

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Mgr. Václav Chmelík

## **Právní úprava nakládání s komunálním majetkem**

Rigorózní práce

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

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 24. 3. 2017

### **Prohlášení**

Prohlašuji, že předloženou rigorózní 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. 2017

Mgr. Václav Chmelík

## **Poděkování**

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

# Obsah

Úvod .....	1
<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 .....	7
1.3. Komunální majetek a jeho možné třídění .....	10
1.4. Výkon majetkových práv .....	13
<b>2. Hospodaření s komunálním majetkem .....</b>	<b>16</b>
2.1. Povinnosti při hospodaření s komunálním majetkem .....	16
2.1.1. Povinnost využívat majetek účelně a hospodárně .....	17
2.1.2. Povinnost pečovat o zachování a rozvoj majetku .....	20
2.1.3. Povinnost majetek chránit před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.....	20
2.1.4. Povinnost vést účetnictví .....	22
2.1.5. Zákaz ručit za závazky fyzických a právnických osob.....	23
2.1.6. Povinnost chránit majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a na vydání bezdůvodného obohacení .....	25
2.1.7. Povinnost trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky ....	26
2.1.8. Povinnost zdůvodnit odchylku od ceny obvyklé .....	28
2.2. Kontrola hospodaření územních samosprávných celků .....	34
2.2.1. Vnitřní kontrola hospodaření .....	34
2.2.2. Vnější kontrola hospodaření .....	36
<b>3. Nakládání s komunálním majetkem .....</b>	<b>40</b>
3.1. Záměr .....	42
3.1.1. Právní povaha záměru.....	42
3.1.2. Rozsah povinnosti zveřejnit záměr .....	44
3.1.2.1. Právní stav do 30. 6. 2016.....	44
3.1.2.2. Právní stav od 1. 7. 2016.....	48
3.1.2.3. Další případy, na které se povinnost zveřejnit záměr (ne)vztahuje .....	50
3.1.3. Orgán příslušný rozhodnout o záměru.....	54
3.1.4. Náležitosti záměru .....	56
3.1.5. Uvádění bližších podmínek v záměru, adresný záměr.....	60

3.1.6.	Místo zveřejnění záměru.....	64
3.1.7.	Doba zveřejnění záměru .....	66
3.1.8.	Doba mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím příslušného orgánu.....	67
3.1.9.	Následky nezveřejnění záměru .....	69
3.2.	Předložení a výběr nabídek doručených ke zveřejněnému záměru .....	70
3.3.	Rozhodnutí o majetkové dispozici .....	71
3.3.1.	Náležitosti rozhodnutí o uzavření smlouvy .....	73
3.3.2.	Příslušný orgán k rozhodnutí o majetkové dispozici .....	76
3.3.2.1.	Majetkové pravomoci zastupitelstva .....	77
3.3.2.2.	Majetkové pravomoci rady .....	82
3.3.2.3.	Náležitosti rozhodování zastupitelstva a rady .....	84
3.3.2.4.	Majetkové pravomoci starosty (hejtmana) .....	88
3.3.2.5.	Majetkové pravomoci obecního (krajského) úřadu .....	89
3.4.	Realizace právního jednání .....	90
3.5.	Doložka .....	94
3.6.	Možnosti soudní ochrany proti rozhodnutí o majetkoprávní dispozici.....	96
<b>4.</b>	<b>Zvláštní okolnosti a případy nakládání s komunálním majetkem.....</b>	<b>99</b>
4.1.	Vliv referenda na nakládání s komunálním majetkem.....	99
4.2.	Zveřejňování smluv v registru smluv.....	104
4.2.1.	Povinné subjekty.....	105
4.2.2.	Způsob uveřejnění, účinnost a důsledky neuveřejnění smlouvy .....	106
4.2.3.	Rozsah povinnosti zveřejňovat smlouvy .....	108
4.3.	Účast v dražbě nebo ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku.....	111
4.4.	Poskytování darů a dotací .....	115
<b>5.</b>	<b>Odpovědnost členů zastupitelstva za hospodaření s komunálním majetkem</b>	<b>120</b>
5.1.	Občanskoprávní odpovědnost členů zastupitelstva.....	121
5.2.	Trestněprávní odpovědnost členů zastupitelstva.....	126
5.3.	Povinnost členů zastupitelstva oznamovat střet zájmů .....	128
	<b>Závěr .....</b>	<b>131</b>
	<b>Seznam zkratek .....</b>	<b>135</b>
	<b>Seznam použité literatury a použitých pramenů .....</b>	<b>136</b>
	<b>Resumé.....</b>	<b>147</b>

<b>Abstract.....</b>	<b>149</b>
<b>Klíčová slova.....</b>	<b>150</b>

# Úvod

Významnou součástí veřejné správy v České republice je územní samospráva, která je v souladu s Ústavou tvořena základními územními samosprávnými celky (obcemi) a vyššími územními samosprávnými celky (kraji).

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. Územní samosprávné celky je možné považovat za vlastníky se zvláštním posláním, které 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 představuje jednu z nejtypičtějších činností, kterou územní samosprávné celky ve své samostatné působnosti vykonávají. Obecně je možné konstatovat, že způsob, jakým územní samosprávné celky se svým majetkem nakládají, se bezprostředně dotýká téměř každého z nás. Prakticky každý obyvatel České republiky je totiž zároveň také občanem jedné z 6254 obcí<sup>1</sup> a jednoho ze 14 krajů<sup>2</sup>.

Tato rigorózní práce na téma „Právní úprava nakládání s komunálním majetkem“ navazuje na moji diplomovou práci s názvem „Veřejnoprávní aspekty nakládání s komunálním majetkem“<sup>3</sup>. Nosné téma nakládání s komunálním majetkem, které je oběma závěrečným pracím společné, je podle mého názoru tématem nejen stále aktuálním, ale rovněž tématem s výrazným praktickým přesahem. Dovoluji si tvrdit, že problematika hospodaření a nakládání s komunálním majetkem zajímá prakticky každého (a nejen) občana obce (kraje). Není pochyb o tom, že se jedná o problematiku, jejíž dobrá znalost by měla být předpokladem jak odpovědného výkonu funkce všech volených

---

<sup>1</sup> ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD [on-line]. Vývoj počtu obcí v České republice podle krajů. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2016>>.

<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.

<sup>3</sup> CHMELÍK, Václav. *Veřejnoprávní aspekty nakládání s komunálním majetkem*. Praha, 2015. 73 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra správního práva a správní vědy. Vedoucí práce Martin Kopecký.

zástupců územních samosprávných celků, tak každého angažovaného občana, jemuž není lhostejné, v jakém prostředí žije a komu vyjádřil v komunálních volbách svoji důvěru.

Ačkoliv rigorózní práce navazuje a podrobněji rozpracovává téma práce diplomové, není vzhledem k obsáhlému rozsahu tohoto tématu jejím cílem pojmout hospodaření a nakládání s komunálním majetkem ve zcela plném rozpětí. Cílem je naopak podrobně se zaměřit na stěžejní aspekty nakládání s komunálním majetkem a poukázat na problémy současné právní úpravy.

Základní právní úpravou, ze které rigorózní práce obsahově vychází, je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Zvláštní a v mnoha ohledech podobnou, ale i specifickou právní úpravou, kterou se řídí hlavní město Praha<sup>4</sup>, se rigorózní práce nezabývá. V rámci uvedené zákonné úpravy je věnována zvláštní pozornost změnám, které přinesla nedávná tzv. „majetková“ novela těchto zákonů.<sup>5</sup> Vedle platné právní úpravy je kladen důraz též na odbornou literaturu. Z důvodu mnohdy nejednoznačné zákonné úpravy je neopominutelným zdrojem rovněž aktuální a stále se vyvíjející judikatura. V průběhu celé práce se pokusím právní úpravu nakládání s komunálním majetkem hodnotit a k dané tematice zaujmout vlastní názor. Na základě vlastní praktické zkušenosti z působení v právní poradně Svazu měst a obcí a advokátní kanceláře zaměřené na právo územních samosprávných celků se rovněž pokusím poukazovat na rozličné praktické problémy, se kterými se územní samosprávné celky mohou při nakládání s komunálním majetkem v praxi setkat.

Vzhledem k názvu rigorózní práce považuji za vhodné ozřejmit termín komunální, resp. komunální právo. Komunální právo je možné vnímat v zásadě dvojitým způsobem – komunální právo jako právo obecní (tzn. právo týkající se pouze obcí), nebo komunální právo jako právo územních samosprávných celků (tzn. právo týkající se jak obcí, tak

---

<sup>4</sup> Srov. zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> Srov. od 1. 7. 2016 účinný zákon č. 106/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).



krajů).<sup>6</sup> Pro účely této práce je termín komunální používán ve smyslu druhém, komunálním majetkem je tedy majetek územních samosprávných celků (obcí a krajů).

Rigorózní práce je rozčleněna celkem do pěti základních částí. V první části je věnována pozornost ústavnímu a zákonnému vymezení územních samosprávných celků především jako subjektů vlastnického práva. Druhá část se zabývá specifickými povinnostmi, které územní samosprávné celky musejí při hospodaření s komunálním majetkem dodržovat. Jedná se např. o povinnost nakládat s majetkem účelně a hospodárně nebo povinnost při úplatném převodu majetku zdůvodnit odchylku od ceny obvyklé. Závěr druhé části patří kontrole dodržování těchto povinností. Navazující třetí a nejrozsáhlejší část se jako stěžejní část rigorózní práce podrobně zaměřuje na kompletní postup, který je za účelem vzniku platného majetkoprávního jednání nezbytné dodržet. Podrobně je popsána a zanalyzována zejména problematika záměru, vybírání nabídek nebo náležitostí rozhodnutí o dispozicích s komunálním majetkem včetně rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány územních samosprávných celků. Čtvrtá část se vztahuje k vybraným zvláštním okolnostem a příkladům nakládání s komunálním majetkem. Pozornost je zaměřena na institut (místního) referenda nebo na novou povinnost zveřejňovat uzavřené smlouvy v registru smluv. Praktické nakládání s komunálním majetkem je zastoupeno tématem účasti územního samosprávného celku v dražbě nebo problematikou poskytování darů a dotací. S problematikou hospodaření a nakládání s komunálním majetkem úzce souvisí rovněž otázka odpovědnosti. Pátá část je v rámci tohoto jinak rozsáhlého tématu zaměřena na základní aspekty právní odpovědnost členů zastupitelstev. V závěru je provedeno celkové shrnutí tématu rigorózní práce včetně zhodnocení a úvah ohledně možných změn právní úpravy, která se k nakládání s komunálním majetkem vztahuje.

---

<sup>6</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 42.

# 1. Územní samosprávné celky a jejich majetek

## 1.1. Právní postavení územních samosprávných celků

Cílem této rigorózní práce je objasnění a zanalyzování právní úpravy nakládání s komunálním majetkem, a to zejména z pohledu jejích veřejnoprávních aspektů. Prvotním a základním východiskem pro téma celé práce je stručné zmínění základní ústavní a zákonné úpravy územních samosprávných celků.

Samospráva obecně je nástrojem decentralizace veřejné správy a lze ji charakterizovat jako *„ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositel samosprávy není při její výkonu podřízen orgánům státu, státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací“*.<sup>7</sup>

Jedním z druhů samosprávy je samospráva územní. Územní samospráva souvisí s určitým územím, přičemž na jednom území v tomtéž státě může působit více územních samospráv různých stupňů.<sup>8</sup> Přínosnost územní samosprávy lze spatřovat především v možnosti *„přihlednutí k místním potřebám, vytvoření vztahů občanů ke svému regionu (obci), v přenosu a zvýšení odpovědnosti občanů za svůj region (svoji obec) a také ke zvýšení společenské jednoty“*.<sup>9</sup>

Samospráva územních samosprávných celků je jako *„podstatná náležitost demokratického právního státu“* ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústavou České republiky, ve znění pozdějších předpisů zaručena v čl. 8. Významu čl. 8, který zaručuje, že v České republice bude uplatňován princip územní samosprávy, odpovídá skutečnost, že ústavodárce tento článek umístil do Hlavy I. Ústavy, která nese označení Základní ustanovení. Princip územní samosprávy spadá do tzv. materiálního ohniska Ústavy, což znamená, že odstoupení od tohoto principu by podle čl. 9 odst. 2 Ústavy znamenalo ústavně nepřipustnou změnu.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> KOPECKÝ, Martin. Základy organizace veřejné správy v ČR. In HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo : obecná část*. 9. vyd. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 96.

<sup>8</sup> Srov. KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Vyd. 1. Praha : Linde, 2007, s. 20-21.

<sup>9</sup> COGAN, Rudolf. *Krajské zřízení*. Vyd. 1. Praha : ASPI, 2004, s. 89.

<sup>10</sup> SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky – komentář*. Vyd. 1. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 99 -104.

Česká republika se na základě čl. 99 Ústavy člení na základní a vyšší územní samosprávné celky, zobecněně tedy na obce a kraje. Ačkoliv Ústava se vznikem vyšších územních samosprávných celků počítala již od svého vzniku, vyšší územní samosprávné celky vznikly v souladu s čl. 100 odst. 3 až k 1. 1. 2000 s účinností 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. Tímto ústavním zákonem bylo vytvořeno celkem 14 vyšších územních samosprávných celků – 13 krajů<sup>11</sup> a hlavní město Praha, které má postavení obce a zároveň i kraje<sup>12</sup>.

Územní samospráva je dále na ústavní úrovni podrobněji 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>13</sup> K těmto 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>14</sup> Čl. 101 odst. 3 Ústavy rovněž zakotvuje postavení územních samosprávných celků jako právnických osob veřejného práva.<sup>15</sup>

Dále lze dodat, že podle čl. 100 odst. 2 Ústavy jsou obce vždy součástí vyššího územního samosprávného celku. Čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy stanovuje, že jak obce, tak vyšší územní samosprávné celky jsou samostatně spravovány zastupitelstvem. O jiných orgánech územních samosprávných celků na ústavní úrovni pojednáno není.

Důležité ustanovení představuje čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků pouze za předpokladu, že to

---

<sup>11</sup> Čl. 99 Ústavy původně ve znění účinném do 31. 12. 1999 stanovoval, že: *Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje.*

<sup>12</sup> Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>13</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. *Základy organizace veřejné správy v ČR.* In HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo : obecná část.* 9. vyd. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 132-133.

<sup>14</sup> Srov. KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice.* Vyd. 1. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 15.

<sup>15</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.

vyžaduje ochrana zákona, a to jen způsobem stanoveným zákonem. K interpretaci tohoto ustanovení Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02 uvedl, že „zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje“. Proti nezákonným zásahům státu do své činnosti se územní samosprávné celky mohou bránit zejména obecnými prostředky ve správním soudnictví a také speciální žalobou ve věcech samosprávy podle ustanovení § 67 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů nebo prostřednictvím ústavní stížnosti proti nezákonnému zásahu státu podanou k Ústavnímu soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a ustanovení § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

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>16</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 esenciální výkon územní samosprávy v rámci tzv. samostatné působnosti<sup>17</sup>. V samostatné působnosti se povahově jedná o úkoly, které se prioritně daného územního společenství

---

<sup>16</sup> KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 129.

<sup>17</sup> Srov. § 7 odst. 1, § 35 OZř a § 2 odst. 1, § 14 KZř.

dotýkají a jejichž plnění je v bezprostředním zájmu existence a rozvoje územního samosprávného celku. Vedle těchto úkolů jsou územním samosprávným celkům zákonem svěřeny v rámci tzv. přenesené působnosti<sup>18</sup> úkoly výkonné moci státní. Z pohledu státu představuje agenda vykonávaná v přenesené působnosti územních samosprávných celků nepřímý výkon státní správy. Činnosti v rámci přenesené působnosti vykonávají územní samosprávné celky, resp. jejich orgány, pouze tehdy svěří-li jim je výslovně zákon<sup>19</sup>.<sup>20</sup>

Pro celistvý pohled na územní samosprávné celky je nezbytné dále také zmínit Evropskou chartu místní samosprávy, kterou je Česká republika vázána od 1. 9. 1999<sup>21</sup>. Mezi signatáře Evropské charty místní samosprávy patří většina členských států Rady Evropy, přičemž základním principem a posláním Charty je ochrana a realizace ideálů a zásad, které představují společné dědictví členů Rady Evropy. Evropská charta místní samosprávy obsahuje pravidla a ideály, na nichž má být místní (územní) samospráva postavena. Příkladně se jedná o místní společenství coby základ demokratického zřízení nebo právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných atd.<sup>22</sup> S ohledem na čl. 10 Ústavy je Evropská charta místní samosprávy též součástí právního řádu České republiky.

## 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*

---

<sup>18</sup> Srov. § 7 odst. 2, § 61 OZř a § 2 odst. 2, § 29 KZř.

<sup>19</sup> Srov. § 8 OZř a § 4 KZř - *Pokud zvláštní zákon upravuje působnost (obcí) krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti (obcí) krajů*.

<sup>20</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. In HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo : obecná část*. 9. vyd. Praha : C.H. Beck, 2016, s. 100 - 105.

<sup>21</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>22</sup> Srov. KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice : praktická příručka s judikaturou*. Vyd. 1. Praha : Leges, 2012, s. 17-18.

vztahů vyplývající. Z povahy těchto ustanovení je zřejmé, že územní samosprávné celky „představují plnohodnotné právní subjekty, a tudíž i plnohodnotné subjekty vlastnického práva“.<sup>23</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 (vyjma omezení stanovených zákonem). Tato nezávislá moc je zákonem uznána, chráněna, ale také omezována.<sup>24</sup>

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, který byl účinný do 31. 12. 2013, obsahově vlastnické právo v ustanovení § 123 vymezoval pomocí dílčích oprávnění vlastníka, a sice předmět vlastnictví držet (*ius possidendi*), užívat jeho plody a užitky (*ius utendi et fruendi*) a nakládat s ním (*ius disponendi*). Nevýhodou tohoto či jiného obdobného výčtu je ovšem skutečnost, že z povahy věci nemůže být takový výčet nikdy zcela vyčerpávající.

V současné době je předmět (tj. vlastnictví) a obsah (tj. subjektivní právo vlastníka k předmětu tohoto práva) vlastnického práva vymezen ustanoveními § 1011<sup>25</sup> a § 1012<sup>26</sup> zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Pro obsah vlastnického práva nyní dle účinné právní úpravy zobecněně platí, že pokud tomu zákon nebrání, je vlastník oprávněn s předmětem vlastnictví nakládat prakticky zcela libovolně (zákon tedy již nestanovuje výčet jednotlivých oprávnění, naopak libovolnému nakládání stanovuje meze).

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>27</sup> nebo že *vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy*<sup>28</sup>. Bez povšimnutí nelze

---

<sup>23</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>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. 16-17.

<sup>25</sup> § 1011 OZ: *Vše, co někomu patří, všechny jeho věci hmotné i nehmotné, je jeho vlastnictvím.*

<sup>26</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>27</sup> Čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

<sup>28</sup> Čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

ponechat, že je rovněž připuštěna možnost, aby zákon stanovil, že *majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.*<sup>29</sup> Nutno ovšem konstatovat, že dosud zákon, který by vymezoval majetek ve výlučném vlastnictví územních samosprávných celků, přijat nebyl.<sup>30</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 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>31</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>32</sup> Na územní samosprávné celky jsou tedy ze zákona při hospodaření a nakládání s těmito věcmi kladeny přísnější nároky. Těmito 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. Vzhledem ke skutečnosti, že úplný výčet těchto jiných majetkových práv není možný, pro ilustraci je alespoň příkladně možné 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), práva vyplývající z průmyslového nebo duševního vlastnictví apod.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

<sup>30</sup> Výjimku představuje ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů:

*Vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí.*

<sup>31</sup> HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 2. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2011, s. 26.

<sup>32</sup> HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 68.

<sup>33</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.

### 1.3. Komunální majetek a jeho možné třídění

S vlastnickým právem úzce souvisí pojem majetku. S úvodem této kapitoly je ale 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, ve znění pozdějších předpisů 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 ocenitelných penězi), které přísluší konkrétní osobě. Je důležité zdůraznit, že současný občanský zákoník majetkem rozumí souhrn pouze aktivních hodnotových položek.

Vzhledem ke skutečnosti, 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 (kraji) upřít právo na žádný druh majetku*“.<sup>34</sup>

Jak bylo naznačeno již výše, majetkem se rozumí jak soubor věcí hmotných, tak nehmotných. 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.

Za věc v právním smyslu občanský zákoník považuje *vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí.*<sup>35</sup> Věcí není např. lidské tělo ani jeho části, třebaže byly od těla odděleny.<sup>36</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>37</sup>

Pro územní samosprávné celky, a to především s ohledem na rozdělení rozhodovacích pravomocí mezi jejich orgány, je zásadní třídění věcí na věci movité a nemovité.

---

<sup>34</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>35</sup> Srov. § 489 OZ.

<sup>36</sup> Srov. § 493 OZ.

<sup>37</sup> Srov. § 494 OZ.



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.* Věcí nemovitou je tak třeba i právo stavby nebo bytová či nebytová jednotka. 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 součástí pozemku, na němž stojí. Výjimku tvoří stavby dočasné a dále dle výslovného ustanovení § 509 občanského zákoníku *liniové stavby, zejména vodovody, kanalizace nebo energetická či jiná vedení, a jiné předměty, které ze své povahy pravidelně zasahují více pozemků* a stavby a technická 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 (např. liniové stavby – kanalizace, vodovody),
- e) jednotky (byty a prostory sloužící k podnikání),

- 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 (tj. k účinnosti zákona č. 89/2012 Sb.) ve vlastnictví osoby odlišné od vlastníka pozemku.<sup>38</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, domovy pro seniory, ubytovny), majetek ve veřejné oblasti, jenž slouží většině obyvatelstva pro každodenní život (např. lavičky, knihovna, veřejné osvětlení), majetek v zájmové oblasti, jenž slouží k realizaci společenského života (např. sportovní hala, koupaliště, taneční sál), majetek komerční, jenž slouží většině obyvatelstva (např. vodovod, kanalizace), nebo majetek přebytečný (tj. majetek nevyužívaný či ve špatném stavu).<sup>39</sup> Obecněji lze komunální majetek dělit např. na majetek sloužící veřejně prospěšným účelům a k zabezpečování veřejných statků (např. budova a zařízení školy), majetek sloužící k výkonu samosprávy (např. budova a zařízení obecního úřadu) a majetek sloužící k podnikání (např. majetek vložený do obchodních korporací).<sup>40</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 dynamická a v mnohém se v současné době teprve formuje*“. Navzdory tomu, že žádný právní předpis neurčuje, jakým konkrétním způsobem má být komunální majetek využíván, je zřejmé, že by jej územní samosprávné celky měly využívat zejména k plnění svých funkcí a úkolů. V tomto ohledu je příznačné konstatování, že obec „*musí mít minimálně tolik majetku a v takovém rozsahu, druhu a kvalitě, který ji umožní řádně*

---

<sup>38</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>39</sup> Srov. KERNER, Jan. Hospodaření s majetkem obce. In *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010*. Praha : Svaz měst a obcí České republiky, 2010, s. 47-59.

<sup>40</sup> Srov. PEKOVÁ, Jitka; PILNÝ, Jaroslav; JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. přepracované vydání. Praha : ASPI, 2008, s. 147 – 148.

*a efektivně plnit její funkce a úkoly, potažmo poskytovat občanům a jiným subjektům služby, k nimž je povinna“.<sup>41</sup>*

#### **1.4. 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 tedy možné 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>42</sup>

V případě přímého výkonu majetkových práv jsou předmětná práva vykonávána bezprostředně jménem a na účet příslušného územního samosprávného celku prostřednictvím jeho orgánů. Problematice přímého výkonu majetkových práv včetně určení rozhodovacích pravomocí jednotlivých orgánů 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>43</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 osobnosti slouží zejména k zajištění hospodářského využití majetku územního samosprávného celku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností. V souladu s ustanovením § 24 zákona

---

<sup>41</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>42</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>43</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.

o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je forma hospodaření územního samosprávného celku v podobě organizační složky vhodná pro takové činnosti, které:

- a) nevyžadují velký počet zaměstnanců,
- b) nepotřebují složité a rozsáhlé strojní nebo jiné technické vybavení,
- c) nejsou vnitřně odvětvově či jinak organizačně členěné,
- d) nevstupují do složitých ekonomických nebo právních vztahů.

Pro fungování organizační složky je zásadní především znění zřizovací listiny, kterou zastupitelstvo územního samosprávného celku schvaluje spolu s rozhodnutím o vzniku organizační složky<sup>44</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, které souvisí s činností organizační složky a které zřizovatel svěruje do její působnosti apod.

Právně zprostředkovaný výkon majetkových práv územních samosprávných celků je naopak realizován prostřednictvím svébytných právních subjektů, a to 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>45</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 hospodářského využití majetku územního samosprávného celku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností. Podle ustanovení § 27 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů se územní samosprávné celky zřizují příspěvkové organizace pro takové činnosti ve své působnosti, které jsou zpravidla neziskové a jejichž rozsah, struktura

---

<sup>44</sup> Srov. § 84 odst. 2 písm. d) OZř a § 35 odst. 2 písm. j) KZř.

<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. 29.

a složitost vyžadují samostatnou právní osobnost. 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>46</sup>.

Povinné náležitosti zřizovací listiny jsou upraveny v ustanovení § 27 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Zřizovací listina musí např. obsahovat hlavní účel a tomu odpovídající předmět činnosti příspěvkové organizace, označení statutárních orgánů a způsob, jakým vystupují jménem organizace, vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který se příspěvkové organizaci předává k hospodaření, vymezení majetkových práv umožňujících využívání svěřeného majetku pro účel, pro něž byla příspěvková organizace zřízena apod. Taktéž platí, že příspěvkové organizace jsou vlastnický způsobilé, avšak v nakládání s majetkem a hospodaření jsou omezovány a ovlivňovány zřizovatelem. Majetek nabývají až na výjimky pro svého zřizovatele.

Závěrem lze konstatovat, že vzhledem ke skutečnosti, že není reálné, aby územní samosprávné celky dokázaly plnit veškeré zákonem stanovené samosprávné úkoly samy, je právě zakládání a zřizování právnických osob a organizačních složek prostředkem (a to nejen pouze ve vztahu ke zprostředkovanému nakládání s komunálním majetkem), který územním samosprávným celkům umožňuje efektivně naplňovat jejich zákonem stanovené poslání.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Srov. § 84 odst. 2 písm. d) OZř a § 35 odst. 2 písm. j) KZř.

<sup>47</sup> Srov. POSPÍŠIL, Petr et al. *Právnické osoby obcí a krajů*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 36.

## 2. Hospodaření s komunálním majetkem

Jak bylo uvedeno v již předcházející části práce, územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Samostatné hospodaření územních samosprávných celků se svým majetkem je charakteristickým prvkem práva na samosprávu. Právě tato specifikace ovšem na územní samosprávné celky klade při hospodaření s jejich majetkem, na rozdíl od jiných fyzických a právnických osob, zvláštní požadavky. Tyto požadavky jsou legálním a přiměřeným omezením vlastnického práva a představují nezbytnou podmínku pro dodržení transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. Zapomínat rovněž nelze především na požadavek spočívající v poslání územních samosprávných celků pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů<sup>48</sup>, což je neopominutelný úkol i cíl, kterému by existence a chování územních samosprávných celků měla být plně podřízena.

Hospodaření s komunálním majetkem je činnost, která je projevem fiskální správy. Vedle povinností stanovených přímo zákonem by při hospodaření měla být dodržována rovněž zásada tzv. dobré správy. Koncept dobré správy spočívá nejen v dodržování právně vynutitelných pravidel zakotvených v právních normách, ale rovněž v dodržování principů, které tvoří standard veřejné morálky a obecné slušnosti na úrovni současného civilizačního vývoje. Ačkoliv výčet požadavků a principů dobré správy nemůže být nikdy úplný či uzavřený, lze namátkou uvést princip rovného zacházení, vyloučení diskriminace, předvídatelnosti, objektivitu či nestrannosti.<sup>49</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. Zatímco v případě povinnosti řádného hospodáře dle ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích, resp. ustanovení § 17 odst. 1 zákona o krajích, jde o povinnost ryze subjektivní, která klade vysoké nároky na hodnocení, zda konkrétním jednáním dojde

---

<sup>48</sup> Srov. § 2 odst. 1 OZř a § 1 odst. 4 KZř.

<sup>49</sup> Srov. HENDRYCH, Dušan et al. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009.

k zachování či rozvoji majetku, nebo k určité ospravedlnitelné ztrátě (vyvážené např. uspokojením jiných potřeb občanů či veřejným zájmem), tak ostatní povinnosti spočívají zpravidla v aktivním vystupování územního samosprávného celku. Společným jmenovatelem těchto povinností je skutečnost, že na jednotlivé dílčí povinnosti při hospodaření s majetkem územních samosprávných celků je vždy nezbytné nahlížet komplexně a vykládat je ve vzájemném kontextu.

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, zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek 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. Tato povinnost tzv. řádného hospodáře představuje svoji povahou a významem klíčovou a „všeobsažnou“ povinnost, která má povahu obecné zásady hospodaření s jakýmkoliv komunálním majetkem.<sup>50</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 majetku a jednak v požadavku plnit zákonem stanovené cíle a poslání. Zákon o obcích a ani zákon o krajích žádným způsobem termíny

---

<sup>50</sup> Srov. HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 2. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2011, s. 78.

účelnost a hospodárnost nedefinuje, jedná se tedy povahově o subjektivní kategorie, které s všeobecnou platností interpretovat nelze.<sup>51</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*.

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>52</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. Posouzení a definování zájmu územního samosprávného celku může být proměnlivé, nicméně lze zobecnit, že se jedná o určení, zda zamýšlené hospodaření vede nebo alespoň směřuje k všestrannému rozvoji územního samosprávného celku a uspokojení potřeb jeho občanů.<sup>53</sup> V tomto

---

<sup>51</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 221.

<sup>52</sup> KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009, s. 130.

<sup>53</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 221-222.



kontextu je namístě zdůraznit, že by mělo docházet k odlišování zájmů územních samosprávných celků od individuálních zájmů jednotlivců. Majetkové dispozice by proto měly mít zpravidla za cíl užitek pro občany jako kolektiv, nikoliv však individuální pomoc jednotlivci, byť i pro tu lze v ojedinělých případech nalézt opodstatnění.<sup>54</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 nepřiměřeně snižovat jeho rozsah a hodnotu.<sup>55</sup>

Z výše uvedeného je možné vyvodit, že jednání v souladu s péčí řádného hospodáře není pouze takové, které je ekonomicky nejvýhodnější, nýbrž neméně důležitým kritériem je zákonem předvídané plnění úkolů územních samosprávných celků a dosahování jejich zájmů, přičemž i jednání méně ekonomicky výhodné, může být tímto cílem obhajitelné. Osobně se domnívám, že pokud budou územní samosprávné celky při svém hospodaření upřednostňovat z ekonomického hlediska nejvýhodnější řešení, lze i v případě, kdy se teoreticky o to objektivně nejlepší možné řešení jednat nemusí, mít ve většině případů povinnost využívat majetek účelně a hospodárně za splnění. Varianta, kdy je v rámci hospodaření s komunálním majetkem volena nižší ekonomická přínosnost, avšak o to více je brána v potaz jiná přínosnost této volby pro územní samosprávný celek a jeho občany, je možná a mnohdy i vyloženě žádoucí, nicméně tento přístup klade na představitele územních samosprávných celků mnohem větší nároky. Tyto zvýšené nároky na zhodnocení hospodárnosti a přínosnosti v širším slova smyslu se odráží i v osobní civilní a trestněprávní odpovědnosti jednotlivých členů zastupitelstev. Není tedy v praxi výjimkou, že členové zastupitelstva mnohdy z opatrnosti ke škodě územního samosprávného celku upřednostňují momentální ekonomický přínos.

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

---

<sup>54</sup> Srov. COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích : komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 63.

<sup>55</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.

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

S povinností využívat komunální majetek s péčí řádného hospodáře 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 či upravován a fyzicky chráněn.<sup>56</sup>

Tuto povinnost je nutné vnímat v úzkém kontextu především s povinností využívat komunální majetek účelně a hospodárně.

### **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 povinnost nakládat s nepotřebným majetkem způsoby a za podmínek stanovených zvláštními předpisy, nestanoví-li zákon jinak. 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 (faktickou), tak o ochranu právní. V případě právní ochrany se jedná především o ochranu soudů v rámci civilního řízení, ale taktéž o činnost orgánů činných v trestním řízení. Jako vhodné a preventivní opatření na ochranu majetku se nabízí rovněž pojištění

---

<sup>56</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.

majetku. Míra ochrany majetku by v každém případě 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 aktivní součinnost s ostatními státními orgány a správními úřady v případech, kdy může docházet k ohrožení těchto zákonem stanovených zájmů.<sup>57</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 a rozpočet neúměrně zatěžující nemovitá kulturní památka). O neupotřebitelný majetek se naproti tomu bude typicky 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>58</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 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.

---

<sup>57</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 224.

<sup>58</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.

#### 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. Vedle zákona o účetnictví ukládá územním samosprávným celkům vést účetnictví rovněž 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>59</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 a 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>60</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 dvanáct po sobě jdoucích měsíců, přičemž v případě územních samosprávných celků je účetní období shodné s kalendářním rokem.<sup>61</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 majetku, u kterého lze vizuálně zjistit jeho existenci, se provádí tzv. fyzická inventura, v případě majetku, u kterého vizuálně zjistit jeho existenci nelze, a závazků tzv. dokladová inventura.

---

<sup>59</sup> Srov. § 1 odst. 2 písm. a) zákona o účetnictví.

<sup>60</sup> Srov. § 7 odst. 1 zákona o účetnictví.

<sup>61</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.

### 2.1.5. Zákaz ručit 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<sup>62</sup> za závazky fyzických a právnických osob. Termín ručení je vzhledem k principu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu jako celku nutné vnímat striktně jako specifický institut zajištění dluhu a nelze jej rozšiřovat na jiné zajišťovací nástroje jako je např. zřízení zástavního práva nebo zajišťovací převod práva.

V původních zněních obou zákonů z roku 2000 zákaz ručení za cizí závazky stanoven nebyl, 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, byl zákaz ručení za závazky fyzických a právnických osob včetně stanovení výjimek do obou zákonů zaveden.<sup>63</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.*

---

<sup>62</sup> Srov. § 2018 a násl. OZ.

<sup>63</sup> Srov. KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009, s. 137-139.

Pokud by územní samosprávné celky ručily za jiné než výše uvedené závazky, bylo by takové právní jednání od počátku, tedy absolutně neplatné.<sup>64</sup> Zajímavou a judikaturou dosud neřešenou otázkou je modelová situace, kdy územní samosprávný celek ručí za závazek v souladu se zákonem, avšak následně dojde ke změně, která způsobí ukončení zákonem požadované podmínky pro platnost ručení. Typickou situací může být např. prodej podílu v právnické osobě, v jehož důsledku účast územního samosprávného celku v této právnické osobě klesne pod 50%. R. Cogan se domnívá, že ačkoliv byl věřitel v době vzniku ručení v dobré víře o platnosti ručení, soudy by v takovém případě chránily majetek územního samosprávného celku a na ručitelský závazek by pohlížely jako na neplatný.<sup>65</sup> Ačkoliv je skutečně trendem majetek územních samosprávných celků chránit a ve sporných situacích, kdy je možný dvojitý výklad, upřednostnit výklad ve prospěch územního samosprávného celku, je podle mého názoru i přesto určující stav, za kterého byl ručitelský závazek uzavřen. Domnívám se, že ukončení zákonem stanovené podmínky pro možnost ručení, nemá na již uzavřený závazek žádný vliv.

Tak jako v případech ostatních 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. Ačkoliv zákaz ručení nelze vzhledem k sankci v podobě absolutní neplatnosti právního jednání vztahovat i na jiné, byť podobné, zajišťovací instituty, je jistě žádoucí, aby se územní samosprávné celky při zřizování jiných zajišťovacích institutů tímto ustanovením inspirovaly a vzhledem k možným fatálním následkům (např. v případě zřízení zástavního práva) zřizování zajišťovacích institutů vždy důkladně zvažovaly.

Rozhodnutí o uzavření smlouvy o převzetí ručitelského závazku je vyhrazenou pravomocí zastupitelstva.<sup>66</sup> K tématu ručení lze závěrem uvést, že jak zákon o obcích, tak zákon o krajích výslovně stanoví, že za hospodaření a závazky obce (kraje) stát neručí, ledaže by ovšem stát takový závazek převzal smluvně.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Srov. § 38 odst. 4 a § 41 odst. 3 OZř a § 17 odst. 4 a § 23 odst. 3 KZř.

<sup>65</sup> Srov. COGAN, Rudolf. Zákon o krajích : komentář. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 65.

<sup>66</sup> Srov. § 85 písm. j) OZř a § 36 písm. i) KZř.

<sup>67</sup> Srov. § 38 odst. 5 OZř a § 17 odst. 5 KZř.

### **2.1.6. Povinnost chránit majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a 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>68</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, příspěvkovým organizacím či dokonce členům zastupitelstev a jiných orgánů územního samosprávného celku.<sup>69</sup>

Rozhodnutí o vzdání se práva na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení ve výši vyšší než 20 000 Kč v případě obce a 200 000 Kč v případě kraje je vyhrazenou pravomocí zastupitelstva. V případě nižších částek přísluší rozhodnutí radě, avšak rozhodnutí si může zastupitelstvo vyhradit.<sup>70</sup> Vzdání se práva by mělo být dostatečně odůvodnitelné zákonnými zájmy územního samosprávného celku.

---

<sup>68</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 230-232.

<sup>69</sup> Srov. KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009, s. 143-144.

<sup>70</sup> Srov. § 85 písm. f) a § 102 odst. 3 OZř a § 36 písm. i), § 59 odst. 2 a § 37 KZř.

### 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 exekučně vymáhat. Za základní předpoklad realizace této povinnosti je možné považovat pečlivou evidenci veškerých závazků fyzických a právnických osob včetně státu vůči územnímu samosprávnému celku.<sup>71</sup>

Zajímavou otázkou může být, za jakých podmínek může územní samosprávný celek od vymáhání pohledávek upustit. Odborná literatura se k problematice prominutí dluhu ze strany územního samosprávného celku obecně staví spíše rezervovaně. „*Písemně dohodnout zánik části nebo celého dluhu vůči obci (kraji) by mělo být možné jen na žádost dlužníka, který je fyzickou osobou, a u něhož to odůvodňují jeho tíživé sociální poměry. Z toho plyne, že by mělo jít o zcela výjimečné naložení s pohledávkou obce (kraje), které by se mohlo týkat zásadně jen fyzické osoby (lhostejno ovšem, zda fyzické osoby podnikající podle zvláštních předpisů či fyzické osoby nepodnikatele). V podmínkách obcí (krajů) lze pak prakticky vyloučit možnost prominutí dluhu jednostranným jednáním obce....*“ Varianta, kdy dochází k prominutí dluhu právnické osoby, je teoreticky možná též, avšak pouze za předpokladu, že se jedná o skutečně závažný důvod, který v konkrétním případě reaguje na zvláštní tvrdost dané situace.<sup>72</sup>

Znamená to, že prominutí dluhu musí být vzhledem k obecné povinnosti řádného hospodáře vyváženo jiným, pro územní samosprávný celek vzhledem k jeho poslání důležitým zájmem. V tomto ohledu je kladena na členy zastupitelstva značná odpovědnost, protože pokud by prominutí dluhu nebylo v širokém slova smyslu

---

<sup>71</sup> Srov. KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009, s. 144-145.

<sup>72</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. 261-262.



hospodárné, mohla by připadat v úvahu civilní, ale i trestněprávní odpovědnost těch členů zastupitelstva, kteří prominutí dluhu schválili. Obdobně platí rovněž i v případě nečinnosti a situace, kdy se zastupitelstvo rozhodne dluh „jen“ nevymáhat.

Povinnost vymáhat pohledávky je podle mého názoru zejména v případě úroků z prodlení či smluvních pokut v mnoha případech velice problematická. Zejména v případě smluvní pokuty<sup>73</sup> může být rozhodování územního samosprávného celku značně komplikované, neboť mnohdy nárok na zaplacení smluvní pokuty může dosahovat poměrně vysokých částek, přičemž ale platí, že soud může nepřiměřeně vysokou smluvní pokutu na návrh dlužníka za splnění určitých předpokladů tzv. moderovat, resp. snížit<sup>74</sup>. Územní samosprávný celek tak může stát před dilematem, zda se zaplacení smluvní pokuty soudní cestou dožadovat, nebo smluvní pokutu prominout či pouze nevymáhat. Pro prominutí smluvní pokuty nemusí s ohledem na povinnost řádného hospodáře vždy existovat relevantní důvody, avšak na druhou stranu může být soudní uplatnění nároku na zaplacení smluvní pokuty ztrátové. Za předpokladu, že nárok na smluvní pokutu je vyčíslen např. na 3 000 000 Kč, výše soudního poplatku činí 150 000 Kč<sup>75</sup>. Pokud by soud smluvní pokutu výrazně snížil, s ohledem na částečný úspěch ve věci<sup>76</sup> může dojít k situaci, kdy náklady na úhradu nákladů řízení mohou být pro územní samosprávný celek vyšší než soudem přiznaný nárok na zaplacení smluvní pokuty. Vzhledem ke skutečnosti, že v praxi zpravidla nelze odhadnout, jaké stanovisko soud k výši smluvní pokuty zaujme, je soudní uplatnění nároku prakticky jedinou možností, jak v duchu povinnosti péče řádného hospodáře postupovat, byť v konečném důsledku může být takový postup pro územní samosprávný celek nevýhodný.

Rozhodnutí o prominutí dluhu vyššího než 20 000 Kč v případě obce a 200 000 Kč v případě kraje je vyhrazenou pravomocí zastupitelstva. V případě prominutí nižšího dluhu přísluší rozhodnutí radě, avšak rozhodnutí si může zastupitelstvo vyhradit.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Srov. § 2048-2052 OZ.

<sup>74</sup> Srov. § 2051 OZ: *Nepřiměřeně vysokou smluvní pokutu může soud na návrh dlužníka snížit s přihlédnutím k hodnotě a významu zajišťované povinnosti až do výše škody vzniklé do doby rozhodnutí porušením té povinnosti, na kterou se vztahuje smluvní pokuta. K náhradě škody, vznikne-li na ni později právo, je poškozený oprávněn do výše smluvní pokuty.*

<sup>75</sup> Srov. zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Dle sazebníku poplatků platí, že v případě návrhu na zahájení občanského soudního řízení, jehož předmětem je peněžité plnění v částce vyšší než 20 000 Kč do 40 000 000 Kč, je výše soudního poplatku 5% z této částky.

<sup>76</sup> Srov. § 142 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>77</sup> Srov. § 85 písm. f) a § 102 odst. 3 OZř a § 36 písm. i), § 59 odst. 2 a § 37 KZř.

### 2.1.8. Povinnost zdůvodnit 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 je sjednaná cena nižší než cena obvyklá, musí být výše odchylky pod sankcí absolutní neplatnosti<sup>78</sup> právního jednání 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 coby obecnou zásadu vztáhnout rovněž i na situace, kdy dochází k jinému úplatnému nakládání s komunálním majetkem než převodu (např. nájmu nebo pachtu komunálního majetku). Materiálním principem ceny obvyklé by se územní samosprávné celky měly řídit rovněž tehdy, pokud dochází k nabývání majetku do vlastnictví územního samosprávného celku.

Osobně souhlasím s názorem, že v případě jiného úplatného nakládání než převodu a v případě nabývání majetku se ustanovení o ceně obvyklé nepoužije analogicky, nýbrž se jedná o specifický projev povinnosti řádného hospodáře. Striktně vzato není v takovém případě nutné odchylku od ceny obvyklé explicitně zdůvodňovat, avšak pro možné následné posuzování hospodárnosti dané dispozice je výslovné zdůvodňování zvolené ceny více než žádoucí.<sup>79</sup>

Zákony upravující hospodaření územních samosprávných celků cenu obvyklou nedefinují. Při definování ceny obvyklé je ale možné využít ustanovení § 2 odst. 1 zákona 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, *kteřá 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*

<sup>78</sup> Srov. § 41 odst. 3 OZř a § 23 odst. 2 KZř.

<sup>79</sup> Srov. FUREK, Adam; JÍROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016, s. 35-36.

*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. Zákon o oceňování majetku sice upravuje pojem obvyklé ceny výslovně pro vlastní účely, obvykle je ovšem tato definice užívána napříč právním řádem.*

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>80</sup> Z. Ondruš naopak považuje znalecký posudek zpravidla za nezbytnost.<sup>81</sup>

Domnívám se, že znalecký posudek nezbytný v každém případě není. Ačkoliv lze znalecký posudek považovat za zpravidla nejjistější formu zjištění ceny obvyklé, a tudíž jej lze z preventivních důvodů doporučit, tak 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.

Územní samosprávné celky ale mohou se svým majetkem disponovat i za cenu jinou, než je cena obvyklá. Pokud dojde k odchylce od ceny obvyklé směrem dolů, musí být

---

<sup>80</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>81</sup> Srov. KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009, s. 154.

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. Zdůvodnění odchylky by mělo být vždy známo již při samotném rozhodování o majetkové dispozici, dodatečné zdůvodňování považuji za nežádoucí. 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>82</sup>

V rámci problematiky rozsahu a kvality zdůvodňování odchylky od ceny obvyklé stojí rozhodně za zmínění rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 20. 7. 2016, č. j. 52 A 32/2016 – 126, kterým byla zamítnuta žaloba Ministerstva vnitra coby dozorového a kontrolního orgánu obcí v jejich samostatné působnosti proti městu Dašice a rozhodnutí jeho zastupitelstva o prodeji nemovitosti.

Město Dašice rozhodovalo o prodeji bytového domu a ze dvou podaných nabídek ve výši 3 330 000 Kč a 3 350 000 Kč upřednostnilo nižší nabídku se zdůvodněním, že ji podali důvěryhodní občané města, u kterých je předpoklad, že deklarované využití bytového domu spíše dodrží (město mělo obavy, aby se z bytového domu nestala ubytovna). Ministerstvo vnitra ovšem rozhodnutí soudně napadlo, protože takto zvolené zdůvodnění považovalo za nedostatečné. Ministerstvo vnitra považovalo kritérium spočívající v míře důvěryhodnosti za nepodložené a podle jeho názoru mělo město „*náležitě prověřit a zhodnotit důvěryhodnost všech zájemců a své rozhodnutí adekvátně odůvodnit*“.

Krajský soud v daném případě konstatoval, že příslušná ustanovení zákona o obcích nelze „*interpretovat tak, že obec musí při prodeji nemovitého majetku vždy upřednostnit ekonomicky nejvýhodnější nabídku. Takováto interpretace by totiž mohla vést k přijímání rozhodnutí, která odporují zájmům obce a občanů obce. Obec proto sine dubio může v mezích § 38 a § 39 zákona o obcích rozhodnout, že určitou nemovitou věc prodá*

---

<sup>82</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008. s. 239-240.

*i za cenu nižší, než obsaženou v nejvyšší nabídce reagující na zveřejněný záměr, pokud má za to, že to je v jejím zájmu, resp. v zájmu občanů obce. Takový postup je ovšem nutno odůvodnit, a to způsobem odpovídajícím okolnostem (tj. např. významu prodávané věci pro obec, rozdíl v nabídnutých kupních cenách apod.) konkrétního případu. Jakákoliv lidská činnost, odůvodňování rozhodnutí nevyjímaje, je totiž vždy spjata s otázkou hledání míry (in medio stat virtus), a proto např. čím menší bude rozdíl v nabídnutých kupních cenách (a čím menší tedy bude i případný negativní dopad akceptace ekonomicky méně výhodné nabídky na rozpočet obce), tím stručnější může být odůvodnění příslušného rozhodnutí zastupitelstva obce. Postačí přitom, pokud budou důvody rozhodnutí zastupitelstva obce seznatelné např. z předkládací (důvodové) zprávy k návrhu příslušného usnesení či z rozpravy předcházející přijetí příslušného usnesení.“*

Krajský soud vzhledem k uvedenému shledal odůvodnění zastupitelstva města Dašice jako racionální a logické, přičemž uvedl, že „*důvěra, resp. víra ve spolehlivost potenciálního smluvního partnera, je klíčovým faktorem v rozhodovacím procesu, a proto upřednostnění zájemce, s nímž má obec dobré zkušenosti, nelze za shora popsanych okolností (zanedbatelný rozdíl v nabídnutých kupních cenách) považovat za projev libovůle či diskriminaci, ale za výsledek racionální úvahy členů zastupitelstva žalovaného nevybočující z mezí stanovených právním řádem, resp. pohybující se v autonomním prostoru, který územnímu samosprávnému celku k výkonu samosprávy stát poskytl.“*

Krajský soud se rovněž vyjádřil k požadavku Ministerstva vnitra, aby obce prověřovaly zájemce o majetek, prokazovaly jejich motivace, sepisovaly analýzy a objektivně odůvodňovaly svá rozhodnutí. Krajský soud uvedl, že „*po zastupitelstvu obce nelze též požadovat, aby odůvodnění jeho rozhodnutí o nakládání s majetkem obce odpovídalo odůvodnění správního či soudního rozhodnutí, neboť pouze v (Platónově) ideální obci vládne intelektuální elita, teoreticky i prakticky školená k vládním úkolům, v reálném světě je zastupitelstvo obce složeno z osob s různým vzděláním, schopnostmi a životními zkušenostmi, a proto by přehnané požadavky na odůvodňování přijatých usnesení mohly ohrozit funkčnost těchto orgánů obce, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.“*

S ohledem na uvedené logické zdůvodnění osobně nesdílím názor J. Zwyrtka Hamplové, podle kterého je právní úprava zdůvodňování odchylky od ceny obvyklé velice nedostatečná a teoreticky umožňuje nicneříkající zdůvodnění typu „protože chceme“.<sup>83</sup> Ačkoliv zákony skutečně o náležitostech zdůvodnění odchylky od ceny obvyklé mlčí, považuji tento výklad za přehnaný, a tudíž rozporný se smyslem a účelem právní úpravy. Do budoucna lze ale jistě uvažovat nad novelizací, která stanoví, že zdůvodnění odchylky od ceny obvyklé musí vycházet alespoň z objektivních zákonných zájmů a povinností územních samosprávných celků.

Odchýlením od ceny obvyklé může být jednak cena nižší, ale také cena vyšší. Zdůvodnění odchylky je od 1. 7. 2016, kdy nabyl účinnosti novelizující zákon č. 106/2016 Sb., nezbytné pouze v případě ceny nižší (např. při prodeji komunálního pozemku „pod cenou“), než je cena obvyklá. Absence zdůvodnění odchylky v případě ceny nižší má za následek absolutní neplatnost právního jednání. Vzhledem ke zpřesnění textu zákonů není již bez pochyby nezbytné zdůvodňovat odchylku v případě ceny vyšší (např. při prodeji komunálního pozemku za neobvykle vysokou cenu), než je cena obvyklá.

Navzdory zmiňované úpravě zákonů zastávám názor, že v případě ceny vyšší, než je cena obvyklá, nebylo vzhledem ke zjevné ekonomické výhodnosti takové ceny pro územní samosprávný celek nutné odchylku zdůvodňovat ani před 1. 7. 2016.<sup>84</sup>

Do 30. 6. 2016 nebylo zcela zřejmé, 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, nepojednával.<sup>85</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 podle § 39 obč. zák., neboť svým obsahem odporuje zákonu (§ 39 odst. 2 zákona*

---

<sup>83</sup> Srov. ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Nový zákon o obcích by České republice slušel. *Moderní obec*. 2016, roč. 22, č. 3, s. 68-69.

<sup>84</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 268-269.

<sup>85</sup> Srov. § 41 OZř a § 23 KZř ve znění účinném do 30. 6. 2016.

č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní zřízení/, ve znění pozdějších předpisů)“. Je tedy zřejmé, že nezdůvodnění takové odchylky od ceny obvyklé, kterou je možné považovat za podstatnou, vedlo do 31. 12. 2013 k absolutní neplatnosti právního jednání.

Ještě donedávna, resp. do 30. 6. 2016, bylo otázkou, jakým způsobem se výklad problematiky možné neplatnosti z důvodů nezdůvodnění odchylky od ceny obvyklé od 1. 1. 2014 změnil s účinností zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Ačkoliv stávající občanský zákoník je založen na východisku, že na právní jednání je třeba hledět spíše jako na platné než jako neplatné<sup>86</sup>, domnívám se, že právní jednání z důvodu absence zdůvodnění podstatné odchylky od ceny obvyklé by mohlo být soudy shledáváno z důvodu rozporu se zákonem a zjevného narušení veřejného pořádku<sup>87</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 vzniklá v období od účinnosti nového občanského zákoníku do 30. 6. 2016 dosud soudy řešena nebyla.

Od 1. 7. 2016 je zákony výslovně stanoveno, že nezdůvodnění odchylky od ceny nižší než obvyklé způsobuje absolutní neplatnost právního jednání. I přes toto zjednodušení stále ovšem zůstává otázkou, zda se jedná o nezdůvodnění jakékoliv odchylky, nebo v duchu uvedeného rozsudku Nejvyššího soudu pouze takové, kterou lze považovat za podstatnou. Ačkoliv se přikláním k názoru, že soudy by při posuzování neplatnosti právního jednání k výši nezdůvodněné odchylky měly přihlížet, v praxi zůstává problém s určením, co je v konkrétních případech možné považovat za podstatnou odchylku. Zákony a ani judikatura žádné vodítko v tomto smyslu bohužel nepřinášejí. K určování přijatelnosti odchylky je proto nutné přistupovat individuálně a s ohledem na konkrétní majetkovou dispozici. Vzhledem k těmto panujícím nejasnostem je podle mého názoru z důvodu možné absolutní neplatnosti právního jednání žádoucí každou, byť minimální, odchylku od ceny obvyklé zdůvodnit. Lze přitom vycházet z předpokladu, že kvalita a rozsah zdůvodnění by měla být přímo úměrná výši odchylky od ceny obvyklé.

---

<sup>86</sup> Srov. § 574 OZ.

<sup>87</sup> Srov. § 588 OZ.

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 při správě komunálního majetku 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 závazné 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, resp. její provádění.

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>88</sup>

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

Charakteristickým znakem vnitřní kontroly hospodaření územních samosprávných celků je její realizace přímo orgány územních samosprávných celků. Za obecný kontrolní orgán je možné považovat radu územního samosprávného celku, případně komise coby její iniciativní a poradní orgány<sup>89</sup>. Důležité postavení rady v procesu kontroly souvisí rovněž i se skutečností, že rada plní roli zřizovatele vůči organizačním složkám a příspěvkovým organizacím územního samosprávného celku<sup>90</sup>. Velmi důležitými kontrolními orgány jsou rovněž výbory coby poradní a iniciativní kolektivní orgány zastupitelstva územního samosprávného celku. Zvláštní postavení zaujímají zejména

---

<sup>88</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>89</sup> Srov. § 122 OZř a § 80 KZř.

<sup>90</sup> Srov. § 102 odst. 2 písm. b) OZř a § 59 odst. 1 písm. i) KZř.



finanční výbor a kontrolní výbor, což jsou výbory, které je zastupitelstvo povinno zřídit přímo ze zákona.<sup>91</sup>

Kontrolní výbor a finanční výbor zákon o obcích upravuje v ustanovení § 117 a následujících a zákon o krajích v ustanovení § 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 prováděním kontroly hospodaření právnických osob a zařízení, která byla založena nebo zřízena krajem nebo která byla na kraj převedena. Finanční výbory krajů jsou rovněž povinny provádět kontrolu využití dotací a návratných finančních výpomocí, které byly poskytnuty krajem z jeho prostředků obcím. Finanční výbor je dále povinen plnit jakékoliv další úkoly, které mu zastupitelstvo uloží.<sup>92</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. Kontrolní výbor je dále povinen plnit další kontrolní úkoly, které mu zastupitelstvo uloží.<sup>93</sup>

Finanční i kontrolní výbor z prováděných kontrol vyhotovuje zápis, který obsahuje, co bylo kontrolováno, jaké nedostatky byly zjištěny a návrhy na opatření směřující k odstranění nedostatků. Zápis je následně předkládán zastupitelstvu, na jehož rozhodnutí závisí, zda z provedených kontrol budou vyvozovány nějaké důsledky či opatření.<sup>94</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>95</sup> Navzdory tomuto teoretickému rozlišení dochází v praxi

---

<sup>91</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>92</sup> Srov. § 119 odst. 2 OZř a § 78 odst. 4 KZř.

<sup>93</sup> Srov. § 119 odst. 3 OZř a § 78 odst. 5 KZř.

<sup>94</sup> Srov. § 119 odst. 4 a 5 OZř a § 79 KZř.

<sup>95</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.

mnohdy k situacím, že se činnosti kontrolního a finančního výboru překrývají. V tomto ohledu je možné zmínit např. posuzování povinnosti nakládat s obecním majetkem účelně a hospodárně podle ustanovení § 38 zákona o obcích. Ačkoliv kontrolu hospodaření by měl dle zákona provádět především finanční výbor, tak vzhledem ke skutečnosti, že se (co do účelného a hospodárného nakládání s majetkem) jedná o povinnost stanovenou zákonem, lze kontrolu této povinnosti v praxi zařadit též pod kontrolu zákonnosti, která je prováděna kontrolním výborem.

### 2.2.2. Vnější kontrola hospodaření

Vnější kontrola hospodaření s komunálním majetkem je na rozdíl od vnitřní kontroly 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 buď příslušným krajským úřadem, nebo zvoleným auditorem či auditorskou společností ve smyslu zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění pozdějších předpisů. V případě krajů přezkum hospodaření provádí Ministerstvo financí, které může provedením přezkumu hospodaření pověřit i Generální finanční ředitelství nebo finanční úřad.<sup>96</sup>

V případě obcí může být volba ovlivněna zejména skutečností, že zatímco přezkoumání hospodaření krajským úřadem je bezplatné, za přezkoumání hospodaření auditorem je třeba zpravidla zaplatit.<sup>97</sup>

Územní samosprávné celky jsou povinny požádat o přezkoumání svého hospodaření za uplynulý kalendářní do 30. 6. každého kalendářního roku. Obce případně musí v téže

---

<sup>96</sup> Srov. § 42 OZř a § 20 KZř.

<sup>97</sup> Srov. BŘEŇ, Jan. Přezkoumání hospodaření obce 1. *Obec a finance*. 2012, roč. 17, č. 2, s. 62-63.  
BŘEŇ, Jan. Přezkoumání hospodaření obce 2. *Obec a finance*. 2012, roč. 17, č. 3, s. 82-83.

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>98</sup>

Předmětem přezkoumávání jsou podle ustanovení § 2 zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků např. plnění příjmů a výdajů rozpočtu, nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního samosprávného celku, zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu podle zákona o zadávání veřejných zakázek apod. Předmět přezkoumání se podle ustanovení § 2 ověřuje z hlediska dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy, zejména předpisy o finančním hospodaření územních celků, o hospodaření s jejich majetkem, o účetnictví a o odměňování, z hlediska souladu hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem, z hlediska dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití nebo z hlediska věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích.

Výsledkem z provedeného přezkumu hospodaření je zpráva o výsledcích přezkoumání hospodaření, která mj. obsahuje popis zjištěných chyb a nedostatků včetně uvedení povinností, které nebyly dodrženy. K nápravě chyb a nedostatků je územní samosprávný celek povinen přijmout opatření.<sup>99</sup>

Formu vnější kontroly ve vztahu k rozhodování o majetkoprávních jednáních představuje i dozor ze strany státu prostřednictvím dozorové pravomoci Ministerstva vnitra nad obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí (krajů) v samostatné působnosti obce (kraje). V rámci dozoru je možné posuzovat pouze zákonnost předmětného usnesení orgánu územního samosprávného celku, nikoliv samotného majetkoprávního jednání (uzavřené smlouvy).<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Srov. § 21 KZř.

<sup>99</sup> Srov. § 10 a násl. zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.

<sup>100</sup> Srov. § 123 a násl. OZř a § 81 a násl. KZř.

Dozor státu prostřednictvím Ministerstva vnitra nad činností územních samosprávných celků je koncipován jako dozor následný.<sup>101</sup> Zjednodušeně platí, že pokud je usnesení, obce (kraje) v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce (kraje), Ministerstvo vnitra nejprve vyzve obec (kraj) ke zjednání nápravy. Pokud obec (kraj) nápravu neučiní, Ministerstvo vnitra účinnost tohoto nezákonného aktu obce pozastaví a pokud obec (kraj) ani v dodatečné lhůtě nezjedná nápravu a proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti není podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra v rámci správního soudnictví příslušnému soudu návrh na zrušení aktu. Návrh na rušení aktu podá Ministerstvo vnitra bez předchozího pozastavení ihned tehdy, pokud předmětné usnesení již bylo vykonáno.<sup>102</sup>

Předmětem dozorové činnosti Ministerstva vnitra 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>103</sup> Na základě ustanovení § 82 odst. 6 zákona o krajích obdobně platí i v případě krajů.

S dozorovou pravomocí Ministerstva vnitra souvisí i pravomoc Ministerstva vnitra provádět kontrolu výkonu samostatné působnosti obcí (krajů). Při kontrole je zjišťováno, zda orgány obcí (krajů) při výkonu samostatné působnosti dodržují zákony a jiné právní předpisy, s výjimkou právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva.<sup>104</sup> Základní rozdíl mezi dozorem a kontrolou lze spatřovat v tom, že zatímco předmětem dozoru je zákonnost konkrétního usnesení orgánu územního samosprávného celku, předmětem kontroly je prosté plnění povinností stanovených zákonem, a to bez jakékoliv nutné vazby na konkrétní usnesení orgánu územního samosprávného

---

<sup>101</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 7, s. 239-246.

<sup>102</sup> Srov. § 124 OZř a § 82 KZř.

<sup>103</sup> FUREK, Adam; JIROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016., s. 85.

<sup>104</sup> Srov. § 129 a násl. OZř a § 86 a násl. KZř.

celku.<sup>105</sup> V rámci kontroly může být typicky zjišťováno, zda zasedání zastupitelstva proběhlo v souladu se zákonem nebo zda záměr obsahoval všechny nezbytné náležitosti.

Pokud byl provedenou kontrolou shledán nezákonný postup obce (kraje), starosta (hejtman) je povinen výsledky provedené kontroly včetně návrhů na opatření k nápravě kontrolou zjištěných nedostatků a na zamezení jejich opakování předložit zastupitelstvu, jež je povinno zajistit nápravu.<sup>106</sup>

Závěrem lze zmínit i obecný kontrolní mechanismus v podobě kontroly vykonávané občany, a to přímo prostřednictvím zákona o obcích a zákona o krajích<sup>107</sup> nebo prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Na základě žádosti podle tohoto zákona má každý právo na informace, které se vztahují k působnosti územních samosprávných celků. Typickou žádostí je např. žádost o informace o provedených majetkových dispozicích včetně poskytnutí předmětných smluv. Žadatel má v takovém případě na text smluv nárok, a to včetně základních osobních údajů (např. výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků) o osobě, které byly prostřednictvím smlouvy veřejné prostředky poskytnuty.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Srov. FUREK, Adam. Dozor nad rozhodováním obecních orgánů o majetkových dispozicích. *Správní právo*. 2012, roč. 45, č. 5-6. s. 354 – 383.

<sup>106</sup> Srov. § 129a OZř § 87 KZř.

<sup>107</sup> Srov. § 16 a násl. OZř a § 12 a násl. KZř.

Občan má např. právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem, podávat orgánům návrhy, připomínky a podněty apod.

<sup>108</sup> Srov. § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

### 3. Nakládání s komunálním majetkem

Podle stávající právní úpravy je nakládání s majetkem územních samosprávných celků (neboli činění právních dispozic s komunálním majetkem) koncepčně založeno na soukromoprávních základech, které jsou regulovány určitými veřejnoprávními omezeními.<sup>109</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.

A. Furek tyto zvláštní povinnosti rozděluje na povinnosti obsahové a povinnosti procedurální. Obsahové povinnosti (tj. povinnosti při hospodaření s komunálním majetkem, kterým byla věnována předcházející část práce) spočívají v hodnocení majetkové dispozice z hlediska jejího přínosu pro územní samosprávný celek. Procedurální povinnosti naproti tomu stanovují zvláštní postupy pro rozhodování o konkrétní majetkové dispozici, resp. při nakládání s komunálním majetkem.<sup>110</sup>

K nakládání s majetkem obcí Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008 uvedl, že „*obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné*“.

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 územního samosprávného celku k rozhodnutí o uzavření smlouvy, ale také o povinnost v případě zákonem taxativně stanovených dispozic s komunálním (zejména hmotným) nemovitým majetkem přijmout

---

<sup>109</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>110</sup> Srov. FUREK, Adam; JÍROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016, s. 10.

a náležitým způsobem zveřejnit záměr tak, aby se k němu mohli potenciální zájemci vyjádřit a případně předložit své nabídky.<sup>111</sup>

Smyslem této zvláštní úpravy je záměr zákonodárce na tom, aby územní samosprávné celky při péči o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů<sup>112</sup> se svým majetkem nakládaly účelně, transparentně a především hospodárně.

Pro celkové uchopení těchto východisek je vhodné 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 prvý 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.*“

Závěrem lze k tomuto obecnému úvodu k nakládání s komunálním majetkem dodat, že při interpretaci zákonných omezení či povinností územních samosprávných celků by měl být respektován požadavek restriktivního výkladu veřejnoprávního omezení vlastníka. Jinými slovy uložené povinnosti by neměly být vykládány rozšiřujícím způsobem či použitím analogie a v těch případech, kdy existuje více výkladů, by měl být

---

<sup>111</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>112</sup> Srov. § 2 OZř a § 1 KZř.

upřednostňován ten výklad, který územní samosprávné celky zatěžuje co možná nejméně, resp. zachovává platnost jimi učiněných právních jednání.<sup>113</sup>

### 3.1. Záměr

Povinnost přijmout a odpovídajícím způsobem zveřejnit záměr považují 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 platně v zákonem stanovených případech s komunálním (zejména hmotným) 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>114</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>115</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*

---

<sup>113</sup> Srov. FUREK, Adam; JÍROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016, s. 11.

<sup>114</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 270.

<sup>115</sup> Srov. FUREK, Adam. *Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.



*mohou případní zájemci iniciovat smluvní proces směřující k uzavření zamýšlené smlouvy“.*<sup>116</sup>

Územní samosprávné celky se zveřejněním záměru k uskutečnění zamýšleného právního jednání nezavazují, nýbrž 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>117</sup>

Znamená to tedy, že prostřednictvím záměru, jenž má veřejnost o nakládání s komunálním majetkem nezávazně informovat, územní samosprávné celky umožňují neurčitému okruhu zájemců, aby se o uzavření smlouvy ucházeli a předložili své nabídky.<sup>118</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>119</sup>, která je až na vyjmenované výjimky zakázána. Obecná doporučující a právně nezávazná pravidla pro orgány veřejné moci lze nalézt ve sdělení Komise ES o prvcích státní podpory při prodejkách pozemků a staveb orgány veřejné moci (č. 97/C 209/03). Tato pravidla se vztahují na prodej pozemků a staveb subjektům vykonávajícím ekonomickou (podnikatelskou) 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>120</sup>

---

<sup>116</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>117</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.

<sup>118</sup> Srov. HAMPLOVÁ, Jana. *Majetkoprávní dispozice s nemovitostmi obce /1. Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 2, s. 37.

<sup>119</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>120</sup> Srov. informace na webových stránkách Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Dostupné z: <<http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora.html>>.

V tomto ohledu je nutné konstatovat, že ačkoliv uvedené podmínky nejsou stanoveny závazným právním předpisem, tak vzhledem k možnému přesahu do tzv. veřejné podpory se zákony stanovené podmínky pro zveřejnění záměru jeví jako nedostatečné.

### **3.1.2. Rozsah povinnosti zveřejnit záměr**

Povinnost územních samosprávných celků zveřejnit záměr se vztahuje pouze na taxativně vyjmenované majetkové dispozice. Právě změna ve výčtu těchto majetkových dispozic byla jedním z hlavních bodů tzv. majetkové novely<sup>121</sup> zákona o obcích a zákona o krajích, která nabyla účinnosti dne 1. 7. 2016. Rozsah povinnosti zveřejnit záměr je tedy v období do 30. 6. 2016 a v období od 1. 7. 2016 významně rozdílný.

#### **3.1.2.1. Právní stav do 30. 6. 2016**

Povinnost zveřejnit záměr se podle ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích a ustanovení § 18 odst. 1 zákona o krajích ve znění účinném do 30. 6. 2016 vztahovala na prodej, směnu, darování, pronájem a výpůjčku jakéhokoliv komunálního nemovitého majetku.

V případě obcí zákon o obcích v ustanovení § 39 odst. 3 výslovně vymezoval specifické případy, kdy navzdory vyjmenované majetkové dispozici zveřejňovat záměr nezbytné nebylo. Prvním okruhem, kde platila výjimka z povinnosti zveřejnit záměr, byla dispozice, kdy mělo docházet k pronájmu obecních bytů a hrobových míst, a to na jakoukoliv dobu. Dále nebylo 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 nevztahovala, byl pronájem nebo výpůjčka nemovitého majetku obce právnické osobě, která byla zřízena obcí.

---

<sup>121</sup> Srov. zákon č. 106/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

Docházelo-li k pronájmu nebo výpůjčce nemovitého majetku obcí zřízené právnické osobě, bylo nutné brát v potaz, že vzhledem k zákonodárcem použité terminologii se výjimka vztahovala skutečně pouze na takové právnické osoby, které byly obcí zřízeny (např. příspěvkové organizace). Výjimku naopak nebylo možné vztáhnout na právnické osoby, které byly obcí založeny nebo v nichž měla obec majetkovou účast (obchodní korporace).

V případě krajů a zákona o krajích platily podle ustanovení § 18 odst. 3 z povinnosti zveřejnit záměr obdobné výjimky jako v případě obcí. První výjimka se týkala pronájmu bytů bez jakéhokoli časového omezení, druhá výjimka spočívala v pronájmu nebo výpůjčce nemovitého majetku kraje na dobu kratší než 90 dnů a třetí výjimka se vztahovala na situace, kdy docházelo k pronájmu nebo výpůjčce nemovitého majetku kraje právnickým osobám zřizovaným krajem. Kraje na rozdíl od obcí nemusely zveřejňovat záměr také tehdy, pokud docházelo k pronájmu silničního nebo silničního pomocného pozemku v souvislosti se zvláštním užíváním silnic podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o krajích dále v ustanovení § 18 odst. 4 výslovně stanovoval, 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.

K problematice zveřejňování záměru za právní úpravy účinné do 30. 6. 2016 je s ohledem na posuzování platnosti právního jednání dále nutné 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, na základě kterého je pachtýř oprávněn věc dočasně užívat a na rozdíl od nájmu i požívat, tedy brát z ní plody a užitky.<sup>122</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>123</sup> Vzhledem k podobnosti nájmu s pachtem a výpůjčky s výprosou vyvstala

---

<sup>122</sup> Srov. § 2332 a násl. OZ.

<sup>123</sup> Srov. § 2189 a násl. OZ.

otázka, zda se povinnost územních samosprávných celků zveřejnit záměr do 30. 6. 2016 vztahovala i na tyto nové smluvní typy.

Jak zákon o obcích, tak zákon o krajích byl v souvislosti s účinností nového občanského zákoníku novelizován<sup>124</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 nemovitého komunálního majetku nevztahovala, poukazoval především na skutečnost, že dispozice, u kterých je zveřejnění záměru nezbytné, byly (a 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 období do 30. 6. 2016 na případ pachtu a výprosy nemovitého komunálního majetku vztahovat neměla.<sup>125</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 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>126</sup> Pojem nájem a výpůjčka by tedy podle tohoto názoru měl být vykládán striktně podle nového občanského zákoníku, a tudíž by pacht pod nájem a výprosa pod výpůjčku z pohledu zákona o obcích a zákona o krajích podřazována být neměla.

Na druhou stranu by povinnost zveřejňování záměru v případě pachtu nebo výpůjčky komunálního nemovitého majetku v období do 30. 6. 2016 mohla být zdůvodňována samotným smyslem a účelem zveřejňování záměru nebo argumentem a *minoris ad maius*, kdy stanoví-li zákony povinnost zveřejnit záměr pro nájem, musí tato povinnost platit

---

<sup>124</sup> Srov. zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.

<sup>125</sup> Srov. ROTHANZL, Lukáš. Změny ve smluvních vztazích podle nového občanského zákoníku. *Obec a finance*. 2013, roč. 18, č. 5, s. 56-57.

<sup>126</sup> FUREK, Adam. Zveřejňování záměru při pachtu a výprose podle NOZ. *Moderní obec*. 2013, roč. 19, č. 8, s. 36.

i pro „závažnější“ pacht. Argumentovat lze taktéž např. subsidiární aplikací ustanovení o nájmu pro pacht<sup>127, 128</sup>.

Výše uvedené lze shrnout tak, že dle převažujícího názoru se povinnost zveřejnit záměr na pacht a výpůjčku komunálního nemovitého majetku v období do 30. 6. 2016 nevztahovala. Na druhou stranu ani 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 nemovitého komunálního majetku v tomto období vztahovat rozhodně měla. Z teleologického pohledu neshledávám žádný relevantní důvod, proč by pacht a výprosa měla mít při nakládání s komunálním majetkem na rozdíl např. od nájmu nebo výpůjčky privilegované postavení a představovat tak výjimku. Zákonnou absencí této povinnosti v období do 30. 6. 2016 vnímám jako významné a bezdůvodné legislativní opomenutí, které v praxi vyvolalo četné nejasnosti. Za současného znění zákonů s názorem, podle kterého nebylo nutné v případě pachtu a výprosy záměr zveřejňovat, souhlasím, nicméně podle mého smýšlení bylo vzhledem k nejasnostem právního výkladu 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.

Dalším problematickým okruhem v případě zveřejňování záměru bylo rovněž nové pojetí pojmu věc nemovitá, protože nový občanský zákoník za věc nemovitou považuje např. i věcná práva k věcem nemovitým.<sup>129</sup> Z tohoto důvodu bylo častým dotazem, zda je nezbytné, aby územní samosprávné celky zveřejňovaly záměr např. v případě zřizování věcných břemen (služebností) nebo práva stavby.

Věcné břemeno (služebnost)<sup>130</sup> jakožto věcné právo k věci nemovité je věcí nemovitou. Docházelo-li ke zřízení věcného břemena územním samosprávným celkem nebo ve prospěch územního samosprávného celku, docházelo k nakládání s věcí nemovitou. Vzhledem k tomu, že zřízení věcného břemene nebylo možné podřadit

---

<sup>127</sup> Srov. § 2341 OZ.

<sup>128</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>129</sup> Srov. § 498 OZ.

<sup>130</sup> Srov. § 1257 a násl. OZ.

pod zákonem předpokládané dispozice, kdy je nezbytné záměr zveřejnit, povinnost zveřejňovat záměr se na nakládání s věcnými břemeny nevztahovala.<sup>131</sup>

V případě práva stavby<sup>132</sup> byla 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. S právem stavby je ale možné dále disponovat. Územní samosprávný celek jakožto osoba oprávněná z práva stavby může právo stavby např. prodat či vypůjčit a v takovém případě bylo nutné záměr zveřejnit.<sup>133</sup>

Pro úplnost lze dále dodat, že podle přechodných ustanovení majetkové novely<sup>134</sup> platí, že pro splnění zákonem stanovených povinností (např. právě zveřejnění záměru) je rozhodující okamžik rozhodnutí o právním jednání v příslušném orgánu územního samosprávného celku (nikoliv tedy samotné uzavření smlouvy). Pokud tedy územní samosprávný celek stihl rozhodnout o právním jednání do 30. 6. 2016, může v souladu s právní úpravou účinnou do 30. 6. 2016 smlouvu platně uzavřít i po tomto datu.

### **3.1.2.2. Právní stav od 1. 7. 2016**

Povinnost zveřejnit záměr se podle ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích a ustanovení § 18 odst. 1 zákona o krajích ve znění účinném od 1. 7. 2016 nově vztahuje na situace, kdy územní samosprávný celek má v úmyslu prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby anebo je přenechat jako výprosu. Záměr je dále nezbytné zveřejnit rovněž tehdy, pokud má dojít ke smluvnímu zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví územního samosprávného celku. Nově je tedy stanoveno, že povinnost zveřejnit záměr se týká v případě uvedených dispozic pouze hmotných nemovitých věcí a z nehmotných nemovitých věcí práva stavby coby specifické nehmotné nemovité věci, která se svým významem ostatním nehmotným nemovitým věcem vymyká.

---

<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. 32.

<sup>132</sup> Srov. § 1240 a násl. OZ.

<sup>133</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>134</sup> Srov. čl. II a čl. IV zákona č. 106/2016 Sb.

Změn doznala taktéž ustanovení § 39 odst. 3 zákona o obcích a ustanovení § 18 odst. 3 a 4 zákona o krajích, která navzdory vyjmenovaným dispozicím stanovují z povinnosti zveřejnění záměru výjimku.

V případě obcí představují výjimku situace, kdy jako dosud dochází k pronájmu bytů nebo hrobových míst a dále kdy dochází k pronájmu, pachtu a výpůjčce na dobu kratší než 30 dnů nebo k pronájmu, pachtu, výpůjčce nebo výprose právnické osobě zřízené nebo založené obcí nebo právnické osobě, kterou obec ve smyslu ustanovení § 74 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů ovládá.<sup>135</sup> Z uvedeného je zřejmé, že novelizované znění zákona o obcích se snažilo vypořádat především s problematikou rozlišování mezi zřizováním a zakládáním právnických osob a navíc výjimku stanovilo i pro případy právnických osob, v nichž má obec přímo či nepřímo rozhodující vliv. Dle důvodové zprávy k novelizujícímu zákonu je motivem k této změně skutečnost, že „výjimka se až dosud vztahovala pouze na právnické osoby zřízené obcí a vznikl tím neodůvodněný rozdíl vůči prakticky postaveným právnickým osobám, které byly obcí založeny (např. pronájem nemovitého majetku příspěvkové organizaci zajišťující technické služby v obci záměru nepodléhal, zatímco pronájem stejného nemovitého majetku obecní obchodní společnosti se stejným předmětem činnosti, povinnosti zveřejnit záměr podléhal“.<sup>136</sup>

Problematickým aspektem z výjimky zveřejnit záměr může být ovšem vzhledem k textu zákona určení, jak posuzovat právnické osoby, které obec sice založila, ale v současné době obec již není jejich společníkem, případně nedosahuje takového vlivu, aby je ve smyslu ustanovení § 74 zákona o obchodních korporacích ovládala. Vzhledem ke smyslu zákona a další výjimce spočívající právě v podmínce ovládnutí se domnívám, že toto ustanovení je nutno vykládat tak, že se jedná pouze o ty právnické osoby, které obec založila a ve kterých je aktuálně jediným společníkem.

---

<sup>135</sup> Srov. CHMELÍK, Václav. K povinnosti obce přijmout a zveřejnit záměr po novele obecního zřízení. *INS - Informační servis*. 2016, roč. 24, č. 6, s. 15-16.

<sup>136</sup> Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), sněmovní tisk č. 454.  
Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=454>>.

V případě krajů představuje výjimku obdobně jako v případě obcí pronájem bytů, a to bez jakéhokoliv časového omezení, dále pronájem, pacht anebo výpůjčka majetku kraje na dobu kratší než 90 dnů a pronájem, pacht, výprosa nebo výpůjčka právnické osobě, jejímž zřizovatelem nebo zakladatelem je kraj anebo kterou kraj ve smyslu ustanovení § 74 zákona o obchodních korporacích ovládá. Kraje na rozdíl od obcí nemusejí i nadále zveřejňovat záměr také tehdy, pokud má dojít k pronájmu silničního nebo silničního pomocného pozemku v souvislosti se zvláštním užíváním silnic podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů a také tehdy, pokud má dojít k výpůjčce, výprose, pachtu nebo pronájmu majetku, který je svěřen příspěvkovým organizacím zřízeným krajem, nestanoví-li ovšem zvláštní předpis nebo zastupitelstvo kraje ve zřizovací listině jinak.

K výše uvedeným výjimkám z povinnosti zveřejnit záměr lze doplnit, že v praxi mnohdy dochází zejména ze strany obcí k nejasnostem, jakým způsobem se nahlíží na dobu trvání pronájmu, pachtu anebo výpůjčky majetku na dobu kratší než 30 (90) dnů. Typicky se jedná o situaci, kdy obec pronajme prostory obecní tělocvičny místnímu spolku na 2 hodiny týdně. V takovém případě může být otázkou, zda se pro účely zveřejnění záměru započítává kalendářní doba trvání nájemního vztahu (např. leden až březen), nebo pouze doba, kdy jsou pronajímané prostory skutečně využívány (tj. 2 hodiny každý týden). Podle mého názoru je rozhodující celková doba platnosti smlouvy (tj. v modelovém případě 3 měsíce), nikoliv reálně využitý čas (tj. v modelovém případě cca 24 hodin za 3 měsíce).

### **3.1.2.3. Další případy, na které se povinnost zveřejnit záměr (ne)vztahuje**

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 proto nutné záměr zveřejňovat i v případech nepojmenovaných nebo smíšených smluv, 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>137</sup>

Ačkoliv to z textu zákonů 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 nájemného, prodloužení trvání nájemní smlouvy apod.), a situacemi, kdy sice dochází ke změně již konstituovaného právního vztahu, avšak změna se dotýká pro právní vztah nepodstatné náležitosti (např. změna bankovního účtu pro placení nájemného). 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>138</sup>

Záměr není nutné zveřejňovat také v případech, kdy má dojít sice k zásadní změně smlouvy, avšak důsledkem se jedná se o takové právní jednání, které „*pojmově neznamená dispozici s komunálním majetkem, o níž by se mohl nějaký zájemce přihlásit, což je jeden ze zákonných účelů zveřejňování záměrů*“.<sup>139</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*

---

<sup>137</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>138</sup> Srov. FUREK, Adam. *Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

<sup>139</sup> KOPECKÝ, Martin. *K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 7, s. 241.

*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>140</sup>, na základě které má být s komunální nemovitostí nakládáno způsoby, na které se povinnost zveřejnit záměr vztahuje.<sup>141</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>142</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, nejsou vázána svým předchozím závazkem uzavřít budoucí smlouvu*“.<sup>143</sup> Zveřejňování dalšího záměru, tentokrát před uzavřením samotné budoucí smlouvy, nutné podle tohoto názoru není.

Rozdílný názor k této otázce zaujímá M. Kopecký, podle kterého je nutné zveřejňovat záměr jak při uzavírání smlouvy o smlouvě budoucí, tak i před uzavřením samotné smlouvy budoucí, protože názor opačný „*by vyžadoval výslovnou zákonnou oporu pro takovou výjimku*“.<sup>144</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.

Rozporná situace může nastat dále v případech, kdy územní samosprávný celek má v úmyslu např. vložit svůj hmotný nemovitý majetek jako nepeněžitý vklad do základního kapitálu obchodní korporace. Ačkoliv se lze domnívat, že by takové jednání z hlediska smyslu právní úpravy mělo povinnosti zveřejnit záměr podléhat,

---

<sup>140</sup> Srov. § 1785 a násl. OZ.

<sup>141</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 33 Cdo 128/2009.

<sup>142</sup> Srov. § 1787 OZ.

<sup>143</sup> FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). *Bulletin advokacie*. 2006, č. 2, s. 9.

<sup>144</sup> KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 7, s. 241.

vzhledem k zákony vypočteným dispozicím se povinnost zveřejnit záměr na tyto situace nevztahuje.<sup>145</sup>

Za zvláštní případ, který může zejména v praxi vyvolat otázky ohledně povinnosti zveřejnit záměr, považují situaci, kdy podnikatel - fyzická osoba má v úmyslu převést uzavřenou smlouvu na právnickou osobu coby novou formu svého stávajícího podnikání. Typickým příkladem je lékař, který má od obce pronajaty prostory ordinace a který se rozhodne svoji praxi nově provozovat v rámci jím založené společnosti s ručením omezeným. Za předpokladu, že lékař vloží<sup>146</sup> celý svůj obchodní závod<sup>147</sup> (tzn. včetně uzavřené nájemní smlouvy) jako nepeněžitý vklad do základního kapitálu společnosti s ručením omezeným, vstoupí tato společnost jako nabyvatel závodu do všech závazků původního vlastníka závodu. Společnost tedy s účinky vkladu závodu automaticky vstoupí do postavení nájemce, přičemž vzhledem k tomuto automatickému přechodu není třeba záměr zveřejňovat. Pokud ovšem fyzická osoba převádí své podnikání na společnost s ručením omezeným postupně, a to aniž by celý svůj závod vložila do základního kapitálu společnosti, výše uvedené neplatí. Má-li k převodu nájemní smlouvy dojít např. postoupením nájemní smlouvy<sup>148</sup>, je vzhledem ke změně v osobě nájemce, což je podstatná náležitost nájemní smlouvy, nutné, aby uzavření takové smlouvy zveřejnění záměru pod sankcí absolutní neplatnosti smlouvy předcházelo.<sup>149</sup>

Požadavek zveřejnění záměru se vztahuje pouze na dispozice stanoveným 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 zvláštními právními předpisy, např. zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

---

<sup>145</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 7, s. 240.

<sup>146</sup> Srov. § 21 odst. 1 zákona o obchodních korporacích.

<sup>147</sup> Srov. § 502 OZ: *Obchodní závod (dále jen „závod“) je organizovaný soubor jmění, který podnikatel vytvořil a který z jeho vůle slouží k provozování jeho činnosti. Má se za to, že závod tvoří vše, co zpravidla slouží k jeho provozu.*

<sup>148</sup> Srov. § 1895 a násl. OZ.

<sup>149</sup> Srov. FUREK, Adam. Převod nájmu ordinace z fyzické osoby na obchodní společnost. *Moderní obec*. 2016, roč. 22, č. 4, s. 76.

### 3.1.3. Orgán příslušný rozhodnout o záměru

Pokud má územní samosprávný celek v úmyslu disponovat se svým hmotným nemovitým majetkem či právem stavby, je nezbytné v případě zákonem stanovených dispozic zveřejnit záměr.<sup>150</sup> Vzhledem k tomu, že schválením zveřejnění záměru vytváří územní samosprávné celky vůli potenciálně se svým majetkem nakládat, je vzhledem k zákonnému rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány územních samosprávných celků žádoucí, aby o přijetí záměru rozhodl příslušný orgán.<sup>151</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.

Podle prvního názoru se pravomoc rozhodovat o přijetí záměru odvíjí od pravomoci rozhodovat o příslušné majetkové dispozici.<sup>152</sup> V takovém případě by příkladně platilo, že jestliže o prodeji hmotného nemovitého komunálního majetku může rozhodovat pouze zastupitelstvo územního samosprávného celku<sup>153</sup>, záměr na prodej hmotného 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 vyhrazena nebo svěřena žádnému z orgánů územního samosprávného celku, do tzv. zbytkové pravomoci rady<sup>154</sup>, což znamená, že k přijetí záměru je příslušná rada územního samosprávného celku, pokud si pravomoc zastupitelstvo územního samosprávného celku nevyhradilo.<sup>155</sup> V rámci zbytkové pravomoci rady je rovněž možné, aby pravomoc přijmout záměr byla svěřena starostovi (hejtmanovi), případně obecnímu (krajskému) úřadu.

---

<sup>150</sup> Srov. § 39 OZř a § 18 KZř.

<sup>151</sup> Srov. FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

<sup>152</sup> Srov. KOUDELKA, Zdeněk, Radek ONDRUŠ a Petr PRŮCHA. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009, s. 147.

<sup>153</sup> Srov. § 85 OZř a § 36 KZř.

<sup>154</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř a § 59 odst. 3 KZř.

<sup>155</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 239.

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 orgán příslušný k rozhodování o majetkové dispozici nabídkami a vůbec možnou realizací dispozice odmítne zabývat. Územní samosprávný celek tak může pro případné zájemce působit jako nevěrohodný smluvní partner.<sup>156</sup>

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>157</sup>

Platí tedy, že v obcích primárně rozhoduje o přijetí záměru rada obce (v obcích, kde se rada obce nevolí, starosta<sup>158</sup>), zastupitelstvo obce si ale pravomoc rozhodovat o přijetí záměru může vyhradit<sup>159</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>160</sup>

Obdobně platí i v případě kraje, kdy rozhodování o přijetí záměru přísluší primárně radě kraje<sup>161</sup> s tím, že zastupitelstvo kraje si pravomoc může kdykoliv vyhradit<sup>162</sup>. Možný

---

<sup>156</sup> Srov. HAMPLOVÁ, Jana. Majetkoprávní dispozice s nemovitostmi obce /1. *Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 2, s. 37.

<sup>157</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006.

<sup>158</sup> Srov. § 99 odst. 2 OZř.

<sup>159</sup> Srov. § 84 odst. 4 OZř.

<sup>160</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř.

<sup>161</sup> Srov. § 59 odst. 3 KZř.

<sup>162</sup> Srov. § 37 KZř.

je také stav, že pravomocí schvalovat přijetí záměru je pověřen hejtman nebo krajský úřad<sup>163</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 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“. V odborné literatuře se ale ovšem lze setkat i s domněnkou, že schválení záměru v nepříslušném orgánu by teoreticky mohlo způsobit relativní neplatnost na záměr navazujícího právního jednání, tento názor ale nebyl dosud podpořen žádnou judikaturou.<sup>164</sup>

Souhrnně je možné konstatovat, že současný postoj odborné veřejnosti a soudů se v problematice příslušnosti k přijetí záměru ustálil na názoru, že se jedná o tzv. zbytkovou pravomoc rady územního samosprávného celku. Z judikatury lze ovšem rovněž dovodit, že pokud byl 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. Z tohoto důvodu se rovněž domnívám, že úvaha o možné relativní neplatnosti právního jednání z důvodu schválení záměru nepříslušným orgánem není namístě.

#### **3.1.4. Náležitosti záměru**

Další důležitou otázkou, kterou je pro řádné zveřejnění záměru třeba zodpovědět, je určení, co všechno musí dokument plnící roli záměru obsahovat. Jak zákon o obcích, tak zákon o krajích upravu, která by konkrétní podobu záměru řešila, prakticky neobsahují. Tento současný stav je podle mého názoru nutné z pohledu právní úpravy považovat za značně nevyhovující, protože v praxi přináší mnoho otázek a nejasností.

---

<sup>163</sup> Srov. § 59 odst. 4 KZř.

<sup>164</sup> Srov. COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích : komentář* Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 73.

Výslovně je zákony stanovena povinnost v záměru označovat věci nemovité 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), ve znění pozdějších předpisů, který přesná pravidla pro označování nemovitostí stanovuje v ustanovení § 8.<sup>165</sup>

Pro přesné označování věcí nemovitých je opět důležité zmínit zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů a jeho pojetí vlastnického práva k nemovitostem, podle kterého od 1. 1. 2014 platí, že součástí pozemku jsou i stavby (s výjimkou staveb dočasných), které jsou na něm zřízeny.<sup>166</sup> Od 1. 1. 2014 tedy platí, že pokud má pozemek a stavba na něm se nacházející stejného vlastníka, dochází ke splnutí pozemku a stavby v jednu nemovitou věc.<sup>167</sup> V opačném případě, kdy pozemek a stavba na něm zřízená mají rozdílné vlastníky, zůstávají pozemek a stavba samostatnými nemovitými věcmi.<sup>168</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>169</sup> Naopak v situaci, kdy má docházet k majetkoprávní dispozici se stavbou, která není součástí pozemku, bude v záměru nezbytné označit pouze stavbu, a to v dikci katastrálního zákona jako budovu.<sup>170</sup> Povinnost uvádět do záměru informaci, zda stavba je, nebo není součástí pozemku, na kterém se nachází, přímo z žádného zákona nevyplývá, ovšem s ohledem na informativní charakter záměru je uvádění této podstatné skutečnosti v záměru přinejmenším vhodné.<sup>171</sup>

---

<sup>165</sup> Srov. § 39 odst. 1 OZř a § 18 odst. 1 KZř.

<sup>166</sup> Srov. § 506 OZ.

<sup>167</sup> Srov. § 3054 OZ.

<sup>168</sup> Srov. § 3055 OZ.

<sup>169</sup> Srov. § 8 písm. a) a b) zákona o katastru nemovitostí.

<sup>170</sup> Srov. § 8 písm. c) a d) zákona o katastru nemovitostí.

<sup>171</sup> Srov. FUREK, Adam. Označování nemovitostí v záměru po 1. lednu 2014. *Moderní obec*. 2013, roč. 19, č. 11, s. 50-51.

Zvláštní situace při označování nemovitosti může nastat, pokud má územní samosprávný celek v úmyslu disponovat s dosud neoddělenou částí pozemku a v době zveřejňování záměru 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“.

Nemá-li proto územní samosprávný celek dosud zpracován geometrický plán, je nezbytné při zamýšlené majetkové dispozici část pozemku v záměru jednoznačně vymezit, např. prostřednictvím zákresu v katastrální mapě nebo přesným a dostatečně podrobným slovním popisem. 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. Postup, kdy není pro potřeby zveřejnění záměru geometrický plán pořizován, může být užitečný zejména v situacích, kdy územní samosprávný celek nemá v úmyslu nepodloženě vynakládat finanční prostředky na pořízení geometrického plánu, a to zejména proto, že nemá informaci o tom, zda je o oddělované části pozemku na trhu zájem. Ideálním řešením v takovém případě je postup, kdy dojde ke zveřejnění záměru bez geometrického plánu, a teprve poté, co dojde ke zmapování možných zájemců, nechá územní samosprávný celek z důvodu předcházení možným komplikacím geometrický plán pořídit a následně záměr opětovně zveřejnění.<sup>172</sup>

Specifická situace může rovněž nastat, pokud územní samosprávný celek zveřejňuje záměr za účelem zřízení práva stavby k vlastnímu pozemku. Právo stavby by v takovém případě mělo být vymezeno identicky tak, jak bude následně vymezeno ve smlouvě o zřízení práva stavby. Zatěžovaný pozemek by v záměru měl být označen v souladu se zákonem o katastru nemovitostí. Souhlasím s názorem, že v podrobnostech je vzhledem

---

<sup>172</sup> Srov. FUREK, Adam; JÍROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016, s. 50-51.



k absenci judikatury žádoucí postupovat obezřetně a právo stavby vymezovat co možná nejpřesněji.<sup>173</sup>

Vedle označení věci nemovitých 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>174</sup> Naproti tomu vzhledem ke stručné zákonné úpravě záměru není nutné, aby zveřejněný dokument, jenž plní roli záměru, vůbec samotné označení záměr obsahoval.

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, tak zákona o krajích se písemnost plnící funkci záměru označuje v záhlaví názvem obce (kraje) s uvedením příslušného orgánu, který písemnost vyhotovil.<sup>175</sup> Je-li záměr vyhotoven odborem obecního (krajského) úřadu, uvádí se pod záhlaví i tato informace. Vhodné je záměr také opatřit razítkem územního samosprávného celku (nelze ovšem použít úřední razítko s malým státním znakem)<sup>176</sup> 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 nelze.<sup>177</sup>

---

<sup>173</sup> Srov. FUREK, Adam; JÍROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016, s. 49.

<sup>174</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 273.

<sup>175</sup> Srov. § 111 OZř a § 70 KZř.

<sup>176</sup> Srov. § 5 a § 6 zákona č. č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>177</sup> Srov. FUREK, Adam; JÍROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016, s. 49.

### 3.1.5. Uvádění bližších podmínek v záměru, adresný záměr

Zvláštní kategorii náležitostí, které jsou běžně do textu záměru uváděny, představuje jednak stanovení bližších podmínek, jednak informace o úmyslu územního samosprávného celku provést zamýšlenou majetkovou dispozici s konkrétní osobou.

Jak bylo již uvedeno, zákony obsahovou stránku záměru prakticky neupravují. Je proto možné, aby pro zvýšení informační hodnoty záměru byly do textu záměru transparentně a nad rámec zákona uváděny bližší podmínky zamýšleného majetkoprávního jednání. Je ale třeba mít na paměti, že pokud jsou do záměru uvedeny podrobnosti, dochází tak ke stanovení závazných kritérií, kterými je územní samosprávný celek při výběru z následných nabídek vázán. Není proto v souladu se zákonem, dobrými mravy a principy slušnosti možné, aby na základě zveřejněného záměru byla upřednostněna nabídka, která v záměru uvedené podmínky nesplňuje, před nabídkou, která je formálně v souladu se záměrem.<sup>178</sup>

Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010 konkrétně konstatoval: „*Jestliže obec ve zveřejněném záměru stanoví podmínky, jež musí splňovat zájemce o nabytí nemovitého majetku obce, kupní smlouvu však uzavře se subjektem, který tyto podmínky nesplňoval, jde o kupní smlouvu uzavřenou v rozporu se zveřejněným záměrem.*“ Dále Nejvyšší soud dodává, že: „*Kupní smlouva, kterou obec uzavře v rozporu se zveřejněným záměrem, sice neodporuje výslovnému zákazu zákona, ba dokonce zákonnému požadavku zdánlivě, z čistě formálního hlediska vyhovuje, z věcného však nikoliv, neboť ji byl realizován jiný záměr než ten, který byl zveřejněn...*“ Na základě těchto závěrů se nabízí konstatování, že pokud je vybrána nabídka, která je v rozporu s podmínkami uvedenými v záměru, je následně uzavřená smlouva absolutně neplatná, nicméně tento závěr nemusí být kategoricky platný vždy a za všech podmínek.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 223/2015 – 43 totiž uvedl, že: „*Jestliže zastupitelstvo schválí na základě podané nabídky prodej pozemku za cenu vyšší, než byla uvedena jako cena požadovaná ve zveřejněném záměru[§ 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], nelze dovozovat, že by schválený prodej pozemku byl z toho důvodu nezákonný pro rozpor se zveřejněným záměrem.*“

---

<sup>178</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 9. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4108/2008.

V daném případě se Ministerstvo vnitra coby dozorový orgán obcí pro samostatnou působnost<sup>179</sup> jako žalobce dožadovalo zrušení usnesení zastupitelstva obce, kterým byl schválen prodej pozemku za cenu 170 Kč za 1 m<sup>2</sup>, ačkoliv ve zveřejněném záměru byla stanovena fixní cena 150 Kč za 1 m<sup>2</sup> (což v daném případě byla cena obvyklá). Ministerstvo vnitra v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu argumentovalo, že prodej pozemku za cenu vyšší, než v záměru uvedenou, je z pohledu povinnosti nakládat s majetkem obce účelně a hospodárně žádoucí, avšak zvoleným postupem mohlo dojít k narušení principu rovného zacházení a právní jistoty, a to z důvodu, že uchazeči mohli nabýt dojmu, že cena je stanovena pevně, a tudíž o ni nebude soutěženo. Pokud mělo být vyšší a pro obec výhodnější nabídce vyhověno, bylo dle Ministerstva vnitra nezbytné zveřejnit nový záměr a podmínky upravit.

Dle argumentace Nejvyššího správního soudu byl základním východiskem pro rozhodnutí předpoklad, že ze strany obce bylo vůči uchazečům postupováno transparentně a nediskriminačně. Údaj o ceně uvedený v záměru pak bylo nutno vykládat jako minimální akceptovatelnou cenu, přičemž na závěr spočívající v nutnosti opětovného zveřejnění záměru je nutné nahlížet jako na příliš formalistický. Zohlednění nabídnuté vyšší ceny pak považuje za projev dobrého hospodaření obce a zodpovědné péče o její majetek. Jestliže bylo postupováno v intencích záměru a nikoliv v přímém rozporu s ním a zvolená nabídka představuje z pohledu obce efektivní a hospodárné řešení, rozdíl mezi cenou pozemku uvedenou v záměru a následně vyšší akceptovanou cenou nezákonnost usnesení způsobit nemůže.

Lze se setkat s názorem, že povinnost dodržovat podmínky uvedené v záměru by se měla vztahovat rovněž i na případy, kdy územní samosprávný celek záměr zveřejní i přesto, že mu to zákon neukládá. V takovém případě je nutné respektovat minimálně obecné nepsané principy pro nakládání s komunálním majetkem tak, jak byly vymezeny v nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11. Jestliže dojde k dobrovolnému zveřejnění záměru, měly by se územní samosprávné celky veškerým povinnostem a omezením, které z této povinnosti vyplývají, podřídit.<sup>180</sup> Navzdory uvedenému se ale domnívám, že pokud v těchto případech dojde k pochybení, nelze

---

<sup>179</sup> Srov. § 123 a násl. OZř.

<sup>180</sup> Srov. FUREK, Adam. Odchylna od podmínek pronájmu při dobrovolně zveřejněném záměru. *Moderní obec*. 2015, roč. 21, č. 10, s. 59.

z toho automaticky vyvozovat absolutní neplatnost následně uzavřené smlouvy, protože jak bylo již uvedeno, omezující povinnosti územních samosprávných celků by neměly být vykládány rozšiřujícím způsobem. Absolutní neplatností by podle mého názoru měla být stížena pouze ta pochybení, která jsou s uvedenými nepsanými principy objektivně v přímém rozporu a vyvolávají odůvodněné a zjevné pochybnosti o rovném a transparentním přístupu.

K uvádění bližších podmínek do záměru lze souhrnně uvést, že je na zvážení územního samosprávného celku, zda bližší podmínky bude do zveřejňovaného záměru uvádět, nebo nikoliv. Bližší podmínky v záměru bez ohledu na svoji závaznost totiž slovy A. Furka „*předem omezují okruh potenciálních zájemců*“.<sup>181</sup> Pro předcházení možným pochybnostem o tom, od jaké bližší podmínky se lze platně odchýlit a od jaké již nikoliv, lze doporučit do textu záměru uvádět informaci, že od stanovených podmínek je možné se odchýlit nebo že uvedené podmínky jsou pouze orientační. Podle mého názoru tak bude zachován nadstandardní informační přínos takto konkretizovaného záměru a zároveň bude zajištěno, že platnost následně uzavřené smlouvy nebude moci být zpochybňována pro možný rozpor se zveřejněným záměrem.

Dále 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.

Specifickou kategorií bližších podmínek, které bývají do textu záměru často zahrnovány, je uvedení jména osoby, se kterou má územní samosprávný celek úmysl majetkovou dispozici realizovat. A. Furek tyto záměry označuje jako tzv. adresné

---

<sup>181</sup> FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

záměry.<sup>182</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 nemovitosti 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. 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 či alespoň k vyjádření. S ohledem na stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů<sup>183</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>184</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, a proto nemá smysl jakoukoliv nabídku podávat, 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. Pokud územní samosprávný celek dospěje k závěru, že je výhodnější uzavřít předmětnou smlouvu s jiným než původně uvažovaným subjektem, je nezbytné zveřejnit nový záměr a proces výběru nabídek opakovat, protože na podkladě adresného záměru nelze ve většině případů příslušnou smlouvu s jiným subjektem, který v záměru nebyl uveden, uzavřít.<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> Srov. FUREK, Adam; JÍROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016, s. 56.

<sup>183</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>184</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>185</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3741/2015.

Podle mého názoru by se územní samosprávné celky měly adresným záměřům při nakládání s majetkem vyhýbat. Možná úskalí jasně převyšují přínosnost takového postupu.

### 3.1.6. Místo 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 majetkoprávní 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 záměru na úřední desce.<sup>186</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., správního řádu, 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. Vzhledem k uvedenému dálkovému přístupu by obsah fyzické a elektronické úřední desky měl být v tentýž čas totožný.

Územní samosprávné celky mají tedy povinnost vyvěsit záměr jednak na fyzicky existující úřední desce, jednak způsobem, který umožňuje dálkový přístup (tzn. na internetu na tzv. elektronické úřední desce).

---

<sup>186</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.

Jak vyplynulo z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012, územní samosprávné celky musí tuto povinnost plně respektovat.<sup>187</sup> A. Furek toto rozhodnutí okomentoval slovy: „*Tam, kde zákonná úprava zveřejněním nabídky (výzvy, záměru apod.) na úřední desce sleduje především transparentnost majetkové dispozice či ochranu veřejného majetku, je nutné mít za to, 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). 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.*“<sup>188</sup>

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>189</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>190</sup>

Jak bylo zmíněno již výše, zákon o obcích výslovně uvádí, že obce mohou záměr zveřejnit i tzv. jiným způsobem v místě obvyklém. Principiálně se jedná o doplňkovou,

---

<sup>187</sup> Nejvyšší soud v daném případě konstatoval: „*Smlouva o převodu zemědělského pozemku ve vlastnictví státu je podle § 39 obč. zák. neplatná, nebyl-li obsah úřední desky o zahájení prodeje tohoto pozemku ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 95/1999 Sb. zveřejněn příslušným obecním úřadem i způsobem umožňujícím dálkový přístup.*“

<sup>188</sup> Srov. FUREK, Adam; JÍROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016, s. 54.

<sup>189</sup> Ustanovení § 65 odst. 3 zákona o archivnictví a spisové službě 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>190</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.

nepovinnou formu zveřejnění, která vyvěšení na úřední desce z povahy věci nahradit nemůže.<sup>191</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 ve vztahu k veřejnosti za bližší a přístupnější. Typicky se jedná např. o nejrůznější reklamní a informační plochy, internetové zpravodajství, tisk, televizní vysílání, rozhlas apod.<sup>192</sup> V případě zákona o krajích tato možnost zveřejňování výslovně uvedena není (což je vzhledem k rozloze krajů a možnému různému vnímání místní obvyklosti pochopitelné), avšak s ohledem na potenciální přínosnost tohoto postupu je vhodné takovou praxi podle mého názoru i v případě krajů jen doporučit.

### **3.1.7. Doba zveřejnění záměru**

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 dotazem, zda se do zákonem stanoveného počtu dní vyvěšení započítávají i dny, kdy došlo k vyvěšení záměru na úřední desku a kdy došlo k sejmutí záměru z úřední desky. Může tak vyvstat pochybnost, zda se řádné zveřejnění záměru posuzuje dle hodin, kdy záměr musí být vyvěšen celých 15 či 30 dnů - tzn. alespoň po dobu 15 x 24, resp. 15 x 30 hodin, nebo datumově, a to podle celých dnů – tj. po dobu 17, resp. 32 dnů s tím, že den vyvěšení a sejmutí se pro splnění zákonem stanovené doby nepočítá.

L. Váňa zastává v komentáři k zákonu o obcích z roku 2008 názor, že stanovený minimální čas pro řádné zveřejnění záměru je procesní lhůtou, na jejíž počítání je vzhledem k absenci zvláštní právní úpravy v zákoně o obcích nutné použít obecnou právní úpravu obsaženou v ustanovení § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu. V takovém případě by se do běhu lhůty nezapočítával den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, a za počátek lhůty by se považoval den následující po dni, o němž je jisto, že

---

<sup>191</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 33 Cdo 796/2013.

<sup>192</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.



skutečnost pro počátek běhu lhůty již nastala. „Z tohoto důvodu počíná běžet lhůta 15 dnů až ode dne následujícího po vyvěšení na úřední desce. Jelikož obecní zřízení v ustanovení § 39 odst. 1 hovoří o lhůtě 15 dnů předem před rozhodnutím v příslušném orgánu obce, a jelikož se při lhůtě určené počtem dní počítají celé dny, nezahrnuje se do lhůty den rozhodování příslušného orgánu obce. Pokud bude tedy například o prodeji nemovitosti rozhodovat zastupitelstvo obce 17. září, nebude se do lhůty započítávat 17. září, lhůta 15 dnů tak počne běžet dne 2. září. Jelikož se však podle ustanovení § 40 odst. 1 písm. a) SpŘ nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, musí v našem hypotetickém případě dojít k vyvěšení již dne 1. září.“<sup>193</sup>

Odpověď na nejasnosti ohledně počítání času 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>194</sup> Tento právní názor byl později potvrzen např. usnesením Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2014, sp. zn. 30 Cdo 4084/2014.

Navzdory uvedenému současnému soudnímu výkladu a vzhledem k tomu, že doba pro vyvěšení záměru je zákony stanovena jako doba minimální, považuji za vhodné, aby se územní samosprávné celky v praxi preventivně vyvarovaly situacím, kdy je záměr zveřejňován pouze po minimálně nezbytnou dobu. Postup, kdy se den vyvěšení záměru na úřední desku a den sejmutí záměru z úřední desky za účelem řádného zveřejnění záměru do doby 15, resp. 30 dnů nezapočítává, považuji v praxi za jistější, a tudíž i vhodnější.

### **3.1.8. 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

---

<sup>193</sup> VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 236-237.

<sup>194</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.

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 předchází den sejmutí*“.<sup>195</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, nýbrž až po uplynutí určitého časového úseku. Prodleva mezi sejmutím záměru z úřední desky a následným rozhodnutím může mít svůj praktický důvod především v možnosti prostudování nabídek a pečlivého připravení podkladů pro následné rozhodnutí příslušného orgánu územního samosprávného celku.<sup>196</sup>

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

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 podrobněji 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>197</sup> Za zobecněně přijatelnou dobu mezi sejmutím záměru a rozhodnutím považuje dobu maximálně 6 měsíců s tím, že pokud je tato doba překročena, mělo by být ze strany obce prokázáno, že její úmysl k uskutečnění

---

<sup>195</sup> KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. 4. dopl. vyd. Praha : Linde, 2009, s. 150.

<sup>196</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 7, s. 243.

<sup>197</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.

majetkové dispozice trval.<sup>198</sup> Doba 6 měsíců vychází především ze zákonného požadavku, aby se zasedání zastupitelstva konalo alespoň jedenkrát za 3 měsíce, přičemž platí, že pokud se zastupitelstvo nesejde po dobu delší než právě 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, Ministerstvo vnitra jej rozpustí.<sup>199</sup> Opodstatněným poznatkem je rovněž skutečnost, že v případě dlouhé prodlevy mezi sejmutím záměru z úřední desky a rozhodnutím o majetkové dispozici se může hodnota věci, jež byla předmětem záměru, významně změnit.<sup>200</sup>

Podle mého názoru lze shrnout, 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 zvlášť 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.

### 3.1.9. 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>201</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>202</sup> Jelikož

---

<sup>198</sup> Srov. FUREK, Adam; JÍROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016. s. 53.

<sup>199</sup> Srov. § 89, § 92 OZř a § 40, § 45 KZř.

<sup>200</sup> BIELINOVÁ, Petra. Nesprávné nakládání s nemovitým majetkem obce a nárok na náhradu škody. *Moderní obec*. 2015, roč. 21, č. 6, s. 46.

<sup>201</sup> Srov. § 39 odst. 1 OZř a § 18 odst. 1 KZř.

<sup>202</sup> ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Podstatná změna § 41 zákona o obcích účinná od 1. 1. 2014. *Moderní obec*. 2014, roč. 20, č. 2, s. 33.

k neplatnému právnímu jednání způsobenému nezveřejněním záměru mají podle výše zmíněných zákonů soudy přihlížet i bez návrhu, jedná se o neplatnost absolutní.<sup>203</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>204</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, na základě kterého by mělo docházet k vyhodnocování nabídek, které ke zveřejněnému záměru byly doručeny, neupravuje.<sup>205</sup>

Zveřejnění záměru neznamená, 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 či dokonce záměr opětovně zveřejní.

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

---

<sup>203</sup> Srov. § 41 odst. 3 OZř a § 23 odst. 3 KZř.

<sup>204</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>205</sup> Srov. FUREK, Adam. *Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

majetkem s péčí řádného hospodáře<sup>206</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>207</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 fakultativně 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 příslušného orgánu územního samosprávného celku lze vnímat jako materiálně právní podmínku právního jednání územního samosprávného celku.<sup>208</sup>

Pokud ke schválení právního jednání (typicky smlouvy) příslušným orgánem územního samosprávného celku nedojde, je právní jednání neplatné.<sup>209</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.

Důležité je rozhodně zmínit, že rozhodnutí o majetkové dispozici nelze zaměňovat s aktem uzavření smlouvy. Rozhodnutí příslušného orgánu územního samosprávného

---

<sup>206</sup> Srov. § 38 odst. 1 OZř a § 17 odst. 1 KZř.

<sup>207</sup> FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

<sup>208</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 10. 2012, sp. zn. 28 Cdo 4219/2011.

<sup>209</sup> Srov. § 41 odst. 2 OZř a § 23 odst. 2 KZř.

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. Změna nebo zrušení schvalujícího usnesení poté, co předmětná smlouva byla již uzavřena, nemá na platnost uzavřené smlouvy žádný vliv.

S možnou změnou nebo zrušením usnesení, na základě kterého má dojít k uzavření smlouvy, ale souvisí potenciální omezení v podobě předsmuvní odpovědnosti. Předsmuvní odpovědnost byla v dřívějších dobách dovozována judikaturou<sup>210</sup>, ovšem od 1. 1. 2014 je výslovně upravena občanským zákoníkem<sup>211</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 předsmuvní odpovědnosti považovat vůči vybranému zájemci za nepoctivé jednání.<sup>212</sup> V souladu s ustanovením § 1729 odst. 1 občanského zákoníku platí, že *dospějí-li strany při jednání o smlouvě tak daleko, že se uzavření smlouvy jeví jako vysoce pravděpodobné, jedná nepoctivě ta strana, která přes důvodné očekávání druhé strany v uzavření smlouvy jednání o uzavření smlouvy ukončí, aniž pro to má spravedlivý důvod.* Ustanovení § 1729 odst. 2 občanského zákoníku dále dodává, že *strana, která jedná nepoctivě, nahradí druhé straně škodu, nanejvýš však v tom rozsahu, který odpovídá ztrátě z neuzavřené smlouvy v obdobných případech.*

Vzhledem k uvedenému a veřejnoprávním podmínkách při nakládání s komunálním majetkem, kdy smluvní proces se skládá z několika dílčích fází, je stěžejní otázkou, odkdy může v podmínkách územního samosprávného celku druhá smluvní strana opodstatněně nabýt přesvědčení, že uzavření smlouvy je vysoce pravděpodobné. Pokud příslušný orgán územního samosprávného celku majetkovou dispozici jednou schválí, ale následně se bez objektivního důvodu rozhodne dosud nevykonané usnesení zrušit nebo změnit, domnívám se, že takové jednání je možné za příklad předsmuvní odpovědnosti

---

<sup>210</sup> Srov. např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2013, sp. zn. 25 Cdo 2863/2012.

<sup>211</sup> Srov. § 1728 a § 1729 OZ.

<sup>212</sup> Srov. ROTHANZL, Lukáš. Změny ve smluvních vztazích podle nového občanského zákoníku. *Obec a finance*. 2013, roč. 18, č. 5, s. 56-57.

považovat. Příkladem objektivního důvodu pro změnu či zrušení usnesení může být typicky situace, kdy vybraný zájemce odmítá smlouvu uzavřít.

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

Za pomyslnou hranici, odkdy je možné uvažovat o naplnění podmínek pro vznik předsmělní odpovědnosti, považuji okamžik schválení majetkové dispozice příslušným orgánem územního samosprávného celku. Nutno ovšem dodat, že dosud neexistuje žádná judikatura, která by se problematikou vzniku předsmělní odpovědnosti v rámci procesu rozhodování územních samosprávných celků 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 zamýšleného právního jednání.<sup>213</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>214</sup>. Ústavní soud připustil i možnost, že ostatní

---

<sup>213</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu v ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004.

<sup>214</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř a § 59 odst. 3 KZř.

náležitosti smlouvy mohou být určeny osobou, která za územní samosprávný celek smlouvu uzavírá (typicky starostou, hejtmanem).<sup>215</sup> Starosta (hejtman) podle tohoto pohledu tedy může jednat v intencích již projevené vůle a ostatní náležitosti smlouvy dotvořit.

V praxi může mnohdy vyvstat otázka, co vše je možné považovat za podstatnou náležitost smlouvy. Dochází-li např. k prodeji nemovitosti, je nezbytné přesně určit druhou smluvní stranu, předmět prodeje a kupní cenu. Kupní cena ovšem nesmí být stanovena odkazem na dosud nezpracovaný znalecký posudek.<sup>216</sup> 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“*. Na základě výše uvedeného se nabízí úvaha, že sjednání smluvní pokuty je nutné považovat za podstatnou, právní vztah výrazně ovlivňující náležitost schvalované smlouvy, a tudíž není možné, aby osoba, která za územní samosprávný celek smlouvu uzavírá, v tomto ohledu smlouvu dotvořila.

Přelomem v této problematice rozdělení pravomocí při schvalování smluv je bezesporu náleží Ústavního soudu ze dne 25. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 2574/14, jehož právní věta stanoví: *„Jak vyplývá z rozhodovací praxe Ústavního soudu, starosta obce nemůže sám vytvářet vůli obce, to přísluší výhradně zastupitelstvu obce či radě obce. Pokud však již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, je starosta oprávněn jednat v intencích takto vytvořené vůle [náleží sp. zn. II. ÚS 87/04 ze dne 6. 4. 2005 (N 75/37 SbNU 63)]. Takovéto jednání zahrnuje též sjednání smluvní pokuty výlučně ve prospěch obce, pokud je tak zajišťováno splnění účelu právního jednání obce (smlouvy) vyjádřeného v rozhodnutí příslušného orgánu obce (zastupitelstva obce či rady obce). Opačný závěr, o neplatnosti takového jednání starosty, by byl přehnaně formalistický a rozporný s ústavně zaručeným právem obce na samosprávu dle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a 101 odst. 4 Ústavy České republiky“*.

---

<sup>215</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04.

<sup>216</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1625/2002.



V daném případě zastupitelstvo města schválilo podstatné náležitosti prodeje městských pozemků, přičemž ve schvalujícím usnesení byl dále uveden účel prodeje spočívající v zastavění prodávaných pozemků. Při uzavírání smlouvy následně starosta bez výslovného schválení či pověření zastupitelstva či rady města sjednal smluvní pokutu ve prospěch města jako běžně se vyskytující vedlejší ujednání smlouvy, které slouží k naplnění stanoveného účelu. Po nesplnění povinnosti zajištěné smluvní pokutou se město proti kupujícímu domáhalo svého nároku na zaplacení smluvní pokuty soudní cestou, načež soudy všech instancí včetně Nejvyššího soudu nároku města nevyhověly s odůvodněním, že smluvní pokuta byla sjednána starostou bez předchozího schválení zastupitelstvem či radou, a tudíž je toto ujednání absolutně neplatné.

Ústavní soud při svém rozhodování vycházel z teologického výkladu zákonných ustanovení, kdy jednotlivá ustanovení je třeba interpretovat ve prospěch účelu a smyslu zákona a nikoliv dle rigidního a mnohdy formalistického gramatického výkladu. Smyslem rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány je ochrana proti zneužívání veřejného majetku. Jednání starosty přitom bylo plně v souladu s touto ochranou, neboť starosta v duchu povinnosti nakládat s komunálním majetkem účelně a hospodárně do smlouvy zakomponoval ujednání, které mělo splnění podmínek druhou smluvní stranou zajistit. Druhým stěžejním hlediskem při rozhodování byla argumentace ve prospěch zásad soukromého práva. V daném případě se jednalo především o zásadu, že smlouvy se mají plnit a dodržovat, a to především tehdy, pokud byly bez jakýchkoliv výhrad druhou smluvní stranou podepsány, a rovněž o aplikaci principu, že na právní jednání je třeba pohlížet spíše jako na platné než neplatné.<sup>217</sup>

Z uvedeného lze souhrnně vyselektovat, že orgán územního samosprávného celku celý text smlouvy schvalovat nemusí. Osoba, která smlouvu uzavírá (starosta, hejtman), může do textu smlouvy doplnit i další ujednání, která vzhledem k relevantním okolnostem vycházejí z již projevené vůle. V zásadě je možné konstatovat, že lze doplnit i taková ujednání, která je možné označit za podstatné (závažné) náležitosti smlouvy, avšak účelem jsou sjednávány v zájmu a k užítku územního samosprávného celku.

---

<sup>217</sup> Srov. BORKOVEC, Zdeněk; ZAHRADNÍČEK, Pavel; *Obce mají zelenou při ujednávání vedlejších smluvních náležitostí. Obec a finance*. 2015, roč. 20, č. 4, s. 44-45.

I přes výše uvedený judikaturní vývoj se domnívám, že určení, zda dopracovávané náležitosti smlouvy nejsou takového charakteru, aby o nich nebylo nutné rovněž rozhodnout příslušným orgánem územního samosprávného celku, může i nadále v praxi, a to i vzhledem ke stručné zákonné úpravě, způsobovat nemalý problém. Ačkoli je připuštěna možnost, že příslušný orgán celý text smlouvy schvalovat nemusí, tak z hlediska právní jistoty je přinejmenším vhodné, aby tak činil, případně aby dopracováním smlouvy včetně upřesnění dalších možných ujednání byl výslovně pověřen starosta (hejtman). Osobně stále zastávám názor, že pokud mají být ostatní náležitosti smluv schvalovány jiným orgánem, mělo by se tak podle mého názoru dít spíše výjimečně, přičemž by se mělo 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 výkonu samostatné působnosti pravomoci mezi jednotlivé orgány obce (kraje), přičemž oba zákony rozlišují mezi pravomocemi vyhrazenými a mezi pravomocemi, které výslovně žádnému z orgánů vyhrazeny nejsou. Vyhrazené pravomoci, jsou takové pravomoci, které dle zákona nesmí být delegovány na jiné orgány. Znamená to, že vyhrazené pravomoci např. zastupitelstva, může vykonávat pouze zastupitelstvo apod. Naproti tomu pravomoci, které výslovně nejsou vyhrazeny žádnému z orgánů, mohou být na jiný orgán delegovány, případně si je zastupitelstvo jakožto nejvyšší orgán územního samosprávného celku může vyhradit.<sup>218</sup>

Cílem následujících podkapitol je podrobnější seznámení se 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>219</sup>, je orientace v jednotlivých pravomocích stěžejním předpokladem pro realizaci majetkové dispozice v souladu se zákonem.

---

<sup>218</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 473, 535.

<sup>219</sup> Srov. § 41 odst. 2 a 3 OZř a § 23 odst. 2 a 3 KZř.

### 3.3.2.1. Majetkové pravomoci zastupitelstva

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 hmotných nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací, 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,*

*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,*

*m) nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce,*

*n) zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví obce nebo práva stavby ve veřejné dražbě a nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem; tuto pravomoc může zastupitelstvo obce zcela nebo zčásti svěřit radě obce nebo starostovi.*

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

*a) nabytí a převod hmotných nemovitých věcí, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací,*

*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, s výjimkou poskytování dotací v době vyhlášení krizového stavu podle jiného právního předpisu, je-li dotace poskytována v souvislosti s vyhlášeným krizovým stavem,*

*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,*

*n) nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví kraje,*

*o) zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví kraje nebo práva stavby ve veřejné dražbě a nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby krajem v dražbě, ve veřejné*

*soutěži o nejvhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem; tuto pravomoc může zastupitelstvo zcela nebo zčásti svěřit radě nebo hejtmanovi.*

Uvedená ustanovení doznala důležitých změn od 1. 7. 2016 s účinností novelizujícího zákona č. 106/2016 Sb. Výrazně pozměněno bylo především rozhodování o převodech nemovitého majetku. Nově je zastupitelstvu vyhrazeno rozhodovat o nabytí a převodu pouze hmotných nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů s tím, že výjimku představují inženýrské sítě a pozemní komunikace. Rozhodování o nabytí a převodu inženýrských sítí a pozemních komunikací a stejně tak nehmotných nemovitých věcí s výjimkou práva stavby nově tedy spadá mezi tzv. nevyhrazené pravomoci rady<sup>220</sup>. Do vyhrazených pravomocí zastupitelstva je dále výslovně svěřeno rozhodování o převodu práva stavby a rovněž rozhodnutí o smluvním zřízení práva stavby k tíži obecního (krajského) pozemku. Zastupitelstvu je taktéž výslovně svěřeno rozhodování o zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví obce (kraje) nebo práva stavby ve veřejné dražbě a nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem. Navzdory začlenění této pravomoci jako pravomoci zastupitelstvu vyhrazené může zastupitelstvo tuto pravomoc zcela nebo zčásti svěřit radě obce (kraje) nebo starostovi (hejtmanovi).<sup>221</sup>

Výše uvedené výčty pravomocí jsou svoji povahou pravomoci vyhrazené, což znamená, že podle zákonů není až na výslovně uvedené výjimky přípustné, aby byly delegovány na jiný orgán územního samosprávného celku nebo aby si je jiný orgán vyhradil. 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>222</sup>

V souvislosti se zákonným zákazem zastupitelstva vyhradit si jakoukoliv pravomoc v rámci samostatné působnosti, resp. vyhradit si vyhrazené pravomoci rady, se lze setkat s rozdílnými odbornými právními názory. Předně lze uvést názory J. Vedrala<sup>223</sup> nebo

---

<sup>220</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř a § 59 odst. 3 KZř.

<sup>221</sup> Srov. CHMELÍK, Václav. Novela zákona o obcích nabývá účinnost 1. července 2016. *Obec a finance*. 2016, roč. 21, č. 3, s. 42.

<sup>222</sup> Srov. § 84 odst. 4 OZř a § 37 KZř.

<sup>223</sup> Srov. VEDRAL, Josef. Rozdělení (samostatné a přenesené) působnosti mezi orgány obce a jejich vzájemné vztahy. *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*.

J. Břeně<sup>224</sup>, které 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>225</sup> Stejný závěr je možné dovodit i v případě zastupitelstva kraje.

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.

Čl. 3 Evropské charty místní samosprávy stanovuje:

*1. Místní samospráva označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.*

*2. 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. Toto ustanovení se nijak nedotýká využívání shromáždění občanů, referend nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů, kde toto využívání dovoluje zákon.*

V souladu s Evropskou chartou místní samosprávy je v České republice přímo voleným orgánem místní samosprávy (územních samosprávných celků) zastupitelstvo, výkonným a zastupitelstvu odpovědným orgánem je rada územního samosprávného celku<sup>226</sup>.

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

---

<sup>224</sup> Srov. BŘEŇ, Jan. Zastupitelstvo a rozhodování o věcech vyhrazených radě. *Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 7, s. 41.

<sup>225</sup> BŘEŇ, Jan. Zastupitelstvo a rozhodování o věcech vyhrazených radě. *Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 7, s. 41.

<sup>226</sup> Srov. § 99 odst. 1 OZř a § 57 odst. 1 KZř.

Na základě výše uvedeného by mělo být 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 uvedenému je možné uvést názor A. Furka, který v souladu se zněním zákona o obcích a jazykovým výkladem ustanovení možnost vyhrazení jakékoliv pravomoci zastupitelstvem obce nepřipouští.<sup>227</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. V tomto ohledu navíc zdůrazňuje, že zastupitelstvo je povinno rovněž akceptovat vůli občanů vyjádřenou referendem, a to ačkoliv je místní (krajské) referendum stanoveno nikoliv Ústavou, nýbrž pouze zákonem. Omezení ústavně vyjádřené působnosti zastupitelstva je tudíž možné.<sup>228</sup>

Uvedenou problematikou se zabýval již 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. ustanovení § 84 odst. 4 zákona o obcích), což je reflexe principu dělby moci na úrovni obce*“.

Osobně se domnívám, že ačkoli zastupitelstvo ze svých členů členy rady volí<sup>229</sup>, což znamená, že rada je ze své činnosti 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

---

<sup>227</sup> Srov. FUREK, Adam; JÍROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016. s. 63.

<sup>228</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 226.

<sup>229</sup> Srov. § 84 odst. 2 písm. m) OZř a § 35 odst. 2 písm. n) KZř.

celku. Osobně se přikláním k názoru, že zastupitelstvo by mělo mít právo platně rozhodnout i o záležitostech, 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 přímo zabývala.

### 3.3.2.2. Majetkové pravomoci rady

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 hejtmana) a dalšími členy rady. Odpovědnost rady vůči zastupitelstvu se odvíjí 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>230</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. 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, avšak jelikož zákon o nich nepojednává jako o vyhrazených pravomocích, zastupitelstvo kraje si je tudíž může vyhradit. Obdobné pravomoci naopak v případě obcí spadají souhrnně do tzv. zbytkových pravomocí rady obce, které mohou být zastupitelstvem obce vyhrazeny.<sup>231</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,*

---

<sup>230</sup> Srov. § 84 odst. 2 písm. m) OZř a § 35 odst. 2 písm. n) KZř.

<sup>231</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř.



- 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 vyhrazených pravomocí rady územního samosprávného celku, které mají souvislost s nakládáním s majetkem územního samosprávného celku, bylo do 30. 6. 2016 možné zmínit především pravomoc schvalovat nájemní smlouvy a smlouvy o výpůjčce. Tyto pravomoci mohly být na rozdíl od ostatních radě vyhrazených pravomocí svěřeny příslušnému odboru obecního (krajského) úřadu nebo starostovi (hejtmanovi), v případě obcí též příspěvkové organizaci. S účinností od 1. 7. 2016 byly ovšem tyto pravomoci z vyhrazených pravomocí rady vyjmuty a přesunuty do tzv. zbytkové pravomoci rady.

Další kategorií pravomocí, které jsou radě územního samosprávného celku svěřeny k rozhodování (nikoliv vyhrazeny), jsou právě tzv. zbytkové či nevyhrazené pravomoci.<sup>232</sup> Zbytkové pravomoci jsou takové pravomoci v samostatné působnosti územního samosprávného celku, které nejsou výslovně vyhrazeny či svěřeny žádnému z orgánů. Tyto pravomoci přísluší primárně radě, avšak je možné, aby byly delegovány na jiný orgán územního samosprávného celku nebo aby si je zastupitelstvo vyhradilo. Zbytkové pravomoci rady může tedy rada zcela nebo zčásti svěřit starostovi (hejtmanovi) nebo obecnímu (krajskému) úřadu. Obecní policii může rada obce zcela nebo zčásti svěřit rozhodování o těch právních jednáních, která s činností obecní policie souvisejí.

Zastupitelstvo si může zbytkovou pravomoc vyhradit ad hoc v rámci konkrétního rozhodnutí, a to tak, že o dané věci, k jejímuž schválení je této pravomoci třeba, bez dalšího rozhodne nebo tak, že přijme usnesení o vyhrazení si pravomoci ve vazbě na konkrétní dotčenou věc. Možné rovněž je, že zastupitelstvo si danou pravomoc výslovně vyhradí pro předem neurčený počet případů. V prvních dvou případech se vyhrazení vztahuje pouze ke konkrétnímu právnímu jednání, ve třetím případě na všechna rozhodování tohoto typu, a to až do té doby, dokud zastupitelstvo toto vyhrazení jiným usnesením nezruší.<sup>233</sup>

---

<sup>232</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř a § 59 odst. 3 KZř.

<sup>233</sup> Srov. FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

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 uzavřené smlouvy musí proto schvalovat orgán, který rozhodoval o uzavření původní smlouvy. Jestliže si rozhodnutí o uzavření smlouvy vyhradilo zastupitelstvo, musí o uzavření případného dodatku rozhodnout opět zastupitelstvo, případně uzavřením dodatku jiný orgán výslovně pověřit.<sup>234</sup>

### **3.3.2.3. Náležitosti rozhodování zastupitelstva a rady**

Zastupitelstvo územního samosprávného celku může svoji vůli vytvářet pouze na řádně svolaných a veřejnosti přístupných zasedáních, o jejichž místě, době trvání a navrženém programu bylo v dostatečném předstihu informováno na úřední desce obecního (krajského) úřadu.<sup>235</sup> K platnému usnesení, rozhodnutí nebo volbě zastupitelstva 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. V tomto ohledu je ovšem nutno konstatovat, že ačkoliv zákon o obcích odkazuje na zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, tak žádný právní předpis kvorum pro usnášení obecního zastupitelstva rozdílně od zákona o obcích v současnosti nestanovuje.<sup>236</sup>

Domnívám se, že zavedení jisté formy kvalifikované většiny by mohlo nalézt opodstatnění především při rozhodování o významných finančních otázkách či v případě obcí např. při schvalování dohod o slučování obcí, avšak za převažující stinnou stránku považuji riziko, že rozhodování územních samosprávných celků by v těchto otázkách mohlo být v mnohých případech podstatně ochromeno.

V případě určování nadpoloviční většiny nutné pro usnášení schopnost zastupitelstva 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 určuje ze skutečného počtu členů zastupitelstva k okamžiku přijímání usnesení, nebo

---

<sup>234</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2009, sp. zn. 23 Cdo 3826/2007.

<sup>235</sup> Srov. § 93 OZř a § 42 KZř.

<sup>236</sup> Srov. § 87 OZř a § 40 odst. 2 KZř.

z původního počtu všech členů zastupitelstva (tzn., že se započítávají i uprázdněné mandáty, které nebyly obsazeny náhradníky).

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>237</sup>, je umožněno i takto oslabenému zastupitelstvu ve vybraných záležitostech nadále rozhodovat.<sup>238</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>239</sup>

Od přijetí usnesení zastupitelstva, na základě kterého dochází k vytvoření vůle, je třeba odlišit situaci, kdy zastupitelstvo přijme usnesení, kterým vezme určitou informaci tzv. na vědomí. Na základě takového usnesení nelze následně platně právně jednat, protože se jedná pouze o vyjádření ve smyslu, že se zastupitelstvo s určitými informacemi seznámilo. Jestliže zastupitelstvo vezme na vědomí uzavření smlouvy, neznamená to, že o samotném uzavření dané smlouvy rozhodlo.<sup>240</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>241</sup>

V praxi mnohdy diskutovaným tématem je problematika způsobu hlasování na zasedáních zastupitelstva a schůzích rady. Úprava zákona o obcích a zákona o krajích v tomto ohledu představuje pouze obecný rámec, který v praxi bývá konkretizován prostřednictvím jednotlivých rozhodnutí zastupitelstev a rad nebo jimi přijatých

---

<sup>237</sup> Srov. § 90 OZř a § 45 odst. 1 KZř.

<sup>238</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 473, 485-486.

<sup>239</sup> Srov. § 95 OZř a § 43 KZř.

<sup>240</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2013, sp. zn. 32 Cdo 131/2011.

<sup>241</sup> Srov. § 99 OZř a § 58 KZř.

jednacích řádů. Jakým konkrétním způsobem má zastupitelstvo nebo rada hlasovat, zákony tedy neuvádějí, a proto volba závisí na uvážení zastupitelstva či rady jako celku.

V úvahu připadají v zásadě dvě formy hlasování, a to hlasování veřejné a hlasování tajné. Hlasování veřejné je takové hlasování, u kterého je zřejmé, jak který člen orgánu hlasoval. Tajné hlasování je naproti tomu hlasování, u kterého není zřejmé, jak který člen orgánu hlasoval, a tudíž se jedná o anonymní způsob hlasování.

S ohledem na skutečnost, že zasedání zastupitelstva je veřejné<sup>242</sup>, lze za preferovanou formu hlasování zastupitelstev označit právě hlasování veřejné (jmenovité), které transparentně umožňuje zjistit, jak konkrétní člen zastupitelstva hlasoval. Navzdory uvedenému lze ale tajné hlasování považovat v mnohých případech za opodstatněné, a to zejména při rozhodování o personálních otázkách. Pokud zastupitelstvo zvolí veřejnou formu hlasování, osobně považují za žádoucí, aby v rámci zachování smyslu této formy hlasování bylo v zápisu ze zasedání zastupitelstva nad rámec požadavků zákona rovněž jmenovitě uvedeno, jak právě který člen zastupitelstva hlasoval.

Specifikem schůzí rady je, že na rozdíl od zasedání zastupitelstev, jsou neveřejné.<sup>243</sup> Vzhledem k absenci veřejnosti není jako v případě zastupitelstev tolik žádoucí, aby členové rady hlasovali jmenovitě (veřejně), ovšem vzhledem k povinné informaci o průběhu a výsledku hlasování v zápisu ze schůze rady, považují jmenovité uvedení, jak konkrétní člen rady hlasoval za transparentnější, a tudíž i vhodnější.

Zvláštní kapitolu v otázkách hlasování, a to jak v případě zasedání zastupitelstva, tak schůzí rady, představuje hlasování per rollam či jiná forma distančního hlasování, kdy jednotliví členové daného orgánu nejsou v době konání jednání v místě jednání fyzicky přítomni. Obecná právní úprava orgánů právnických osob obsažená v občanském zákoníku, konkrétně v ustanovení § 158 odst. 2, stanovuje, že *zakladatelské právní jednání může připustit rozhodování orgánu i mimo zasedání v písemné formě nebo s využitím technických prostředků*. Toto obecné ustanovení je ovšem v případě územních samosprávných celků podle mého názoru vyloučeno veřejnoprávní povahou obcí a krajů a charakterem zákona o obcích a zákona o krajích, které představují vůči obecné úpravě občanského zákoníku úpravu speciální, která má před obecnou úpravou přednost.

---

<sup>242</sup> Srov. § 93 odst. 3 OZř a § 42 odst. 1 KZř.

<sup>243</sup> Srov. § 101 odst. 1 OZř a § 58 odst. 1 KZř.

Podstatu hlasování per rollam lze vnímat tak, že členové orgánu se samotného zasedání neúčastní a své stanovisko k projednávané záležitosti zasílají písemně předem. Jak v případě zastupitelstva, tak rady je charakteristickým znakem zasedání či schůze skutečnost, že jak z právní úpravy zasedání zastupitelstva, tak z právní úpravy schůzí rady vyplývá, že usnesení lze přijímat pouze na zasedání zastupitelstva, resp. schůzi rady. Právě účast na zasedání či schůzi je předpokladem diskuse a hlasování v reálném čase tak, aby členové orgánu měli možnost na průběh jednání reagovat, utvořit si názor na projednávanou věc a případně svůj názor po vyslechnutí ostatních členů orgánu změnit. Z těchto východisek lze učinit závěr, že prostřednictvím hlasování per rollam nemůže platné usnesení zastupitelstva a ani rady vzniknout. Výsledek takového hlasování nelze tedy považovat za usnesení ve smyslu zákona o obcích nebo zákona o krajích.<sup>244</sup>

Otázkou může rovněž být, zda je přípustné, aby hlasování na zasedání zastupitelstva nebo schůzi rady probíhalo distančně, a to prostřednictvím telekonferenčního nebo jiného audiovizuálního zařízení. Na rozdíl od hlasování formou per rollam tato forma prakticky zaručuje, že členové orgánu jsou ve vzájemné interakci a mohou na vývoj jednání v reálném čase reagovat. Naopak varianta, kdy jednotliví členové zastupitelstva nebo rady jsou např. starostou (hejtmanem) postupně za účelem hlasování telefonicky obvolávání, vzhledem k absenci podmínky vzájemné interakce hlasujících v reálném čase podle mého názoru možná není.

V případě zastupitelstva obce dle ustanovení § 92 odst. 2 platí, že zasedání zastupitelstva obce se konají v územním obvodu obce. Zejména z tohoto důvodu je varianta, kdy jeden nebo více členů zastupitelstva obce jsou na zasedání „přítomni“ prostřednictvím telekomunikačního zařízení, v zásadě nepřijatelná. Zákon o krajích ovšem podmínku konání zasedání zastupitelstva v jakémkoli územním obvodu nestanovuje, a tudíž si teoreticky podle mého názoru lze představit situaci, kdy člen zastupitelstva kraje je na zasedání „přítomen“ pomocí audiovizuálního zařízení.

V případě schůze rady může být situace ve svém důsledku dokonce jednoznačnější. Schůze rady jsou ze zákona neveřejné a zákony na rozdíl od zasedání zastupitelstva obce nestanovují požadavek, že se schůze musí konat v územním obvodu obce či kraje. Je tedy

---

<sup>244</sup> Srov. CHMELÍK, Václav. Jakým způsobem můžeme na zastupitelstvu či radě obce hlasovat? *INS - Informační servis*. 2016, roč. 24, č. 3, s. 14.

otázkou, zda schůze konané prostřednictvím telekomunikačního zařízení, kdy všichni členové rady jsou ve vzájemné interakci a v reálném čase diskutují prakticky jako na klasické schůzi rady, jsou v souladu se zákonem. Lze se domnívat, že jelikož zákaz takové varianty se zákona výslovně nevyplývá, v praxi si ji za předpokladu splnění vzájemné interakce členů rady v reálném čase představit lze.<sup>245</sup>

Otázka, jakým způsobem by výše uvedené varianty byly posouzeny soudy např. s ohledem na platnost přijatých usnesení, vzhledem k absenci judikatury na toto téma zůstává prozatím nezodpovězena. V tomto ohledu je podle mého názoru žádoucí postupovat obezřetně, preferovat konání klasických schůzí a zasedání a uvedených variant se z důvodu opatrnosti až na výjimečné a neodkladné situace spíše vyvarovat.

#### **3.3.2.4. Majetkové pravomoci starosty (hejtmana)**

Starosta (hejtman) je orgán obce (kraje), který ze zákona zastupuje obec (kraj) navenek.<sup>246</sup> Starosta je zastupován místostarostou (místostarosty), hejtman náměstkem (náměstky) hejtmana.<sup>247</sup> Starosta (hejtman) je volen zastupitelstvem z řad jeho členů, a tudíž je zastupitelstvu ze své funkce odpovědný.<sup>248</sup>

V obcích, kde je volena rada obce, starostovi o majetkových dispozicích rozhodovat až na výjimky nepřísluší. Přípustné je, aby starostovi byly zcela nebo zčásti svěřeny pravomoci spadající mezi tzv. zbytkové pravomoci rady obce. Míra přenosu těchto pravomocí na starostu závisí na potřebách a uvážení rady či zastupitelstva obce.<sup>249</sup>

Naopak zejména v malých obcích, kde má zastupitelstvo obce méně než 15 členů, se rada obce nevolí a starosta až na stanovené výjimky vykonává pravomoci rady.<sup>250</sup> V takovém případě starostovi automaticky přísluší jak rozhodování ve většině jinak vyhrazených pravomocí rady obce, tak i rozhodování ve věcech, jež patří mezi zbytkové pravomoci a jež si zastupitelstvo obce nevyhradilo. Jak v případě zbytkových pravomocí,

---

<sup>245</sup> Srov. CHMELÍK, Václav. Jakým způsobem můžeme na zastupitelstvu či radě obce hlasovat? *INS - Informační servis*. 2016, roč. 24, č. 3, s. 14.

<sup>246</sup> Srov. § 103 odst. 1 OZř a § 61 odst. 1 KZř.

<sup>247</sup> Srov. § 104 OZř a § 64 KZř.

<sup>248</sup> Srov. § 84 odst. 2 písm. m) OZř a § 35 odst. 2 písm. n).

<sup>249</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř.

<sup>250</sup> Srov. § 99 a § 102 odst. 4 OZř.

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>251</sup>

V případě, že starosta vykonává v obci bez rady vyhrazené pravomoci rady, může být otázkou, zda si zastupitelstvo obce může tyto pravomoci vyhradit. Osobně souhlasím s názorem A. Furka, že v obcích, kde se rada obce nevolí, se starosta radou obce nestává, pouze mu jsou zákonem některé její úkoly svěřeny. Zastupitelstvo není tedy v takovém případě ve vyhrazování pravomocí, na rozdíl od obcí, kde se rada obce volí, nijak zákonem omezeno.<sup>252</sup>

V případě krajů je obdobně jako v případě obcí hejtmanovi možné zcela nebo zčásti svěřit rozhodování o záležitostech, jež spadají do zbytkových pravomocí rady kraje. Rada kraje může hejtmanovi svěřit rovněž i rozhodování o nabytí a převodu movitých věcí na kraj včetně peněz.<sup>253</sup>

Zastupitelstvo obce (kraje) může starostovi (hejtmanovi) rovněž zcela nebo zčásti svěřit rozhodování o zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví obce (kraje) nebo práva stavby ve veřejné dražbě a nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem.<sup>254</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>255</sup> Jinými slovy rozhodnutí o uzavření smlouvy a její samotné uzavření splývá v jeden okamžik.

### **3.3.2.5. Majetkové pravomoci obecního (krajského) úřadu**

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

---

<sup>251</sup> Srov. § 84 odst. 4 OZř.

<sup>252</sup> Srov. FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.

<sup>253</sup> Srov. § 59 odst. 4 KZř.

<sup>254</sup> Srov. § 85 písm. n) OZř a § 36 písm. o KZř.

<sup>255</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>256</sup>

Obecnímu (krajskému) úřadu pravomoc rozhodovat o majetkových dispozicích zákony přímo svěřena není, je ale přípustné, aby obecnímu (krajskému) úřadu byly zcela nebo zčásti svěřeny pravomoci, které spadají mezi zbytkové pravomoci a zastupitelstvo obce si je nevyhradilo.<sup>257</sup>

Zastupitelstvo obce (kraje) může obecnímu (krajskému) úřadu zcela nebo zčásti svěřit rozhodování o zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví obce (kraje) nebo práva stavby ve veřejné dražbě a nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem.<sup>258</sup>

V případě krajů je možné krajskému úřadu možné svěřit i rozhodování o nabytí a převodu movitých věcí na kraj včetně peněz.<sup>259</sup>

Dojde-li ke svěřením rozhodovacích pravomocí obecnímu (krajskému) úřadu, závisí zpravidla na organizačním řádu obecního (krajského) úřadu, kterému odboru, oddělení příp. zaměstnanci na určené pracovní pozici v rámci úřadu rozhodnutí přísluší.

Svěřením určitých rozhodovacích pravomocí obecnímu (krajskému) úřadu považují za praktické především v případech např. pořizování 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 prakticky poslední fáze procesu nakládání s komunálním majetkem, a sice projevení vůle za územní samosprávný celek navenek.

---

<sup>256</sup> Srov. VAVROCHOVÁ, Simona; KUŠ, Petr. *Územní samosprávné celky*. 2. aktualiz. vyd. Praha : Institut pro veřejnou správu, 2012, s 76.

<sup>257</sup> Srov. § 102 odst. 3 a § 59 odst. 4 KZř.

<sup>258</sup> Srov. § 85 písm. n) OZř a § 36 písm. o KZř.

<sup>259</sup> Srov. § 59 odst. 4 KZř.



Obec je navenek ze zákona zastupována starostou, kraj hejtmanem.<sup>260</sup> Znamená to, že právě starosta a hejtman jsou oprávněni obec či kraj právně zavazovat (typicky uzavírat smlouvy). Jelikož zastupování (jednání) starosty či hejtmana navenek je stanoveno přímo zákonem, není nutné, aby smlouvu schvalující orgán výslovně starostu (hejtmana) uzavřením smlouvy pověřoval.

Starostu ani hejtmana nelze podle převažujících právních názorů považovat za statutární orgán.<sup>261</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 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 navenek zastoupit místostarosta, hejtmana náměstek hejtmana. U místostarosty (náměstka hejtmana) zákon předpokládá, že zastupuje starostu (hejtmana) v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy nevykonává funkci. Pokud je voleno více místostarostů (náměstků hejtmana), zastupuje starostu (hejtmana) ten, který je určen zastupitelstvem.<sup>262</sup>

Zatímco v případě doby, kdy starosta (hejtman) funkci nevykonává, je zákony přímo odkazováno na situace, kdy starosta (hejtman) nevykonává funkci z důvodu dočasné pracovní neschopnosti, karantény, těhotenství, péče o dítě do 3 let věku nebo čerpání dovolené, tak v případě jeho nepřítomnosti zákony nic neuvádějí. V praxi tak může být sporné, jak nepřítomnost starosty (hejtmana) v konkrétních situacích posuzovat, resp. jak pojem nepřítomnost vymezit.

Základním východiskem je podle mého názoru skutečnost, že výkon mandátu člena zastupitelstva územního samosprávného celku je tzv. veřejnou funkcí<sup>263</sup>, což mj. znamená, že starosta (hejtman) nemá stanovené pracoviště a ani pracovní dobu a jeho funkce trvá nepřetržitě. Na pojem nepřítomnost je proto nutné pohlížet tak, že se jedná

---

<sup>260</sup> Srov. § 103 odst. 1 OZř a § 61 odst. 1 KZř.

<sup>261</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s 238.

<sup>262</sup> Srov. § 104 OZř a § 64 KZř.

<sup>263</sup> Srov. § 70 OZř a § 32 KZř.

o dobu, kdy starosta (hejtman) funkci pouze dočasně fakticky nevykonává, resp. není objektivně připraven se jejího faktického výkonu okamžitě ujmout. V tomto ohledu se domnívám, že postačí časová nepřítomnost trvající jeden den či pouze několik hodin, přičemž z prostorového hlediska se jedná o takovou nepřítomnost, kdy starosta (hejtman) se nachází zjevně mimo dosah prostor, kde orgány obce (kraje) sídlí a kde zpravidla svoji činnost vykonává. Na druhou stranu ale považuji za nepřípustné, aby např. místostarosta zneužil starostovu několikaminutovou pracovní přestávku ke schválení a podpisu dokumentů, které starosta odmítal podepsat. Takový postup bych považoval za nepřípustné obcházení zákona a jednání proti dobrým mravům. Nutno ovšem konstatovat, že judikatura se k této problematice dosud nevyjádřila.

Osobně souhlasím s názorem A. Furka, podle kterého může místostarosta (eventuálně i náměstek hejtmána) uzavřít smlouvu za územní samosprávný celek i tehdy, pokud starosta (hejtmána) z výše uvedených důvodů nezastupuje, avšak orgán příslušný k rozhodnutí o uzavření smlouvy jej tím výslovně usnesením pověřil nebo taková možnost vyplývá z vnitřních předpisů územního samosprávného celku. Jako přípustnou lze shledat i variantu, že místostarosta (náměstka hejtmána) pověří uzavření smlouvy sám starosta (hejtman). Naopak nesouhlasím s názorem, že pokud by měl jménem obce (kraje) jednat obyčejný člen zastupitelstva nebo rady, bylo by nutné, aby takové osobě byla řádně udělena plná moc.<sup>264</sup> Podle mého názoru je dostačující, pokud příslušný orgán svým usnesením konkrétního člena zastupitelstva pověří. Jedná se v zásadě o stejný princip, jako když zastupitelstvo obce pouhým usnesením zvolí starosta. Navíc podle mého názoru k pověření konkrétního člena zastupitelstva bude docházet zpravidla modelově tehdy, když starosta či místostarosta odmítnou uzavřít smlouvu, s jejímž uzavřením nesouhlasí. V takovém případě by bylo proto absurdní, aby k uzavření smlouvy pověřenému členu zastupitelstva byli starosta či místostarosta nuceni proti své vůli vystavovat plnou moc.

S ohledem na ustanovení § 166 odst. 1 občanského zákoníku, které pojednává o zastupování právnické osoby jejími zaměstnanci, a to v rozsahu obvyklém vzhledem k jejich zařazení nebo funkci, je možné, aby územní samosprávné celky byly zastupovány

---

<sup>264</sup> Srov. FUREK, Adam; JÍROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016, s. 79.

i prostřednictvím zaměstnanců. V tomto ohledu je ale podle mého názoru nutné zdůraznit, že ustanovení § 166 odst. 1 občanského zákoníku se vzhledem k veřejnoprávní povaze územních samosprávných celků a dělbě pravomocí mezi jednotlivé orgány týká pouze projevování vůle navenek, k vytváření vůle zaměstnance toto ustanovení automaticky neopravňuje. Zaměstnanci sami vůli za územní samosprávný celek teoreticky vytvářet mohou, avšak pouze v rozsahu, který je stanoven zákonem nebo na jeho základě (např. prostřednictvím organizačního řádu nebo výslovného pověření příslušným orgánem).

Územní samosprávný celek se rovněž může, a to jako jakákoliv jiná právnická osoba, nechat zastoupit v rámci soukromoprávního jednání jinou osobou např. na základě smlouvy příkazního typu. Je proto 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 (tzn. vůli vytvořit a navenek projevit), nebo má pouze za územní samosprávný celek smlouvu uzavřít (tzn. pouze projevit vůli navenek). Zatímco v prvním případě zmocněnec sám přímo vůli vytváří (je mu svěřena rozhodovací pravomoc), v druhém případě pouze navenek projevuje vůli, která byla již vytvořena příslušným orgánem územního samosprávného celku.<sup>265</sup>

Nejvyšší soud konkrétně k případu, kdy starosta udělil generální plnou moc advokátovi k odstoupení od kupní smlouvy o převodu nemovitosti, v rozsudku ze dne 29. 9. 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002 uvedl, že advokát „*byl tedy výslovně oprávněn i k provádění těch úkonů, které jinak přísluší výlučně obecnímu zastupitelstvu. Rozhodnutí o udělení plné moci v tomto rozsahu tak nepochybně spadá do pravomoci obecního zastupitelstva. Absence takového rozhodnutí zakládá absolutní neplatnost úkonu, kterým starosta jménem obce plnou moc udělil*“. Z uvedeného vyplývá, že zmocnění třetí osoby musí být vždy učiněno tím orgánem územního samosprávného celku, který je sám oprávněn o určitém právním jednání rozhodnout. V opačném případě je právní jednání absolutně neplatné.<sup>266</sup>

---

<sup>265</sup> Srov. FUREK, Adam; JÍROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016, s. 80.

<sup>266</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. 30 Cdo 3598/2006.

V podmínkách územních samosprávných celků osobně shledávám zastupování na základě generálních plných mocí jako velice problematické. Lze si jistě představit, že zastupitelstvo přijme usnesení, na základě kterého pověří realitní kancelář prodejem pozemku. Zastupitelstvo v takovém případě vymezí konkrétní nemovitost, osobu kupujícího a cenu stanoví až pověřená realitní kancelář (v případě ceny může určité mantinely, např. minimální cenu, stanovit i přímo zastupitelstvo). Stejně tak může zastupitelstvo v obecných intencích pověřit advokáta uzavřením smíru. Právě ale míra určitosti schvalujícího usnesení, resp. míra přenosu dané pravomoci představuje podle mého názoru zásadní problém. Může být teoretickou otázkou, zda je možné, aby orgán územního samosprávného celku zcela nebo pouze velmi obecně svěřil výkon určité pravomoci třetí osobě, nebo zda pravomoc může být svěřena pouze vždy ve vazbě na relativně konkrétně určenou a vymezenou záležitost. Osobně se domnívám, že přípustná je pouze druhá varianta, neboť v opačném případě by bylo až absurdně možné, aby např. k uzavírání všech nájemních smluv ke všem obecním nemovitostem byl zmocněn např. advokát.

Celkově shledávám udělování generální plných mocí v podmínkách územních samosprávných celků za nežádoucí, a to zejména v případech, kdy se jedná o pověření k rozhodnutím, která spadají mezi vyhrazené pravomoci zastupitelstva či rady. Zejména v těchto typologicky nejzávažnějších právních jednáních, samozřejmě s ohledem na konkrétní podmínky zmocnění, může podle mého názoru docházet k nežádoucímu odcizení a materiálnímu vyprázdnění podstaty, na které je vytváření vůle v podmínkách územních samosprávných celků založeno. Nutno dodat, že judikatura je v této problematice velice obecná, neboť se k míře možného přenosu pravomocí prostřednictvím zmocnění dosud konkrétněji nevyjádřila.

### **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 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 proto jedná o vyvratitelnou právní domněnku.

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. Na základě stejného principu naopak platí, že pokud je listina doložkou opatřena, avšak její obsah je nepravdivý (např. záměr ve skutečnosti nebyl zveřejněn, majetková dispozice byla schválena nepříslušným orgánem), neplatnost právního jednání tím zhojena není a právní jednání zůstává absolutně neplatné.<sup>267</sup>

Konkrétní náležitosti, které by doložka měla obsahovat, zákony nestanovují, nicméně rozhodně lze doporučit, aby doložka byla co možná nejkonkrétnější a nepochybně označovala příslušné schvalující 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. V případě záměru a jeho nezbytném zveřejnění i na tzv. elektronické úřední desce ve smyslu ustanovení § 26 odst. 1 správního řádu je rovněž žádoucí, aby doložka obsahovala informaci i o tomto způsobu zveřejnění. Doložka může být přímo součástí listiny o právním jednání, ale taktéž může být přidána i následně, např. razítkem.<sup>268</sup> Možná je rovněž i varianta, kdy se doložka nachází na jiné zvláštní listině, která je k listině o právním jednání (typicky smlouvě), následně připojena.<sup>269</sup>

V praxi může vyvstat otázka, co všechno má obsahovat doložka na uzavřené písemné smlouvě, o jejíž uzavření nerozhodoval kolektivní orgán, ale pouze jednotlivá osoba.

---

<sup>267</sup> Srov. ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Nad právním a praktickým významem doložek podle § 41 zákona o obcích. *Moderní obec*. 2015, roč. 21, č. 1, s. 36.

<sup>268</sup> Srov. FUREK, Adam; JÍROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016, s. 80-81.

<sup>269</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin et al. *Zákon o obcích – Komentář*. 2., aktualizované vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2016, s. 118.

Typickým příkladem může být nájemní smlouva na obecní pozemek, která byla v obci, kde se rada obce nevolí, uzavřena v souladu s ustanoveními § 99 odst. 2 a § 102 odst. 3 zákona o obcích starostou. V takovém případě je otázkou, zda má doložka obsahovat i informaci o předchozím schválení. Východiskem pro odpověď na tuto otázku je skutečnost, že pokud má starosta pravomoc o uzavření nájemní smlouvy rozhodnout, splývá jeho rozhodnutí o uzavření nájemní smlouvy (vytvoření vůle) a její samotné uzavření (projev vůle) v jeden okamžik. Z povahy věci se v takovém případě o žádné předchozí zveřejnění nejedná, a tudíž informace o schválení smlouvy starostou v doložce uvedena být nemusí. V modelovém případě nájemní smlouvy na obecní pozemek by tak doložka měla obsahovat pouze informaci o zveřejněném záměru.<sup>270</sup>

K praktickému významu doložky lze dále uvést, že za předpokladu, že doložka je dostatečně určitá, nelze na ni nahlížet automaticky pouze jako na formalitu. Doložka, díky které se presumuje správnost právního jednání, naopak může v případném soudním sporu pozici územního samosprávného celku posílit, když důkazní břemeno přenáší na osobu, která tvrdí, že právní jednání je neplatné. Zároveň je ale nutné uvést, že záleží na individuálním přístupu soudu, zda se při posuzování platnosti právního jednání s obsahem doložky spokojí, nebo zda bude zveřejnění záměru či schválení příslušným orgánem dále podrobněji zkoumat. Jak uvádí J. Zwyrték Hamplová, v soudní praxi se lze setkat s oběma přístupy.<sup>271</sup>

### **3.6. Možnosti soudní ochrany proti rozhodnutí o majetkoprávní dispozici**

S problematikou rozhodnutí územního samosprávného celku o majetkoprávním jednání (o uzavření smlouvy) souvisí rovněž otázka, kdo má oprávnění dovolávat se soudní cestou ochrany v souvislosti s tvrzením, že předmětné majetkoprávní jednání bylo ze strany územního samosprávného celku učiněno v rozporu se zákonem, a tudíž uzavřená smlouva je neplatná.

---

<sup>270</sup> Srov. FUREK, Adam. Doložka o schválení nájemní smlouvy starostou. *Moderní obec*. 2015, roč. 21, č. 3, s. 63.

<sup>271</sup> Srov. ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Nad právním a praktickým významem doložek podle § 41 zákona o obcích. *Moderní obec*. 2015, roč. 21, č. 1, s. 36.

Jak zákon o obcích, tak zákon o krajích zvláštní pravidla pro poskytování soudní ochrany nestanovují. Otázka platnosti právního jednání může být řešena jako předběžná otázka v rámci řízení o plnění (např. o zaplacení nájemného za užívání bytu ve vlastnictví obce), avšak může být rovněž meritorním předmětem či předběžnou otázkou v řízení o žalobě o určení.<sup>272</sup>

Právě podání tzv. určovací žaloby představuje nejčastější prostředek, na základě kterého lze postup územních samosprávných celků při majetkoprávních dispozicích rozporovat. V souladu s ustanovením § 80 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů platí, že *určení, zda tu právní poměr nebo právo je či není, se lze žalobou domáhat jen tehdy, je-li na tom naléhavý právní zájem*. Základním procesním předpokladem žaloby na určení, je tedy naléhavý právní zájem. Zobecněně je naléhavý právní zájem na určení dán zejména tam, kde by bez tohoto určení bylo právo žalobce ohroženo, nebo kde by se bez tohoto určení právní postavení žalobce stalo nejistým.<sup>273</sup>

V případě naléhavého právního zájmu a dispozic s majetkem územních samosprávných celků z ustálené judikatury vyplývá, že určení, že uzavřená smlouva je neplatná, se může dovolávat jak účastník smlouvy, tak i každá osoba, na jejíž právní postavení by deklarování neplatnosti uzavřené smlouvy soudem mohlo mít příznivý dopad.<sup>274</sup> Naléhavý právní zájem má vždy neúspěšný účastník nabídkového řízení (tj. osoba, která v určené lhůtě nebo i před jejím započítáním učinila územnímu samosprávnému celku nabídku).<sup>275</sup> Za předpokladu, že územní samosprávný celek nezveřejnil záměr, je možné, aby se určovací žalobou neplatnosti smlouvy domáhal potenciálně každý, kdo je schopen prokázat, že pokud by ke zveřejnění záměru došlo, svou nabídku by podal a o uzavření smlouvy by se ucházel.<sup>276</sup> Naléhavý právní zájem nelze ovšem nikdy dovozovat pouze na základě občanství k obci či kraji.<sup>277</sup>

Spíše výjimečnou možností pro zneplatnění uzavřené smlouvy, avšak pouze v případě smlouvy o převodu vlastnictví, je postup podle ustanovení § 42 zákona č. 283/1993 Sb.,

---

<sup>272</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 7, s. 239-246.

<sup>273</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 85/2008.

<sup>274</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006.

<sup>275</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 506/2011.

<sup>276</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 11. 2008, sp. zn. 30 Cdo 3473/2007.

<sup>277</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4813/2007.

o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto ustanovení *státní zastupitelství může podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků. Za ustanovení omezující smluvní volnost se považují ta ustanovení, která pod sankcí absolutní neplatnosti zakazují smluvní převod vlastnictví nebo stanoví obecně závazné podmínky, za nichž lze tento převod uskutečnit (např. povinnost zveřejnit záměr apod.).*<sup>278</sup>

---

<sup>278</sup> Srov. KOCOUREK, Jiří; ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; zákon o státním zastupitelství*. 2.vyd. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 585-588.



## 4. Zvláštní okolnosti a případy nakládání s komunálním majetkem

### 4.1. Vliv referenda na nakládání s komunálním majetkem

S právní úpravou nakládání s komunálním majetkem úzce souvisí i problematika místního či krajského referenda. Podstatu referenda lze vystihnout jako „*hlasování občanů o určitých veřejných záležitostech s rozhodovacími důsledky*“. Referendum coby jedna z forem přímé demokracie umožňuje, „*aby namísto orgánu veřejné moci přímo lid hlasováním o určité věci rozhodl, případně aby lid hlasováním vyslovil na řešení určité otázky svůj názor*“.<sup>279</sup> V praxi tedy může docházet k situacím, kdy k vytvoření závazné vůle ke konkrétní, zpravidla závažné, majetkové dispozici s komunálním majetkem vzejde přímo a nezprostředkovaně od občanů.

Ústava v čl. 2 odst. 2 stanovuje, že *ústavní zákon může stanovit, že lid vykonává státní moc přímo*. Institut místního či krajského referenda ovšem žádným ústavním zákonem upraven nebo alespoň výslovně zakotven není. Místní referendum je upraveno pouze na úrovni zákona, a to zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, krajské referendum zákonem č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Možnost konání místního či krajského referenda ovšem implicitně vychází z čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého *občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců*.<sup>280</sup>

V souladu s čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy platí, že územní samosprávné celky jsou samostatně spravovány zastupitelstvem. S ohledem na tato ustanovení může vyvstat otázka, do jaké míry je přípustné, aby územní samosprávný celek byl spravován někým jiným než právě zastupitelstvem. S. Kadečka a F. Rigel k tomuto uvádějí: „*Právo na samosprávu má podle Ústavy územní samosprávný celek jako územní společenství občanů, nikoliv orgány územního samosprávného celku jako veřejnoprávní korporace, které jsou „pouhými“ vykonavateli tohoto práva, nikoliv však jeho subjekty – tím je právě*

---

<sup>279</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 221.

<sup>280</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05.

*územní samosprávný celek jako územní společenství. Právo na samosprávu nelze ztotožňovat se samostatným spravováním územního samosprávného celku jeho zastupitelstvem, což je jen jedna z komponent územní samosprávy (viz též čl. 3 Charty). Orgány územního samosprávného celku proto ve smyslu principů vyplývajících z hlavy sedmé Ústavy, resp. z Charty, nelze dost dobře chránit proti územnímu společenství občanů samotnému, tedy proti samotnému subjektu práva na samosprávu, a to jistě ani v systému reprezentativní demokracie (vztah moci ustavující a moci ustavené).“<sup>281</sup>*

Z uvedeného lze vyvodit, že byť samotná Ústava o možnosti místního či krajského referenda výslovně nepojednává, kontext ústavního pořádku přímou účast občanů na spravování obce či kraje prostřednictvím institutu místního a krajského referenda podporuje.

Co se týká možného dělení referenda dle typu, v nejobecnější rovině lze rozlišovat mezi ratifikačním a konzultativním typem referenda. Zatímco v případě ratifikačního referenda rozhoduje územní samosprávný celek o dané problematice v závislosti na výsledku referenda sám a s konečnou platností (např. dispozice s komunálním majetkem), v případě konzultativního referenda je výsledkem stanovisko k příslušné otázce, k níž má územní samosprávný celek právo se vyjádřit<sup>282</sup>, avšak ne o této otázce sám rozhodnout. Dále lze z hlediska předmětu typicky zmínit referenda týkající se otázek životního prostředí, plánovaných investičních akcí či nakládání s komunálním majetkem v užším slova smyslu (zejména jeho zcizování).<sup>283</sup>

Vzhledem ke skutečnosti, že krajské referendum není v praxi využíváno, následující řádky jsou coby základní exkurz zaměřeny na problematiku místního referenda.

Zákon o místním referendu se vztahuje na konání místního referenda v obci, v městské části nebo v městském obvodu územně členěného statutárního města či v městské části hlavního města Prahy, na území celého hlavního města Prahy nebo územně členěného statutárního města a na území části obce, která není městskou částí

---

<sup>281</sup> KADEČKA, Stanislav; RIGEL, Filip. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda? *Právní rozhledy*. 2009, roč. 17, č. 7, s. 229-233.

<sup>282</sup> Srov. § 13 odst. 1 OZř: *Státní orgány a orgány kraje jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s obcí návrhy na opatření dotýkající se působnosti obce*; § 15 odst. 1 KZř: *Kraj je oprávněn vyjadřovat se k návrhům státních orgánů, které se dotýkají působnosti kraje. Státní orgány jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s krajem opatření dotýkající se působnosti kraje*.

<sup>283</sup> Srov. RIGEL, Filip; *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha : Leges, 2011, s. 55 a násl.

nebo městským obvodem, stanoví-li tak zvláštní zákon.<sup>284</sup> Konkrétně se jedná o konání místního referenda o oddělení části obce v části obce, která se chce oddělit a konání místního referenda o vytvoření městského obvodu nebo městské části ve statutárním městě nebo o návrhu na zrušení městského obvodu nebo městské části.<sup>285</sup>

Právo hlasovat zákon o místním referendu přiznává každé osobě (tzv. oprávněné osobě), která má právo volit do zastupitelstva obce.<sup>286</sup> V místním referendu je obecně možné rozhodovat o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města za předpokladu, že se nejedná o zákonem stanovenou výjimku (a to bez ohledu na skutečnost, zda se jedná o ratifikační nebo konzultativní referendum).<sup>287</sup>

Místní referendum není možné konat o místních poplatcích, o rozpočtu obce, o zřízení nebo zrušení orgánů obce, o volbě nebo odvolání starosty, dalších členů zastupitelstva, členů rady obce či členů jiných volených nebo jmenovaných orgánů obce, o schválení, změně nebo zrušení obecné závazné vyhlášky a o uzavření veřejnoprávní smlouvy k výkonu přenesené působnosti. Místní referendum nelze rovněž konat v případech, jestliže by položená otázka v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy, dále v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení (tj. rozhodování orgánů obce jako správního orgánu o právech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob ve správním řízení, a to v samostatné působnosti)<sup>288</sup> nebo pokud by od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců. Za předpokladu, že by se v těchto uvedených případech místní referendum konalo, soudy ve správním soudnictví by patrně vyslovily jeho neplatnost.<sup>289</sup>

K vyhlášení místního referenda dochází dvěma možnými způsoby, a to buď na základě samostatného rozhodnutí zastupitelstva obce, nebo na základě rozhodnutí zastupitelstva obce, jemuž předchází návrh přípravného výboru, který je podpořen

---

<sup>284</sup> Srov. § 1 zákona o místním referendu.

<sup>285</sup> Srov. § 20 a § 21 OZř.

<sup>286</sup> Srov. § 2 a § 4 zákona o místním referendu a zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>287</sup> Srov. § 6 a § 7 zákona o místním referendu.

<sup>288</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu : komentář*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer, 2016, s. 42 a násl.

<sup>289</sup> Srov. § 58 zákona o místním referendu.

potřebným počtem podpisů oprávněných osob (minimální počet potřebných podpisů je stanoven procentuálně v závislosti na celkovém počtu obyvatel obce – např. v obci do 3000 obyvatel je třeba podpisu alespoň 30% oprávněných osob apod.). Otázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně strukturována tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem "ano" nebo slovem "ne".<sup>290</sup>

Místní referendum se koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Vyhlášením místního referenda se rozumí vyvěšení usnesení zastupitelstva obce o vyhlášení místního referenda na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů včetně všech zákonem stanovených náležitostí, dnem vyhlášení místního referenda je první den vyvěšení usnesení zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města na úřední desce příslušného obecního úřadu. O návrhu přípravného výboru na konání místního referenda, pro který zákon stanoví kontrolní mechanismy z hlediska formální správnosti, může zastupitelstvo rozhodnout samo, aniž by místní referendum vyhlásilo, avšak v takovém případě má zmocněnec přípravného výboru právo do 7 dnů od doručení oznámení prohlásit, že na konání referenda trvá a zastupitelstvo je povinno konání místního referenda vyhlásit. Ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledků orgány obce nemohou rozhodovat o věci, která je předmětem otázky ve vyhlášeném místním referendu.<sup>291</sup>

Nejzávažnějšími důsledky, které z místního referenda mohou vyplývat, je platnost a závaznost místního referenda. Platností místního referenda se rozumí stav, kdy soudem nebyla vyslovena neplatnost rozhodnutí nebo hlasování v místním referendu a zároveň při místním referendu bylo dosaženo potřebné účasti oprávněných osob.<sup>292</sup>

Pro platnost rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba účasti alespoň 35% oprávněných osob. Před nabytím účinnosti novelizujícího zákona č. 169/2008 Sb., tj. do 30. 6. 2008, zákon o místním referendu pro platnost místního referenda požadoval účast alespoň poloviny oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.<sup>293</sup> Změna minimální hranice účasti směrem dolů byla především reakcí na skutečnost, že zejména v obcích s vyšším počtem obyvatel docházelo k tomu, že ačkoliv se většina

---

<sup>290</sup> Srov. § 8 a násl. zákona o místním referendu.

<sup>291</sup> Srov. § 10 a násl. zákona o místním referendu.

<sup>292</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu : komentář*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer, 2016, s. 186 a násl.

<sup>293</sup> Srov. § 48 odst. 1 zákona o místním referendu, ve znění účinném do 30. 6. 2008 a od 1. 7. 2008.

oprávněných osob mnohdy jednoznačně přiklonila k jedné variantě, z důvodu celkové nízké účasti (resp. účasti nižší než 50%) bylo přijaté rozhodnutí neplatné.<sup>294</sup>

Rozhodnutí v místním referendu je závazné tehdy, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25% oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob (tento požadavek byl do zákona o místním referendu vložen až zákonem č. 169/2008 Sb.). Výjimku představuje místní referendum, v němž se rozhoduje o oddělení části obce nebo o sloučení obcí, anebo o připojení obce k jiné obci. V takovém případě je rozhodnutí přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob (v případě oddělení, v té části obce, popřípadě částech obce, která se má oddělit; v případě sloučení obcí nebo připojení obce v té obci, ve které byl návrh přípravného výboru podán).<sup>295</sup>

Platné a závazné rozhodnutí přijaté v místním referendu zavazuje jak zastupitelstvo, tak další orgány obce.<sup>296</sup> Zajímavou otázkou může být, po jak dlouhou dobu je rozhodnutí přijaté v místním referendu pro orgány obce závazné. Zákon k této otázce výslovně žádnou odpověď nedává, lze tudíž souhlasit s názorem, že platné a závazné rozhodnutí vzešlé z místního referenda je zrušitelné či změnitelné pouze opět novým místním referendem. Je pravdou, že takové řešení není zcela flexibilní, avšak úvahovou variantu spočívající v možnosti zastupitelstva obce po uplynutí určitého časového úseku rozhodnutí přijaté v místním referendu pomocí kvalifikované většiny všech členů zastupitelstva přehlasovat, považují za nežádoucí.<sup>297</sup>

S otázkou závaznosti místního referenda úzce souvisí otázka vynutitelnosti jeho respektování. Zákon o obcích ve znění účinném do 30. 6. 2008 obsahoval ustanovení, podle kterého pokud orgány obce rozhodnutí vzešlá z místního referenda nerespektovaly, Ministerstvo vnitra zastupitelstvo dané obce vyzvalo, aby do 2 měsíců sjednalo nápravu. Pokud zastupitelstvo obce nápravu v dané lhůtě nesjednalo, Ministerstvo vnitra jej

---

<sup>294</sup> Srov. RIGEL, Filip; *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha : Leges, 2011, s. 191 – 192.

<sup>295</sup> Srov. § 48 odst. 2 a 3 zákona o místním referendu.

<sup>296</sup> Srov. § 49 zákona o místním referendu.

<sup>297</sup> Srov. RIGEL, Filip; *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha : Leges, 2011, s. 202.

rozpustilo. Od 1. 7. 2008 s nabytí účinnosti novelizujícího zákona č. 169/2008 Sb. byl ovšem tento sankční mechanismus ze zákona bez náhrady vypuštěn.<sup>298</sup>

Následkem uvedeného je skutečnost, že v současnosti je jediným nástrojem ochrany realizování platného a závazného rozhodnutí vzešlého z místního referenda dozorová pravomoc Ministerstva vnitra nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti. Mechanismus dozoru Ministerstva vnitra spočívá v tom, že pokud usnesení orgánu obce v samostatné působnosti je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, Ministerstvo vnitra nejprve vyzve obec ke zjednání nápravy. Pokud obec nápravu neučiní, Ministerstvo vnitra účinnost tohoto nezákonného aktu obce pozastaví a pokud obec ani v dodatečně lhůtě nezjedná nápravu a proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti není podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra návrh příslušnému soudu na zrušení aktu.<sup>299</sup>

Osobně ale považuji tento institut za značně nedostatečný, protože vůbec nedopadá na situace, kdy zastupitelstvo obce zůstává v rozporu s rozhodnutím přijatým v místním referendu nečinné. V takovém případě zůstává řešení pouze v rovině politické odpovědnosti zastupitelů vůči svým voličům a jedinou účinnou možností nápravy představují nejbližší volby do obecního zastupitelstva.

Principy konání krajského referenda podle zákona o krajském referendu jsou obdobné jako v případě referenda místního. V návaznosti na již výše uvedené lze snad jen doplnit, že krajské referendum je možné konat pouze na území celého kraje<sup>300</sup> a že předpokladem návrhu přípravného výboru na konání krajského referenda je podpis alespoň 6% oprávněných osob s trvalým pobytem v kraji, v němž má být referendum konáno<sup>301</sup>.

## **4.2. Zveřejňování smluv v registru smluv**

Od 1. 7. 2016 se s nabytím účinnosti zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv) podstatným způsobem rozšířil okruh povinností územních samosprávných celků

---

<sup>298</sup> Srov. § 89 OZř ve znění účinném do 30. 6. 2008.

<sup>299</sup> Srov. § 123 a násl. OZř.

<sup>300</sup> Srov. § 6 zákona o krajském referendu.

<sup>301</sup> Srov. § 8 zákona o krajském referendu.

při nakládání s komunálním majetkem. Územní samosprávné celky jsou coby subjekty hospodařící s veřejnými prostředky zařazeny mezi povinné subjekty, které jsou povinny zveřejňovat stanovené uzavřené smlouvy, čímž má být naplněna snaha o zvýšení transparentnosti při nakládání s veřejným majetkem.

#### 4.2.1. Povinné subjekty

V registru smluv, což je dle ustanovení § 4 zákona o registru smluv informační systém veřejné správy spravovaný Ministerstvem vnitra ČR, musí být nově zveřejňovány veškeré soukromoprávní smlouvy a smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci<sup>302</sup>, jejíž smluvní stranou jsou dle ustanovení § 2 zákona o registru smluv mj. územní samosprávný celek, včetně městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku, ústav založený územním samosprávným celkem, obecně prospěšná společnost založená územním samosprávným celkem nebo právnická osoba, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby.

Právě podmínka většinové majetkové účasti územního samosprávného celku v právnické osobě může v praxi vyvolávat nejasnosti. Dle zákona o obchodních korporacích je možné, aby s různou majetkovou účastí byla spojena různá hlasovací práva. Většinová majetková účast nemusí tudíž automaticky znamenat faktické ovládnutí právnické osoby.<sup>303</sup> V tomto ohledu je nutné poznamenat, že by bylo jistě vhodnější, tak jako v případě právní úpravy zveřejňování záměru, jako kritérium stanovit podmínku, že právnická osoba je ve smyslu zákona o obchodních korporacích územním samosprávným celkem ovládána.

Z pohledu obcí je důležité zmínit, že povinnosti dle zákona o registru smluv dopadají dle ustanovení § 3 odst. 2 zákona o registru smluv pouze na obce vykonávající rozšířenou působnost (tzn. obce, které vykonávají přenesenou působnost v rozsahu obecního úřadu

---

<sup>302</sup> Srov. § 10a a násl. zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>303</sup> Srov. PODEŠVA, Vilém et al. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv – komentář*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer, 2016, s. 1033.

obce s rozšířenou působností). Jinými slovy platí, že povinnost uveřejnit smlouvu prostřednictvím registru smluv se nevztahuje na obec, která nevykonává rozšířenou působnost (tzn. obec vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu nebo obec s pověřeným obecním úřadem), příspěvkovou organizaci touto obcí zřízenou nebo právnickou osobu, v níž má taková obec sama nebo s jinými takovými obcemi většinovou účast.

#### **4.2.2. Způsob uveřejnění, účinnost a důsledky neuveřejnění smlouvy**

V souladu s ustanovením § 8 odst. 2 zákona o registru smluv platí, že smlouva, na kterou se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, musí být uzavřena písemně. Znamená to, že zákon o registru smluv zasahuje do zásady bezformálnosti právního jednání, která vyplývá z právní úpravy občanského zákoníku. Povinná písemná forma smlouvy je podle zákona o registru smluv bezpodmínečná i v těch případech, ve kterých občanský zákoník písemnou formu nevyžaduje.<sup>304</sup>

Z povahy věci nejdůležitějším důsledkem zákona o registru smluv je skutečnost, že v souladu s ustanovením § 6 smlouva, na kterou se povinnost uveřejnění v registru smluv vztahuje, nabývá účinnosti teprve dnem uveřejnění v registru smluv. Výjimku v tomto ohledu představují smlouvy, které byly uzavřeny za účelem odvrácení nebo zmírnění újmy hrozící bezprostředně v souvislosti s mimořádnou událostí ohrožující život, zdraví, majetek nebo životní prostředí. Účinnost smlouvy lze přitom definovat jako mezní okamžik, od kterého nastávají právní účinky vyplývající z uzavřené smlouvy, resp. okamžik, od kterého jsou smluvní strany povinny podle smlouvy postupovat. Jestliže si smluvní strany poskytnou plnění na základě dosud neúčinné smlouvy, poskytnutá plnění představují bezdůvodné obohacení.<sup>305</sup>

Ustanovení § 6 představuje vůči obecné úpravě účinnosti smluv obsažené v občanském zákoníku speciální právní úpravu, protože podle občanského zákoníku platí, že smlouva je uzavřena okamžikem, kdy přijetí nabídky nabývá účinnosti. Jestliže není

---

<sup>304</sup> Srov. ŠVADLENA, Petr; EPPICH, Lukáš. Zákon o registru smluv. *Epravo.cz Magazine*. 2016, roč. 10, č. 3, s. 84.

<sup>305</sup> Srov. ŠVADLENA, Petr; EPPICH, Lukáš. Zákon o registru smluv. *Epravo.cz Magazine*. 2016, roč. 10, č. 3, s. 83.



účinnost smlouvy vázána na splnění odkládací podmínky, je smlouva účinná již okamžikem jejího uzavření. Znamená to, že jestliže si smluvní strany nedohodnou účinnost pozdější, smlouva se může stát účinnou nejdříve okamžikem zveřejnění smlouvy v registru smluv. Sjednání účinnosti dřívější je tedy vyloučeno. V praxi přitom může způsobovat interpretační obtíže uvedená výjimka v podobě bezprostředně hrozící újmy v souvislosti s mimořádnou událostí. Lze se přiklonit k názoru, že vzhledem k účelu zákona by tyto neurčité právní pojmy jakožto výjimky ze zákonného pravidla měly být vykládány restriktivně, a proto by ke spoléhání na tuto výjimku mělo docházet pouze skutečně v objektivně nesporných případech.<sup>306</sup>

Dále je nutné zdůraznit, že ustanovení § 6 pojednává pouze o účinnosti smlouvy, na platnost smlouvy nemá vliv. Pokud ovšem dle ustanovení § 7 nebyla smlouva, která nabývá účinnosti nejdříve dnem uveřejnění, uveřejněna prostřednictvím registru smluv ani do 3 měsíců ode dne, kdy byla uzavřena, platí, že je zrušena od počátku.

Zákon o registru smluv nestanovuje, která ze smluvních stran je povinna uveřejnění v registru smluv zajistit, záleží tudíž na individuální domluvě smluvních stran. Vzhledem ke skutečnosti, že smlouvy uveřejněné v registru smluv nabývají účinnosti nejdříve okamžikem uveřejnění v registru, lze dojít logicky k závěru, že není možné, aby si povinnost zajistit zveřejnění smlouvy v registru smluv smluvní strany sjednávaly v téže smlouvě, neboť takové ujednání by bylo do doby zveřejnění smlouvy v registru smluv neúčinné, resp. nevymahatelné.

Uzavřenou smlouvu je v souladu s ustanovením § 5 nutné zaslat správci registru smluv k uveřejnění prostřednictvím registru smluv bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30 dnů od uzavření smlouvy. Pokud je ovšem tato lhůta zmeškána, zákon žádnou sankci nestanoví. Sankce v podobě zrušení smlouvy od počátku nastupuje až v případě, kdy smlouva nebyla uveřejněna prostřednictvím registru smluv ani do 3 měsíců ode dne, kdy byla uzavřena. Samotným uveřejněním smlouvy prostřednictvím registru smluv se rozumí vložení elektronického obrazu textového obsahu smlouvy v otevřeném a strojově čitelném formátu. S uveřejňovanou smlouvou se zveřejňují i tzv. metadata, a to

---

<sup>306</sup> Srov. PODEŠVA, Vilém et al. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv – komentář*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer, 2016, s. 1046 - 1048.

identifikace smluvních stran, vymezení předmětu smlouvy, cena, a pokud ji smlouva neobsahuje, hodnota předmětu smlouvy, lze-li ji určit a datum uzavření smlouvy.

K výše uvedenému je nutné uvést, že ustanovení § 6 a § 7, které pojednávají o účinnosti a pozbytí platnosti uzavřené smlouvy, nabývají účinnosti až od 1. 7. 2017. Lze tedy konstatovat, že do 30. 6. 2017 je neuveřejnění smlouvy v registru smluv sice porušením zákona, avšak reálně není postihnuto žádnou sankcí.

#### **4.2.3. Rozsah povinnosti zveřejňovat smlouvy**

Je-li smluvní stranou povinný subjekt, musí být v registru smluv zveřejněny veškeré soukromoprávní smlouvy a smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci (tyto smlouvy mají veřejnoprávní charakter), jejichž předmět plnění je vyšší než 50 000 Kč bez DPH, není-li ustanovením § 3 zákona o registru smluv stanoveno jinak.

Částka 50 000 Kč bez DPH jakožto hodnota plnění a hranice pro zveřejnění smlouvy se ovšem dle textu zákona nevztahuje pouze na úplatné smlouvy, nýbrž i na smlouvy bezúplatné. Typickým příkladem může být uzavření např. darovací smlouvy na předmět, jehož hodnota částku 50 000 Kč bez DPH přesahuje. Znamená to tedy, že územní samosprávné celky jsou nuceny i v případě bezúplatných smluv předmět plnění pro účely zákona o registru smluv oceňovat.

V případě smluv s opakujícím se plněním (např. nájem či pacht), které jsou uzavřeny na dobu určitou, se hodnota plnění stanoví jako součet jednotlivých dílčích plnění (např. součet měsíčního nájemného za celkovou dobu trvání nájmu). V případě smluv s opakujícím se plněním, které jsou uzavřeny na dobu neurčitou, zákon o registru smluv žádné pravidlo pro určení hodnoty plnění nestanovuje. Ministerstvo vnitra ve svých metodických materiálech v těchto případech doporučuje analogicky využít zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého se celková hodnota předmětu plnění stanoví jako součet všech plnění za dobu 5 let.<sup>307</sup>

---

<sup>307</sup> Srov. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY [on-line]. Metodický návod k aplikaci zákona o registru smluv. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/metodicky-navod-k-aplikaci-zakona-o-registru-smluv-jez-slouzi-k-zakladni-orientaci-v-problematice-a-prinasi-zakladni-odpovedi-na-casto-kladene-dotazy.aspx>>.

Jako další konkrétní příklady výjimek lze v souladu s ustanovením § 3 zákona o registru smluv uvést smlouvy, které povinné subjekty uzavřou s fyzickými osobami, které nejsou podnikateli nebo jednájí mimo rámec své podnikatelské činnosti. Tato výjimka se ovšem nevztahuje na smlouvy, kterými povinný subjekt převádí vlastnické právo k nemovité věci ve prospěch těchto fyzických osob. Tyto smlouvy se v registru smluv naopak obligatorně zveřejňují.

Další výjimku představují smlouvy, které jsou uzavřeny adhezním způsobem<sup>308</sup>, přičemž alespoň jednou ze smluvních stran je veřejná výzkumná instituce, veřejná vysoká škola, státní podnik nebo národní podnik, zdravotní pojišťovna nebo právnická osoba, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými samosprávnými celky většinou majetkovou účast. (a to i prostřednictvím jiné právnické osoby). Výjimku ovšem tvoří smlouvy, které jsou uzavřeny na základě zadávacího řízení podle zákona o veřejných zakázkách<sup>309</sup>.

Výjimkou jsou rovněž smlouvy, které povinné subjekty uzavírají a autorem nebo výkonným umělcem v souvislosti s autorským dílem nebo uměleckým výkonem. Problémem této výjimky je skutečnost, že definice autorského díla obsažená v ustanovení § 2 zákona č. 121/2000 Sb., autorského zákona, ve znění pozdějších předpisů, je poměrně široká a může tak docházet k obcházení účelu zákona. Za autorské dílo se považuje např. projektová dokumentace, objednaná stanoviska pro různá rozhodnutí nebo např. software.<sup>310</sup>

Povinnost zveřejnění v registru smluv se rovněž nevztahuje na tu část smluv, kterou tvoří technická předloha, návod, výkres, projektová dokumentace, model, způsob výpočtu jednotkových cen, vzor a výpočet.

Obecně se v registru smluv nezveřejňují informace, které nelze poskytnout při postupu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Nezveřejňují se tedy utajované informace, informace, které obsahují obchodní

---

<sup>308</sup> Srov. § 1798 OZ – Jedná se o smlouvy, jejichž základní podmínky byly určeny jednou ze smluvních stran nebo podle jejích pokynů, aniž slabší strana měla skutečnou příležitost obsah těchto základních podmínek ovlivnit. Má se za to, že se jedná rovněž i o tzv. formulářové smlouvy (tj. smlouvy, při jejichž uzavření se slabší stranou se v obchodním styku používá formulář nebo jiný podobný prostředek).

<sup>309</sup> Srov. zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

<sup>310</sup> Srov. PODEŠVA, Vilém et al. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv – komentář*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer, 2016, s. 1038 - 1039.

tajemství<sup>311</sup> (zejména posouzení rozsahu obchodního tajemství může být v praxi problematické a může vést k účelovému rozšiřování informací, které budou pod tento termín podřazovány), osobní údaje, informace chráněné právem k nehmotným statkům apod. Tyto informace se musí před vložением smlouvy do registru smluv znečitelnit.

Zákon o registru smluv v ustanovení § 3 obsahuje i další výjimky z povinnosti zveřejnit smlouvy v registru smluv, avšak z pohledu územních samosprávných celků lze výše uvedené výjimky považovat za ty nejdůležitější.

V souvislosti s registrem smluv je praxi diskutovaným tématem problematika uzavírání dílčích smluv na základě rámcové smlouvy. Pokud dílčí smlouva naplňuje parametry dle zákona o registru smluv, měla by být v registru smluv uveřejňována. V praxi je ovšem běžným jevem, že dílčí smlouvy se fakticky písemně neuzavírají, nýbrž se realizují pouze přes elektronickou či telefonickou objednávku a následné faktické dodání zboží či služeb (k uzavření dílčí smlouvy dochází tedy konkludentně). Tento zaběhlý způsob je ovšem v rozporu se zákonem o registru smluv a jeho požadavkem na písemnou formu smlouvy.<sup>312</sup> Ministerstvo vnitra ČR ve svých metodických materiálech doporučuje, aby v těchto případech byly v registru smluv uveřejňovány jak písemné objednávky, tak jejich písemné potvrzení.<sup>313</sup>

Jestliže smlouva nebo informace z ní má být uveřejněna podle jiného zákona, tak dle ustanovení § 8 zákona o registru smluv zveřejnění v registru smluv tuto povinnost dle jiného zákona v plném rozsahu splňuje. Typickým příkladem je např. veřejnoprávní smlouva na poskytnutí dotace dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Dle stejného ustanovení rovněž platí, že pokud byla smlouva, na kterou se vztahuje povinnost uveřejnění v registru smluv uzavřena před účinností zákona o registru smluv, tedy do 30. 6. 2016, a po nabytí účinnosti tohoto zákona byla uzavřena dohoda, kterou se

---

<sup>311</sup> Srov. § 504: *Obchodní tajemství tvoří konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné a v příslušných obchodních kruzích běžně nedostupné skutečnosti, které souvisejí se závodem a jejichž vlastník zajišťuje ve svém zájmu odpovídajícím způsobem jejich utajení.*

<sup>312</sup> Srov. ŠVADLENA, Petr; EPPICH, Lukáš. Zákon o registru smluv. *Epravo.cz Magazine*. 2016, roč. 10, č. 3, s. 84-85.

<sup>313</sup> Srov. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY [on-line]. Metodický návod k aplikaci zákona o registru smluv.

Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/metodicky-navod-k-aplikaci-zakona-o-registru-smluv-jez-slouzi-k-zakladni-orientaci-v-problematice-a-prinasi-zakladni-odpovedi-na-casto-kladene-dotazy.aspx>>.

taková smlouva doplňuje, mění, nahrazuje nebo ruší, je nutné prostřednictvím registru smluv uveřejnit společně s touto dohodou i původní dotčenou smlouvu.

### **4.3. Účast v dražbě nebo ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku**

Územní samosprávné celky mají stejně jako prakticky jakýkoli jiný účastník právních vztahů právo účastnit se dražby či veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku, avšak až do 1. července 2016, kdy nabyt účinnosti zákon č. 106/2016 Sb., který zákon o obcích a zákon o krajích novelizoval, bylo postavení územních samosprávných celků vůči jiným účastníkům dražby či veřejné soutěže díky veřejnoprávnímu charakteru těchto subjektů a s tím spojených povinností v zásadě nerovné.

Dražba je definována ustanovením § 2 písm. a) zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů. Pro účely tohoto zákona *dražbou je veřejné jednání, jehož účelem je přechod vlastnického nebo jiného práva k předmětu dražby, konané na základě návrhu navrhovatele, při němž se licitátor obrací na předem neurčený okruh osob přítomných na předem určeném místě, nebo v prostředí veřejné datové sítě na určené adrese, s výzvou k podávání nabídek, a při němž na osobu, která za stanovených podmínek učiní nejvyšší nabídku, přejde příklepem licitátora vlastnictví nebo jiné právo k předmětu dražby, nebo totéž veřejné jednání, které bylo licitátorem ukončeno z důvodu, že nebylo učiněno ani nejnižší podání.*

Princip dražby spočívá tedy v tom, že jednotliví zájemci v průběhu dražby podávají své cenové nabídky a nakonec je dražené zboží či služba licitátorem (tj. osobou, která dražbě předsedá) tzv. příklepnuta tomu, kdo v průběhu dražby nabídl nejvyšší cenu. Z povahy věci není možné, aby orgán územního samosprávného celku definitivně rozhodoval o nabytí věci až poté, co dražba skončí. Z tohoto důvodu je proto nezbytné, že pokud má územní samosprávný celek v úmyslu se dražby zúčastnit, musí jeho příslušný orgán o účasti v dražbě nejen rozhodnout, ale též určit maximální přípustnou částku, do které je zástupce územního samosprávného celku oprávněn nabízenou částku v průběhu dražby navyšovat.

V zásadě obdobný princip platí i v případě účasti ve veřejné soutěži o nejvýhodnější nabídku, která je upravena ustanoveními § 1772 až § 1779 občanského zákoníku. Podle

ustanovení § 1772 platí, že *kdo vyhlásí neurčitým osobám soutěž o nejvhodnější nabídku, činí tím výzvu k podávání nabídek*. Ustanovení § 1773 dále uvádí, že *vyhlašovatel soutěže vymezí v písemné formě alespoň obecným způsobem předmět plnění a zásady ostatního obsahu zamýšlené smlouvy, na němž trvá, a určí způsob podávání nabídek a lhůtu, do které lze nabídky podat, jakož i lhůtu pro oznámení vybrané nabídky*. V případě veřejné soutěže o nejvýhodnější nabídku nedochází ke zvyšování nabídek jako při dražbě, nýbrž zájemci podávají předem pouze jednu nabídku, a proto se logicky schvaluje nikoliv maximální, ale neměnná nabídková cena.

Právě určení nejvyššího možného dražebního podání způsobovalo v praxi územním samosprávným celkům největší obtíže, protože jak usnesení zastupitelstva, tak usnesení rady jsou informacemi, které musely být na základě žádosti o informace podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů komukoliv a bez jakéhokoliv omezení poskytnuty. V případě přijetí usnesení zastupitelstva navíc platí, že zasedání zastupitelstva je ze zákona veřejné, zúčastnit se jej může kdokoliv a kdokoliv může též do zápisu ze zasedání zastupitelstva, který má být ze zákona do 10 dnů po skončení zasedání uložen na obecním (krajském) úřadu, nahlédnout. Možná znalost hranice pro licitaci tak stavěla územní samosprávné celky do nerovného postavení vůči ostatním účastníkům dražby. V praxi bylo toto znevýhodnění řešeno mnohdy tak, že poskytnutí či zveřejnění předmětných usnesení bylo až do konání dražby odmítáno, což bylo řešení z pohledu územního samosprávného celku a jeho zájmů sice opodstatněné, avšak nezákonné.<sup>314</sup>

Obdobný problém nastával rovněž v případě účasti ve veřejné soutěži o nejvýhodnější nabídku, protože vzhledem k výše uvedenému si jakýkoliv jiný zájemce mohl zjistit, jakou cenu bude územní samosprávný celkem nabízet a v důsledku této znalosti svoji nabídku přizpůsobit. Faktické postavení územního samosprávného celku oproti jiným účastníkům bylo tedy rovněž mnohdy nerovné.

Od 1. července 2016 na účast územního samosprávného celku v dražbě nebo veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nově dopadá ustanovení § 40 zákona o obcích a § 19 zákona o krajích, která stanovují, že usnesení, jímž zastupitelstvo nebo rada rozhodly

---

<sup>314</sup> Srov. CHMELÍK, Václav. Účast obce v dražbě. *Obec a finance*. 2016, roč. 21, č. 4, s. 59.

o nabytí věci v dražbě, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo o jejím nabytí jiným obdobným způsobem, se až do ukončení dražby, veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku nebo jiného obdobného postupu nezpřístupňují podle tohoto zákona ani neposkytují podle jiného právního předpisu. Jiným právním předpisem má zákonodárce na mysli již zmiňovaný zákon o svobodném přístupu k informacím. Z povahy věci se uvedené neposkytnutí informací vztahuje též na podkladové materiály, v nichž by byl obsažen např. návrh usnesení, na zvukové či obrazové záznamy z jednání zastupitelstva či rady či jiné dokumenty, z nichž by mohlo být patrné, za jakých konkrétních podmínek má územní samosprávný celek v úmyslu se dražby, veřejné soutěže či jiného obdobného jednání účastnit.<sup>315</sup>

Zmiňovaná novelizace též ve vztahu k dražbám pravomoc zastupitelstva upřesnila, protože s rostoucím počtem dražeb s účastí územních samosprávných celků se stále častěji objevovaly nejasnosti při výkladu § 85 písm. a) zákona o obcích, resp. § 36 písm. a) zákona o krajích ve vztahu k nabývání nebo zpeněžování nemovitého majetku v dražbách. Podle předcházejících znění těchto ustanovení zastupitelstvo rozhodovalo o nabytí a převodu nemovitých věcí, převodu bytů a nebytových prostor z majetku územního samosprávného celku. U převodu majetku dochází k nabytí vlastnického práva na základě právního jednání (např. kupní smlouvou), avšak při dražbě dochází nikoliv k převodu, ale k přechodu vlastnického nebo jiného práva k předmětu dražby na základě právní skutečnosti - udělením příklepu licitátorem. Novelizovaný zákon o obcích v ustanovení § 85 písm. n) a novelizovaný zákon o krajích v ustanovení § 36 písm. o) proto jednoznačně vymezil, že zastupitelstvo rozhoduje o *zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví obce (kraje) nebo práva stavby ve veřejné dražbě a nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem.*<sup>316</sup>

---

<sup>315</sup> Srov. FUREK, Adam; JÍROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016. s. 71.

<sup>316</sup> Srov. vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), sněmovní tisk č. 454.  
Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=454>>.

Ačkoliv je uvedená pravomoc zařazena mezi vyhrazené pravomoci zastupitelstva, zastupitelstvo může tuto pravomoc dle svého uvážení zcela nebo zčásti svěřit radě nebo starostovi (hejtmanovi). Tím dochází k eliminaci již uvedeného rizika prozrazení maximální přípustné částky, do které je zástupce územního samosprávného celku oprávněn nabízenou částku navyšovat, na zasedání zastupitelstva přítomné veřejnosti. V současnosti může zastupitelstvo obce rozhodnout modelově např. tak, že rozhodne o získání určité nemovitosti v dražbě a z opatrnosti současně pověří starostu, aby nejvyšší možné podání za obec v dražbě v mezích schváleného rozpočtu určil. V praxi se lze setkat s dotazem, zda je možné, aby bylo postupováno tak, že zastupitelstvo by neschvalovalo nejvyšší přípustné podání výslovně, nýbrž s odkazem na konkrétní podkladový materiál, který by s ohledem na ustanovení § 40 zákona o obcích či ustanovení § 19 zákona o krajích nebylo nutné do ukončení dražby zveřejňovat. Osobně tuto variantu vzhledem k zákonnému požadavku veřejnosti zasedání zastupitelstva považují za nežádoucí. Schvalování usnesení s odkazem na podkladový materiál za předpokladu, že podkladový materiál není alespoň v podstatných bodech veřejně projednán, považují za obcházení zákona.

V případě nabytí či zpeněžení jiného než hmotného nemovitého majetku či práva stavby ve veřejné dražbě náleží rozhodnutí o účasti obce v dražbě do nevyhrazené pravomoci rady<sup>317</sup>.

Usnesení o účasti územního samosprávného celku v dražbě by vedle nejvyššího možného dražebního podání mělo být co možná nejkonkrétnější a obsahovat specifikaci dražené věci - např. pokud zastupitelstvo obce rozhoduje o účasti obce v dražbě nemovitosti, měla by tato nemovitost být v usnesení zastupitelstva obce konkrétně určena tak jako v případě záměru, a to způsobem dle zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

S ohledem na ustanovení § 103 odst. 1 zákona o obcích, resp. ustanovení § 61 odst. 1 zákona o krajích, podle kterého starosta (hejtman) zastupuje obec (kraj) navenek, je osobou, která obec (kraj) na dražbě zastupuje, automaticky právě starosta (hejtman). Je ovšem přípustné, aby k zastupování v dražbě byl výslovně pověřen a zplnomocněn i řadový člen zastupitelstva obce nebo zaměstnanec – vhodné je, aby toto pověření bylo

---

<sup>317</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř a § 59 odst. 3 KZř.



též součástí usnesení o účasti v dražbě. Možné je též smluvní zastoupení, kdy územní samosprávný celek bude při dražbě zastupován třetí osobou.

#### **4.4. Poskytování darů a dotací**

Poskytování finančních prostředků z rozpočtů územních samosprávných celků představuje specifický způsob nakládání s komunálním majetkem, pomocí kterého se územní samosprávné celky podílejí zejména na realizaci veřejně prospěšných aktivit, uspokojování potřeb svých občanů a v širokém slova smyslu rovněž na všestranném rozvoji svého území.

Problematika dotací a návratných finančních výpomocí je upravena v ustanoveních § 10a až § 10c zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Dotací se podle ustanovení § 10a písm. a) rozumí peněžní prostředky poskytnuté mj. z rozpočtu územního samosprávného celku právnické nebo fyzické osobě na stanovený účel (výjimku představuje příspěvek zřizovatele na provoz příspěvkové organizace). Dotaci podobným institutem je návratná finanční výpomoc, kterou se dle ustanovení § 10a písm. c) téhož zákona rozumí peněžní prostředky poskytnuté bezúročně mj. z rozpočtu územního samosprávného celku právnické nebo fyzické osobě na stanovený účel, které je jejich příjemce povinen vrátit do rozpočtu poskytovatele ve stanovené lhůtě.

Zákon o rozpočtových pravidlech rozlišuje mezi dotacemi (návratnými finančními výpomocemi) programovými a individuálními. Programová dotace se poskytuje na základě programu, což je poskytovatelem zveřejněné oznámení, které obsahuje souhrn věcných, časových a finančních podmínek podpory, která je vymezena na stanovený účel. Požadované obsahové náležitosti programu včetně podmínek jeho zveřejnění vymezuje ustanovení §10c. Program musí být zveřejněn na úřední desce obecního (krajského) úřadu nejméně 30 dnů přede dnem, odkdy mohou zájemci podávat žádosti, a nejméně 90 dnů celkem. Vypsání dotačního programu není ovšem povinné a územní samosprávné celky mohou na základě jednotlivých žádostí poskytovat i individuální dotace. Dotace jak individuální, tak programová, může být poskytnuta až na základě žádosti, která splňuje náležitosti dle ustanovení §10a odst. 3. Poskytnutí dotace bez předchozí žádosti, tedy

pouze z iniciativy územního samosprávného celku, možné není. Důležitým aspektem je rovněž skutečnost, že na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc obecně není právní nárok, nestanoví-li zvláštní právní předpis (např. zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění pozdějších předpisů) jinak.

Dotace a návratná finanční výpomoc se poskytuje prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy, jejíž náležitosti stanovuje ustanovení § 10a odst. 5. Veřejnoprávní smlouvou se zakládají práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Příjemci dotace vzniká uzavřením veřejnoprávní smlouvy právo na vyplacení dotace a povinnost užít dotaci na stanovený účel, podat vyúčtování a podrobit se kontrole a případným sankcím. Poskytovateli vzniká naopak povinnost dotaci vyplatit a právo následně příjemce kontrolovat a případně ukládat sankce a odvody.<sup>318</sup> Pokud vznikne z veřejnoprávní smlouvy spor, řeší jej dle ustanovení § 10b v případě poskytovatele - obce krajský úřad, v případě poskytovatele – kraje Ministerstvo vnitra.

V souladu s ustanovením § 10d je územní samosprávný celek povinen zveřejnit smlouvu o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci včetně dodatků na své elektronické úřední desce po dobu alespoň 3 let, a to do 30 dnů od jejího uzavření. Tato povinnost se vztahuje na smlouvy s výší plnění vyšší než 50 000 Kč, které byly uzavřeny po 1. 7. 2015. Nesplnění této povinnosti je správním deliktem, za který územnímu samosprávnému celku může být uložena sankce v podobě pokuty až do výše 1 000 000 Kč.<sup>319</sup> Povinnost zveřejnění lze splnit i postupem dle zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů a zveřejněním veřejnoprávní smlouvy v registru smluv.

Poskytnutí daru, resp. darování je naproti výše uvedenému typizovaným smluvním typem, který je upraven v ustanovení § 2055 a následujících zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Principem darování je, že dárce bezplatně převádí vlastnické právo k věci nebo se zavazuje obdarovanému věc bezplatně převést do vlastnictví a obdarovaný dar nebo nabídku přijímá. S ohledem na ustanovení § 2057 občanského zákoníku je nezbytná písemná forma darovací smlouvy tehdy, jestliže je darem věc zapsaná do veřejného seznamu nebo nedojde k odevzdání věci zároveň

---

<sup>318</sup> Srov. ARCHALOUS, Martin. Dary a dotace – nové pojetí. *Obec a finance*. 2015, roč. 20, č. 5, s. 40-41.

<sup>319</sup> Srov. § 22a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

s projevem vůle darovat a přijmout dar. Ačkoliv v ostatních případech není třeba písemnou smlouvu uzavírat, domnívám se, že v podmínkách územních samosprávných celků je uzavření písemné smlouvy žádoucí v každém případě.

Souhrnně lze odlišit, že jedním ze základních rozdílů mezi darem a dotací je účelová vázanost poskytovaných prostředků. Pokud se finanční prostředky poskytují konkrétní osobě na stanovený účel, jedná se o dotaci. Pokud dochází k poskytnutí věci nebo účelově nevázaných finančních prostředků, jedná se dar. Poskytnutí daru je soukromoprávním aktem, zatímco poskytnutí dotace prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy je akt veřejnoprávní, v rámci kterého územní samosprávný celek vystupuje z pozice orgánu veřejné moci. Díky tomuto postavení územní samosprávný celek disponuje mnohem větší kontrolou nad nakládáním s poskytnutými finančními prostředky než v případě uzavření darovací smlouvy. Uzavření darovací smlouvy je sice jednodušší a procesně méně formální, avšak územní samosprávný celek z povahy věci nemůže účinně kontrolovat, jak bude s poskytnutými prostředky naloženo.<sup>320</sup>

V praxi bylo možné se setkat s názorem, podle kterého by poskytování finančních prostředků územními samosprávnými celky mělo probíhat výhradně v režimu dotací, a územní samosprávné celky by tudíž finanční dary poskytovat neměly.<sup>321</sup> Ačkoliv lze poskytování dotací skutečně shledat z hlediska dohledu nad poskytnutými prostředky jako jistější, není důvod, a to zejména v případě nižších částek, opomíjet i poskytování darů. V tomto ohledu je možné doplnit, že ačkoliv lze v soukromoprávní rovině dotaci do určité míry nahradit darem s příkazem<sup>322</sup> a návratnou finanční výpomocí zápůjčkou<sup>323</sup>, je pro územní samosprávný celek vzhledem k uvedeným kontrolním mechanismům vhodnější postupovat ve veřejnoprávní rovině a upřednostňovat poskytnutí dotace, resp. návratné finanční výpomoci.<sup>324</sup> Z hlediska nakládání s komunálním majetkem považují

---

<sup>320</sup> Srov. BŘEŇ, Jan. Dary, dotace a některá další majetkoprávní jednání obce. *Obec a finance*. 2015, roč. 20, č. 4, s. 50-51.

<sup>321</sup> SVAZ MĚST A OBCÍ [on-line]. *Krajští kontrolori pochybili: obec dary poskytovat může*. Dostupné z: <<http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/financovani-obci/krajsti-kontrolori-pochybili-obec-dary-poskytovat-muze.aspx>>.

<sup>322</sup> Srov. § 2064 OZ:

(1) *Bylo-li darováno s příkazem, může dárce požadovat splnění příkazu, jen pokud již sám plnil.*

(2) *Je-li splnění příkazu ve veřejném zájmu, může splnění příkazu po dárce smrti požadovat také příslušný orgán veřejné moci nebo právnická osoba oprávněná takový zájem hájit.*

<sup>323</sup> Srov. § 2390 a násl. OZ.

<sup>324</sup> Srov. ARCHALOUS, Martin. Dary a dotace – nové pojetí. *Obec a finance*. 2015, roč. 20, č. 5, s. 40-41.

tento postup i díky povinnosti zveřejňovat veřejnoprávní smlouvy s plněním vyšším než 50 000 Kč za transparentnější a tudíž i hospodárnější.

V případě obcí a zákona o obcích je rozhodování o poskytování dotací a návratných finančních výpomocí nad 50 000 Kč v jednotlivém případě fyzickým nebo právnickým osobám a uzavření veřejnoprávních smluv o jejich poskytnutí vyhrazenou pravomocí zastupitelstva obce<sup>325</sup>. Rozhodování o poskytování dotací a návratných finančních výpomocí nepřesahujících v jednotlivých případech 50 000 Kč je pak nevyhrazenou pravomocí rady<sup>326</sup>, a tudíž si pravomoc může vyhradit zastupitelstvo obce, případně může být pravomoc svěřena starostovi nebo obecnímu úřadu.

V případě krajů a zákona o krajích je 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 ovšem o účelové dotace z prostředků státního rozpočtu, vyhrazenou pravomocí zastupitelstva kraje<sup>327</sup>. Rozhodování o poskytování dotací a návratných finančních výpomocí nepřesahujících v jednotlivých případech v kalendářním roce 200 000 Kč je pak svěřenou (nikoliv vyhrazenou) pravomocí rady kraje<sup>328</sup>, a proto si rozhodování v těchto případech může zastupitelstvo kraje vyhradit. Znamená to, že výše poskytnutých dotací jednomu žadateli v jednom kalendářním roce se na rozdíl od obce sčítají a pokud požadované částky přesáhnou limit 200 000 Kč, je rozhodování v kompetenci zastupitelstva. Pokud kraj poskytuje dotaci obci, jedná se vyhrazenou pravomocí zastupitelstva kraje vždy, a to bez ohledu na výši dotace.<sup>329</sup>

V případě poskytování darů je situace obdobná. Platí, že pro vyhrazenou pravomoc je v případě zastupitelstva obce stanovena limitní částka (v případě věcných darů hodnota daru) vyšší než 20 000 Kč a pro vyhrazenou pravomoc zastupitelstva kraje limitní částka vyšší než 100 000 Kč.<sup>330</sup> Na rozdíl od poskytování dotací se limitní částka na poskytnutí daru vztahuje na poskytnutí daru fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce jak v případě obce, tak v případě kraje. Je-li tedy jedné osobě poskytováno v rámci

---

<sup>325</sup> Srov. § 85 písm. c) OZř.

<sup>326</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř.

<sup>327</sup> Srov. § 36 písm. c) KZř.

<sup>328</sup> Srov. § 59 odst. 2 a 3 KZř.

<sup>329</sup> Srov. § 36 písm. d) KZř.

<sup>330</sup> Srov. § 85 písm. b) OZř a § 36 písm. b) KZř.

jednoho kalendářního roku více darů, je pro určení pravomoci příslušného orgánu nutné hodnotu poskytnutých darů sčítat. O poskytnutí darů, které nespádají do vyhrazené pravomoci zastupitelstva, rozhoduje v případě obcí v rámci zbytkové pravomoci rada, v případě kraje je pravomoc radě výslovně svěřena (nikoliv vyhrazena), zastupitelstvo si ovšem rozhodnutí může jak v případě obce, tak kraje vyhradit. Pravomoc lze svěřit rovněž starostovi (hejtmanovi) či obecnímu (krajskému) úřadu.<sup>331</sup>

O poskytnutí daru, dotace či návratné finanční výpomoci rozhoduje příslušný orgán usnesením (výjimku představují situace, kdy rozhoduje starosta či hejtman, v takovém případě rozhodnutí a uzavření smlouvy splývají v jeden okamžik). V duchu judikatury Ústavního soudu<sup>332</sup> je postačující, pokud nedochází ke schválení celého textu smlouvy a schváleny jsou pouze podstatné náležitosti smlouvy s tím, že veškeré ostatní náležitosti smlouvy budou osobou, která smlouvy bude za územní samosprávný celek uzavírat (starosta, hejtman), dopracovány. Za podstatné náležitosti lze v případě dotace považovat výši, účel a příjemce dotace a rovněž dobu, do které musí být účelu dotace dosaženo; v případě návratné finanční výpomoci výši, účel a příjemce návratné finanční výpomoci a dobu, do které musí být prostředky navraceny; v případě daru výši daru a osobu obdarovaného. V každém případě by poskytnutí prostředků mělo být v souladu s povinností nakládat s majetkem účelně a hospodárně. Jako vhodné lze rozhodně doporučit, aby v tomto duchu motivy stojící za poskytnutím prostředků vyplývaly ze zápisu příslušného orgánu.

---

<sup>331</sup> Srov. § 102 odst. 3 OZř a § 59 odst. 2 písm. f) KZř.

<sup>332</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04.

## 5. Odpovědnost členů zastupitelstva za hospodaření s komunálním majetkem

S problematikou dodržování povinností při hospodaření a nakládání s komunálním majetkem úzce souvisí otázka odpovědnosti. Odpovědnost za porušení těchto povinností, resp. odpovědnost za právní i faktická jednání týkající se hospodaření a nakládání s komunálním majetkem, se týká především jednotlivých fyzických osob, které předmětná jednání činí z titulu svých funkcí v orgánech územních samosprávných celků nebo z titulu pracovního zařazení jak v orgánech, tak případně v organizačních složkách či příspěvkových organizacích územních samosprávných celků.<sup>333</sup>

Je nepochybné, že odpovědnost za porušení povinností při hospodaření a nakládání s komunálním majetkem je nástrojem, který významně přispívá k ochraně komunálního majetku. Zároveň je ale nezbytné konstatovat, že problematika odpovědnosti územní samosprávy je natolik rozsáhlým tématem, že by mu mohla být věnována samostatná kvalifikační práce. Na následující řádky, které jsou věnovány právní odpovědnosti členů zastupitelstev, je proto vzhledem k uvedenému nutné pohlížet pouze jako na základní exkurs, který zcela jistě toto jinak široké téma nevyčerpává.

Základním východiskem je skutečnost, že v případě orgánů územních samosprávných celků kolektivní odpovědnost neexistuje, odpovědnost je vždy třeba posuzovat ve vztahu ke konkrétnímu členu daného orgánu. Členové přímo volených orgánů územních samosprávných celků, tedy členové zastupitelstev, jsou za výkon svého mandátu odpovědní jak v rovině politické, tak v rovině právní. Zatímco politickou odpovědnost lze vnímat především mimoprávně, a to jako osobní odpovědnost člena zastupitelstva zejména vůči občanům a voličům, kdy osobní reputace konkrétního člena zastupitelstva může vyústit v neobhájení mandátu pro další volební období, právní odpovědnost lze definovat jako „*druh právního vztahu vznikajícího v důsledku porušení právní povinnosti a spočívajícího v nové povinnosti sankční povahy. Je zpravidla důsledkem deliktu nebo event. i protiprávního stavu.*“<sup>334</sup> Zobecněně lze právní odpovědnost rozlišovat do mnoha kategorií, avšak pro účely následujících řádků bude pozornost zaměřena především na osobní právní odpovědnost jednotlivých členů zastupitelstev, která se „*v závislosti*

<sup>333</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. 292.

<sup>334</sup> HENDRYCH, Dušan et al. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009.

na konkrétních okolnostech projevuje jednak v rovině soukromoprávní (občanskoprávní, majetkové) jako odpovědnost za škodu způsobená porušením právních povinností, jednak též v rovině trestněprávní jako odpovědnost za trestné činy stanovené zákonem“.<sup>335</sup> Závěrem bude v souvislosti s členy zastupitelstev zmíněna problematika oznamování střetu zájmů, která formálně spadá do oblasti tzv. správní (administrativněprávní) odpovědnosti.

### 5.1. Občanskoprávní odpovědnost členů zastupitelstva

Jak na základě zákona o obcích, tak zákona o krajích jsou členové zastupitelstva povinni v souladu se slibem zastupitele svoji funkci vykonávat svědomitě, zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce (kraje), popřípadě zasedání jiných orgánů obce (kraje), jsou-li jejich členy, plnit úkoly, které jim tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů obce (kraje) a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jejich funkcí.<sup>336</sup> Tyto zákonem stanovené povinnosti ovšem samy o sobě v zásadě právně vynutitelné nejsou, resp. jejich porušení není postižitelné právní sankcí (snad s výjimkou neplnění uloženého úkolu, v důsledku jehož nesplnění vznikne obci či kraji škoda).<sup>337</sup>

Jak bylo již podrobně rozebráno v předcházejících částech této práce, stěžejním aspektem při hospodaření a nakládání s komunálním majetkem je dodržování specifických povinností veřejnoprávního charakteru. Zjednodušeně lze konstatovat, že územní samosprávné celky jsou povinny hospodařit a nakládat s komunálním majetkem tzv. s péčí řádného hospodáře<sup>338</sup>, přičemž jsou to právě především členové zastupitelstva, kteří za potřebné vynaložení této péče a plnění jednotlivých povinností nesou osobní odpovědnost.

Vedle právní úpravy zákona o obcích a zákona o krajích s povinností péče řádného hospodáře nově výslovně souvisí rovněž právní úprava občanského zákoníku. Územní

---

<sup>335</sup> ROTHANZL, Lukáš. Odpovědnost zastupitelů. In *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2014*. Praha : Svaz měst a obcí České republiky, 2014, s. 27-35.

<sup>336</sup> Srov. § 69 a § 83 odst. 1 OZř a § 33 a § 34 odst. 2 KZř. Slib zastupitele v případě obcí zní: *Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.*

<sup>337</sup> Srov. ROTHANZL, Lukáš. Odpovědnost zastupitelů. In *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2014*. Praha : Svaz měst a obcí České republiky, 2014, s. 27-35.

<sup>338</sup> Srov. § 38 odst. 1 OZř a § 17 odst. 1 KZř.

samosprávné celky coby právnické osoby veřejného práva sice podléhají především zákonům, podle kterých byly zřízeny (zákonu o obcích, resp. o krajích), avšak právní úprava občanského zákoníku se na ně použije také, a to v takové míře, v jaké se to s jejich právní povahou slučuje.<sup>339</sup>

Občanský zákoník v ustanovení § 159 odst. 1 stanovuje, že: *Kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Má se za to, že jedná nedbale, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky. Z tohoto ustanovení vyplývá, že členové zastupitelstva jsou povinni být loajální (tzn. chránit a prosazovat zájmy územního samosprávného celku) a svůj mandát vykonávat s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Požadavek v podobě potřebných znalostí a pečlivosti znamená, že členové zastupitelstva mají zejména povinnost opatřit si před hlasováním potřebné podklady a odborné informace (pokud potřebné informace nemají, je zodpovědné se hlasování zdržet). Dále uvedené ustanovení při porušení povinnosti péče řádného hospodáře zakotvuje tzv. právní domněnku nedbalosti, což znamená, že při posuzování, zda členové zastupitelstva jednali s péčí řádného hospodáře, je na členech zastupitelstva, aby prokázali, že s řádnou péčí a odborností jednali a své povinnosti nezanedbali.<sup>340</sup>*

Co se týká určení potřebných znalostí, je judikaturou obecně dovozeno, že předpokladem výkonu funkce starosty je znalost zákona o obcích.<sup>341</sup> Je nicméně nepochybné, že ne každý člen zastupitelstva disponuje vždy všemi nezbytnými odbornými znalostmi, které jsou pro odpovědné rozhodnutí o určité věci nezbytné. Za určitých okolností je proto možné, aby se členové zastupitelstva spolehli na radu třetí osoby a odpovědnosti se zbavili, ovšem ne každá třetí osoba může takovou radu poskytnout. Nejvyšší soud totiž v rozsudku ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004 uvedl, že *„nelze souhlasit s názorem, že osoba vykonávající veřejnou funkci se v plném*

---

<sup>339</sup> Srov. § 20 odst. 2 OZ.

<sup>340</sup> Srov. KLÍMA, Karel et al. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha : Metropolitan University Prague Press, 2014, s. 240 – 241.

<sup>341</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2012, č. j. 11 Tdo 454/2011-32:

*„U výkonu funkce starosty se předpokládá znalost zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a v případě starosty městské části i znalost statutu územně členěného statutárního města. Jestliže tedy starosta za obec či příslušnou městskou část podepisuje smluvní dokumenty, musí si být vědom i případného rozporu v obsahu smluv se statutem a obecně závaznými právními předpisy.“*



rozsahu může své odpovědnosti za způsobenou škodu zprostit poukazem na to, že při své činnosti se spoléhala na rady jiných“. Naproti tomu je ale nutné zmínit již konkrétnější usnesení Nejvyššího soudu ze dne ze dne 19. 1. 2011, sp. zn. 5 Tdo 848/2010, které se zabývalo vinou místostarostky obce a podle kterého: „Jestliže se laické osoby spolehnou na právní rady advokáta jako osoby práva znalé, aniž by zde byly nějaké konkrétní okolnosti, ze kterých by mohly usuzovat na nesprávnost takových rad, nelze u nich zpravidla dovést úmyslné zavinění.“<sup>342</sup> Na základě tohoto judikátu z trestní oblasti osobně souhlasím s názorem J. Zwyrtek Hamplové, že „pokud volení zástupci postupují podle doporučení advokáta, a to i v případě, že by ta doporučení nebyla správná, aniž to oni sami mohli poznat, nejde dovozovat úmyslné zavinění. Ale nejen to - nelze dovozovat ani nedbalost, kterou by například vznikla škoda, protože obec udělala vše, co měla – spolehla se na odborníka, a rozhodně tedy žádný zastupitel nejednal nedbale.“<sup>343</sup> Bez povšimnutí nelze ponechat, že za odborníka je v tomto kontextu považován pouze advokát, nikoliv obecně osoba s právním vzděláním.

Na členy zastupitelstev územních samosprávných celků je aplikovatelné rovněž ustanovení § 159 odst. 3 občanského zákoníku, podle kterého platí: *Nenahradil-li člen voleného orgánu právnické osobě škodu, kterou jí způsobil porušením povinnosti při výkonu funkce, ačkoli byl povinen škodu nahradit, ručí věřiteli právnické osoby za její dluh v rozsahu, v jakém škodu nenahradil, pokud se věřitel plnění na právnické osobě nemůže domoci.*

Jestliže členové zastupitelstva povinnost péče řádného hospodáře poruší, důsledkem může být jejich odpovědnost za vznik škody způsobenou územnímu samosprávnému celku. Zajímavou otázkou ovšem je, podle jakého zákona se odpovědnost členů zastupitelstva za škodu posuzuje, a to zda podle občanského zákoníku, nebo podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů.

---

<sup>342</sup> Obdobně též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 11. 2015, sp. zn. 5 Tdo 316/2015:

„Okolnost, že příslušné orgány obce připravily neúplné nebo nedostatečné podklady k hlasování kolektivních orgánů obce o hospodaření s jejím majetkem, přičemž jednotliví členové těchto kolektivních orgánů nakonec hlasovali v rozporu se zákonem a v rozporu s majetkovými zájmy obce, zpravidla vylučuje úmyslné zavinění jednotlivých členů příslušného kolektivního orgánu. V úvahu však může za splnění i ostatních zákonných podmínek přicházet zavinění ve formě nedbalosti nebo hrubé nedbalosti.“

<sup>343</sup> ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Obec, odborníci a odpovědnost volených zástupců za své hlasování a jednání. *Moderní obec*. 2016, roč. 22, č. 8, s. 64-65.

Zákon o krajích v ustanovení § 55 stanovuje, že *na vztahy vyplývající z výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva se vztahují ustanovení zákoníku práce, pokud tento zákon nestanoví jinak.*<sup>344</sup> Zákon o obcích naproti tomu v současnosti účinném znění obdobné ustanovení neobsahuje.<sup>345</sup> Zákoník práce k tomuto v ustanovení § 5 odst. 1 dodává, že *na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce se tento zákon vztahuje, pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy.*

Z uvedeného vyplývá, že zatímco na uvolněné<sup>346</sup> členy zastupitelstev krajů se vztahuje právní úprava odpovědnosti za škodu podle zákoníku práce, na všechny členy zastupitelstev obcí a na neuvolněné členy zastupitelstev krajů se vztahuje obecná úprava odpovědnosti za škodu podle občanského zákoníku. Úprava odpovědnosti za škodu podle občanského zákoníku je přitom pro členy zastupitelstev méně příznivá, než úprava odpovědnosti za škodu obsažená v zákoníku práce, protože zatímco v režimu zákoníku práce je výše náhrady škody, která byla způsobena z nedbalosti, limitována 4,5 násobkem průměrného měsíčního výdělku<sup>347</sup>, v případě občanského zákoníku žádné obdobné omezení stanoveno není. V tomto ohledu je zajímavým paradoxem, že ti členové zastupitelstev krajů, kteří nejsou pro výkon funkce uvolněni, odpovídají za škodu v přísnějším režimu než jejich uvolnění kolegové, u nichž je předpoklad, že vzhledem ke svému uvolnění svoji funkci mohou vykonávat přeci jen odpovědněji.

Jak bylo naznačeno již výše, v případě členů zastupitelstev obcí je převládajícím právním názorem, že členové zastupitelstva obcí odpovídají za škodu v režimu občanského zákoníku.<sup>348</sup> Stejně tak dle starší judikatury Nejvyššího soudu platí, že člen zastupitelstva obce odpovídá obci za škodu nikoliv jako zaměstnanec, ale jako veřejný funkcionář dle občanského zákoníku.<sup>349</sup> Navzdory uvedenému se ale lze rovněž setkat

---

<sup>344</sup> Obdobně též § 57 odst. 5 zákona o hlavním městě Praze.

<sup>345</sup> Srov. § 80 OZř ve znění účinném do 11. 7. 2002. *Na vztahy vyplývající z výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva obce se vztahují ustanovení zákoníku práce, pokud tento zákon nestanoví jinak.*

<sup>346</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin et al. *Zákon o obcích – Komentář*. 2., aktualizované vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2016, s 171.

*„Právní úprava diferencuje mezi režimem odměňování tzv. dlouhodobě uvolněných, resp. uvolněných členů zastupitelstva obce (osoby, které byly pro výkon funkce člena zastupitelstva uvolněny z jejich předchozích zaměstnání a po dobu výkonu funkce člena zastupitelstva toto zaměstnání nevykonávají) a mezi režimem odměňování tzv. neuvolněných členů zastupitelstva obce (osoby, které funkci zastupitelstva obce vykonávají nadále souběžně se svým zaměstnáním).“*

<sup>347</sup> Srov. § 257 zákoníku práce.

<sup>348</sup> Srov. KLÍMA, Karel et al. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha : Metropolitan University Prague Press, 2014, s. 235 – 237.

<sup>349</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004.

s názorem, že členové zastupitelstva obce za škodu odpovídají nikoliv podle občanského zákoníku, ale s odkazem na ustanovení § 392 odst. 1 zákoníku práce<sup>350</sup> v právním režimu zákoníku práce.<sup>351</sup> Osobně se přikláním k závěru, že členové zastupitelstev obcí jsou za škodu odpovědní v režimu občanského zákoníku, nicméně je zřejmé, že definitivní odpověď bude muset poskytnout až případná aktuální soudní judikatura. Rozhodně ale považují za nešťastné, že obecně je právní úprava odpovědnosti členů zastupitelstev za škodu nejednotná, a to jak v porovnání mezi obcemi a kraji, tak mezi uvolněnými a neuvolněnými členy zastupitelstva kraje.

Zobecně dle občanského zákoníku pak platí, že podmínkou vzniku odpovědnosti člena zastupitelstva za škodu je porušení povinnosti (příkladně porušení povinnosti péče řádného hospodáře), vznik škody coby majetkové újmy, příčinná souvislost mezi porušením povinnosti a vzniklou škodou a zavinění člena zastupitelstva (jak úmysl, tak nedbalost). V případě nehospodárného rozhodnutí kolektivního orgánu územního samosprávného celku (typicky zastupitelstva) je pro určení osob odpovědných za škodu stěžejní hlasování konkrétních zastupitelů. Za vzniklou škodu odpovídají společně a nerozdílně<sup>352</sup> ti členové zastupitelstva, kteří hlasovali pro dané nehospodárné rozhodnutí, naopak ti členové zastupitelstva, kteří pro dané rozhodnutí nehlasovali, za škodu neodpovídají.<sup>353</sup>

V návaznosti na uvedené a též v souvislosti s případnou trestněprávní odpovědností členů zastupitelstev je nutné zmínit problematiku hlasování členů zastupitelstev na zasedáních a schůzích zastupitelstev a rad, a to z toho důvodu, že současná právní úprava nestanovuje povinnost, aby členové těchto orgánů hlasovali jmenovitě.<sup>354</sup> Za předpokladu, že členové orgánu územního samosprávného celku jmenovitě nehlasují a výsledek hlasování není jednomyslný, nelze u žádného z členů zastupitelstev odpovědnost za škodu dovodit.

---

<sup>350</sup> *Fyzickým osobám plnícím veřejné funkce a funkcionářům odborové organizace odpovídá za škodu vzniklou při výkonu funkce nebo v přímé souvislosti s ní ten, pro koho byli činní; fyzické osoby a funkcionáři odpovídají za škodu tomu, pro koho byli činní.*

<sup>351</sup> Srov. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY [on-line]. Vyjádření Ministerstva vnitra ČR ze dne 16. 7. 2013, č. j. MV-69518-6/ODK-2013. Dostupné z: <[http://www.leosteiner.cz/files/aktuality/30\\_MV\\_CR.pdf](http://www.leosteiner.cz/files/aktuality/30_MV_CR.pdf)>.

<sup>352</sup> Srov. § 2915 OZ.

<sup>353</sup> Srov. ROTHANZL, Lukáš. Odpovědnost zastupitelů. In *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2014*. Praha : Svaz měst a obcí České republiky, 2014, s. 27-35.

<sup>354</sup> Srov. § 95 odst. 1 a § 101 odst. 3 OZř a § 43 a § 58 odst. 3 KZř.

Závěrem je nezbytné připomenout, že územní samosprávné celky jsou povinny chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.<sup>355</sup> Problematickým aspektem ovšem často může být, že rozhodnutí o tom, zda územní samosprávný celek bude nárok na náhradu škody vůči členům zastupitelstva uplatňovat, závisí opět na rozhodnutí těchto členů zastupitelstva. Může se tedy reálně stát, že členové zastupitelstva o vymáhání škody po sobě samých nerozhodnou. O vymáhání škody mnohdy rozhodne až v dalším volebním období nově zvolené zastupitelstvo.

## 5.2. Trestněprávní odpovědnost členů zastupitelstva

Jestliže je v případě členů zastupitelstva jednání spočívající v porušení povinností při hospodaření a nakládání s komunálním majetkem natolik společensky škodlivé, že nepostačí uplatnění jiné formy právní odpovědnosti, přichází v úvahu jejich trestněprávní odpovědnost, resp. odpovědnost za spáchání trestného činu.<sup>356</sup> Pro posouzení trestní odpovědnosti je stěžejním právním předpisem zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Členové zastupitelstva jsou při výkonu své funkce považováni za tzv. úřední osoby<sup>357</sup>. Nutno podotknout, že status úřední osoby na jednu stranu členy zastupitelstev více chrání, avšak na druhou stranu jsou-li některé skutky spáchány právě úřední osobou, je taková skutečnost důvodem pro použití vyšší trestní sazby.<sup>358</sup> Platí, že k trestní odpovědnosti a ochraně úřední osoby se podle jednotlivých ustanovení trestního zákona vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s její pravomocí a odpovědností.<sup>359</sup> V souvislosti s členy zastupitelstva a jejich dodržováním povinností při hospodaření a nakládání s komunálním majetkem lze odkázat na výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství, podle kterého se trestného činu v postavení úřední osoby (dle dřívější

---

<sup>355</sup> Srov. § 38 odst. 6 OZř a § 17 odst. 6 KZř.

<sup>356</sup> Srov. ROTHANZL, Lukáš. Odpovědnost zastupitelů. In *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2014*. Praha : Svaz měst a obcí České republiky, 2014, s. 27-35.

<sup>357</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2000, sp. zn. 4 Tz 17/2000.

<sup>358</sup> Srov. COGAN, Rudolf. Zákon o krajích : komentář. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 108 a násl.

<sup>359</sup> Srov. 127 trestního zákoníku.

terminologie veřejného činitele) může dopustit i úřední osoba, která mj. nezákonně nakládá s majetkem, o jehož řádnou správu je povinna z titulu své funkce pečovat.<sup>360</sup>

Obecně lze nastínit, že trestněprávní postih členů zastupitelstva nemusí být výsledkem jejich úmyslného jednání, nýbrž v některých případech postačí i nedbalost. Obecně platí, že „*trestným činem je pouze zaviněné jednání, přičemž z hlediska formy zavinění je vyžadován úmysl, nestanovi-li zákon výslovně, že postačí nedbalostní zavinění*“. Při zavinění z nedbalosti je u členů zastupitelstva nutné rozlišovat mezi základní mírou opatrnosti a tzv. zvláštní či zvýšenou opatrností. Zatímco základní opatrnost je dle soudní praxe vlastní všem členům zastupitelstva při jakémkoliv jednání (v zásadě se jedná o povinnost rozpoznat protizákonnost usnesení, kterou by odhalil průměrný a rozumný člověk bez zvláštního vztahu k dané problematice a vzdělání v oboru), zvláštní opatrnost je dána pouze u jednání spadajícího do specializace člena zastupitelstva (existuje-li) a obsahuje povinnost zjistit u usnesení (návrhu) týkajícího se jeho specializace takovou vadu, kterou by po důkladném přečtení odhalil poučený a rozumný člověk.<sup>361</sup>

Jestliže je v důsledku porušení povinnosti při hospodaření a nakládání s komunálním majetkem spáchán trestný čin, je pravděpodobné, že se jedná o majetkový trestný čin, a sice příkladně trestný čin zpronevěry<sup>362</sup>, porušení povinností při správě cizího majetku (i z nedbalosti)<sup>363</sup> zneužití pravomoci úřední osoby nebo o trestný čin úředních osob, a to zneužití pravomoci úřední osoby<sup>364</sup> nebo maření úkolu úřední osoby z nedbalosti<sup>365</sup>. V úvahu samozřejmě připadají ale i jiné trestné činy (např. přijetí úpatku<sup>366</sup> apod.).<sup>367</sup>

K trestněprávní odpovědnosti členů zastupitelstev je možné doplnit, že jestliže závažnost a míra společenské škodlivosti jednání při porušení povinností při hospodaření a nakládání s komunálním majetkem nedosáhla úrovně trestného činu, může v úvahu

---

<sup>360</sup> Srov. NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSVÍ [on-line]. Výkladové stanovisko č. 8/2001 k postavení pracovníků veřejnoprávních institucí jako veřejných činitelů. Dostupné z: <[http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Stanoviska\\_hmot/2001/8\\_2001.pdf](http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Stanoviska_hmot/2001/8_2001.pdf)>.

<sup>361</sup> Srov. ROTHANZL, Lukáš. Odpovědnost zastupitelů. In *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2014*. Praha : Svaz měst a obcí České republiky, 2014, s. 27-35.

<sup>362</sup> Srov. § 206 trestního zákoníku.

<sup>363</sup> Srov. § 220 a § 221 trestního zákoníku.

<sup>364</sup> Srov. § 329 trestního zákoníku.

<sup>365</sup> Srov. § 330 trestního zákoníku.

<sup>366</sup> Srov. § 331 trestního zákoníku.

<sup>367</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. 292-293.

případat odpovědnost za přešupek proti majetku<sup>368</sup> podle zákona č. 200/1990 Sb., o přešupcích, ve znění pozdějších přešupců.

Závěrem lze v souvislosti s trestněprávní odpovědností členů zastupitelstev a v návaznosti na přešupčující části práce zmínit, že územní samosprávné celky jsou povinny se svým majetkem nakládat s péčí řádného hospodáře, což ovšem ne vždy musí znamenat, že maximální majetkový (resp. peněžitý) prospěch přešupčuje to nejvýhodnější řešení. Je proto nezbytné, aby se orgány činné v trestním řízení vyvarovaly mechanickému (čistě účetnímu) posuzování znaků objektivní stránky možného trestného činu a na možné porušení povinností důsledně nahlížely z perspektivy zákona o obcích, resp. o krajích. Zejména v případě skutkové podstaty trestného činu porušení povinnosti při zprávě cizího majetku je charakter povinnosti členů zastupitelstev pečovat o majetek vzhledem k veřejnoprávnímu charakteru územních samosprávných celků přešupče jen odlišný od povinnosti zástupců obchodních korporací, na které se skutková podstata tohoto trestného vztahuje primárně.<sup>369</sup>

### **5.3. Povinnost členů zastupitelstva oznamovat střet zájmů**

Závěrem lze k tématu odpovědnosti zmínit povinnost členů zastupitelstva oznamovat tzv. střet zájmů. Střet zájmů je možné v tomto kontextu přešupčovat jako rozpor mezi zájmem veřejným (tj. zájmem územního samosprávného celku) a zájmem osobním (tj. soukromým zájmem konkrétního členu zastupitelstva). Typickým příkladem může být situace, kdy zastupitelstvo rozhoduje o prodeji obecního pozemku, přešupčež jedním ze zájemců o koupi je člen právě tohoto zastupitelstva.

Ti členové zastupitelstva, u nichž skutečnosti nasvědčují, že by jejich podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce (kraje) mohl znamenat výhodu nebo škodu pro ně samotné nebo jejich osobu blízkou, pro fyzickou nebo právníckou osobu, kterou zastupují na základě zákona nebo plné moci, jsou jak dle zákona o obcích, tak zákona o krajích povinni sdělit tuto skutečnost přešupče zahájením jednání

---

<sup>368</sup> Srov. § 50 zákona o přešupcích.

<sup>369</sup> Srov. RICHTER, Jiří. Hlasování zastupitelstva obce a trestný čin porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku. *Obec a finance*. 2015, roč. 20, č. 5, s. 44-45.

orgánu obce (kraje), který má danou záležitost projednávat.<sup>370</sup> Tuto povinnost dle zákona o obcích a zákona o krajích nelze ovšem v žádném případě vykládat tak, že pokud u daného člena zastupitelstva ať již domněle nebo objektivně ke střetu zájmů dochází, dochází zároveň ke znemožnění jeho hlasování v dané věci. V dřívějším znění obou zákonů byla tato povinnost doplněna větou: *O tom, zda existuje důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování této záležitosti, rozhoduje tento orgán obce (kraje).*<sup>371</sup> Nicméně ani v tehdejší znění nebylo možné v případě střetu zájmů daného člena zastupitelstva z hlasování v dané věci vyloučit. Příslušný orgán obce nebo kraje se mohl usnést maximálně na tom, zda střet zájmů podle jeho názoru je dán, či nikoliv.<sup>372</sup> Později byla tato předmětná věta jak ze zákona o krajích, tak mnohem později i ze zákona obcích vzhledem k časté dezinterpretaci vypuštěna.

Platí tedy, že i v případě, kdy daný člen zastupitelstva se vzhledem k předmětu projednávání ve střetu zájmů nachází, nelze člena zastupitelstva z daného hlasování vyloučit. Hlasování člena zastupitelstva, který je ve střetu zájmů, závisí pouze na jeho politické odpovědnosti. Případné hlasování zastupitelstva o existenci střetu zájmů má pouze konstatující charakter, který na právo hlasovat či dokonce na zákonnost přijatého usnesení nemá žádný vliv.

S ustanovením o střetu zájmů podle zákona o obcích a zákona o krajích souvisí též úprava zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto zákona se na jakéhokoliv uvolněného člena zastupitelstva obce nebo kraje a z neuvolněných na starostu obce a místostarostu obce a členy rady obce nebo kraje nahlíží jako na tzv. veřejné funkcionáře.<sup>373</sup>

Podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o střetu zájmů platí, že *dojde-li ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním, nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit. Osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší*

---

<sup>370</sup> Srov. § 83 odst. 2 OZř a § 34 odst. 3 KZř.

<sup>371</sup> Srov. § 83 odst. 2 OZř ve znění účinném do 11. 3. 2012 a § 34 odst. 3 KZř ve znění účinném do 31. 12. 2002.

<sup>372</sup> Srov. VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 465-467.

<sup>373</sup> Srov. § 2 odst. 1 písm. m) a n) zákona o střetu zájmů.

*veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu.*

Uvedené pravidlo je konkretizováno povinností členů zastupitelstva jako veřejných funkcionářů při jednání orgánu obce či kraje, ve kterém vystoupí v rozpravě, předloží návrh nebo jsou oprávněni hlasovat, oznámit svůj poměr k projednávané věci, jestliže se zřetelem k výsledku projednání věci by jim mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo mají-li na věci jiný osobní zájem. Nepodání tohoto tzv. oznámení o osobním zájmu je přestupkem, za který je možné uložení pokuty až do výše 50 000 Kč.<sup>374</sup>

Souhrnně lze ke střetu zájmů konstatovat, že jakýkoliv člen zastupitelstva obce či kraje je při jednání povinen možný střet zájmů oznámit, avšak pouze v případě všech uvolněných členů zastupitelstva a v případě neuvolněného starosty, místostarosty a dalších neuvolněných členů rady je nesplnění této povinnosti přestupkem, za který lze uložit sankci v podobě pokuty.

---

<sup>374</sup> Srov. § 8, § 23 a § 24 zákona o střetu zájmů.



## Závěr

Hospodaření a nakládání s komunálním majetkem představuje ekonomický základ územní samosprávy. Právo majetek vlastnit a s tímto majetkem hospodařit a nakládat představuje vůbec jedno z nejdůležitějších oprávnění, které je územním samosprávným celkům svěřeno. Cílem rigorózní práce na téma „Právní úprava nakládání s komunálním majetkem“ bylo podrobně se zaměřit na stěžejní aspekty nakládání s komunálním majetkem a poukázat na problémy současné právní úpravy.

Územní samosprávné celky představují plnohodnotné subjekty vlastnického práva, avšak vzhledem k jejich specifickému postavení subjektů práva veřejného, které jsou povinny pečovat o naplňování veřejných zájmů, je nakládání s jejich majetkem speciálně regulováno. Podstatou této regulace je povinnost dodržovat zvláštní povinnosti, které spočívají jednak v požadavku na hodnocení majetkových dispozic z hlediska jejich kladného přínosu pro územní samosprávný celek, a jednak v dodržování zvláštních procedurálních postupů, které platným právním dispozicím s komunálním majetkem musí předcházet.

S ohledem na prostudované je zřejmé, že právní úprava těchto povinností obsažená zejména v zákoně o obcích, resp. v zákoně o krajích, je v mnoha ohledech velmi stručná a roztržštěná. Právě stručnost a obecnost právní úpravy vede k rozličným komentářovým výkladům a v praxi ke stále mnohdy ne zcela jasným situacím. Významnou roli při hospodaření a nakládání s komunálním majetkem zastává proto judikatura, která na konkrétních případech pomáhá obecné hranice stanovených povinností vymezovat, nicméně i v tomto případě je nutné konstatovat, že interpretace předmětných právních norem není vždy jednotná a vývoj judikatury i doktrinárních názorů není dosud zcela ukončen.

V tomto kontextu nelze ponechat bez poznámky, že mnoho významných judikátů poslední doby bylo reakcí na dozorová opatření Ministerstva vnitra. Nabízí se tedy diskuze o tom, kde se nachází přípustná hranice zásahů státu do samostatné působnosti územních samosprávných celků a jaké jsou konkrétně v oblasti hospodaření a nakládání s komunálním majetkem meze dozoru Ministerstva vnitra.

Stinnou stránkou uvedeného stavu je skutečnost, že pro členy zastupitelstev, což jsou převážně osoby bez potřebné právní kvalifikace, je objektivně obtížné se v právní úpravě,

kteřá je v mnoha konkrétních ohledech neustále se vyvíjející judikaturou rozváděna, orientovat. Jak bylo rovněž rozebráno, tato skutečnost má mnohdy negativní dopad jak na jejich civilní, tak v případě závažnějších pochybení i na jejich trestněprávní odpovědnost.

Základní a všeobsažnou povinností při hospodaření s komunálním majetkem je obecná povinnost využívat komunální majetek účelně a hospodárně. Jedná se o povinnost ryze subjektivní, která klade vysoké nároky na hodnocení, zda konkrétním jednáním dojde k zachování či rozvoji majetku, nebo k určité ospravedlnitelné ztrátě (vyvážené např. uspokojením jiných potřeb občanů či veřejným zájmem). Tato povinnost je dále konkretizována dalšími výslovně stanovenými povinnostmi, jako je např. povinnost při úplatném převodu majetku sjednávat 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. Právní úpravě lze v tomto ohledu vytknout, že pro zdůvodnění odchylky od ceny obvyklé nestanovuje explicitně žádná kritéria.

Podstatná část práce byla věnována procedurálnímu postupu, který je pro realizaci platného majetkoprávního jednání nezbytný. Podrobně byla analyzována jak problematika záměru, tak následného vytvoření vůle (tzn. aspektům rozhodnutí příslušného orgánu) a projevu vůle navenek (tzn. samotné realizaci právního jednání). Pozornost byla věnována rovněž vlivu referenda na proces nakládání s komunálním majetkem a povinnosti zveřejňovat smlouvy v registru smluv. Konkrétní případy nakládání s komunálním majetkem byly prezentovány problematikou poskytování darů a dotací a problematikou účasti územního samosprávného celku v dražbě.

Zejména v případě problematiky záměru coby základního předpokladu pro nakládání s komunálním nemovitým majetkem je nejvíce zřejmé, že stávající právní úprava je nedostačující. Rozsah právní úpravy je ve zjevném nepoměru k důležitosti tohoto institutu, neboť nedává dostatečnou odpověď mj. na otázku, co vše musí, resp. může záměr obsahovat, po jak skutečně dlouhou dobu musí být na úřední desce vyvěšen nebo zda je nutné jej zveřejňovat i při změně již uzavřených smluv. Všechny tyto a mnohé další otázky jsou vyjasňovány až prostřednictvím judikatury.

K zamyšlení je rozhodně i judikaturní vývoj spočívající ve skutečnosti, že příslušný orgán územního samosprávného celku nemusí schvalovat celý text smlouvy, nýbrž jen podstatné náležitosti předmětného právního jednání. Osoba, která smlouvu uzavírá (starosta, hejtman), může v takovém případě do textu smlouvy doplnit i další ujednání, která vzhledem k relevantním okolnostem vycházejí z již projevené vůle. V zásadě je možné konstatovat, že lze doplnit i taková ujednání, která je možné označit za podstatné (závažné) náležitosti smlouvy, avšak účelem jsou sjednávány v zájmu a k užitku územního samosprávného celku. Je ovšem nepochybné, že tyto zobecněné závěry mohou v aplikační praxi způsobovat nemalé obtíže.

V případě pravomocí 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. Osobně se domnívám, že zastupitelstvo by mělo mít pravomoc rozhodnout o jakékoliv záležitosti, která spadá do samostatné působnosti územního samosprávného celku.

Pozitivně naopak hodnotím novelizující zákon č. 106/2016 Sb., který s účinností od 1. 7. 2016 přinesl i s ohledem na nový občanský zákoník podstatné změny zejména v rozsahu povinnosti zveřejnit záměr, kdy došlo k rozšíření výčtu dispozic a přesnějšimu vymezení druhu nemovitého majetku, na který se povinnost zveřejnit záměr vztahuje. Dále např. v případě ceny obvyklé bylo upřesněno, že zdůvodnění odchylky je nezbytné pouze v případě ceny, která je nižší než cena obvyklá. Pokud v takovém případě odchylka od ceny obvyklé zdůvodněna není, je právní jednání výslovně ze zákona absolutně neplatné.

Navzdory postupnému zpřesňování zákonných povinností a judikaturnímu vývoji se domnívám, že regulace komunálního majetku je natolik významnou a důležitou oblastí, která by měla být komplexně upravena zvláštním zákonem tak, 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. I přes dílčí novely se současná právní úprava stále vyznačuje množstvím nejasných ustanovení, jejichž výklad činí v praxi nemalé obtíže. Ačkoliv lze zejména poslední novelu hodnotit kladně, nelze pominout, že

jak v případě stávajícího zákona o obcích, tak zákona o krajích byly od jejich účinnosti nastalé v roce 2000 provedeny desítky novel, což rozhodně právní jistotě, která by v této důležité právní oblasti byla velice žádoucí, nepřispívá.

## **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.

### **Charta**

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

### **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, ve znění pozdějších předpisů.

### **OZř**

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

### **Sb.**

- Sbírka zákonů.

### **SpŘ**

- Správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

## 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. COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích : komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 392 s. ISBN 978-80-7478-793-5.
4. 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.
5. FUREK, Adam; JÍROVEC, Tomáš. *Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy dozoru a kontroly, 2016. 100 s. ISBN 978-80-87544-24-2.
6. HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. 306 s. ISBN 978-807-1796-176.
7. HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 2. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2011. 169 s. ISBN 978-80-210-5606-0.
8. 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.
9. 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.
10. HENDRYCH, Dušan et al. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 1481 s. ISBN 978-80-7400-059-1.
11. HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo : obecná část*. 9. vyd. Praha : C. H. Beck, 2016. 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
12. KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha : C. H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-717-9794-4.

13. KANTORKOVÁ, Věra. *Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků*. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2009. 36 s.
14. KLÍMA, Karel et al. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha : Metropolitan University Prague Press, 2014. 338 s. ISBN 978-80-87956-09-0.
15. KOCOUREK, Jiří; ZÁRUBA, Jan. *Zákon o soudech a soudcích; zákon o státním zastupitelství*. 2.vyd. Praha : C. H. Beck, 2004. 621 s. ISBN 80-7179-761-8.
16. KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice : praktická příručka s judikaturou*. Vyd. 1. Praha : Leges, 2012, 240 s. ISBN 978-80-8757-628-1.
17. 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.
18. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu : komentář*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer, 2016. 248 s. ISBN 978-80-7552-280-1.
19. KOPECKÝ, Martin et al. *Zákon o obcích – Komentář*. 2., aktualizované vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2016, 380 s. ISBN 978-80-7552-376-1.
20. KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Vyd. 1. Praha : Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
21. 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.
22. PEKOVÁ, Jitka; PILNÝ, Jaroslav; JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. přepracované vydání. Praha : ASPI, 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.
23. PODEŠVA, Vilém et al. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv – komentář*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer, 2016. 1108 s. ISBN 978-80-7552-102-6
24. POSPÍŠIL, Petr et al. *Právní osoby obcí a krajů*. Vyd. 1. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 262 s. ISBN 9788073579821.
25. *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.
26. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2014*. Praha : Svaz měst a obcí České republiky, 2014. 184 s. ISBN 978-80-905421-3-6.

27. RIGEL, Filip; *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Vyd. 1. Praha : Leges, 2011. 288 s. ISBN 978-80-87212-85-1.
28. SLÁDEČEK, Vladimír et al. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016. 1264 s. ISBN 978-80-7400-590-9.
29. VAVROCHOVÁ, Simona; KUŠ, Petr. *Územní samosprávné celky*. 2. aktualiz. vyd. Praha : Institut pro veřejnou správu, 2012, 119 s. ISBN 978-808-6976-266.
30. 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. ARCHALOUS, Martin. Dary a dotace – nové pojetí. *Obec a finance*. 2015, roč. 20, č. 5, s. 40-41.
2. BIELINOVÁ, Petra. Nesprávné nakládání s nemovitým majetkem obce a nárok na náhradu škody. *Moderní obec*. 2015, roč. 21, č. 6, s. 46.
3. BORKOVEC, Zdeněk; ZAHRADNÍČEK, Pavel; Obce mají zelenou při ujednávání vedlejších smluvních náležitostí. *Obec a finance*. 2015, roč. 20, č. 4, s. 44-45.
4. BŘEŇ, Jan. Zastupitelstvo a rozhodování o věcech vyhrazených radě. *Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 7, s. 41.
5. BŘEŇ, Jan. Přezkoumání hospodaření obce 1. *Obec a finance*. 2012, roč. 17, č. 2, s. 62-63.
6. BŘEŇ, Jan. Přezkoumání hospodaření obce 2. *Obec a finance*. 2012, roč. 17, č. 3, s. 82-83.
7. BŘEŇ, Jan. Dary, dotace a některá další majetkoprávní jednání obce. *Obec a finance*. 2015, roč. 20, č. 4, s. 50-51.
8. BŘEŇ, Jan. Obce a nabytí věci v dražbě nebo ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku. *Obec a finance*. 2016, roč. 21, č. 5, s. 58-59.
9. FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). *Bulletin advokacie*. 2006, č. 2, s. 7-15.
10. FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (dokončení). *Bulletin advokacie*. 2006, č. 3, s. 20-32.



11. FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. *Moderní obec*. 2012, roč. 18, č. 1, Příloha speciál.
12. FUREK, Adam. Dozor nad rozhodováním obecních orgánů o majetkových dispozicích. *Správní právo*. 2012, roč. 45, č. 5-6. s. 354 – 383.
13. FUREK, Adam. Zveřejňování záměru při pachtu a výprose podle NOZ. *Moderní obec*. 2013, roč. 19, č. 8, s. 36.
14. FUREK, Adam. Nabytí nemovitosti obcí v dražbě. *Moderní obec*. 2013, roč. 19, č. 11, s. 50-51.
15. FUREK, Adam. Označování nemovitostí v záměru po 1. lednu 2014. *Moderní obec*. 2013, roč. 19, č. 11, s. 50.
16. FUREK, Adam. Doložka o schválení nájemní smlouvy starostou. *Moderní obec*. 2015, roč. 21, č. 3, s. 63.
17. FUREK, Adam. Odchylka od podmínek pronájmu při dobrovolně zveřejněném záměru. *Moderní obec*. 2015, roč. 21, č. 10, s. 59.
18. FUREK, Adam. Převod nájmu ordinace z fyzické osoby na obchodní společnost. *Moderní obec*. 2016, roč. 22, č. 4, s. 76.
19. HAMPLOVÁ, Jana. Majetkoprávní dispozice s nemovitostmi obce /1. *Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 2, s. 37-38.
20. HAMPLOVÁ, Jana. Majetkoprávní dispozice s nemovitostmi obce /2. *Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 3, s. 43.
21. CHMELÍK, Václav. Novela zákona o obcích nabývá účinnost 1. července 2016. *Obec a finance*. 2016, roč. 21, č. 3, s. 42.
22. CHMELÍK, Václav. Účast obce v dražbě. *Obec a finance*. 2016, roč. 21, č. 4, s. 59.
23. CHMELÍK, Václav. Jakým způsobem můžeme na zastupitelstvu či radě obce hlasovat? *INS - Informační servis*. 2016, roč. 24, č. 3, s. 14.
24. CHMELÍK, Václav. K povinnosti obce přijmout a zveřejnit záměr po novele obecního zřízení. *INS - Informační servis*. 2016, roč. 24, č. 6, s. 15-16.
25. KADEČKA, Stanislav; RIGEL, Filip. Kam směřuje česká právní regulace místního referenda? *Právní rozhledy*. 2009, roč. 17, č. 7, s. 229-233.
26. KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 7, s. 239-246.

27. RICHTER, Jiří. Hlasování zastupitelstva obce a trestný čin porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 trestního zákoníku. *Obec a finance*. 2015, roč. 20, č. 5, s. 44-45.
28. ROTHANZL, Lukáš. Změny ve smluvních vztazích podle nového občanského zákoníku. *Obec a finance*. 2013, roč. 18, č. 5, s. 56-57.
29. ŠVADLENA, Petr; EPPICH, Lukáš. Zákon o registru smluv. *Epravo.cz Magazine*. 2016, roč. 10, č. 3, s. 83-85.
30. ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Podstatná změna § 41 zákona o obcích účinná od 1. 1. 2014. *Moderní obec*. 2014, roč. 20, č. 2, s. 33.
31. ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Nový zákon o obcích by České republice slušel. *Moderní obec*. 2016, roč. 22, č. 3, s. 68-69.
32. ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Nad právním a praktickým významem doložek podle § 41 zákona o obcích. *Moderní obec*. 2015, roč. 21, č. 1, s. 36.
33. ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Obec, odborníci a odpovědnost volených zástupců za své hlasování a jednání. *Moderní obec*. 2016, roč. 22, č. 8, s. 64-65.
34. ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Platné právní jednání obce/1 – Složitá problematika s nebezpečnými dopady v případě chyby. *Moderní obec*. 2016, roč. 22, č. 10, s. 58-59.

## Ostatní zdroje

1. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD [on-line]. Vývoj počtu obcí v České republice podle krajů. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2016>>.
2. CHMELÍK, Václav. *Veřejnoprávní aspekty nakládání s komunálním majetkem*. Praha, 2015. 73 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra správního práva a správní vědy. Vedoucí práce Martin Kopecký.
3. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY [on-line]. Metodický návod k aplikaci zákona o registru smluv. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/soubor/metodicky-navod-k-aplikaci-zakona-o-registru-smluv-jez-slouzi-k-zakladni-orientaci-v-problematice-a-prinasi-zakladni-odpovedi-na-casto-kladene-dotazy.aspx>>.

4. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY [on-line]. Vyjádření Ministerstva vnitra ČR ze dne 16. 7. 2013, č. j. MV-69518-6/ODK-2013. Dostupné z: <[http://www.leosteiner.cz/files/aktuality/30\\_MV\\_CR.pdf](http://www.leosteiner.cz/files/aktuality/30_MV_CR.pdf)>.
5. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), sněmovní tisk č. 454. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=454>>.
6. NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSVÍ [on-line]. Výkladové stanovisko č. 8/2001 k postavení pracovníků veřejnoprávních institucí jako veřejných činitelů. Dostupné z: <[http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Stanoviska\\_hmot/2001/8\\_2001.pdf](http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Stanoviska_hmot/2001/8_2001.pdf)>.
7. SVAZ MĚST A OBCÍ [on-line]. Krajští kontroloři pochybili: obec dary poskytovat může. Dostupné z: <<http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/financovani-obci/krajstikontrolori-pochybili-obec-dary-poskytovat-muze.aspx>>.
8. ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE [on-line]. Veřejná podpora. Dostupné z: <<http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora.html>>.
9. 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)>.
10. 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. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.
14. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.
15. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů.
16. Zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů.
17. Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
18. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
19. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
20. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

21. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.
22. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
23. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.
24. Zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
25. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
26. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
27. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
28. Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.
29. Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
30. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
31. Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
32. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.
33. Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.
34. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
35. Zákon č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
36. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
37. Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění pozdějších předpisů.
38. Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

39. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
40. Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).
41. Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.
42. Zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.
43. Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů.
44. Zákon č. 106/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).
45. Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

*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 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02.
2. Nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04.
3. Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05.
4. Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09.
5. Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11.
6. Nález Ústavního soudu ze dne 25. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 2574/14.
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 223/2015 – 43.

8. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2000, sp. zn. 4 Tz 17/2000.
9. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1625/2002.
10. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002.
11. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004.
12. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004.
13. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006.
14. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006.
15. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. 30 Cdo 3598/2006.
16. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007.
17. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4813/2007.
18. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.
19. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 85/2008.
20. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007.
21. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2009, sp. zn. 23 Cdo 3826/2007.
22. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009.
23. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010.
24. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010.
25. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 33 Cdo 128/2009.
26. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010.
27. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012.
28. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011.
29. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2013, sp. zn. 32 Cdo 131/2011.
30. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 3. 2013, sp. zn. 32 Cdo 923/2011.
31. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 33 Cdo 796/2013.
32. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 11. 2008, sp. zn. 30 Cdo 3473/2007.
33. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. 22 Cdo 4897/2007.
34. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 9. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4108/2008.
35. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 1. 2011, sp. zn. 5 Tdo 848/2010.
36. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 506/2011.
37. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2012, č. j. 11 Tdo 454/2011-32.
38. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 10. 2012, sp. zn. 28 Cdo 4219/2011.
39. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2013, sp. zn. 25 Cdo 2863/2012.

40. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2014, sp. zn. 30 Cdo 4084/2014.
41. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 11. 2015, sp. zn. 5 Tdo 316/2015.
42. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3741/2015.
43. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 20. 7. 2016, č. j. 52 A 32/2016 – 126.



## Resumé

Hospodaření a nakládání s komunálním majetkem představuje ekonomický základ územní samosprávy. Právo majetek vlastnit a s tímto majetkem hospodařit a nakládat představuje vůbec jedno z nejdůležitějších oprávnění, které je územním samosprávným celkům svěřeno. Nakládání s komunálním majetkem je speciálně regulováno. Podstatou této regulace je povinnost dodržovat zvláštní povinnosti, které spočívají jednak v požadavku na hodnocení majetkových dispozic z hlediska jejich kladného přínosu pro územní samosprávný celek a jednak v dodržování zvláštních procedurálních postupů, které platným právním dispozicím s komunálním majetkem musí předcházet. Cílem rigorózní práce na téma „Právní úprava nakládání s komunálním majetkem“ bylo podrobně se zaměřit na stěžejní aspekty nakládání s komunálním majetkem a poukázat na problémy současné právní úpravy.

Rigorózní práce je rozčleněna celkem do pěti základních částí. V první části je věnována pozornost ústavnímu a zákonnému vymezení územních samosprávných celků především jako subjektů vlastnického práva. Druhá část se zabývá specifickými povinnostmi, které územní samosprávné celky musejí při hospodaření s komunálním majetkem dodržovat. Jedná se např. o povinnost nakládat s majetkem účelně a hospodárně nebo povinnost při úplatném převodu majetku zdůvodnit odchylku od ceny obvyklé. Závěr druhé části patří kontrole dodržování těchto povinností. Navazující třetí a nejrozsáhlejší část se jako stěžejní část rigorózní práce podrobně zaměřuje na kompletní postup, který je za účelem vzniku platného majetkoprávního jednání nezbytné dodržet. Podrobně je popsána a zanalyzována zejména problematika záměru, vybírání nabídek nebo náležitostí rozhodnutí o dispozicích s komunálním majetkem včetně rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány územních samosprávných celků. Čtvrtá část se vztahuje k vybraným zvláštním okolnostem a příkladům nakládání s komunálním majetkem. Pozornost je zaměřena na institut referenda nebo na povinnost zveřejňovat uzavřené smlouvy v registru smluv. Praktické nakládání s komunálním majetkem je zastoupeno tématem účasti územního samosprávného celku v dražbě nebo problematikou poskytování darů a dotací. S problematikou hospodaření a nakládání s komunálním majetkem úzce souvisí rovněž otázka odpovědnosti. Pátá část je v rámci tohoto jinak rozsáhlého tématu zaměřena na základní aspekty právní odpovědnost členů zastupitelstev.

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

## **Abstract**

Managing municipal property is considered economic basis for communal self-government. The right to own and manage property poses one of the most important authorities given to self-governing units. Managing municipal property is regulated in a specific way. The basis of this regulation is an obligation to keep special duties. They rest – firstly – in the requirement of evaluating property dispositions from the point of view of their positive impact on municipality, and – secondly – in keeping specific procedures which must precede the valid legal dispositions. The aim of this rigorous thesis on “Legal regulation of municipal property management” was to focus in detail on the key aspects of dealing with municipal property and point out the problems in current legislation.

The thesis is divided into five basic parts. The first part focuses on constitutional and legal limitation of self-governing units viewed as the legal owners. The second part is devoted to specific duties which self-governing units have to keep when managing property, such as managing property in purposeful and economical way, or duty to explain why the price paid differs from the usual price at a paid transfer. The final section of the second part takes into account the supervision of keeping these duties. The following third part is the most complex and, as the key element of the thesis, it focuses in detail on the complete procedure which is necessary to keep to constitute a valid property dealing. Special attention is paid to the problem of the intention, selecting offers or requirements of the decisions about dispositions with municipal property, including allocation of authorities among self-governing units ‘bodies. The fourth part deals with specific consequences and examples of municipal property management. The author also focuses on referendum and the obligation to publicize contracts in the register of contracts. Practical aspects of dealing with municipal property are demonstrated in the section considering the self-governing units’ participation in public auctions, problems of providing donations and subsidies. A question of responsibility is another issue closely connected with the problem of managing municipal property. The fifth part of this uncommonly wide topic takes interest in the basic aspects of legal liability of the members of municipal councils. In the concluding the author summarizes the topic of the thesis, including evaluation and ideas on possible changes in legislation connected with municipal property management.

## **Klíčová slova**

územní samosprávné celky

majetek

hospodaření

## **Keywords**

territorial self-governing units

property

management

## **Název práce v anglickém jazyce**

Legal Regulation of Municipal Property Management