

## RUČENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ ZA ZÁVAZKY FYZICKÝCH A PRÁVNICKÝCH OSOB

PETR POSPÍŠIL

Krajský úřad Moravskoslezského kraje/Masarykova univerzita, Právnická  
fakulta, Česká republika

### **Abstract in original language**

Specifickou úpravu týkající se ručení územních samosprávných celků za závazky fyzických a právnických osob obsahují nejdůležitější zákony upravující působnost obcí a krajů, tzn. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Uvedené zákony obcím a krajům v obecné rovině výslovně zakazují převzít ručení za závazky fyzických a právnických osob, a to pod sankcí neplatnosti právních úkonů učiněných v rozporu s tímto zákazem. Zmíněný zákaz ručení však není definitivní, neboť obecní i krajské zřízení obsahují taxativní (velmi omezený) výčet výjimek, kdy je převzetí ručení za závazky jiných subjektů možné.

### **Key words in original language**

Obec; kraj; ručení za závazky; fyzické osoby; právnické osoby; ekonomické nástroje v právu.

### **Abstract**

The article called „Some notes about guarantee of municipalities and regions for liabilities of individuals and legal entities” deals with the specific legal rules arising from the application of public law. Guarantee for liabilities is a typical legal concept in Czech private law. Position of municipalities and regions is different in referent to the possibility of taking over the engagement of individuals or legal entities. I draw the conclusion that legal regulations of guarantee of municipalities and regions for liabilities of individuals and legal entities are a kind of economic instruments in law.

### **Key words**

Municipality; region; guarantee for liabilities; individuals; legal entities; economic instruments in law.

### ÚVODEM

Územní samosprávné celky (tzn. obce a kraje) jsou v souladu s Ústavou České republiky veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek

a hospodaří podle vlastního rozpočtu.<sup>1)</sup> Postavení obcí a krajů jako veřejnoprávních korporací je potvrzeno také v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)<sup>2)</sup> a v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“).<sup>3)</sup> Obcím i krajům je tedy v platné právní úpravě výslovně přiznáno postavení veřejnoprávní korporace – tj. právnické osoby veřejného práva.<sup>4)</sup> Subjektivita obcí a krajů ve sféře soukromého práva je pak výslovně zakotvena přímo v nejdůležitějším soukromoprávním kodexu, kterým je zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.<sup>5)</sup>

Se zmíněnou subjektivitou obcí a krajů ve sféře veřejného i soukromého práva úzce souvisí rozlišení jejich působnosti na přenesenou a samostatnou, které je vlastní smíšenému modelu územní veřejné správy, který je v České republice nastaven.<sup>6)</sup> Při výkonu přenesené působnosti neboli státní správy plní obce a kraje roli orgánu státní správy, je pro ně důležitá jejich subjektivita ve sféře veřejného práva a v právních vztazích vystupují v nadřazeném (vrchnostenském) postavení. Naproti tomu při výkonu samostatné působnosti neboli samosprávy využívají územní samosprávné celky především své subjektivity ve sféře soukromého práva a mají zpravidla rovnocenné postavení s ostatními účastníky právních vztahů.

---

<sup>1)</sup> Srov. čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky: *Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.*

<sup>2)</sup> Srov. ust. § 2 odst. 1 zákona o obcích: *Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.*

<sup>3)</sup> Srov. ust. § 1 odst. 2 zákona o krajích: *Kraj je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu. Kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.*

<sup>4)</sup> Srov. Průcha, P., Pomahač, R. Lexikon – správní právo, Ostrava : Sagit, 2002, str. 581 – heslo „Veřejnoprávní korporace“: *Veřejnoprávní korporace je zpravidla samosprávnou institucí představovanou společenstvím osob, spojených společnými cíli při realizaci veřejných zájmů, jež je státem aprobováno a jemuž je přiznána příslušná právní subjektivita. Subjektivita veřejnoprávních korporací zahrnuje jak subjektivitu ve sféře veřejného práva, tak subjektivitu ve sféře soukromého práva.*

<sup>5)</sup> Srov. ust. § 18 odst. 1 a 2 písm. c) občanského zákoníku: *Způsobilost mít práva a povinnosti mají i právnické osoby. Právnickými osobami jsou jednotky územní samosprávy.*

<sup>6)</sup> K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu 32 Odo 1104/2005 z 9. listopadu 2006: *Mezi právními předpisy veřejného a soukromého práva, tedy i mezi veřejným a soukromým právem nelze vést ostrou hranici též proto, protože mnohé právní předpisy soukromého práva obsahují též normy veřejnoprávní povahy a naopak veřejnoprávní úprava se často neobejde bez uplatnění institutů práva soukromého (např. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který je normou veřejnoprávního charakteru, v ustanovení § 170 přímo aplikaci soukromého práva předpokládá, když uvádí, že nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se v otázce veřejnoprávních smluv přiměřeně ustanovení občanského zákoníku). Tak je tomu i v případě ustanovení § 74 zákona č. 218/2000 Sb., z něhož vyplývá zákonné ručení státu za závazky příspěvkových organizací (tj. včetně závazků soukromoprávních).*

Obce a kraje jsou tedy veřejnoprávními korporacemi, jejichž subjektivita se projevuje v právních vztazích v oblasti veřejného i soukromého práva.<sup>7)</sup> V soukromoprávních vztazích je přitom postavení kraje oproti jiným subjektům významně modifikováno jeho povinností respektovat pro něj platné veřejnoprávní předpisy.

## OBECNĚ K INSTITUTU RUČENÍ

Jedním ze standardně používaných institutů typických pro právní vztahy soukromého práva je ručení.<sup>8)</sup> Zpravidla je ručení vnímáno jako zajišťovací institut, který se hojně používá v občanskoprávních a obchodněprávních vztazích. Ručením získává věřitel vyšší jistotu uspokojení své pohledávky, neboť ručitel se ručitelským prohlášením zavazuje, že uspokojí konkrétní pohledávku věřitele, jestliže ji neuspokojí dlužník.

Základní právní úprava ručení je obsažena v ust. § 546 – 550 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). V souladu s občanským zákoníkem vzniká zajištění pohledávky ručením na základě dohody ručitele a věřitele,<sup>9)</sup> a to písemným prohlášením, jímž ručitel bere na sebe vůči věřiteli povinnost, že pohledávku uspokojí, jestliže ji neuspokojí dlužník.

Problematiku zajištění závazku ručením řeší také zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obchodní zákoník“), a to v ust. § 303 - 312. Ve smyslu ust. § 303 obchodního zákoníku vzniká ručení na základě písemného prohlášení ručitele věřiteli, že jej uspokojí jestliže dlužník vůči němu nesplní určitý závazek. S ohledem na komplexnost úpravy v obchodním zákoníku se pro obchodní závazkové vztahy úprava obsažená v občanském zákoníku nepoužije.

Oba výše uvedené soukromoprávní předpisy obsahují podrobnější pravidla pro ručení např. pokud jde o povinnost ručitele plnit za dlužníka, vzájemné vztahy ručitele, dlužníka a věřitele apod. Platná soukromoprávní úprava

---

<sup>7)</sup> K charakteru místní samosprávy srov. např. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/01 z 11. července 2001: *Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva.*

<sup>8)</sup> Srov. Havlan P. Veřejné vlastnictví, Právník 1997/8, str. 649, cit.dle ASPI ID LIT7790CZ: *Také vydržení a dále např. ručení nebylo ve sféře veřejného práva považováno za nic běžného, a proto byl Nejvyšším správním soudem pro uplatňování těchto institutů požadován jasný speciální předpis.*

<sup>9)</sup> Srov. Pelikánová I. Ručení, Právník, 1996/5, str. 401, cit. dle ASPI ID: LIT6089CZ: *Výklad o absenci smlouvy při ručení je i bez ohledu na původ a vývoj instituce zcela nepřijatelný. Představa, že by věřiteli mohl být vnucen ručitel jednostranným prohlášením, aniž může věřitel vznik ručení jakkoli ovlivnit, naprosto odporuje základním principům soukromého práva. Neznamená to ovšem, že by prohlášení ručitele nemělo konstitutivní význam pro vznik ručitelského závazku. Tomuto jednostrannému prohlášení musí však předcházet smlouva.*

však neobsahuje žádná zásadní omezení týkající se toho, kdo je či není oprávněn za závazky jiného (a jakého) subjektu převzít ručení.

## SPECIFIKA RUČENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ ZA ZÁVAZKY FYZICKÝCH A PRÁVNICKÝCH OSOB

Specifickou úpravu týkající se ručení územních samosprávných celků za závazky fyzických a právnických osob obsahují nejdůležitější zákony upravující působnost obcí a krajů, tzn. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“). Oproti „běžným“ subjektům je oprávnění obcí a krajů převzít ručení za závazky fyzických a právnických osob významně omezeno. Zákon o obcích a zákon o krajích územním samosprávným celkům v obecné rovině výslovně zakazují převzít ručení za závazky fyzických a právnických osob, a to pod sankcí absolutní neplatnosti právních úkonů učiněných v rozporu s tímto zákazem.<sup>10)</sup> Zmíněný zákaz ručení však není definitivní, neboť obecní i krajské zřízení obsahují taxativní (velmi omezený) výčet výjimek, kdy je převzetí ručení obcí či krajem za závazky jiných subjektů možné.

Shodně je tak obcím i krajům platnou právní úpravou výslovně<sup>11)</sup> umožněno převzetí ručení za závazky:

- vyplývající ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici uskutečňovanou s finanční podporou ze státního rozpočtu, státních fondů nebo národního fondu,
- vyplývající ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do krajem nebo obcí vlastněných nemovitostí<sup>12)</sup>,
- právnických osob, jejichž zřizovatelem je obec, kraj nebo stát,
- právnických osob, v nichž míra účasti obce či kraje nebo spolu s jinou obcí nebo obcemi, krajem nebo kraji nebo státem přesahuje 50 %.

Kromě uvedených situací možného ručení shodných pro obce i kraje je pak ještě speciálně jen obcím<sup>13)</sup> umožněno převzít ručení za závazky:

- bytových družstev,

---

<sup>10)</sup> Srov. ust. § 38 odst. 4 zákona o obcích resp. ust. § 17 odst. 4 zákona o krajích.

<sup>11)</sup> Srov. ust. § 38 odst. 3 písm. a) – d) zákona o obcích resp. ust. § 17 odst. 3 písm. a) – d) zákona o krajích.

<sup>12)</sup> Kraj přitom může převzít ručení i v případě úvěru týkajícího se investice do nemovitosti vlastněné obcí.

<sup>13)</sup> Srov. ust. § 38 odst. 3 písm. e) – f) zákona o obcích.

- honebních společenstev.

Jak vyplývá z výše uvedeného, výjimečné situace, kdy územní samosprávný celek může převzít ručení za závazky fyzických nebo právnických osob, lze v zásadě vydefinovat z hlediska typu závazku a z hlediska typu subjektu, za který se ručení přebírá. Pokud jde o typ závazku lze převzít ručení v případě úvěru pro investici uskutečňovanou s podporou prostředků ze státního rozpočtu a dále v případě úvěru jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do krajem nebo obcí vlastněné nemovitosti. Z hlediska typu subjektu, za který může obec či kraj (bez ohledu na typ závazku) převzít ručení, se musí jednat o ty, které 100% vlastní stát, kraj nebo obec, anebo ty v nichž podíl obce či kraje společně s majetkovou účastí státu nebo jiných obcí a krajů přesahuje 50 %. V případě, že jde o závazek vztahující se k výše uvedeným úvěrům (na investice s podporou státního rozpočtu resp. do krajem či obcí vlastněných nemovitostí) přitom, za splnění výše uvedených podmínek, může obec či kraj převzít ručení za jakoukoliv fyzickou nebo právnickou osobu bez ohledu na majetkovou účast veřejných subjektů.

Pokud má obec či kraj převzít ručení za fyzickou nebo právnickou osobu, pak toto rozhodnutí je vyhrazeno zastupitelstvu příslušného územního samosprávného celku.<sup>14)</sup>

Nastíněná zákonná omezení možností obcí a krajů ručit za závazky fyzických a právnických osob představují, dle mého mínění, logické zohlednění veřejnoprávního charakteru obcí a krajů. Stanovená omezení možnosti ručení také zcela korespondují s legitimními požadavky právních předpisů na účelné a efektivní hospodaření územních samosprávných celků s veřejnými prostředky a s pravidly pro ochranu majetku obcí a krajů. V souladu s platnou právní úpravou totiž majetek obce (kraje) musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejich zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti. Územní samosprávný celek je povinen pečovat o zachování a rozvoj svého majetku a vést evidenci svého majetku. Majetek obce (kraje) musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.<sup>15)</sup> Pro zajištění ochrany veřejného majetku jsou také stanovena speciální pravidla, která musí orgány obcí a krajů při nakládání s tímto majetkem dodržet.

## PŘEVZETÍ RUČENÍ KRAJEM JAKO SPECIFICKÝ INSTITUT INSOLVENČNÍHO ŘÍZENÍ

V rámci úvah o ručení obcí a krajů za závazky fyzických nebo právnických osob jako svého druhu ekonomickém nástroji v právu nelze pominout novou

---

<sup>14)</sup> Srov. ust. § 85 písm. j) zákona o obcích a ust. § 36 písm. i) zákona o krajích.

<sup>15)</sup> Srov. především komplex pravidel v ust. § 38 a § 39 zákona o obcích a v ust. § 17 a § 18 zákona o krajích.

právní úpravu obsaženou v zákoně č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „insolvenční zákon“). Insolvenční zákon sice výslovně vylučuje územní samosprávné celky ze své působnosti, současně však kraje právě ve vztahu k institutu ručení staví do zcela specifické pozice.

Podle ust. § 6 odst. 1 insolvenčního zákona je použití tohoto zákona vyloučeno mj. i v případě, že jde o právnickou osobu, jestliže stát nebo vyšší územní samosprávný celek před zahájením insolvenčního řízení převzal všechny její dluhy nebo se za ně zaručil. Dále pak dle ust. § 143 odst. 4 insolvenčního zákona, je-li dlužníkem právnická osoba, insolvenční soud zamítne insolvenční návrh podaný věřitelem, jestliže stát nebo vyšší územní samosprávný celek po zahájení insolvenčního řízení převzal všechny její dluhy nebo se za ně zaručil.

Insolvenční zákon tak konstruuje dvě možné situace z hlediska ručení kraje za závazky právnických osob. Jednak je zcela vyloučeno použití tohoto zákona vůči právnické osobě, pokud se kraj již dříve (tzn. před zahájením insolvenčního řízení) zaručil za všechny její dluhy. V případě, že dojde k podání insolvenčního návrhu, je skutečnost, že jako dlužník je označena právnická osoba, za jejíž všechny dluhy se zaručil kraj, důvodem pro zamítnutí insolvenčního návrhu.<sup>16)</sup> Druhý zákonem předvídaný případ pak řeší situaci, kdy se kraj až následně (tzn. po zahájení insolvenčního řízení) zaručí za všechny dluhy právnické osoby. Na základě doložení ručení kraje za závazky právnické osoby by měl insolvenční soud návrh podaný věřitelem automaticky zamítnout.<sup>17)</sup>

Úvaha zákonodárce při tvorbě právní úpravy obsažené v insolvenčním zákoně vycházela zřejmě (logicky) z toho, že převzetí ručení krajem poskytuje věřitelům dostatečnou záruku vymožení pohledávek a není tudíž nezbytné situaci řešit formou insolvenčního řízení.<sup>18)</sup>

## ZÁVĚREM

---

<sup>16)</sup> Srov. Páchl L., Kozák J., Budín P., Dadam A. ASPI – Insolvenční zákon. Komentář k § 6, cit. dle ASPI ID: LIT30634CZ.

<sup>17)</sup> Srov. Páchl L., Kozák J., Budín P., Dadam A. ASPI – Insolvenční zákon. Komentář k § 143, cit. dle ASPI ID: LIT30634CZ

<sup>18)</sup> srov. Důvodovou zprávu k návrhu zákona o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), cit. dle ASPI ID LIT25749CZ: *Jelikož úprava obsažená v § 6 odst. 1 písm. i/ návrhu se týká jen právnických osob, jimž byly příslušné garance poskytnuty před zahájením insolvenčního řízení (srov. i důvodovou zprávu k uvedenému ustanovení), zabývá se ustanovení § 143 odst. 4 návrhu i situací, která nastane, jsou-li příslušné záruky dlužníku poskytnuty po zahájení insolvenčního řízení, avšak ještě před rozhodnutím o úpadku. Účinky zákona na takového dlužníka již (oproti stavu podle § 6 odst. 1 písm. i/) beze zbytku vyloučit nelze (insolvenční řízení již probíhá a jeho účinky se v tom či onom směru již musely projevit), poskytnutí záruk je však relevantním důvodem pro zamítnutí insolvenčního návrhu.*

Převzetí ručení územním samosprávným celkem za závazky fyzických nebo právnických osob by vždy mělo být výsledkem důkladné analýzy všech aspektů problému. Příslušné orgány obce či kraje by pak především měly sledovat, zda jsou splněny zákonné podmínky pro převzetí ručení a také, zda převzetí ručení v konkrétním případě nepřináší obci či kraji nepřiměřená rizika.<sup>19)</sup>

Pokud je ručení obcí či krajem přebíráno, je vhodné (pokud je to možné) požadovat po dlužníkovi poskytnutí určité jistoty pro zajištění možných budoucích pohledávek obce či kraje vůči dlužníkovi. Takovou jistotou může být např. zřízení zástavního práva k nemovitostem ve vlastnictví dlužníka nebo uzavření smlouvy o zajišťovacím převodu vlastnického práva k nemovitostem ve vlastnictví dlužníka.

Jak jsem již naznačil výše, převzetí ručitelského závazku obcí či krajem je nepochybně spojeno s řadou reálných rizik. Pokud dlužník nesplní dobrovolně své závazky vůči věřitelům, bude se věřitel obracet na územní samosprávný celek a uplatňovat u něj své pohledávky jako u ručitele. Případná úhrada závazků za dlužníka představuje neplánovaný výdaj, který zatíží rozpočet obce či kraje. Případné exekuce by pak mohly vést k obstarání majetku obce či kraje a tím znemožnění činění jakýchkoliv majetkoprávních úkonů obcí či krajem a jimi zřízenými příspěvkovými organizacemi. Je třeba pamatovat také na to, že převzetí ručitelského závazku může mít negativní vliv na hodnocení finanční stability obce či kraje (pro případně uzavírané úvěry, půjčky, rating, žádosti o dotace apod.). Rovněž je třeba při úvahách o převzetí ručitelského závazku zvažovat také to, že tím může být vytvořen určitý precedens, což může vést k obdobným žádostem dalších fyzických nebo právnických osob o ručení obce či kraje.

Domnívám se, že platná právní úprava ručení územních samosprávných celků za závazky fyzických a právnických osob představuje ekonomický nástroj v právu sui generis, a to ve dvou základních rovinách. Jednak představují zmíněná zákonná omezení jistou garancí účelného a hospodárného nakládání s majetkem obce či kraje, tzn. zajišťují zachování dominance zájmů veřejných nad zájmy soukromými. Rovněž pak představuje, pro ty dlužníky, za které může územní samosprávný celek převzít ručení, tato skutečnost určitou konkurenční výhodu oproti jiným subjektům. Tato konkurenční výhoda se např. zcela reálně promítá v insolvenčním zákoně, jak jsem také popsal v předloženém příspěvku.

---

<sup>19)</sup> Srov. Váňa L. Může obec ručit za závazek vyplývající ze smlouvy o úvěru společenství vlastníků jednotek?, Svaz měst a obcí, 2003, citováno dle ASPI ID: LIT25213CZ: § 38 odst. 3 *obecního zřízení reaguje na negativní zkušenosti z praxe. V praxi se totiž v minulosti stávalo, že některé obce neuváženě ručily za závazky fyzických a právnických osob. V případě nesplnění těchto závazků nesly obce nepřiznivé důsledky plynoucí z ručení.*

**Literature:**

- Havlan P.: Veřejné vlastnictví, Právník 1997/8, cit.dle ASPI ID: LIT7790CZ
- Páchl L., Kozák J., Budín P., Dadam A.: ASPI – Insolvenční zákon. Komentář k § 6, cit. dle ASPI ID: LIT30634CZ
- Páchl L., Kozák J., Budín P., Dadam A.: ASPI – Insolvenční zákon. Komentář k § 143, cit. dle ASPI ID: LIT30634CZ
- Pelikánová I.: Ručení, Právník, 1996/5, cit. dle ASPI ID: LIT6089CZ
- Průcha, P.: Pomahač, R.: Lexikon – správní právo, Ostrava, Sagit, 2002
- Váňa L.: Může obec ručit za závazek vyplývající ze smlouvy o úvěru společenství vlastníků jednotek?, Svaz měst a obcí, 2003, citováno dle ASPI ID: LIT25213CZ

**Contact – email**

*petr.pospisil@kr-moravskoslezsky.cz*