstatě virtuálního) aktu, jako je nyní napadené „rozhodnutí“ starostky, není ve smyslu § 124 odst. 1 obecního zřízení ze strany Ministerstva vnitra co pozastavit (rozhodnutí, která jsou dozorovatelná, by dle soudu měla být alespoň potenciálně pozastavitelná, což si lze v nynějším případě jen obtížně představit). Nadto z § 124 odst. 1 obecního zřízení implicitně plyne, že rozhodnutí dle zmíněného ustanovení by mělo způsobit „zjednání nápravy“. Za takové zjednání nápravy lze v daném případě považovat v podstatě jen zrušení příslušného „rozhodnutí“, nikoli žalobcem navrhovaný postup (výzvu) spočívající sepsání souhlasných prohlášení o neplatnosti smlouvy, podání návrhů na katastrální úřad apod., neboť takovou výzvu lze vnímat pouze jako jakési „doporučení“; otázku neplatnosti smlouvy totiž autoritativně nepřisluší hodnotit



žalobci, nýbrž civilnímu soudu (k posledně uvedené větě viz obdobně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 9. 2015, č. j. 62 A 94/2013-84, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). V posuzovaném případě by tedy zrušení „rozhodnutí“ starostky obce (a zjednáání nápravy) představovalo vydání písemnosti s deklarací o zrušení, kdy tato písemnost by byla prvním materializovaným aktem ve věci onoho „rozhodnutí“ starostky. Podpůrně lze pak dodat, že jisté kvality „materializovaného“ aktu by rozhodnutí napadené dle § 67 písm. a) s. ř. s. mělo dosahovat zřejmě i s odkazem na přiměřené použití dílu 1 hlavy II části třetí s. ř. s. (řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu) v případě řízení o žalobě ve věcech samosprávy.

[27] Takový zrušovací akt, a to i ve vztahu k případnému usnesení zastupitelstva obce, se ovšem jeví poněkud bezzubým; to si zřejmě uvědomuje i žalobce, který nápravu již v „dozorovém“ řízení spatřoval v následování jeho doporučení k dalšímu postupu smluvních stran, žalované a nabyvatelky předmětné nemovitosti, a to za součinnosti příslušného katastrálního úřadu (toto „doporučení“ tak žalobce zřejmě vydal i s cílem, aby se jeho dozorová aktivita jevila smysluplnou). Soud však připomíná, což konstatoval i žalobce v replice k vyjádření žalované, že dozor ve vztahu k soukromoprávnímu úkonu (kupní smlouvě) se nemůže uplatnit, neboť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 124 odst. 1 obecního zřízení; mimo to se dle § 124 odst. 6 obecního zřízení ustanovení o dozoru *„nepoužijí v případě porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva a v případě, kdy jsou dozor nebo kontrola výkonu samostatné působnosti obcí upraveny zvláštním právním předpisem“*.

[28] Ve vztahu ke zmíněnému ustanovení § 124 odst. 6 obecního zřízení či ke skutečnosti, že o (ne)platnosti smlouvy může autoritativně rozhodnout pouze soud v civilním soudnictví, si lze klást dvě otázky: a) spadá dané rozhodování obce, konkrétně rozhodování zastupitelstva obce o majetkové dispozici s nemovitým majetkem obce, pod rozsah pojmu rozhodnutí dle § 124 odst. 1 obecního zřízení, aniž by se navíc uplatnila výluka dle § 124 odst. 6 obecního zřízení?; b) je taková dozorová činnost vůbec smysluplná?

[29] Co se týká první z uvedených otázek, domnívá se soud, že samotné rozhodnutí zastupitelstva obce o majetkové dispozici lze samo o sobě zahrnout pod pojem rozhodnutí dle § 124 odst. 1 obecního zřízení (jak však plyne z výše uvedeného, nikoli ovšem posuzované „rozhodnutí“ starostky obce D., resp. obecně obdobná „rozhodnutí“ starostů). Soud si uvedenou otázku musel položit, aby vyjasnil, zda žaloba případně neměla být odmítnuta s ohledem na § 124 odst. 6 obecního zřízení. Takovému řešení by nasvědčovala např. judikatura zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů, konkrétně jeho usnesení ze dne 16. 8. 2012, č. j. Konf 81/2011-21, dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), dle něhož *„[s]právní judikatura [...] k problematice přezkumu rozhodnutí zastupitelstva v soukromoprávní oblasti již vyložila (ve skutkových poměrech týkajících se pravidel převodu bytů a nebytových prostor z majetku obce), že takový přezkum není v pravomoci soudů ve správním soudnictví, neboť v takovém případě zastupitelstvo obce nebylo při rozhodování v postavení orgánu moci výkonné, orgánu územního ani samosprávného celku, v postavení fyzické nebo*

*právnícké osoby nebo jiného orgánu, kterým bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 8. 2009, čj. 30 Ca 44/2009 - 22, které bylo publikováno pod č. 1947/2009 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Od tohoto právního názoru nemá zvláštní senát důvod se ani ve skutkových poměrech této věci jakkoli odchylovat, neboť i v tomto případě žalobou dotčené rozhodnutí obecního zastupitelstva představuje projev vůle obce v jeho soukromoprávní oblasti (zde na poli nakládání s obecním nemovitým majetkem), jehož přezkum správním soudům nenáleží. Na tom nic nemění ani okolnost, že zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, prostřednictvím § 124 zakotvuje pro Ministerstvo vnitřní dozor a kontrolu nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti.“ Obdobně lze zmínit např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 154/2016-54, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Tato judikatura se však týká situace, kdy žalobce (fyzická osoba) podal žalobu proti usnesení zastupitelstva obce dle § 65 s. ř. s. (částečně kriticky k možnosti dozoru v případě obdobných usnesení zastupitelstva obce ovšem i část doktríny: „Dozor se tedy (při šíři věcné působnosti správního řádu) uplatňuje zejména na soukromoprávní úkony obcí jako právnických osob, současně je však vyloučeno sledovat při tomto dozoru porušování předpisů soukromého práva, aniž by bylo upraveno, jakým způsobem je možné dosáhnout zrušení příslušného aktu obce. Lze soudit, že vyluka by se neměla vztahovat na „případy porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva“ jako takové, ale jen na vlastní soukromoprávní úkony, resp. soukromoprávní vztahy, tzn. např. usnesení orgánu obce o schválení konkrétní smlouvy, nikoliv však např. na obecné usnesení zastupitelstva o pravidlech prodeje obecních bytů, které je v rozporu s občanským zákoníkem či zákonem o vlastnictví bytů.“ Viz Vedral, J. § 124 [Dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními v samostatné působnosti]. In: Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008).*

[30] Na druhou stranu je třeba vzít v potaz, že v nynějším případě je žalobní legitimace žalobce založena zvláštní právní úpravou dle § 67 písm. a) s. ř. s. v návaznosti na § 124 odst. 5 obecního zřízení. Nejvyšší správní soud v tomto kontextu dospěl v jiném případě k závěru, že „[v] posuzované věci se nejedná o prodej pozemků v rovině soukromoprávní, nýbrž o dozor nad tímto prodejem, který je povahy veřejnoprávní. [...] Specifikum zvláštní žalobní legitimace spočívá v tom, že přístup k soudu je přiznáván určitým subjektům bez nutnosti splnění podmínek vymezených v ust. § 65 s. ř. s., a to k ochraně veřejného zájmu nebo k výkonu dozoru nad samosprávou“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 147/2012-23). Ostatně i náleží Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000, konstatoval, že „obec jako veřejnoprávní korporace má svůj fundament v právu veřejném. Veřejné právo stanovuje vnitřní strukturu této korporace, působnost jejích orgánů a v neposlední řadě i tvorbu právně relevantní vůle této korporace. [...] Obce jsou veřejnoprávními korporacemi, a pokud jednají ve věcech práva soukromého, nelze tvoření a projevy jejich vůle mechanicky

*posuzovat stejně, jako by šlo např. o obchodní společnosti.*“ Zdejší soud se tedy domnívá, že obecně se na obdobné případy nevztahuje výluka dle § 124 odst. 6 obecního zřízení, a to s přihlédnutím k tomu, že cílem je dozor nad vnitřním utvářením vůle veřejnoprávní korporace, kdy jsou dány závažné veřejnoprávní prvky (přestože při uzavírání smluv „promíchané“ s prvky soukromoprávními; jde tedy o dozor „na dodržení procedurálních pravidel“ pro přijetí rozhodnutí orgánu obce – viz Furek, A. In: op. cit.) a při porušení příslušných pravidel dle obecního zřízení dochází i narušení norem veřejného práva a pravidel souvisejících s problematikou veřejného zájmu. (Na okraj tak lze zmínit pokračování doktrinální úvahy uvedené v předchozím odstavci, kde které „[v] každém případě by ale přinejmenším při porušení právního předpisu občanského a v mnoha případech i obchodního práva ze strany obce bylo možné argumentovat čl. 11 odst. 3 LPS [Listina základních práv a svobod – pozn. KS v Brně], podle něhož vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Porušení tohoto ustanovení ze strany obce při výkonu samostatné působnosti by už nebylo porušením předpisu občanského nebo obchodního práva, byť i k tomu by mohlo současně s tím dojít, a § 124 odst. 6 OZř by už nebyl překážkou pro postup ministerstva podle předchozích odstavců tohoto ustanovení.“ Viz Vedral, J. In: op. cit.). Správní soudy přitom usnesení zastupitelstev obcí o prodeji nemovitého majetku obce přezkoumávají (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 223/2015-43, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), kde v odstavci [23] Nejvyšší správní soud výslovně označuje jako předmět věci posouzení zákonnosti usnesení zastupitelstva obce o prodeji pozemku, resp. zda bylo v této věci postupováno v souladu s obecním zřízením), kdy ovšem „[z] hlediska obecního zřízení se [...] dozor nad rozhodnutími orgánů obce v oblasti dispozic s obecním majetkem v praxi omezuje na dodržení procedurálních pravidel pro jejich přijetí, případně na otázky nepřipustných zásahů do vyhrazených pravomocí zastupitelstva či rady obce“ (Furek, A. In: op. cit.)

[31] Na druhou otázku, tedy po smysluplnosti posuzované dozоровé činnosti, však již soud nemůže podat odpověď vstřícnou žalobci. Pakliže jediným myslitelným zjednáním nápravy bylo zrušení napadeného „rozhodnutí“, popř. obecně rozhodnutí obce, tento „zrušovací“ akt by neměl žádný vliv na platnost smlouvy, resp. majetkoprávní vztah mezi žalovanou a nabyvatelkou předmětné nemovitosti dle smlouvy ze dne 14. 3. 2011. Pokud se týká již zmíněného návrhu žalobce, jak provést opatření k nápravě, byl by jeho nutným předpokladem souhlas nabyvatelky předmětné nemovitosti se sepsáním souhlasného prohlášení o neplatnosti smlouvy ze dne 14. 3. 2011 (její motivaci pro takový krok považuje soud za mizivou). Jinak by teoreticky musela případně podat sama žalovaná návrh k civilnímu soudu na určení neplatnosti smlouvy. I v tomto případě by však hmatatelný výsledek dozоровé činnosti žalovaného nebyl přímým důsledkem jeho aktivity, nýbrž rozhodnutí civilního soudu. Efektivita dané dozоровé činnosti se tedy jeví jako nevysoká. Její smysl by mohl spočívat snad, v rámci zájmu na právní jistotě, v odstranění rozhodnutí orgánu obce, které odporuje obecnímu zřízení, či vyřešení předběžné otázky, kterou by se civilní soud zabýval v případě určovací žaloby dle § 80 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“).

[32] Uvedené úvahy soud zmínil s ohledem na to, že při provádění dozorových opatření je třeba vzít v potaz § 101 odst. 4 Ústavy („*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*“) ve spojení s čl. 8 Ústavy, zaručujícím právo na územní samosprávu. Z těchto ustanovení vyplývá princip minimalizace zásahů do činnosti územních samosprávných celků a podpůrně účelnosti dozorového zásahu. Jak k této věci uvádí odborná literatura, na niž soud přiměřeně odkazuje, „[u]vedená ústavní zásada, včetně požadavku účelnosti a subsidiarity dozorového zásahu, se projeví zejména při posuzování možnosti uplatnění dozorových opatření vůči usnesením orgánů obcí, kterými bylo rozhodnuto o majetkoprávních úkonech, jestliže konkrétní majetkoprávní úkon již byl uskutečněn (někdy se hovoří o tzv. konzumovaných nebo vykonaných rozhodnutích orgánů obce). Pro posuzování úkonů souvisejících s majetkovými dispozicemi územními samosprávnými celky je dalším omezujícím kritériem též ustanovení § 124a odst. 5 obecního zřízení, podle kterého dozorová opatření nelze uplatnit v případě porušení předpisů občanského, obchodního a pracovního práva. [...] Z hlediska možnosti pro uplatnění dozorových opatření je však třeba opět respektovat výše uvedené meze pro výkon dozoru, zejména princip minimalizace zásahů do činnosti územních samosprávných celků a z něj plynoucí požadavky účelnosti a subsidiarity dozorového zásahu. Aplikací těchto pravidel lze dojít k závěru, že uplatnění dozorových opatření ve vztahu k usnesení o záměru bude připadat do úvahy pouze tehdy, jestliže dosud nedošlo k rozhodnutí příslušného orgánu obce o majetkoprávním úkonu, resp. k uzavření smlouvy. Uplatnění dozorových opatření vůči usnesení o záměru však patrně nebude, podle mého názoru, zásadně na místě ani v případech, kdy již od zveřejnění záměru uběhla zákonem stanovená doba 15 dní, neboť pozastavení usnesení o záměru nemůže zabránit splnění zákonné podmínky doby zveřejnění záměru (tato doba již uběhla) – pro uplatnění dozorových opatření by v tomto případě tedy nebyl splněn ani požadavek subsidiarity, ani požadavek účelnosti dozorového zásahu. Ochrana se v tomto případě „přesunuje“ do oblasti civilního soudního řízení. Lze jen dodat, že porušení 15denní lhůty pro vyhlášení záměru nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o záměru, ale pouze na případnou platnost smlouvy; porušení této doby proto nepodléhá doзору“ (Furek, A. In: op. cit.).

[33] Ke shora uvedenému soud uvádí, že dle jeho názoru by žalovaný měl aktivaci svých dozorových opatření, včetně podání žaloby dle § 67 písm. a) s. ř. s., pečlivě vážit i právě s ohledem na principy minimalizace zásahů do činnosti územních samosprávných celků a účelnosti dozorového zásahu. V nyní zvažovaném případě, resp. obdobných případech, kdy dochází k majetkovým dispozicím s nemovitým majetkem obce (a tyto již reálně také proběhly), se skutečně efektivní „dozorová“ činnost přesouvá až do řízení o neplatnosti smlouvy před civilním soudem. Kromě „obecné“ aktivní legitimace k podání žaloby dle § 80 o. s. ř. v případě účastníků smlouvy a případných „soukromých osob“ která je řešena judikaturou Nejvyššího soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006; podrobněji viz např. Vrcha, P. Územní samospráva z pohledu soukromého práva v judikatuře Nejvyššího soudu ČR. ASPI ID: LIT42283CZ), je totiž třeba zvážit také aktivní věcnou legitimaci státního zastupitelství. Právě státní

zastupitelství má v daném směru možnost provést skutečně efektivní „veřejnoprávní dozor“ nad kontraktační praxí územních samosprávných celků. Zde Krajský soud v Brně odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 999/2015, dle kterého je státní zastupitelství legitimováno podle § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství k podání žaloby o určení neplatnosti smlouvy o převodu obecního nemovitého majetku, kterou za převádějící obec při absenci předchozího rozhodnutí zastupitelstva obce uzavřel starosta obce. Je ostatně symptomatické, že sám žalobce odkazuje v podstatě jen na judikaturu civilních soudů.

[34] Uvedené úvahy související s podáním žaloby dle § 67 písm. a) s. ř. s ve vazbě na principy minimalizace zásahů do činnosti územních samosprávných celků a účelnosti dozorového zásahu však soud uvedl pouze pro úplnost a nad rámec samotného posouzení přípustnosti žaloby; nepřípustnost žaloby soud dovozuje z důvodu jiného, a to sice neexistence rozhodnutí ve smyslu § 124 odst. 1 obecního zřízení [potažmo dle § 67 písm. a) s. ř. s.].

[35] K věci však soud dodává, že by k odmítnutí žaloby přistoupil, kdyby dospěl k závěru, že zde bylo žalovatelné rozhodnutí, i z jiného důvodu, a to sice z důvodu opožděnosti žaloby dle § 46 písm. b) s. ř. s.

[36] Otázkou lhůty pro podání žaloby dle § 67 písm. a) s. ř. s. se podrobně zabýval Krajský soud v Praze ve svém usnesení ze dne 30. 6. 2016, č. j. 46 A 6/2015-22, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Krajský soud v Praze zde dospěl k závěru, že žalobu podle § 67 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 124 odst. 5 obecního zřízení je třeba podat ve lhůtě podle § 72 odst. 2 s. ř. s. Jako příliš paušalizující tyto úvahy Krajského soudu v Praze posléze v řízení o kasační stížnosti odmítl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 11. 2016, č. j. 7 As 161/2016-62, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že „*krajský soud při svém výkladu zcela přehlédl čl. 101 odst. 4 Ústavy, který umožňuje zasahovat do samosprávy výhradně způsobem stanoveným zákonem, a výklad provedl bez přihlídnutí k jeho dikci a důsledkům. Nezabýval se ani všemi možnostmi, které mohou v případech žalob ve věcech samosprávy nastat. Ust. § 124 zákona o obcích přitom umožňuje ministerstvu vnitra postupovat různými způsoby, které budou odvislé od povahy přezkoumávaného aktu, intenzity jeho rozpornosti se zákonem, aktivity či neaktivity obce atp. Podrobněji srov. § 124 zákona o obcích. Tyto okolnosti mohou dozajista ovlivňovat i počátek či konec lhůty pro podání žaloby. Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že vyvození obecného závěru o lhůtě k podání žaloby ve smyslu § 67a s. ř. s. [správně § 67 písm. a) s. ř. s. – pozn. KS v Brně] ze strany krajského soudu nebylo v dané věci namístě“.* Zároveň je ovšem třeba zmínit, že Nejvyšší správní soud dodal, že „*nesouhlasí s názorem stěžovatele [Ministerstva vnitra – pozn. KS v Brně], že žalobu ve věcech samosprávy lze podat kdykoliv. Pokud by byl takový výklad správný, znamenalo by to, že by bylo možno zasahovat výše uvedeným postupem do činnosti samosprávy i po uplynutí několika desetiletí či staletí. Takový výklad by dozajista nebylo možno považovat za výklad odpovídající principům demokratického právního státu (mj. principu právní jistoty). Jak uvádí odborná literatura (Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád*

*správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 642): „Stanovení lhůty pro podání žaloby má za účel, aby se soud zabýval pouze aktuálními případy porušení (či zásahu do) veřejných subjektivních práv v důsledku rozhodnutí správních orgánů. S postupem času pochopitelně slábne zájem a potřeba poskytnutí soudní ochrany. Nehledě na to, že v řadě případů by se jednalo pouze o akademický výrok bez konkrétních následků. Lhůta pro podání žaloby je důležitá rovněž z hlediska právní jistoty ostatních adresátů rozhodnutí správního orgánu, neboť po jejím uplynutí není [...] možnost změny nebo zrušení takového rozhodnutí“. Tyto obecné závěry o významu lhůt pro podání správní žaloby platí tím spíše, když tato žaloba může citelně zasáhnout do práva na samosprávu zakotveného přímo Ústavou (čl. 100 odst. 1 Ústavy). Jak uvedl Ústavní soud v řadě nálezů (za všechny srv. např. nález sp. zn. IV. ÚS 331/02) možnosti státu zasahovat do výkonu územní samosprávy ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy je třeba vykládat velmi restriktivně, neboť se jedná o ústavně založenou výjimku zasahující do ústavně zaručeného práva.“*

[37] Nejvyšší správní soud tedy ve svém rozsudku ze dne 10. 11. 2016, č. j. 7 As 161/2016-62, měl za to, že žalobu ve věcech samosprávy nelze podat „kdykoli“, tedy bez jakéhokoli omezení lhůtami.

[38] Zdejší soud v této souvislosti přihlédl ke konkrétním okolnostem nyní posuzované věci (nejedná o do očí bijící protizákonný exces): šlo o běžnou kupní smlouvu týkající se majetku, u něhož všechny okolnosti věci svědčí tomu, že obec měla zájem jej především co nejrychleji zcizit (kdy otázka ceny zřejmě nebyla pro obec rozhodující); o záměru dle § 39 odst. 1 obecního zřízení bylo rozhodnuto dne 15. 12. 2010, kupní smlouva byla podepsána dne 14. 3. 2011 a návrh na vklad byl podán dne 28. 3. 2011 (po zasedání zastupitelstva obce, které bylo o uzavření smlouvy informováno); podnět k provedení dozoru je ze dne 24. 11. 2014, přičemž v mezichase byla předmětná nemovitost dotčena další majetkovou dispozicí; žaloba je ze dne 8. 9. 2015. Příslušný podnět tedy žalovaný obdržel více než tři a půl roku po podpisu smlouvy ze dne 14. 3. 2011 a žalobu podává bezmála čtyři a půl roku po zmíněném datu.

[39] S přihlédnutím k závěru formulovanému v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 7 As 161/2016-62, a zmíněným konkrétním skutkovým okolnostem případu se tak zdejší soud hlásí k úvahám uvedeným ve zmíněném usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2016, č. j. 46 A 6/2015-22, a považuje je za aplikovatelné: „[S]oudní řád správní zvláštní ustanovení pro podání žaloby podle § 67 písm. a) s. ř. s. neobsahuje a neobsahuje je ani ustanovení § 124 odst. 5 obecního zřízení, podle kterého žalobce v projednávané věci postupoval. Ustanovení § 67 písm. a) s. ř. s. však umožňuje přiměřené použití části třetí hlavy druhé, dílu prvního soudního řádu správního (§65 a násl. s. ř. s.), tedy včetně ustanovení § 72 s. ř. s. Přiměřenost přitom znamená, že se tato ustanovení nepoužijí automaticky, ale pouze tehdy, pokud jsou s přihlédnutím ke specifikům daného řízení potřebná či vhodná. [...] Soud [...] dospěl k závěru, že jediným ústavně konformním postupem je aplikace zvláštní tříleté lhůty pro podání žaloby (§ 72 odst. 2 s. ř. s.). Tato lhůta je dostatečně dlouhá k tomu, aby žalobce byl schopen efektivně vykonávat své dozorní oprávnění, a zároveň představuje ještě přiměřený zásah do právní jistoty a práva na samosprávu. K tomu soud dodává, že postavení žalobce je postavení např. nejvyššího státního zástupce poměrně

*podobné, jelikož v obou případech se jedná o „vnější“ dozor nad procesy, kterých se žalobci nijak neúčastní – v případě nejvyššího státního zástupce jde o všeobecný dozor nad správními rozhodnutími, v případě žalobce o dozor nad výkonem samostatné působnosti obce“.*

[40] I v nynějším případě by tak zdejší soud považoval žalobu za opožděnou dle § 46 písm. b) ve spojení s § 72 odst. 2 s. ř. s. (úvaha žalované týkající se plynutí času ve vztahu k možnosti podání žaloby tedy měla jistou relevanci, avšak ze zcela jiných důvodů, než které žalovaná uvedla). Před posouzením opožděnosti žaloby však soud musel posoudit její přípustnost. Podle judikatury a odborné literatury je totiž třeba před případnou opožděností žaloby nutno zkoumat otázku, zda žaloba nebyla podána osobou zjevně neoprávněnou, resp. zda se jedná o žalobu přípustnou. K tomu srov. konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 2. 3. 2005, č. j. 2 As 1/2005-5, publikovaný pod č. 806/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006-100, či rozsudek ze dne 26. 4. 2012, č. j. 7 As 66/2012-42, obě posledně uvedená rozhodnutí dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), jakož i odbornou literaturu (viz *Bohadlo, D.* In: *Jemelka, L., Podhrázký, M. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 347); důvody ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. mají před předčasností či opožděností návrhu aplikační přednost.

#### V. Závěr a náklady řízení

[41] Soud tak uzavírá, že žalobu odmítl jako nepřípustnou dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to za přiměřeného použití § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., neboť zde nebylo rozhodnutí, usnesení či jiného opatření žalované ve smyslu § 124 odst. 1 obecního zřízení, resp. § 67 písm. a) s. ř. s.

[42] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo byla-li žaloba odmítnuta.

**P o u č e n í :** Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 13. října 2017

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:  
D. J.