

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Václav Chmelík

**Veřejnoprávní aspekty nakládání s komunálním majetkem**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 24. 3. 2015

### **Prohlášení**

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 24. 3. 2015

Václav Chmelík

## **Poděkování**

Děkuji vedoucímu diplomové práce panu doc. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc., za odborné vedení a poskytnuté cenné rady při zpracování diplomové práce. Zároveň děkuji své rodině a přítelkyni za podporu a trpělivost.

# Obsah

<b>Úvod</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Územní samosprávné celky a jejich majetek</b> .....	<b>4</b>
1.1. Právní postavení územních samosprávných celků .....	4
1.2. Územní samosprávné celky jako subjekty vlastnického práva .....	6
1.3. Výkon majetkových práv .....	7
1.4. Komunální majetek a jeho možné třídění.....	9
<b>2. Hospodaření s komunálním majetkem</b> .....	<b>12</b>
2.1. Povinnosti při hospodaření s komunálním majetkem .....	12
2.1.1. Povinnost využívat majetek účelně a hospodárně.....	13
2.1.2. Povinnost pečovat o zachování a rozvoj majetku .....	15
2.1.3. Povinnost majetek chránit před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.....	15
2.1.4. Povinnost vést účetnictví.....	17
2.1.5. Povinnost neručit za závazky fyzických a právnických osob .....	18
2.1.6. Povinnost chránit majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení .....	19
2.1.7. Povinnost trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky ....	20
2.1.8. Povinnost odůvodnit odchylku od ceny obvyklé .....	20
2.2. Kontrola hospodaření územních samosprávných celků .....	23
2.2.1. Vnitřní kontrola hospodaření .....	23
2.2.2. Vnější kontrola hospodaření .....	25
<b>3. Nakládání s komunálním majetkem</b> .....	<b>26</b>
3.1. Záměr.....	27
3.1.1. Právní povaha záměru .....	28
3.1.2. Případy, kdy záměr (ne)musí být zveřejněn.....	29
3.1.3. Orgán příslušný rozhodnout o záměru .....	35
3.1.4. Náležitosti záměru.....	38
3.1.5. Místo a doba zveřejnění záměru .....	42
3.1.6. Doba mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím příslušného orgánu .....	44
3.1.7. Následky nezveřejnění záměru .....	46

3.2.	Předložení a výběr nabídek doručených ke zveřejněnému záměru .....	46
3.3.	Rozhodnutí o majetkové dispozici .....	47
3.3.1.	Náležitosti rozhodnutí o uzavření smlouvy.....	49
3.3.2.	Příslušný orgán k rozhodnutí o majetkové dispozici .....	50
3.3.2.1.	Zastupitelstvo územního samosprávného celku .....	51
3.3.2.2.	Rada územního samosprávného celku .....	55
3.3.2.3.	Starosta (hejtman) .....	57
3.3.2.4.	Obecní úřad (krajský úřad) .....	58
3.4.	Realizace právního jednání.....	59
3.5.	Doložka.....	61
	<b>Závěr.....</b>	<b>62</b>
	<b>Seznam zkratk .....</b>	<b>65</b>
	<b>Seznam použité literatury a použitých pramenů .....</b>	<b>66</b>
	<b>Resumé .....</b>	<b>71</b>
	<b>Abstract .....</b>	<b>72</b>
	<b>Klíčová slova .....</b>	<b>73</b>

## Úvod

Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Právě z tohoto specifického postavení územních samosprávných celků jako subjektů veřejného práva vyplývají určité zvláštní povinnosti, které musí být při hospodaření a nakládání s jejich majetkem dodržovány. Obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které představují vyšší územní samosprávné celky, je možné považovat za vlastníky se zvláštním posláním. Zvláštní poslání územních samosprávných celků spočívá především v plnění veřejných úkolů a potřeb. Jedná se zejména o péči o všestranný rozvoj území, potřeby občanů a neopominutelný veřejný zájem.

Hospodaření a nakládání s majetkem územních samosprávných celků představuje ekonomický základ územní samosprávy. Jedná se o jednu z nejtypičtějších činností, kterou územní samosprávné celky ve své samostatné působnosti vykonávají. Obecně je možné konstatovat, že způsob jakým územní samosprávné celky se svými finančními zdroji a majetkem nakládají, se bezprostředně dotýká téměř každého z nás. Prakticky každý obyvatel České republiky je totiž zároveň také občanem jedné z 6253 obcí<sup>1</sup> a jednoho ze 14 krajů<sup>2</sup>.

Diplomovou práci na téma *Veřejnoprávní aspekty nakládání s komunálním majetkem* jsem si vzhledem k nadčasové aktuálnosti této problematiky vybral záměrně. Z vlastní praktické zkušenosti z působení v právní poradně Svazu měst a obcí mohu doložit, že problematika nakládání s komunálním majetkem představuje v rámci zaměření poradny pravděpodobně typologicky nejpočetnější okruh zodpovědaných dotazů. Je zřejmé, že se jedná o problematiku, jejíž dobrá znalost by měla být předpokladem jak odpovědného výkonu funkce všech volených zástupců územních samosprávných celků, tak každého angažovaného občana, jemuž není lhostejné, v jakém prostředí žije a komu vyjádřil v komunálních volbách svoji důvěru.

---

<sup>1</sup> *Vývoj počtu obcí v České republice podle krajů*. Český statistický úřad. Dostupné z: <[http://www.czso.cz/cz/cr\\_1989\\_ts/0201.pdf](http://www.czso.cz/cz/cr_1989_ts/0201.pdf)>.

<sup>2</sup> Srov. článek 1 ústavního zákona č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Morálním úkolem volených zástupců do orgánů územních samosprávných celků, tedy zastupitelů, je při nakládání s komunálním majetkem plnit přání a vůli voličů, která jim byla vyjádřena ve volbách. Zastupitelé ale musí mít zároveň na zřeteli, že nejsou ani majiteli územního samosprávného celku a ani jeho majetku, ale že je jim svěřeno pouze dočasné správcovství. Je proto nezbytné, aby při hospodaření a nakládání s komunálním majetkem pečlivě dbali na zákonem stanovené mantinely. Je zřejmé, že samotná praxe nakládání s majetkem územních samosprávných celků představuje právě pro zastupitele značnou zodpovědnost.

Díky velice obsáhlému potenciálnímu rozsahu zvoleného tématu není cílem této diplomové práce pojmout hospodaření a nakládání s komunálním majetkem komplexně a v plném rozpětí. Cílem je zaměřit se pouze na vybrané a z mého pohledu stěžejní aspekty.

Základním východiskem, ze kterého diplomová práce obsahově vychází, je zákonná úprava. Nutno ovšem podotknout, že diplomová práce vychází především z předmětných ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Zvláštní právní úpravou, kterou se řídí hlavní město Praha, zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, se vzhledem k podobnosti s výše uvedenými zákony diplomová práce nezabývá. Vedle platné právní úpravy je kladen důraz též na předmětnou odbornou literaturu. Z důvodu poměrně stručné zákonné úpravy je neopominutelným zdrojem také aktuální judikatura. V průběhu celé práce se pokusím jednotlivé aspekty nakládání s komunálním majetkem a jejich význam hodnotit a k dané tématice zaujímat vlastní názor.

Vzhledem k názvu diplomové práce považuji za vhodné také ozřejmit termín komunální, resp. komunální právo. Komunální právo je možné vnímat v zásadě dvojitým způsobem – komunální právo jako právo obecní, tedy právo týkající se pouze obcí, nebo komunální právo jako právo územních samosprávných celků, tedy právo týkající se jak obcí, tak i krajů.<sup>3</sup> Pro účely této práce je termín komunální používán ve smyslu druhém, tedy týkající se územních samosprávných celků. Komunálním majetkem je tedy majetek územních samosprávných celků (obcí a krajů).

---

<sup>3</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 42.

Text diplomové práce je rozdělen celkem do tří částí. První část s názvem Územní samosprávné celky a jejich majetek je věnována ústavnímu a zákonnému vymezení územních samosprávných celků především z pohledu územních samosprávných celků jako subjektů vlastnického práva. Taktéž je rozlišeno mezi přímým a nepřímým výkonem vlastnických a majetkových práv. Ozřejměn je i pojem majetek, včetně jeho možného třídění.

Druhá část s názvem Hospodaření s komunálním majetkem se zabývá především specifickými povinnostmi, které se na územní samosprávné celky jako subjekty veřejného vlastnictví vztahují. Jedná se např. o povinnost nakládat s majetkem účelně a hospodárně nebo povinnost při úplatném převodu majetku zdůvodnit odchylku od ceny obvyklé. Závěr této části je věnován kontrole dodržování těchto pro územní samosprávné celky specifických povinností.

Třetí a nejrozsáhlejší část s názvem Nakládání s komunálním majetkem se jako stěžejní část diplomové práce podrobně zabývá postupem, který územní samosprávné celky musí při disponování zejména s nemovitým majetkem podstoupit a dodržet. Podrobně je popsána a zanalyzována problematika záměru a jeho zveřejňování nebo problematika předkládání a vybírání doručených nabídek. Důraz je taktéž kladen na samotné rozhodování o majetkových dispozicích včetně rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány územních samosprávných celků. Závěr této části je věnován realizaci právního jednání.

V závěru je provedeno celkové shrnutí tématu diplomové práce včetně zhodnocení a úvah ohledně možných změn právní úpravy, která se k nakládání s komunálním majetkem vztahuje.



# 1. Územní samosprávné celky a jejich majetek

## 1.1. Právní postavení územních samosprávných celků

Vzhledem k tomu, že cílem této práce je objasnění a popsání veřejnoprávních aspektů nakládání s komunálním majetkem, je základním východiskem pro téma celé práce zmínění základní ústavní a zákonné úpravy.

Česká republika se podle čl. 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, člení na základní a vyšší územní samosprávné celky, tedy na obce a kraje. Obce a kraje jsou nositeli územní samosprávy, která je jako „*podstatná náležitost demokratického právního státu*“<sup>4</sup> Ústavou zaručena v čl. 8. Tomuto tvrzení bezpochyby odpovídá skutečnost, že ústavodárce čl. 8 umístil do Hlavy I. Ústavy, která nese označení Základní ustanovení.

Územní samospráva je dále blíže vymezena v Hlavě VII. Ústavy. Ústava konkrétně v první větě čl. 100 odst. 1 územní samosprávné celky charakterizuje jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Z této definice lze vysledovat základní charakteristické znaky územních samosprávných celků, a to územní základ, osobní základ a právo na samosprávu.<sup>5</sup> Samospráva obecně je nástrojem decentralizace veřejné správy. Přínosnost územní samosprávy lze spatřovat především v možnosti „*přihlednutí k místním potřebám, vytvoření vztahů občanů ke svému regionu, v přenosu a zvýšení odpovědnosti občanů za svůj region a také ke zvýšení společenské jednoty*“.<sup>6</sup>

K výše uvedeným znakům územní samosprávy je možné na základě čl. 101 odst. 3 Ústavy, který o územních samosprávných celcích pojednává jako o veřejnoprávních korporacích, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu, přidat i další znak v podobě ekonomické samostatnosti.<sup>7</sup> Z tohoto článku je též možné odvodit i postavení územních samosprávných celků jako právnických osob veřejného práva.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky – komentář*. Vyd. 1. Praha : C. H. Beck, 2007, s 65.

<sup>5</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. In HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo : obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 132-133.

<sup>6</sup> COGAN, Rudolf. *Krajské zřízení*. Vyd. 1. Praha : ASPI, 2004, s 89.

<sup>7</sup> Srov. KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 15.

<sup>8</sup> Srov. BERAN, Karel. *Právnické osoby veřejného práva : veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví*. Praha : Linde, 2006, s 53.

Na ústavněprávní úpravu územních samosprávných celků navazuje úprava zákonná. Zákonnou úpravu obcí představuje zejména zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákonnou úpravu krajů zejména zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Zvláštní postavení má hlavní město Praha, které má vlastní právní úpravu zejména v podobě zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Pro souhrnné vymezení územních samosprávných celků je možné vycházet z komplexní definice S. Kadečky, která konkrétně v případě obcí uvádí: „*Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem*“.<sup>9</sup> S přihlédnutím k povaze krajů jako vyšších územních samosprávných celků lze obdobnou definici použít i v případě krajů.

Územní samosprávné celky představují důležité subjekty veřejné správy, které mají při plnění veřejných úkolů veřejnou moc. Územním samosprávným celkům náleží výkon územní samosprávy v rámci tzv. samostatné působnosti<sup>10</sup>. V samostatné působnosti se povahově jedná o úkoly, které se prioritně daného územního společenství dotýkají a jejichž plnění je v bezprostředním zájmu územního samosprávného celku. Vedle těchto úkolů jsou územním samosprávným celkům zákonem svěřeny v rámci tzv. přenesené působnosti<sup>11</sup> úkoly výkonné moci státní.<sup>12</sup>

Pro celistvý pohled na územní samosprávné celky je nutné dále zmínit také Evropskou chartu místní samosprávy, kterou je Česká republika vázána od 1. 9. 1999<sup>13</sup>. Evropská charta místní samosprávy obsahuje pravidla, na nichž má být místní (územní) samospráva postavena. S ohledem na čl. 10 Ústavy je Evropská charta místní samosprávy též součástí právního řádu.

---

<sup>9</sup> KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 129.

<sup>10</sup> Srov. § 7 odst. 1, § 35 OZř a § 2 odst. 1, § 14 KZř.

<sup>11</sup> Srov. § 7 odst. 2, § 61 OZř a § 2 odst. 2, § 29 KZř.

<sup>12</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. In HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo : obecná část*. 8. vyd. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 123-127, 143.

<sup>13</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů.

## 1.2. Územní samosprávné celky jako subjekty vlastnického práva

Na čl. 101 odst. 3 Ústavy, který o územních samosprávných celcích pojednává jako o veřejnoprávních korporacích, v případě obcí navazuje ustanovení § 2 odst. 1 zákona o obcích, které uvádí, že *obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících*. V případě krajů je to ustanovení § 1 odst. 2 zákona o krajích, které obdobně uvádí, že *kraj je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu. Kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících*. Z povahy těchto ustanovení je zřejmé, že územní samosprávné celky „představují plnohodnotné právní subjekty, a tudíž i plnohodnotné subjekty vlastnického práva“.<sup>14</sup>

Vlastnictví (subjektivní vlastnické právo) je v nejobecnější rovině možné definovat jako objektivním právem kvalifikované panství osoby nad věcí. Podstatou je, že vlastník ovládá věc ve svém zájmu takovou mocí, která je aktuálně nezávislá na moci někoho jiného. Tato nezávislá moc je zákonem uznána, chráněna, ale také omezována.<sup>15</sup>

Předmět a obsah vlastnického práva je vymezen ustanoveními § 1011<sup>16</sup> a § 1012<sup>17</sup> zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Platí, že pokud tomu zákon nebrání, je vlastník oprávněn s předmětem vlastnictví nakládat prakticky zcela libovolně.

V souvislosti s vlastnickým právem je nezbytné zmínit i článek 11 Listiny základních práv a svobod, který mj. stanovuje, že *vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu*<sup>18</sup> nebo že *vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy*<sup>19</sup>.

Územní samosprávné celky jsou jako vlastníci zásadně v rovném postavení s jinými vlastníky, mají všechna vlastnická oprávnění a taktéž jsou v zásadě stejně omezovány

---

<sup>14</sup> HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 21.

<sup>15</sup> Srov. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 16-17.

<sup>16</sup> § 1011 OZ: *Vše, co někomu patří, všechny jeho věci hmotné i nehmotné, je jeho vlastnictvím.*

<sup>17</sup> § 1012 OZ: *Vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Vlastníku se zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit.*

<sup>18</sup> Čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

<sup>19</sup> Čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

jako jiní vlastníci. Nicméně vzhledem k jejich „nezastupitelné pozici při naplňování tzv. sociální funkce vlastnictví a veřejného zájmu mohou být označeny za vlastníky se zvláštním posláním“.<sup>20</sup> Znamená to, že územní samosprávné celky jsou při výkonu vlastnického práva jako právnické osoby veřejného práva určitým způsobem přeci jen omezovány, jelikož předmětem jejich vlastnictví jsou „veřejné věci v širokém smyslu čili věci určené k veřejným účelům“.<sup>21</sup> Na územní samosprávné celky jsou tedy ze zákona při hospodaření a nakládání s těmito věcmi kladeny přísnější nároky. Těmto specifickým nárokům, které se promítají zejména v hospodaření a nakládání s majetkem jsou věnovány další části práce.

Vedle vlastnického práva mohou být územní samosprávné celky subjektem i jiných majetkových práv. Z těchto jiných majetkových práv je možné příkladně uvést pohledávky na poplatcích a pokutách, pohledávky z titulu náhrady škody nebo nemajetkové újmy a bezdůvodného obohacení, práva plynoucí z majetkové účasti v obchodních společnostech (např. právo na dividendu), apod.<sup>22</sup>

### 1.3. Výkon majetkových práv

Vlastnická práva a jiná majetková práva územních samosprávných celků mohou být vykonávána buď přímo samotnými územními samosprávnými celky a jejich orgány, nebo jinými subjekty. Je možné tedy rozlišovat mezi tzv. přímým výkonem a tzv. zprostředkovaným výkonem vlastnického práva a jiných majetkových práv. Zprostředkovaný výkon je možné rozdělit na organizačně zprostředkovaný a právně zprostředkovaný.<sup>23</sup>

V případě přímého výkonu majetkových práv jsou daná práva vykonávána bezprostředně jménem a na účet příslušného územního samosprávného celku prostřednictvím jeho orgánů.<sup>24</sup> K této problematice podotýkám, že přímému výkonu práv

---

<sup>20</sup> HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 2. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2011, s. 26.

<sup>21</sup> HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 68.

<sup>22</sup> Srov. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 25.

<sup>23</sup> Srov. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 29.

<sup>24</sup> Srov. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 29.

včetně určování rozhodovacích pravomocí se podrobně věnují další části práce. Cílem následujících odstavců je stručně přiblížit zprostředkovaný výkon.

Podstata organizačně zprostředkovaného výkonu majetkových práv spočívá v tom, že předmětná práva jsou vykonávána jménem a na účet příslušného územního samosprávného celku prostřednictvím organizačních složek územních samosprávných celků.<sup>25</sup>

Právo územního samosprávného celku zřídit vlastní organizační složku je zakotveno zejména v ustanovení § 23 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Organizační složky územních samosprávných celků jakožto zařízení bez právní subjektivity slouží zejména k zajištění hospodářského využití majetku územního samosprávného celku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností.

Pro fungování organizační složky je zásadní především znění zřizovací listiny, kterou zastupitelstvo územního samosprávného celku schvaluje spolu s rozhodnutím o vzniku organizační složky<sup>26</sup>. Povinné náležitosti zřizovací listiny jsou upraveny v ustanovení § 26 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Zřizovací listina musí např. obsahovat vymezení majetku ke správě a vlastnímu hospodářskému využití, vymezení majetkových práv umožňujících využívání svěřeného majetku pro účel, pro nějž byla organizační složka zřízena, okruh příjmů a výdajů rozpočtu zřizovatele souvisejících s činnostmi organizační složky, které zřizovatel svěřuje do její působnosti apod.

Právně zprostředkovaný výkon majetkový práv územních samosprávných celků je naopak realizován prostřednictvím příspěvkových organizací územních samosprávných celků. Podstata právně zprostředkovaného výkonu předmětných práv spočívá v tom, že tato práva jsou vykonávána jménem a na účet těchto organizací.<sup>27</sup>

Právo územního samosprávného celku zřídit příspěvkovou organizaci je zakotveno zejména v ustanovení § 23 odst. 1 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Příspěvkové organizace územních samosprávných celků, jakožto právnické osoby veřejného práva, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk, slouží stejně jako organizační složky k zajištění

---

<sup>25</sup> Srov. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 29.

<sup>26</sup> Srov. § 84 odst. 2 písm. d) OZř a § 35 odst. 2 písm. j) KZř.

<sup>27</sup> Srov. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 29.

hospodářského využití majetku územního samosprávného celku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností. Tak jako v případě organizačních složek je pro fungování příspěvkové organizace zásadní především znění zřizovací listiny, kterou zastupitelstvo územního samosprávného celku schvaluje spolu s rozhodnutím o vzniku příspěvkové organizace<sup>28</sup>.

Povinné náležitosti zřizovací listiny jsou upraveny v ustanovení § 27 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Podle tohoto ustanovení příspěvková organizace v právních vztazích jedná svým jménem prostřednictvím statutárního orgánu. Taktéž platí, že příspěvkové organizace jsou vlastnicky způsobilé, ale v nakládání s majetkem a hospodaření jsou omezovány a ovlivňovány zřizovatelem, majetek nabývají až na výjimky pro svého zřizovatele.

Vzhledem k tomu, že není reálné, aby územní samosprávné celky dokázaly plnit veškeré zákonem stanovené samosprávné úkoly samy, je zprostředkovaný výkon majetkových práv, v rámci kterého územní samosprávné celky mohou pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky, prostředkem, který územním samosprávným celkům umožňuje efektivně naplňovat jejich zákonem stanovené poslání.<sup>29</sup>

#### **1.4. Komunální majetek a jeho možné třídění**

Na úvod této kapitoly je nutné podotknout, že přesné vymezení majetku územních samosprávných celků je velice obtížné. Obecně je pojem majetek definován v ustanovení § 495 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, které uvádí, že *souhrn všeho, co osobě patří, tvoří její majetek. Jmění osoby tvoří souhrn jejího majetku a jejích dluhů*. Majetek lze tedy definovat jako souhrn majetkových hodnot (věcí, pohledávek, jiných práv a hodnot ocnitelných penězi).

---

<sup>28</sup> Srov. § 84 odst. 2 písm. d) OZi a § 35 odst. 2 písm. j) KZi.

<sup>29</sup> Srov. POSPÍŠIL, Petr et al. *Právnické osoby obcí a krajů*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 36.

Vzhledem k tomu, že v žádném z právních předpisů není vypočteno, co vše je součástí komunálního majetku, je možné souhlasit s P. Havlanem, podle kterého „*lze vycházet ze zásady, že principiálně nelze obci (kraj) upřít právo na žádný druh majetku*“.<sup>30</sup>

Jak bylo naznačeno již výše, majetkem se rozumí jak soubor věcí hmotných, tak nehmotných. Za věc v právním smyslu občanský zákoník považuje *vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí*.<sup>31</sup> Věcí není např. lidské tělo ani jeho části, třebaže byly od těla odděleny.<sup>32</sup> Zvláštní postavení má živé zvíře jako smysly nadaný živý tvor. Živé zvíře není věcí a ustanovení o věcech se na živé zvíře použijí obdobně jen v rozsahu, ve kterém to neodporuje jeho povaze.<sup>33</sup>

Občanský zákoník rozděluje věci na věci hmotné a nehmotné v ustanovení § 496. Hmotnou věcí je *ovladatelná část vnějšího světa, která má povahu samostatného předmětu*. Nehmotné věci jsou naproti tomu *práva, jejichž povaha to připouští, a jiné věci bez hmotné podstaty*. Platí, že hmotný majetek lze prakticky ztotožnit s hmotnými věcmi, nehmotný majetek s nehmotnými věcmi.

Pro územní samosprávné celky, a to především s ohledem na rozdělení pravomocí mezi jejich orgány, je zásadní třídění věcí na věci movité a nemovité. Občanský zákoník v ustanovení § 498 odst. 1 definuje věci nemovité následovně: *Nemovité věci jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Stanoví-li jiný právní předpis, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá*. Ustanovení § 498 odst. 2 občanského zákoníku k tomuto dodává, že *veškeré další věci, ať je jejich podstata hmotná nebo nehmotná, jsou movité*.

V souvislosti s tříděním věcí na věci movité a nemovité je důležité dále zmínit ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku, podle kterého je *součástí pozemku prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení (dále jen „stavba“)* s výjimkou *staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech*. Občanský zákoník tak naplňuje starou římskoprávní zásadu *superficies solo cedit*, která v praxi znamená, že stavba není samostatnou věcí, nýbrž je

---

<sup>30</sup> HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 69.

<sup>31</sup> Srov. § 489 OZ.

<sup>32</sup> Srov. § 493 OZ.

<sup>33</sup> Srov. § 494 OZ.

součástí pozemku, na němž stojí. Výjimku tvoří stavby dočasné a dále dle výslovného ustanovení § 509 občanského zákoníku podzemní stavby inženýrských sítí a stavby a zařízení, které s nimi provozně souvisejí.

Z výše uvedeného je zřejmé, že podle občanského zákoníku dochází k širokému chápání pojmu věc nemovitá. V rámci věcí nemovitých je možné rozlišovat mezi hmotnými nemovitými věcmi, věcnými právy ke hmotným nemovitým věcem a tzv. nehmotnými nemovitými věcmi, což jsou práva, která za nemovité věci výslovně označí zákon.

Nemovitými věcmi tedy souhrnně jsou:

- a) pozemky a věcná práva k nim,
- b) podzemní stavby se samostatným účelovým určením a věcná práva k nim,
- c) práva, která za nemovité věci prohlásí zákon (např. právo stavby),
- d) věci, o kterých právní předpis stanoví, že nejsou součástí pozemku, a nelze-li takové věci přenést z místa na místo bez narušení jejich podstaty,
- e) jednotky (byty a nebytové prostory)
- f) stavby spojené se zemí pevným základem, které nejsou podle dosavadních právních předpisů součástí pozemku, na němž jsou zřízeny a byly k 1. lednu 2014 ve vlastnictví osoby odlišné od vlastníka pozemku.<sup>34</sup>

Majetek územních samosprávných celků je možné dále účelově dělit podle různých hledisek. Jako příklad takového dělení je možné uvést rozdělení z hlediska využití majetku na kmenový majetek, jenž slouží k výkonu správních funkcí územního samosprávného celku (např. budova a vybavení radnice), majetek v sociální oblasti, jenž slouží vybrané skupině obyvatelstva k sociálním účelům (např. domy s pečovatelskou službou, ubytovny), majetek ve veřejné oblasti, jenž slouží většině obyvatelstva pro každodenní život (např. lavičky, veřejné osvětlení), majetek v zájmové oblasti, jenž slouží k realizaci společenského života (např. sportovní hala, taneční sál), majetek komerční, jenž slouží většině obyvatelstva (např. vodovod, kanalizace) nebo majetek přebytečný.<sup>35</sup>

Závěrem k této kapitole lze opět slovy P. Havlana konstatovat, že „majetek obcí a krajů je důležitou ekonomickou, resp. sociálně ekonomickou kategorií, která je velmi

---

<sup>34</sup> Srov. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 72-74.

<sup>35</sup> Srov. KERNER, Jan. *Hospodaření s majetkem obce*. In SCHLESINGER, Petr et al. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010*. Praha : Svaz měst a obcí České republiky, 2010, s. 47-59.



*dynamická a v mnohém se v současné době teprve formuje“.*<sup>36</sup> Navzdory tomu, že žádný právní předpis neurčuje, jakým způsobem má být komunální majetek využíván, je zřejmé, že by jej územní samosprávné celky měly využívat zejména k plnění svých funkcí a úkolů. Lze konstatovat, že obec (kraj) „*musí mít minimálně tolik majetku a v takovém rozsahu, druhu a kvalitě, který ji umožní řádně a efektivně plnit její funkce a úkoly, potažmo poskytovat občanům a jiným subjektům služby, k nimž je povinna“.*<sup>37</sup>

## **2. Hospodaření s komunálním majetkem**

Jak bylo uvedeno v již předcházejících částech práce, obce a kraje jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Samostatné hospodaření obcí a krajů se svým majetkem je charakteristickým prvkem práva na samosprávu. Právě tato specifikace ovšem na obce a kraje klade při hospodaření s jejich majetkem, na rozdíl od jiných fyzických a právnických osob, zvláštní požadavky. Zapomínat nelze především na poslání územních samosprávných celků pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů<sup>38</sup>. Hospodaření s komunálním majetkem je typickou činností, kterou územní samosprávné celky vykonávají v samostatné působnosti<sup>39</sup>.

### **2.1. Povinnosti při hospodaření s komunálním majetkem**

Problematika základních povinností při hospodaření s komunálním majetkem je upravena zejména v ustanovení § 38 zákona o obcích a v ustanovení § 17 zákona o krajích. Společným jmenovatelem těchto povinností je skutečnost, že na jednotlivé dílčí povinnosti při hospodaření s komunálním majetkem je nezbytné nahlížet komplexně a ve vzájemném kontextu.

---

<sup>36</sup> HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 69.

<sup>37</sup> HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 70.

<sup>38</sup> Srov. § 2 odst. 1 OZř a § 1 odst. 4 KZř.

<sup>39</sup> Srov. § 35 OZř a § 14 KZř.

V souvislosti s povinnostmi, které se k hospodaření územních samosprávných celků vztahují, je ale nutné zmínit i další právní předpisy jako je např. zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a další.

### **2.1.1. Povinnost využívat majetek účelně a hospodárně**

Věta první ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích a shodně věta první ustanovení § 17 odst. 1 zákona o krajích stanovuje povinnost využívat majetek obce (kraje) účelně a hospodárně v souladu se zájmy obce (kraje) a úkoly, které vyplývají ze zákonem stanovené působnosti. Svoji povahou a významem se jedná o klíčovou povinnost, která má povahu obecné zásady hospodaření s jakýmkoliv komunálním majetkem.<sup>40</sup>

Územní samosprávné celky nemohou se svým majetkem hospodařit a nakládat zcela libovolně, naopak musí respektovat určitá omezení, která spočívají jednak v požadavku na účelném a hospodárném využívání komunálního majetku a jednak v požadavku plnit zákonem stanovené cíle a poslání. Zákon o obcích a ani zákon o krajích žádným způsobem termíny účelnost a hospodárnost nedefinuje, jedná se tedy povahově o subjektivní kategorie, které s všeobecnou platností interpretovat nelze.<sup>41</sup>

Při snaze o pochopení termínů hospodárnost a účelnost lze ale v teoretické rovině vycházet ze zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, který hospodárnost v ustanovení § 2 písm. m) definuje jako *takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů*, a účelnost v ustanovení § 2 písm. o) jako *takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů*.

---

<sup>40</sup> Srov. HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 2. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2011, s. 78.

<sup>41</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 221.

Účelnost a hospodárnost využívání komunálního majetku musí být v každém jednotlivém případě posouzena příslušným orgánem územního samosprávného celku. Hospodaření s komunálním majetkem by v každém případě mělo být pro územní samosprávný celek přínosné a výhodné. Za spolehlivý ukazatel účelnosti a hospodárnosti lze bezesporu považovat ekonomický výnos. Na druhou stranu ne vždy musí být ekonomický výnos jediným hlediskem, ze kterého je možné hospodárnost a účelnost využívání komunálního majetku hodnotit. Např. R. Ondruš k tomuto uvádí, že „z povinnosti účelně a hospodárně využívat majetek nelze automaticky dovozovat povinnost upřednostňovat při správě majetku maximální zisk jako hlavní a jediné kritérium pro rozhodování“.<sup>42</sup>

Dalším rovnocenným kritériem pro posouzení účelnosti a hospodárnosti je určení, do jaké míry je zamýšlené využití komunálního majetku v souladu se zájmy územních samosprávných celků a s úkoly, které vyplývají ze zákonem vymezené působnosti. Územní samosprávný celek musí při svém každodenním hospodaření brát v potaz, zda je zamýšlené využití komunálního majetku v souladu s jeho zájmy. Jde tedy o určení, zda zamýšlené hospodaření vede nebo alespoň směřuje k všestrannému rozvoji územního samosprávného celku a uspokojení potřeb jeho občanů.<sup>43</sup>

Naopak negativně je možné vymezit počínání územních samosprávných celků v mezích povinnosti využívat komunální majetek účelně a hospodárně tak, že územní samosprávné celky by svým jednáním komunální majetek neměly poškozovat nebo snižovat jeho rozsah a hodnotu.<sup>44</sup>

Z výše uvedeného je možné vyvodit, že nejvyšší ekonomický zisk nemusí vždy představovat nejhospodárnější a nejúčelnější variantu hospodaření s komunálním majetkem. Osobně se ale domnívám, že pokud budou obce a kraje při svém hospodaření upřednostňovat z ekonomického hlediska nejvýhodnější řešení, lze i v případě, kdy se o to objektivně nejlepší možné řešení nejedná, mít ve většině případů povinnost využívat majetek účelně a hospodárně za splněnou. Varianta, kdy je v rámci hospodaření s komunálním majetkem volena nižší ekonomická přínosnost, avšak o to více je brána

---

<sup>42</sup> KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009, s. 130.

<sup>43</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 221-222.

<sup>44</sup> Srov. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 141.

v potaz jiná přínosnost této volby pro územní samosprávný celek a jeho občany, je možná též, nicméně tento přístup podle mého názoru klade na představitele územních samosprávných celků mnohem větší zodpovědnost, a proto je v praxi mnohdy bohužel upozadován.

S problematikou hospodárného a účelného nakládání s komunálním majetkem úzce souvisí povinnost při úplatném převodu majetku odůvodnit odchylku od ceny obvyklé. Této povinnosti bude podrobně věnována jedna z následujících kapitol.

### **2.1.2. Povinnost pečovat o zachování a rozvoj majetku**

S povinností využívat komunální majetek účelně a hospodárně úzce souvisí povinnost územních samosprávných celků pečovat o zachování a rozvoj tohoto majetku. Tato povinnost je územním samosprávným celkům uložena ustanovením § 38 odst. 1 věta druhá zákona o obcích a ustanovením § 17 odst. 1 věta druhá zákona o krajích.

Povinnost pečovat o zachování a rozvoj majetku je možné popsat jako povinnost územního samosprávného celku vyvíjet aktivitu, která spočívá v péči o majetek, přičemž tato péče by měla vést k zachování majetku ve stávající podobě, případně k jeho zkvalitnění a množstevnímu zvětšení. Smyslem této povinnosti bezesporu je, aby komunální majetek byl řádně způsobilý sloužit svému účelu. Jde např. o to, aby hmotný komunální majetek byl řádně udržován, opravován a fyzicky chráněn. Tuto povinnost je nutné vnímat v úzkém kontextu především s povinností využívat komunální majetek účelně a hospodárně.<sup>45</sup>

### **2.1.3. Povinnost majetek chránit před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím**

Na povinnost využívat majetek účelně a hospodárně a povinnost pečovat o rozvoj a zachování majetku navazuje další povinnost územních samosprávných celků, a to chránit majetek před zničením, poškozením, odcizením a zneužitím. Dále je stanovena

---

<sup>45</sup> Srov. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 168.

povinnost nakládat s nepotřebným majetkem způsobu a za podmínek stanovených zvláštními předpisy. Zákon o obcích tyto povinnosti ukládá na základě ustanovení § 38 odst. 2, zákon o krajích na základě ustanovení § 17 odst. 2.

Územní samosprávné celky by na základě povinnosti majetek chránit měly přijímat vhodná opatření vedoucí k jeho ochraně, přičemž by se mělo jednat jak o ochranu fyzickou, tak o ochranu právní. Míra ochrany majetku by měla být vždy přímo úměrná vnějším okolnostem a měla by být v souladu se zásadou účelného a hospodárného nakládání s komunálním majetkem. Taktéž by měl být kladen důraz na prevenci a případnou součinnost s ostatními státními orgány a správními úřady v případech, kdy může docházet k ohrožení těchto zákonem stanovených zájmů.<sup>46</sup>

V případě povinnosti týkající se nakládání s nepotřebným komunálním majetkem zákony žádné bližší podmínky, až na uvedení, že by tak mělo být činěno za podmínek stanovených zvláštními předpisy, pokud není zákonem stanoveno jinak, nestanovují. Zákony v poznámce pod čarou odkazují na občanský zákoník, který ovšem až na možné způsoby nakládání s majetkem (např. prodej, nájem) o nepotřebném majetku jako takovém nic nestanovuje.

P. Havlan uvádí, že za nepotřebný majetek je z teoretického hlediska možné považovat majetek přebytečný nebo neupotřebitelný. Přebytečný majetek je možné definovat jako majetek, který přesahuje potřeby daného územního samosprávného celku nebo na jehož ponechání přestal být veřejný zájem (např. „ztrátová“ nemovitá kulturní památka). O neupotřebitelný majetek se naproti tomu bude jednat v případě, kdy u hmotné věci dojde ke ztrátě technických a funkčních vlastností, případně se jedná o věc již zastaralou nebo nepřiměřeně provozně nákladnou.<sup>47</sup>

Z výše uvedeného je zřejmé, že klasifikování nepotřebného majetku je značně subjektivní kategorií, a proto může být sporné, zda je konkrétní majetek skutečně možné považovat za nepotřebný, či nikoliv. Je vždy třeba důkladně zvážit, zda není potenciálně nepotřebný majetek pro územní samosprávný celek stále vhodně využitelný. Rozhodnutí o nepotřebnosti majetku by v celkovém kontextu přínosu pro zájmy územního samosprávného celku mělo splňovat požadavek účelného a hospodárného využívání majetku. Jako možnou inspiraci při nakládání s nepotřebným komunálním majetkem

---

<sup>46</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 224.

<sup>47</sup> Srov. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 193-196.

mohou územní samosprávné celky použít úpravu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, která mj. upravuje typologicky podobné nakládání s nepotřebným majetkem státu.

#### **2.1.4. Povinnost vést účetnictví**

Územní samosprávné celky mají na základě ustanovení § 38 odst. 1 věta třetí zákona o obcích, resp. ustanovení § 17 odst. 1 věta třetí zákona o krajích, povinnost vést účetnictví podle zákona 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů. Kromě zákona o účetnictví ukládá územním samosprávným celkům vést účetnictví ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Územní samosprávné celky a stejně tak jejich příspěvkové organizace jsou podle zákona o účetnictví účetními jednotkami.<sup>48</sup> V rámci vedení účetnictví je územním samosprávným celkům stanovena povinnost vést záznamy o stavu a pohybu majetku a jiných aktiv, závazků a jiných pasiv, dále např. o nákladech a výnosech a o výsledku hospodaření. Je nezbytné, aby účetnictví bylo vedeno tak, aby účetní závěrka podávala věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace územního samosprávného celku.<sup>49</sup>

Účetnictví je vedeno jako soustava účetních záznamů, které musí být průkazné, srozumitelné, přehledně uspořádané, trvalé a v souladu s platným právem. Provedení účetních záznamů by mělo být totožné se dnem, kdy došlo k uskutečnění účetního případu. Účetnictví je vedeno v peněžních jednotkách české měny a v českém jazyce. Účetním obdobím je 12 po sobě jdoucích měsíců, přičemž v případě územních samosprávných celků je účetní období shodné s kalendářním rokem.<sup>50</sup>

Územní samosprávné celky mají taktéž na základě ustanovení § 29 a § 30 zákona o účetnictví povinnost provádět ke dni účetní závěrky inventarizaci majetku. Cílem inventarizace je zjistit skutečný stav veškerého majetku a závazků a ověřit, zda zjištěný skutečný stav odpovídá stavu majetku a závazků vedených v účetnictví. V případě

---

<sup>48</sup> Srov. § 1 odst. 2 písm. a) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

<sup>49</sup> Srov. § 7 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

<sup>50</sup> Srov. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 142-162.

majetku, u kterého lze vizuálně zjistit jeho existenci, se provádí tzv. fyzická inventura, v případě majetku, u kterého nelze vizuálně zjistit jeho existenci, a závazků tzv. dokladová inventura.

### 2.1.5. Povinnost neručit za závazky fyzických a právnických osob

Na základě ustanovení § 38 odst. 3 zákona o obcích a ustanovení § 17 odst. 3 zákona o krajích je územním samosprávným celkům až na výjimky zapovězeno ručení za závazky fyzických a právnických osob. V původních zněních obou zákonů z roku 2000 tato povinnost stanovena nebyla, ovšem vzhledem k praxi, kdy zejména obce v dobré víře poskytovaly ručení za závazky soukromých subjektů a následně v návaznosti na jejich úpadek přicházely o majetek velké hodnoty, byla povinnost neručit za závazky fyzických a právnických osob včetně stanovení výjimek do obou zákonů zavedena.<sup>51</sup>

V současnosti době nemohou územní samosprávné celky ručit za závazky fyzických a právnických osob s výjimkou:

- *závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro 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 (v případě obcí) / do krajem nebo obcí vlastněné nemovitosti (v případě krajů),*
- *těch, jejichž zřizovatelem je obec, kraj nebo stát,*
- *těch, v nichž míra účasti jí samé nebo spolu s jinou obcí nebo obcemi, krajem nebo kraji nebo státem přesahuje 50 %.*

Pouze obce nemohou ručit za závazky fyzických a právnických osob též s výjimkou:

- *bytových družstev,*
- *honebních společenstev.*

Pokud by územní samosprávné celky ručily za jiné než výše uvedené závazky, bylo by takové jednání od počátku absolutně neplatné.<sup>52</sup> Tak jako v případech ostatních

---

<sup>51</sup> Srov. KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009, s. 137-139.

<sup>52</sup> Srov. § 38 odst. 4 a § 41 odst. 3 OZř a § 17 odst. 4 a § 23 odst. 3 KZř.

povinností by územní samosprávné celky měly při rozhodování o převzetí ručitelského závazku vždy pečlivě zvažovat, zda je takové jednání v souladu s jejich zájmy a zájmy jejich občanů.

### **2.1.6. Povinnost chránit majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení**

Podle ustanovení § 38 odst. 6 zákona o obcích a ustanovení § 17 odst. 6 zákona krajích mají územní samosprávné celky dále povinnost chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.

Povinnost chránit majetek před neoprávněnými zásahy je možné charakterizovat především jako nutnost vyvíjet odpovídající procesní aktivity, které vycházejí z aktivní správy komunálního majetku. Územní samosprávné celky musí při svém vstupování do jednotlivých právních vztahů postupovat tak, aby ani do budoucna nedocházelo k neoprávněným (protiprávním zásahům) do komunálního majetku. Je možné konstatovat, že v krajním případě, kdy není možné jiné řešení, mají územní samosprávné celky povinnost domáhat se svých práv soudní cestou.<sup>53</sup>

Územní samosprávné celky mají taktéž povinnost včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení. Neurčitý termín „včas“ lze přitom vnímat jako povinnost územního samosprávného celku uplatňovat tato práva v ideálním případě bezodkladně, nebo alespoň před uplynutím lhůt pro promlčení nároků. Tato povinnost musí být praktikována jak proti subjektům stojícím vně územního samosprávného celku, tak např. i proti vlastním zaměstnancům.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 230-232.

<sup>54</sup> Srov. KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009, s. 143-144.



### **2.1.7. Povinnost trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky**

Podle ustanovení § 38 odst. 7 zákona o obcích a § 17 odst. 7 jsou územní samosprávné celky povinny trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.

V tomto případě se opět jedná se o specifickou variantu obecné zásady účelného a hospodárného využívání komunálního majetku. Územní samosprávné celky mají povinnost své pohledávky včas uplatňovat a případně i vymáhat. Za základní předpoklad realizace této povinnosti je možné považovat pečlivou evidenci veškerých závazků osob i státu vůči územnímu samosprávnému celku.<sup>55</sup>

### **2.1.8. Povinnost odůvodnit odchylku od ceny obvyklé**

Povinnost využívat komunální majetek účelně a hospodárně je v ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích a v ustanovení § 18 odst. 2 zákona o krajích dále rozvedeno a konkretizováno povinností při úplatném převodu majetku sjednávat cenu zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Pokud se sjednaná cena od ceny obvyklé odchýlí, musí být výše odchylky zdůvodněna.

Povinnost zdůvodnit odchylku od ceny obvyklé je sice stanovena pro úplatný převod jakéhokoli komunálního majetku, avšak vzhledem k tomu, že tato povinnost vychází z obecné povinnosti územních samosprávných celků hospodařit se svým majetkem s péčí řádného hospodáře (tzn. účelně a hospodárně), je třeba ji vztáhnout i na situace, kdy dochází k jinému úplatnému nakládání s komunálním majetkem než převodu (např. nájmu komunálního majetku) nebo, kdy dochází k nabývání majetku do vlastnictví územního samosprávného celku.<sup>56</sup>

Zákony upravující územní samosprávné celky cenu obvyklou nedefinují. Při definování ceny obvyklé je ale možné využít ustanovení § 2 odst. 1 zákona

---

<sup>55</sup> Srov. KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009, s. 144-145.

<sup>56</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 22.

č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého se cenou obvyklou 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. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, avšak do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní obliby. Mimořádnými okolnostmi trhu se rozumějí například stav tísně prodávajícího nebo kupujícího, důsledky přírodních či jiných kalamit. Osobními poměry se rozumějí zejména vztahy majetkové, rodinné nebo jiné osobní vztahy mezi prodávajícím a kupujícím. Zvláštní oblibou se rozumí zvláštní hodnota přikládána majetku nebo službě vyplývající z osobního vztahu k nim. Obvyklá cena vyjadřuje hodnotu věci a určí se porovnáním.

Při stanovování ceny obvyklé může být sporné, zda je nutné cenu obvyklou určovat na základě znaleckého posudku. Podle A. Furka to nezbytné není, naopak může být postačující, pokud si územní samosprávné celky cenu obvyklou zjistí jinými vhodnými způsoby. Např. při prodeji komunálního pozemku je možné porovnat nabídky realitních kanceláří na pozemky obdobného charakteru apod.<sup>57</sup> Z. Ondruš naopak považuje znalecký posudek zpravidla za nezbytnost.<sup>58</sup>

Domnívám se, že znalecký posudek nezbytný v každém případě není. Samozřejmě jej lze z preventivních důvodů doporučit, ale např. při prodeji drobného majetku může být otázkou, zda s ohledem na celkovou ekonomickou přínosnost majetkové dispozice je možné náklady na pořízení znaleckého posudku považovat za skutečně hospodárně a účelně vynaložené. Nejedná-li se vzhledem k poměrům územního samosprávného celku o významnou majetkovou dispozici, je podle mého názoru využití jiných metod než znaleckého posudku dostačující. Stěžejní je, aby územní samosprávný celek byl schopen doložit, že kroky vedoucí ke zjištění ceny obvyklé učinil a k majetkové dispozici přistoupil v duchu povinnosti hospodárného a účelného nakládání s majetkem zodpovědně.

---

<sup>57</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 22.

<sup>58</sup> Srov. KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009, s. 154.

Územní samosprávné celky ale mohou se svým majetkem disponovat i za cenu jinou, než je cena obvyklá. Pokud dojde k odchylce od ceny obvyklé, musí být tato odchylka podle zákona zdůvodněna. Orgán územního samosprávného celku, který rozhoduje o majetkoprávním jednání, má tedy povinnost případnou odchylku od ceny obvyklé náležitě zdůvodnit. Zákony formu zdůvodnění nestanovují, mělo by tak být postačující, že zdůvodnění odchylné ceny bude součástí zápisu z jednání příslušného orgánu, na kterém bylo ustanovení o majetkové dispozici přijato. Obsahově by zdůvodnění odchylky od ceny obvyklé mělo opodstatňovat zvolené jednání z pohledu hospodárného a účelného nakládání s komunálním majetkem a hájení zájmů územního samosprávného celku a jeho občanů.<sup>59</sup>

Odchýlením od ceny obvyklé může být jednak cena nižší, ale také cena vyšší. Zdůvodnění odchylky je rozhodně nezbytné v případě ceny nižší (např. při prodeji komunálního pozemku „pod cenou“), než je cena obvyklá. Naopak v otázce zdůvodňování odchylky v případě ceny vyšší (např. při prodeji komunálního pozemku za neobvykle vysokou cenu), než je cena obvyklá, se přikláním k názoru, že vzhledem ke zjevné ekonomické výhodnosti takové ceny pro územní samosprávný celek, zdůvodnění nezbytné není.<sup>60</sup>

Nejasné může být, zda absence zdůvodnění odchylky od ceny obvyklé, a to zejména v případě ceny nižší, než je cena obvyklá, způsobuje neplatnost právního jednání. Jak zákon o obcích, tak zákon o krajích o neplatnosti právního jednání z tohoto důvodu, na rozdíl např. od absence zveřejnění záměru, nepojednává.<sup>61</sup> Nejvyšší soud již dříve za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, v rozsudku ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010 konstatoval, že „*smlouva o úplatném převodu obecního majetku za cenu podstatně nižší, než je cena v místě a čase obvyklá, je bez náležitých důvodů pro tuto odchylku neplatná*“. Je tedy zřejmé, že neodůvodnění takové odchylky od ceny obvyklé, kterou je možné považovat za podstatnou, vede k absolutní neplatnosti právního jednání. K posouzení, co je možné považovat za podstatnou odchylku, je vzhledem k absenci právní úpravy nutné přistupovat individuálně a s ohledem na konkrétní majetkovou dispozici.

---

<sup>59</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008. s. 239-240.

<sup>60</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 268-269.

<sup>61</sup> Srov. § 41 OZř a § 23 KZř.

V současné době může být otázkou, jakým způsobem se výklad problematiky možné neplatnosti z důvodů nezdůvodnění odchylky od ceny obvyklé změnil s účinností zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Domnívám se, že by právní jednání z důvodu absence zdůvodnění podstatné odchylky od ceny obvyklé mohlo být soudy shledáváno z důvodu rozporu se zákonem a zjevným narušením veřejného pořádku<sup>62</sup> za absolutně neplatné. V případě jiné než podstatné nezdůvodněné odchylky od ceny obvyklé by se patrně o absolutní neplatnost právního jednání nejednalo. Nutno ovšem dodat, že tato otázka za účinnosti nového občanského zákoníku dosud soudy řešena nebyla.

Závěrem lze doplnit, že povinnosti související s cenou obvyklou se nevztahují na případy, kdy se jedná o ceny regulované státem. Regulace cen vybraného zboží probíhá na základě zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

## **2.2. Kontrola hospodaření územních samosprávných celků**

S hospodařením územních samosprávných celků a povinnostmi, které je třeba dodržovat, neoddělitelně souvisí kontrola. Provádění kontrol je bezpochyby jedním ze základních předpokladů pro řádné a efektivní hospodaření s komunálním majetkem. Vedle povinnosti dodržovat při hospodaření s komunálním majetkem právní předpisy by územní samosprávné celky měly dodržovat i své vnitřní organizační předpisy, které si pro stanovení vlastních pravidel přijaly. Jako žádoucí předmět kontroly lze shledat i samotnou kontrolní činnost.

Kontrolu hospodaření územních samosprávných celků lze rozdělit na kontrolu vnitřní, která je prováděna samotným územním samosprávným celkem a jeho orgány, a kontrolu vnější, která je prováděna vně stojícími subjekty.<sup>63</sup>

### **2.2.1. Vnitřní kontrola hospodaření**

Vnitřní kontrola hospodaření územních samosprávných celků je realizována přímo jejich orgány. Za obecný kontrolní orgán je možné považovat radu územního

---

<sup>62</sup> Srov. § 588 OZ.

<sup>63</sup> Srov. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 320-323.

samosprávného celku, případně její komise. Důležité postavení rady v procesu kontroly souvisí i se skutečností, že rada plní roli zřizovatele vůči organizačním složkám a příspěvkovým organizacím územního samosprávného celku<sup>64</sup>. Velmi důležitými kontrolními orgány jsou také finanční výbor a kontrolní výbor jakožto povinně zřizované výbory zastupitelstev územních samosprávných celků.<sup>65</sup>

Kontrolní výbor a finanční výbor jsou povinně zřizované výbory zastupitelstva územního samosprávného celku, které zákon o obcích upravuje v ustanoveních § 117 a následujících a zákon o krajích v ustanoveních § 76 a následujících.

Finanční výbor má ze zákona povinnost provádět kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky územního samosprávného celku. V případě krajů je na rozdíl od obcí finanční výbor i výslovně pověřen provádět kontrolu hospodaření právnických osob a zařízení založených nebo zřízených krajem, nebo které na kraj byly převedeny, a provádět kontrolu využití dotací a návratných finančních výpomocí poskytnutých krajem z jeho prostředků obcím.<sup>66</sup>

Kontrolní výbor má ze zákona povinnost kontrolovat plnění usnesení zastupitelstva a rady územního samosprávného celku a kontrolovat dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním (krajským) úřadem na úseku samostatné působnosti.<sup>67</sup>

Finanční i kontrolní výbor z prováděných kontrol vyhotovuje zápis, který je následně předkládán zastupitelstvu, na jehož rozhodnutí závisí, zda z kontrol budou vyvozovány nějaké důsledky.<sup>68</sup> Samotnému finančnímu nebo kontrolnímu výboru rozhodovací pravomoc k ukládání opatření nepřísluší.

Praktický rozdíl mezi předmětem kontroly prováděné finančním, nebo kontrolním výborem lze shledat především ve skutečnosti, že cílem kontrolního výboru je kontrola zejména z pohledu zákonnosti, v případě finančního výboru ale též i z pohledu hospodárnosti a účelnosti.<sup>69</sup>

---

<sup>64</sup> Srov. § 102 odst. 2 písm. b) OZř a § 59 odst. 1 písm. i) KZř.

<sup>65</sup> Srov. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 320-323.

<sup>66</sup> Srov. § 119 odst. 2 OZř a § 78 odst. 4 KZř.

<sup>67</sup> Srov. § 119 odst. 3 OZř a § 78 odst. 5 KZř.

<sup>68</sup> Srov. § 119 odst. 4 OZř a § 79 KZř.

<sup>69</sup> Srov. KANTORKOVÁ, Věra. *Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2009, s. 17.

### 2.2.2. Vnější kontrola hospodaření

Vnější kontrola hospodaření s komunálním majetkem je realizována prostřednictvím nezávislých subjektů stojících vně územních samosprávných celků.

Stěžejním právním předpisem pro vnější kontrolu hospodaření územních samosprávných celků je zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, na základě kterého mají územní samosprávné celky povinnost své hospodaření podrobit každoroční kontrole. V případě obcí je dle volby obce možný přezkum příslušným krajským úřadem, nebo zvoleným auditorem. V případě krajů přezkum hospodaření provádí Ministerstvo financí, které může provedením přezkumu hospodaření pověřit i Generální finanční ředitelství nebo finanční úřad.<sup>70</sup>

Územní samosprávné celky jsou povinny požádat o přezkoumání svého hospodaření do 30. 6. každého kalendářního roku. Obce případně musí v téže lhůtě příslušnému úřadu oznámit, že se rozhodly zadat přezkoumání hospodaření auditorovi. V případě hospodaření kraje s dotacemi ze státního rozpočtu republiky a ze státních fondů republiky provádí kontrolu Ministerstvo financí nebo jím pověřený finanční úřad i v průběhu rozpočtového roku.<sup>71</sup>

Předmětem přezkoumávání jsou podle ustanovení § 2 zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí např. plnění příjmů a výdajů rozpočtu, nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku, zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu podle zákona o veřejných zakázkách apod. Předmět přezkoumání se ověřuje z hlediska dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy, souladu hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem nebo z hlediska věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích.<sup>72</sup>

Formu vnější kontroly ve vztahu k rozhodování o majetkoprávních jednáních představuje i dozorová pravomoc Ministerstva vnitra nad obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí (krajů) v samostatné působnosti obce (kraje).<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Srov. § 42 OZř a § 20 KZř.

<sup>71</sup> Srov. § 21 KZř.

<sup>72</sup> Srov. Břeň, Jan. Přezkoumání hospodaření obce 1. *Obec a finance*. 2012, roč. 17, č. 2, s. 62-63.

<sup>73</sup> Srov. § 123 a násl. OZř a § 81 a násl. KZř.

Předmětem této dozorové činnosti je však pouze určení, zda přijatá usnesení po formální stránce splňují všechny veřejnoprávní požadavky. „V případě usnesení či jiných opatření vztahujících se k nakládání s majetkem, tedy typicky usnesení o uzavření smlouvy, však mohou být tyto akty posuzovány jen z hlediska veřejnoprávních předpisů, neboť podle § 124 odst. 6 zákona o obcích nelze dozorované akty hodnotit z hlediska porušení soukromoprávních předpisů.“<sup>74</sup> Na základě ustanovení § 82 odst. 6 zákona o krajích obdobně platí i v případě krajů.

Závěrem lze zmínit i obecný kontrolní mechanismus v podobě kontroly vykonávané občany prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, nebo přímo prostřednictvím zákona o obcích a zákona o krajích<sup>75</sup>.

### **3. Nakládání s komunálním majetkem**

Podle stávající právní úpravy je nakládání s majetkem územních samosprávných celků (neboli činění právních dispozic) koncepčně založeno na soukromoprávních základech, které jsou regulovány určitými veřejnoprávními omezeními.<sup>76</sup>

Znamená to, že územní samosprávné celky jako veřejnoprávní korporace musí při nakládání se svým majetkem dodržovat určité zvláštní povinnosti, které vyplývají z jejich specifického postavení subjektů veřejného práva.<sup>77</sup>

Zvláštní podmínky nakládání s komunálním majetkem spočívají v dodržování veřejnoprávních podmínek při uzavírání smluv, resp. činění majetkoprávních jednání. Jedná se zejména o určení příslušného orgánu obce nebo kraje k rozhodnutí o uzavření smlouvy, ale také o povinnost v případě zákonem taxativně stanovených dispozic s komunálním nemovitým majetkem přijmout a náležitým způsobem zveřejnit záměr tak, aby se k němu mohli potenciální zájemci vyjádřit a případně předložit své nabídky.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 60.

<sup>75</sup> Srov. § 16 a násl. OZř a § 12 a násl. KZř.

<sup>76</sup> Srov. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 213.

<sup>77</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.

<sup>78</sup> Srov. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014, s. 213.

Smyslem této zvláštní úpravy je záměr zákonodárce na tom, aby obce a kraje při péči o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů<sup>79</sup> se svým majetkem nakládaly účelně, transparentně a především hospodárně.

Pro celkové uchopení těchto východisek je vhodné v této souvislosti zmínit náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11, ve kterém se Ústavní soud vyjádřil k hospodaření obcí a k nakládání s jejich majetkem. Ústavní soud zdůraznil nutnost transparentního a rovného přístupu, zákazu diskriminace a respektování veřejného zájmu při hospodaření obce a v podstatě tak vymezil existenci obecných nepsaných principů pro nakládání s komunálním majetkem. *„Je vyloučeno, aby obec, jakožto územní společenství občanů majících právo na samosprávu (článek 100 odst. 1 Ústavy) a jsoucí veřejnoprávní korporací (článek 101 odst. 3 Ústavy) hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by na první pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa je správou ve prospěch obce a nikoliv ve prospěch jiných subjektů. Samostatné spravování obce zastupitelstvem (článek 101 odst. 1 Ústavy) neznamená, že by zvolené zastupitelstvo a představitelé obce stáli nad společenstvím těch, kteří je k výkonu samosprávy zvolili. Ti, kdo obec spravují, neměli by ztratit ani na okamžik ze zřetele, že nejsou majiteli obce a že správa obce není poručníkováním těch, kteří obec tvoří. Vymkne-li se správa obce z těchto ústavních mantinelů, pak by i byla formálně ve shodě se zákonem, nelze jí přiznat soudní ochranu; je naopak úkolem soudů, aby takové ve své podstatě proti skutečné samosprávě namířené a tudíž protiústavní chování zastupitelstva neaprobovaly.“*

### **3.1. Záměr**

Povinnost přijmout a odpovídajícím způsobem zveřejnit záměr považuji za jednu z nejdůležitějších povinností územních samosprávných celků v oblasti nakládání s komunálním nemovitým majetkem vůbec. V případě zákonem stanovených majetkových dispozic s komunálním majetkem je řádné zveřejnění záměru jedním ze základních předpokladů pro platné uzavření příslušné smlouvy – jinými slovy nakládat

---

<sup>79</sup> Srov. § 2 OZř a § 1 KZř.



platně v zákonem stanovených případech s komunálním nemovitým majetkem bez řádného zveřejnění záměru nelze.

### 3.1.1. Právní povaha záměru

Jak uvádí M. Kopecký: „*V zájmu transparentnosti nakládání s komunálním majetkem stanoví zákony o územních samosprávných celcích povinnost zveřejňovat záměr dispozic s nemovitým majetkem obcí a krajů před rozhodnutím orgánů územních samosprávných celků o majetkoprávním úkonu.*“<sup>80</sup>

Povinnost zveřejnit záměr je svoji povahou veřejnoprávní povinnost, jejímž smyslem a posláním je zajistit veřejný zájem, který spočívá v naplnění transparentního a hospodárného nakládání s komunálním nemovitým majetkem.<sup>81</sup>

Zveřejněný záměr tedy není v žádném případě možné považovat za právní jednání ve smyslu soukromého práva. Jedná se o veřejnoprávní procedurální podmínku, která je pro realizaci majetkové dispozice nezbytná. Pro praktické pochopení lze záměr charakterizovat jako „*informativní úkon v oblasti veřejného práva, na jehož základě mohou případní zájemci iniciovat smluvní proces směřující k uzavření zamýšlené smlouvy*“.<sup>82</sup>

Územní samosprávné celky se zveřejněním záměru k uskutečnění zamýšleného právního jednání nezavazují, pouze vytváří podmínky pro naplnění zákonného požadavku na účelném a hospodárném nakládání s komunálním majetkem. V rozporu se zákonem není, pokud územní samosprávný celek od zamýšlené majetkoprávní dispozice i přes zveřejněný záměr upustí.<sup>83</sup>

Znamená to tedy, že prostřednictvím záměru, jenž má veřejnost o nakládání s komunálním majetkem nezávazně informovat, územní samosprávné celky umožňují

---

<sup>80</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 270.

<sup>81</sup> Srov. FUREK, Adam. *Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

<sup>82</sup> FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 27.

<sup>83</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 27.

neurčitému okruhu zájemců, aby se o uzavření smlouvy ucházeli a předložili své nabídky.<sup>84</sup>

Na nakládání s komunálním majetkem a povinnost zveřejňovat záměr je možné nahlížet také prostřednictvím práva Evropské unie. Územní samosprávné celky by při nakládání s komunálním majetkem měly respektovat i pravidla pro poskytování veřejné podpory<sup>85</sup>, která je až na výjimky zakázána. Obecná doporučující a právně nezávazná pravidla pro orgány veřejné moci lze nalézt ve sdělení Komise ES o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci (č. 97/C 209/03). Tato pravidla se vztahují na prodej pozemků a staveb subjektům vykonávajícím ekonomickou činnost. Územní samosprávné celky by k vyloučení možné veřejné podpory měly o zamýšleném prodeji nemovitostí informovat veřejnost po dobu alespoň 2 měsíců předem, a to mj. prostřednictvím inzerce ve vnitrostátním tisku, realitních novinách atd. Taktéž by měly dodržovat specifická pravidla pro stanovení prodejní ceny.<sup>86</sup> V tomto ohledu je nutné konstatovat, že zákony stanovené podmínky pro zveřejnění záměru se jeví jako nedostatečné.

### 3.1.2. Případy, kdy záměr (ne)musí být zveřejněn

Povinnost územních samosprávných celků zveřejnit záměr se podle ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích a ustanovení § 18 odst. 1 zákona o krajích vztahuje pouze na taxativně vyjmenované majetkové dispozice, a to na prodej, směnu, darování, pronájem a výpůjčku komunálního nemovitého majetku.

Při určování, zda je nutné záměr zveřejnit, není podstatné, jak je zamýšlené právní jednání, na základě kterého má k majetkové dispozici dojít, označováno. Podstatný je obsah práv a povinností, které jsou pro zamýšlené právní jednání charakteristické. V praxi je tedy nutné záměr zveřejňovat i v případech nepojmenovaných nebo smíšených smluv,

---

<sup>84</sup> Srov. HAMPLOVÁ, Jana. Majetkoprávní dispozice s nemovitostmi obce /1. *Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 2, s. 37.

<sup>85</sup> Čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie: *Podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak.*

<sup>86</sup> Srov. informace na webových stránkách Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Dostupné z: <<http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora.html>>.

mají-li povahu zákonem předpokládaných majetkových dispozic, při kterých je nutné záměr zveřejnit (např. mají povahu nájmu, ačkoliv se dle pojmenování smlouvy o nájemní smlouvu nejedná).<sup>87</sup>

Rozporná situace může nastat v případech, kdy územní samosprávný celek má v úmyslu např. vložit svůj nemovitý majetek jako nepeněžitý vklad do základního kapitálu obchodní korporace. Ačkoli se lze domnívat, že by takové jednání z hlediska smyslu právní úpravy mělo povinnosti zveřejnit záměr podléhat, vzhledem k zákonu vypočteným dispozicím, se povinnost zveřejnit záměr na tyto situace nevztahuje.<sup>88</sup>

Požadavek zveřejnění záměru se vztahuje pouze na dispozice nemovitým majetkem, který je ve vlastnictví územního samosprávného celku. Naopak povinnost zveřejnit záměr v situacích, kdy dochází k nabývání nemovitého majetku do vlastnictví územních samosprávných celků, zákony nestanovují. V takových situacích ovšem územní samosprávné celky mohou být omezovány např. zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.<sup>89</sup>

V případě obcí zákon o obcích v ustanovení § 39 odst. 3 výslovně vymezuje specifické případy, kdy navzdory vyjmenované majetkové dispozici zveřejňovat záměr nezbytné není. Prvním okruhem, kde platí výjimka z povinnosti zveřejnit záměr, je dispozice, kdy dochází k pronájmu obecních bytů a hrobových míst, a to na jakoukoliv dobu. Dále není nutné záměr zveřejňovat v případě pronájmu nebo výpůjčky nemovitého majetku obce, a to na dobu kratší než 30 dnů. Posledním okruhem, na který se povinnost zveřejnit záměr nevztahuje je pronájem nebo výpůjčka nemovitého majetku obce právnické osobě, která byla zřízena obcí.

Dochází-li k pronájmu nebo výpůjčce nemovitého majetku právnické osobě, je nutné upozornit na skutečnost, že vzhledem k zákonodárcem použité terminologii se jedná pouze o takové právnické osoby, které „byly obcí zřízeny a nikoliv založeny či jichž je obec společníkem. Výluka se tak vztahuje např. na příspěvkové organizace, které jsou zřizovány, nikoli však na obchodní společnosti, které jsou zakládány.“<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 30.

<sup>88</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 7, s. 240.

<sup>89</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 7, s. 241.

<sup>90</sup> FUREK, Adam. *Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

V případě krajů a zákona o krajích platí podle ustanovení § 18 odst. 3 z povinnosti zveřejnit záměr obdobné výjimky jako v případě obcí. První výjimka se týká pronájmu bytů bez jakéhokoli časového omezení, druhá výjimka spočívá v pronájmu nebo výpůjčce nemovitého majetku kraje na dobu kratší než 90 dnů a třetí výjimka se vztahuje na situace, kdy dochází k pronájmu nebo výpůjčce nemovitého majetku kraje právními osobám zřizovaným krajem. Kraje na rozdíl od obcí nemusí zveřejňovat záměr také tehdy, pokud dochází k pronájmu silničního nebo silničního pomocného pozemku v souvislosti se zvláštním užíváním silnic podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Zákon o krajích dále v ustanovení § 18 odst. 4 výslovně stanovuje, že kraje nemají povinnost zveřejnit záměr ani v případě pronájmu a výpůjčky majetku svěřeného příspěvkovým organizacím zřízeným krajem, ovšem za předpokladu, že zvláštní právní předpis nebo zastupitelstvo kraje ve zřizovací listině příspěvkové organizace nestanoví jinak.

Ačkoli to z výše zmíněných ustanovení zákonů na první pohled výslovně nevyplývá, je nutné záměr zveřejnit i v případě, kdy dochází ke změnám a uzavírání dodatků již uzavřených smluv, na které se povinnost zveřejnit záměr vztahuje. V těchto případech je třeba vycházet z účelu samotného záměru a veřejnost o zamýšleném nakládání s majetkem informovat. Dochází-li ke změně již uzavřené smlouvy, je nutné dát třetím osobám prostor pro vyjádření názoru a záměr zveřejnit. Je samozřejmě možné rozlišovat mezi situacemi, kdy má docházet k podstatným změnám již konstituovaných právních vztahů (např. změna výše nájmu, prodloužení trvání nájmní smlouvy apod.) a situacemi, kdy sice dochází ke změně již konstituovaného právního vztahu, avšak změna se dotýká pro právní vztah nepodstatné náležitosti (např. změna způsobu placení nájmu). Záměr je tedy nutné zveřejňovat vždy, má-li dojít k takové změně již uzavřené smlouvy, která je pro vyznění smlouvy zásadní. V případě ostatních změn zveřejnění záměru nezbytné není.<sup>91</sup>

Záměr nebude nutné zveřejňovat také v případech, kdy má dojít sice k zásadní změně smlouvy (např. ke zkrácení doby nájmu, odstoupení od smlouvy apod.), avšak důsledkem se jedná se o takové právní jednání, které „*pojmově neznamená dispozici s komunálním majetkem, o niž by se mohl nějaký zájemce přihlásit, což je jeden ze zákonných účelů*

---

<sup>91</sup> Srov. FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

zveřejňování záměrů“.<sup>92</sup> V praxi se jedná o situace, kdy dochází např. ke zkrácení doby nájmu, odstoupení od smlouvy apod.

Povinnost přijmout záměr při podstatné změně již uzavřené smlouvy dovozuje i Nejvyšší soud, který konkrétně v případě změny nájemní smlouvy v rozsudku ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008 uvedl, že „*hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Zásady průhlednosti a účelnosti nakládání s majetkem se však hroutí při představě, že záměr obce prodloužit nájemní smlouvu (jejímž nepřímým předmětem je navíc nemovitost sloužící veřejným potřebám) není třeba zveřejňovat, není třeba s ní seznámit občany obce běžně takovou nemovitost využívající či že není dána možnost jiným subjektům předkládat jiné (výhodnější) nabídky*“.

Povinnost územních samosprávných celků zveřejnit záměr se vztahuje také na situace, kdy je zamýšleno uzavření takové smlouvy o smlouvě budoucí<sup>93</sup>, na základě které má být s komunální nemovitostí nakládáno způsoby, na které se povinnost zveřejnit záměr vztahuje.<sup>94</sup>

Uzavřením smlouvy o smlouvě budoucí se územní samosprávný celek zavazuje ujednanou smlouvu v budoucnu uzavřít (nestane-li se tak, je možné, aby se oprávněná smluvní strana obrátila s nárokem na soud).<sup>95</sup> Lze tedy podle mého úsudku souhlasit s názorem A. Furka, že povinnost zveřejnit záměr je „*přesunuta do stadia před uzavřením smlouvy o smlouvě budoucí, neboť pouze v této fázi se může obec svobodně rozhodnout, nejsouc vázána svým předchozím závazkem uzavřít budoucí smlouvu*“.<sup>96</sup> Zveřejňování dalšího záměru, tentokrát před uzavřením samotné budoucí smlouvy, nutné podle tohoto názoru není.

Rozdílný názor k této otázce uvádí M. Kopecký, podle kterého je nutné zveřejňovat záměr jak při uzavírání smlouvy o smlouvě budoucí, tak i před uzavřením samotné

---

<sup>92</sup> KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 7, s. 241.

<sup>93</sup> Srov. § 1785 a násl. OZ.

<sup>94</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 33 Cdo 128/2009.

<sup>95</sup> Srov. § 1787 OZ.

<sup>96</sup> FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). *Bulletin advokacie*. 2006, č. 2, s. 9.

smlouvy budoucí, protože názor opačný „by vyžadoval výslovnou zákonnou oporu pro takovou výjimku“.<sup>97</sup>

Podle mého názoru by bylo nezbytné záměr opětovně zveřejňovat před uzavřením budoucí smlouvy pouze tehdy, pokud by při uzavírání budoucí smlouvy mělo dojít k podstatným obsahovým změnám uzavírané smlouvy.

K problematice zveřejňování záměru je nutné dále uvést, že od 1. 1. 2014 s účinností zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku došlo k zavedení některých nových smluvních typů jako je např. pacht nebo výprosa.

Pacht je možné definovat jako závazek z právního jednání, kdy pachtýř je oprávněn věc dočasně užívat a na rozdíl od nájmu i požívat, tedy brát z ní plody a užitky.<sup>98</sup> Výprosa je závazkem z právního jednání, při kterém půjčitel někomu přenechává bezplatně věc k užívání, aniž by docházelo ke sjednání doby a účelu užívání.<sup>99</sup> Vzhledem k podobnosti nájmu s pachtem a výpůjčky s výprosou může vyvstat otázka, zda se povinnost územních samosprávných celků zveřejnit záměr vztahuje i na tyto nové smluvní typy.

Jak zákon o obcích, tak zákon o krajích byl v souvislosti s účinností nového občanského zákoníku novelizován<sup>100</sup>, avšak k zařazení pachtu a výprosy mezi dispozice, na které se povinnost zveřejnit záměr vztahuje, nedošlo. Názor, podle kterého se povinnost zveřejnit záměr na případ pachtu a výprosy nemovitěho komunálního majetku nevztahuje, poukazuje především na skutečnost, že dispozice, u kterých je zveřejnění záměru nezbytné, jsou zákony stanoveny taxativním výčtem, přičemž není-li u těchto dispozic splněna povinnost zveřejnit záměr, zákony pohlíží na následně realizovanou majetkovou dispozici jako na absolutně neplatnou. S ohledem na tuto skutečnost by povinnost zveřejnit záměr neměla být vykládána rozšiřujícím způsobem, a tudíž by se striktní povinnost na zveřejnění záměru v případě pachtu a výprosy nemovitěho komunálního majetku vztahovat neměla.<sup>101</sup>

K výše uvedenému A. Furek navíc dodává nutnost vycházet z principu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu jako celku, kdy „dojde-li ke změně obsahu určitého

---

<sup>97</sup> KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 7, s. 241.

<sup>98</sup> Srov. § 2332 a násl. OZ.

<sup>99</sup> Srov. § 2189 a násl. OZ.

<sup>100</sup> Srov. zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.

<sup>101</sup> Srov. ROTHANZL, Lukáš. Změny ve smluvních vztazích podle nového občanského zákoníku. *Obec a finance*. 2013, roč. 18, č. 5, s. 56-57.

*institutu v právním předpise, jenž tento obsah vymezuje, nutně s tím musí být změněno i obsahové pojetí tohoto pojmu pro účely ostatních právních předpisů, které s ním počítají“.*<sup>102</sup> Pojem nájem a výpůjčka by tedy měl být vykládán striktně podle nového občanského zákoníku. Podřazovat pacht pod nájem a výprosu pod výpůjčku možné podle tohoto pohledu tedy není.

Na druhou stranu by povinnost zveřejňování záměru v případě pachtu nebo výpůjčky komunálního nemovitého majetku mohla být odůvodňována samotným smyslem a účelem zveřejňování záměru nebo argumentem a *minori ad maius*, kdy stanoví-li zákony povinnost zveřejnit záměr pro nájem, musí tato povinnost platit i pro „závažnější“ pacht. Argumentovat lze taktéž např. subsidiární aplikací ustanovení o nájmu pro pacht<sup>103</sup>.<sup>104</sup>

Výše uvedené lze shrnout tak, že dle převažujícího názoru se povinnost zveřejnit záměr na pacht a výpůjčku komunálního nemovitého majetku nevztahuje. Na druhou stranu v současné době není známa žádná judikatura, která by tento názor potvrzovala. Domnívám se, že s ohledem na smysl a účel povinnosti zveřejnit záměr by se tato povinnost na případ pachtu a výprosy vztahovat rozhodně měla. Z teleologického pohledu neshledávám žádný relevantní důvod, proč by pacht a výprosa nemovitého majetku měla mít při nakládání s komunálním majetkem na rozdíl např. od nájmu nebo výpůjčky privilegované postavení a představovat tak výjimku. Stávající zákonnou absenci této povinnosti vnímám jako významné a bezdůvodné legislativní opomenutí. Za současného znění zákonů s názorem, podle kterého není nutné v případě pachtu a výprosy záměr zveřejňovat, souhlasím, nicméně podle mého smýšlení je v zájmu samotných územních samosprávných celků, aby alespoň s ohledem na povinnost nakládat se svým majetkem účelně a hospodárně záměr v případě pachtu a výprosy nemovitého majetku preventivně zveřejňovaly.

Nový občanský zákoník, jak bylo již uvedeno v předcházejících částech práce, též pozměnil vymezení pojmu věc nemovitá. Nově jsou za věc nemovitou považována např. i věcná práva k věcem nemovitým.<sup>105</sup> Může být tedy otázkou, zda je nezbytné, aby územní

---

<sup>102</sup> FUREK, Adam. Zveřejňování záměru při pachtu a výprose podle NOZ. *Moderní obec*. 2013, roč. 19, č. 8, s. 36.

<sup>103</sup> Srov. § 2341 OZ.

<sup>104</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 31.

<sup>105</sup> Srov. § 498 OZ.

samosprávné celky zveřejňovaly záměr např. v případě věcných břemen nebo práva stavby.

Věcné břemeno<sup>106</sup> jakožto věcné právo k věci nemovité, je věcí nemovitou. Dochází-li ke zřízení věcného břemena územním samosprávným celkem nebo ve prospěch územního samosprávného celku, dochází k nakládání s věcí nemovitou. Nicméně vzhledem k tomu, že zřízení věcného břemene nelze podřadit pod zákonem předpokládané dispozice, kdy je nezbytné záměr zveřejnit, povinnost zveřejňovat záměr se na nakládání s věcnými břemeny nevztahuje.<sup>107</sup>

V případě práva stavby<sup>108</sup> je ale situace rozdílná. Právo stavby je věcí nemovitou též, a proto v případě jeho zřizování ve vztahu k povinnosti zveřejnit záměr platí stejná východiska jako v případě věcných břemen. Právo stavby je ale možné převést. Územní samosprávný celek jakožto osoba oprávněná z práva stavby může právo stavby např. prodat a v takovém případě je nutné záměr zveřejnit.<sup>109</sup>

### 3.1.3. Orgán příslušný rozhodnout o záměru

Pokud má územní samosprávný celek v úmyslu disponovat se svým nemovitým majetkem, je nezbytné v případě zákonem stanovených dispozic zveřejnit záměr.<sup>110</sup> Vzhledem k tomu, že schválením zveřejnění záměru vytváří územní samosprávné celky vůli potenciálně se svým majetkem nakládat, je nutné, aby o přijetí záměru rozhodl příslušný orgán územního samosprávného celku.<sup>111</sup>

Jak zákon o obcích, tak zákon o krajích pravomoc přijmout záměr žádnému z orgánů obce, resp. kraje výslovně nesvěřuje. Při určování, kterému orgánu územního samosprávného celku přísluší o přijetí záměru rozhodnout, se lze setkat s dvěma rozdílnými názory.

---

<sup>106</sup> Srov. § 1257 a násl. OZ.

<sup>107</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 32.

<sup>108</sup> Srov. § 1240 a násl. OZ.

<sup>109</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 32-33.

<sup>110</sup> Srov. § 39 OZř a § 18 KZř.

<sup>111</sup> Srov. FUREK, Adam. *Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.



Podle prvního názoru se pravomoc rozhodovat o přijetí záměru odvíjí od pravomoci rozhodovat o příslušné majetkové dispozici.<sup>112</sup> V takovém případě by příkladně platilo, že jestliže o prodeji nemovitého komunálního majetku může rozhodovat pouze zastupitelstvo územního samosprávného celku<sup>113</sup>, záměr na prodej nemovitého majetku může přijmout opět pouze zastupitelstvo územního samosprávného celku. Podle druhého názoru spadá pravomoc přijmout záměr, a to především s ohledem na rozdělení pravomocí mezi orgány územních samosprávných celků, kdy pravomoc přijmout záměr není výslovně svěřena žádnému z orgánů územního samosprávného celku, do tzv. zbytkové pravomoci rady<sup>114</sup>, což znamená, že k přijetí záměru je příslušná rada územního samosprávného celku, pokud si pravomoc zastupitelstvo územního samosprávného celku nevyhradilo.<sup>115</sup>

Osobně mi je bližší názor, že schválení záměru spadá do tzv. zbytkové pravomoci rady územního samosprávného celku, a to především díky skutečnosti, že záměr je svoji povahou pouze informativním, nezávazným jednáním, na základě kterého k zamýšlené dispozici dojít může, ale také nemusí. Je tedy podle mého názoru v pořádku, pokud o přijetí záměru rozhodne v rámci tzv. zbytkových pravomocí rada, nebo v případě potřeby zastupitelstvo územního samosprávného celku. Tomuto závěru mj. svědčí i v praxi typický jev, kdy vzhledem k četnosti zasedání zastupitelstev je možnost schvalování záměru pouze radou, která se jako výkonný orgán územního samosprávného celku schází ke svým schůzím jistě častěji, z hlediska efektivního fungování pro územní samosprávný celek výhodnější.

Možnou negativní stránku varianty, kdy orgán příslušný k přijetí záměru zákony není výslovně určen, je skutečnost, že může docházet k situacím, kdy je záměr přijat orgánem, kterému rozhodování o zamýšlené majetkové dispozici nepřísluší, a následně se příslušný orgán k majetkové dispozici nabídkami a vůbec možnou realizací dispozice odmítne zabývat. Územní samosprávný celek tak může působit jako nevěrohodný smluvní partner.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> Srov. KOUDELKA, Zdeněk, Radek ONDRUŠ a Petr PRŮCHA. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009, s. 147.

<sup>113</sup> Srov. § 85 OZř a § 36 KZř.

<sup>114</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř a § 59 odst. 3 KZř.

<sup>115</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 239.

<sup>116</sup> Srov. HAMPLOVÁ, Jana. *Majetkoprávní dispozice s nemovitostmi obce /1. Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 2, s. 37.

V rámci tohoto názorového rozkolu se soudy nakonec přiklonily k variantě druhé. Současná judikatura zastává názor, že pravomoc schválit záměr spadá do tzv. zbytkové pravomoci rady územního samosprávného celku.<sup>117</sup>

Platí tedy, že v obcích primárně rozhoduje o přijetí záměru rada obce (v obcích, kde se rada obce nevolí, starosta<sup>118</sup>), zastupitelstvo obce si ale pravomoc rozhodovat o přijetí záměru může vyhradit<sup>119</sup>. V praxi je možný také stav, kdy pravomocí přijímat záměr je pověřen obecní úřad nebo starosta, a to i v obcích, kde se rada obce volí.<sup>120</sup>

Obdobně platí i v případě kraje, kdy rozhodování o přijetí záměru přísluší primárně radě kraje<sup>121</sup> s tím, že zastupitelstvo kraje si pravomoc může kdykoliv vyhradit<sup>122</sup>. Možný je také stav, že pravomocí schvalovat přijetí záměru je pověřen hejtman nebo krajský úřad<sup>123</sup>.

Dále je k tomuto tématu vhodné dodat, že Nejvyšší soud se v usnesení ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. 22 Cdo 4897/2007 vyjádřil i k situaci, kdy došlo ke zveřejnění záměru, jenž byl po obsahové a procedurální stránce plně v souladu se zákonem, avšak o jeho zveřejnění nebylo příslušným orgánem rozhodnuto. V takovém případě Nejvyšší soud konstatoval, že „zveřejnění záměru nemusí předcházet rozhodnutí příslušného orgánu obce o jeho schválení“.

Souhrnně je možné konstatovat, že současný postoj soudů v problematice příslušnosti k přijetí záměru je takový, že se jedná o tzv. zbytkovou pravomoc rady územního samosprávného celku. Pokud byl ale zveřejněn záměr, který splňuje všechny zákonné požadavky, avšak nedošlo k jeho schválení žádným orgánem, následně uzavřená smlouva není neplatnou. Jinými slovy pochybení při přijímání záměru neplatnost následně uzavřené smlouvy nezpůsobuje. Podstatné je, zda záměr byl řádně zveřejněn a splnil svůj zákonný účel.

---

<sup>117</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006.

<sup>118</sup> Srov. § 99 odst. 2 OZř.

<sup>119</sup> Srov. § 84 odst. 4 OZř.

<sup>120</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř.

<sup>121</sup> Srov. § 59 odst. 3 KZř.

<sup>122</sup> Srov. § 37 KZř.

<sup>123</sup> Srov. § 59 odst. 4 KZř.

### 3.1.4. Náležitosti záměru

Další důležitou otázkou, kterou je pro řádné zveřejnění záměru třeba zodpovědět, je určení, co všechno musí záměr obsahovat. Jak zákon o obcích, tak zákon o krajích úpravu, která by konkrétní podobu záměru řešila, prakticky neobsahují. Tento současný stav je podle mého názoru nutné z pohledu právní úpravy považovat za značně nevyhovující.

Výslovně je zákony stanovena povinnost v záměru označovat nemovitosti v souladu se zvláštním právním předpisem platným ke dni zveřejnění záměru. V současné době je tímto právním předpisem zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), který přesná pravidla pro označování nemovitostí stanovuje v ustanovení § 8.<sup>124</sup>

Pro přesné označování nemovitostí je opět důležité zmínit zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník a jeho pojetí vlastnického práva k nemovitostem, podle kterého nově od 1. 1. 2014 platí, že součástí pozemku jsou i stavby (s výjimkou staveb dočasných), které jsou na něm zřízeny.<sup>125</sup> Od 1. 1. 2014 tedy platí, že pokud má pozemek a stavba se na něm nacházející stejného vlastníka, dochází ke splnutí pozemku a stavby v jednu nemovitou věc.<sup>126</sup> V opačném případě, kdy pozemek a stavba na něm zřízená mají rozdílné vlastníky, zůstávají pozemek a stavba na něm zřízená samostatnými nemovitými věcmi.<sup>127</sup>

V závislosti na tomto rozdělení může při uvádění nemovitostí do záměru docházet k různým situacím. Dochází-li k majetkoprávní dispozici, jejímž předmětem je pozemek se stavbou, která se v souladu s úpravou občanského zákoníku stala součástí pozemku, a stejně tak pokud dochází k majetkoprávní dispozici s pozemkem, na němž se nachází stavba, jež není součástí pozemku, bude podle katastrálního zákona v obou případech v záměru nezbytné označit pouze pozemek.<sup>128</sup> Naopak v situaci, kdy má docházet k majetkoprávní dispozici se stavbou, která není součástí pozemku, bude v záměru nezbytné označit pouze stavbu v dikci katastrálního zákona jako budovu.<sup>129</sup> Povinnost uvádět do záměru informaci, zda stavba je, nebo není součástí pozemku, na kterém se

---

<sup>124</sup> Srov. § 39 odst. 1 OZř a § 18 odst. 1 KZř.

<sup>125</sup> Srov. § 506 OZ.

<sup>126</sup> Srov. § 3054 OZ.

<sup>127</sup> Srov. § 3055 OZ.

<sup>128</sup> Srov. § 8 písm. a) a b) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

<sup>129</sup> Srov. § 8 písm. c) a d) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

nachází, přímo z žádného zákona nevyplývá, ovšem s ohledem na informativní charakter záměru je uvádění této podstatné skutečnosti v záměru přinejmenším vhodné.<sup>130</sup>

Zvláštní situace při označování nemovitosti může nastat, pokud má územní samosprávný celek v úmyslu disponovat s dosud neoddělenou částí pozemku a nemá zpracovaný geometrický plán. K této problematice se vyjádřil Nejvyšší soud, který v rozsudku ze dne 27. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009 uvedl, že v takovém případě je „nezbytné, aby ve zveřejněném záměru byl uvedený pozemek, resp. jeho (k prodeji nabízená) část náležitým způsobem identifikována. Zveřejnění záměru obce "o prodeji části pozemku p. č. XY v k. ú. XY" dostatečnou identifikací části pozemku není“.

Není-li tedy dosud zpracován geometrický plán, je nezbytné při zamýšlené majetkoprávní dispozici část pozemku v záměru jednoznačně vymezit, např. prostřednictvím zákresu v katastrální mapě nebo podrobným slovním popisem.<sup>131</sup>

Vzhledem k tomu, že patrně ne vždy je možné neoddělený pozemek v záměru jasně vymezit, je vhodnější se v praxi zveřejňování záměrů v těchto případech vyvarovat.

Vedle označení nemovitosti je další nepostradatelnou součástí záměru informace, jakým způsobem a prostřednictvím jakého právního jednání má územní samosprávný celek v úmyslu s nemovitostí disponovat. Má-li územní samosprávný celek v úmyslu převést nemovitou věc na jinou osobu nebo přenechat nemovitou věc jiné osobě, záměr by měl obsahovat, jakou formou právního jednání (kupní smlouva, darovací smlouva, nájemní smlouva apod.) tak má být učiněno.<sup>132</sup>

Vzhledem ke stručné zákonné úpravě záměru není taktéž nutné, aby zveřejněný dokument, jenž plní roli záměru, vůbec samotné označení záměr obsahoval. Stěžejní je, aby z dokumentu jasně a určitě vyplývala vůle územního samosprávného celku s vymezeným nemovitým majetkem disponovat. Pro zvýšení informační hodnoty záměru je možné do záměru i nad rámec zákona uvádět bližší podmínky zamýšleného majetkoprávního jednání. Je ale třeba mít na paměti, že pokud jsou do záměru uvedeny

---

<sup>130</sup> Srov. FUREK, Adam. Označování nemovitostí v záměru po 1. lednu 2014. *Moderní obec*. 2013, roč. 19, č. 11, s. 50-51.

<sup>131</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 34-35.

<sup>132</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s 273.

podrobnosti, dochází tak ke stanovení závazných kritérií, kterými je územní samosprávný celek při výběru z následných nabídek vázán.<sup>133</sup>

Výjimku by představovala v záměru uvedená možnost, že od stanovených podmínek je možné se odchýlit nebo že uvedené podmínky jsou pouze orientační. Pokud dojde k akceptaci nabídky, která v záměru uvedeným závazným podmínkám nevyhovuje, je dle závěru Nejvyššího soudu následné právní jednání absolutně neplatné.<sup>134</sup>

Je tedy na zvážení územního samosprávného celku, zda bližší podmínky bude do zveřejňovaného záměru uvádět, nebo nikoliv. Bližší podmínky v záměru totiž slovy A. Furka „*předem omezují okruh potenciálních zájemců*“.<sup>135</sup>

Vhodnou a pro územní samosprávný celek praktickou bližší podmínkou je podle mého názoru uvedení data, do kterého mohou zájemci své nabídky předkládat. Ačkoliv se územní samosprávný celek vytyčením konkrétního data může o některé nabídky připravit, může si tímto způsobem získat potřebný čas pro důsledné a precizní vyhodnocení předložených nabídek a pro příslušný orgán, kterému přísluší o majetkové dispozici rozhodovat, tak vytvořit komplexní podklady pro rozhodnutí. V situaci, kdy není předkládání nabídek omezeno, je možné podat nabídku prakticky až do okamžiku rozhodnutí příslušného orgánu. Takovou situaci ovšem z hlediska odpovědného přístupu k rozhodování nepovažuji za optimální.

Zvláštní kategorií bližších podmínek, které bývají do textu záměru zahrnuty, je uvedení jména osoby, se kterou má územní samosprávný celek úmysl majetkovou dispozici realizovat. A. Furek tyto záměry označuje jako tzv. adresné záměry.<sup>136</sup> Zákony k této variantě záměrů nic nestanovují, ale přípustnost těchto záměrů je dovozena Nejvyšším soudem, který v rozsudku ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007 konstatoval, že účel záměru je splněn „*i v případě, že je zveřejněn záměr obce prodat nemovitosti konkrétnímu zájemci, s jasnou a určitou identifikací nemovitostí a s výzvou občanům uplatnit v zákonné lhůtě připomínky k zamýšlenému převodu*“.

Je-li v záměru uvedeno jméno osoby, s níž má územní samosprávný celek v úmyslu danou smlouvu uzavřít, nelze dovozovat, že nabídky nemohou předložit ani jiní zájemci.

---

<sup>133</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 9. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4108/2008.

<sup>134</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010.

<sup>135</sup> FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

<sup>136</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 40.

Záměr, ač svoji povahou adresný, je svoji formou stále pouze nezávazným, informativním jednáním, jehož účelem je veřejnost informovat a vyzvat potenciální zájemce k podání nabídky. S ohledem na stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů<sup>137</sup> by v záměru mělo být uvedeno jméno osoby pouze tehdy, pokud s tím daná osoba souhlasí, v opačném případě je možné uvést maximálně iniciály jejího jména a příjmení.<sup>138</sup>

Ačkoliv je zveřejňování adresných záměrů možné, osobně jej nepovažuji v praxi za vhodné. Jednak v situaci, kdy dochází ke zveřejnění adresného záměru, může mylně vznikat dojem, že o majetkové dispozici je již prakticky rozhodnuto, jednak vzhledem k formulaci takového záměru může nastat situace, kdy je text záměru formulován takovým způsobem, že i v případě jiné výhodnější nabídky této nabídce vyhověno být nemůže. Podle mého názoru by se územní samosprávné celky měly adresným záměrům při nakládání s majetkem vyhýbat. Možná úskalí jasně převyšují přínosnost takového postupu.

K označení záměru jakožto písemnosti, kterou územní samosprávné celky vydávají v rámci své samostatné působnosti, lze závěrem dodat, že s ohledem na úpravu jak zákona o obcích<sup>139</sup>, tak zákona o krajích<sup>140</sup> se písemnost plnicí funkci záměru označuje v záhlaví názvem obce (kraje) s uvedením příslušného orgánu, který písemnost vyhotovil. Je-li v případě obce záměr vyhotoven odborem obecního (krajského) úřadu, uvádí se pod záhlaví i tato informace. Vhodné je záměr také opatřit razítkem obce (kraje) a uvést v něm usnesení, jímž byl záměr schválen. Záměr může obsahovat také jméno odpovědné osoby, která jej vyhotovila. Pokud ovšem záměr výše uvedené náležitosti neobsahuje, jeho neúčinnost z toho vyvozovat patrně nelze.<sup>141</sup>

---

<sup>137</sup> Stanovisko č. 11/2012 – Ke zveřejňování osobních údajů obcí – informováním o návrhu programu jednání zastupitelstva obce a o záměru disponovat majetkem obce. Dostupné z: <[https://www.uouu.cz/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=200144&id\\_dokumenty=9727](https://www.uouu.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=9727)>.

<sup>138</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 40-41.

<sup>139</sup> Srov. § 111 OZř.

<sup>140</sup> Srov. § 70 KZř.

<sup>141</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 34.

### 3.1.5. Místo a doba zveřejnění záměru

Zákon o obcích v ustanovení § 39 odst. 1 stanovuje obcím povinnost zveřejnit záměr na úřední desce obecního úřadu po dobu alespoň 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce. V případě krajů platí obdobné - zákon o krajích stanovuje v ustanovení § 18 povinnost zveřejnit záměr na úřední desce krajského úřadu před rozhodnutím v příslušném orgánu kraje po dobu alespoň 30 dnů. Vedle povinného zveřejňování záměru na úřední desce je v případě obcí výše uvedeným ustanovením navíc připuštěna možnost záměr zveřejnit i způsobem v místě obvyklém.

Zveřejnění záměru na úřední desce po minimálně nezbytnou dobu je pro realizaci zamýšlené právní dispozice nezbytné. Příslušný orgán územního samosprávného celku může o majetkové dispozici (uzavření smlouvy) platně rozhodnout až tehdy, kdy došlo k uplynutí stanovené doby pro vyvěšení na úřední desce.<sup>142</sup>

Povinnost územních samosprávných celků zřídit nepřetržitě veřejně přístupnou úřední desku, jejíž obsah se navíc zveřejňuje i způsobem, který umožňuje dálkový přístup, je stanovena ustanovením § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Územní samosprávné celky jakožto správní orgány zřizují pro své orgány jednu úřední desku. Obce úřední desku obecního úřadu, kraje úřední desku krajského úřadu.

Územní samosprávné celky mají povinnost vyvěsit záměr jednak na fyzicky existující úřední desce, jednak způsobem, který umožňuje dálkový přístup (na internetu na tzv. elektronické úřední desce).<sup>143</sup>

Územní samosprávné celky musí tuto povinnost plně respektovat, protože jak uvedl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012 „*tam, kde zákonná úprava zveřejněním nabídky (výzvy, záměru apod.) na úřední desce sleduje především transparentnost majetkové dispozice či ochranu veřejného majetku, je nutné mít zato, že nesplnění povinnosti plynoucí z § 26 odst. 1 správního řádu, tedy nezveřejnění nabídky (výzvy, záměru apod.) též způsobem umožňujícím dálkový přístup, má za následek neúčinnost zveřejnění a tudíž i rozpor následně uzavřené smlouvy se zákonem, jenž vyvolává její absolutní neplatnost (podle § 39 občanského zákoníku z roku 1964).*

---

<sup>142</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 36.

<sup>143</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 7, s. 242.

*Ačkoli se rozhodnutí soudu výslovně netýká § 39 odst. 1 zákona o obcích, je závěr soudu obecný a lze jej proto vztáhnout i ke zveřejnění záměru podle zákona o obcích“.*

Jak bylo zmíněno již výše, zákon o obcích výslovně uvádí, že obce mohou záměr zveřejnit i tzv. jiným způsobem v místě obvyklém. Svoji povahou se jedná o doplňkovou, nepovinnou formu zveřejnění, která vyvěšení na úřední desce nahradit nemůže.<sup>144</sup>

Účelem tohoto způsobu zveřejňování je zajištění, co možná nejrozsáhlejší informovanosti veřejnosti. Obecně vzato se jedná o zveřejňování informací prostřednictvím takových informačních zdrojů, které je možné považovat pro veřejnost za přístupnější. Typicky se jedná např. o nejrůznější reklamní a informační plochy, internetové zpravodajství, tisk, televizní vysílání, rozhlas apod.<sup>145</sup> V případě zákona o krajích tato možnost zveřejňování výslovně uvedena není, avšak s ohledem na potenciální přínosnost tohoto postupu je vhodné takovou praxi podle mého názoru jen doporučit.

Často diskutovanou otázkou, která se zveřejňováním záměru úzce souvisí, je určení, jak zákonem stanovenou dobu vyvěšení počítat, resp. jak určit její počátek a konec. V praxi se lze často setkat s dotazy, zda se do stanoveného počtu dní vyvěšení započítávají i dny, kdy došlo k vyvěšení záměru na úřední desku a sejmutí záměru z úřední desky. Může vyvstat pochybnost, zda záměr musí být vyvěšen datumově alespoň po dobu 15, resp. 30 dnů, nebo po dobu 17, resp. 32 dnů s tím, že den vyvěšení a sejmutí se pro splnění zákonem stanovené doby nepočítá.<sup>146</sup>

Odpověď na tuto otázku byla vyjasněna rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010, podle kterého zobecněně platí, „že k účinnému zveřejnění záměru dojde i tehdy, jestliže byl na úřední desce (včetně elektronické úřední desky) zpřístupněn po dobu patnácti dnů, včetně dne vyvěšení a sejmutí z úřední desky“.<sup>147</sup> Vzhledem k tomu, že doba pro vyvěšení záměru je zákony stanovena jako doba minimální, je v praxi vhodné se preventivně vyvarovat situacím, kdy je záměr zveřejňován jen po minimálně nezbytnou dobu.

---

<sup>144</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 33 Cdo 796/2013.

<sup>145</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 38-39.

<sup>146</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 236-237.

<sup>147</sup> FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 36.



S problematikou zveřejňování záměru na úřední desce souvisí i úprava zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů<sup>148</sup>, podle kterého je nutné záměr opatřit datem vyvěšení a datem sejmutí. Tato povinnost se sice nevztahuje na zveřejnění záměru na elektronické úřední desce, avšak vzhledem k již zmiňované skutečnosti, že územní samosprávné celky mají povinnost zveřejňovat záměr i na své elektronické úřední desce, přičemž pokud tak neučiní je záměr považován za neúčinný, je nutné, aby územní samosprávný celek byl schopen dálkové zveřejnění prokázat. Možným způsobem je např. výtisk příslušné webové stránky a prokázání spojitosti s obsahem fyzické úřední desky.<sup>149</sup>

### **3.1.6. Doba mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím příslušného orgánu**

Zákony o době, která může uplynout mezi sejmutím záměru z úřední desky a následným rozhodnutím příslušného orgánu územního samosprávného celku, nic nestanovují. V odborné literatuře je možné se setkat s názorem, podle kterého je nutné, aby rozhodnutí příslušného orgánu na zveřejnění záměru bezprostředně navazovalo. Podle tohoto názoru „záměr musí být v den rozhodnutí buď stále na úřední desce vyvěšen, nebo maximálně předchodí den sejmutí“.<sup>150</sup>

Je ale zřejmé a v mnoha případech i opodstatněné, že může docházet k situacím, kdy záměr je z úřední desky po uplynutí zákonem stanovené doby sejmut a k rozhodnutí o zamýšlené majetkové dispozici nedochází bezprostředně, ale až po uplynutí určitého časového úseku. Prodleva mezi sejmutím záměru a následným rozhodnutím může mít

---

<sup>148</sup> Ustanovení § 65 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů stanovuje:

*Má-li být dokument vyvěšen na úřední desce, činí se tak vyvěšením jeho stejnopisu opatřeného datem vyvěšení. Po sejmutí se vyvěšený stejnopis opatří datem sejmutí a zařadí do příslušného spisu jako doklad o vyvěšení dokumentu na úřední desce. Ustanovení věty první a druhé se nevztahuje na zveřejňování dokumentů na elektronické úřední desce.*

<sup>149</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 38.

<sup>150</sup> KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009, s. 150.

svůj praktický důvod především v možnosti prostudování nabídek a pečlivého připravení podkladů pro následné rozhodnutí příslušného orgánu.<sup>151</sup>

Podle mého názoru je možné se přiklonit k závěru, že rozhodnutí příslušného orgánu na sejmutí záměru z úřední desky bezprostředně navazovat nemusí, avšak je stále otázkou, jak dlouhou prodlevu je možné tolerovat jako přijatelnou.

Nejvyšší soud k této problematice v rozsudku ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011 poměrně obecně uvádí, že „není vyloučeno, aby mezi publikací záměru a rozhodnutím uplynula delší doba, avšak nesmí být s ohledem na konkrétní povahu zamýšlené dispozice nepřiměřeně dlouhá“. Dále je konstatováno, že „uplynuly-li však mezi zveřejněním záměru (jeho sejmutím z úřední desky) a projednáním tohoto záměru více než dva roky, jde o dobu obecně nepřijatelnou“.

A. Furek k těmto východiskům dále dodává, že při určování maximální možné doby je nutné klást důraz zejména na to, zda úmysl územního samosprávného celku provést majetkovou dispozici stále trvá, a jaké je „hledisko předmětu konkrétní zamýšlené dispozice (charakter nemovitosti, právní složitost, význam dispozice pro obec, optimalizace „výnosu“ pro obec apod.)“.<sup>152</sup> Za zobecněně přijatelnou dobu mezi sejmutím záměru a rozhodnutím považuje dobu maximálně 6 měsíců.<sup>153</sup>

Souhrnně je možné konstatovat, že maximálně přípustná doba mezi sejmutím záměru z úřední desky a následným rozhodnutím v příslušném orgánu je přípustná v řádech týdnů či maximálně několika měsíců. V situacích, kdy se jedná o zvláště významnou majetkovou dispozici nebo dochází k prokazatelným změnám v postoji územního samosprávného celku, by mělo být postupováno vždy obezřetně a s ohledem na hrozící porušení zákona by měl být záměr z preventivních důvodů před realizací majetkové dispozice opětovně přijat.

---

<sup>151</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 7, s. 243.

<sup>152</sup> FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 36-37.

<sup>153</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 37.

### 3.1.7. Následky nezveřejnění záměru

Jak bylo uvedeno již v předcházejících kapitolách, předpokladem pro řádné provedení majetkové dispozice s nemovitým komunálním majetkem je zveřejnění záměru. Důležitost této povinnosti dokládá skutečnost, že jak zákon o obcích, tak zákon o krajích výslovně stanovuje, že právní jednání je bez zveřejnění záměru neplatné.<sup>154</sup>

Při posuzování neplatnosti právního jednání může vyvstat otázka, zda se jedná o neplatnost relativní, nebo absolutní. „*Základním pojmovým znakem pro absolutní neplatnost je, že soud k ní musí přihlížet i bez návrhu, tedy z úřední povinnosti.*“<sup>155</sup> Jelikož k neplatnému právnímu jednání způsobenému nezveřejněním záměru mají podle výše zmíněných zákonů soudy přihlížet i bez návrhu, jedná se o neplatnost absolutní.<sup>156</sup>

Následek neplatnosti následně realizovaného právního jednání (typicky smlouvy) se vztahuje jak na situace, kdy ke zveřejnění záměru vůbec nedošlo, tak na situace, kdy záměr sice zveřejněn byl, ale na kratší dobu než je zákony požadováno. Právní jednání (smlouva) bude neplatné také tehdy, pokud by záměr nebyl dostatečně určitý a srozumitelný nebo by došlo k jinému právnímu jednání, než bylo ve zveřejněném záměru předpokládáno.<sup>157</sup>

### 3.2. Předložení a výběr nabídek doručených ke zveřejněnému záměru

Po zveřejnění záměru je dalším stádiem postupu při nakládání s nemovitým majetkem územních samosprávných celků vyhodnocení nabídek, které byly ke zveřejněnému záměru doručeny. Zákon o obcích a stejně tak zákon o krajích výslovně postup, jakým by mělo docházet k vyhodnocování nabídek, které byly doručeny ke zveřejněnému záměru, neupravuje.<sup>158</sup>

---

<sup>154</sup> Srov. § 39 odst. 1 OZř a § 18 odst. 1 KZř.

<sup>155</sup> ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Podstatná změna § 41 zákona o obcích účinná od 1. 1. 2014. *Moderní obec.* 2014, roč. 20, č. 2, s. 33.

<sup>156</sup> Srov. § 41 odst. 3 OZř a § 23 odst. 3.

<sup>157</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích.* Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 39.

<sup>158</sup> Srov. FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec.* 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

Zveřejnění záměru neznamena, že zamýšlená majetkoprávní dispozice musí být realizována. Územní samosprávné celky mohou s ohledem na doručené nabídky zvážit, zda některou z doručených nabídek akceptují, nebo zda od zamýšlené majetkové dispozice upustí.

Pro rozhodnutí příslušného orgánu územního samosprávného celku jsou relevantní pouze takové nabídky, které splňují podmínky stanovené ve zveřejněném záměru. Platně uzavřít smlouvu je tedy možné jen v takovém případě, dojde-li k akceptaci nabídky, která je v souladu se záměrem. Není nezbytně nutné, aby příslušnému orgánu byly předkládány nabídky, které podmínkám uvedených v záměru nevyhovují, avšak s ohledem na skutečnost, že územní samosprávné celky mají povinnost nakládat s komunálním majetkem s péčí řádného hospodáře<sup>159</sup>, by i zjevně výhodné záměru nevyhovující nabídky měly být brány v potaz a příslušný orgán by s nimi měl být seznámen. Ačkoliv z důvodu rozporu se záměrem není možné takovou nabídku akceptovat, je taková nabídka alespoň podnětem ke zvážení, zda s ohledem na tuto nabídku by nemělo dojít ke zveřejnění nového záměru a opakování celého procesu. *„Nejednalo by se přitom o diskriminaci ostatních uchazečů, kteří by samozřejmě mohli na novou situaci reagovat a své nabídky přiměřeně přizpůsobit.“*<sup>160</sup>

K výše uvedenému je nutné doplnit, že při výběru vhodné nabídky jsou územní samosprávné celky povinny vycházet ze zákonem stanovených povinností, které se k hospodaření územních samosprávných celků vztahují. Jedna se zejména o povinnost nakládat s majetkem účelně a hospodárně a povinnosti vztahující se k ceně obvyklé apod.

### **3.3. Rozhodnutí o majetkové dispozici**

Po předložení nabídek doručených na zveřejněný záměr následuje rozhodnutí příslušného orgánu územního samosprávného celku o majetkové dispozici.

Uzavření smlouvy, případně realizaci jiného majetkoprávního jednání územního samosprávného celku, musí předcházet souhlas příslušného orgánu. Schvalující usnesení

---

<sup>159</sup> Srov. § 38 odst. 1 OZř a § 17 odst. 1 KZř.

<sup>160</sup> FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

příslušného orgánu územního samosprávného celku lze vnímat jako materiálně právní podmínku jednání územního samosprávného celku.<sup>161</sup>

Pokud ke schválení právního jednání (typicky smlouvy) příslušným orgánem územního samosprávného celku nedojde, je právní jednání neplatné.<sup>162</sup> Vzhledem k tomu, že zákony stanovují, že k neplatnosti právního jednání z důvodů neschválení příslušným orgánem územního samosprávného celku soud přihlédne i bez návrhu, jedná se o neplatnost absolutní.<sup>163</sup>

Důležité je rozhodně zmínit, že rozhodnutí o majetkové dispozici nelze zaměňovat s uzavřením smlouvy. Rozhodnutí příslušného orgánu územního samosprávného celku o majetkové dispozici je nutné považovat pouze za interní vytvoření vůle, které z právního hlediska územní samosprávný celek nezavazuje. Není proto možné uzavření smlouvy v této fázi nakládání s komunálním majetkem právně vynucovat. Znamená to, že dokud nedojde k uzavření smlouvy, je možné usnesení o schválení majetkové dispozice změnit nebo zrušit.<sup>164</sup>

S možnou změnou nebo zrušením usnesení, na základě kterého má dojít k uzavření smlouvy, ale souvisí potenciální omezení v podobě předmluvní odpovědnosti. Předmluvní odpovědnost byla v dřívějších dobách dovozována judikaturou<sup>165</sup>, ovšem od 1. 1. 2014 je výslovně upravena občanským zákoníkem<sup>166</sup>.

Pokud příslušný orgán územního samosprávného celku usnesení, kterým majetkovou dispozici schválil, následně zruší nebo změní, je otázkou, zda nelze takové jednání v souvislosti s právní úpravou předmluvní odpovědnosti považovat za nepoctivé jednání.<sup>167</sup> Podle ustanovení § 1729 odst. 2 občanského zákoníku totiž *strana, která jedná nepoctivě, nahradí druhé straně škodu, nanejvýš však v tom rozsahu, který odpovídá ztrátě z neuzavřené smlouvy v obdobných případech.*

Pokud příslušný orgán územního samosprávného celku majetkovou dispozici jednou schválí, ale následně se bez objektivního důvodu rozhodne dosud nevykonané usnesení

---

<sup>161</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 10. 2012, sp. zn. 28 Cdo 4219/2011.

<sup>162</sup> Srov. § 41 odst. 2 OZř a § 23 odst. 2 KZř.

<sup>163</sup> Srov. ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Podstatná změna § 41 zákona o obcích účinná od 1. 1. 2014. *Moderní obec*. 2014, roč. 20, č. 2, s. 33.

<sup>164</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 43-44.

<sup>165</sup> Srov. např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2013, sp. zn. 25 Cdo 2863/2012.

<sup>166</sup> Srov. § 1728 a § 1729 OZ.

<sup>167</sup> Srov. ROTHANZL, Lukáš. Změny ve smluvních vztazích podle nového občanského zákoníku. *Obec a finance*. 2013, roč. 18, č. 5, s. 56-57.

zrušit nebo změnit, domnívám se, že takové jednání je možné za příklad předsmluvní odpovědnosti považovat.

Naopak situace, kdy se jeví pravděpodobné, že smlouva bude příslušným orgánem územního samosprávného celku odsouhlasena, avšak k tomuto souhlasu nakonec nedojde, příkladem předsmluvní odpovědnosti podle mého názoru být nemůže. Jak bylo již uvedeno výše, souhlas příslušného orgánu je pro uzavření smlouvy nutností, bez něj by se jednalo o absolutně neplatné jednání. Navíc není možné předjímat, jakým způsobem příslušný orgán nakonec rozhodne.

Nutno dodat, že dosud neexistuje judikatura, která by se ve vztahu k územním samosprávným celkům a jejich rozhodování tímto problémem zabývala.

### **3.3.1. Náležitosti rozhodnutí o uzavření smlouvy**

Jak zákon o obcích, tak zákon o krajích konkrétní náležitosti rozhodnutí, na základě kterého má dojít k majetkové dispozici, neupravuje. Z právní úpravy nevyplývá, zda musí být schvalován celý text smlouvy, nebo zda je postačující schválení pouze podstatných náležitostí smlouvy.

Nejvyšší soud se však k této problematice vyjádřil ve smyslu, že je dostačující, pokud příslušný orgán územního samosprávného celku vytvoří vůli alespoň v zásadních bodech.<sup>168</sup>

Otázkou může být určení, kterému z orgánů územního samosprávného celku v takovém případě přísluší o ostatních náležitostech smlouvy rozhodnout. Vzhledem k systematickému rozdělení pravomocí mezi zastupitelstvo a radu se jako logické jeví, že pravomoc rozhodnout o dalších (nepodstatných) náležitostech smlouvy spadá do tzv. zbytkové pravomoci rady<sup>169</sup>. Ústavní soud připustil i možnost, že ostatní náležitosti smlouvy mohou být určeny osobou (typicky starosta, hejtman), která za územní

---

<sup>168</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu v ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004.

<sup>169</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř a § 59 odst. 3 KZř.

samosprávný celek smlouvu uzavírá.<sup>170</sup> Starosta (hejtman) podle tohoto pohledu tedy může jednat v intencích již projevené vůle a ostatní náležitosti smlouvy dotvořit.<sup>171</sup>

V praxi může mnohdy vyvstat otázka, co vše je možné považovat za podstatnou náležitost smlouvy. Dochází-li např. k prodeji nemovitosti, je nezbytné určit druhou smluvní stranu, předmět prodeje a kupní cenu. Bez těchto náležitostí by se jednalo o neurčité rozhodnutí, na které by bylo nahlíženo stejně, jako by o dispozici nebylo vůbec rozhodnuto. Naproti tomu Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2009, sp. zn. 23 Cdo 3826/2007 uvedl, že „*sjednání smluvní pokuty ve smlouvě o dílo starostou bez souhlasu zastupitelstva obce, které si vyhradilo schválení této smlouvy včetně jejích změn, je neplatným právním úkonem*“. Orgány územních samosprávných celků musí tedy za předpokladu, že neschvalují celý text smlouvy, vždy odpovědně zvážit, co vše je nutné považovat za podstatnou část smlouvy.<sup>172</sup>

Podle mého názoru určení, která náležitost smlouvy je podstatná a která nikoliv, může v praxi i vzhledem ke stručné zákonné úpravě způsobovat problém. Ačkoli je připuštěna možnost, že příslušný orgán celý text smlouvy schvalovat nemusí, tak z hlediska právní jistoty je přinejmenším vhodné, aby tak činil v každém případě. Pokud mají být ostatní náležitosti smluv schvalovány jiným orgánem, mělo by se tak podle mého názoru dít spíše výjimečně a mělo by se jednat pouze o takové náležitosti, které mají bezesporu formální charakter (např. způsob uhrazení kupní ceny).

### **3.3.2. Příslušný orgán k rozhodnutí o majetkové dispozici**

Jak zákon o obcích, tak zákon o krajích rozděluje v rámci samostatné působnosti pravomoci mezi jednotlivé orgány územního samosprávného celku, přičemž oba zákony rozlišují mezi pravomocemi vyhrazenými a mezi pravomocemi, které výslovně žádnému z orgánů vyhrazeny nejsou. Vyhrazené pravomoci, jsou takové pravomoci, které nesmí být delegovány na jiné orgány. Znamená to, že vyhrazené pravomoci např. zastupitelstva, může vykonávat pouze zastupitelstvo apod. Naproti tomu pravomoci, které výslovně

---

<sup>170</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04.

<sup>171</sup> Srov. FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

<sup>172</sup> Srov. FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

nejdou vyhrazeny žádnému z orgánů, mohou být na jiný orgán delegovány, případně si je zastupitelstvo jakožto nejvyšší orgán územního samosprávného celku může vyhradit.<sup>173</sup>

Cílem následujících podkapitol je podrobněji se seznámit s takovými pravomocemi orgánů územních samosprávných celků, které s rozhodováním o majetkových dispozicích souvisí. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o majetkové dispozici musí být bezpodmínečně učiněno příslušným orgánem územního samosprávného celku, protože jinak je následné právní jednání absolutně neplatné<sup>174</sup>, je orientace v jednotlivých pravomocích stěžejním předpokladem pro realizaci majetkové dispozice v souladu se zákonem.

### **3.3.2.1. Zastupitelstvo územního samosprávného celku**

Zastupitelstvo je vrcholným orgánem územního samosprávného celku, kterému přísluší pravomoc rozhodovat o nejvýznamnějších jednáních v oblasti samostatné působnosti. Toto výsadní postavení zastupitelstva je vyjádřeno především ustanoveními § 84 a § 85 zákona o obcích a ustanoveními § 35 až § 37 zákona o krajích. Zejména v ustanovení § 85 zákona o obcích a v ustanovení § 36 zákona o krajích jsou uvedeny pravomoci k rozhodování o zvláště významných majetkoprávních jednáních.

Zastupitelstvu obce je dle ustanovení § 85 zákona o obcích vyhrazeno rozhodování o těchto právních jednáních:

- a) nabytí a převod nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce,*
- b) poskytování věcných darů v hodnotě nad 20 000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 20 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce,*
- c) poskytování dotací a návratných finančních výpomocí nad 50 000 Kč v jednotlivém případě fyzickým nebo právnickým osobám a uzavření veřejnoprávních smluv o jejich poskytnutí,*
- d) uzavření smlouvy o společnosti a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o společnosti, jejíž je obec společníkem,*
- e) peněžité i nepeněžité vklady do právnických osob,*
- f) vzdání se práva a prominutí dluhu vyšší než 20 000 Kč,*

---

<sup>173</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 473, 535.

<sup>174</sup> Srov. § 41 odst. 2 a 3 OZř a § 23 odst. 2 a 3 KZř.



- g) zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 20 000 Kč,*
- h) dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců,*
- i) postoupení pohledávky vyšší než 20 000 Kč,*
- j) uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo zápůjčky, o převzetí dluhu, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o společnosti,*
- k) zastavení nemovitých věcí,*
- l) vydání komunálních dluhopisů.*

Zastupitelstvu kraje je dle ustanovení § 36 odst. 1 zákona o krajích vyhrazeno rozhodování o těchto právních jednáních kraje:

- a) nabytí a převod nemovitých věcí,*
- b) poskytování věcných a peněžitých darů podle zvláštního zákona v hodnotě nad 100 000 Kč jedné fyzické nebo právnické osobě v kalendářním roce,*
- c) poskytování dotací a návratných finančních výpomocí nad 200 000 Kč v jednotlivém případě fyzickým nebo právnickým osobám v kalendářním roce a uzavření veřejnoprávních smluv o jejich poskytnutí, nejedná-li se o účelové dotace z prostředků státního rozpočtu,*
- d) poskytování dotací obcím z rozpočtu kraje a kontrola jejich využití,*
- e) vzdání se práva a prominutí dluhu vyšší než 200 000 Kč,*
- f) zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 200 000 Kč,*
- g) dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců,*
- h) postoupení pohledávky vyšší než 200 000 Kč,*
- i) uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru, zápůjčky, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a ke smlouvě o společnosti,*
- j) zastavení nemovitostí,*
- k) vydání komunálních dluhopisů,*
- l) stanovení majetkové účasti na podnikání jiných právnických osob,*
- m) peněžité a nepeněžité vklady do právnických osob.*

Tyto výčty pravomocí jsou svoji povahou pravomoci vyhrazené, což znamená, že podle zákonů není přípustné, aby byly delegovány na jiný orgán územního samosprávného celku. Zastupitelstvo územního samosprávného celku si dále může

vyhradit i další pravomoci v samostatné působnosti, s výjimkou pravomocí, které jsou vyhrazeny radě územního samosprávného celku.<sup>175</sup>

V souvislosti se zákonným zákazem zastupitelstva vyhradit si jakoukoliv pravomoc v rámci samostatné působnosti se lze setkat s rozdílnými odbornými názory. Předně lze uvést názor J. Vedrala<sup>176</sup> nebo J. Břeně<sup>177</sup>, který vychází z ústavního postavení zastupitelstva, které je podle článku 101 odst. 1 a 2 Ústavy orgánem, který územní samosprávné celky samostatně spravuje. Dále podle článku 104 odst. 2 Ústavy platí, že zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu kraje. Z těchto ustanovení je vyvozováno, „že *nemůže existovat žádná záležitost v samostatné působnosti obce, o níž by nemohlo rozhodnout zastupitelstvo obce, které jako jediné z orgánů obce volí přímo občané obce*“.<sup>178</sup> Stejný závěr je možné dovodit i v případě kraje a jeho zastupitelstva.

Dále je nutné zmínit čl. 3 Evropské charty místní samosprávy, která je jakožto mezinárodní smlouva v souladu s čl. 10 Ústavy součástí právního řádu a má před zákonem aplikační přednost. V souladu s tímto ustanovením „*znamená místní samospráva právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných, přičemž toto právo vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné*“.<sup>179</sup> V České republice je tímto voleným orgánem zastupitelstvo, výkonným orgánem je rada územního samosprávného celku<sup>180</sup>.

Na základě znění Evropské charty místní samosprávy je také zřejmé, že by nemělo být možné, aby v samostatné působnosti územního samosprávného celku existovaly záležitosti, o kterých zastupitelstvo rozhodnout nemůže.

---

<sup>175</sup> Srov. § 84 odst. 4 OZř a § 37 KZř.

<sup>176</sup> Srov. VEDRAL, Josef. Rozdělení (samostatné a přenesené) působnosti mezi orgány obce a jejich vzájemné vztahy. *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*.

<sup>177</sup> Srov. BŘEŇ, Jan. Zastupitelstvo a rozhodování o věcech vyhrazených radě. *Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 7, s. 41.

<sup>178</sup> BŘEŇ, Jan. Zastupitelstvo a rozhodování o věcech vyhrazených radě. *Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 7, s. 41.

<sup>179</sup> VEDRAL, Josef. Rozdělení (samostatné a přenesené) působnosti mezi orgány obce a jejich vzájemné vztahy. *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*.

<sup>180</sup> Srov. § 99 odst. 1 OZř a § 57 odst. 1 KZř.

Na základě výše uvedeného je tedy v souladu s Ústavou, pokud zastupitelstvo jakožto dle Ústavy nejvyšší orgán územního samosprávného celku v rámci samostatné působnosti rozhodne o jakékoli záležitosti. Naopak není možné, aby na základě běžného zákona bylo radě, jakožto výkonnému orgánu územního samosprávného celku, přiznáno na zastupitelstvu nezávislé postavení ve smyslu přiznání takového výhradního rozhodování, které si zastupitelstvo nemůže na sebe vztáhnout.

Naproti tomu je možné uvést názor A. Furka, který v souladu se zněním zákona o obcích možnost vyhrazení jakékoliv pravomoci zastupitelstvem obce nepřipouští.<sup>181</sup> Obdobný názor uvádí např. i M. Kopecký, podle kterého je nutné respektovat princip platnosti zákona, a tudíž není možné, aby zastupitelstvo rozhodovalo ve věcech, které jsou zákonem výslovně vyhrazeny radě. Za předpokladu, že je garantován „*princip odpovědnosti rady za její činnost zastupitelstvu*“, nepovažuje takový stav za protiústavní.<sup>182</sup>

Touto problematikou se zabýval i Ústavní soud, jenž ve svém nálezu ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09 zkonstatoval, že „*zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti obce, nemůže si vyhradit pravomoci vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2 (srov. ust. § 84 odst. 4 zákona o obcích), což je reflexe principu dělby moci na úrovni obce*“.

Domnívám se, že ačkoli zastupitelstvo ze svých členů členy rady volí, což znamená, že ze své činnosti je rada zastupitelstvu odpovědná, přičemž zastupitelstvo může členy rady kdykoliv, a to i bez udání důvodu odvolat, je pro územní samosprávné celky a jejich fungování příznivější ústavně konformní výklad, který zastupitelstvo staví do role vrcholného orgánu územního samosprávného celku, který má právo rozhodnout o jakékoli záležitosti spadající do samostatné působnosti územního samosprávného celku. Osobně se přikláním k názoru, že zastupitelstvo by mělo mít právo rozhodnout i o záležitosti, která spadá do vyhrazených pravomocí rady. K této tématice je závěrem nutné zkonstatovat, že dosud není známa žádná judikatura, která by se případnou neplatností právního jednání z důvodu vyhrazení si vyhrazené pravomoci rady zastupitelstvem zabývala.

---

<sup>181</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 45-46.

<sup>182</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 226.

Zastupitelstvo může svoji vůli vytvářet pouze na řádně svolaných veřejnosti přístupných zasedáních, o jejichž místě a době trvání a navrženém programu bylo v dostatečném předstihu informováno na úřední desce obecního (krajského) úřadu.<sup>183</sup> K platnému usnesení zastupitelstva, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. V případě obcí je navíc připuštěno, že kvorum může být na základě zvláštního právního předpisu stanoveno odlišně.<sup>184</sup>

V případě určování nadpoloviční většiny nutné pro usnášeníschopnost zastupitelstva přitom může vznikat problém, jak se nadpoloviční většina počítá v případech, kdy nejsou všechny mandáty v zastupitelstvu obsazeny (např. z důvodu zániku mandátu člena zastupitelstva a absence náhradníků). Je otázkou, zda se nadpoloviční většina počítá ze skutečného počtu členů zastupitelstva obce k okamžiku přijetí usnesení, nebo z původního počtu všech členů zastupitelstva obce (tzn., že se počítají i uprázdněné mandáty).

Osobně se přikláním k názoru, podle kterého se usnášeníschopnost zastupitelstva určuje ze skutečného počtu členů zastupitelstva. Tento názor vychází především ze skutečnosti, že i v případě, kdy dojde k poklesu počtu členů zastupitelstva o více než polovinu (v případě obce též pod 5)<sup>185</sup>, je umožněno i takto oslabenému zastupitelstvu ve vybraných záležitostech nadále rozhodovat.<sup>186</sup>

Přijatá usnesení zastupitelstva jsou vedle údaje o počtu přítomných členů zastupitelstva, schváleného programu jednání, průběhu a výsledku hlasování obligatorní součástí zápisu ze zasedání zastupitelstva.<sup>187</sup>

### **3.3.2.2. Rada územního samosprávného celku**

Rada územního samosprávného celku je v oblasti samostatné působnosti výkonným orgánem, který je ze své funkce odpovědný zastupitelstvu. Jedná se o kolektivní orgán, který je tvořen starostou (hejtmanem), místostarostou či místostarosty (náměstkem či náměstkou hejtmána) a dalšími členy rady. Odpovědnost rady vůči zastupitelstvu se odvíjí

---

<sup>183</sup> Srov. § 93 OZř a § 42 KZř.

<sup>184</sup> Srov. § 87 OZř a § 40 odst. 2 KZř.

<sup>185</sup> Srov. § 90 OZř a § 45 odst. 1 KZř.

<sup>186</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 473, 485-486.

<sup>187</sup> Srov. § 95 OZř a § 43 KZř.

od skutečnosti, že zastupitelstvo členy rady z řad členů zastupitelstva podle svého uvážení volí a případně i odvolává, a to i bez udání důvodu.<sup>188</sup>

Jak zákon o obcích, tak zákon o krajích určité pravomoci radě výslovně vyhrazuje. Zákon o obcích tyto pravomoci uvádí v ustanovení § 102 odst. 2, zákon o krajích v ustanovení § 59 odst. 1 a 2. V ustanovení § 59 odst. 2 zákona o krajích jsou na rozdíl od zákona o obcích výslovně zmíněny pravomoci rady kraje související s nakládáním s majetkem. Obdobné pravomoci naopak v případě obcí spadají do tzv. zbytkových pravomocí rady obce, které mohou být zastupitelstvem obce vyhrazeny.<sup>189</sup>

Podle ustanovení § 59 odst. 2 zákona o krajích rozhoduje rada kraje o těchto právních jednáních kraje:

*a) o poskytování dotací a návratných finančních výpomocí do 200 000 Kč v jednotlivém případě fyzickým nebo právnickým osobám v kalendářním roce a uzavření veřejnoprávních smluv o jejich poskytnutí, nejedná-li se o účelové dotace z prostředků státního rozpočtu,*

*b) o vzdání se práva a prominutí dluhu nepřevyšující 200 000 Kč,*

*c) o zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě nepřevyšující 200 000 Kč,*

*d) o uzavírání dohod o splátkách s lhůtou splatnosti nepřevyšující 18 měsíců,*

*e) o nabytí a převodu movitých věcí na kraj včetně peněz,*

*f) o poskytování věcných a finančních darů do 100 000 Kč v jednotlivých případech.*

Z ostatních vyhrazených pravomocí rady územního samosprávného celku, které mají souvislost s nakládáním s majetkem územního samosprávného celku, je možné zmínit především pravomoc schvalovat nájemní smlouvy a smlouvy o výpůjčce.<sup>190</sup> Tyto pravomoci mohou být na rozdíl od ostatních radě vyhrazených pravomocí svěřeny příslušnému odboru obecního (krajského) úřadu nebo starostovi (hejtmanovi). V případě obcí je též možné tuto pravomoc delegovat na příspěvkovou organizaci.<sup>191</sup>

Další kategorií pravomocí, které jsou radě územního samosprávného celku svěřeny k rozhodování (nikoliv vyhrazeny), jsou tzv. zbytkové pravomoci.<sup>192</sup> Zbytkové pravomoci, jsou takové pravomoci v samostatné působnosti územního samosprávného celku, které nejsou výslovně vyhrazeny žádnému z orgánů. Znamená to, že je možné, aby

<sup>188</sup> Srov. § 84 odst. 2 písm. m) OZř a § 35 odst. 2 písm. n) KZř.

<sup>189</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř.

<sup>190</sup> Srov. § 102 odst. 2 písm. m) OZř a § 59 odst. 1 písm. l) KZř.

<sup>191</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř a § 59 odst. 4 KZř.

<sup>192</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř a § 59 odst. 3 KZř.

tyto pravomoci byly delegovány na jiný orgán územního samosprávného celku. Rada tyto pravomoci vykonává za předpokladu, že si je zastupitelstvo nevyhradilo.

Zastupitelstvo si může zbytkovou pravomoc vyhradit buď pouze v rámci konkrétního rozhodnutí, a to tak, že o dané věci, k jejímuž schválení je této pravomoci třeba, rozhodne, nebo tak, že si danou pravomoc výslovně vyhradí pro předem neurčený počet případů. V prvním případě se vyhrazení vztahuje pouze ke konkrétnímu právnímu jednání, v druhém případě na všechna rozhodování tohoto typu, a to dokud zastupitelstvo toto vyhrazení svým usnesením nezruší.<sup>193</sup>

Dojde-li k vyhrazení pravomoci, je třeba pamatovat i na skutečnost, že vyhrazení se vztahuje i na případné změny či dodatky takto schválených právních jednání. Případné změny či dodatky takto uzavřené smlouvy musí tedy schvalovat orgán, který rozhodoval o uzavření původní smlouvy.<sup>194</sup>

Rada stejně jako zastupitelstvo územního samosprávného celku vyjadřuje svoji vůli prostřednictvím usnesení, k němuž je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Usnesení rada přijímá na neveřejných schůzích, ze kterých se stejně jako v případě zastupitelstva pořizuje zápis, jenž obsahuje informace o počtu přítomných členů rady, schváleném pořadu schůze, průběhu a výsledku hlasování a přijatých usneseních.<sup>195</sup>

### 3.3.2.3. Starosta (hejtman)

Starosta (hejtman) je orgán obce (kraje), který ze zákona zastupuje obec (kraj) navenek.<sup>196</sup> Starosta je zastupován místostarostou (místostarosty), hejtman náměstkem (náměstky) hejtmana.<sup>197</sup> Starosta (hejtman) je volen zastupitelstvem z řad jeho členů, a tudíž je zastupitelstvu ze své funkce odpovědný.<sup>198</sup>

V obcích, kde je volena rada obce, starostovi o majetkových dispozicích rozhodovat až na výjimky nepřísluší. Přípustné je, aby starostovi byla svěřena pravomoc rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce. Taktéž je možné starostovi svěřit další

---

<sup>193</sup> Srov. FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

<sup>194</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2009, sp. zn. 23 Cdo 3826/2007.

<sup>195</sup> Srov. § 99 OZř a § 58 KZř.

<sup>196</sup> Srov. § 103 odst. 1 OZř a § 61 odst. 1 KZř.

<sup>197</sup> Srov. § 104 OZř a § 64 KZř.

<sup>198</sup> Srov. § 84 odst. 2 písm. m) OZř a § 35 odst. 2 písm. n).

pravomoci, které spadají do zbytkových pravomocí, a zastupitelstvo obce si je nevyhradilo. Přenos těchto pravomocí na starostu závisí na potřebách a uvážení rady či zastupitelstva obce.<sup>199</sup>

Naopak v obcích, kde má zastupitelstvo obce méně než 15 členů, se rada obce nevolí a starosta až na stanovené výjimky vykonává pravomoc rady.<sup>200</sup> Znamená to tedy, že starostovi automaticky přísluší jak rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce, tak i rozhodování, jež patří mezi zbytkové pravomoci. Jak v případě zbytkových pravomocí, tak v případě pravomocí, které jsou vyhrazeny radě, ale v obcích bez rady obce je vykonává starosta, je možné vyhrazení těchto pravomocí zastupitelstvem obce.<sup>201</sup>

Souhlasím s názorem A. Furka, že v obcích, kde se rada obce nevolí, se starosta radou obce nestává, pouze mu jsou svěřeny některé její úkoly. Zastupitelstvo není tedy v takovém případě ve vyhrazování pravomocí, na rozdíl od obcí, kde se rada obce volí, nijak zákonem omezeno.<sup>202</sup>

V případě krajů je obdobně jako v případě obcí hejtmanovi možné svěřit rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce. Taktéž je možné hejtmana pověřit pravomocí rozhodovat o záležitostech, jež spadají do zbytkových pravomocí.<sup>203</sup>

K rozhodování starosty a hejtmana lze dále dodat, že v praxi „rozhodnutí nejsou uskutečněna zvláštním opatřením, ale jsou implicitně obsažena v projevu vůle jménem obce (kraje), tedy již v aktu uzavření smlouvy“.<sup>204</sup> Jinými slovy rozhodnutí o uzavření smlouvy a její samotné uzavření splývá v jeden okamžik.

#### **3.3.2.4. Obecní úřad (krajský úřad)**

Pro komplexní přehled orgánů územních samosprávných celků, které mohou rozhodovat o majetkových dispozicích, je nezbytné zmínit i obecní (krajský) úřad.

---

<sup>199</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř.

<sup>200</sup> Srov. § 99 a § 102 odst. 4 OZř.

<sup>201</sup> Srov. § 84 odst. 4 OZř.

<sup>202</sup> Srov. FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

<sup>203</sup> Srov. § 59 odst. 4 KZř.

<sup>204</sup> FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

Obecně platí, že úřad územního samosprávného celku je orgánem úředního typu, který realizuje plnění úkolů územního samosprávného celku jak v samostatné, tak přenesené působnosti, a to především z hlediska organizačního, technického a administrativního.<sup>205</sup>

Obecnímu (krajskému) úřadu pravomoc rozhodovat o majetkových dispozicích zákony přímo svěřena není, je ale přípustné, aby obecní (krajský) úřad byl pověřen rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce. V případě obcí je možné obecnímu úřadu svěřit i pravomoci, které spadají mezi zbytkové pravomoci a zastupitelstvo obce si je nevyhradilo.<sup>206</sup> V případě krajů je možné krajskému úřadu možné svěřit i rozhodování o nabytí a převodu movitých věcí na kraj včetně peněz.<sup>207</sup>

Svěření určitých rozhodovacích pravomocí obecnímu (krajskému) úřadu považují za praktické především v případech např. pořízování drobných věcí či vybavení, které jsou k činnostem vykonávaných obecním (krajským) úřadem potřebné.

### 3.4. Realizace právního jednání

Poté, co je majetkoprávní jednání schváleno příslušným orgánem územního samosprávného celku, následuje poslední fáze procesu nakládání s komunálním majetkem, a sice projevení vůle za územní samosprávný celek navenek.

Obec je navenek ze zákona zastupována starostou, kraj hejtmanem<sup>208</sup>. Znamená to, že právě starosta a hejtman jsou ze zákona oprávněni obec či kraj právně zavazovat.

Starostu ani hejtmana nelze podle převažujících právních názorů považovat za statutární orgán.<sup>209</sup> K tomuto názoru se kloní i Nejvyšší soud, když v rozsudku ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007 uvádí, že „starosta obce přitom nemá povahu statutárního orgánu, jakkoliv obec navenek zastupuje a na podkladě předchozího rozhodnutí orgánu obce vyjadřuje vůli obce navenek. Na druhé straně starosta obce podle

---

<sup>205</sup> Srov. VAVROCHOVÁ, Simona; KUŠ, Petr. *Územní samosprávné celky*. 2. aktualiz. vyd. Praha : Institut pro veřejnou správu, 2012, s 76.

<sup>206</sup> Srov. § 102 odst. 3 a § 59 odst. 4 KZř.

<sup>207</sup> Srov. § 59 odst. 4 KZř.

<sup>208</sup> Srov. § 103 odst. 1 OZř a § 61 odst. 1 KZř.

<sup>209</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s 238.



*dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze a mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat“.*

Starostu může při jednání za obec navenek zastoupit místostarosta, hejtmana náměstek hejtmana. U místostarosty, resp. náměstka hejtmana, zákon předpokládá, že zastupuje starostu (hejtmana) v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy nevykonává funkci.<sup>210</sup> Podle A. Furka může místostarosta (eventuálně i náměstek hejtmana) uzavřít smlouvu za územní samosprávný celek i tehdy, pokud starostu (hejtmana) z výše uvedených důvodů nezastupuje, avšak orgán příslušný k rozhodnutí o uzavření smlouvy jej tím výslovně pověřil nebo taková možnost vyplývá z vnitřních předpisů územního samosprávného celku.<sup>211</sup>

S ohledem na ustanovení § 166 občanského zákoníku, které pojednává o zastupování právnické osoby jejími zaměstnanci, je možné, pokud tak je vnitřními předpisy územního samosprávného celku stanoveno (např. organizačním řádem obecního úřadu<sup>212</sup>), aby uzavřením právního jednání za územní samosprávný celek byl pověřen i určený zaměstnanec obce (kraje).<sup>213</sup>

Územní samosprávný celek se také může, jako jakákoliv jiná právnická osoba, nechat zastoupit v rámci soukromoprávního jednání jinou osobou na základě dohody o plné moci.<sup>214</sup> Je tedy přípustné, aby územní samosprávný celek při majetkoprávních jednáních v rovném postavení s ostatními subjekty jednal prostřednictvím třetí osoby.

V situacích, kdy má být územní samosprávný celek při svém jednání zastoupen, je třeba rozlišovat mezi případy, kdy zmocněnec má přímo o uzavření smlouvy rozhodnout, nebo má pouze za územní samosprávný celek projevit vůli navenek (smlouvu uzavřít). V prvním případě zmocněnec přímo vůli vytváří, v druhém ji za územní samosprávný celek pouze projevuje.<sup>215</sup> Zmocnění třetí osoby musí být vždy učiněno tím orgánem územního samosprávného celku, který je sám oprávněn o určitém právním jednání sám rozhodnout. V opačném případě je právní jednání absolutně neplatné.<sup>216</sup>

---

<sup>210</sup> Srov. § 104 OZř a § 64 KZř.

<sup>211</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 54.

<sup>212</sup> Srov. § 102 odst. 2 písm. o) OZř.

<sup>213</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 54.

<sup>214</sup> Srov. KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007, s. 244.

<sup>215</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 55.

<sup>216</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. 30 Cdo 3598/2006.

### 3.5.Doložka

Jak zákon o obcích v ustanovení § 41 odst. 1, tak zákon o krajích v ustanovení § 23 odst. 1 stanovují, že *podmiňuje-li tento zákon platnost právního jednání obce (kraje) předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina o tomto právním jednání doložkou, v níž bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny. Je-li listina touto doložkou obcí (krajem) opatřena, má se za to, že povinnost předchozího zveřejnění, schválení nebo souhlasu byla splněna.*

Podstatou a smyslem doložky je tedy potvrzení, že výše uvedené zákonem stanovené podmínky byly dodrženy. Vzhledem ke znění právní úpravy je zřejmé, že se presumuje správnost a pravdivost obsahu doložky. Platí tedy to, co je uvedeno v doložce, není-li prokázán opak. Obsahově se tedy jedná o vyvratitelnou právní domněnku.<sup>217</sup> Vzhledem k tomu, že doložka nemá konstitutivní charakter, ale pouze deklaratorně osvědčuje splnění zákonem stanovených podmínek, nelze z její případné absence dovozovat neplatnost právního jednání.<sup>218</sup>

Konkrétní náležitosti, které by doložka měla obsahovat, zákony nestanovují, nicméně rozhodně lze doporučit, aby doložka byla co možná nejkonkrétnější a nepochybně označovala příslušné schvalovací rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku a zveřejněný záměr. Jako vhodnou lze doporučit i praxi, kdy přílohou doložky je i přímo kopie zveřejněného záměru a předmětného usnesení příslušného orgánu. Doložka může být přímo součástí textu smlouvy, ale taktéž může být přidána i následně, např. razítkem.<sup>219</sup>

---

<sup>217</sup>Srov. ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Podstatná změna § 41 zákona o obcích účinná od 1. 1. 2014. *Moderní obec*. 2014, roč. 20, č. 2, s. 33.

<sup>218</sup> Srov. KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009, s. 157.

<sup>219</sup> Srov. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014, s. 55-56.

## Závěr

Ekonomická samostatnost územních samosprávných celků je jedním ze základních kamenů územní samosprávy. Tento ekonomický základ územní samosprávy spočívá především v právu majetek vlastnit a v právu s tímto majetkem hospodařit a nakládat. Lze se bezpochyby domnívat, že hospodaření a nakládání s vlastním majetkem představuje vůbec jednu z nejdůležitějších činností, které jsou územním samosprávným celkům svěřeny.

Jak bylo v diplomové práci rozebráno, územní samosprávné celky sice představují plnohodnotné subjekty vlastnického práva, avšak vzhledem k jejich specifickému postavení jako subjektů práva veřejného, které jsou povinny pečovat o naplňování veřejných zájmů, je nakládání s jejich majetkem speciálně regulováno. Základem této právní regulace je v podstatě pouze několik ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a několik ustanovení zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Ve vztahu k organizačním složkám a příspěvkovým organizacím územních samosprávných celků lze doplnit úpravu zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Touto úpravou se ale diplomová práce prakticky nezabývá.

Z prostudovaných zdrojů k tématu diplomové práce je zřejmé, že právní úpravu hospodaření a nakládání s komunálním majetkem je nutné shledat jako velice stručnou a roztržitěnou. Právě stručnost a obecnost předmětných ustanovení zákonů vede k rozličným komentářovým výkladům a v praxi ke stále mnohdy ne zcela jasným situacím. Zásadní roli pro zákonné hospodaření a nakládání s komunálním majetkem má proto judikatura, která na konkrétních případech pomáhá obecné hranice stanovených povinností vymezovat. Z vlastní zkušenosti mohu podotknout, že tento současný stav, kdy bez znalosti aktuální judikatury s komunálním majetkem hospodařit a nakládat lze správně jen velice obtížně, představuje pro představitele zejména menších obcí, které nedisponují dostatečným počtem kvalifikovaných osob, značný problém.

Základní a všeobsažnou povinností územních samosprávných celků je obecná povinnost využívat komunální majetek účelně a hospodárně v souladu s jejich zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Tato povinnost je dále konkretizována dalšími výslovně stanovenými povinnostmi, jako je např. povinnost při úplatném převodu majetku sjednat cenu zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase

obvyklá. Právě díky vzájemné interpretaci těchto povinností v praxi vzniká mylný dojem, že musí být vždy kladen důraz především na ekonomickou výhodnost, čímž dochází k potlačování neméně důležitých mimoekonomických aspektů přijímaných rozhodnutí.

Výhrady lze mít ale i k jiným stanoveným povinnostem. Např. vzhledem ke smyslu a účelu zákazu ručení územních samosprávných celků za závazky fyzických a právnických osob se podle mého názoru nabízí rozšíření tohoto zákazu i na zřizování zástavního práva a jiných zajišťovacích institutů.

Za zvláště stručnou a přitom velice důležitou považuji úpravu přijímání a zveřejňování záměru. Z právní úpravy není až na výjimky příliš zřejmé, co všechno záměr musí skutečně obsahovat. Otázkou může být, po jak skutečně dlouhou dobu musí být záměr na úřední desce zveřejněn a jak dlouhá doba může mezi sejmutím záměru z úřední desky a následným rozhodnutím uplynout. Nejasným může být určení, který z orgánů je oprávněn záměr přijmout nebo zda je nutné zveřejňovat záměr v případě změn uzavřených smluv.

Za významné legislativní opomenutí považuji skutečnost, že nedošlo k patřičným novelizacím předmětných zákonů v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. V této souvislosti lze zmínit především opomenutí zařazení pachtu a výprosy mezi dispozice, při kterých musí být v případě nemovitého komunálního majetku zveřejněn záměr. Je předmětem odborné diskuze, zda se i za současného znění zákonů povinnost zveřejnit záměr na pacht a výprosu nevztahuje, ovšem podle mého názoru taková povinnost ze zákonů nevyplývá. Osobně ale neshledávám důvod, proč by se povinnost zveřejnit záměr na rozdíl např. od nájmu nebo výpůjčky neměla na pacht a výprosu vztahovat.

Vzhledem k novému pojetí věci nemovité se nabízí úvaha, zda by se povinnost zveřejnit záměr neměla vztahovat i na zřizování práva stavby nebo věcných břemen (služebností). Povinnost zveřejnit záměr by podle mého názoru měla být rozšířena i na situace, kdy dochází k vložení komunálního nemovitého majetku jako nepeněžitého vkladu do základního kapitálu obchodních korporací.

Nejen v souvislosti s instituty, které jsou nově občanským zákoníkem upraveny, by podle mého názoru bylo vhodné upravit i rozhodovací pravomoci jednotlivých orgánů územních samosprávných celků. Např. zřízení práva stavby, které zatěžuje majetek

územního samosprávného celku, je natolik závažným krokem, o kterém by mělo rozhodovat zastupitelstvo.

V případě pravomocí také stále panují nejasnosti ohledně (ne)možnosti zastupitelstva vyhradit si jakoukoliv pravomoc spadající do samostatné působnosti územního samosprávného celku. Současná zákonná úprava zastupitelstvu neumožňuje vyhradit si pravomoci vyhrazené radě. Podle mnohých názorů je takový stav v rozporu s Ústavou a Evropskou chartou místní samosprávy. Typicky paradoxní je tento stav v případě uzavírání např. nájemních smluv, zastupitelstvo o uzavření nájemní smlouvy rozhodnout nemůže, avšak rada může výkonem této pravomoci pověřit starostu (hejtmana) nebo obecní (krajský) úřad. Domnívám se, že zastupitelstvo by mělo mít pravomoc rozhodnout o jakékoliv záležitosti, která spadá do samostatné působnosti územního samosprávného celku.

Podle mého názoru je regulace komunálního majetku natolik významnou a důležitou oblastí, že by měla být komplexně upravena zvláštním zákonem, jako je tomu v případě majetku státu a zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. K takovému kroku ovšem v politických kruzích v současné době vůle není, změny se realizují prostřednictvím dílčích novelizací stávajících zákonů. Konceptně lze rozhodně považovat za promarněnou příležitost, že v minulých letech nedošlo k alespoň částečnému přijetí tzv. protikorupční novely.

Současná právní úprava se vyznačuje množstvím nejasných ustanovení, jejichž výklad činí v praxi nemalé obtíže. Do budoucna by proto bylo vhodné, aby došlo alespoň ke zpřesnění a jasnějšímu vymezení stávajících povinností a požadavků.

## **Seznam zkratek**

### **Ústava**

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

### **Listina**

- Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.), ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

### **KZř**

- krajské zřízení, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

### **OZ**

- občanský zákoník, zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

### **OZř**

- obecní zřízení, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

### **Sb.**

- Sbírka zákonů

## Seznam použité literatury a použitých pramenů

### Knížní publikace

1. BERAN, Karel. *Právnícké osoby veřejného práva : veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví*. Praha : Linde, 2006. 191 s. ISBN 80-7201-598-2.
2. COGAN, Rudolf. *Krajské zřízení*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2004. 440 s. ISBN 8073570416.
3. FUREK, Adam. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2014. 68 s. ISBN 978-80-86466-56-9.
4. HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. 306 s. ISBN 978-807-1796-176.
5. HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 2. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2011. 169 s. ISBN 978-80-210-5606-0.
6. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. Vyd. 1. Praha : Linde, 2013. 343 s. ISBN 978-80-7201-899-4.
7. HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan et al. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha : Leges, 2014. 400 s. ISBN 978-80-7502-057-4.
8. HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo : obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-807-1792-543.
9. KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha : C. H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-717-9794-4.
10. KANTORKOVÁ, Věra. *Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2009. 36 s.
11. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 377 s. ISBN 978-807-3575-618.
12. KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

13. KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009. 486 s. ISBN 978-80-7201-760-7.
14. POSPÍŠIL, Petr et al. *Právní osoby obcí a krajů*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 262 s. ISBN 9788073579821.
15. SCHLESINGER, Petr et al. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010*. Praha : Svaz měst a obcí České republiky, 2010. 184 s. ISBN 978-80-254-8660-3.
16. SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky – komentář*. Vyd. 1. Praha : C. H. Beck, 2007. 949 s. ISBN 978-80-7179-869-9.
17. VAVROCHOVÁ, Simona; KUŠ, Petr. *Územní samosprávné celky*. 2. aktualiz. vyd. Praha : Institut pro veřejnou správu, 2012, 119 s. ISBN 978-808-6976-266.
18. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008. 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1.

## Periodika

1. BŘEŇ, Jan. Zastupitelstvo a rozhodování o věcech vyhrazených radě. *Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 7, s. 41.
2. BŘEŇ, Jan. Přezkoumání hospodaření obce 1. *Obec a finance*. 2012, roč. 17, č. 2, s. 62-63.
3. FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). *Bulletin advokacie*. 2006, č. 2, s. 7-15.
4. FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (dokončení). *Bulletin advokacie*. 2006, č. 3, s. 20-32.
5. FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.
6. FUREK, Adam. Zveřejňování záměru při pachtu a výprose podle NOZ. *Moderní obec*. 2013, roč. 19, č. 8, s. 36.
7. FUREK, Adam. Označování nemovitostí v záměru po 1. lednu 2014. *Moderní obec*. 2013, roč. 19, č. 11, s. 50-51.



8. HAMPLOVÁ, Jana. Majetkoprávní dispozice s nemovitostmi obce /1. *Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 2, s. 37-38.
9. HAMPLOVÁ, Jana. Majetkoprávní dispozice s nemovitostmi obce /2. *Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 3, s. 43.
10. KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 7, s. 239-246.
11. ROTHANZL, Lukáš. Změny ve smluvních vztazích podle nového občanského zákoníku. *Obec a finance*. 2013, roč. 18, č. 5, s. 56-57.
12. ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Podstatná změna § 41 zákona o obcích účinná od 1. 1. 2014. *Moderní obec*. 2014, roč. 20, č. 2, s. 33.

## Ostatní zdroje

1. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD [on-line]. Vývoj počtu obcí v České republice podle krajů.  
Dostupné z: <[http://www.czso.cz/cz/cr\\_1989\\_ts/0201.pdf](http://www.czso.cz/cz/cr_1989_ts/0201.pdf)>.
2. ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE [on-line]. Veřejná podpora.  
Dostupné z: <<http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora.html>>.
3. ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ [on-line]. Stanovisko č. 11/2012 – Ke zveřejňování osobních údajů obcí – informováním o návrhu programu jednání zastupitelstva obce a o záměru disponovat majetkem obce.  
Dostupné z:  
<[https://www.uoou.cz/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=200144&i\\_d\\_dokumenty=9727](https://www.uoou.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=200144&i_d_dokumenty=9727)>.
4. VEDRAL, Josef. Rozdělení (samostatné a přenesené) působnosti mezi orgány obce a jejich vzájemné vztahy. *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*.

## Právní předpisy

### *Legislativa České republiky*

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

2. Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.), ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
3. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.
10. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
14. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.
15. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
16. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.
17. Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.
18. Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
19. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
20. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.
21. Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

22. Zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.

*Legislativa Evropské unie:*

1. Smlouva o fungování Evropské unie.
2. Sdělení Komise ES č. 97/C 209/03 o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci.

**Judikatura:**

1. Nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04.
2. Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09.
3. Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11.
4. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004.
5. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006.
6. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. 30 Cdo 3598/2006.
7. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007.
8. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.
9. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007.
10. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009.
11. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010.
12. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010.
13. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 33 Cdo 128/2009.
14. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010.
15. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012.
16. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011.
17. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 33 Cdo 796/2013.
18. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. 22 Cdo 4897/2007.
19. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 9. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4108/2008.
20. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 10. 2012, sp. zn. 28 Cdo 4219/2011.
21. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2013, sp. zn. 25 Cdo 2863/2012.

## Resumé

Diplomová práce na téma Veřejnoprávní aspekty nakládání s komunálním majetkem zpracovává téma hospodaření a nakládání s majetkem územních samosprávných celků, tedy obcí a krajů. Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Hospodaření a nakládání s vlastním majetkem představuje jednu z nejdůležitějších činností, které jsou územním samosprávným celkům svěřeny. Cílem práce je zaměřit se na vybrané stěžejní aspekty tohoto hospodaření a nakládání.

Text práce je rozdělen celkem do tří částí. První dvě části jsou zaměřeny na vymezení základních pojmů a principů, které jsou pro samotný proces nakládání s komunálním majetkem, který je popsán v části třetí, nezbytné.

První část práce je věnována ústavnímu a zákonnému vymezení územních samosprávných celků především z pohledu územních samosprávných celků jako subjektů vlastnického práva. Taktéž je definován pojem komunální majetek, a to včetně jeho možného třídění.

Druhá část práce se zabývá především specifickými povinnostmi, které se na územní samosprávné celky jako subjekty veřejného vlastnictví vztahují. Jedná se o povinnosti, které určují způsob, kterým územní samosprávné celky mohou svůj majetek využívat.

Třetí a nejrozsáhlejší část se jako stěžejní část práce podrobně zabývá postupem, který územní samosprávné celky musí při disponování zejména se svým nemovitým majetkem podstoupit a dodržet. Zvláštní pozornost je věnována problematice záměru a jeho zveřejňování. Důraz je taktéž kladen na samotné rozhodování o majetkových dispozicích včetně rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány územních samosprávných celků.

V závěru práce je provedeno celkové shrnutí tématu včetně zhodnocení a úvah ohledně možných změn právní úpravy, která se k nakládání s komunálním majetkem vztahuje. Je zřejmé, že s ohledem na význam komunálního majetku je současná právní úprava nedostatečná.

## **Abstract**

The thesis called Public law aspects of municipal property management deals with the topic of property management of the territorial self-governing units. The basic units are municipalities and the higher-level territorial administrative units are regions. Municipalities and regions have a legal personality and are public corporations which may have their own property and manage their own budget. Management and disposal of the self-governing units own property and it is one of the fundamental aspects of local government in the Czech Republic. The aim of this thesis is to provide an analysis of the main public law aspects disposition of the property of self-governing units.

The thesis is composed of the three sections. The first two sections are focused on the general terms and principles, without which it would be impossible to comprehend more details the disposal of municipal property itself which is discussed in the third section.

The first section describes the definition of territorial self-governing units, especially its position as a subject of property rights. There is also described the definition of property and division of property according to the different criteria.

The second section deals with the management of municipal property. There are described basic obligations of the territorial self-governing units and the ways how to manage and use their property.

The third and the largest section investigates the legal regulation of property disposal of the territorial self-governing units. Special attention is paid to the issue of intent. This chapter also deals with the different bodies of the territorial self-governing units, their powers and their mutual relations in the property-negotiations.

At the end of this thesis there are summarized findings from the whole thesis. There are outlined the possible modifications in the legislation. It can be noted that legal regulation of property management of the Czech self-governmental units is based on civil law modified by just a few public law provisions. It shows that improved legislation is required. It is necessary to ensure the protection for the public property of self-governing units.

## **Klíčová slova**

územní samosprávné celky

majetek

hospodaření

## **Keywords**

territorial self-governing units

property

management