

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Martin Lachmann

Veřejnoprávní regulace nakládání s obecním majetkem

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Doc. JUDr. Vladimír Mikule

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 21. dubna 2008

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“



Martin Lachmann

Obsah

I.	Úvod	5
II.	Územní samospráva v ČR v rámci organizace veřejné správy	7
1.	Organizace veřejné správy v ČR	7
2.	Decentralizace veřejné správy	8
3.	Územní samospráva	8
i.	Historický exkurz	9
ii.	Stávající právní úprava	12
III.	Organizace a fungování územní samosprávy na úrovni obcí	14
1.	Územní základ	15
2.	Osobní základ	15
3.	Působnost	17
4.	Druhy obcí	17
5.	Orgány obce	18
IV.	Majetek obce	19
1.	Platná právní úprava hospodaření s obecním majetkem	21
i.	Ochrana majetku obce	22
ii.	Veřejnoprávní omezení ručení obce	33
2.	Právní regulace postupu dispozic s obecním majetkem	34
i.	Historický exkurz	34
ii.	Stávající právní úprava	36
3.	Soukromoprávní důsledky porušení pravidel veřejnoprávní regulace	53

4. Dozor a kontrola státní správy	60
5. Náprava porušení pravidel veřejnoprávní regulace v rámci civilního procesu.....	63
6. Trestní odpovědnost představitelů obcí pro porušení pravidel veřejnoprávní regulace nakládání s obecním majetkem	64
7. Novelizace právní úpravy územní samosprávy.....	66
V. Závěr.....	68
VI. Literatura	70

I. Úvod

Problematika veřejnoprávní regulace nakládání s obecním majetkem není přes svůj zásadní význam častým předmětem zkoumání právní teorie. I to je jeden z důvodů, proč je jen zřídka podrobována kritickému náhledu, který by měl při hodnocení těchto právních norem převládat.

Obec je jako veřejnoprávní korporace v rámci nakládání se svým majetkem oproti jiným subjektům zásadním způsobem limitována. Územně samosprávné celky jsou totiž v případě dispozic se svým majetkem nuceny vyhovět i jiným požadavkům než ostatní subjekty účastníci se soukromoprávních vztahů. Často tak zaznívají argumenty o absenci rovnosti či dokonce diskriminaci obcí v této oblasti. Níže však ukazují, z jakého důvodu zákonodárce k takto striktní právní regulaci pro tyto případy přistoupil. Tato omezení jsou výrazem specifického postavení obce a požadavku na hospodárné a transparentní nakládání s veřejnými prostředky.

Praxe však ukazuje, že stávající veřejnoprávní pravidla v této oblasti nejsou vždy způsobilá být dostatečnou zárukou efektivního nakládání s veřejnými prostředky. Povinnosti, které zákonodárce obcím pro případy, kdy nakládají se svým majetkem, uložil, jsou totiž nezřídka formálního charakteru.

Na druhou stranu by bylo nepřijatelné, aby stát územní samosprávu striktní právní úpravou omezil natolik, že by jí *de facto* znemožnil se svým majetkem nakládat. Jak níže uvádím, takový postup by byl v příkrém rozporu s ústavními principy organizace veřejné správy v ČR.

Cílem této práce tak je popsat pravidla této veřejnoprávní regulace a podrobit je právně-teoretickému výkladu. Zároveň je nutné poukázat na praktické případy, které ukazují, jak je tato právní úprava svými adresáty interpretována a aplikována.

De lege ferenda pak může následovat úvaha, nakolik je nutné podrobit příslušná ustanovení právní úpravy nakládání s obecním majetkem novelizaci, která za dodržení ústavně zaručeného principu nezasahování státní správy do věcí územní samosprávy transparentnost a hospodárnost těchto procesů zaručí.

Rád bych touto cestou poděkoval vedoucímu diplomové práce docentu Vladimíru Mikulemu za odborné vedení a pomoc při zpracování této práce.

II. Územní samospráva v ČR v rámci organizace veřejné správy

1. Organizace veřejné správy v ČR

Veřejná správa jakožto „*trvalý účelově orientovaný sociální jev*“ vyžaduje podobně jako jiné činnosti stanovení určitých organizačních pravidel.¹ Oprávnění organizovat veřejnou správu je i v České republice svěřeno ústavodárci. Esenciální základ organizace veřejné správy je tedy nutné hledat právě v Ústavě České republiky, kde ústavodárce v čl. 79 odst. 1 stanoví výhradu zákona pro zřizování správních úřadů a stanovení jejich působnosti.² Ústavodárce si neopouští veškeré pravomoci spojené s organizací veřejné správy, na druhé straně však s ohledem na charakter právně-politického systému jasně stanoví základní pravidla právní úpravy v této oblasti. V souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je tak pravomoc stanovit fundamentální pravidla pro organizaci veřejné správy přiznána moci zákonodárné.^{3,4}

Pokud jde o formální pojetí veřejné správy kladoucí důraz na subjekt jejího výkonu, je nutné se zabývat tím, kdo je v České republice jejím nositelem a subjektem oprávněným k jejímu výkonu.⁵ Za základní organizační pravidlo je v systému kontinentálního práva nutné považovat fakt, že „*originárním subjektem veřejné správy je stát, který může tuto správu delegovat na jiné subjekty, a to formou zákona*“.⁶ V souladu s výše uvedeným tak bez vůle zákonodárce nemůže být žádná entita považována za subjekt veřejné správy oprávněný zasahovat do práv a povinností fyzických a právnických osob.

¹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 97

² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

³ S výhradou tzv. interní organizační moci jakožto „*oprávnění činit opatření jen uvnitř úřadu nebo jiné instituce, a to formou interních předpisů, popř. i statutárních předpisů*“ (tamtéž, str. 99)

⁴ Listina základních práv a svobod byla vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

⁵ Za párový pojem je nutno považovat materiální pojetí veřejné správy soustředící se na charakter činností, jež jsou veřejné správě imanentní. Právní teorie aplikuje převážně negativní vymezení, když je za veřejnou správu považováno vše, co nelze zahrnout pod moc zákonodárnou a soudní.

⁶ tamtéž, str. 100

2. Decentralizace veřejné správy

Pojem decentralizace veřejné správy vykládá právní teorie jako přenesení pravomoci a působnosti státem na jiný subjekt veřejné správy. Na rozdíl od organizačního principu vertikální dekoncentrace zde však jiný subjekt veřejné správy není státu subordinován. Stát tak ve výše uvedeném smyslu z různých důvodů rezignuje na své jedinečné postavení.

Veřejná správa byla státem v České republice delegována na rozličné subjekty a v současné době tak lze v rámci české veřejné správy rozlišovat státní správu (správu vykonávanou státem) a správu vykonávanou jinými subjekty veřejné správy, a to zejména veřejnoprávními korporacemi, veřejnými ústavy a podniky a jinými právníckými a fyzickými osobami, na které stát svá oprávnění delegoval.

3. Územní samospráva

Není předmětem této práce zabývat se podrobně jednotlivými subjekty či vykonavateli veřejné správy. Pro účely tématu, na které se zaměřuji, je však nutné obecně pojednat o územní samosprávě jakožto jednom z odvozených subjektů veřejné správy.

Územně samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi spočívajícími na osobním a územním základě. Stát respektuje právo na územní samosprávu jakožto jedno ze základních lidských práv kolektivního charakteru, které je i v České republice zakotveno v předpisech nejvyšší právní síly, a to zejména v čl. 8 Ústavy. Podobně jako v jiných státech byl i v České republice v rámci decentralizace veřejné správy zvolen model, který územním samosprávným celkům přiznává postavení subjektu veřejné správy.

Považuji za vhodné uvést, že část právní teorie přiznává právu na územní samosprávu určitý přirozenoprávní charakter. Tyto názory pak do jisté míry narušují pojetí státu jako originárního subjektu veřejné správy, který svá oprávnění deleguje. F. Vavřínek např. uvádí, že *„právo na samosprávu jest skutečným subjektivním právem chráněným. Nárok obcí na*

*samostatný obor obecní působnosti pokládá se dnes za veřejné právo subjektivní...Tyto nároky obcí musejí být chráněny i proti státu...*⁷ Právo na samosprávu je zde prezentováno jako určité nezadatelné právo. Lze ho v této souvislosti přirovnat k obdobným přirozeným právům člověka na život, osobní svobodu, rovnost před zákonem, nárok na odpor proti státu atd.⁸ Tomuto právu by v tomto pojetí korespondovala povinnost státu takové právo pouze uznat a povinnost zákonodárce příslušnou právní úpravou potvrdit. Dovolím si na tomto místě s těmito názory nesouhlasit. Mám za to, že nelze ze současné české právní úpravy takové závěry vyvozovat a je pouze na zákonodárci (event. ústavodárci), jak blíže rozvede právní úpravu obsaženou v čl. 8 Ústavy.

i. Historický exkurz

Institut územní samosprávy není v právní úpravě platné v českých zemích ničím novým. Přestože určité prvky územní samosprávy lze vysledovat již v organizaci správy v Anglii či na Islandu od 9. století, vznik moderní územní samosprávy lze obecně datovat do 19. století. V té době takové procesy logicky souvisely s rozvojem přirozenoprávní teorie a právo na územní samosprávu bylo (jak je uvedeno výše) pojímáno právě jako jedno z přirozených práv člověka. Právo na územní samosprávu pak sebou neslo zejména právo spravovat vlastní majetek, právo svobodně přijímat členy územní samosprávy, právo svobodně volit vlastní zástupce či právo zřizovat svou vlastní policii.⁹

V českých zemích lze o územní samosprávě jako takové hovořit od poloviny 19. století, kdy změna organizace veřejné správy reaguje na společenské změny, ke kterým v té době došlo (zrušení poddanství a roboty, rozpad feudálního absolutismu a počátky konstituční monarchie).¹⁰ První právní úpravou byl provizorní řád obecní ze dne 17. března 1849, č. 170

⁷ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 100

⁸ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda. Praha: Linde Praha a.s., 1998, str. 332

⁹ tamtéž

¹⁰ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 132

ř. z., který byl součástí Stadionovsko-Bachovské reorganizace správy. V uvozovacím patentu byla stanovena na tu dobu moderní zásada, že „základem státu je svobodná obec“.¹¹ Obecní řád rozlišoval obce místní, okresní a krajské. Již v této právní úpravě je možné nalézt rozdělení působnosti obcí na působnost obecní (vlastní, přirozenou) a „působnost přenesenou při úkolech státních“. Obce byly spravovány svými orgány - starostou, obecní výbor a obecní radou. Mezi oblastí výkonu přenesené působnosti tehdy patřil i výkon soudní moci starostou, když se jeho pravomoc vztahovala na přestupky proti zákonům a nařízením o místní policii.¹² Nad samosprávnými orgány byl zaveden institut dozoru okresního úřadu včetně sistačního oprávnění.¹³

Další právní úpravou v této oblasti byl říšský obecní zákon pro země předlitavské ze dne 5. března 1862, č. 18 ř. z.

Za vyšší územní samosprávné celky byly v této době považovány zastupitelské okresy, jejichž existenci připouštěl říšský obecní zákon z r. 1862. Skutečně však byly vytvořeny jen zastupitelské okresy v Čechách, a to na základě zákona z 25. července 1864.¹⁴ Nejvyššími samosprávnými celky pak byly země, přičemž jak okresní tak zemské samosprávy byly organizačně odděleny od politické státní správy na stejných úrovních.^{15,16}

Tato právní úprava byla na základě tzv. recepční normy (zákona č. 11/1918 Sb. z. a n.) převzata i do právní úpravy Československé republiky po jejím vzniku v roce 1918 a svoji klíčovou roli sehrávala až do roku 1948. Říšský obecní zákon a jednotlivá zemská obecní

¹¹ Kapras, J. Přehled právních dějin zemí české koruny. Páté, přepracované vydání. Praha: Nákladem vlastním, 1935, str. 241

¹² Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda. Praha: Linde Praha a.s., 1998, str. 332

¹³ Hledíková, Z., Janák, J., Dobeš, J. Dějiny správy v českých zemích od počátku státu po současnost. Praha: NLN, s.r.o., 2005, str. 303

¹⁴ Kapras, J. Přehled právních dějin zemí české koruny. Páté, přepracované vydání. Praha: Nákladem vlastním, 1935, str. 243

¹⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 133

¹⁶ Pro úplnost je nutno dodat, že v této době byly země nejen samosprávnými celky, ale hrály podstatnou roli i v oblasti státní správy.

zřízení byla po roce 1918 částečně novelizována, a to zejména v oblasti orgánů samosprávy a jejich ustavování. V českých zemích nakonec nebyla tato právní úprava dotčena ani zákonem č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v Československé republice.

K další významné změně organizace veřejné správy dochází nabytím účinnosti zákona č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, který mění organizaci vyšších územních samosprávných celků. Dochází ke vzniku okresů namísto zastupitelských okresů a nadále existují země jako nejvyšší územní samosprávné celky.¹⁷

Po druhé světové válce dochází v českých zemích k radikální změně organizace veřejné správy vůbec. Z různých koncepcí zamýšlených již během válečného období byl nakonec zvolen systém národních výborů. Právní úprava byla obsažena v ústavním dekretu prezidenta republiky ze dne 4. prosince 1944, č. 18 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění, a vládním nařízením č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů.¹⁸ Zřízením národních výborů nedošlo k zániku územních samosprávných celků, zanikly však veškeré jejich orgány. Národní výbory pak působily nejen jako orgány územních samospráv, ale zejména jako orgány státní. Nadto byl zaveden princip přímé subordinace nadřazeným národním výborům, tedy organizační princip, který nelze v rámci organizace územní samosprávy užít, aniž by došlo k jejímu faktickému popření. Tato zásada zůstala zachována i v ústavách z roku 1948 a 1960. Jednoznačně tak došlo k centralizaci a koncentraci veřejné správy do rukou státu. M. Kopecký správně uvádí, že „*případné vytvoření právních, politických a ekonomických předpokladů pro samostatný rozvoj obcí a vyšších regionů a zakotvení záruk pro relativní nezávislost na vyšší výkonné moci vyvolávalo obavy o narušení centralistického systému stranického a státního řízení*“.¹⁹ Je však nutno

¹⁷ Od roku 1928 se však jedná o Českou, Moravskoslezskou, Slovenskou a Podkarpatskou zemi.

¹⁸ Hledíková, Z., Janák, J., Dobeš, J. Dějiny správy v českých zemích od počátku státu po současnost. Praha: NLN, s.r.o., 2005, str. 443

¹⁹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 136

přiblídnout ke skutečnosti, že inspirace fungováním na principu obdobném národním výborům se nabízela i mimo prostor Sovětského svazu (Velká Británie apod.). V Československu však byla výsledná podoba zásadním způsobem deformována organizací voleb a delegací základních atributů subjektivního volebního práva.

K zásadní změně (nejen) v organizaci územní správy v Československu dochází po roce 1989. Přijetím ústavního zákona Federálního shromáždění č. 294/1990 Sb. dochází k novelizaci v té době stále účinné ústavy z roku 1960. Tento ústavní předpis do českého právního řádu opět navrácí systém místní samosprávy. Novelizované znění ústavy stanoví, že „*základem místní samosprávy je obec*“.²⁰ Obec je chápána jako samosprávné společenství občanů, které je právnickou osobou s vlastním majetkem. S tímto je obec oprávněna samostatně hospodařit. Zákodárce pak ústavní kautely rozvíjí v podrobnější právní úpravě obsažené zejména v zákoně ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, zákoně ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, zákoně č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze a zákoně ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.

ii. Stávající právní úprava

Ústavní pořádek

Jak bylo řečeno výše, organizační pravidla veřejné správy včetně územní samosprávy nalezneme v Ústavě České republiky jakožto esenciálním právním předpisu ústavního pořádku ve smyslu čl. 112 Ústavy.

Hlava sedmá Ústavy blíže rozvádějící čl. 8 Ústavy obsahuje základní pravidla fungování územní samosprávy. Do nabytí účinnosti ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993, Ústava České

²⁰ Čl. 86 odst. 1 Ústavy z roku 1960 v tehdy účinném znění

republiky, stanovil čl. 99 Ústavy, že „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje.“ S účinností od 1. ledna 2000 pak ústavodárce zavedl kraje jakožto vyšší územní samosprávné celky.²¹

Ústavodárce dále upravil zásadu, že je územní samosprávný celek tvořen svým územním a personálním prvkem (podrobněji viz níže) a aproboval právo územních samosprávných celků na samosprávu.²² V souladu s čl. 101 odst. 3 jsou pak územní samosprávné celky „veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu“. Jsou samostatně spravovány zastupitelstvy a stát může do jejich činnosti zasahovat jen „vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem“.²³ Posledně jmenovaná ústavně zakotvená zásada má významný dopad v rámci dozoru a kontroly nad výkonem samostatné působnosti územním samosprávným celkem (srov. níže).

Ústavodárce dále upravil výhradu zákona pro stanovení pravomoci zastupitelstva jakožto jediného Ústavou předvídaného orgánu územních samosprávných celků a stanovil mu v čl. 104 odst. 3 oprávnění k primární normotvorbě v mezích jeho působnosti. Hlava sedmá Ústavy dále obsahuje základní pravidla týkající se voleb do zastupitelstev územních samosprávných celků. V ustanovení čl. 105 Ústavy pak nalezneme základní právní normu pro výkon přenesené působnosti územním samosprávným celkem.²⁴

Mezinárodně-právní úprava

Oblast organizace územní samosprávy (v rámci veřejné správy) nebývá častým předmětem úpravy mezinárodního práva veřejného. Je logické, že státy jako suverénní subjekty

²¹ K tomuto datu tak uvedeným ústavním zákonem dochází k vytvoření celkem 14 vyšších územních samosprávných celků (13 krajů a Hlavní město Praha).

²² Čl. 100 odst. 1 Ústavy

²³ Čl. 101 odst. 1, 2 a 4

²⁴ Diskusní může být absence ustanovení v Ústavě, které by územním samosprávným celkům ústavně zaručovalo právo na náhradu nákladů vynaložených na výkon přenesené působnosti. Přestože se pak tato úprava objevuje v navazujícím právním předpise, její význam je s ohledem na organizaci veřejné správy v ČR klíčový.

mezinárodního práva neomezují svá výsostná oprávnění v oblasti regulace vnitřních mechanismů. Přesto je právo na samosprávu přijímáno v mezinárodním společenství obecně. Nejvýznamnějším pramenem mezinárodního práva veřejného je v této souvislosti **Evropská charta místní samosprávy**. Jde o multilaterální smlouvu uzavřenou na poli Rady Evropy dne 15. října 1985.²⁵ Úmluva stanoví společný minimální evropský standard ochrany práv místní samosprávy. Pro zaměření této práce jsou důležitá zejména následující pravidla. Jde např. o zákonné (eventuelně ústavní) zakotvení principu místní samosprávy (čl. 2), základní pravidla pro výkon dozoru nad činností místních společenství (čl. 8 odst. 2) či právo na „odpovídající vlastní finanční zdroje“ (čl. 9 odst. 1).

Národní právní úprava

Právní předpisy regulující územní samosprávu byly přijaty v roce 2000 v souvislosti se změnou Ústavy a vytvořením vyšších územních samosprávných celků. V současné době je organizace a fungování územní samosprávy upravena v těchto právních předpisech: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Praze“). Další právní předpisy pak upravují některé zvláštní aspekty fungování územní samosprávy.²⁶

III. Organizace a fungování územní samosprávy na úrovni obcí

Na tomto místě považuji za vhodné pojednat o základních aspektech organizace a fungování obcí jako základních územních samosprávných celků, které jsou relevantní s ohledem na

²⁵ Evropská charta místní samosprávy vstoupila v platnost 1. září 1988, pro Českou republiku pak dne 1. září 1999. Vyhlášena byla sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.

²⁶ Jde např. o zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů apod.

obsahové zaměření této práce. Jelikož budu v dalším rozvádět úpravu nakládání s obecním majetkem, je nutno uvést, že je právní úprava územní samosprávy na krajské úrovni v daném ohledu velmi podobná. Proto se jí v dalších částech této práce nebudu podrobněji věnovat.

Úvodní ustanovení zákona o obcích *de facto* opakují základní principy obsažené v Ústavě, když stanoví, že obce jsou svojí povahou korporacemi veřejného práva, které mají vlastní majetek, vystupují v právních vztazích svým jménem a z takových vztahů nesou odpovědnost.²⁷ Jde o územní společenství občanů, mezi jehož základní znaky lze řadit jeho územní základ, osobní základ a právo na samosprávu.²⁸

1. Územní základ

Území České republiky je beze zbytku rozděleno mezi jednotlivé obce.²⁹ Podle ustanovení § 1 zákona o obcích obec „*tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce*“. Každá obec pak vykonává svoji působnost na svém území.

Pro zde pojednávanou problematiku může mít územní základ obce význam co do identifikace nemovitého majetku, který bude ve většině případů podléhat dispozicím.

2. Osobní základ

Pro vymezení osobního základu obce je zde zvoleno řešení v souladu s čl. 100 odst. 1 Ústavy a ustanovením § 1 zákona o obcích. Obec je v tomto pojetí společenstvím (jejích) občanů. Česká právní úprava považuje za občana obce fyzickou osobu, která je státním občanem České republiky a má trvalý pobyt na území dané obce.³⁰ I další osoby však mají určitý kvalifikovaný vztah k území obce.³¹ V souladu s ustanovením § 16 odst. 3 zákona o obcích disponuje některými důležitými oprávněními občana obce také „*fyzická osoba, která dosáhla*

²⁷ Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o obcích

²⁸ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 139

²⁹ S výjimkou vojenských újezdu podle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ Ustanovení § 16 odst. 1 zákona o obcích

³¹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 144

věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost“. Všechna oprávnění občana pak náleží podle ustanovení § 17 zákona o obcích i fyzické osobě, „*kteřá dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena“*. Toto ustanovení je významné s ohledem na znění Smlouvy o založení Evropských společenství.

Oprávnění, kterými výše uvedené osoby disponují, mají v souvislosti s pojednávaným tématem kruciální význam. Jde o oprávnění, která jsou z hlediska veřejné kontroly esenciálním základem kontroly osob ve vedení obce občanem obce, když mu umožňují na jedné straně získávání informací, které jsou podmínkou *sine qua non* efektivní kontroly postupu odpovědných osob při nakládání s obecním majetkem, a na straně druhé ho opravňují aktivně se účastnit procesů, které hodlá sledovat a případně ovlivňovat. Z oprávnění přiznaných občanovi obce je tak s ohledem na obsahové zaměření práce vhodné zmínit zejména právo nahlížet do rozpočtu a závěrečného účtu obce, usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, usnesení rady obce a dalších důležitých dokumentů, právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva obce a přednášet svá stanoviska k projednávaným věcem nebo právo obracet se s určitými záležitostmi na orgány obce a případně požadovat jejich projednání.³²

Právě využívání posledně uvedených oprávnění je občany obcí často opomíjeno, a to přesto, že platná právní úprava s nimi spojuje významné právní povinnosti na straně vedení obce. Orgány obce jsou totiž povinny vyřizovat návrhy, připomínky a podněty bezodkladně, nejdéle však ve lhůtě 60 dní (pokud jde o věc v působnosti zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dní) a pokud je to požadováno alespoň 0,5 % občanů obce, projednat v obdobných lhůtách určitou záležitost na zasedáních rady či zastupitelstva obce.³³ Občan obce má tedy *de facto* možnost

³² Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o obcích

³³ Ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích

ovlivnit program takového zasedání a nutit zastupitele (radní), aby vyjádřili k předmětné problematice svoje stanovisko.

3. Působnost

Věcná působnost územních samosprávných celků se s ohledem na výše popsané postavení obce jakožto nositele veřejné správy a nepřímého vykonavatele státní správy rozpadá na působnost samostatnou a působnost přenesenou. Není účelem této práce podrobně zkoumat tuto problematiku, nicméně s ohledem na níže uvedené je vhodné tyto dva základní pojmy právní úpravy územní samosprávy alespoň vymežit.

Zákonodárce zavádí pojem samostatné působnosti v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o obcích, když stanoví, že „*obec si spravuje své záležitosti samostatně (dále jen „samostatná působnost“)*“. Rozsah samostatné působnosti pak bývá v teorii pojímán jako „*obstarávání záležitostí, které jsou ve výlučném nebo převážném zájmu místního společenství a jsou způsobilé k tomu, aby je spravoval územní samosprávný celek v rámci svého území, vytváření podmínek pro všestranný rozvoj území a uspokojování potřeb obyvatel*“.³⁴ Na toto všeobecné vymezení pak navazuje vymezení podle jednotlivých druhů záležitostí, které do samostatné působnosti spadají. Pro naše účely je nutné uvést, že jednou ze základních záležitostí samostatné působnosti obce je i hospodaření s obecním majetkem.

Pro úplnost pak lze doplnit, že výkonem přenesené působnosti se v souladu s ustanovením § 7 odst. 2 rozumí výkon státní správy, který byl zákonem orgánu obce svěřen.

4. Druhy obcí

Problematika jednotlivých druhů obcí nemá pro pojednávanou oblast většího významu. Významné z hlediska majetkoprávních dispozic však může být postavení obce jako územně členěného statutárního města podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona o obcích. Statutární město

³⁴ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 155

totiž může v souladu s ustanovením § 133 zákona o obcích svěřit městskému obvodu či městské části rozhodování o majetkoprávních úkonech.

5. Orgány obce

Zatímco Ústava v hlavě sedmé zmiňuje z orgánů obce pouze zastupitelstvo, navazující právní úprava již je z povahy věci podrobnější. Ustanovení § 5 zákona o obcích řadí mezi orgány obce zastupitelstvo obce, radu obce, starostu, obecní úřad a zvláštní orgány obce.^{35,36} Pro další výklad považuji za vhodné alespoň obecně pojednat o jednotlivých orgánech obce a jejich roli v procesu nakládání s obecním majetkem.

Zastupitelstvo obce je nejvyšším orgánem obce, kterým je obec samostatně spravována. Podle ustanovení § 84 odst. 1 zákona o obcích rozhoduje zastupitelstvo ve věcech samostatné působnosti obce. Jde o kolektivní orgán, jehož úlohou je v nejdůležitějších záležitostech oblasti nakládání s obecním majetkem vytváření vůle obce. Utvářeno je na základě přímých voleb podle ustanovení zvláštního zákona, volební právo náleží občanům obce (podrobněji viz níže).

Rada obce je v souladu s ustanovením § 99 odst. 1 zákona o obcích výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti. Jde o kolektivní orgán složený ze starosty obce, jednoho či více místostarostů obce a dalších členů volených z řad členů zastupitelstva obce.³⁷ V malých obcích se rada v některých případech nevolí a její působnost pak vykonává starosta obce s tím, že některé pravomoci jsou vyhrazeny zastupitelstvu obce.³⁸ Role rady je v problematice majetkoprávních dispozic obce neméně důležitá. Podílí se zejména na tvorbě vůle obce, když

³⁵ Orgánem obce je podle ustanovení § 5 odst. 3 zákona o obcích i komise obce, pokud jí byl svěřen výkon přenesené působnosti.

³⁶ Ustanovení § 5 odst. 2 zákona o obcích pak specifikuje orgány statutárního města.

³⁷ Ustanovení § 99 odst. 3 zákona o obcích

³⁸ Ustanovení § 99 odst. 2 a § 102 odst. 4 zákona o obcích.

jsou jí některé záležitosti v této oblasti přímo zákonem vyhrazeny, v ostatních pak rada často připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva (i zde v podrobnostech viz níže).

Starosta obce je orgánem, který obec zastupuje navenek. Jde o monokratický orgán, jemuž je v procesu nakládání s obecním majetkem dána zejména úloha projevit vnitřně utvořenou vůli obce navenek (např. podpisem kupní smlouvy apod.).

Obecní úřad má v pojednávané problematice jen nepatrnou úlohu, když podle ustanovení § 109 odst. 3 písm. a) zákona o obcích plní úkoly, které mu v oblasti samostatné působnosti uložilo zastupitelstvo obce či rada obce.

IV. Majetek obce

Jedním z esenciálních předpokladů fungování územní samosprávy na obecní úrovni je její ekonomický základ. Aby mohla obec jakožto územní společenství samosprávu vykonávat, musí ústavodárce potažmo zákonodárce respektovat a právně reglementovat její nárok na dispozice s vlastním majetkem.

Jak bylo uvedeno výše, došlo přijetím ústavního zákona č. 294/1990 Sb. k novému vytvoření územní samosprávy v tehdejší České a Slovenské Federativní Republice. Samotné znění novelizovaného čl. 86 pak předpokládá existenci majetku obce, s kterým je oprávněna hospodařit. Obdobné ustanovení obsahoval dříve platný zákon ČNR č. 367/1990, o obcích. Podle ustanovení § 4 odst. 2 měla obec vlastní majetek, s kterým hospodařila na základě ustanovení § 14 odst. 1 písm. a) v rámci své samostatné působnosti. Zákonodárce tak samozřejmě musel v rámci přijímání legislativy provádějící toto ustanovení obcím takový majetek zajistit. Přejednost majetku do vlastnictví obcí upravil zákon ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku obcí“). Tímto právním předpisem tak zákonodárce

převodl do vlastnictví obcí ten majetek, ke kterému měly právo hospodaření národní výbory působící na jejich území. Podle ustanovení § 1 odst. 1 přešlo na obce vlastnictví k takovému majetku, s nímž mohly disponovat národní výbory, jejichž práva a závazky obce převzaly v souladu s ustanovením § 68 odst. 1 tehdy platného zákona o obcích. Na základě ustanovení § 1 odst. 1 zákona o majetku obcí dále přešly z vlastnictví České republiky do vlastnictví obcí věci, „s nimiž začaly obce a v hlavním městě Praze též městské části hospodařit po 23. listopadu 1990 způsobem obdobným právu hospodaření, jestliže s nimi takto hospodařily ke dni účinnosti tohoto zákona“. Do vlastnictví obce přešly dále podle ustanovení § 2 zákona o majetku obcí i „nezastavěné pozemky, pozemky zastavěné stavbami ve vlastnictví fyzických osob a stavby s pozemky tvořícími se stavbou jeden funkční celek“. V neposlední řadě pak na obce podle ustanovení § 2 odst. 1, 4 a 5 přešlo vlastnictví k tzv. historickému majetku. Pro úplnost je nutno dodat, že uvedený majetek přešel do vlastnictví obcí nabytím účinnosti zákona.

Dalším právním předpisem, který má významný vliv na utváření majetku obce, je zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů. Zákonodárce zde obcím přiznává přímý podíl na výnosu některých daní a určuje, že jsou příjmem obecních rozpočtů. V této souvislosti je pak nutné zmínit i zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Obdobně jako ve výše uvedeném případě zde svěřil zákonodárce v souladu s čl. 11 odst. 5 Listiny obcím oprávnění zavést na svém území některé místní poplatky, jejichž výnos je příjmem obecního rozpočtu.

Je tak možné konstatovat, že vlastní majetek obce nezůstal prázdným právním pojmem a zákonodárce tak plně v souladu s čl. 8 a čl. 101 odst. 3 Ústavy respektuje ekonomický základ samosprávy jako nezbytný element práva na územní samosprávu.

1. Platná právní úprava hospodaření s obecním majetkem

Stávající právní úprava se příliš neodlišuje od dřívější, když v ustanovení § 2 odst. 2 zákona o obcích stanoví, že obec jako veřejnoprávní korporace disponuje vlastním majetkem. Již výše bylo konstatováno, že nakládání s obecním majetkem představuje jednu z nejdůležitějších složek výkonu samostatné působnosti obce. Zákonodárce také systematicky začlenil základ právní úpravy hospodaření s obecním majetkem pod úpravu hlavy druhé zákona o obcích (označené „Samostatná působnost obce“).

V rámci hospodaření s majetkem obce vystupuje obec při realizaci soukromoprávních úkonů jako právnická osoba (veřejnoprávní korporace). Subjektivita obce jako veřejnoprávní korporace tak vedle subjektivity ve sféře veřejného práva zahrnuje i subjektivitu v oblasti práva soukromého.³⁹ Podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona o obcích „*vystupuje obec v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající*“. Obce vystupují v právních vztazích soukromého práva (nejčastěji občanskoprávních vztazích, méně již ve vztazích obchodněprávních) a vstupují v kontakt s ostatními subjekty právních vztahů soukromého práva – fyzickými a právnickými osobami. Na rozdíl od jiných subjektů soukromého práva jsou však ve své činnosti v této oblasti významným způsobem veřejnoprávně omezeny.

Veřejnoprávní regulace hospodaření s majetkem ve vlastnictví obce se neomezuje pouze na právní úpravu danou zákonem o obcích. Další pravidla, která výraznou měrou omezují obec při nakládání s jejím majetkem, obsahuje např. zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, či ustanovení komunitárního práva o nedovolené veřejné podpoře. Právní úprava daná zákonem o obcích je však v tomto ohledu klíčová.

³⁹ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, str. 12

Kromě podrobného rozboru veřejnoprávních omezení obce při realizaci soukromoprávních úkonů bych se v dalším textu chtěl zaměřit i na důsledky nedodržení těchto pravidel. Soukromoprávní důsledky porušení závazných pravidel veřejnoprávní regulace totiž není možné z rámce této právní úpravy vylučovat.

i. Ochrana majetku obce

Ochrana majetku obce je zajišťována zejména stanovením povinností v ustanovení § 38 zákona o obcích.

Povinnost využívat obecní majetek účelně a hospodárně

Podle odst. 1 uvedeného ustanovení musí být majetek obce „*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*“.

Adresátem této obecné povinnosti jsou orgány obce (jejich členové) a zaměstnanci obce, kteří s majetkem obce v rámci své činnosti různým způsobem nakládají. Půjde zejména o členy zastupitelstva obce, rady obce, starostu obce, ale např. i o zaměstnance zařazené do obecního úřadu či zaměstnance organizačních složek obce, kteří jsou s majetkem obce oprávněni nakládat v rámci plnění svých pracovních úkolů. Vedle těchto osob půjde podle relevantní právní teorie zřejmě i o osoby, které majetek obce fakticky užívají.⁴⁰

Pokud jde o obsah této povinnosti, je nutno konstatovat, že právní norma přes své obecné znění není normou neurčitou či dokonce normou, kterou nelze pomocí relevantních metod právní interpretace vyložit. Jde o právní normu, která má podobně jako příslušná ustanovení zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v znění pozdějších předpisů, závažný dopad pro trestněprávní odpovědnost povinovaných osob (bude pojednáno dále).

⁴⁰ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, str. 118

Pojem účelnosti a hospodárnosti lze vyložit s pomoci ustanovení zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“). Tento právní předpis ukládá orgánům veřejné správy mj. povinnost hospodařit s majetkem státu efektivně, hospodárně a účelně, přičemž tyto právní pojmy v úvodních ustanoveních zákona vykládá. V souladu s ustanovením § 2 písm. m) zákona o finanční kontrole pak lze pojem hospodárnosti nahlížet jako *„takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů“*. Hospodárným využitím obecního majetku pak bude takový způsob nakládání s ním, který za minimalizace užití těchto prostředků zajistí kvalitativně odpovídající plnění úkolů vyplývajících ze samostatné působnosti.

Pod pojmem účelnosti pak v souladu s písm. o) ustanovení § 2 zákona o finanční kontrole je nutno rozumět *„takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální miru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů“*.

K uvedenému je ještě možné dodat, že by ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích mohlo být doplněno o kritérium efektivnosti. V praxi se totiž ukazuje, že obě popsaná a vyložená kritéria nejsou pro svou relativní obecnost dostatečným regulativem odpovědných osob v oblasti nakládání s majetkem obce. Pojem efektivnosti dle písm. n) uvedené normy finančního práva je pak možné vyložit jako *„takové použití majetku obce, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění“*. Je však samozřejmě otázkou, nakolik by další neurčité (byť vyložitelné) kritérium bez výrazného nárůstu relevantní judikatury změnilo praktickou aplikaci daného ustanovení zákona o obcích.

Na druhou stranu lze spolu s Ondrušem souhlasit s tím, že z povinnosti obce účelně a hospodárně využívat vlastní majetek nelze vyvozovat, že jediným kritériem rozhodování

v záležitostech hospodaření s obecním majetkem je zisk.⁴¹ V praxi se lze velmi často setkat s případy, kdy obec musí do rámce úvahy o dispozici s věcí ve vlastnictví obce zahrnout i jiná hlediska než pouze nejvyšší prodejní cenu. Nežádá se lze setkat se situací, kdy obecní nemovitost není prodána za nejvyšší možnou cenu, která byla zájemcem o koupi nabídnuta. Zastupitelstvo obce rozhodne o prodeji této nemovitosti účastníkovi „nabídkového řízení“, který nenabídl nejvyšší kupní cenu, ale jehož záměr ohledně využití obecní nemovitosti více konvenuje osobám ve vedení obce. V takových případech je však nutné klást důraz na perfektnost znění příslušných smluvních ujednání.

Půjde o relativně časté případy, kdy obec prodává nemovitost v jejím vlastnictví a cílem odpovědných osob je kromě maximalizace kupní ceny i snaha do určité míry ovlivnit, co nabyvatel s nabytým pozemkem učiní a jaká stavba bude na prodávaném pozemku umístěna. V „nabídkovém“ řízení tak opět může dojít k situaci, kdy obec neuzavře kupní smlouvu s uchazečem, který nabídl nejvyšší kupní cenu, ale se subjektem, který se zavázal k investicím do infrastruktury obce, a jehož developerský záměr obci více vyhovoval.

Aby však bylo takové jednání možné hodnotit jako konformní s ustanovením § 38 odst. 1 zákona o obcích, je nutné dbát na takové znění smlouvy, kterou je s obecním majetkem disponováno. Žádoucí je taková úprava práv a povinností smluvních stran, která zaručí obci vymahatelnost závazku druhého kontrahenta naložit se zcizovanou nemovitostí způsobem, který obec vedl k rozhodnutí neuzavřít smlouvu se subjektem, který nabídl nejvyšší kupní cenu.

Dále je možné v rámci výkladu pojmů účelnosti a hospodárnosti poukázat na nutnost rozvážně volit způsob dispozice s obecním majetkem. Obec by v této souvislosti měla pečlivě zvažovat, zda bude ekonomičtější obecní majetek zcizit či pronajmout. Obdobná úvaha by

⁴¹ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, str. 116

neměla absentovat např. při rozhodování o způsobu nakládání s pozemky v lokalitách, které jsou územně plánovací dokumentací určeny k zástavbě. V takových případech bude často hospodárnější, pokud obec sama investuje do výstavby sítí a teprve takto zhodnocené pozemky nabídne ke koupi soukromým subjektům.

V neposlední řadě by se měly odpovědné osoby jako „řádní hospodáři“ při nakládání se svěřeným majetkem zaměřit na to, s jakým subjektem do smluvních vztahů vstupují. Účelné a hospodárné pak bude takové jednání, kdy si vedení obce obstará maximální množství informací o svém potenciálním smluvním partnerovi. V souladu se zásadou prevence je totiž tímto způsobem možné předejít případným problémům při vymáhání plnění povinností druhé smluvní strany a uplatňování jiných nároků.

Povinnost zcizovat majetek obce za cenu v místě a čase obvyklou

Obec je při sjednávání ceny v rámci úplatného převodu svého majetku na jiné osoby výrazným způsobem omezena shora popsáním ustanovením § 38 odst. 1 zákona o obcích, které stanoví, že majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně. Zákonodárce tuto obecnou klauzuli blíže rozvedl a pro případ úplatného převodu obecního majetku stanovil obci v ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích konkrétnější povinnost. Podle tohoto 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“*.

Zákonodárce zde tedy veřejnoprávně omezil jeden z aspektů smluvní volnosti obce, pokud jde o sjednávání ceny při úplatných soukromoprávních úkonech, kde je předmětem závazkového právního vztahu obecní majetek. Jde tak o typický případ veřejnoprávní regulace soukromoprávního nakládání s obecním majetkem.

Obsahem této právní normy je stanovení zákazu obcí převádět obecní majetek za cenu nižší než je cena obvyklá, a to s určitými předvídanými výjimkami. Cenou v místě a čase obvyklou se v souladu s ustanovením § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o oceňování majetku“), rozumí cena, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Při stanovení ceny obvyklé ve smyslu zákona o oceňování majetku je pak nutno přihlížet ke všem okolnostem, které mohou mít na cenu vliv, a to s výjimkou osobních poměrů mezi obcí a kupujícím, tzv. mimořádných okolností trhu (např. tíseň kupujícího) či *pretium affectionis*. Při stanovení ceny obvyklé by tak měl subjekt provádějící oceňování přihlídnout např. k možnostem zhodnocení nemovitého majetku předpokládaným zavedením sítí, okolní výstavbou apod.

Ondruš k této problematice uvádí, že je prakticky nutné vždy trvat na tom, aby obec ve všech případech nechala vyhotovit znalecký posudek na ocenění majetku, se kterým se chystá nakládat.⁴² Tak se tomu však ve skutečnosti děje málokdy. Je otázkou, nakolik lze na uvedeném požadavku bezvýhradně trvat.⁴³

Pokud jde o možné výjimky z uvedeného zákazu, obec je jednak oprávněna sjednat při úplatném převodu svého majetku i jinou cenu, než jaká je v místě a čase obvyklá, tehdy, jde-li o cenu regulovanou státem. Tuto cenovou regulaci upravuje zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, a na něj navazující právní předpisy.

Důležitější výjimkou z tohoto zákazu je zcizení majetku obce za jinou než obvyklou cenu, pokud je odchylka od takové požadované ceny založena na určitých relevantních důvodech a

⁴² tamtéž, str. 139

⁴³ Zřejmě není nutné vypracovávat znalecký posudek v případě dispozic s majetkem nízké hodnoty. Mám však za to, že pro případy nakládání s hodnotným (zejména nemovitým) majetkem obce by měl být vždy takový znalecký posudek vypracován.

je v souladu s ustanovením § 39 odst. 2 zákona o obcích zdůvodněna. Co se týče možných výjimek z požadavku na sjednání ceny v místě a čase obvyklé, je možno rozlišit případy dispozice za nižší než obvyklou cenu a případy, kdy obec úplatně převádí majetek za cenu vyšší než obvyklou. Zatímco v prvním případě je jako relevantní důvod cenové odchylky možno nahlížet např. ekologickou zátěž vážnoucí na převáděné nemovitosti, nabyvatelem garantovaný způsob využití majetku, obtížnou využitelnost majetku, nutnost předejít havarijnímu stavu nemovitosti apod., v druhé situaci půjde o případy, kdy obec využije vyvolaného tržního prostředí a převede svůj majetek na subjekt, který v rámci soutěže mezi několika uchazeči o obecní majetek nabídl cenu vyšší, než jaká je v místě a čase obvyklá.⁴⁴

Pokud jde o zdůvodnění takové odchylky od ceny obvyklé, teorie se vzácně shoduje na tom, že je takového odůvodnění třeba pouze v případech, kdy obec majetek zcizuje za cenu nižší než obvyklou.⁴⁵ Odůvodnění by mělo být obsaženo v usnesení příslušného orgánu, kterým bylo rozhodnuto o úplatném převodu předmětného majetku. Obce však v praxi často tendují k tomu, že tuto odchylku odůvodňují ústně na jednání příslušného orgánu, případně písemně v navazujícím právním úkonu. Takový postup podle mého názoru není v souladu s právem.

Ochrana majetku obce před neoprávněnými zásahy, uplatňování práva na náhradu škody a na vydání bezdůvodného obohacení a jiných nároků

Podle ustanovení § 38 odst. 6 zákona o obcích je obec „*povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy...*“. V odst. 2 téhož ustanovení zákonodárce některé takové zásahy identifikoval. Stanoví se tak povinnost chránit majetek před „*zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím*“. Obdobnou právní úpravu je možno nalézt v ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních

⁴⁴ Je však otázkou, zda uvedené relevantní důvody odchylky od ceny obvyklé již nejsou zhodnoceny v rámci oceňování takového majetku.

⁴⁵ Furek, A. K. právní úpravě dispozic s obecním majetkem (druhá část). In: Bulletin advokacie, č. 3/2006, str. 23. Podobně i Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, str. 138

vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku státu“).⁴⁶ Jde opět o povinnost, kterou je možno obecně zařadit mezi povinnosti „řádného hospodáře“. Půjde zřejmě zejména o povinnosti odpovědných osob předcházet takovým zásahům. Pokud jde o okruh adresátů této právní normy, bude totožný s osobní působností právní normy uvedené v § 38 odst. 1 zákona o obcích. Tyto osoby jsou tak zavázány učinit taková opatření, aby předešly demonstrativně uvedeným zásahům v odst. 2 tohoto ustanovení.⁴⁷ Pokud bude takovým zásahem způsobena škoda na obecním majetku, bylo by možno na základě tohoto ustanovení uvažovat o povinnosti osob, které výše uvedené povinnosti nedostály, takovou způsobenou škodu obci nahradit.

Podle ustanovení § 38 odst. 6 zákona o obcích je obec povinna „*včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení*“. I z této právní normy rezultuje pro vedení obce významná právní povinnost subsumovatelná pod okruh povinností „řádného hospodáře“. Obec soustavně vstupuje do závazkových právních vztahů se subjekty soukromého práva, přičemž obsahem těchto vztahů jsou rozličná práva a povinnosti na straně obce i jejího smluvního partnera. Odpovědnost pak jako sekundární právní povinnost navazuje na porušení povinností z tohoto vztahu vyplývající. Představitelé obce jsou povinni vymáhat práva náležející obci z titulu odpovědnosti jiné osoby za škodu, kterou obci taková osoba svým jednáním (komisivního i omisivního charakteru) způsobila.

Považuji za vhodné zmínit se o vhodném způsobu, jak takovou způsobenou škodu či bezdůvodné obohacení vymáhat. Poté, co se obec (její představitelé) hodnověrným způsobem dozví o tom, že byla obci způsobena škoda (popř. se jiný subjekt na úkor obce bezdůvodně obohatil), měla by obec o tomto svém zjištění odpovědný subjekt informovat. Se zásadou

⁴⁶ Ustanovení § 14 odst. 3 zákona o majetku státu: „*Příslušná organizační složka pečuje o zachování majetku a jeho údržbu, a pokud to připouští jeho povaha, i o jeho zlepšení nebo rozmnožení. Chrání jej před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením nebo zneužitím.*“

⁴⁷ Demonstrativní charakter výčtu zde dovozují ze systematického výkladu ustanovení § 38 odst. 2 a odst. 6 zákona o obcích.

smírného řešení sporu bude slučitelné, pokud bude obec náhradu způsobené škody požadovat nejprve mimosoudně. Pokud však takové jednání nepovede k efektivnímu uplatnění práv, bude nutné přistoupit k uplatňování případajících nároků u soudu v rámci civilního procesu (eventuelně v adhezním řízení v rámci trestního procesu).

Pokud jde o časové určení jednání osob ve vedení obce směřujícího k uplatnění jejich práv, je nutno k němu přistoupit „včas“. Tento pojem připouští minimálně dvojí možný výklad. Na jedné straně lze tento pojem vykládat tak, že je zde povinnost přistoupit k jednání ve smyslu ustanovení § 38 odst. 6 zákona o obcích bez zbytečného odkladu. Ondruš ve shodě s tímto teoretickým právním názorem vyslovuje stanovisko, že *„obec je povinna příslušné kroky k ochraně vlastního majetku podniknout bezodkladně poté, kdy se o jeho poškození či ohrožení dozví“*.⁴⁸

Obce a jejich právní zástupci však nejčastěji vyslovují právní názory, že povinnost k takovému jednání nastává až ve vztahu k možnému promlčení těchto nároků. Povinnost uplatňovat nároky na náhradu škody či nároky vyplývající z bezdůvodného obohacení je tak podle nich nutno časově řadit teprve do doby blízké k okamžiku uplynutí promlčecí doby. Tyto argumenty často zaznívají tam, kde obec nemá dostatečné množství prostředků k úhradě nákladů, které jsou s uplatňováním jejich práv spojené. Půjde jednak o náklady právního zastoupení v obcích, kde obec sama nedisponuje dostatečným množstvím adekvátně způsobilých osob znalých práva. Dalším nezanedbatelným nákladem pak mohou být prostředky vynaložené na úhradu nákladů soudního řízení, zejména pokud jde o soudní poplatek podle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“).

⁴⁸ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, str. 129

Co se týče soudního poplatku, půjde zřejmě nejčastěji o poplatek stanovený podle položky č. 1 Sazebníku, tedy o 4% z vymáhané částky.⁴⁹ Často se lze setkat s případy, kdy obce odmítají vymáhat svá práva z odpovědnosti jiného subjektu za škodu právě s odůvodněním, že nemají prostředky na úhradu soudního poplatku. Často totiž může jít o náklady v řádech stovek tisíc korun.⁵⁰

V takových případech je však možno namítat následující. Jednak obec může v řízení, kde vymáhá nějaké vyšší peněžité plnění, zažádat o prominutí soudního poplatku. Právě takový postup lze nahlížet jako konformní s povinností účelně a hospodárně nakládat s majetkem obce (srov. výše). Nesprávný je argument, že obec může být zproštěna povinnosti platit soudní poplatek jen v záležitostech spadajících pod přenesenou působnost ve smyslu ustanovení § 11 odst. 2 písm. b) zákona o soudních poplatcích. Toto ustanovení pouze zakládá jeden z případů osvobození od soudního poplatku a nemůže být logicky *a contrario* vykládáno tak, že v záležitostech samostatné působnosti obec povinnosti platit soudní poplatek zproštěna být nemůže.⁵¹

Dalším možným způsobem, jak předejít vysokým nákladům spojeným s vymáhání nároků z titulu odpovědnosti za škodu je vymáhat u soudu v rámci civilního procesu pouze část uplatnitelné peněžité částky. Obec tak může např. žalovat na náhradu pouze části škody, která jí protiprávním jednáním jiného subjektu vznikla. Takovým postupem jednak může minimalizovat náklady soudního řízení. Dále pak výsledek takového soudního řízení *de facto* předurčí výsledek vymáhání celé škody, která obci vznikla.

⁴⁹ Sazebník poplatků je přílohou č. 1 zákona o soudních poplatcích.

⁵⁰ Z poslední doby je možno uvést např. nevymáhání smluvní pokuty ve výši 10 000 000,- Kč městem Rožmitál pod Třemšínem ze smlouvy o prodeji nemovitostí z vlastnictví města. Omisivní jednání vedení města je zdůvodňováno právě výší soudního poplatku ve výši 400.000,- Kč.

⁵¹ Podle mého názoru je vzhledem ke stávající praxi při osvobozování od povinnosti platit soudní poplatek pravděpodobné, že v případě, kdy by některá nemajetná obec vymáhala částku, jež je z pohledu rozpočtu obce významná, soud by k osvobození od soudního poplatku přikročil.

K právně zajímavým případům dochází tehdy, pokud je škoda vymáhána po osobě, která stojí či stála „uvnitř“ obce. Mám na mysli zejména případy, kdy obec přistoupí k vymáhání škody způsobené jí osobami, které jsou či byly ve vedení obce či mají k obci jiný právní vztah, jako např. zaměstnanci obce. Takové osoby totiž mohou porušením svých povinností, které jsou v této práci pojednávány, obci způsobit škodu.

S ohledem na tematické zaměření této práce bych rád stručně pojednal o situaci, kdy byla obci škoda způsobena protiprávním jednáním člena zastupitelstva obce, člena rady obce či starosty obce. Přestože jsou tyto případy relativně časté, jen zřídka obec takovou škodu dokáže úspěšně uplatnit a docílit její náhrady. Důvodem bývá zejména neochota vedení obce přikročit k vymáhání práv z titulu odpovědnosti za škodu po takových osobách. Tento problém nelze zjednodušovat na obligátní situaci, kdy by byl starosta jménem obce povinen podat žalobu na náhradu škody na sebe samého. Jde obecně o případy, kdy je obec poškozena jednáním svých vedoucích představitelů, ale o tom, zda bude tato způsobená škoda vymáhána, rozhodují prakticky ty samé osoby, popř. osoby, které nejsou z nejrůznějších důvodů ochotny k takovému jednání přistoupit.⁵² Jedním z mála případů, kdy jsou předmětná práva obce uplatňována, je okamžik po volbách do obecních zastupitelstev. Nezřídka dojde ke změnám ve vedení obce a dosavadní „opozice“, která po předchozí volební období kritizovala postup předchozího vedení, má nyní efektivní možnost, jak dosáhnout nápravy stavu. V některých případech je však otázkou, nakolik je takový postup zaměřen na účinné uplatnění nároků na náhradu škody, či jde jen o reziduum čtyřleté (či víceleté) absence možnosti ovlivňovat věci veřejné na komunální úrovni.

V této souvislosti je nutno uvést, že podle ustanovení § 85 písm. f) zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno rozhodování o „vzdání se práva a prominutí pohledávky vyšší než 20 000,- Kč“. Obhajitelným důvodem je zejména časová, finanční a personální náročnost

⁵² Jde např. o osoby ze stejné politické strany apod.

uplatnění práv, která je ve zjevném nepoměru s docílitelným výsledkem. Vždy je nutno takový důvod nahlížet optikou povinnosti řádně hospodařit s obecním majetkem.

V neposlední řadě je nutno k pojednávané povinnosti uvést, že její porušení je trestněprávně relevantní a v případě úmyslného či vědomě nedbalostního jednání může odpovědná osoba naplnit znaky skutkové podstaty trestného činu porušování povinnosti při správě cizího majetku.⁵³

Pro úplnost je v této části nutno se zmínit o povinnosti vyplývající z ustanovení § 38 odst. 7 zákona o obcích. Zákonomodárce zde obci stanovil povinnost „*trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv*“. Tato povinnost je další precizací obecné povinnosti vyplývající z ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích. K zajištění efektivního plnění této povinnosti vede obec podle posledně zmíněného ustanovení evidenci svého majetku včetně úplné evidence všech závazků vůči obci. Obec v tomto případě postupuje podle zvláštního zákona, kterým je zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.⁵⁴

Jak bylo uvedeno výše, zastupitelstvu obce je podle ustanovení § 85 písm. f) vyhrazeno rozhodování o vzdání se práva a prominutí pohledávky nad 20 000,- Kč. Toto oprávnění je nepřevoditelné, neexistuje tedy jiný právně relevantní způsob, jak v souladu s platným právem rezignovat na nároky obce, než přijetí příslušného usnesení zastupitelstva obce. Jedině takové usnesení pak může být podkladem pro výmaz takového závazku jiné osoby z evidence majetku obce. V praxi se však často stává, že obce z nejrůznějších důvodů vyjímají takové závazky z evidence ještě před jejich promlčením.

⁵³ Ondruš, R. K nakládání se státním či obecním majetkem z pohledu postavení odpovědných pracovníků. ASPI. Trestní právo. 2000, 4

⁵⁴ Porušení některých povinností z tohoto zákona vyplývajících může být za určitých okolností trestněprávně relevantní, zejména pokud jde o možné naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu zkršlování údajů o stavu hospodaření a jmění.

Pokud jde o způsob, jak podle tohoto ustanovení zamezit prekluzi či promlčení práv obce, přijde samozřejmě opět o domáhání se práv obce před soudem. Dalším možným způsobem je např. cese nedobytné pohledávky na jiný subjekt apod.⁵⁵

Porušení této povinnosti zakládá kromě případné trestněprávní odpovědnosti odpovědné osoby i právo obce domáhat se tím vzniklé škody na osobě, která nesplnila svoji povinnost zamezit promlčení či zániku práv obce. Jen na postavení této osoby bude záležet, zda se obec bude moci po takové osobě domáhat celé způsobené škody, či pouze její části.

ii. Veřejnoprávní omezení ručení obce

Dalším významným případem veřejnoprávní regulace soukromoprávního nakládání obce se svým majetkem je zákaz některých právních úkonů. Tento druh zákazů je typický pro oblast nakládání s veřejnými prostředky, kde zákonodárce určitým způsobem reguluje možnost zajištění závazků fyzických a právnických osob jakožto soukromých subjektů za použití veřejných prostředků.

Podle ustanovení § 38 odst. 3 nesmí obec ručit za závazky fyzických a právnických osob. Zákonodárce dále stanoví několik výjimek z tohoto pravidla. K uvedenému je nutno dodat, že původní znění zákona o obcích připouštělo ručení za závazky soukromých subjektů prakticky neomezeně. Zákonodárce poté novelou zákona o obcích takové ručení prakticky zcela zakázal.⁵⁶ Následně však byla tato striktní právní úprava opuštěna a postupně zákonodárce připustil několik výjimek z obecného zákazu ručení.⁵⁷

V současné době tak obce mohou ručit za závazky fyzických a právnických osob pouze v případech „závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro

⁵⁵ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, str. 130

⁵⁶ Zákon č. 450/2001 Sb.

⁵⁷ Zákon č. 313/2002 Sb. a zákon č. 59/2003 Sb.

investici uskutečňovanou s finanční podporou ze státního rozpočtu, státních fondů nebo národního fondu, závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do obcí vlastněných nemovitostí“, závazků fyzických a právnických osob, „jejichž zřizovatelem je obec, kraj nebo stát“, závazků fyzických a právnických osob, „v nichž míra účasti ji samé nebo spolu s jinou obcí nebo obcemi, krajem nebo kraji nebo státem přesahuje 50 %“, závazků „bytových družstev a honebních společenstev“.⁵⁸

2. Právní regulace postupu dispozic s obecním majetkem

Významnou oblastí úpravy nakládání s obecním majetkem je veřejnoprávní regulace postupu obce v rámci těchto procesů. V této souvislosti jde zejména o stanovení pravomoci a působnosti orgánům obce a o úpravu procesních pravidel takových dispozic.

V rámci úpravy veřejnoprávních omezení obce při nakládání se svým majetkem zákonodárce nejpřísněji reguloval povinnosti obce pro případy, kdy nakládá s nemovitým majetkem v jejím vlastnictví. Právě tato oblast, přestože ani ta není upravena podrobně, je výrazem omezení obce jakožto veřejnoprávní korporace při soukromoprávním nakládání se svým majetkem. Proto bych se na tuto problematiku chtěl v dalším textu zaměřit.

i. Historický exkurz

V této části bych chtěl jen stručně pojednat o veřejnoprávní regulaci nakládání s obecním majetkem za účinnosti zákona ČNR č. 367/1990 Sb.

Již podle čl. 86 tehdy platné Ústavy ČSFR bylo oprávnění rozhodovat ve všech věcech samostatné působnosti svěřeno zastupitelstvu obce. Zákonodárce na uvedené navázal, když tehdy platný zákon o obcích přiznal oprávnění rozhodovat ve věcech samostatné působnosti zastupitelstvu obce a radě obce. Zastupitelstvo obce pak disponovalo podle ustanovení § 36

⁵⁸ Podrobněji srov. Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, str. 123

odst. 1 tzv. vyhrazenou pravomocí. Obecnímu zastupitelstvu bylo podle § 36 odst. 1 písm. j) přiznáno výlučné oprávnění rozhodovat o „*přijetí půjčky pro obec, o výši dotací organizacím a zařízením, které obec založila nebo řídí, o koupi majetku ve prospěch obce, o zcizení majetku obce a o svěřeni majetku obce právníckým a fyzickým osobám do užívání*“. Oproti současné právní úpravě však absentovala tzv. vyhrazená pravomoc rady obce.⁵⁹ Rada obce byla oprávněna rozhodovat v záležitostech uvedených v ustanovení § 45 zákona o obcích.⁶⁰ Radě obce sice mohlo být svěřeno rozhodování o koupi movitého majetku ve prospěch obce a o jeho zcizení, na druhé straně však bylo zastupitelstvo obce oprávněno vyhradit si rozhodování ve všech záležitostech, které měla rada obce v gesci.⁶¹

Zákon ČNR č. 367/1990 Sb. byl nepřímo novelizován shora zmíněnou právní úpravou zákona o majetku obcí.⁶² Tento právní předpis podrobněji upravil proces dispozice nemovitým majetkem ve vlastnictví obce a nemálo se dotkl úpravy oprávnění zastupitelstva obce rozhodovat v těchto věcech. Obecní zastupitelstvo rozhodovalo po nabytí účinnosti zákona podle ustanovení § 9 odst. 1 „*třipětinovou většinou všech členů*“.⁶³ Pro zde pojednávanou problematiku je významné ustanovení § 9 odst. 1 písm. a), kde zákonodárce výslovně přiznal zastupitelstvu obce oprávnění rozhodovat o „*nabytí a převodu nemovitých věcí*“.⁶⁴

Zároveň zde poprvé zákonodárce upravil povinnost obce zveřejnit na úřední desce záměr převést či pronajmout nemovitý majetek. V souladu s ustanovením § 9 odst. 3 zákona o majetku obcí v tehdejší znění měly být „*záměry obce převést nemovitý majetek a*

⁵⁹ Svoboda, P. Právní jednání obce. In: Bulletin advokacie, č. 1/2000, str. 40

⁶⁰ Předchozí právní úprava znala i tzv. zbytkovou pravomoc rady (srov. ustanovení § 45 písm. k) zákona č. 367/1990 Sb.).

⁶¹ Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). In: Bulletin advokacie, č. 2/2006, str. 7

⁶² Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů

⁶³ Srov. ustanovení § 38 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb.

⁶⁴ Jako zdařilé hodnotím tehdejší ustanovení § 9 odst. 1 písm. k), kde bylo zákonem předvídáno oprávnění zastupitelstva obce rozhodovat o „*všech dalších majetkoprávních úkonech obce, požaduje-li to alespoň jedna pětina všech členů obecního zastupitelstva*“.

pronajmout nemovitý majetek, s výjimkou pronájmu bytů, ... vhodným způsobem zveřejněny nejméně po dobu 30 dnů před projednáním v orgánech obce, aby se k nim mohli občané vyjádřit a předložit své nabídky“.

Poté, co byla tato ustanovení zákonem č. 485/1991 Sb. zrušena, došlo k zahrnutí částečně změněné úpravy do zákona o obcích. Do účinnosti aktuálně platného zákona o obcích tak byla tato právní úprava obsažena v ustanoveních §§ 36 a 36a zákona ČNR č. 367/1990 Sb.⁶⁵

ii. Stávající právní úprava

Právní úprava vztahující se k dispozicím obce s jejich nemovitým majetkem se dotýká, jak naznačuje stručný historický exkurz, stanovení procesních pravidel dispozice a určení orgánu (orgánů) obce, který má v těchto věcech rozhodovací oprávnění. V neposlední řadě pak zákonodárce omezil obce při nakládání s jejich majetkem i stanovením ceny, kterou je nutno při úplatných převodech obecního majetku sjednat (srov. výše).

Rozdělení rozhodovacích oprávnění v rámci dispozic s obecním majetkem

Podobně jako za předchozí právní úpravy je za stávajícího právního stavu oprávnění rozhodovat v majetkoprávních záležitostech rozděleno mezi více orgánů obce s tím, že nadále si svoji klíčovou úlohu ponechává zastupitelstvo obce jakožto vrcholný kolektivní orgán tohoto územního samosprávného celku.

Základem právní úpravy jsou v této souvislosti ustanovení § 84 a § 85 zákona o obcích. Podle ustanovení § 84 odst. 1 rozhoduje zastupitelstvo obce ve věcech patřících do samostatné působnosti.⁶⁶ Ustanovení § 84 odst. 2 a § 85 používá obratu „...je zastupitelstvu vyhrazeno...“. Právní teorie v této souvislosti hovoří o tzv. vyhrazené pravomoci

⁶⁵ Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). In: Bulletin advokacie, č. 2/2006, str. 7

⁶⁶ Srov. ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích.

zastupitelstva obce.⁶⁷ Obě ustanovení obsahují taxativní výčet rozhodovacích oprávnění, kterými tento orgán disponuje. Plně v souladu se zásadou enumerativnosti veřejných pretenzí vyjádřené v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny je totiž orgán veřejné moci povinen vykonávat svoji působnost v zákonem stanoveném rozsahu a nemůže svá oprávnění přenášet na jiné subjekty. Podobně ani jiný orgán obce nemůže toto oprávnění zastupitelstva bez dalšího atrahovat a v takové věci sám rozhodovat. Jak uvádí Ondruš, „výjimku z tohoto pravidla může stanovit pouze zákon, a to výslovným ustanovením, kterým zastupitelstvu obce umožní pověřit výkonem konkrétní pravomoci, jemu zákonem svěřené, jiný orgán či organizační složku obce“.⁶⁸

Obě právní normy se dotýkají majetkoprávních úkonů. Z ustanovení § 84 odst. 2 zákona o obcích je do tohoto rámce možno zařadit oprávnění uvedené pod písm. b) (schvalování rozpočtu obce a závěrečného účtu obce), písm. c) (zřizování trvalých a dočasných peněžních fondů obce), písm. d) (zřizování a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek obce) a písm. e) (rozhodování o založení či rušení tzv. obecních obchodních společností).

Právním základem pravomoci zastupitelstva obce v majetkoprávních věcech je však zejména ustanovení § 85 zákona o obcích. V této souvislosti je zřejmě nejdůležitějším oprávněním zastupitelstva obce rozhodovat podle uvedeného ustanovení o nabytí a převodu nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů a o převodu bytů a nebytových prostorů z majetku obce.⁶⁹

Rada obce pak oproti předchozí právní úpravě disponuje podobně jako zastupitelstvo obce „vyhrazenou pravomocí“. Jde o oprávnění vyplývající z ustanovení § 102 odst. 2 zákona

⁶⁷ Jak bylo uvedeno výše, tzv. vyhrazenou pravomoc zastupitelstva znal i dřívější zákon o obcích (srov. ustanovení § 36 a § 36a zákona č. 367/1990 Sb.).

⁶⁸ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, str. 300

⁶⁹ Ustanovení § 85 písm. a) zákona o obcích

o obcích. Mezi zde uvedenými oprávněními je pak nutno výslovně uvést zejména pravomoc rady obce rozhodovat o „uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce...“.⁷⁰ I zde je pak nutno ze znění tohoto ustanovení vyvodit, že rada obce není oprávněna převést pravomoc rozhodovat v těchto věcech na jiný orgán obce a žádný orgán obce nemá dle mého názoru oprávnění tuto pravomoc atrahovat. Zde však existují i jiné teoretické názory vycházející z ustanovení čl. 101 odst. 1 Ústavy. Furek k této záležitosti uvádí, že „vzhledem k existenci vyhrazené pravomoci rady, kterou na sebe zastupitelstvo nemůže ani svým rozhodnutím atrahovat, je způsob, jakým obecní řízení upravuje (a rozděluje) pravomoc orgánů obce rozhodovat o záležitostech v oblasti samostatné působnosti, předmětem odborné kritiky, zejména s ohledem na ústavněprávní chápání samosprávy a rozhodování ve věcech samosprávy (čl. 101 odst. 1 Ústavy). Z tohoto důvodu se lze setkat též s názory připouštějícími možnost, že zastupitelstvo obce s odkazem na ústavněprávní zakotvení své působnosti pro rozhodování ve věcech samosprávy, je oprávněno rozhodovat ve všech věcech samosprávy, a to i přes to, že obecní zřízení některé tyto působnosti vyhrazuje radě obce. Vedle důvodů opírajících se o čl. 101 odst. 1 Ústavy bývá v případě „malých“ obcí argumentováno též „úmyslem zákonodárce“ pro stanovení vyhrazené pravomoci rady, spočívajícím v požadavku operativnosti a rychlosti rozhodování, jež je obecně způsobilá naplnit spíše rada obce než zastupitelstvo, přičemž právě u „malých“ obcí však bývá i zastupitelstvo způsobilé rozhodovat operativně“.⁷¹ Tento názor však podle mého názoru jde přímo *contra legem* a musel by být podpořen přímou legislativní změnou.

Na druhou stranu však k uvedenému považuji za vhodné dodat, že toto oprávnění rady obce bývá často zneužíváno. V situaci, kdy vedení obce zamýšlí zcizit některou obecní nemovitost ve prospěch soukromého subjektu a zároveň se z nejrůznějších důvodů obává důsledků širší publicity, bývá často obcházena pravomoc zastupitelstva obce podle ustanovení § 85 písm. a).

⁷⁰ Ustanovení § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích

⁷¹ Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (druhá část). In: Bulletin advokacie, č. 3/2006, str. 26

V takových případech pak namísto převodu nemovitosti na soukromou osobu rada obce rozhodne o dlouhodobém pronajmutí nemovitosti. Tento postup *de facto* zabraňuje opozici a občanům města efektivně projevit svoji vůli a takové dispozici zabránit.

K pravomoci rady obce v majetkověprávních věcech však nevystačíme s výčtem věcí spadajících podle ustanovení § 102 odst. 2 zákona o obcích do tzv. vyhrazené pravomoci rady obce. Je zde totiž nutno poukázat na důležité ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích, které radě obce přiznává oprávnění rozhodovat „...v *ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti obce...*“. Toto ustanovení tak zakládá tzv. zbytkovou pravomoc rady obce, která je oprávněna rozhodovat ve věcech samostatné působnosti, které nejsou zákonem výslovně zmíněny. Zde však na rozdíl od tzv. vyhrazené pravomoci rady obce může dojít k tomu, že si zastupitelstvo obce oprávnění rozhodovat v některých těchto věcech vyhradí.⁷² Ohledně formy takové atrakce se prozatím právní teorie neshoduje. Právní názory tak oscilují mezi nutností přijetí výslovného usnesení zastupitelstva obce až po připuštění tzv. vyhrazení mlčky, kdy zastupitelstvo obce samo takové rozhodnutí ve věci samostatné působnosti učiní.⁷³ V této záležitosti jsem nucen souhlasit s Furkem, že „*zastupitelstvo o úkonu samo rozhodne, aniž by výslovně a předem deklarovalo svou vůli o tomto právním úkonu rozhodnout namísto rady*“.⁷⁴ Mám za to, že je takový výklad v souladu s účelem této právní úpravy.

Rada obce dále může v souladu s ustanovením § 102 odst. 3 zákona o obcích pověřit starostu obce rozhodnutím v některých záležitostech, nesmí však jít o oprávnění podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. k) a m) zákona o obcích.

⁷² Ustanovení § 84 odst. 4 zákona o obcích

⁷³ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, str. 341

Opačně: Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). In: Bulletin advokacie, č. 2/2006, str. 26

⁷⁴ *tamtéž*

K rozdělení pravomoci v majetkoprávních záležitostech je pak konečně nutno zmínit se o oprávnění ostatních orgánů obce. O pravomoci starosty v těchto věcech pojednávám v následující části. V těchto procesech mají samozřejmě dále své místo příslušné výbory zastupitelstva obce, zejména výbor finanční, kontrolní aj. Pokud jde o kontrolní výbor zastupitelstva obce, jeho činnost souvisí zejména s následnou kontrolou procesů dispozic s obecním majetkem, která by měla být zaměřena na splnění kritérií efektivnosti, účelnosti, popř. hospodárnosti. V této souvislosti je pak významné, že ve většině obcí v ČR je předsedou kontrolního výboru obce opoziční zastupitel.

V závěru této pasáže by mělo být ještě stručně pojednáno o rozdělení oprávnění v majetkoprávních věcech v tzv. malých obcích.

Pojem tzv. malé obce je legislativně vymezen v ustanovení § 99 odst. 2 zákona o obcích. Podle tohoto ustanovení „*v obci, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoc starosta, nestanovi-li tento zákon jinak*“. Rada obce se pak podle ustanovení § 99 odst. 3 zákona o obcích nevolí v takových obcích, kde má zastupitelstvo obce méně než 15 členů.⁷⁵

V takové obci je tedy pravomoc rozhodovat v majetkoprávních věcech rozdělena mezi starostu obce a zastupitelstvo obce. Pravomoci rady obce obecně náleží starostovi obce, a to s výhradou některých oprávnění. Podle ustanovení § 102 odst. 4 zákona o obcích totiž v malých obcích náleží některá oprávnění rady obce zastupitelstvu obce.⁷⁶ Je nutné poukázat na to, že starostovi tzv. malé obce tak na základě výše uvedeného přísluší bez dalšího oprávnění rozhodovat např. o tak závažné věci, jako je pronájem obecního nemovitého majetku.

⁷⁵ Počet členů zastupitelstva závisí podle zákona o obcích na počtu obyvatel v obci (srov. ustanovení § 68 odst. 1 zákona o obcích).

⁷⁶ Jde o pravomoci rady obce na základě ustanovení § 102 odst. 2 písm. c), d), f), j) a l).

Postavení starosty obce jako statutárního orgánu obce

Ačkoli tato otázka zdánlivě spadá pod oblast soukromého práva, má pro oblast veřejnoprávní regulace nakládání s obecním majetkem zásadní význam. Níže rozvádím, že tyto teoretické otázky podléhaly v dosavadním vývoji výrazným posunům, a to včetně judikatury Nejvyššího soudu ČR.

Tato oblast souvisí zejména s tím, nakolik je starosta obce oprávněn zavazovat svými úkony obec, jejímž jménem navenek jedná. Půjde o ty případy, kdy starosta obce učiní právní úkon jménem obce v situaci, kdy absentuje předchozí rozhodnutí zastupitelstva obce či rady obce. Možné přístupy vycházejí z dichotomie soukromého a veřejného práva, přičemž každý z nich vyvozuje z ní vyplývající odlišné řešení. Soukromoprávními důsledky takového úkonu se potom zabývám níže v obecných souvislostech.

Historicky starší je přístup, jenž akcentuje soukromoprávní povahu úkonu, který starosta obce bez předchozího rozhodnutí příslušného orgánu obce učiní. Takový přístup pak starostu obce prakticky považuje za statutární orgán obce, jehož úkony obec v takovém případě zavazují. V právní teorii jsou zástupcem tohoto názorového proudu např. Svoboda či Čebišová.^{77,78} I Svoboda však jasně vyjadřuje názor, že „*statutární orgán obce je oprávněn učinit (projevit) určitý právní úkon jménem obce zásadně jen na základě a v mezích předchozího kladného rozhodnutí orgánu s rozhodovací kompetencí – tj. obecního zastupitelstva...nebo obecní rady...*“⁷⁹

⁷⁷ Svoboda, P.: Právní jednání obce. In: Bulletin advokacie č. 1/2000, str. 35

⁷⁸ Čebišová, T. a kol.: Obec – postavení, správa, činnost. 1. vydání., Praha: Institut sociálních vztahů, 1996, str. 38

⁷⁹ Svoboda, P.: Právní jednání obce. In: Bulletin advokacie č. 1/2000, str. 35

Vyjádřením tohoto názoru v praxi je např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 13. října 1998, sp. zn. 5 Cmo 75/97.⁸⁰ Podle tohoto rozhodnutí jsou právní úkony učiněné bez předchozího schválení zastupitelstvem či v rozporu s jeho rozhodnutím pro obec navenek závazné, ledaže by bylo prokázáno, že třetí osoby nejednaly v dobré víře, tj. že by znaly pravý stav věci a přesto by takové úkony starosty přijaly.⁸¹ Podle právní věty tohoto rozhodnutí „jednání starosty vždy obec navenek zavazuje, leda by druhá strana věděla, že jedná jen o své vůli, bez souhlasu zastupitelstva.“ Již krátce po uveřejnění tohoto rozhodnutí však bylo správně s tímto právním názorem polemizováno.⁸²

Pro úplnost je vhodné uvést, že poněkud modifikován je tento názor v pojetí Plívy, který nahlíží jako statutární orgán radu obce.⁸³

Tyto právní názory byly však již podle mého názoru praxí překonány.

Chápeme-li pojem statutárního orgánu právně teoreticky tak, že je v souladu s ustanovením § 20 odst. 1 občanského zákoníku oprávněn právní úkony jménem právnické osoby nejen činit, ale také o nich vnitřně rozhodovat, nelze z oprávnění starosty obce podle mne bez dalšího vyvozovat jeho postavení jakožto statutárního orgánu.⁸⁴ Je zde zřejmě nutno vyjít ze specifika obce jakožto veřejnoprávní korporace. Plně v souladu názorem vyjádřeným v nálezu Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000, se tak na jednání starosty

⁸⁰ Furek, A.: Výběr judikatury k problematice územní samosprávy. Díl II. – Judikatura obecných soudů. Část II. – Územní samosprávné celky jako subjekty soukromého práva a otázky související. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Praha, 2007

⁸¹ Vychází se zde z ustanovení § 20 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁸² Mruzek, K. Nad rozhodnutím Vrchního soudu v Praze k § 52 zák. č. 367/90 Sb. In Právní praxe č. 6/1999; shodně i Mikule, V. Poznámky k úvahám dr. Karla Mruzka nad rozhodnutím Vrchního soudu v Praze z 13. 10. 1998 (tamtéž)

⁸³ Plíva, S.: K postavení obce v soukromoprávních vztazích, in: Veřejná správa a právo, pocta Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám. Praha, 1997

⁸⁴ Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol. Občanský zákoník I. § 1 – 459 Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 242

neužijí bez výhrad soukromoprávní pravidla, podle nichž jednání statutárního orgánu právnickou osobu zavazuje, i když odporuje její konstituované vůli.⁸⁵

Tento právní názor posléze potvrzuje i další judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího soudu ČR. Všechny relevantní judikáty operují různým způsobem s tím, že obec se jako veřejnoprávní korporace při realizaci právních úkonů (při tvorbě a projevu vůle) významným způsobem odlišuje od právnických osob soukromého práva. Jak již bylo uvedeno výše, k tvorbě relevantní vůle v majetkoprávních záležitostech je uvnitř obce oprávněno zastupitelstvo obce a rada obce. Přijetím příslušného rozhodnutí je pak proces tvorby vůle obce završen a je to pouze starosta obce, který může právně relevantním způsobem tuto již generovanou vůli obce navenek závazným způsobem projevit. Z odůvodnění dalšího nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 10. července, sp. zn. III. ÚS 721/2000 lze citovat, že „*starosta obce podle dřívější ani současné právní úpravy nemohl a nemůže sám vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat...Rozhodnutí obecního zastupitelstva...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...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...Vzhledem k tomu, že oprávnění obecního zastupitelstva...bylo zákonem vymezené a zároveň výhradní, nemohou být třetí osoby na pochybách, že o takovém právním úkonu musí napřed kladně rozhodnout obecní zastupitelstvo“.⁸⁶ Podobně lze zmínit i rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 16. října 2003, sp. zn. 26 Cdo 1829/2002, z jehož odůvodnění lze citovat, že „*oprávnění rozhodovat**

⁸⁵ Nález byl publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 61, svazek 22

⁸⁶ Furek, A.: Výběr judikatury k problematice územní samosprávy. Díl II. – Judikatura obecních soudů. Část II. – Územní samosprávné celky jako subjekty soukromého práva a otázky související. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Praha, 2007

Nález byl publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 103, svazek 23.

o majetkoprávních úkonech obce...je ze zákona rozděleno beze zbytku mezi obecní zastupitelstvo a obecní radu...Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek. Toto oprávnění přísluší výlučně starostovi...“⁸⁷

Mám za to, že soudy zde správně operují s fundamentální zásadou „*ignorantia legis non excusat*“ jako s principem, který do značné míry odůvodňuje, proč nelze postavení starosty obce bez dalšího nahlížet optikou soukromého práva. Fikční teorie právnických osob spolu s teoretickým i praktickým vymezením statusu statutárního orgánu tak podle mého názoru v oblasti soukromoprávního nakládání obce se svým majetkem nemá místo, a to právě z důvodu pojednávané veřejnoprávní regulace. Není proto také možné, aby se zde uplatnil jeden z hlavních principů komunitárního práva, který pro případ obchodních společností vymezuje jednatelské oprávnění statutárního orgánu jako zásadně neomezitelné s účinky navenek.⁸⁸ Druhá strana případného smluvního vztahu se pak nemůže odvolávat na své jednání v dobré víře plně v souladu s odůvodněním výše uvedeného nálezu Ústavního soudu ČR.

Právní úprava procesu majetkových dispozic

Proces nakládání s obecním majetkem lze vymezit jako právně regulovaný postup orgánů obce, jímž obec disponuje ve prospěch jiných osob se svým majetkem. Takový postup zahrnuje celý proces tvorby a projevu vůle obce v těchto věcech.

Jak jsem již shora uvedl, právní úprava se zaměřuje především na problematiku nakládání s obecním nemovitým majetkem. Důvodem je podle všeho závažnost takových dispozic a jejich dopad na rozpočty obce. Dalším důvodem pak může být do jisté míry i skutečnost, že

⁸⁷ Furek, A.: Výběr judikatury k problematice územní samosprávy. Díl II. – Judikatura obecních soudů. Část II. – Územní samosprávné celky jako subjekty soukromého práva a otázky související. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Praha, 2007

Další rozhodnutí k této problematice - rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. června 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005 (tamtéž)

⁸⁸ Pelikánová, I. Obchodní právo. 1. díl, Praha: ASPI, a. s., 2005, str. 311

s ohledem na vymezení obce jakožto územního společenství by měly obce disponovat možností ovlivnit, kdo do tohoto územně uzavřeného společenství přistoupí (snad i s ohledem na shora popsaná oprávnění osob vlastnících na území obce nemovitost). Se zřetelem k uvedenému se hodlám dále zabývat rozbohem právní úpravy, pokud jde o dispozice obce s jejím nemovitým majetkem.

Proces dispozice s obecním nemovitým majetkem se rozpadá do několika fází.

První fází se obecně rozumí rozhodování obce o přijetí záměru určitým způsobem naložit se svým nemovitým majetkem. Záměrem se rozumí úkon obce, ve kterém obec projeví navenek svou vůli prodat, směnit, darovat či jinak v budoucnu naložit se svým majetkem. V souladu s ustanovením § 39 odst. 1 zákona o obcích „záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní nejméně po dobu 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“.

Účelem tohoto institutu je evidentně dát veřejnosti na vědomí, že obec zamýšlí naložit zde uvedeným způsobem se svým majetkem a dát potenciálním zájemcům možnost do takového „nabídkového řízení“ vstoupit.⁸⁹ Jde o institut, který občanům obce umožňuje výkon veřejné kontroly postupu obce při nakládání s veřejnými prostředky. V neposlední řadě pak některé vady záměru mohou být důvodem neplatnosti následně učiněného právního úkonu.

Je nutno poznamenat, že ani záměr obce nelze nahlížet optikou soukromého práva, zde jako ofertu na uzavření smlouvy. Přijetí záměru totiž nezpůsobuje pro obec žádné závazky jako např. povinnost k uzavření smlouvy. Tento názor již byl dostatečně podpořen relevantní

⁸⁹ Pojem tzv. nabídkového řízení používá praxe zřejmě pro vymezení vůči různým výběrovým řízením, event. veřejným zakázkám. Tento pojem nemá žádnou legislativní oporu.

judikaturou.⁹⁰ Judikatura se shoduje i na tom, že záměr nelze ztotožňovat s institutem veřejného příslibu či veřejné soutěže.

Výše citovaná právní norma dostatečně specifikuje situace, kdy nastává povinnost obce záměr přijmout a následně zveřejnit. Nejasné se zdá být pouze to, nakolik tato povinnost nastává i pro případ, kdy je zamýšleným právním úkonem smlouva o budoucí smlouvě (zejména kupní). Povinnost zveřejňovat záměr i v tomto případě však podle mého názoru již dnes jednoznačně vyplývá z ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích. Tento názor je podpořen stanoviskem odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra České republiky.⁹¹

Praxe ani právní teorie se doposud neshodla, který orgán obce o přijetí záměru rozhoduje. Zatímco Ondruš vychází z premisy, že *„ten orgán, který je oprávněn o příslušné dispozici s obecním majetkem rozhodnout, je rovněž oprávněn tento záměr i zveřejnit“*, převažuje stanovisko, že orgánem oprávněným k přijetí rozhodnutí o záměru je rada obce, jejíž oprávnění vyplývá ze shora vymezené tzv. zbytkové pravomoci.⁹² Furek vyvozuje její oprávnění tak, že *„obecní zřízení...žádnému orgánu výslovně nezakládá oprávnění rozhodovat o záměru podle § 39 odst. 1 obecního zřízení...Vzhledem k tomu, že dispozice s majetkem obce náleží do samostatné působnosti obce, je třeba pro určení orgánu oprávněného rozhodnout o přijetí záměru aplikovat ustanovení § 102 odst. 3 obecního zřízení..., podle kterého rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do*

⁹⁰ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2004, sp. zn. 28 Cdo 865/2003, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. ledna 2004, sp. zn. 28 Cdo 2623/2003 (Furek, A.: Výběr judikatury k problematice územní samosprávy. Díl II. – Judikatura obecních soudů. Část II. – Územní samosprávné celky jako subjekty soukromého práva a otázky související. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Praha, 2007)

⁹¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, 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

⁹² Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, str. 132

*samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo“.*⁹³

V tzv. malých obcích přísluší dané oprávnění starostovi obce. Ke změnám v orgánu disponujícím pravomocí v těchto věcech může dojít způsobem, který byl shora obecně popsán v rámci pojednání části „Rozdělení rozhodovacích oprávnění v rámci dispozic s obecním majetkem“.

Dále je nutné v této souvislosti pojednat o náležitostech takového záměru. Podle ustanovení § 39 odst. 1 se nemovitost „v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platného ke dni zveřejnění záměru.“ Tímto zvláštním právním předpisem je zde míněn zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“). V souladu s ustanovením § 5 katastrálního zákona se pozemky označují parcelním číslem s uvedením názvu katastrálního území, budovy se pak identifikují označením pozemku, na němž jsou postaveny, číslem popisným nebo evidenčním.⁹⁴

Obecní zřízení však o dalších náležitostech záměru nehovoří. Právní teorie zde povětšinou zastává názor, že kromě právně konformního vymezení předmětu zamýšleného právního úkonu (viz výše) by měl záměr dostatečným způsobem specifikovat zamýšlený úkon jako takový.⁹⁵ I tento názor již byl potvrzen relevantní rozhodovací praxí Nejvyššího soudu ČR.⁹⁶

V praxi by tak záměr obce obsahovat vymezení způsobu dispozice s obecním nemovitým majetkem, tj. jde-li o prodej, směnu, darování apod.

⁹³ Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). In: Bulletin advokacie, č. 2/2006, str. 10

⁹⁴ Podrobněji srov. ustanovení § 5 katastrálního zákona.

⁹⁵ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, str. 134

Podobně i Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). In: Bulletin advokacie, č. 2/2006, str. 10

⁹⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. března 2005, sp. zn. 28 Cdo 516/2005 (Furek, A.: Výběr judikatury k problematice územní samosprávy. Díl II. – Judikatura obecních soudů. Část II. – Územní samosprávné celky jako subjekty soukromého práva a otázky související. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Praha, 2007)

Furek se dále zamýšlí nad dalším vhodným obsahem takového záměru, zejména pokud jde o publicitu podmínek, za nichž má být zamýšlený právní úkon realizován. Jde o to, zda by měl záměr obce obsahovat podstatné náležitosti zamýšleného právního úkonu (půjde zde např. o cenu, za kterou hodlá obec svůj nemovitý majetek zcizit apod.).⁹⁷ Jsem však toho názoru, že stávající právní úprava takovou povinnost orgánům obce neukládá. Lze nicméně souhlasit s tím, že obec by měla seznámit nejširší okruh veřejnosti (zejména občany obce) s veškerými podmínkami, které obec pro další „nabídkové řízení“ stanovila. Taková povinnost jí však musí být uložena případnou novelou příslušných ustanovení.

V rámci pojednání o náležitostech záměru je vhodné se dále zmínit o dvou zvláštních situacích, které v této fázi majetkové dispozice nastávají.

V záměru obce nezřídka zveřejňují bližší podmínky dispozice s obecní nemovitostí. Svým obsahem jde *de facto* o stanovení podmínek quasivýběrového řízení, ať už přímo v samotném záměru či v dokumentu, na jehož obsah záměr výslovně odkazuje a pojímá ho jako svou nedílnou součást. Obce kromě stanovení lhůt pro podání nabídek určují formální a zejména i obsahové náležitosti takové nabídky. V rámci dispozice s obecním nemovitým majetkem pak obce podle mých zkušeností velmi často směšují proces výběru nabyvatele nemovitosti se soutěží o co nejlibivější podnikatelský či architektonický záměr potenciálního nabyvatele pozemku.

Jako sporné je tak nutno nazírat situace, kdy je při následném schvalování vlastního majetkového právního úkonu rozhodováno na základě kritérií, která nejsou vždy zcela přezkoumatelná. Skutečnost, že se obec nerozhoduje pouze na základě nabídnuté ceny, není problematická za předpokladu, že další relevantní rozhodovací kritéria jsou předem výslovně stanovena, a to i spolu s jejich relativní váhou. Obci nic nebrání rozhodovat se např. na

⁹⁷ Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). In: Bulletin advokacie, č. 2/2006, str. 10

základě toho, jaký má developer s obecní nemovitostí záměr. Tímto způsobem může obec odůvodnit, proč v určitém případě neprodává nemovitost za nejvyšší nabídnutou cenu. Na druhou stranu je však nutno podotknout, že přestože může být taková úvaha při rozhodování o majetkovém úkonu rozhodující, obce mají relativně malou možnost, jak následně ovlivňovat, zda nabyvatel původně sdělený záměr naplní. Je tak podle mého názoru nutné v těchto situacích důsledně dbát na perfektnost znění navazujícího právního úkonu (nejčastěji kupní smlouvy). Jen takovým postupem může zřejmě obec úspěšně obhájit, proč nebylo využito nabídky nejvyšší ceny.

Další právně diskutabilní situací je případ, kdy obec v záměru nakládat se svým nemovitým majetkem operuje již s konkrétním zamýšleným nabyvatelem.⁹⁸ Takový postup často vede k nezájmu jiných potenciálních zájemců o obecní majetek vedenému logickou úvahou, že je obec již rozhodnuta, na koho obecní nemovitý majetek převede. Obce tak mohou tímto postupem docílit faktického vyloučení „soutěže“ o obecní majetek. Přestože sice bude právní konformita takového postupu patrně obhajitelná, mám za to, že je takový postup v rozporu se shora popsáním účelem institutu záměru.

Druhou fází majetkové dispozice je zveřejnění přijatého záměru. V souladu s ustanovením § 39 odst. 1 zákona o obcích je nutné přijatý záměr zveřejnit na úřední desce obecního úřadu. Úřední desku zřizuje obec podle ustanovení § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) tak, aby byla nepřetržitě přístupná. Informace z úřední desky by dále měly být zveřejňovány i způsobem umožňujícím dálkový přístup, tak tomu však ve všech obcích v ČR doposud není.

Zároveň je možné záměr zveřejnit navíc i způsobem v místě obvyklým (např. místním rozhlasem apod.), vždy však musí dojít k jeho vyvěšení na úřední desce.

⁹⁸ Furek tyto záměry označuje za adresné (srov. tamtéž).

Obce nejčastěji zveřejňují pouhé oznámení o přijatém záměru. Toto oznámení by mělo obsahovat všechny shora uvedené nutné náležitosti záměru a na tento záměr také odkazovat. Judikatura již potvrdila, že takové oznámení nemusí obsahovat pojem záměr.⁹⁹

Další variantou je pak zveřejnění samotného usnesení o přijetí záměru.

Pokud jde o časové určení okamžiku zveřejnění záměru, právní úprava vyžaduje, aby byl záměr zveřejněn vyvěšením na úřední desce nejpozději 15 dnů před rozhodováním o předmětném dispozičním úkonu v příslušném orgánu obce. Zákonodárce tak oproti předchozí právní úpravě zkrátil na polovinu dobu, po kterou musí být záměr na úřední desce zveřejněn.

Právní praxe se prozatím uspokojivě nevyjádřila k teoretické otázce délky doby mezi sejmutím záměru z úřední desky a rozhodováním o dispozičním úkonu příslušným orgánem obce. V praxi lze zaznamenat dva protichůdné názory. Podle Ondruše by měl být záměr v okamžiku rozhodování o příslušném dispozičním úkonu stále zveřejněn na úřední desce.¹⁰⁰ Podle Furka pak nesmí mezi těmito dvěma okamžiky uplynout nepřiměřená doba, např. v řádech několika měsíců.¹⁰¹ Přestože nemá prvý uvedený názor podle mého názoru oporu v platné legislativě, bylo by *de lege ferenda* vhodné takovou povinnost obci stanovit. Mám totiž za to, že je nutno dát do poslední chvíle před rozhodnutím potenciálním zájemcům efektivní možnost učinit vůči obci příslušnou nabídku (buť třeba až na jednání příslušného orgánu, na kterém má být o předmětném úkonu rozhodováno). Jelikož pak musí být i taková

⁹⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2004, sp. zn. 28 Cdo 865/2004 (Furek, A.: Výběr judikatury k problematice územní samosprávy. Díl II. – Judikatura obecných soudů. Část II. – Územní samosprávné celky jako subjekty soukromého práva a otázky související. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Praha, 2007)

¹⁰⁰ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, str. 135

¹⁰¹ Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). In: Bulletin advokacie, č. 2/2006, str. 12

nabídka vzata při rozhodování v úvahu, bylo by zřejmě vhodné ponechat záměr na úřední desce vyvěšen do rozhodnutí příslušného orgánu obce.

Ve *třetí fázi* pak zájemci předkládají obci na základě zveřejněného záměru své nabídky. K časovému určení podávání nabídek lze shrnout, že pokud obec v záměru nestanoví lhůtu pro podání nabídky, lze takovou nabídku vůči obci učinit do okamžiku rozhodnutí o navazujícím úkonu v příslušném orgánu obce. I takovou nabídku musí odpovědné osoby jako „řádní hospodáři“ v rámci rozhodování zvažovat.

Ohledně formy nabídky je možno vést teoretickou diskusi, jaké nabídky musí brát obec při rozhodování v úvahu. Zcela nepochybně jde zejména o písemné úkony vůči obci učiněné. Problematičtější však bude vázanost ústními nabídkami, které nejsou nijak materiálně podchyceny.¹⁰²

Jako *čtvrtou fází* je v procesu nakládání s nemovitým majetkem obce nutné nahlížet rozhodování o konkrétním majetkoprávním úkonu. V této fázi dochází ke konečnému utvoření vůle obce konkrétním způsobem disponovat se svým majetkem. Takto utvořená vůle musí být teprve následně projevena jménem obce navenek.

K otázce oprávnění jednotlivých orgánů obce bylo pojednáno shora v části „*Rozdělení rozhodovacích oprávnění v rámci dispozic s obecním majetkem*“.

Co se týče obsahu takového rozhodnutí, platná právní úprava žádné jeho náležitosti výslovně nestanoví. Přesto však lze výkladem k určení minimálních obsahových požadavků dospět. Právní teorie opět není v tomto ohledu jednotná. Krajním se zdá být názor, že by měl příslušný orgán rozhodnout o celém obsahu právního úkonu.¹⁰³ Většinový názor právní teorie

¹⁰² K formě nabídek srov. podrobněji Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, str. 136

¹⁰³ Čebišová, T. a kol.: Obec – postavení, správa, činnost. 1. vydání, Praha, Institut sociálních vztahů, 1996, str. 113

pak vyžaduje, aby rozhodnutí obsahovalo označení zamýšleného právního úkonu, vymezilo jednoznačně předmět tohoto úkonu a subjekt, v jehož prospěch je obecní majetek zcizován. Rozhodnutí by dále v souladu s relevantní judikaturou mělo obsahovat esenciální náležitosti navazujícího právního úkonu.¹⁰⁴ Zde by podle mého názoru mělo jít zejména o cenu, za kterou je obecní majetek zcizován a zřejmě i podmínky její splatnosti. Vzhledem k dosud relativně úzkému okruhu aplikovatelné judikatury však bude nutno vyčkat, zda toto stanovisko bude právní praxí dostatečně podepřeno.

K náležitostem rozhodnutí je pro úplnost nutné dodat, že obsah rozhodnutí o dispozici s nemovitou věcí by měl odpovídat zveřejněnému záměru. Jak uvádí Furek, „*musí se jednat o totožný právní úkon, totožný předmět právního úkonu a rozhodnuto musí být za splnění všech zveřejněných podmínek...*“.¹⁰⁵

Poněkud jiná situace podle mého názoru nastává v situaci, kdy v obci, kde se nevolí rada obce, rozhoduje namísto ní v některých věcech starosta obce. V takovém případě zde bude zřejmě absentovat zvláštní rozhodnutí starosty obce, které utvoří vůli obce. Vůle obce bude pouze projevena navenek ve vlastním soukromoprávním úkonu učiněném jménem obce starostou.¹⁰⁶

Za poslední fázi celého procesu nakládání s obecním majetkem je pak možné považovat vlastní uzavření předmětné smlouvy jménem obce, přičemž platí (jak bylo uvedeno výše), že orgánem obce oprávněným projevovat vůli obce navenek je starosta obce. Starosta obce tak pouze realizuje schválený majetkoprávní úkon jménem obce, když právně relevantním

¹⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. prosince 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004 (Furek, A.: Výběr judikatury k problematice územní samosprávy. Díl II. – Judikatura obecných soudů. Část II. – Územní samosprávné celky jako subjekty soukromého práva a otázky související. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Praha, 2007)

¹⁰⁵ Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (druhá část). In: Bulletin advokacie, č. 3/2006, str. 22

¹⁰⁶ Obdobně tamtéž.

způsobem projeví utvořenou vůli navenek.¹⁰⁷ Předmětný právní úkon pak musí být v souladu s ustanovením § 41 odst. 1 zákona o obcích opatřen doložkou, která potvrzuje, že zákonem požadované procesní náležitosti (zveřejnění, schválení, souhlas) byly splněny.

3. Soukromoprávní důsledky porušení pravidel veřejnoprávní regulace

Není účelem této práce věnovat se podrobně soukromoprávním aspektům regulace nakládání s obecním majetkem. Pro úplnost je však vhodné zaujmout stanovisko i k této problematice. Při hodnocení předmětné právní úpravy totiž nemůže absentovat alespoň stručný popis sankčních mechanismů pro případ porušení výše popsaných právních povinností.

Jak bylo poznamenáno výše, nakládání s obecním majetkem je přes jeho veřejnoprávní regulaci a významná specifika nutno v konečném důsledku nahlížet jako soukromoprávní jednání obce. Některé vady takového jednání tak mohou být stíženy soukromoprávním důsledkem porušení právní povinnosti, a to neplatností navazujícího právního úkonu pro rozpor se zákonem ve smyslu ustanovení § 39 odst. 1 občanského zákoníku.

Jak vyplývá z uvedeného odkazu na příslušné ustanovení občanského zákoníku, jde v těchto případech o absolutní neplatnost právního úkonu. Absolutní neplatnost navazujícího právního úkonu nastává *ex lege*, právní úkon je neplatný *ex tunc*. Na takový právní úkon se hledí tak, jako by vůbec nebyl učiněn a není tedy za neplatný prohlašován – případné soudní rozhodnutí je svoji povahou pouze deklaratorní. K absolutní neplatnosti právního úkonu pak soudy a jiné státní orgány přihlíží i bez návrhu.¹⁰⁸

Plnění z takového právního úkonu zakládá bezdůvodné obohacení a musí tak být podle pravidel občanského práva hmotného vráceno. Pro účely fungování samosprávy na komunální

¹⁰⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona, 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

¹⁰⁸ Knappová, M., Švestka, J. a kol. Občanské právo hmotné. Svazek I. Třetí aktualizované a doplněné vydání. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002, str. 138

úrovni je důležité, že taková vada nemůže být zhojena dodatečnou ratihabicí. Podobně nemůže být takové jednání následně konvalidováno odpadnutím důvodu neplatnosti.¹⁰⁹ Jak uvádí Furek, „*případné dodatečné schválení nezpůsobuje „zplatnění“ učiněného právního úkonu (vada v podobě neexistence předchozího schválení neodpadá) a ve vztahu k tomuto právnímu úkonu je zcela neúčinné*“.¹¹⁰

Absolutní neplatnost právního úkonu se na rozdíl od neplatnosti relativní nepromlčuje. Tato právní úprava tak podle mého názoru správně umožňuje napadnout platnost navazujícího právního úkonu kdykoli v budoucnu. Tento názor však není přijímán jednotně, když opačné názory operují zejména s požadavkem právní jistoty.

Uvedené zásady jsou již podpořeny relevantní judikaturou. Nemožností ratihabice právního úkonu se zabýval např. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 16. října 2003, sp. zn. 26 Cdo 1829/2002.¹¹¹

Sám zákon o obcích stanoví několik důvodů možné neplatnosti navazujícího právního úkonu. V souladu s ustanovením § 41 odst. 2 zákona o obcích jsou „*právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce...bez tohoto schválení od počátku neplatné*“. Zákon o obcích tedy stanoví neplatnost právního úkonu učiněného jménem obce starostou obce (eventuelně jinou osobou) za absence rozhodnutí orgánu obce příslušného k rozhodnutí v předmětné věci. Tato konstrukce souvisí s výše pojednanou dělbou pravomoci orgánů obce ve věcech dispozic s obecním majetkem.

¹⁰⁹ tamtéž

¹¹⁰ Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (druhá část). In: Bulletin advokacie, č. 3/2006, str. 24

¹¹¹ Furek, A.: Výběr judikatury k problematice územní samosprávy. Díl II. – Judikatura obecných soudů. Část II. – Územní samosprávné celky jako subjekty soukromého práva a otázky související. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Praha, 2007

V této souvislosti je však třeba poukázat na významné rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 6. dubna 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04, kde se Ústavní soud podrobněji zabíral neplatností právního úkonu pro absenci předchozího schválení příslušným orgánem obce. V posuzovaném případě uzavřel starosta jménem městské části bez předchozího rozhodnutí rady dodatek k nájemní smlouvě se soukromým subjektem, na jehož základě došlo ke zvýšení nájemného. Ústavní soud se v tomto případě podle mého názoru nesprávně odchýlil od své předchozí rozhodovací praxe a vyslovil názor, 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 konal...Výše nájmu není podstatnou náležitostí nájemní smlouvy, tou je pouze dohoda, že věc se přenechává za nájemné, a není-li výše nájmu sjednána, určuje se podle kritérií stanovených zákonem. Pokud tedy starosta podepsal dodatek k nájemní smlouvě, kterým se upravovalo pouze zvýšení nájemného, nevybočil z původního rozhodnutí kolektivního orgánu, kterým mu byl udělen souhlas s uzavřením nájemní smlouvy.“

K tomuto rozhodnutí bylo publikováno i disentanční stanovisko soudkyně JUDr. Lastovecké, která nesouhlasí se shora citovanými závěry a podle mého názoru správně setrvává u dříve vyjádřeného veřejnoprávního pojetí této problematiky, když akcentuje význam veřejnoprávní regulace jednání obce. Uvedené rozhodnutí je také podrobováno teoretické kritice.¹¹²

Mám za to, že uvedené rozhodnutí ukazuje nutnost zásadním způsobem rozlišovat požadavky kladené zákonem o obcích na náležitosti rozhodnutí příslušného orgánu obce oprávněného konstituovat vůli obce a na ně navazující postup starosty obce, který se podle mého názoru může pohybovat v mantinelech tímto rozhodnutím stanoveným, a na straně druhé činění jakéhokoli právního úkonu jménem obce starostou obce, aniž by k tomu byl jakýmkoli

¹¹² Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (druhá část). In: Bulletin advokacie, č. 3/2006, str. 25

způsobem zmocněn příslušným kolektivním orgánem. Jinak řečeno, pokud by původní rozhodnutí rady výslovně nestanovilo výši nájemného z předmětné nájemní smlouvy, měl starosta k tomuto historickému okamžiku určitou volnost v určení jeho výše. Pokud však rada městské části následným rozhodnutím nekonstituovala vůli obce uzavřít k této nájemné smlouvě dodatek, starosta nemohl v souladu s předcházející judikaturou tuto vůli obce konstitovat a sám následně projevit.

Dalším podstatným důvodem neplatnosti je pak v případě dispozic s nemovitými věcmi ve vlastnictví obce nezveřejnění záměru. Zákon o obcích v ustanovení § 39 odst. 1 explicitně stanoví, že „*pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný*“.

Třetím a posledním zákonem o obcích výslovně stanoveným důvodem neplatnosti navazujícího právního úkonu je porušení zákazu ručení dle ustanovení § 38 odst. 3 a 4. I tyto úkony jsou tak dle stávající právní úpravy od počátku neplatné.

Tyto tři výše uvedené důvody neplatnosti však nejsou jedinými vadami procesu nakládání s majetkem obce, které mohou mít za následek neplatnost navazujícího právního úkonu. Právní teorie spolu s praxí vyjádřenou v judikatuře obecných soudů rozvíjí tato ustanovení dále a snaží se jejich obsah vykládat a aplikovat i na další závažná pochybení v rámci zcizovacího procesu, které jsou svým významem identické absenci zveřejnění záměru obce naložit určitým způsobem se svým majetkem.

Jedním z takových judikaturou potvrzených důvodů neplatnosti je označení nemovitosti v záměru v rozporu s ustanovením § 39 odst. 1 zákona o obcích ve spojení s ustanovením § 5 katastrálního zákona. Nejvyšší soud ČR se k platnosti navazujícího právního úkonu v těchto případech vyslovil v usnesení ze dne 27. října 2004, sp. zn. 28 Cdo 1684/2004. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí lze citovat, že „*odvolací soud správně konstatoval, že pro náležitou*

*specifikaci parcely... záměru chybí údaj o tom, že se jedná o parcelu původního pozemkového katastru, a že se předmětná parcela nachází v katastrálním území D“.*¹¹³

Na rozdíl od Furka považuji zde vyslovený právní názor za správný. Zákon o obcích podle mého názoru jasně a předvídatelně stanoví náležitosti záměru co do identifikace nemovitosti. Mám za to, že přestože lze v některých případech nedostatečně určitou identifikaci nemovitosti v záměru překlenout interpretací, nemůže tato interpretace nahradit vůli zákonodárce vyjádřenou v ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích.¹¹⁴

Dalším možným důvodem neplatnosti je podle mne s ohledem na účel institutu záměru vada, kdy navazující právní úkon zveřejněnému záměru neodpovídá. Půjde tedy o případy, kdy byl sice záměr určitým způsobem naložit s obecním majetkem přijat a zveřejněn, následně však byl obcí učiněn právní úkon, který se od záměru odchyluje. Tato odchylka může spočívat např. v různém vymezení předmětu zcizovacího úkonu. Jak uvádí Furek, „*případy, kdy obec v záměru uvede úmysl nakládat pouze s částí nemovitosti, avšak uzavřená smlouva se týká celé nemovitosti, nebo případy, kdy obec v záměru uvede úmysl nakládat s celou nemovitostí, avšak majetkoprávní úkon se týká pouze části nemovitosti, pak nutně způsobují, že zveřejněný záměr nelze ve vztahu k uzavřené smlouvě považovat za odpovídající, a vzhledem k tomu, že uzavřená smlouva neodpovídá učiněnému právnímu úkonu (pozn. Autor má zřejmě na mysli zveřejněný záměr.), bude tento právní úkon absolutně neplatný (nedošlo ke zveřejnění záměru ve vztahu k následně uzavřené smlouvě)“.*¹¹⁵

¹¹³ Furek, A.: Výběr judikatury k problematice územní samosprávy. Díl II. – Judikatura obecných soudů. Část II. – Územní samosprávné celky jako subjekty soukromého práva a otázky související. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Praha, 2007

¹¹⁴ Opačně Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). In: Bulletin advokacie, č. 2/2006, str. 13

¹¹⁵ tamtéž

Ještě praktičtější jsou případy, kdy obec v záměru přímo uvede či odkáže na podrobnější podmínky quasivýběrového řízení na nabyvatele obecní nemovité věci a následně uzavře s vítězným zájemcem smlouvu, která však zveřejněným podmínkám neodpovídá. I v těchto případech (i s ohledem na stávající stanovisko Ústavního soudu vyjádřené ve shora zmíněném nálezu ze dne 6. dubna 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04, totiž že neplatnost právního úkonu se musí opírat o rozumný výklad příslušné právní normy) jde podle mého názoru o situaci, kdy bude navazující právní úkon absolutně neplatný.

Obec totiž tímto způsobem může významnou měrou omezit okruh zájemců o nabízenou nemovitost. Tyto subjekty s ohledem na zveřejněné podmínky nečiní vůči obci nabídku. Pokud je ale následně s jinou osobou uzavřena smlouva, která se podstatným způsobem od zveřejněných podmínek odchyluje, došlo k jednání evidentně rozpornému s účelem záměru, kterým je bezpochyby informovat nejširší okruh potenciálních zájemců o zamýšleném právním úkonu. V těchto případech bude zejména nutné odlišit případy nepodstatného odchýlení od záměru od jednání srovnatelného se situací, kdy by záměr nebyl vůbec zveřejněn. Pro úplnost je nutno dodat, že tento názor dosud není podpořen relevantní judikaturou.¹¹⁶

Právní praxe se zatím nevypořádala ani s další vadou, která může být podle mého názoru svým významem přirovnána k situaci, kdy záměr není vůbec zveřejněn. Půjde o případy, kdy uplyne zcela nepřipustně dlouhá lhůta mezi sejmutím záměru z úřední desky a vlastním rozhodováním o majetkové dispozici příslušným orgánem obce. Jak bylo uvedeno výše, teoretické názory nejsou v této otázce jednotné, nicméně shodují se na tom, že by mezi těmito dvěma časovými okamžiky neměla uplynout nepřiměřeně dlouhá doba. Mám za to, že i zde

¹¹⁶ Dosavadní judikatura se věnuje pouze případům, kdy obec porušila interně stanovená privatizační pravidla (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. července 2004, sp. zn. 28 Cdo 2453/2004, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2004, sp. zn. 28 Cdo 865/2003). Tyto případy jsou však podle mého názoru od shora popisované problematiky odlišné.

může docházet k obcházení účelu institutu záměru. Opět bude na soudní praxi, aby se s tímto teoretickým problémem kompetentně vypořádala.

Jelikož je obecně dosavadní judikatura v této oblasti sporá, je otázkou, zda je zde ještě prostor pro interpretační posun, který by neplatností stíhal veškeré zásadnější vady procesů nakládání s majetkem obce, zejména s ohledem na zcela evidentní nehospodárnost. Právní teorie totiž klade v této souvislosti otázku, zda může být porušení povinnosti podle ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích důvodem neplatnosti navazujícího právního úkonu pro rozpor se zákonem.

V této souvislosti považuji za nutné upozornit na právní názor vyjádřený v dosud nepravomocném rozsudku Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 17. září 2007, sp. zn. 19 C 81/2007. V tomto rozhodnutí se soud vypořádával mj. s otázkou, zda jsou tři výše uvedené (zákonem o obcích výslovně stanovené) důvody neplatnosti navazujícího právního úkonu uzavřeným okruhem důvodů neplatnosti. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí lze citovat, že *„soud nemůže souhlasit s názorem žalovaného..., že právní úkon může být absolutně neplatný jen ve třech případech (§ 38 odst. 4, § 39 odst. 1 a § 41 odst. 2 zákona o obcích), neboť tento veřejnoprávní předpis nestanoví, že by se jednalo o taxativní výčet případů neplatnosti právního úkonu uzavíraného obcí, taxativnost nelze ani dovodit ze samotného zákona o obcích výkladem. Vycházeje ze shora uvedených principů je možné uvažovat i o neplatnosti právního úkonu dle § 39 občanského zákoníku ve spojení s porušením konkrétního příkazu, který nepochybně upravuje ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích, podle něhož se cena sjednává zpravidla ve výši ceny obvyklé....“*

Právní praxe však tyto názory doposud uspokojivě nepotvrdila. V takových případech se vždy nutně bude narážet na problematické určení toho, které jednání je ještě právně konformní a které již ne. Stále také bude nutné brát v úvahu výše zmíněné stanovisko Ústavního soudu ČR k otázce rozumného výkladu příslušných zákonných ustanovení.

4. Dozor a kontrola státní správy

S ohledem na tematické zaměření této práce je nutné krátce pojednat o dozorových mechanismech, které připadají v případech nakládání s obecním majetkem v úvahu. Zákon o obcích upravuje dvě formy této správní činnosti, a to institut dozoru a institut kontroly. V obou případech je státní správě svěřeno oprávnění dohlížet nad výkonem působnosti svěřené územně samosprávným celkům, oba instituty však mají jiné cíle a jsou odlišným způsobem regulovány.

V rámci nakládání s obecním majetkem jakožto jednoho z okruhů výkonu samostatné působnosti umožňuje institut dozoru v souladu s ustanovením § 124 zákona o obcích každému obrátit se na odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR¹¹⁷ s tím, že usnesení, rozhodnutí či jiné opatření, které bylo v procesu dispozice s majetkem příslušné obce učiněno, je nezákonné.¹¹⁸ Právní teorie zde hovoří o formální podmínce výkonu dozorových oprávnění, tedy že dozoru mohou podléhat jenom takovéto formální akty územní samosprávy a ne jakákoli činnost orgánů obce. Materiální podmínkou výkonu dozoru je pak zákonnost takového aktu, omezená však úpravou v ustanovení § 124 odst. 6 zákona o obcích, která neumožňuje použití institutu dozoru v případě porušení soukromoprávních norem nebo tehdy, jsou-li dozor nebo kontrola výkonu samostatné působnosti upraveny zvláštním právním předpisem (problematika finanční kontroly, přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků).

Z uvedeného vyplývá, že rozsah v rámci dozoru úspěšně uplatnitelných důvodů rozporu se zákonem je úzký. Jelikož se právní úprava podrobně nezabývá náležitostmi rozhodnutí v procesech nakládání s majetkem územní samosprávy, je dozorový zásah umožněn *de facto* jen tam, kde došlo při přijímání usnesení o záměru či o vlastním dispozičním úkonu

¹¹⁷ V případě územně členěného statutárního města je příslušným orgánem Magistrát.

¹¹⁸ Z povahy věci půjde nejčastěji o občana obce, popř. neúspěšného zájemce o koupi obecní nemovitosti. Samozřejmě však není vyloučeno, že příslušné orgány zahájí tento proces i bez takového podnětu.

k nějakým procesním pochybením, popř. nebyl v usnesení o přijetí záměru splněn požadavek označit nemovitost v souladu s katastrálním zákonem.

Tento omezený dopad institutu dozoru lze však vysvětlit ústavněprávně zakotveným požadavkem minimalizace zásahů ze strany státu do výkonu samostatné působnosti územních samosprávných celků vyjádřeným v čl. 101 odst. 4 Ústavy. Ze strany příslušného odboru ministerstva vnitra pak také často zaznívá stanovisko, že použitím dozorových oprávnění ze strany státní správy nesmí docházet k „obcházení“ jiných procesních nástrojů, zejména možnosti domáhat se nápravy stavu cestou občanského soudního řízení, o kterém bude pojednáno dále.

Není účelem této práce podrobně se věnovat procedurálním aspektům výkonu dozoru, lze však stručně shrnout, že celý proces může vést až ke zrušení nezákonného aktu orgánu obce (nejčastěji usnesení zastupitelstva obce). Ministerstvo totiž může ihned či po předcházející výzvě pozastavit výkon takového usnesení a stanovit lhůtu ke zjednání nápravy. V případě, že obec zjedná nápravu, dojde ke zrušení rozhodnutí ministerstva o pozastavení výkonu usnesení. V opačném případě může ministerstvo (pokud nebude podán rozklad proti rozhodnutí o pozastavení, či bude případný rozklad zamítnut) podat žalobu na zrušení takového usnesení ke správnímu soudu. Oprávnění podat takovou žalobu je zakotveno v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a to v ustanovení § 67, kdy zákon v rámci úpravy obecné žaloby proti rozhodnutí správního orgánu přiznává správnímu úřadu v takovém řízení aktivní legitimaci.

Přestože je proces podle mého názoru nastaven dobře a umožňuje ve své ideální podobě vyvinutí konstantního tlaku na vedení obce předmětné usnesení revokovat, za jeho nedostatek v pojednávané oblasti považuji výše popsanou omezenost důvodů, pro které je možné dosáhnout zrušení takového aktu samosprávy. Jak jsem však již uvedl, tento deficit není

možné zhojit bez dalšího jen novelizací příslušných ustanovení, jelikož zdrženlivost státní správy je tu dána zejména obavami z nepřipustného zásahu do ústavně zakotveného práva na samosprávu.

Dalším institutem, jehož význam je však pro diskutovanou oblast nevýrazná, je institut kontroly upravený v hlavě VII. zákona o obcích. Každý se může obrátit na příslušný odbor ministerstva (magistrát) s podnětem k výkonu kontroly. Podobně jako v případě dozoru pak samozřejmě není vyloučeno, že příslušné orgány zahájí proces kontroly i bez takového podnětu. V rámci veřejnoprávní regulace nakládání s majetkem obce však k využití kontrolních pravomocí může dojít pouze tehdy, nebyly-li např. dodrženy povinnosti ohledně zveřejnění programu zasedání zastupitelstva obce na úřední desce, neumožňuje-li obec vystupovat občanům obce na jednání zastupitelstva apod. Cílem kontrolních procesů zde totiž není zrušení formalizovaného aktu samosprávy, ale obecně náprava takových nezákonných postupů územně samosprávného celku. Výstupem tohoto procesu pak je protokol o provedení kontroly, který obsahuje všechna kontrolní zjištění s uvedením případně zjištěných nezákonných postupů. Starosta má následně povinnost seznámit zastupitelstvo obce s tímto protokolem a navrhnout mu opatření k odstranění důsledků identifikovaných nezákonných postupů a k zamezení jejich opakování.

Jak ukazují statistiky odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR, nejčastějším důvodem podnětů k výkonu kontroly je právě problematika nakládání s obecním majetkem.¹¹⁹ Občané obce se však na příslušný odbor ministerstva obrací s poukazem na nevhodnost nakládání s majetkem obce. Tyto argumenty se víceméně prolínají každým podobným sporem, nicméně státní správa zde poukazuje na nutnost řešit takové jednání cestou zvláštních předpisů týkajících se kontroly hospodaření územních samospráv, a to shora

¹¹⁹ Odbor dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky: Informace o činnosti odboru dozoru a kontroly veřejné správy ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2006, Praha 2006

zmíněného zákona o přezkoumání hospodaření územně samosprávných celků a zákona o finanční kontrole.¹²⁰ To má však bohužel za následek, že zde prakticky chybí efektivní kontrola hospodárnosti majetkových dispozic, jelikož procesy podle zmíněných dvou zvláštních právních předpisů jsou zaměřeny spíše na dodržení formálních požadavků než na vlastní efektivnost.

5. Náprava porušení pravidel veřejnoprávní regulace v rámci civilního procesu

Jak jsem již uvedl, na straně státní správy není (z velké části i z pochopitelných důvodů) zájem ingerovat do pravomoci samosprávy a právě v oblasti nakládání s obecním majetkem panuje snaha odkazovat s případnými domnělými nároky na pořad práva civilního. Shora bylo vysvětleno, ve kterých případech může být důsledkem porušení veřejnoprávních povinností stanovených územním samosprávným celkům pro oblast nakládání s jejich majetkem neplatnost navazujícího soukromoprávního úkonu.

Výrazným deficitem možné nápravy protiprávního jednání obce v rámci občanského soudního řízení je však vázanost oprávnění podání žaloby na určení neplatnosti navazujícího právního úkonu na prokázání naléhavého právního zájmu v souladu s ustanovením § 80 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Jako i v některých jiných případech se zde nezbytně právní praxe setkává s problémem, že přestože by mohlo jít o jednání v rozporu se zákonem, není zde oprávněná osoba, která by se určení neplatnosti mohla úspěšně dovolat. Na straně účastníků daného smluvního vztahu totiž zájem takový akt napadat v naprosté většině případů z pochopitelných důvodů absentuje.

Pro pojednávanou problematiku je vhodné poukázat na skutečnost, že obecné soudy za stávající právní úpravy odmítají právní názor, že právo podat takovou určovací žalobu by měl každý občan obce. V poslední době vyslovil takové stanovisko jeden z krajských soudů, který z veřejnoprávního postavení žalujícího občana obce jakožto nositele osobního prvku územně

¹²⁰ tamtéž

samosprávného společenství vyvozoval oprávnění podat určovací žalobu. Toto soudní rozhodnutí však bylo napadeno dovoláním a věcí se tak bude zabývat Nejvyšší soud.¹²¹

Zdánlivým řešením častého problému absence osoby oprávněné podat určovací žalobu je oprávnění státního zastupitelství zakotvené v ustanovení § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů. Zákonodárce totiž sám takovou možnost předvídal, a proto přiznal státnímu zástupci právo podat určovací žalobu tehdy, pokud při uzavírání smlouvy nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků. Toto oprávnění však státní zastupitelství využívají nedostatečně.

6. Trestní odpovědnost představitelů obcí pro porušení pravidel veřejnoprávní regulace nakládání s obecním majetkem

Trestněprávní aspekty porušování veřejnoprávních povinností omezujících územní samosprávu v nakládání s jejím majetkem jsou diskutovány zejména v souvislosti s otázkou hospodárného a účelného nakládání s obecním majetkem. V této souvislosti je však již úvodem nutno poukázat na zásadu subsidiarity trestní represe jakožto jeden z fundamentálních principů trestního práva. Mám za to, že je nutno případy porušení povinností „řádného hospodáře“ pečlivě rozlišovat a nenahrazovat možné nedostatky právní úpravy zákona o obcích extenzivní interpretací příslušných ustanovení trestního zákona.

Na druhé straně je nepochybné, že v této oblasti může dojít k jednání, které má evidentně trestněprávní relevanci. Nejčastěji jde v těchto souvislostech o podezření ze spáchání trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele a trestného činu porušování povinností při správě cizího majetku. Pokud jde o trestný čin zneužívání pravomoci veřejného činitele,

¹²¹ K oprávnění podat předmětnou určovací žalobu je vhodné doplnit, že judikatura již přesvědčivě zdůvodnila přítomnost naléhavého právního zájmu na určení neplatnosti u neúspěšného zájemce o obecní majetek, který se účastnil nabídkového řízení na základě záměru obce zcizit nemovitost (srov. např. odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. března 2004, sp. zn. 28 Cdo 865/2003 - Furek, A.: Výběr judikatury k problematice územní samosprávy. Díl II. – Judikatura obecných soudů. Část II. – Územní samosprávné celky jako subjekty soukromého práva a otázky související. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Praha, 2007).

judikatura se ustálila na tom, že i v případě rozhodování o majetkových dispozicích jde o výkon veřejné moci a odpovědné osoby zde tak v případě nezákonného jednání mohou být stíhány jakožto veřejní činitelé.¹²² Pokud jde o možné naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu porušování povinností při správě cizího majetku, je osobám ve vedení obce (jak bylo uvedeno výše) uložena zákonná povinnost nakládat se svěřeným majetkem účelně a hospodárně.

Nezřídkou je upozorňováno na skutečnost, že vlastní rozhodování o majetkových dispozicích se odehrává v kolektivních orgánech obce (radě obce a zastupitelstvu obce) a členové těchto orgánů při hlasování pouze svobodně vyjadřují svůj názor na věc. Tyto osoby se obhajují tím, že je nelze pro takové jednání trestněprávně postihovat právě s ohledem na kolektivní povahu přijatého rozhodnutí. Tyto argumenty však nelze akceptovat.

Nadto je nutno uvést, že porušení povinností stanovených představitelům (popř. zaměstnancům) obce v oblasti nakládání se svěřeným obecním majetkem nelze v žádném případě zužovat na problematiku trestní odpovědnosti těchto osob. Jak bylo uvedeno výše, je zcela evidentní, že ne každé porušení předmětných právních norem může být trestněprávně relevantní. Pro úplnost je tak nutno dodat, že obec se může náhrady případně jí způsobené škody domáhat v rámci civilního procesu, a to na základě pravidel soukromoprávní odpovědnosti za škodu, ať již půjde o odpovědnost pracovněprávní či odpovědnost podle ustanovení občanského zákoníku.¹²³

¹²² Výkladové stanovisko nejvyššího státního zástupce 8/2001, k postavení pracovníků veřejnoprávních institucí jako veřejných činitelů

¹²³ Jedním z praktických případů je odpovědnost starosty obce za škodu způsobenou na majetku obce. Judikatura prozatím dovozuje, že starosta obce za tuto škodu způsobenou při výkonu veřejné funkce odpovídá dle ustanovení § 420 občanského zákoníku. Takový pohled však není s ohledem na úpravu pracovněprávních předpisů všeobecně přijímáno.

(srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. února 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004 - Furek, A.: Výběr judikatury k problematice územní samosprávy. Díl II. – Judikatura obecných soudů. Část II. – Územní samosprávné celky jako subjekty soukromého práva a otázky související. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Praha, 2007).

7. Novelizace právní úpravy územní samosprávy

Závěrem považuji za vhodné zmínit se o vládním návrhu zákona, kterým se mění právní předpisy upravující fungování územních samosprávných celků v České republice, a který byl podroben mezirezortnímu připomínkovému řízení. Tento právní předpis si klade za cíl docílit změny stávající právní úpravy zejména s ohledem na některé výše popsané problematické aspekty úpravy hospodaření s majetkem územních samospráv. Návrh zákona proklamuje zásadu transparentnosti nakládání s veřejným majetkem a zásadu veřejné kontroly tohoto nakládání.

V případě přijetí tohoto právního předpisu v nezměněné podobě by nově došlo k rozšíření povinnosti územních samosprávných celků zveřejňovat záměr v případě jakékoli dispozice s nemovitým majetkem, a to explicitně včetně smluv o smlouvách budoucích. Dále by byly podrobněji upraveny náležitosti těchto záměrů a usnesení, kterými budou orgány obce rozhodovat o majetkových dispozicích. Došlo by k prodloužení doby, po kterou musí být záměr zveřejněn na úřední desce. Občanům obce by bylo umožněno seznamovat se na úřední desce i se zněním nabídek na uzavření smlouvy, které by byly na základě zveřejněného záměru vůči obci učiněny, a byla by stanovena povinnost zveřejnit následně uzavřenou smlouvu tak, aby znal každý občan obce její obsah a sám mohl posoudit její výhodnost.

Nová právní úprava by pak sankcionovala relativní neplatností každou vadu procesu nakládání s veřejným majetkem s tím, že by nově zakotvila oprávnění každého občana obce domáhat se ve stanovené lhůtě určení neplatnosti dispozičního úkonu.¹²⁴

Vládní návrh zákona v neposlední řadě operuje se zásadou individuální odpovědnosti za rozhodnutí učiněná při nakládání s veřejným majetkem, když nově stanoví povinnost uvádět v každém usnesení orgánů územních samospráv, jak každý člen takového orgánu hlasoval. Občané obce by tak mohli snáze identifikovat osoby, které se podle nich dopouštějí

¹²⁴ Mám za to, že zvolení relativní neplatnosti navazujícího právního úkonu by bylo výrazně nesystémové a zřejmě by neodpovídalo teoreticko-právnímu chápání tohoto institutu.

protiprávního jednání a měly by tak nést za své jednání nejen politickou, ale i právní odpovědnost.

Podle posledních dostupných informací se však zdá, že k přijetí takové právní úpravy chybí politická vůle. Není bez zajímavosti, že vrcholní představitelé politických stran zastoupených v Parlamentu České republiky v této otázce čelí nezměrnému tlaku komunálních a regionálních politických špiček.

V. Závěr

Tato práce si neklade za cíl pojmout všechny aspekty problematiky veřejnoprávní regulace nakládání s obecním majetkem. Jak bylo uvedeno výše, doplňují relativně stručnou úpravu v zákoně o obcích další právní normy nesporně veřejnoprávního charakteru, jako je úprava rozpočtových pravidel územních samospráv, komunitární regulace veřejné podpory, právní předpisy upravující finanční kontrolu či přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků.

Ukazuje se však, že komplex těchto právních norem vykazuje určitá významná specifika a pojednávaná oblast tak podle mého názoru může mít ve vztahu k ostatním aspektům regulace majetkových dispozic územních samospráv propedeutický význam.

Společným znakem je hledání míry a způsobu, jak ústavně konformně omezit „suverénní“ územní samosprávu v oblasti majetkového hospodaření. Zatímco autoregulace státní správy je v této oblasti přijímána bez většího rozčarování, s rozpaky může být veřejností sledován postup státu, který nejprve zaručí územní samosprávě právo hospodařit se svým majetkem a následně do této autonomie zásadním způsobem zasahuje.

Toto pojetí však nelze akceptovat. Legitimním cílem, který zákonodárce v těchto věcech sleduje, je zajištění účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti majetkových dispozic a ochrana majetkové podstaty před excesivními zásahy. Mám za to, že nedostatečně akcentovaným důvodem této regulace je (podobně jako v případě regulace státní správy) lidský faktor. Právo je totiž podobně jako v jiných případech nuceno reagovat na chování odpovědných osob, které je se shora uvedenými zásadami v rozporu. Je tak podle mého názoru nezbytné neustále připomínat, že účelem popisované právní úpravy není *a priori* zásah do majetkové autonomie jako fundamentu práva na územní samosprávu, ale snaha minimalizovat prostor pro

nežádoucí chování představitelů územních samosprávných celků vedoucí ke ztenčování majetkové podstaty při upřednostňování osobních či jiných zájmů.

Pokud bylo úvodem polemizováno na téma rovnosti či diskriminace obcí jako veřejnoprávních korporací oproti jiným právnickým osobám v případě soukromoprávního nakládání se svým majetkem, nezbyvá než zopakovat, že by bez příslušné právní úpravy územní samosprávné celky nakonec v důsledku jednání svých představitelů zřejmě mohly zůstat bez svého majetkového základu.

Je evidentní, že na představitele obcí nelze klást absolutně shodné nároky jako na osoby, které jsou oprávněny a povinny spravovat svěřený majetek v obchodních společnostech. Na druhou stranu však vědomí této skutečnosti podepřené iluzorní představou o neomezených pravomocích daných na základě voleb do zastupitelstev obcí nezřídka vede odpovědné osoby k postupům, které jsou svoji povahou obdobné negativním jevům mimo rámec veřejné správy. Zdá se tak, že jednou z klíčových otázek této regulace by měla být odpovědnostní pravidla pro případ porušení povinností stanovených osobám oprávněným rozhodovat o nakládání s majetkem územní samosprávy.

Nejsem toho názoru, že by stávající právní úprava nebyla v žádném případě vhodná pro zajištění shora uvedených cílů. Na druhé straně se ukazuje, že současný stav interpretace a aplikace těchto právních norem neposkytuje efektivní záruku jejich dodržování. Pouze podrobnější a preciznější regulace a předvídatelné sankce mohou podle mého názoru změnit aktuální trend flagrantně nevhodných dispozic. Mám za to, že přijetí některých opatření navrhaných ve výše zmíněném předpise novelizujícím právní úpravu fungování územních samospráv by takové záruky do značné míry poskytlo. Nadto by byl v tomto případě otevřen dnes do značné míry úzký prostor dozorových oprávnění státní správy (dozor podle zákona o obcích), pokud jde o formální nedostatky dispozičních procesů.

VI. Literatura

- Čebišová, T. a kol. Obec – postavení, správa, činnost. 1. vydání., Praha: Institut sociálních vztahů, 1996
- Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (druhá část). In: Bulletin advokacie, č. 3/2006
- Furek, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). In: Bulletin advokacie, č. 2/2006
- Furek, A. Výběr judikatury k problematice územní samosprávy. Díl II. – Judikatura obecních soudů. Část II. – Územní samosprávné celky jako subjekty soukromého práva a otázky související. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Praha, 2007
- Havlan, P. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. Praha: Linde Praha, a. s., 2004
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006
- Hendrych, D., Svoboda, C. a kol. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 1997
- Hledíková, Z., Janák, J., Dobeš, J. Dějiny správy v českých zemích od počátku státu po současnost. Praha: NLN, s.r.o., 2005
- Kapras, J. Přehled právních dějin zemí české koruny. Páté, přepracované vydání. Praha: Nákladem vlastním, 1935
- Knappová, M., Švestka, J. a kol. Občanské právo hmotné. Svazek I. Třetí aktualizované a doplněné vydání. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002
- Kopecký, M. Obecní samospráva a právní subjektivita obcí. In: Veřejná správa a právo, pocta Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám. Praha, 1997
- Kopecký, M. Právní postavení obcí. Praha: Codex Bohemia, 1998

- **Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P.** Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005
- **Míkule, V.** Poznámky k úvahám dr. Karla Mruzka nad rozhodnutím Vrchního soudu v Praze z 13. 10. 1998. In Právní praxe č. 6/1999
- **Mruzek, K.** Nad rozhodnutím Vrchního soudu v Praze k § 52 zák. č. 367/90 Sb. In Právní praxe č. 6/1999
- **Ondruš, R.** K nakládání se státním či obecním majetkem z pohledu postavení odpovědných pracovníků. ASPI. Trestní právo. 2000, 4
- **Pavlíček, V. a kol.** Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda. Praha: Linde Praha a.s., 1998
- **Pelikánová, I.** Obchodní právo. 1. díl, Praha: ASPI, a. s., 2005
- **Plíva, S.** K postavení obce v soukromoprávních vztazích. In: Veřejná správa a právo, pocta Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám. Praha, 1997
- **Svoboda, P.** Právní jednání obce. In: Bulletin advokacie, č. 1/2000
- **Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol.** Občanský zákoník I. § 1 – 459 Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008
- **Vopálka, V.** O územní samosprávě. In: Veřejná správa a právo. Pocta Dušanu Hendrychovi. Praha: C. H. Beck, 1997
- **Důvodová zpráva k návrhu zákona, 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**
- **Odbor dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky: Informace o činnosti odboru dozoru a kontroly veřejné správy ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2006, Praha 2006**

- Výkladové stanovisko nejvyššího státního zástupce 8/2001, k postavení pracovníků veřejnoprávních institucí jako veřejných činitelů