



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti žalované: **obec Ústí**, se sídlem Ústí 88, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Údolní 567/33, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) PhDr. B. M. a II) PhDr. M. M., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 9. 2015, č. j. 62 A 94/2013 – 84,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce je **p o v i n e n** zaplatit žalované k rukám jejího zástupce na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení usnesení zastupitelstva žalované č. 3 ze dne 16. 5. 2013, kterým byl schválen prodej pozemku parc. č. 1091 o výměře 392 m² v k.ú. Ústí u Humpolce osobám zúčastněným na řízení za cenu celkem 66.640 Kč, tj. 170 Kč za m². Žalobce namítal, že žalovaná sice při prodeji pozemku po formální stránce dodržela § 39 odst. 1 a další relevantní ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, nicméně vůči zájemcům postupovala diskriminačně a netransparentně. Žalovaná totiž nepostupovala v souladu se zveřejněným záměrem, v němž uvedla, že cena pozemku je 150 Kč za m². Tato cena je podle žalobce fixní a nepřipouští jiné nabídky než za výše uvedenou

cenu. Nabídka V. S. ovšem obsahovala cenu 170 Kč za m². Žalovaná podle žalobce jednostranně zvýhodnila jednoho z uchazečů – osoby zúčastněné na řízení, když je informovala o tom, že paní V. S. žalované nabídla cenu vyšší, než jaká byla schválena usnesením zastupitelstva žalované a jaká byla následně zveřejněna. Osoby zúčastněné na řízení tuto cenu dopisem starostovi žalované dorovnaly. Žalobce dále uvedl, že prodej pozemku za cenu vyšší je jistě legitimní a dokonce žádoucí s ohledem na znění ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích, nicméně na odchýlení se od záměru zveřejněných podmínek ze strany žalované je třeba nahlížet tak, že tímto postupem mohlo dojít k narušení principu rovného zacházení a právní jistoty, jelikož uchazeči o pozemek mohli nabýt dojmu, že cena je fixní a nebude o ni soutěženo. Nelze akceptovat postup žalované, která v záměru neupozornila potenciální uchazeče, že bude postupovat licitačně a nedala podatelům dalších nabídek možnost reagovat na zvýšenou nabídku osob zúčastněných na řízení. Žalobce opřel svoji argumentaci především o závěry rozsudků Nejvyššího soudu týkající se neplatnosti právního úkonu - kupní smlouvy uzavřené obcí - (rozsudky ve věci sp. zn. 32 Cdo 721/2010 ze dne 26. 1. 2011, ve věci sp. zn. 28 Cdo 1907/2007 ze dne 25. 6. 2007, ve věci sp. zn. 28 Cdo 3757/2007 ze dne 16. 7. 2008 a ve věci sp. zn. 30 Cdo 2146/2010 ze dne 23. 2. 2012) a nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV. ÚS 1167/11 ze dne 20. 6. 2012.

[2] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 17. 9. 2015, č. j. 62 A 94/2013 – 84 rozhodl, že žaloba se zamítá, žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a je povinen zaplatit žalované náklady řízení ve výši 16.456 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího právního zástupce a osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud se v první řadě zabýval přípustností a včasností žaloby. Konstatoval, že v řízení o žalobě ve smyslu § 67 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se nelze domáhat určení neplatnosti kupní smlouvy uzavřené mezi žalovanou a osobami zúčastněnými na řízení; k tomu náleží prostředky ochrany práva soukromého, jak ostatně plyne z rozsudků Nejvyššího soudu, na něž žalobce odkazuje. V řízení ve smyslu § 67 písm. a) s. ř. s. tedy soud posuzuje pouze zákonnost usnesení žalované.

[3] K otázce včasnosti žaloby krajský soud v první řadě uvedl, že usnesení zastupitelstva žalované ze dne 16. 5. 2013 již bylo vykonáno, neboť dne 20. 5. 2013 byla uzavřena kupní smlouva mezi žalovanou a osobami zúčastněnými na řízení s právními účinky vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí ke dni 27. 5. 2013. Podle soudu pak jediným správným postupem, který mohl žalobce aplikovat, byl postup podle § 124 odst. 5 zákona o obcích, neboť již nemohl postupovat podle § 124 odst. 1 věty druhé téhož zákona. S ohledem na zásadu subsidiarity soudního přezkumu, a rovněž i zásadu korektního postupu žalobce k žalované však bylo podle krajského soudu namístě, aby žalobce nejprve žalovanou vyzval ke zjednání nápravy podle § 124 odst. 1 zákona o obcích tím, že sama dobrovolně zruší své usnesení. Není totiž vyloučeno, že obec může sama dojít k závěru, že nedodržela postup podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, a může své usnesení zrušit. Žalobce postupoval formálně správně, když žalovanou dne 6. 8. 2013 vyzval ke zjednání nápravy před podáním žaloby tím, že zruší své žalobou napadené usnesení a to ve lhůtě 60 dnů od doručení výzvy. Poté, co uplynula lhůta 60 dnů od doručení výzvy, vyplývá další postup žalobce z § 124 odst. 5 zákona o obcích, které je nutné interpretovat v návaznosti na § 124 odst. 3 téhož zákona, a to tak, že žalobu podle § 124 odst. 5 zákona o obcích je nutné podat

pokračování

do 30 dnů od uplynutí 60 dnů stanovených obci ke zjednání nápravy. S ohledem na to, že žaloba byla podána dne 31. 10. 2013, přičemž lhůta 60 dnů stanovená ve výzvě ve smyslu § 124 odst. 1 zákona o obcích uplynula dne 9. 10. 2013, byla žaloba podána včas, tj. ve lhůtě 30 dnů od uplynutí lhůty stanovené žalované k nápravě.

[4] Krajský soud se dále zabýval důvodností žaloby a zdůraznil, že nakládání s obecním majetkem spadá do samostatné působnosti obce a záleží především na orgánech obce, jakým způsobem budou s obecním majetkem nakládat. Zároveň obec jako veřejnoprávní korporace hospodařící s veřejnými prostředky je při nakládání se svým majetkem povinna respektovat povinnost využívat svůj majetek účelně a hospodárně, v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajících ze zákonem vymezené působnosti (§ 38 odst. 1 zákona o obcích). Zákon o obcích pro hodnocení hospodárnosti a účelnosti neuvádí žádná bližší kritéria kromě tzv. ceny obvyklé a navíc nevylučuje ani takovou dispozici, která bude (z ekonomického hlediska) méně hospodárnou či méně účelnou, pokud bude v souladu se zájmy a úkoly obce vyplývajících ze zákonem stanovené působnosti (§ 38 odst. 1 a § 39 odst. 2 zákona o obcích). Cena obecního majetku je tak jedním z kritérií, nikoli však jediným, podle něhož se posuzuje účelnost a hospodárnost nakládání s majetkem obce. Stejně důležitými kritérii jsou zájem občanů obce i celé obce na řádném fungování obce a plnění jejích úkolů, rozvoj území obce apod., což může ovlivnit výsledek kontraktačního procesu v tom směru, s kým bude nakonec kupní smlouva uzavřena. Je především na úvaze obce, komu, za kolik, případně zda vůbec obecní pozemek prodá, za dodržení požadavků § 39 zákona o obcích. Jsou-li dány dostatečné důvody např. pro prodej majetku za nižší cenu nebo prodej majetku za cenu vyšší, lze jej učinit. Přitom takovou volbu mezi více do úvahy připadajícími a zákonu neodporujícími řešeními, lze považovat za esenciální projev na státu nezávislé samosprávy.

[5] Jako případ, kdy obec při prodeji svého majetku postupovala diskriminačním způsobem, zmínil krajský soud věc, jíž se Ústavní soud zabýval nálezem ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11, č. 123/65 Sb. ÚS. V posuzované věci krajský soud dospěl k závěru, že nedošlo k diskriminačnímu postupu ani k porušení § 38 odst. 1 zákona o obcích. Žalovaná totiž kritérium řádného, transparentního hospodaření s obecním majetkem neporušila a krajský soud v procesu kontraktace a stanovení kupní ceny nespatřuje motiv vyloučit jiné zájemce stanovením diskriminačního kritéria či umělým navyšováním kupní ceny. Jedna z nabídek sice převyšovala cenu, za niž zastupitelstvo žalovaného zamýšlelo pozemek prodat, což v konečném důsledku vedlo k tomu, že došlo k navýšení kupní ceny, avšak nikoli účelově s cílem žalované navýšit ještě více kupní cenu. Za situace, kdy osoby zúčastněné na řízení ve své nabídce obci sdělily, že hodlají akceptovat jakoukoli cenu stanovenou zastupitelstvem a opakovaně o získání pozemku usilovaly - jednalo se tedy nepochybně o vážné zájemce o koupi pozemku - bylo naopak korektní, že je žalovaná o výši nabídek informovala. V záměru je ostatně uveden odkaz na možnost žádat k prodeji obecního pozemku bližší informace.

[6] Krajský soud se neztotožnil s argumentací žalobce, že v případě podání vyšší nabídky, než jaká byla žalovanou zveřejněna, bylo nutné vyvěsit nový, tzn. pozměněný záměr obce prodat obecní majetek - a to právě s ohledem na prvotní nabídku učiněnou žalované osobami zúčastněnými na řízení, která *de facto* iniciovala postup podle § 39 odst. 2 zákona o obcích. Podle soudu tak dalece požadavek vyplývající z § 38 odst. 1 ve spojení §

39 odst. 1 zákona o obcích nesahá. Postup navrhovaný žalobcem by totiž mohl vést k řetězení dalších záměrů, v nichž by se neustále i spekulativně zvyšovala nabídková cena, která by mohla vyřadit vážného zájemce o koupi obecního pozemku a znemožnit obci uzavřít kupní smlouvu. V daném případě by výsledkem zveřejnění záměru na 170 Kč za m² mohlo být pouze to, že by byly obci učiněny v podstatě stejné nabídky, jak se ostatně i stalo v prvním kole, nebo by došlo opět k podání ještě vyšší nabídky jedním ze zájemců. Žalovaná tím, že odsouhlasila prodej obecního pozemku osobám zúčastněným na řízení, které nabídly za pozemek stejnou cenu jako V. S., neporušila zákon o obcích a postupovala řádně jako subjekt samosprávy v rámci vlastní autonomie vůle. V postupu žalované krajský soud neshledal prvek diskriminace za účelem neférového vyloučení ostatních zájemců, neboť se rozhodovala mezi dvěma stejnými nabídkovými cenami přesahujícími cenu v místě obvyklou.

[7] Krajský soud uzavřel, že z jednání žalované nelze dovodit ani porušení zákazu diskriminace v kontraktačním procesu ve smyslu výše zmíněného nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV.ÚS 1167/11, neboť na základě zveřejněného záměru nebyl nikdo omezen v právu se o koupi pozemku ucházet a o nabídkách se na obecním úřadě informovat a vybrala-li si žalovaná jako kontrahenta osoby zúčastněné na řízení, jednalo se o projev vůle žalované, který je součástí jejího práva na samosprávu.

[8] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., v níž namítal, že porušení principu rovného zacházení se zájemci o koupi obecního majetku spočívalo v tom, že starosta žalované před přijetím usnesení žalované o prodeji pozemku umožnil jednomu ze zájemců (osobám zúčastněným na řízení) dodatečně upravit nabídku, zatímco ostatním zájemcům tato možnost poskytnuta nebyla. V této souvislosti stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že každému zájemci musí být dána rovnocenná možnost účasti v této soutěži, a pokud se tak nestane, je celý prodej zatížen natolik zásadní vadou, že je přijaté usnesení nutné považovat za nezákonné.

[9] Za další vady postupu žalované stěžovatel považuje porušení § 39 odst. 1 zákona o obcích. Nejvyšší soud ve vztahu k tomuto ustanovení v judikátech zmíněných již v žalobě judikoval, že obec sice není povinna v záměru uvádět bližší podmínky zamýšlené dispozice s majetkem, pokud je však uvede a odchýlí se od nich, aniž by znovu zveřejnila záměr, je taková dispozice nezákonná pro porušení § 39 odst. 1 zákona o obcích. Tak tomu podle stěžovatele bylo i v posuzované věci, kdy žalovaná zveřejnila záměr prodeje majetku za pevně stanovenou cenu 150 Kč za m², avšak při prodeji následně přijala cenu odlišnou, byť vyšší (170 Kč za m²), aniž by celý proces prodeje zopakovala. Podle stěžovatele tak vůči usnesení zastupitelstva, jímž bylo schváleno uzavření smlouvy, nedošlo ke zveřejnění záměru ve smyslu § 39 odst. 1 zákona o obcích, a toto usnesení je tudíž nutné chápat jako nezákonné. Pokud totiž obec v záměru stanoví „pevnou cenu“, pak tím dává najevo, že soutěžním kritériem výměru z nabídek nemůže být nabídková cena a jestliže přesto vybírá podle nabízené kupní ceny, jedná v rozporu s předem zveřejněným zájmem. Krajský soud se s uvedenou argumentací dílem nevypořádal a dílem vypořádal způsobem odporujícím ustálené judikatuře soudů, aniž by toto odchýlení se adekvátně zdůvodnil.

pokračování

[10] Krajský soud se podle stěžovatele dále nevypořádal s námitkou porušení principu rovnosti tím, že došlo k jednostrannému zvýhodnění jednoho ze zájemců o koupi pozemku, jelikož možnost dorovnat nejvyšší nabídku paní V. S. byla dána pouze osobám zúčastněným na řízení, avšak nikoli manželům S. Krajský soud pouze shledal korektním, že žalovaná o možnosti dorovnat nejvyšší obdrženou nabídku informovala osoby zúčastněné na řízení, které v minulosti projevily ochotu akceptovat jakoukoliv kupní cenu. Podle stěžovatele však opomněl, že stejná možnost měla být dána také manželům S., kteří podali nabídku v souladu se zveřejněným záměrem v dobré víře, že se jedná o cenu konečnou. Jelikož se tak nestalo, došlo podle stěžovatele k porušení principu rovného zacházení ve smyslu nálezu Ústavního soudu IV. ÚS 1167/11, jehož závěry jsou obecně platné a aplikovatelné.

[11] Stěžovatel rovněž zmínil, že krajský soud svým rozsudkem v rozporu se zákonem přiznal starostovi žalované faktickou možnost zasahovat do výlučné kompetence zastupitelstva dle § 85 písm. a) zákona o obcích, neboť starosta žalované, byť mu to nepřísluší, umožnil osobám zúčastněným na řízení dorovnání nejvyšší možné nabídky a až poté ji předložil zastupitelstvu k rozhodnutí, čímž bylo zastupitelstvo žalované omezeno ve svém rozhodování, neboť mu nebylo umožněno samostatně celou záležitost posoudit a zvolit adekvátní postup.

[12] Závěr krajského soudu, že nebylo nutné zveřejňovat nový záměr prodeje předmětného pozemku se zamýšlenou kupní cenou 170 Kč za m², neboť požadavek vyplývající z § 38 odst. 1 ve spojení s § 39 zákona o obcích tak dalece nesahá, podle stěžovatele nekoresponduje s judikaturou Nejvyššího soudu a nerespektuje jeho závěry uvedené v jeho rozsudku ze dne 26. 11. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010, z něhož mimo jiné vyplývá, že jsou-li v záměru vymezeny podmínky prodeje, není možno se od nich bez dalšího odklonit a majetek převést za jiných podmínek. Pokud by se zastupitelstvo chtělo od původního záměru odchýlit, bylo by nutno předepsaným způsobem uvedený záměr změnit a znovu jej zveřejnit. V této souvislosti stěžovatel uvedl, že je-li podle judikatury Nejvyššího soudu považován za neplatný právní úkon učiněný v rozporu s § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb. (převod nemovitého majetku obce bez předchozího zveřejnění záměru), je nutné vztáhnout tento důsledek i na situace, kdy došlo k převodu nemovitého majetku v rozporu s původně zveřejněným záměrem, neboť taková situace je obdobná jako převedení majetku bez zveřejnění záměru.

[13] Argumentaci krajského soudu, že žalovaná nebyla povinna zveřejnit nový záměr, neboť by tím mohlo dojít k řetězení nabídek a záměrů označil stěžovatel za nesprávnou, neboť obec není povinna uvádět zamýšlenou kupní cenu v záměru prodeje. V daném případě by tedy bylo postačující, pokud by žalovaná zveřejnila pouhý záměr prodeje bez kupní ceny, popř. v záměru uvedla pouze minimální kupní cenu, za kterou je ochotna nemovitost prodat, což by nijak neomezovalo zájemce v podání nabídky v libovolné výši. Tímto postupem by bylo případné řetězení nejvyšších nabídek vyloučeno. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný, neboť krajský soud se řádně a dostatečně vyjádřil k jednotlivým

žalobním bodům a v nich obsažené argumentaci stěžovatele. K namítanému porušení principu rovnosti se krajský soud vyjádřil na str. 8 – 9 napadeného rozsudku a rovněž srozumitelně odůvodnil, proč nepovažoval postup žalované při výběru kupujícího za diskriminační. Stěžovatel v souvislosti s namítaným porušením principu rovnosti nebere v úvahu skutečnost, že osoby zúčastněné na řízení výslovně uvedly, že jsou připraveny akceptovat jakoukoli cenu a po dotazu starosty žalované pouze tento svůj postup potvrdily. Nejednalo se tak o situaci, kdy by starosta oznamoval možnost dorovnání ceny všem, nebo jen některým z dalších zájemců. Žalovaná má na rozdíl od stěžovatele za to, že krajský soud nepřiznal starostovi obce možnost zasahovat do výlučné kompetence zastupitelstva, neboť o převodu předmětného pozemku rozhodlo výhradně zastupitelstvo obce.

[15] Závěr stěžovatele, že žalovaná byla při prodeji pozemku vázána výší kupní ceny uvedenou v záměru, vykazuje podle žalované znaky absurdity a přepjatého formalismu, neboť znamená, že pokud by zastupitelstvo rozhodlo o prodeji za cenu uvedenou v záměru kterémukoliv ze zájemců, vyhovělo by zákonným požadavkům, avšak pokud rozhodlo o prodeji za cenu vyšší, mělo se jednat o nezákonný postup. Kromě toho lze pochybovat o jeho souladu s požadavkem § 38 odst. 1 zákona o obcích. Žalovaná má za to, že dodržela svou povinnost podle § 39 zákona o obcích zveřejnit záměr prodat nemovitý majetek po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v zastupitelstvu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Skutečnost, že se zastupitelstvo po podání nabídek rozhodlo prodat nabídnutý majetek za vyšší cenu, než bylo uvedeno ve zveřejněném záměru, nemůže založit rozpor s naposledy uvedeným ustanovením zákona o obcích, a to tím spíše, že kupní cena nemusí být součástí zveřejněného záměru. V rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010, na něž odkazuje stěžovatel, spočíval rozpor se zveřejněným záměrem v nedodržení kritérií, kladených na osobu zájemce, nikoli v odchylce od kupní ceny a jednalo se tak o právně i skutkové odlišnou situaci. O diskriminaci lze hovořit, pokud se obec odchýlí od kritérií kladených na zájemce v neprospěch těch, co kritéria splnili. Pokud však obec akceptuje nabídku vyšší ceny, chová se účelně a hospodárně, nikoli diskriminačně. Žalovaná poukázala na judikaturu Nejvyššího soudu (rozsudek ze dne 25. 6. 2007, sp. zn. 28 Cdo 1907/2007, rozsudek ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007, rozsudek ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010, rozsudek ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 1932/2008), z níž podle jejího názoru vyplývá, že Nejvyšší soud akceptuje princip autonomie vůle obce jako územního samosprávného celku při nakládání s jejím majetkem, při nutnosti dodržet pouze základní, zákonem výslovně stanovené požadavky na zveřejnění záměru, účelné a hospodárné nakládání s obecním majetkem při vyloučení účelové diskriminace zájemců, kteří by splnili stanovená kritéria a v těchto mezích má možnost svobodně uvážit a zvolit, s kým uzavře smlouvu o převodu svého majetku. Žalovaná uzavřela, že svým postupem neporušila žádné ustanovení zákona o obcích, nejednala v rozporu s principy transparentnosti a zákazu diskriminace a s ohledem na výše uvedené navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a uložil stěžovateli nahradit žalované náklady řízení o kasační stížnosti.

II.

Posouzení kasační stížnosti

pokračování

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[17] Je třeba předeslat, že v posuzované věci se jedná o specifický typ řízení, kdy zákon o obcích umožňuje podat žalobci žalobu proti usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Ustanovení hlavy II dílu 1 soudního řádu správního se na takový typ řízení před správními soudy použijí pouze přiměřeně (srov. § 67 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud se obdobnou věcí zabýval ve svém rozsudku ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 147/2012 - 23, č. 2930/2013 Sb. NSS a uvedl: „Žaloba ve věcech samosprávy podle § 67 písm. a) s. ř. s. a § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, nemusí 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.“

[18] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že se stěžovatel dovolává důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Podle § 38 odst. 1 zákona o obcích, *majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Obec vede účetnictví podle zákona o účetnictví.*

[21] Podle § 39 odst. 1 téhož zákona, *záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní jednání neplatné. Nemovitost se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platného ke dni zveřejnění záměru.*

[22] Podle odst. 2 téhož ustanovení, *při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.*

[23] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná primárně o posouzení zákonnosti usnesení zastupitelstva žalované o prodeji pozemku osobám zúčastněným na řízení, resp. toho, zda žalovaná při prodeji pozemku postupovala v souladu se zákonem o obcích.

[24] Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil tyto relevantní skutečnosti: Osoby zúčastněné na řízení přípisem ze dne 13. 2. 2013, který byl žalované doručen dne 18. 2. 2013, požádaly o prodej předmětného pozemku, s tím, že jsou připraveny akceptovat jakoukoli cenu, na níž se zastupitelstvo žalované usnese. Zastupitelstvo žalované dne 12. 3. 2013 schválilo záměr prodeje předmětného pozemku za cenu 150 Kč/m². Tento záměr byl zveřejněn na úřední desce žalované od 18. 3. 2013 do 28. 4. 2013 a dále též na elektronické vývěsní desce. Dne 4. 4. 2013 byla žalované doručena nabídka K. S. na odkup předmětného pozemku za 150 Kč/m². Téhož dne byla žalované doručena nabídka V. S. na odkup pozemku za 170 Kč/m². Žalovaná přípisem starosty ze dne 8. 4. 2013, č. j. ou.ust. 47/2013, osobám zúčastněným na řízení na základě jejich ústní žádosti ze dne 6. 4. 2013 sdělila, že jí byly předloženy výše uvedené nabídky na odkup pozemku. Dne 16. 4. 2013 byl žalované doručen přípis osob zúčastněných na řízení, v němž uvedly, že jsou připraveny akceptovat cenu 170 Kč/m² namísto původních 150 Kč/m² a zopakovaly, že jsou připraveny akceptovat jakoukoli cenu. Dne 16. 5. 2013 zastupitelstvo žalované schválilo prodej předmětného pozemku osobám zúčastněným na řízení za celkem 66.640 Kč, což odpovídá ceně 170 Kč/m².

[25] Námitce stěžovatele, podle které došlo k porušení principu rovného zacházení se zájemci o koupi obecního majetku, neboť starosta žalované před přijetím uvedeného usnesení umožnil jednomu ze zájemců (osobám zúčastněným na řízení) dodatečně upravit nabídku, zatímco ostatním zájemcům tato možnost poskytnuta nebyla, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť k žádnému dodatečnému upravení nabídky v posuzované věci nedošlo. Všichni zájemci o koupi pozemku totiž podali nabídku po zveřejnění záměru obce a žádný z nich již svou nabídku dále neměnil. Přípis osob zúčastněných na řízení ze dne 13. 2. 2013, nelze za nabídku k odkoupení majetku obce ve smyslu § 39 odst. 1 zákona o obcích považovat, neboť z naposledy uvedeného ustanovení zákona o obcích a ostatně také z povahy věci je zřejmé, že k záměru obce na dispozici s majetkem dle tohoto ustanovení se lze vyjádřit a nabídky podat až poté, co je záměr obce zveřejněn. Osoby zúčastněné na řízení se v přípise ze dne 13. 2. 2013 sice vyjadřují (na zcela nekonkrétní rovině) také k výši kupní ceny, tato skutečnost však neznamená, že je možné tento přípis hodnotit jako nabídku na koupi pozemku. V době, kdy osoby zúčastněné na řízení tento přípis učinily, totiž ještě ze strany žalované nebyl učiněn prvotní krok nezbytný k zahájení prodeje pozemku (a podávání nabídek) spočívající ve vyjádření vůle žalované disponovat určitým způsobem s předmětným pozemkem schválením záměru prodeje pozemku zastupitelstvem žalované a jeho zveřejněním vyvěšením na úřední desce. Osoby zúčastněné na řízení neuvedly žádnou konkrétní cenu za m² pozemku, pouze deklarovaly svůj zájem o jeho koupi a požádaly žalovanou o jeho prodej. Přípis osob zúčastněných na řízení ze dne 13. 2. 2013 je proto třeba hodnotit jako žádost o prodej pozemku, nikoli nabídku na jeho odkoupení. To, že se jednalo pouze o žádost o prodej pozemku, nikoli o nabídku k uzavření konkrétní smlouvy, je ostatně zřejmé také ze způsobu jakým mohlo zastupitelstvo žalované na tuto žádost reagovat. V úvahu přicházelo pouze neschválení této žádosti či její schválení a následně zveřejnění záměru prodeje pozemku, nikoli však samotný prodej pozemku. Z výše uvedeného tak je zřejmé, že pozice uvedených zájemců o odkup pozemku byla naprosto stejná a žádný z nich nebyl diskriminován.

[26] Přípis starosty žalované ze dne 8. 4. 2013, v němž osobám zúčastněným na řízení sdělil, jaké jsou další nabídky na odkup pozemku, podle Nejvyššího správního soudu

pokračování

osoby zúčastněné na řízení nezvýhodnil a nezpůsobil protiprávní diskriminaci ostatních zájemců o koupi pozemku. Starosta žalované totiž tento přípis neučinil z vlastní iniciativy, ale pouze jím reagoval na žádost (dotaz) osob zúčastněných na řízení a sdělil jim požadované skutečnosti. Postupoval tedy vstřícně, otevřeně a transparentně, což je při dispozici s majetkem obce žádoucí přístup. Možnost otázat se žalované, jaké obdržela nabídky, ostatně měli i ostatní zájemci o koupi pozemku a byli si této možnosti vědomi, neboť v samotném záměru prodeje (na základě kterého byly podávány nabídky) je uvedeno, že informace k prodeji je možné získat v úředních hodinách na obecním úřadě žalované nebo po domluvě na uvedeném čísle mobilního telefonu. S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že postup starosty žalované nepředstavuje jednostranné zvýhodnění jednoho ze zájemců o koupi pozemku umožněním dorovnání nejvyšší nabídnuté ceny, jak namítá stěžovatel v kasační stížnosti.

[27] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, že se krajský soud nevypořádal s námitkou porušení principu rovnosti tím, že došlo k jednostrannému zvýhodnění jednoho ze zájemců o koupi pozemku. Krajský soud se totiž stěžovatelem tvrzeným zvýhodněním osob zúčastněných na řízení zabýval a poukázal na skutečnost, že žalovaná při navýšení ceny nepostupovala účelově, když k navýšení ceny došlo v důsledku nabídky jednoho ze zájemců o pozemek, zohlednil, že osoby zúčastněné na řízení byly dlouhodobými vážnými zájemci o koupi pozemku, a poté dospěl k závěru, že starosta žalované postupoval korektně, když osobám zúčastněným na řízení sdělil výši ostatních nabídek.

[28] Argumentaci stěžovatele, že možnost dorovnat nejvyšší nabídku paní V. S. byla dána pouze osobám zúčastněným na řízení, avšak nikoli manželům S., nelze přisvědčit s ohledem na výše uvedený závěr, že všichni zájemci, tj. i manželé S., podali pouze jednu nabídku, měli stejnou možnost informovat se o prodeji pozemku a z obsahu správního spisu je zřejmé, že starosta vůči zájemcům postupoval vstřícným a nediskriminačním způsobem. Poukaz stěžovatele na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1167/11 je nepřipadný, neboť se v něm Ústavní soud zabýval skutkově zcela odlišnou věcí, v níž obec (městská část Praha 5) opakovaným vyhlašováním záměru a zpříšňováním podmínek činila formálně sice zákonu neodporující kroky, které však ve svém důsledku vedly k účelovému zabránění účasti jednoho ze zájemců (občanské sdružení založené nájemníky) v druhém nabídkovém řízení a umožnění prodeje nemovitostí (bytů) předem vybranému zájemci. V posuzované věci však, jak již bylo uvedeno výše, k žádné účelové diskriminaci zájemců o předmětný pozemek nedošlo.

[29] Názoru stěžovatele vyslovenému v souvislosti s údajným porušením principu rovného zacházení, totiž že každému zájemci musí být dána rovnocenná možnost účasti v soutěži, lze v obecné rovině přisvědčit. V posuzované věci však nebylo vyhlášeno a tudíž ani neprobíhalo výběrové řízení s předem stanovenými soutěžními podmínkami. O žádnou soutěž se tudíž nejednalo. Žalovaná pouze vybrala kupce svého pozemku, který jakožto úzký pruh zarostlý náletovými dřevinami, nebyl pro žalovanou využitelný, a zohlednila všechny jí doručené nabídky odkupu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že vyhlášení formalizovaného výběrového řízení při dispozici s nemovitým majetkem dle § 39 odst. 1 zákona o obcích není zákonnou povinností obce, jakkoliv je lze považovat za vhodný a doporučeníhodný způsob výběru kupce odpovídající zásadě

transparentního a účelného nakládání s majetkem obce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 As 59/2014 – 41). Nelze však dovozovat nad rámec zákona povinnost obce postupovat při prodeji pozemku způsobem obdobným licitaci při dražbě, tj. informovat všechny zájemce u učiněných nabídkách a poskytnout jim lhůtu k zvýšení jimi nabízené ceny, jak dovozuje stěžovatel.

[30] V další námitce stěžovatel žalované vytýkal porušení § 39 odst. 1 zákona o obcích a poukázal v této souvislosti na judikáty Nejvyššího soudu zmíněné již v žalobě. Nejvyšší správní soud k této námitce v první řadě konstatuje, že se plně ztotožňuje s východisky uvedenými v napadeném rozsudku krajského soudu a shrnutými výše v bodě 4 tohoto rozsudku a odkazuje na ně. Nejvyšší správní soud při posouzení věci dále vycházel ze závěrů, k nimž Nejvyšší soud dospěl v rozsudku ze dne 25. 6. 2007, sp. zn. 28 Cdo 1907/2007, v němž uvedl, že *„dovolací soud dále poukazuje na judikaturu týkající se neplatnosti právního úkonu pro rozpor se zákonem, zejména na nálezy Ústavního soudu, sp. zn. II. ÚS 87/04, citovaný výše: „Závěr, že určitý právní úkon je neplatný pro rozpor se zákonem nebo proto, že zákon obchází, se musí opírat o rozumný výklad dotčeného zákonného ustanovení. Nelze vystačit pouze s gramatickým výkladem. Významnou roli zde hraje především výklad teleologický. Je proto nutné se vždy ptát po účelu zákonného příkazu či zákazu.“* Obdobně se vyjádřil i Nejvyšší soud, když ve svém rozsudku ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004, mimo jiné uvedl, že § 39 obč. zák. *„je normou s hypotézou relativně neurčitou“ a zdůraznil nutnost „lišit po obsahové stránce důvodnost případů, ve kterých stát (jednající soudem, jako orgánem povoláním k posouzení sporné otázky platnosti) může odeprít závaznost úkonu, ohledně něhož se tvrdí existence absolutní neplatnosti“.* Nelze ani pominout účel § 39 odst. 1 zákona o obcích v původním znění, kterým je upravit *„některá opatření mající za cíl jednak umožnit veřejnou kontrolu hospodaření s majetkem obce, jednak dát všem občanům obce stejnou možnost se o majetek ucházet“* (viz důvodová zpráva, sněmovní tisk č. 422). V návaznosti na předeslané není možné klást na zveřejnění záměru stejné formální požadavky jako na převod nemovitosti, neboť zmíněný účel § 39 odst. 1 zákona o obcích v původním znění je v rozhodující míře naplněn už tehdy, dojde-li ke zveřejnění záměru prodat určitou nemovitost způsobem, který objektivně vyvolává obecnou domněnku, že obec tuto nemovitost s největší pravděpodobností zamýšlí převést. Taková interpretace chrání v úvahu přicházející potencionální zájemce i další beneficienty předmětného ustanovení a současně nezatěžuje přehnaným formalismem realitu běžného života a tím jistotu ve vlastnických poměrech.“

[31] Z judikatury, které se stěžovatel dovolával již v žalobě, jsou pro posuzovanou věc dále relevantní závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010, v němž uvedl, že *„ve svých rozhodnutích vyložil, že účelem požadavku publikace záměru obce stanoveného v § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb. (obdobně též v § 39 zákona č. 128/2000 Sb.) je především informovat občany o dispozicích s obecním majetkem; jde o to, aby příslušné úkony probíhaly transparentně, aby se o nich občané předem a včas dozvěděli, aby mohli upozornit na hrozící pochybení či nesprávné hospodaření obce a případně aby měli možnost sami vstoupit do tzv. nabídkového řízení jako zájemci (srov. např. rozsudek ze dne 16. července 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007, in www.nsoud.cz). Zdůraznil, že obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu*

pokračování

veřejného práva, proto hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné, jak jsou tyto zásady výslovně vyjádřeny v ustanovení § 2 odst. 2 či § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. (srov. rozsudek ze dne 8. dubna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008, uveřejněný pod č. C 7277 Souboru civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu, C. H. Beck, svazek CD-10/2009). V usnesení ze dne 26. dubna 2001, sp. zn. 20 Cdo 899/99, uveřejněném pod č. C 448 Souboru civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu, C. H. Beck, svazek 5/2001, pak Nejvyšší soud upřesnil, že smysl zveřejnění záměru obce k převodu nemovitého majetku tkívá v tom, aby všichni potenciální zájemci o koupi tohoto majetku měli rovnou příležitost svůj zájem efektivně uplatnit a aby před uplynutím stanovené lhůty orgány obce neučinily taková opatření, pro která by ke včasné nabídce zájemce jiného již nemohlo být přihlédnuto (srov. shodně též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006, in www.nsoud.cz).

[32] V rozsudku ze dne 19. května 2009, sp. zn. 30 Cdo 1932/2008, uveřejněném pod č. C 7372 Souboru civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu, C. H. Beck, svazek CD-10, a v časopise Právní rozhledy číslo 16, ročník 2009, str. 593, pak Nejvyšší soud zdůraznil, že zákon o obcích přesně stanoví, jaké povinné náležitosti záměru obce k nakládání s majetkem obce musí být splněny, a že jeho povinné náležitosti tedy nelze rozšiřovat na údaje zákonem nevyžadované a z jejich absence pak dovozovat absolutní neplatnost následně uzavřeného právního úkonu; naprosto postačí, aby záměr obce obsahoval pouze zákonem stanovené základní informace, když jeho smyslem je pouze informovat o tom, že obec hodlá určitým způsobem s určitým majetkem obce naložit. V usnesení ze dne 3. září 2009, sp. zn. 28 Cdo 4108/2008, uveřejněném pod č. C 7599 Souboru civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu, C. H. Beck, svazek CD-10, v němž dospěl k témuž závěru, Nejvyšší soud dodal, že splnění dalších podmínek není při převodu vlastnického práva k nemovitosti na straně obce zákonem vyžadováno, jestliže však obec stanovila poměrně detailním způsobem kritéria výběru zájemce o koupi, může být tento postup plně srozumitelný v případech, kdy obec jakožto prodávající má zájem na tom, aby nemovitost nabyt takový subjekt, u něhož budou naplněny předpoklady finančně zajištěného a řádného hospodáře. Takový postup Nejvyšší soud neshledal ani v rozporu s právními předpisy. Akcentoval obecný požadavek, aby tzv. nabídkové řízení probíhalo v souladu s dobrými mravy a principy slušnosti, tedy aby předem stanovená kritéria nebyla chápána pouze jako záminka pro výběr předem stanoveného zájemce, a uzavřel, že by nebylo možné přijmout ani takový postup, při němž by byl vybrán zájemce, jenž předem stanovená kritéria nesplňoval, a to na úkor jiného zájemce, jenž daným podmínkám dostál.

[33] V návaznosti na uvedené judikatorní závěry, od nichž nemá důvod se odchýlit, Nejvyšší soud shodně s odvolacím soudem dovozuje, že určení podmínek, jež musí splňovat zájemce o nabytí nemovitého majetku obce (podmínek tzv. nabídkového řízení), není předepsanou (obligatorní) náležitostí zveřejňovaného záměru ve smyslu ustanovení § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb. Pokud však obec takové podmínky stanoví a zveřejní je v rámci záměru o převodu nemovitostí jako jeho součást, pak tyto podmínky jsou součástí zveřejněného záměru se všemi důsledky s tím spojenými.“

[34] Nejvyšší soud následně dospěl k závěru, že „kupní smlouva, kterou obec uzavře v rozporu se zveřejněným záměrem, sice neodporuje výslovnému zákazu zákona, ba dokonce zákonnému požadavku zdánlivě, z čistě formálního hlediska vyhovuje, z věcného však nikoliv, neboť jí byl realizován jiný záměr než ten, který byl zveřejněn, a svými důsledky – netransparentností při nakládání s majetkem obce jakožto veřejným majetkem a porušením

zásady rovnosti přístupu k zájemcům o jeho nabytí (jejich diskriminaci), zákonu (tj. ustanovení § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb.), jeho účelu a smyslu (ratio legis) odporuje, tudíž jej obchází. Proto též kupní smlouva, jež byla uzavřena v rozporu se zveřejněným záměrem, je právním úkonem neplatným pro obcházení zákona podle ustanovení § 39 obč. zák.

[35] Jak již bylo uvedeno výše, v posuzované věci došlo k tomu, že žalovaná po zveřejnění záměru prodat pozemek za cenu 150 Kč/m² obdržela tři nabídky na odkup předmětného pozemku ve výši 170 Kč, 170 Kč a 150 Kč a následně pozemek prodala za cenu 170 Kč osobám zúčastněným na řízení. Stěžovatel k tomu namítá, že pozemek tedy byl prodán za jinou (vyšší) cenu, než která byla uvedena v záměru. Mezi účastníky je přitom nesporné, že se jednalo o cenu vyšší, než je cena v daném místě a čase obvyklá ve smyslu § 39 odst. 2 zákona o obcích. Nejvyšší správní soud je na rozdíl od stěžovatele přesvědčen, že prodej za cenu vyšší, než byla uvedena v záměru, nepředstavuje rozpor se záměrem, který by zapříčinil nezákonnost celého prodeje. V posuzované věci totiž byly veškeré úkony žalované související s prodejem pozemku transparentní, účelné a veřejnosti přístupné, všichni potenciální zájemci o koupi pozemku měli rovnou příležitost svůj zájem efektivně uplatnit, jelikož žalovaná řádným vyvěšením záměru informovala veřejnost o tom, že hodlá určitým způsobem naložit se svým majetkem. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010, podle něž *smysl zveřejnění záměru obce k převodu nemovitého majetku spočívá v tom, aby všichni potencionální zájemci o koupi tohoto majetku měli rovnou příležitost svůj zájem efektivně uplatnit a aby před uplynutím stanovené lhůty orgány obce neučinily taková opatření, pro která by ke včasné nabídce zájemce jiného již nemohlo být přihlédnuto.* Žalovaná tedy postupovala v souladu s požadavky uvedenými ve výše citované judikatuře Nejvyššího soudu, neboť svůj záměr prodeje pozemku (tj. zamýšlený právní úkon) náležitým způsobem zveřejnila, pozemek řádně označila, uvedla požadovanou kupní cenu, dodržela zákonem o obcích stanovenou 15-ti denní lhůtu mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím o prodeji pozemku a rovněž poučila zájemce o koupi pozemku, jakým způsobem je možné získat informace k prodeji. O prodeji rozhodl k tomu příslušný orgán – zastupitelstvo žalované. Žalovaná tudíž postupovala v souladu se smyslem a účelem § 38 odst. 1 a 39 odst. 1 a 2 zákona o obcích.

[36] Údaj o ceně v oznámení o záměru je třeba podle názoru Nejvyššího správního soudu vykládat tak, že se jedná o cenu požadovanou obcí při prodeji pozemku, tj. za minimální cenu akceptovatelnou pro žalovanou. Zohlednění nabídnuté vyšší než obcí požadované kupní ceny při rozhodování o nabídkách považuje Nejvyšší správní soud za pochopitelné, správné a projev dobrého hospodaření žalované a její zodpovědné péče o obecní majetek. Prodej pozemku za cenu vyšší než uvedenou v záměru je logickým vyústěním výběru z podaných nabídek, z kterých žalovaná vybírala nediskriminačním způsobem. Jedná se o projev autonomie vůle žalované jakožto samosprávného územního celku, nikoli o jednání v rozporu se zveřejněným záměrem, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti.

[37] Závěr stěžovatele, že žalovaná měla povinnost za situace, kdy se hodlala odchýlit od schváleného záměru, znovu zveřejnit změněný záměr (s jinou - vyšší cenou), považuje Nejvyšší správní soud za situace, kdy žalovaná postupovala při prodeji pozemku transparentním způsobem v souladu se smyslem a účelem § 39 odst. 1 a 2 zákona o obcích a

pokračování

pozemek prodala za cenu vyšší než cenu v místě a čase obvyklou zájemci, který nabídl nejvyšší cenu, za příliš formalistický. Pokud by totiž žalovaná prodala pozemek za cenu zveřejněnou v záměru, jednalo by se o cenu sice uvedenou v záměru prodeje, ale zároveň o nejnižší nabídnutou cenu a z hlediska ceny by se nepochybně nejednalo o nejvýhodnější (nejvyšší) nabídku. Pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že obec se nicméně může v rámci své autonomie vůle v mantinelech stanovených v § 38 a § 39 zákona o obcích rozhodnout, že pozemek prodá i za cenu nižší než obsaženou v nejvyšší nabídce reagující na zveřejněný záměr, pokud má za to, že to je v jejím zájmu, např. v situaci, kdy jedna z nabídek sice neobsahuje nejvyšší cenu, ale např. obsahuje pro obec a její občany prospěšnější využití majetku. Takový postup je rovněž v souladu s § 2 odst. 2 zákona o obcích, dle kterého obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. V takovém případě by ovšem bylo nutné tento postup obce odůvodnit. Jak již přílehavě konstatoval krajský soud, cena obecního majetku je jedním z kritérií, nikoli však jediným, podle něhož se posuzuje účelnost a hospodárnost nakládání s majetkem obce. Tak tomu ovšem v nyní posuzované věci nebylo, žalovaná prodala pozemek za nejvyšší nabídnutou cenu a napadené usnesení zastupitelstva žalované o prodeji a kupní smlouva ani nejsou v rozporu s oznámením o záměru, neboť jak bylo již výše konstatováno, musí být oznámení vykládáno tak, že údaj o ceně představuje (nejnižší) cenu požadovanou žalovanou. Pokud je nejnižší požadovaná cena 150 Kč/m², pak cena 170 Kč/m² je v souladu a nikoli v rozporu s tímto požadavkem.

[38] Nejvyšší správní soud nepovažuje za správné ani tvrzení stěžovatele, že pokud obec v záměru stanoví „pevnou cenu“, pak tím dává najevo, že soutěžním kritériem výměru z nabídek nemůže být nabídková cena a jestliže přesto vybírá podle nabízené kupní ceny, jedná v rozporu s předem zveřejněným záměrem. Žalovaná totiž případným zájemcům o koupi pozemku nebránila nabídnutí vyšší ceny, než v uveřejněném záměru. V případě, že by tak učinila, např. tím, že by v záměru uvedla, že k nabídce vyšší ceny, než uvedené v záměru nebude přihlížet, nejednala by jako řádný hospodář, jehož zájmem je obecní majetek neohrožovat a zacházet s ním co nejúčelněji a nejefektivněji, tj. v případě prodeje zohlednit též výši kupní ceny.

[39] Uvedení ceny požadované za prodej pozemku v záměru považuje Nejvyšší správní soud za vhodné a transparentní, neboť tím obec dává potenciálním zájemcům o koupi najevo svou představu o jedné ze základních podmínek, za jakou cenu hodlá majetek prodat, což ve svém důsledku vede k větší efektivitě celého procesu prodeje, neboť to eliminuje podávání nevyhovujících nabídek s příliš nízkou cenou. Obdobný závěr ohledně vhodnosti uvedení kupní ceny v záměru prodeje lze nalézt také v odborné literatuře: „Zveřejněný záměr by měl obsahovat též základní podmínky, za nichž má být majetkoprávní úkon realizován, jestliže o nich bylo rozhodnuto již při přijetí záměru (např. bylo-li rozhodnuto o zamýšlené kupní ceně nebo o způsobu jejího splácení apod.). Tyto podmínky totiž dále „specifikují“ budoucí majetkoprávní úkony a případní zájemci by o nich měli být informováni, neboť takové podmínky jsou určující pro jejich rozhodování o předložení vlastních nabídek.“ (Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část), Bulletin advokacie č. 2/2006, str. 10). Názor, že výhodnější nabídku oproti zveřejněnému záměru postačuje řádně zohlednit, posoudit a není nutné schválit a vyvěsit nový záměr, vyplývá také z komentářové literatury, která uvádí, že „záměr musí obec zveřejnit i tehdy, pokud se již předem rozhodne pro konkrétní osobu, vůči níž má konkrétní zveřejňovaný právní úkon

směřovat. Důvodem pro tento postup je minimalizace možného korupčního prostředí, kdy příslušný orgán obce je povinen projednat veškeré předložené nabídky ke konkrétnímu záměru, a to i za situace, kdy se obec již předem rozhodla ve prospěch koho zveřejňovaný právní úkon učiní. Bude-li však předložena všestranně výhodnější nabídka ke zveřejněnému záměru, je obec v souladu se svými povinnostmi uvedenými v § 38 zákona o obcích, své předchozí předběžné rozhodnutí přehodnotit a příslušný právní úkon učinit ve prospěch předkladatele výhodnější nabídky“ (Zdeněk Koudelka, Radek Ondruš, Petr Průcha: Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář, 2. vydání, Praha 2004, str. 122). O to absurdnější se zdá názor stěžovatelky, že pokud by oznámení o záměru neobsahovalo (fakultativní) informaci o požadované ceně, bylo by rozhodnutí o prodeji zákonné (z hlediska souladu se záměrem), zatímco postup žalované transparentnějším způsobem, tj. zveřejnění požadované ceny, by měl vést k nezákonnosti následného usnesení zastupitelstva.

[40] K závěrům stěžovatele o nutnosti znovu zveřejnit záměr prodeje a o údajném rozporu v prodejní ceně pozemku oproti zveřejněnému záměru prodeje, tak Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené konstatuje, že je považuje za nesprávné a to i s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 2574/14, v němž při hodnocení jednání jiného orgánu obce (starosty) dospěl k závěru, že „*při aplikaci relevantního podústavního práva regulujícího konkrétní právní jednání (právní úkony) je vždy třeba přihlížet k principům samosprávného řízení obce, jehož významnou část tvoří nakládání s majetkem obce, neboť v opačném případě by se předmětné právo mohlo stát nástrojem ignorace smyslu a účelu ústavního principu samosprávy obce* [nález sp. zn. IV. ÚS 576/2000 ze dne 12. 4. 2001 (N 61/22 SbNU 49), nález sp. zn. III. ÚS 721/2000 ze dne 10. 7. 2001 (N 103/23 SbNU 39); všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].“ Podle Ústavního soudu nelze připustit formalistický výklad práva považující zkoumání skutečné vůle obce za irelevantní, pokud by vedl k výsledku prakticky znemožňujícímu efektivní nakládání s obecním majetkem přehnaně restriktivním neuznáním právního jednání provedeného starostou za projev vůle obce. Takový formalistický výklad by nemusel zasáhnout jen do ústavního principu samosprávy, ale též do základní zásady soukromoprávních vztahů, zásady autonomie vůle, majících i ústavní rozměr.

[41] K poukazu stěžovatele na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010, že „*kupní smlouva, jež byla uzavřena v rozporu se zveřejněným záměrem, je právním úkonem neplatným pro obcházení zákona podle ustanovení § 39 obč. zák.*“, Nejvyšší správní soud uvádí, že se jednalo o případ, kdy nedodržení záměru prodeje spočívalo v prodeji obecního majetku zájemci, který nepodal žádost na koupi obecního majetku a nesložil zálohu ve lhůtě stanovené v záměru (v této době totiž ještě ani neexistoval), tj. situaci, kdy obec postupovala na rozdíl od posuzované věci zjevně diskriminačním způsobem a v přímém rozporu s předem stanovenými podmínkami ve zveřejněném záměru prodeje, nikoli v jeho intencích, jak tomu bylo v posuzované věci. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil ani této námitce stěžovatele a shoduje se s krajským soudem, že z ustanovení § 38 odst. 1 a § 39 zákona o obcích nevyplývá požadavek na zveřejnění nového záměru prodeje obecního majetku v případě, kdy obec prodává pozemek za cenu vyšší (tj. výhodnější), než kterou uvedla v záměru jako cenu požadovanou.

pokračování

[42] V posuzované věci je s ohledem na výše uvedené zřejmé, že určitý rozdíl v ceně pozemku uvedené ve zveřejněném záměru a ceně, za níž zastupitelstvo schválilo jeho prodej jednomu ze zájemců (osobám zúčastněným na řízení), nelze hodnotit za konkrétních okolností jako rozpor mezi zveřejněným záměrem a schválenými podmínkami prodeje, a nezpůsobuje tedy nezákonnost usnesení zastupitelstva žalované o prodeji pozemku, neboť není ani porušením § 38 odst. 1 a § 39 odst. 1 a 2 zákona o obcích a nejedná se ani o obcházení účelu těchto ustanovení zákona o obcích.

[43] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou stěžovatele, že krajský soud svým rozsudkem v rozporu se zákonem přiznal starostovi žalované faktickou možnost zasahovat do výlučné kompetence zastupitelstva dle § 85 písm. a) zákona o obcích. K této námitce Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že o schválení záměru prodeje a následně o prodeji rozhodlo zastupitelstvo žalované. Z obsahu spisu je dále zřejmé, že starosta žalované došlé nabídky shromáždil a vstřícně a transparentně reagoval na podání uchazečů o koupi pozemku (zodpověděl dotaz). Toto jednání tak mělo pouze administrativní povahu a starosta žalované jím zabezpečoval realizaci řádně schváleného zveřejněného záměru žalované prodat předmětný pozemek. Starosta tedy nevytvářel vůli žalované, pouze ji realizoval. Nejvyšší správní soud proto v jednání starosty nespatřuje zasahování do pravomoci zastupitelstva rozhodovat o převodu nemovitých věcí zakotvené v § 85 písm. a) zákona o obcích a omezení rozhodování zastupitelstva. Tento závěr plně koresponduje s judikaturou Nejvyššího soudu a Ústavního soudu zabývající se rozsahem pravomoci starosty obce při tvorbě a projevu vůle obce. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 10. 11. 2009, sp. zn. 28 Cdo 2075/2009 judikoval, že *starosta obce nemůže vytvářet sám vůli obce; může pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat*. Ústavní soud v již zmíněném nálezu sp. zn. II. ÚS 87/04 ze dne 6. 4. 2005 (N 75/37 SbNU 63) poukázal na nález sp. zn. IV. ÚS 576/2000, dle kterého „starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem obhrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce“ a dále konstatoval, že „Ústavní soud vychází z názoru, který byl vysloven ve výše citovaném nálezu, že starosta podle dřívější ani podle současné úpravy nemohl a nemůže sám vytvářet vůli obce. Avšak tam, kde již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, mu nelze upřít právo, aby v intencích takto projevené vůle jednal.“

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[44] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[45] O nákladech pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšná žalovaná má právo na náhradu odměny právního zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti), podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve výši 3.100 Kč a náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Celkem tedy zástupci žalované náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 3.400 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce žalované doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna za zastupování o tuto daň ve výši 21 %, tedy o 714 Kč. Celkově tedy je

stěžovatel povinen zaplatit žalované na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejího právního zástupce.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu