

# Tzv. jiný důležitý zájem při nakládání s majetkem hlavního města Prahy

Hlavní město Praha může nakládat s majetkem i méně výhodně, je-li taková dispozice obhajitelná důvody hodnými zvláštního zřetele a může upřednostnit rovněž další důležité zájmy. Tento postup však musí být zdůvodněn.

FOCUS | Leden 2023



---

# Tzv. jiný důležitý zájem při nakládání s majetkem hlavního města Prahy

Mnoho transakcí uzavíraných hlavním městem Prahou (ale i ostatními městy a obcemi) řeší velmi složité právní vztahy, kde je nezbytné poměřovat různé zájmy a kdy je nezbytné činit zásadní kompromisy. Ne vždy je možné přesně určit, které řešení je v danou chvíli nejvýhodnější. Výhodnost řešení se navíc často mění v čase. Určité řešení, které je momentálně výhodné, nemusí být vždy výhodné z dlouhodobého pohledu.

**V**mnoha ohledech může hlavní město Praha (ale i jiné města a obce) upřednostňovat i jiné důležité zájmy, než jsou čistě zájmy ekonomické. Jde typicky o případy, kdy dochází k narovnání vztahů z historických smluv nebo kdy se odpouští určitá část plnění (typicky při směně pozemků v rámci budování dopravní infrastruktury) nebo kdy z pohledu rozvoje určité lokality je preferováno řešení, které sice omezuje investora (a tedy i celkový ekonomický přínos pro město či obec), avšak z pohledu urbanistického řešení přináší důležité hodnoty do území.

Hlavní město Praha ("HMP") je veřejnoprávní korporací s vlastním majetkem, se kterým se musí nakládat zejména v souladu se zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění ("ZoHMP").

Základní podmínky nakládání s majetkem stanoví § 35 odst. 1 ZoHMP následovně: "Majetek hlavního města Prahy musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Porušením povinností stanovených ve větě první není takové nakládání s majetkem hlavního města Prahy, které sleduje jiný důležitý zájem hlavního města Prahy, který je řádně odůvodněn. Hlavní město Praha je povinno pečovat o svůj majetek, kontrolovat hospodaření s tímto majetkem a vést účetnictví podle zákona o účetnictví." Přestože se na HMP a jeho postavení nepoužije zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění ("ObecZ"), je hospodaření s majetkem obcí v ObecZ upraveno obdobně jako v ZoHMP a je možné zohlednit judikaturu týkající se nakládání s majetkem obcí.



**Gabriel Achour**

Partner  
Praha

**T** + 420 270 006 111

**E** gabriel.achour@achourpartners.com

## Hlediska pro nakládání s majetkem HMP

Základním zákonným požadavkem pro nakládání s majetkem HMP je důraz na jeho hospodárné a účelné využití. Zákonné požadavky dále rozvádí judikatura českých soudů. Jedním z prvních rozhodnutí je náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11, ze kterého vychází další konstantní judikatura a který se k nakládání s obecním majetkem vyjádřil následovně: "Je vyloučeno, aby obec hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by na první pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa je správnou ve prospěch obce, a nikoliv ve prospěch jiných subjektů. Vymkne-li se správa obce z těchto ústavních mantinelů, pak by měla být formálně ve shodě se zákonem, nelze ji přiznat soudní ochranu; je naopak úkolem soudů, aby takové ve své podstatě proti skutečné samosprávě namířené, a tudíž protiústavní chování zastupitelstva neaprobovaly."

Uvedený závěr Ústavního soudu byl další judikaturou rozvíjen, čímž byly stanoveny další (vedle zákonných podmínek) základní podmínky nakládání s majetkem HMP - nakládání musí být předvídatelné a nediskriminační a co nejvíce průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. [1] Odborná literatura stanoví, "že majetkovou dispozicí je třeba hodnotit z hlediska její účelnosti, hospodárnosti a z hlediska souladu se zájmy a úkoly obce plynoucími z její zákonem vymezené působnosti". [2]

Uvedené pojmy odborná literatura definuje následovně [3]:

(a) účelnost jako použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při splnění stanovených úkolů;  
(b) hospodárnost jako použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů;  
(c) úkoly a zájmy obce (HMP) plynoucí zejména z vymezení samostatné působnosti v § 16 ZoHMP, (mohou ale plynout i z úkolů v působnosti přenesené, tedy jinak řečeno z povinnosti vykonávat svěřenou státní správu, platí, že zájmy a konkrétní úkoly v samostatné působnosti obec v rámci svého práva na samosprávu definuje sama).

Podle odborné literatury z právních předpisů však nevyplývá povinnost disponovat majetkem vždy za ekonomicky nejvyšší nabízené protiplnění. Podstata uvedených podmínek spočívá v tom, že

HMP nejdříve určí konkrétní zájem (cíl) a k jeho dosažení poté musí zvolit účelné a hospodárné řešení. Pravidlo neplatí opačně, tj. nelze vycházet z toho, že účelné a hospodárné je vždy jen řešení ekonomicky optimální, resp. že HMP si nemůže stanovit takové cíle (úkoly), kterých by mohlo dosáhnout jen ekonomicky nevýhodně (a že si musí stanovovat jen ekonomicky výhodné cíle). [4]

### Přínos pro HMP

Nakládání s majetkem by mělo být v první řadě posuzováno z hlediska jeho ekonomického přínosu pro HMP, tedy podle hodnoty protiplnění, kterou HMP tímto nakládáním získá. Nejedná se ale o jediné hledisko a nakládání s majetkem musí být posuzováno i z širšího pohledu dále uvedených podmínek.

### Plnění úkolů a dosažení jeho zájmů

Ekonomická výhodnost (hodnota protiplnění) pro HMP je často prvním ukazatelem správnosti nakládání s jeho majetkem, neméně podstatnou podmínkou je ale sledování plnění úkolů a zájmů HMP. HMP tedy může nakládat s majetkem i méně výhodněji, je-li taková dispozice obhajitelná důvody hodnými zvláštního zřetele, resp. povinnostmi HMP mimoekonomické povahy. S tímto závěrem souhlasí i konstantní judikatura, podle které:



## Ekonomická výhodnost (hodnota protiplnění) pro HMP je často prvním ukazatelem správnosti nakládání s jeho majetkem, neméně podstatnou podmínkou je ale sledování plnění úkolů a zájmů HMP.

"Povinnost obce řádně hospodařit se svým majetkem nelze - v případě zamýšleného prodeje obecního majetku - kategoricky vázat toliko na "nejvyšší cenovou nabídku", a to již s ohledem na § 2 odst. 2 obecního zřízení, jež stanoví, že obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění

svých úkolů chrání též veřejný zájem". [5]

V době uzavření smlouvy již ale musí existovat mimoekonomické důvody, které rozhodování HMP mohou ovlivnit. Uvedenou odchylku od nejvyšší ekonomické výhodnosti nelze vykládat jako možnost nakládat s majetkem HMP zcela libovolně bez možnosti takové kroky zdůvodnit. Pokud se nabízejí dvě možnosti, se stejnými mimoekonomickými podmínkami, které se liší pouze výší hodnoty protiplnění pro HMP, přednost by v takovém případě měla být dána ekonomicky výhodnější možnosti.

### Proporcionalita mezi sledovaným zájmem a menší ekonomickou výhodností

Menší ekonomická výhodnost musí být v poměru se zájmem na dosažení stanoveného cíle. Dosažení zájmu HMP tak nesmí být ve zcela zjevném nepoměru k hodnotě, které se HMP vzdává tím, že vybralo méně finančně výhodnější nabídku. Uvedené hledisko by mělo být posuzováno s ostatními možnými postupy, kterými je stanovený záměr možné dosáhnout.

Soudní praxe přitom dovodila, že čím menší je ekonomická nevýhodnost zvoleného postupu, tím menší může být odůvodnění zvoleného postupu: "Jakákoliv lidská činnost, odůvodňování rozhodnutí nevyjímaje, je totiž vždy spjata s otázkou hledání míry (*in medio stat virtus*), a proto např. čím menší bude rozdíl v nabídnutých kupních cenách (a čím menší tedy bude i případný negativní dopad akceptace ekonomicky méně výhodné nabídky na rozpočet obce), tím stručnější může být odůvodnění příslušného rozhodnutí zastupitelstva obce. Postačí přitom, pokud budou důvody rozhodnutí zastupitelstva obce seznatelné např. z předkládací (důvodové) zprávy k návrhu příslušného usnesení či z rozpravy předcházející přijetí příslušného usnesení". [6]

### Jiný důležitý zájem a méně ekonomicky výhodnější jednání

Vzhledem k tomu, že v zásadě jediná podmínka stanovená v ZoHMP byla hospodárnost nakládání s majetkem, mohly vznikat situace, kdy se rozhodování HMP a dalších samosprávných celků (obcí a krajů) zužovalo pouze na ekonomický aspekt nakládání. Z tohoto důvodu bylo do § 35 odst. 1 ZoHMP přidáno ustanovení (věta): "Porušením povinností stanovených ve větě první [pozn. porušení povinnosti hospodárného nakládání] není takové nakládání s majetkem hlavního města Prahy, které sleduje jiný důležitý zájem

hlavního města Prahy, který je řádně odůvodněn."

Důvodová zpráva k novelizaci uvádí následující: "Výrazný nedostatek současné právní úpravy, resp. její aplikace příslušnými orgány spočívá v posuzování správnosti nakládání s majetkem obce pouze prostřednictvím úzce chápaného kritéria ekonomické výhodnosti. Tento reduktivní přístup, který nezohledňuje ústavněprávní souvislosti relevantních ustanovení zákona o obcích, nutí komunální politiky přijímat rozhodnutí, která jsou nezřídká v rozporu se zájmy obyvatel jimi spravovaných obcí. Explicitním zakotvením kritéria jiného důležitého zájmu obce se otevírá prostor pro zohlednění mimoekonomických aspektů přijímaných rozhodnutí. Typickým příkladem je posouzení konkrétní dispozice s ohledem na její účelnost pro rozvoj obce nebo význam pro řešení sousedských vztahů. Požadavky vyplývající právě z tohoto kritéria přitom mohou být s požadavky opírajícími se o úzce ekonomicky chápaná kritéria hospodárnosti a účelnosti v rozporu – přičemž nelze rozumně tvrdit, že by druhá kritéria měla v případech územních samosprávných celků převládnout". [7]

Na základě výše uvedené novelizace ZoHMP tak HMP nemusí zohledňovat pouze ekonomickou výhodnost nakládání s jeho majetkem, může ale upřednostnit další (jiné) důležité zájmy.

Tento postup je i v souladu s pozdější judikaturou, podle které: "Posuzování hospodárnosti (účelnosti) nakládání s obecním (městským) majetkem totiž nelze redukovat na čistě ekonomická kritéria a ve skutečnosti opomenout, jak to činí dovolatelka, jiné důležité zájmy, jež obec sledovala konkrétním (soukromo) právním jednáním (např. zájem na zachování a rozvoji svého majetku – viz § 38 odst. 1 větu druhou zákona č. 128/2000 Sb.). Z této perspektivy tedy nelze nic namítat proti tomu, že hodnotící komise města (a posléze samotné město) posuzovala žádosti účastníků nabídkového řízení nejen podle navržené výše nájemného, nýbrž i podle deklarovaných investic do obecního majetku a dalších "benefitů", jež v případě nabídky žalované byly (alespoň většina z nich) prospěšné městu, byť zčásti nemusely (bezprostředně) souviset se zveřejněným Záměrem. Okolnost, že uvedené "benefity" nebyly (řádně) smluvně zakotveny v Nájemní smlouvě, pak sama o sobě neznamená, že nebudou městu poskytnuty". [8]

Za jiný důležitý zájem HMP může být chápán jakýkoli důvod, který nemá povahu v ekonomicky nejvýhodnějším plnění.



## **Nakládání s majetkem by mělo být v první řadě posuzováno z hlediska jeho ekonomického přínosu pro HMP, tedy podle hodnoty protiplnění, kterou HMP tímto nakládáním získá. Nejedná se ale o jediné hledisko a nakládání s majetkem musí být posuzováno i z širšího pohledu dále uvedených podmínek.**

Podle odborné literatury přitom stačí, že je důvod pro zvolené nakládání s majetkem dán v době rozhodování a nemusí být ani písemně zaznamenán: "Pokud jde o pojem "jiný důležitý zájem", zřejmě je jím nutné myslet jiný zájem než získání ekonomicky nejvýhodnějšího plnění, tedy jiný zájem než zájem na ekonomicky optimální dispozici. "Řádné odůvodnění" musí spočívat v existenci legitimního důvodu (srov. výše), tedy objektivně akceptovatelného důvodu. O něm musí příslušný orgán rozhodnout. Samozřejmě nikoli výslovně, postačí, pokud se o takovém důvodu v době rozhodování a členové daného orgánu tento důvod vzali při svém rozhodování v potaz. Stejně tak není nezbytné, aby byl výslovně zaznamenán v písemné podobě". [9] Stejně o nutnosti odůvodňovat méně ekonomicky výhodné jednání hovoří i judikatura, podle které musí především důvody existovat v době rozhodnutí, a byť je to preferovaný postup, nemusí být přímo vyjádřeno např. v usneseních orgánu HMP: "Stěžovateli je možné dát za pravdu v tom, že odchýlení se žalované od ekonomicky výhodnější nabídky musí být odůvodněno. Je nicméně nezbytné konstatovat také to, že zákon v tomto směru žádné výslovné pravidlo nestanoví. Jinými slovy, jakkoliv je žádoucí, aby odůvodnění bylo zachyceno například v podkladech pro rozhodující orgán obce, respektive ideálně přímo v textu usnesení daného orgánu, zcela

dostatečná je také znalost relevantních okolností a důvodů pro postup obce. Ty byly k dispozici průběžně v důsledku chování aktérů případu, jak je doloženo dále uvedenou specifikací odkazů na zjištění žalované a přípisy z doby, předcházející vydání napadeného rozhodnutí. Pouhá absence písemného odůvodnění v napadeném usnesení proto není v posuzované věci sama o sobě způsobilá založit neplatnost úkonu žalované". [10]

Za konkrétní důvod zvolení méně ekonomicky výhodnějšího jednání pak judikatura dovodila např. víru ve spolehlivost potenciálního smluvního partnera následovně: "Důvěra, resp. víra ve spolehlivost potenciálního smluvního partnera, je klíčovým faktorem v rozhodovacím procesu, a proto upřednostnění zájemce, s nímž má obec dobré zkušenosti, nelze za shora popsaných okolností (zanedbatelný rozdíl v nabídnutých kupních cenách) považovat za projev libovůle či diskriminací, ale za výsledek racionální úvahy členů zastupitelstva žalované nevybočující z mezí stanovených právním řádem, resp. pohybuující se v autonomním prostoru, který územnímu samosprávnému celku k výkonu samosprávy stát poskytl". [11]

### **Závěr**

Z právních předpisů nevyplývá povinnost disponovat majetkem HMP vždy (v každém případě a za všech okolností) za ekonomicky nejvyšší nabízené protiplnění.

HMP může nakládat s majetkem i méně výhodněji, je-li taková dispozice obhajitelná důvody hodnými zvláštního zřetele.

HMP může upřednostnit rovněž další důležité zájmy. Tento postup však musí zdůvodnit. Dosažení dalšího důležitého zájmu HMP nesmí být ve zcela zjevném nepoměru k hodnotě, které se HMP vzdává tím, že vybralo méně finančně výhodnější nabídku.

Každou transakci HMP (jiného města či obce) je nezbytné vnímat ve všech souvislostech. Je přitom zřejmé, že u většiny transakcí nebude sledován jiný důležitý zájem HMP (jiného města či obce) a že aplikace právního institutu jiného důležitého zájmu (ve výše uvedeném smyslu) by měla být spíše výjimečným přístupem. Přesto platí, že je zcela legitimní, aby byl ze strany HMP (jiného města či obce) sledován i jiný důležitý zájem. Jednání, které sleduje jiný důležitý zájem, není jednáním protiprávním a takovým jednáním nedochází k porušení péče řádného hospodáře. Lze přitom konstatovat, že význam zohlednění jiného důležitého zájmu v transakcích měst a obcí roste.

## Poznámky:

**[1]** Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14: "*Takto je tedy nutné zdůraznit, že při hodnocení právních jednání činěných územně samosprávnými celky, a to i pokud vystupují v soukromoprávních vztazích, bude důkladněji bráno na zřetel, zdali je jejich postup souladný se zákonem, předvídatelný či nediskriminační. Neboli jak vyřkl Nejvyšší soud, je zřejmé, že obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných, neboť obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008). Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné.*"

**[2]** FUREK, Adam. § 38 [Povinnost účelného a hospodárného nakládání s majetkem a související povinnosti k ochraně obecního majetku]. In: POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. Zákon o obcích. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 205.

**[3]** Tamtéž.

**[4]** Tamtéž.

**[5]** Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3741/2015.

**[6]** Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka Pardubice ze dne 20. 7. 2016, č. j. 52 A 32/2016-126.

**[7]** Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 257/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, č. 257/2017 Dz.

**[8]** Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2018, sp. zn. 26 Cdo 273/2018.

**[9]** FUREK, Adam. § 38 [Povinnost účelného a hospodárného nakládání s majetkem a související povinnosti k ochraně obecního majetku]. In: POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. Zákon o obcích. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 205.

**[10]** Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, č. j. 3 As 302/2016-43.

**[11]** Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka Pardubice ze dne 20. 7. 2016, č. j. 52 A 32/2016-126.

Focus je ediční řadou odborných publikací vydávaných ACHOUR & PARTNERS advokátní kancelář s.r.o. ("Achour & Partners") a je určen zejména pro klienty Achour & Partners a další zájemce.

Žádná část této publikace nepředstavuje právní stanovisko a nelze ji vykládat jako poskytování právních nebo jiných poradenských služeb ze strany Achour & Partners nebo jejich partnerů nebo spolupracujících osob nebo jakýchkoli autorů nebo autora publikace. Achour & Partners neodpovídá za aplikace názorů vyjádřených v jakékoli publikaci na jakýkoli konkrétní právní případ. Názory vyjádřené v publikacích Achour & Partners představují osobní odborné názory jejich autorů nebo autora a nemusí nutně odpovídat názorům Achour & Partners, jejich partnerů, spolupracujících osob, ostatních autorů publikace nebo klientů Achour & Partners.

[achourpartners.com](https://achourpartners.com)

© Achour & Partners 2023