

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Karolína Veselá**

**Právní postavení obce  
při nakládání a hospodaření  
s nemovitými věcmi**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

Katedra: správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 17. listopadu 2021

## Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 182 328 znaků včetně mezer.

Karolína Veselá

V Praze dne 17. listopadu 2021

## Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala vedoucímu mé diplomové práce, JUDr. Petru Svobodovi, Ph.D., za vstřícnost, věcné připomínky a podnětné rady při konzultacích.

# Obsah

<b>Úvod.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Pojem obec.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2 Ústavněprávní východiska postavení obce.....</b>	<b>8</b>
<b>1.3. Zákonná východiska postavení obce.....</b>	<b>10</b>
<b>2. Územní základ samosprávy versus nemovitý majetek obce.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1. Území obce.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2. Nemovitý majetek obce.....</b>	<b>16</b>
2.2.1. Vymezení nemovitých věcí.....	17
2.2.2. Historický exkurz k nabytí majetkové podstaty obce.....	18
<b>2.3. Formy změn území obce.....</b>	<b>23</b>
2.3.1. Sloučení obce.....	24
2.3.2. Oddělení částí obce.....	26
<b>3. Obsahové požadavky pro nakládání a hospodaření s nemovitými věcmi.....</b>	<b>29</b>
<b>3.1. Účelnost a hospodárnost.....</b>	<b>33</b>
<b>3.2. Ekonomická výhodnost.....</b>	<b>34</b>
3.2.1. Obvyklá cena a její určení.....	35
3.2.2. Odůvodnění odchylky.....	37
<b>3.3. Plnění úkolů obce v samostatné působnosti.....</b>	<b>38</b>
<b>3.4. Jiný důležitý zájem obce.....</b>	<b>40</b>
<b>4. Procedurální požadavky pro nakládání a hospodaření s nemovitými věcmi.....</b>	<b>44</b>
<b>4.1. Rozhodnutí orgánu obce o právním jednání.....</b>	<b>44</b>
<b>4.2. Orgány obce příslušné k rozhodování.....</b>	<b>48</b>
<b>4.3. Záměr obce.....</b>	<b>51</b>
<b>4.4. K vybraným pravomocem zastupitelstva.....</b>	<b>58</b>
4.4.1. Vyhrazené pravomoci zastupitelstva.....	58
4.4.2. Vyhrazené pravomoci zastupitelstva v majetkové oblasti.....	65
<b>4.5. K vybraným právním jednáním (rady obce).....</b>	<b>69</b>
4.5.1. Smlouvy o dílo.....	69
4.5.2. Nájmy.....	72
4.5.3. Věcná břemena - služebnosti.....	73
<b>Závěr.....</b>	<b>75</b>

<b>Seznam použitých zdrojů.....</b>	<b>77</b>
<b>Seznam zkratek.....</b>	<b>83</b>
<b>Abstrakt.....</b>	<b>84</b>
<b>Klíčová slova.....</b>	<b>85</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>86</b>
<b>Key Words.....</b>	<b>87</b>

## Úvod

Problematiku obecní samosprávy a hospodaření obcí, zejména pak ve spojení s nemovitými věcmi, považuji za zajímavou a v podstatě neustále aktuální, neboť nás každodenně obklopuje. Jde o téma, které se dotýká prakticky všech občanů, protože každý z nás je obyvatelem nějaké obce a tvoříme tak její nedílnou součást. Žijeme na území té či oné obce, zajímáme se tak přirozeně o své okolí, o veřejné dění v obci a nebývá nám lhostejné, jak fungují procesy samosprávy, jak se obec v průběhu času proměňuje, jak vypadá její území a jak je nakládáno s jejím majetkem. Mimo jiné, každý z nás se v průběhu života stává účastníkem nemovitostních právních vztahů, nevyjímaje majetkoprávních vztahů s obcí, ať už se jedná například o koupi pozemku, nebo o pronájem bytu apod., a časem tak získáváme vlastní zkušenosti a schopnost náhledu a srovnání. Zřejmě každý z nás se v životě snaží být dobrým hospodářem, a proto stejný přístup očekáváme od své obce.

Dispozice s obecními nemovitostmi bývají pod drobnohledem veřejnosti a často neuniknou ani pozornosti médií, bohužel převážně v kontextu s nějakým pochybením. Je zřejmé, že samospráva a její výkon je zásadním způsobem ovlivněna komunální politikou a jejími volenými představiteli, jimž dali občané ve volbách na omezené období mandát. Přesto je nutné pamatovat na právní rámec, ve kterém se ocitají a který musí být dodržován.

Záměrem práce je nastínit základní aspekty samosprávy obcí a jejího hospodaření, zejména optikou platného zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) vymezit nejdůležitější instituty, právní postavení a kompetence obcí při hospodaření a nakládání s nemovitým majetkem a pojednat o nich také v širších souvislostech. Text se orientuje výlučně na právní úpravu týkající se obce jako základní územní jednotky základní úrovně a případné odchylky spojené s odlišnou úpravou pro hlavní město, popř. městské části apod., se za účelem zobecnění neuvádí. Rovněž předmětem zkoumání nejsou vyšší územní samosprávné celky, tj. kraje. Zároveň s ohledem na rozsah a vrstevnatost tématu si práce neklade za cíl podávat vyčerpávající informace ke všem dotčeným institutům, či k okrajově zmíněné právní úpravě. Hlavním smyslem při zpracování tématu byla snaha zachytit a popsat nejdůležitější oblasti činnosti obce, které mají souvislost s nemovitými věcmi a které mají své zakotvení v obecním zřízení, jež je pro obce základní zákonnou normou a rovněž i pro tuto práci. Oblasti činnosti ale i konkrétní právní instituty pak podrobují praktickým otázkám a úvahám. Důvodem zaměření na nemovitosti je, že jsou pro obec nepochybně esenciální složkou majetku a nejvýznamnější dispozice s nimi představuje oblast právního jednání, která je

dominantou práva soukromého. Dochází tak k zajímavému propojení dvou právních světů, které nefungují striktně odděleně, ale vzájemně se podle okolností prolínají a ovlivňují. Obce se tak nacházejí v soukromoprávním režimu s tím, že v důsledku jejich specifického charakteru musí také dodržovat obligatorní normy veřejného práva.

Nepromyšlené a nezodpovědné hospodaření s nemovitostmi je leckdy fatální a nevratné a může způsobit pro život v obci negativní dopad na dlouhá léta (dokladem budiž po dvě dekády dluhy ochromená obec Prameny na Karlovarsku, která si vysloužila přívlastek "nejzadluženější obec v České republice"). Zaměřuji se proto na stěžejní aspekty v rámci hospodaření a nakládání s nemovitostmi, a to na obsahové a procedurální zákonné požadavky a tyto konfrontuji s relevantní judikaturou, která je vedle platné, avšak stručné, právní úpravy důležitým zdrojem. Kladu si průběžně otázku, zda je stávající právní úprava v tomto směru dostatečná a zda splňuje svůj účel.

Práce je rozdělena do čtyř částí. První část má obecné zaměření, účelem je charakterizovat obec a vymezit její postavení v právním řádu ČR. Druhá část se věnuje územnímu prvku obcí, jehož prostřednictvím nalézám návaznost na nemovité věci představující součást majetkové složky obce. V souvislosti s tím je připojen bod, který má osvětlit porevoluční majetkoprávní vývoj obcí, resp. jejich majetkovou obrodu, díky které získaly zpět do vlastnictví rozsáhlý nemovitý majetek a rovněž možnost lépe naplňovat smysl a účel své existence, tj. samostatně spravovat své vlastní záležitosti. Územní základ obce je jedním z pilířů obecní samosprávy, a proto z hlediska jeho významu považuji za vhodné doplnit možné formy územních změn, které zákon o obcích upravuje a jejichž realizace má samozřejmě dopad i na nemovitý majetek obce. Stěžejní téma práce je ve třetí a čtvrté části. Předmětem rozboru jsou obsahové a procedurální požadavky pro nakládání a hospodaření s nemovitými věcmi, který vyplývají ze zákona o obcích, přičemž jejich analýza je doplněna relevantní judikaturou. Závěr čtvrté části má praktické zaměření a věnuje se vybraným pravomocem zastupitelstva a rady obce, které přímo či zprostředkovaně souvisí s hospodařením a nakládáním s nemovitými věcmi.

# 1. Základní vymezení obce

## 1.1 Pojem obec

Pojem obec tradičně vymezujeme jako veřejnoprávní korporaci, která je právnickou osobou, vzniklou na základě veřejnoprávních norem.<sup>1</sup> Veřejnoprávní korporace je považována za základní pojem správního práva<sup>2</sup> a je charakterizována třemi základními znaky, které jsou teorií uznávány a popisovány jako neoddělitelné a logicky spojené základní prvky, které tvoří podstatu obce. Jedná se o složku územní, složku osobní a právo na samosprávu.<sup>3</sup> Výše uvedené lze shrnout v definici, že pojem obec vyjadřuje: "*samosprávné (autonomní) společenství občanů, v té či oné míře historicky přirozeně spjaté s částí území, jednak i základní jednotku územního členění státu*".<sup>4</sup> Složka majetku není zpravidla uváděna jako základní znak tvořící podstatu obce, ale je třeba ji považovat za nezbytný prvek pro realizaci práva na samosprávu. Obec by měla mít vlastní majetek, aby mohla dosáhnout ekonomické samostatnosti a samostatně s ním hospodařit. Jiná odborná literatura mezi základní znaky obce, včetně majetkové složky, zařazuje i právní subjektivitu a způsobilost k právním úkonům, což se mi jeví jako nadbytečné, protože definujeme-li obec jako samosprávné společenství občanů, lze eo ipso právní osobnost a způsobilost považovat za implicitní v tomto osobním prvku a prvku samosprávy, případně ve spojení jich všech.<sup>5</sup> Nutno podotknout, že odborná literatura nabízí mnoho definic podstaty obce a charakteristik jejích znaků, a teorie proto v tomto není jednotná. Oproti tomu v případě vymezení základních prvků ale dochází k jednoznačné shodě - území, občané a právo na samosprávu.

## 1.2 Ústavněprávní východiska postavení obce

Ústava stanoví, že Česká republika se člení na obce a kraje a tyto označuje za územní samosprávné celky. Ústavním vymezení jsou tedy vytvořeny dva základní typy územních celků, resp. veřejnoprávních korporací, přičemž obec je dále definována jako základní územní

---

<sup>1</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, 2. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 70

<sup>2</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, 4. vydání, Praha: ASPI, 2019, str. 255

<sup>3</sup> HENDRYCH, Dušan. a kolektiv, *Správní právo, Obecná část*, 8. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012, str. 133

<sup>4</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí, základy obecního práva*, 1. vydání, Praha: CODEX Bohemia, 1998, str. 65

<sup>5</sup> KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*, 1. vydání, Praha: Leges, 2012, str. 19



samosprávný celek, který je vždy součástí vyššího územního celku, tj. kraje. Teorií bývá garance samosprávy obcí označována za znak demokratického právního státu a bývá dovozován jejich primární charakter, zatímco kraje jsou v tomto smyslu označovány jako tzv. obce vyššího řádu, přestože se krajská samospráva od samosprávy obecní neodvozuje a je považována za originární.<sup>6</sup>

Dále Ústava definuje obec, respektive územní samosprávný celek, jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu<sup>7</sup>, čímž je ústavně vyjádřen personální základ. Dále z Ústavy vyplývá, že samospráva těchto společenství se zaručuje<sup>8</sup>, ale již nestanoví, jaký okruh činností a úkolů do samosprávy patří. Vymezení zůstalo úkolem zákonodárce, k čemuž Ústavní soud konstatoval, že: "*Ústavou obecně vyjádřené právo na samosprávu jistě nesmí být zákonodárcem vyprázdněno, je však jisté, že zákonodárce má široký prostor pro učení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci.*" Rozhodování o kompetencích územní samosprávy pak Ústavní soud označil za "politické".<sup>9</sup> Limity zásahu státu a autonomie územní samosprávy jsou nastaveny tak, že do činnosti obce může zasáhnout stát jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a způsobem stanoveným zákonem<sup>10</sup>.

Obec je definována jako veřejnoprávní korporace a je jí přiznáno právo vlastnit majetek a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu<sup>11</sup>. Ústavní úprava územní samosprávy je poněkud strohá, přesto vytváří rámec, z něhož se vychází při vymezení postavení a pravidel fungování obcí.

Ústavněprávní vymezení místní samosprávy je doplněno i mezinárodněprávní úpravou. Česká republika je vázána mezinárodní smlouvou Evropskou chartou místní samosprávy<sup>12</sup>, významným dokumentem Rady Evropy, který vymezil základní zásady a otázky místní samosprávy. K těmto zásadám se signatáři smlouvy přihlásili a do svých vnitrostátních úprav se zavázali, s možnými výhradami, zahrnout. Ústavní soud ve svém nálezu pléna sp. zn. 34/02 ze dne 05. 02. 2003 uvedl, že Chartu považuje za doplnění a obohacení českého ústavního standardu místní samosprávy, současně upozorňuje na její specifikum, kdy nevymezuje práva jednotlivců, ale zakládá kolektivní práva společenství

<sup>6</sup> MALAST, Jan., *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*, 1. vydání, Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016, str. 259

<sup>7</sup> viz článek 100 odst. 1 Ústavy

<sup>8</sup> viz článek 8 Ústavy

<sup>9</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 05. 02. 2003

<sup>10</sup> viz článek 101 odst. 4 Ústavy

<sup>11</sup> viz článek 101 Ústavy

<sup>12</sup> Evropská charta místní samosprávy je publikována ve sbírce zákonů jako sdělení MZV ČR č. 369/1999 Sb. a v České republice vstoupila v platnost dnem 01. 09. 1999. Evropská charta byla poprvé přijata ve Štrasburku již 15. 10. 1985.

občanů, a s tím souvisí i specifikum jejího výkladu a aplikace. Pravidla Charty tvořící evropský standard místní samosprávy nelze uplatňovat přímo. Jak vyplývá z výše uvedeného nálezu: "*Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou. Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní úpravou, která zajisté představuje meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat. Rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy. Ta není evropskou tradicí.*"

Okruh záležitostí, které patří do působnosti samosprávy, jak již bylo řečeno, Ústava přenechává běžnému zákonodárství. Jde o projev principu subsidiarity, na základě kterého se upřednostňuje řešení veřejných záležitostí na obecní úrovni, pokud svým významem nepřekračují lokální význam.<sup>13</sup>

Ústavní soud ve svém rozhodnutí uvedl, že místní samosprávu považuje za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie.<sup>14</sup> Mimo jiné, v rámci své přezkumné činnosti týkající se samosprávy obcí opakovaně zdůrazňuje, že obec jako veřejnoprávní korporace má svůj fundament v právu veřejném. Veřejné právo stanovuje vnitřní strukturu této korporace, působnost jejích orgánů a tvorbu její vůle.<sup>15</sup>

Na ústavněprávní úpravu tak navazuje v rámci hierarchie právních předpisů úprava zákonná. Právní postavení a působnost obcí je blíže upraveno speciální zákonnou normou, a to zákonem o obcích. Pro úplnost uvádím, že cílem této práce je zaměření na právní postavení a postupy obce jako základního územního celku, a proto pro udržení obecné roviny problematiky nejsou dále uváděna specifika ani příslušné právní předpisy vztahující se na postupy a na právní postavení krajů, popřípadě hlavního města Prahy, které má svoji zvláštní úpravu.

### **1.3. Zákonná východiska postavení obce**

Klíčovým právním předpisem obcí, provádějící ústavní úpravu místní samosprávy, je zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), který byl připravován v rámci reformy veřejné správy a nabyl účinnosti ještě ve stejném roce, v němž byl schválen. Zákon byl samozřejmě mnohokrát novelizován, nicméně obce se jím řídí již více než 20 let.

<sup>13</sup> POMAHÁČ, Richard., *Veřejné a soukromé právo (správní a trestní aspekty)*, 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017, str. 203

<sup>14</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 03. 12. 1996

<sup>15</sup> Rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 2246/15 ze dne 16. 12. 2015

Úvodní obecná ustanovení zákona o obecním zřízení vymezují právní postavení obce, a to v dílu prvním, který je nazván totožně - postavení obce. Nejdůležitějším z nich, těm, která mají pro další pojednání relevanci, je dále věnována pozornost.

Ustanovení § 1: *Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.*

Toto ustanovení můžeme označit za výchozí, neboť charakterizuje základní pojmové znaky obcí. Jejich konkretizaci pak provádí další navazující zákonná ustanovení. Ustanovení lze považovat za legální definici pojmu obec, reflektující ústavněprávní východiska územní samosprávy zakotvená Ústavou.

Obec jako územní samosprávné společenství občanů má právo na samosprávu, jinými slovy na správu vlastních záležitostí, které si spravuje samostatně a nezávisle. V tomto smyslu hovoříme o subjektivním právu na samosprávu, které je garantováno Ústavou (článek 8). V právním pojetí samospráva představuje okruh úkolů veřejné správy, jejíž výkon je svěřen samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositelé samosprávy nejsou státu podřízeny a státu přísluší nad nimi pouze dozor.<sup>16</sup>

Postavení obce jako nositele samosprávy je specifické a prolíná se v něm soukromoprávní a veřejnoprávní charakter, na což poukazuje Nejvyšší soud ve svém rozsudku sp. zn. 33 Cdo 4988/2009 ze dne 30. 11. 2011: *"obec jako územní samosprávný celek je společenstvím občanů - pospolitostí osob (občanů obce) žijících na určitém území (území obce) a spravujících své záležitosti. Je veřejnoprávní korporací, tzn. veřejnoprávním subjektem, právnickou osobou veřejného práva, která je zřízena zákonem a které je svěřeno zajišťování části veřejných úkolů (výkonu veřejné správy). Jako veřejnoprávní korporace vystupuje ve dvojitě postavení - jako subjekt veřejné moci vykonávající veřejnou moc (projevující se např. ve vydávání obecně závazných vyhlášek, v nichž se jejich adresátům jednostranně ukládají povinnosti, či v činnosti obcí zřízené obecní policie, která za použití zákonem stanovených pravomocí zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku) a současně jako subjekt práva, vstupující do soukromoprávních vztahů, v nichž má s jinými právními či fyzickými osobami rovné postavení. Vstupuje-li obec do právních vztahů soukromého práva (občanského, obchodního, pracovního), vystupuje zásadně stejně jako kterýkoliv jiný subjekt těchto vztahů. Při nakládání s majetkem a vlastními finančními prostředky má tak zásadně stejné postavení jako kterýkoliv jiný vlastník."*

---

<sup>16</sup> HENDRYCH, Dušan. a kolektiv, *Správní právo, Obecná část*, 8. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012, str. 141

Ustanovení § 2 odst. 1: *Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.*

Na tomto místě zákonodárce jasně deklaruje, že obec je právnickou osobou, má vlastní právní subjektivitu a že je jako veřejnoprávní korporace v jistém smyslu nestátním subjektem, resp. je od státu oddělena.<sup>17</sup> Jsou tak uvedeny další nezbytné prvky nutné pro výkon samosprávy a těmi jsou subjektivita obce a vlastní majetek. Hospodaření s vlastním majetkem, samostatně, na vlastní účet a odpovědnost je atributem samosprávy.<sup>18</sup>

Obecnou definici právnické osoby podává občanský zákoník<sup>19</sup> a ten ji charakterizuje jako organizovaný útvar, který má právní osobnost, může mít práva a povinnosti, která se slučují s jeho právní povahou. Jako zvláštní typ právnické osoby občanský zákoník definuje právnické osoby veřejného práva<sup>20</sup>, které podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny. Vztah občanského zákoníku k těmto právnickým osobám veřejného práva je vyjádřen tak, že aplikace soukromoprávního předpisu se uplatní jen tehdy, je-li to v souladu s právní povahou těchto osob. Obec je tedy nadána právní subjektivitou, může být subjektem soukromoprávních práv a povinností, ale již ze samotného označení je patrné, že hlavním cílem je naplňování úkolů ve veřejném zájmu. V tomto smyslu se v teorii hovoří o uplatnění principu speciality, resp. omezené právní subjektivity.<sup>21</sup>

Ustanovení § 2 odst. 2: *Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*

V tomto ustanovení zákon pravidlo chování obce provádí teleologickým způsobem, formuluje základní úkol obce, kterého má být dosaženo, ale nestanovuje způsob jeho dosažení. Cílem je péče o všestranný rozvoj a o potřeby občanů, přičemž větou za středníkem dodává požadavek, aby plnění úkolů bylo v souladu s veřejným zájmem. Požadavek souladu s veřejným zájmem se tak vztahuje na činnost obce a jejích orgánů při plnění těchto povinností. Ustanovení nelze chápat jako všeobecné schválení toho, že cokoliv obec koná, tak koná ve veřejném zájmu.<sup>22</sup>

Pojem veřejného zájmu řadíme mezi tzv. neurčité pojmy, kdy zákonodárce v předpisech uvede jednotlivé slovo či krátké slovní spojení, obsah tohoto pojmu nijak

<sup>17</sup> KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*, Komentář, 4. vydání, Praha: Linde 2009, str. 13

<sup>18</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 09. 07. 2003

<sup>19</sup> viz ustanovení § 20 odst. 1 občanského zákoníku

<sup>20</sup> viz ustanovení § 20 odst. 2 občanského zákoníku

<sup>21</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, 4. vydání, Praha: ASPI, 2019, str. 255

<sup>22</sup> KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*, Komentář, 4. vydání, Praha: Linde 2009, str. 22

nedefinuje a záměrně jej používá v této obecné rovině. Neurčité pojmy charakterizuje značná nezřetelnost a mnohoznačnost. Důvodem je, že pro takové pojmy není možné stanovit obecná kritéria uplatnitelná na všechny myslitelné případy a vztahy. Pojem tak mnohdy zůstává bez bližšího vymezení (výjimkou jsou legální definice obsažené v zákoně, zpravidla v úvodu nebo v závěru zákona) a při jejich aplikaci vzniká prostor pro uvážení a zohlednění specifik a okolností konkrétního případu, tj. o výklad pojmu.<sup>23</sup> Institut neurčitěho pojmu je tedy obecný pojem, který se vykládá jen ve vztahu k určité konkrétní situaci. Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že v širším slova smyslu je nutné pojem veřejného zájmu chápat jako zájem obecně prospěšný (žádoucí) či ochraňující, který v prvé řadě nese aspekt obecnosti a který ve svém důsledku nemusí být *expressis verbis* v zákoně uveden. Od tohoto širšího vymezení Ústavní soud odlišuje vymezení v úzkém smyslu, kdy zákonodárce pojem veřejného zájmu v zákoně uvádí a tento má sloužit jako hledisko pro posouzení splnění podstatných podmínek a tedy pro učinění rozhodnutí v konkrétní věci. Zda došlo k naplnění požadavků a kritérií veřejného zájmu zjišťuje příslušný orgán v konkrétním případě a jde o jeho typickou pravomoc.<sup>24</sup>

Obec je tak svým postavením a posláním předurčena, aby v rámci své působnosti a při výkonu pravomoci chránila veřejný zájem, tedy aby při plnění úkolů přijímala taková řešení, nad nimiž panuje co možná nejširší společenský konsenzus.

Ustanovení § 7 odst. 1: *Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen "samostatná působnost"). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžádá-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.*

Ustanovení § 7 odst. 2: *Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost (§ 61 a násl.).*

Právní nauka a v návaznosti na to i zákon o obcích rozlišuje u obcí působnost dvojího druhu, jednak samostatnou působnost a působnost přenesenou. Samostatná působnost je základní působností obce, v jejímž rámci obec spravuje svoje záležitosti samostatně a realizuje tak ústavou zakotvené právo. Jak již bylo uvedeno, obecní samospráva není správou státní, ale představuje okruh společenských vztahů, u nichž obec realizuje svoji pravomoc. Rozsah samostatné působnosti je zákonem nejen omezen, ale především jej zákon věcně

<sup>23</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, 4. vydání, Praha: ASPI, 2019, str. 151

<sup>24</sup> Nález Ústavního soud sp. zn. Pl. ÚS 21/17 ze dne 12. 02. 2019

vymezuje, a to v ustanovení § 35 zákona o obcích. Nemůže tak dojít k jejím úpravám na podkladě podzákoných právních předpisů.

Možnost ingerence státu do místní samosprávy z důvodu ochrany zákona je reflexí ústavně zakotveného dovoleného zásahu<sup>25</sup>. Dozor a kontrola obecní samosprávy je svěřena Ministerstvu vnitra a bližší úprava tohoto zásahu ze strany státního orgánu je předmětem samostatné úpravy dle zákona o obcích<sup>26</sup>. Ochranu proti nezákonnému zásahu státu do samostatné působnosti obce poskytuje tzv. komunální stížnost proti nezákonnému zásahu státu, kterou mohou obce podat.<sup>27</sup>

Ustanovení § 8: *Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*

S ohledem na složitou problematiku správného určení, kdy činnost obce spadá do její samostatné nebo přenesené působnosti, bylo zařazeno pravidlo pro toto rozhraničení. Pravidlo koresponduje s ústavní úpravou<sup>28</sup>, neboť výkon státní správy může být svěřen samosprávě jen na základě zákona.

## **2. Územní základ samosprávy versus nemovitý majetek obce**

### **2.1. Území obce**

Pro obec, tj. územní samosprávný celek jako nositele územní samosprávy, představuje její území nepostradatelný prvek. V rámci svého území vykonává svou působnost. Teritoriální

---

<sup>25</sup> viz článek 101 odst. 4 Ústavy

<sup>26</sup> viz ustanovení § 123- 129b zákona o obcích

<sup>27</sup> viz čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy

<sup>28</sup> viz článek 105 Ústavy

základ obce je akcentován v úvodním ustanovení zákona o obecním zřízení, které uvádí, že: "*obec tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce*"<sup>29</sup>.

Obec bez území není obcí a bez územního základu nelze hovořit o územní samosprávě.<sup>30</sup> Členění České republiky na obce zakotvuje Ústava<sup>31</sup> a obce označuje za základní územní samosprávné celky. Na ústavní vymezení navazuje zákonná úprava normující, že každá část území České republiky náleží do území některé obce<sup>32</sup>. Výjimku z pravidla tvoří početně nepatrné vojenské újezdy, jejichž úprava je vyhrazena zákonu č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky. Vojenský újezd je vymezená část území státu určená k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil a tvoří samostatnou územní jednotku.

Administrativní členění státu, v němž obce s rozšířenou působností představují základní jednotku správních obvodů, je nově upraveno zákonem č. 51/2020 Sb. o územně správním členění státu. Pro další výklad je ale tato norma nerelevantní, neboť členění se provádí pro účely výkonu státní správy, kterou obce vykonávají v přenesené působnosti. I v tomto předpise se stanoví, že území obce je vymezeno hranicí jednoho nebo více souvislých katastrálních území<sup>33</sup>. Vymezení území obce pomocí katastrálních území provádí rovněž obecní zřízení<sup>34</sup>. Stanoví, že obec má jedno nebo více katastrálních území. Lze shrnout, že katastrální území představují území obce jako takové a že hranice katastrálních území je hranicí obce. Požadavek souvislosti katastrálních území má spojitost s nežádoucím vznikem enkláv a exkláv. Území obce nemůže být "přetrženo" a stejně tak nemůže existovat obec uvnitř území jiné obce.<sup>35</sup> Pojmem katastrální území se rozumí technická jednotka tvořená místopisně uzavřeným a v katastru společně evidovaným souborem nemovitostí<sup>36</sup>.

Zpravidla nezanedbatelnou část území, tvořenou nemovitými věcmi, respektive pozemky, má obec ve svém vlastnictví a tyto nemovité věci představují významnou složku jejího majetku, se kterou hospodáří a nakládá a naplňuje tak zákonem stanovené úkoly. Toto konstatování nijak nevylučuje možnost obce vstupovat do právních vztahů k nemovitému majetku, který se nachází i na jiném území než ve vlastních katastrech a v tomto smyslu není dáno žádné omezení. Obec je proto subjektem soukromoprávních majetkových vztahů,

<sup>29</sup> viz ustanovení § 1 zákona o obcích

<sup>30</sup> POTĚŠIL, Lukáš; FUREK, Adam; HEJČ, David; CHMELÍK, Václav; RIGEL, Filip; ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 125

<sup>31</sup> viz článek 99 Ústavy

<sup>32</sup> viz ustanovení § 18 odst. 1 zákona o obcích

<sup>33</sup> viz ustanovení § 1 odst. 4 zákona č. 51/2020 Sb. o územně správním členění státu

<sup>34</sup> viz ustanovení § 18 odst. 2 zákona o obcích

<sup>35</sup> KOUDELKA, Zdeněk; PRŮCHA, Petr; ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*, Praha: Leges, 2019, str. 98

<sup>36</sup> viz ustanovení § 2 písm. h) katastrálního zákona

zejména pak práva vlastnického a disponuje s ním jako každý jiný subjekt. Zároveň na obec dopadají požadavky veřejnoprávních norem z důvodu jejího veřejnoprávního charakteru. Základní povinnost obce reflektující význam jejího postavení je vyjádřena v ustanovení § 2 odst. 2 obecního zřízení, kdy je na ní kladen požadavek péče o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů. Doplňujícím imperativem zákonodárce dodává, že při plnění svých úkolů je obec povinna chránit též veřejný zájem.

Autorka si je vědoma skutečnosti, že se propojením institutu území obce a nemovitých věcí dopouští odvážné konstrukce, která s ohledem na teoretická východiska veřejné správy, potažmo územní samosprávy, nemusí být přiléhavá, nicméně, jak bylo vytknuto v úvodu práce, jedním z cílů je i úvaha v širších souvislostech. Nadto se domnívám, že aplikace práva má především praktický dopad, a proto nelze opomenout, že při územních změnách, které obec dle zákona může činit, dochází k zásadním majetkoprávním následkům.

## 2.2. Nemovitý majetek obce

Obec vystupuje jako subjekt práva, respektive má právní subjektivitu, a proto může vykonávat vlastnická nebo jiná majetková práva. V platné právní úpravě neexistuje žádný univerzální výčet součástí majetku obcí. Uplatní se tedy princip, že obcím nelze upřít právo na žádný druh majetku, ať už toho, který vlastní, spoluvlastní, nebo který vznikl z jeho činnosti.<sup>37</sup> Listina základních práv a svobod v čl. 11 garantuje každému právo vlastnit majetek a dále zdůrazňuje sociální aspekt vlastnictví ustanovením "*vlastnictví zavazuje*" a že "*nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Výkon vlastnického práva nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*" Tento aspekt je rozvíjen zákonem o obcích, kdy obce jsou podle ustanovení § 35 odst. 2 povinny: "*pečovat v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku*". Výčet je demonstrativní a lze z něj usuzovat, že primárním cílem při nakládání a hospodaření s nemovitým majetkem obce, resp. s majetkem obecně, není dosahování zisku. Pochopitelně obec nesmí opomenout dodržování povinností a zásad hospodaření s majetkem, i obec se může ocitnout v postavení podnikatele, nicméně

---

<sup>37</sup> HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*, 3. vydání, Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, str. 43



dosahování zisku by nemělo být na úkor naplňování jejích funkcí. V optimálním případě musí obec nalézt vyvážený poměr mezi plněním svých funkcí a generováním zisku.

### 2.2.1. Vymezení nemovitých věcí

Co zákonodárce považuje za věci nemovité, pozitivně definoval v občanském zákoníku, konkrétně v ustanovení § 498 odst. 1 takto: "*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 zákon, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá.*" Občanský zákoník zakotvuje nové pojetí nemovitých věcí, jednak tím, že za nemovité věci označuje i některá práva, ale zejména, že se vrací k zásadě superficies solo cedit, tj. povrch ustupuje půdě. Stavby již nejsou v důsledku znovuzavedení této zásady samostatnou nemovitou věcí, ale jsou jejich součástí, pokud se nejedná o stavbu dočasnou<sup>38</sup>. V praxi zůstávají četné situace, kdy jsou rozdílní vlastníci pozemku a stavby, a proto je tato disproporce řešena přechodnými ustanoveními občanského zákoníku.<sup>39</sup>

Systematickým výkladem právní úpravy území obce sice dojdeme k poznatku, že území obce v důsledku jejího členění na katastrální území je tvořeno nemovitými věcmi - pozemky, ale nelze učinit automatický závěr, že všechny tyto pozemky jsou ve vlastnictví obcí. Takové tvrzení není de iure správné. Za účelem zjištění, jaký nemovitý majetek obcím náleží a co tedy tvoří onu majetkovou podstatu, resp. jednu z jeho složek, se musíme ohlédnout do minulosti.

### 2.2.2. Historický exkurz k nabytí majetkové podstaty obce

Institut obecního majetku byl znám již v době vzniku Československa, ale i před jejím vznikem, kdy byly instituty "obecní statek" a "obecní jmění" zakotveny v obecném občanském zákoníku z roku 1811. Prvorepubliková právní úprava dřívější normy recipovala a transformovala je. Zákonem č. 421/1919 Sb. byly nemovitosti prohlášeny za kmenové obecní jmění.<sup>40</sup> V důsledku poválečných politických změn a vzniku národních výborů jako prodloužené ruky státu došlo k likvidaci obecní samosprávy a tedy i možnosti samostatně spravovat obecní majetek. Stalo se tak k 01. 01. 1950 zákonem č. 279/1949 Sb. o finančním

<sup>38</sup> viz ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku

<sup>39</sup> viz ustanovení § 3054 a násl. občanského zákoníku

<sup>40</sup> HAVLAN, Petr a kolektiv, *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*, 1. vydání, Praha: Linde, 2013, str. 15

hospodaření národních výborů, který zrušil veškeré kmenové obecní jmění a komunální majetek prohlásil za národní majetek spravovaný národními výbory. Obce přestaly být svébytnými právníckými osobami a staly se jen nejnižší organizační jednotkou státu.<sup>41</sup> V období od 01. 01. 1950 do 23. 11. 1990 neexistoval obecní majetek v právním slova smyslu a obce neměly způsobilost jej vlastnit. Po tuto dobu národní výbory disponovaly právem hospodaření k národnímu majetku ve vlastnictví státu.

K obnovení právního uspořádání došlo až po listopadu 1989, kdy jednak ústavní novela vrátila obcím postavení právníckých osob a přijetím zákona č. 367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení) bylo stanoveno, že majetkem obce jsou věci a majetková práva stanovená zvláštním zákonem. Tím byl následně zákon České národní rady č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, který byl završením legislativních snah z počátku 90. let vedoucích k odstátnění majetku.<sup>42</sup> Zákon je považován za základní předpis, na jehož základě obce nabyly do vlastnictví rozsáhlý nemovitý majetek.<sup>43</sup> Tento předpis je označován za "privatizačně-restituční" a stanovil dva způsoby přechodu majetku do vlastnictví obcí. V prvním případě šlo o přechod vymezeného majetku přímo ze zákona, a to ke dni účinnosti tohoto zákona. Druhý způsob představoval přechod vlastnictví na základě rozhodnutí příslušného státního orgánu.<sup>44</sup>

Privatizační část zákona umožnila bezúplatný přechod vlastnictví na obce ex lege s účinností ke dni 24. 05. 1991, a to k zákonem vymezeným kategoriím majetku. Zejména se jednalo o nemovité věci, k nimž měly národní výbory právo hospodaření k 23. 11. 1990. O přechodu jiných kategoriích majetku rozhodoval na žádost příslušný orgán státu. Paradoxem je, že právní výklad hmotněprávní podmínky přechodu majetku spočívající "v právu hospodaření příslušejícím národním výborům", který byl v době přechodu majetku uplatňován, doznal zásadní revize přelomovým Usnesením Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1399/11 ze dne 30. 06. 2011. Původně se pojem práva hospodaření vykládal ve smyslu právním, kterého bylo dosaženo držením majetku v evidenci majetku obce, nebo uzavíráním smluv týkajících se předmětného majetku. Ústavní soud ale v tomto judikátu interpretoval výklad práva hospodaření odlišně, a to ve smyslu faktickém. Výklad pojmu provedl již v nálezu sp. zn. IV. ÚS 185/96 ze dne 29. 11. 1996 a v novém rozhodnutí sp. zn. III. ÚS

---

<sup>41</sup> MALAST, Jan., *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*, 1. vydání, Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016, str. 221

<sup>42</sup> HAVLAN, Petr a kolektiv, *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*, 1. vydání, Praha: Linde, 2013, str. 17

<sup>43</sup> PEKÁREK, Milan et al., *Pozemkové právo*, 1. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 58

<sup>44</sup> BŘEŇ, Jan, *Obecní majetek - historické základy ekonomické podstaty obcí*, in Deník veřejné správy, 03/2009, dostupné z <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6391842>

1399/11 jej potvrzuje a rozvádí: *"...pro takový přechod musí být splněny kumulativně tři podmínky ..... a konečně, že s tímto majetkem tento předchůdce také fakticky hospodařil (právo hospodaření bylo také realizováno). ...proto i pojem "hospodaření", který sice není právem definován, je třeba odvodit z citovaných předpisů, kde se organizacím ukládá hospodařit s národním majetkem s péčí řádného hospodáře, nejen jej evidovat, ale také pečovat o jeho údržbu, chránit ho a využívat."* Nutno poznamenat, že i když k přechodu majetku dle této privatizace došlo před 30 lety, evidoval Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových v letech 2011-2015 téměř 200 soudních sporů s obcemi o určení vlastnického práva k nemovitostem, v nichž se stát domáhá svých práv.<sup>45</sup> Zlom nastal v roce 2017 opět díky nálezu Ústavního soudu<sup>46</sup>, kterým bylo vyhověno ústavní stížnosti města Semily. Město Semily mělo podle předchozích soudních rozhodnutí státu vrátit pozemky, jež do té doby více než 20 let vlastnilo. V předcházejících soudních řízeních neuspělo ani s námitkou vydržení pozemků, neboť byl konstatován nedostatek dobré víry. Ústavní soud dospěl ale k jinému právnímu názoru a uvedl, že soudy nižších instancí neaplikovaly jeho předchozí rozhodovací činnost správně. Podmínka faktického užívání nebyla dle soudu interpretačně ustálená a soudy nižších instancí její posouzení a splnění podmínek vydržení učinily v neprospěch města Semily. Soudy rovněž opomenuly účelový výklad právních předpisů. Ústavní soud konstatoval, že situaci je nutné posuzovat tehdejší optikou, kdy právní hodnocení věci nebylo v rozporu s judikaturou, ani s právní úpravou. A přestože došlo v průběhu doby k těmto změnám, je nutné zohlednit skutečnost, že sám stát město Semily utvrzoval v nesprávném právním hodnocení, jednak aktivně (uzavření kupní smluv k dalším pozemkům, včetně uvedení deklarace nabytí sporných pozemků), tak pasivně (více než 10 let bylo město zapsáno v katastru nemovitostí jako vlastník). Absenci dobré víry Ústavní soud z těchto důvodů nedovodil, a proto uzavřel, že město Semily pozemky nabylo vydržením, když od okamžiku, kdy se k nim choval jako vlastník, vycházelo z podmínek stanovených zákonem č. 172/1991 Sb. Nadto soud podotkl, že nálezem bude dosaženo toho, co zákonodárce přijetím zákona zamýšlel, tedy navrácení historického majetku obcím. Se závěry tohoto nálezu se ztotožňuji. Kritika postupu státu je na místě, protože skutečnost, kdy stát z pozice normotvůrce vydal zákonný podklad pro zamýšlený plošný přechod majetku do vlastnictví obcím, podmínky přechodu sám formuloval a tyto s odstupem času nakonec zpochybnil, pokládám jen za málo pochopitelnou. Podmínky přechodu majetku byly stanoveny s jasným cílem, a to

---

<sup>45</sup> CHMELA, Ondřej; PAVOUK Jan. *K platnosti historických přechodů majetku do vlastnictví obcí*, in epravo.cz, dostupné z <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-platnosti-historicky-ch-prechodu-majetku-do-vlastnictvi-obci-102955.html>

<sup>46</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2599/16 ze dne 23. 05. 2017

nekomplikovaným způsobem převést zpět majetek obcím. Pro další obce a města, která vedou se státem spory o platnost přechodu majetku státu do jejich vlastnictví, přinesl nález jistou naději, neboť i když se skutkové okolnosti posuzují individuálně, jsou obecné soudy tímto právním názorem vázány, což může mít v mnoha případech pozitivní dopad.

Druhá restituční část zákona se vztahovala na tzv. historický majetek obcí<sup>47</sup>. Pojem historický majetek zákon nepoužívá, ale v praxi se vžil. Jedná se o zákonem vymezené kategorie majetku (nezastavěné pozemky, pozemky zastavěné stavbami ve vlastnictví fyzických osob, stavby a pozemky tvořícími se stavbou jeden funkční celek), který byl ve vlastnictví obce ke dni 31. 12. 1949, a opětovně se obce staly jejich vlastníky ex lege ke dni 24. 05. 1991, pokud byl tento majetek ke dni účinnosti zákona ve vlastnictví České republiky.<sup>48</sup> Pokud v období od 31. 12. 1949 do 24. 05. 1991 některá obec zanikla, přechod majetku byl řešen právním nástupnictvím.<sup>49</sup> V případě zániku obce, například jejím sloučením s jinou, a existence jediného právního nástupce bylo řešení jednoduché. Kdežto v případě, kdy bylo právních nástupců zaniklé obce více, bylo stanoveno, že majetek přechází do jejich podílového spoluvlastnictví. Ve druhém případě tedy nerozhodoval územní princip<sup>50</sup>, a proto se jedna z nástupnických obcí stala spoluvlastníkem majetku, který se nenacházel na jejím území.

Zákon až do své novely z roku 2000 řešil situaci majetku po zaniklých obcích bez právního nástupce tak, že na jeho vrácení nebyl právní nárok. Novela problém vyřešila ve prospěch obcí, na jejichž území se majetek nacházel. Obce, jejichž území ke dni 01. 07. 2000 tyto nemovitosti tvoří, se staly jejich vlastníky. Tím bylo zabráněno státu, aby si ponechal historický majetek zaniklých obcí. Novelou byl dále rozšířen okruh majetku určený k navrácení, a to o pozemky, které měly obce získat v tzv. druhé pozemkové reformě, ale přiděly nebyly v důsledku nástupu komunistického režimu dokončeny.<sup>51</sup>

Přestože se mohlo zdát, že zákon č. 172/1991 Sb. zajistil přechod historického majetku obcí vyčerpávajícím způsobem, nebyla do něj zahrnuta kategorie majetku ve vlastnictví České a Slovenské Federativní Republiky. Původně měl na obce přejít bezúplatně na základě smluv, což bylo později ze strany vlády ČR blokováno a nebyla zde, až na drobnou výjimku u pozemků, s nimiž hospodařil státní podnik Vojenské lesy a statky ČR, dlouhodobě vůle k

<sup>47</sup> PEKÁREK, Milan et al., *Pozemkové právo*, 1. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 59

<sup>48</sup> BŘEŇ, Jan, *Obecní majetek - historické základy ekonomické podstaty obcí*, in Deník veřejné správy, 03/2009, dostupné z <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6391842>

<sup>49</sup> PEKÁREK, Milan et al., *Pozemkové právo*, 1. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 58-62

<sup>50</sup> BŘEŇ, Jan, *Přechod státní majetku na obce z pohledu judikatury*, in Deník veřejné správy, 04/2009, dostupné z <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6404052>

<sup>51</sup> BŘEŇ, Jan, *Obecní majetek - historické základy ekonomické podstaty obcí*, in Deník veřejné správy, 03/2009, dostupné z <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6391842>

dalším bezúplatným plošným převodům majetku do vlastnictví obcí<sup>52</sup>. To se změnilo v roce 2012 přijetím poslední novely č. 173/2012 Sb., jejímž cílem bylo vrátit obcím zbylou část jejich majetku. Novela stanovila, že ke dni 01. 01. 2014 přechází do vlastnictví obcí nemovitosti, které obce vlastnily ke dni 31. 12. 1949, které byly ke dni 24. 05. 1991 ve vlastnictví České a Slovenské Federativní Republiky, které byly ke dni podání žádosti ve vlastnictví České republiky, které se ke dni nabytí účinnosti zákona nenacházely na území vojenských újezdů, které se nenacházely alespoň z části v pásmu do 50 metrů od státních hranic České republiky a jejichž seznam schválila vláda ČR. Uvedené podmínky musely být splněny kumulativně. Nezbytnou podmínkou bylo, aby obce požádaly o zařazení nemovité věci do seznamu nejpozději do 31. 03. 2013, v opačném případě nebylo k jejich žádosti přihlédnuto. Novela rovněž přinesla přísné opatření v souvislosti s dosud neprovedenými zápisy vlastnického práva do katastru nemovitostí, o jejichž provedení obce ať už opomenutím, omylem, či z laxnosti, po dlouhé roky příslušný katastrální úřad nepožádaly a nedokončily tak ohlášení svého majetku.<sup>53</sup> Jestliže obec, která na podkladě restitučního zákona vlastnické právo nabyla a nepodala návrh na zápis vlastnického práva do katastru nemovitostí nejpozději do 31. 03. 2013, pak vlastnictví příslušné nemovitosti přešlo ke dni 01. 04. 2013 na stát.

Možnost nabytí nemovitostí do majetku obcí přinesla i tzv. velká privatizace, upravená zákonem č. 92/1991 Sb. o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby.<sup>54</sup>

Dalším privatizačním předpisem, který za oprávněné osoby jako možné nabyvatele určil i obce, byl zákon č. 95/1999 Sb. o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby.<sup>55</sup> Při splnění zákonných podmínek mohly obce žádat o převedení blíže specifikovaných zemědělských pozemků nacházejících se v jejich katastrálním území. Jednalo se tak například o zemědělské pozemky v zastavěném území, v zastavitelné ploše, pozemky určené k zastavění, pozemky zastavěné budovami ve vlastnictví obce, nebo pozemky určené územním plánem k realizaci zeleně, přičemž pozemky prvních tří skupin bylo možné nabýt bezúplatně, pokud byly určeny k zastavění veřejně prospěšnou stavbou nebo stavbou pro bydlení. U zbývajících skupin byl převod bezúplatný bez jakýchkoliv dalších podmínek. Bezúplatně se na žádost obcí převáděly do jejich vlastnictví odloučené lesní pozemky určené k umístění stavby ve veřejném zájmu nebo pro bydlení a spoluvlastnické podíly na lesních pozemcích, pokud byla obec také jejich spoluvlastníkem.

<sup>52</sup> BAREŠOVÁ, Eva. ČÚZK, *Majetek obcí po novele v roce 2012*, In Moderní Obec, 10/2012, dostupné z <https://www.moderniobec.cz/majetek-obci-po-novele-v-roce-2012/>

<sup>53</sup> tamtéž

<sup>54</sup> PEKÁREK, Milan et al., *Pozemkové právo*, 1. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 62

<sup>55</sup> PEKÁREK, Milan et al., *Pozemkové právo*, 1. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 62

V neposlední řadě byl zákonem České národní rady č. 569/1991 Sb. o Pozemkovém fondu České republiky zajištěn bezúplatný převod silničních pozemků pod místními komunikacemi do vlastnictví obce. Obec je totiž dle zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích vlastníkem místních komunikací, a proto výše uvedená právní úprava sledovala zajištění ucelení majetkoprávního režimu pozemku a na něm vybudované stavby komunikace.<sup>56</sup> Bezúplatné převody zemědělských a silničních pozemků do vlastnictví obcí je nově upraveno platným zákonem č. 503/2012 Sb. o Státním pozemkovém úřadu, který nahradil oba výše uvedené právní předpisy, tj. zákon č. 95/1999 Sb. a zákon č. 569/1991 Sb.

Jak z výše uvedeného vyplývá, obce měly od počátku 90. let po poměrně dlouhou dobu možnost aktivně žádat o navrácení nemovitého majetku a získat zpět do své dispozice rozsáhlý majetkový základ pro své budoucí hospodaření a rozvoj. Lze souhlasit s tím, že ekonomická samospráva nově vzniklých obcí byla předpokladem pro nastolení samosprávy politické.<sup>57</sup> Následná soudní aktivita státu do navrácení majetku obcím vnesla ex post značnou právní nejistotu. Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2599/16 ze dne 23. 05. 2017 proto hodnotím velmi pozitivně a bylo by žádoucí, aby poslední probíhající spory byly brzy ukončeny a bylo tak po 30 letech postaveno na jisto, zda sporné nemovitosti, de facto v držení obcí, jsou rovněž de iure v jejich vlastnictví.

### 2.3. Formy změn území obce

V rámci pojednání o změnách území obce se dostáváme k širšímu kontextu než je jen dílčí aspekt nakládání s nemovitým majetkem, který je jeho součástí, neboť důsledky při změnách území jsou pro podstatu obce a pro její obyvatele zásadní, leckdy fatální.

Zákon o obecním zřízení normuje úpravu možných změn území obce. Základní kategorii tvoří sloučení, připojení a oddělení části obce, přičemž při těchto úpravách dochází ke změně hranic a obecně ke vzniku a zániku obcí. Zvláštním případem vzniku obce je změna nebo zrušení vojenského újezdu.<sup>58</sup> Další kategorii tvoří tzv. jiné změny hranic obcí<sup>59</sup>, u nichž nedochází ke vzniku nebo zániku obcí. Tyto změny lze provést jedině na základě dohody zúčastněných obcí, jejichž hranice se mění, s výjimkou oddělení části obce, které má odlišný postup. Změna je založena na principu dobrovolnosti a může nastat, jen když s tím dotčené

<sup>56</sup> PEKÁREK, Milan et al., *Pozemkové právo*, 1. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 63-64

<sup>57</sup> MALAST, Jan., *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*, 1. vydání, Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016, str. 235-236

<sup>58</sup> Ustanovení § 20a zákona o obecním zřízení v návaznosti na zákon č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky

<sup>59</sup> Ustanovení § 26 zákona o obecním zřízení

obce vysloví souhlas v příslušných orgánech obce - zastupitelstvech, které k tomu mají pravomoc. Skončí-li hlasování v zastupitelstvu nesouhlasným rozhodnutím, jde o rozhodnutí konečné, které nemá žádné opravné mechanismy. Tento nesouhlas nelze nahradit souhlasem všech trvale bydlících osob na předmětném území. Jejich souhlas má toliko politickou váhu, nikoliv právní.<sup>60</sup> Zvláštní úprava územních změn je také vyhrazena statutárním městům, a to pro případy zřízení nebo zrušení městského obvodu nebo městské části<sup>61</sup>.

Z hlediska významu dopadů zmíněných změn území obce bude dále blíže pojednáno o sloučení obcí, o připojení obce a o oddělení části obce.

Pro všechny tyto případy zákon stanoví požadavek, aby ke změnám došlo pouze k počátku kalendářního roku. Určení termínu má své opodstatnění, a to jak z účetního pohledu, kdy dojde k dokončení a řádnému zaúčtování celého účetního období, tak i z pohledu rozpočtového určení daní, jak uvádí důvodová zpráva, neboť rozpočet obce je plánován na období kalendářního roku.<sup>62</sup>

Důsledkem všech těchto změn je logicky i změna majetkoprávní. Dochází ke změnám vlastnictví k nemovitým věcem, což je nutné reflektovat i ve veřejném seznamu, tj. v katastru nemovitostí<sup>63</sup>. Zákon proto pamatuje na nutnost promítnout územní změny do katastru nemovitostí a příslušné dohody o sloučení a připojení obce, jakož i rozhodnutí krajského úřadu o oddělení části obce, označuje za podkladové listiny potřebné pro zápis změn v katastru nemovitostí.<sup>64</sup>

### 2.3.1. Sloučení obce

Zákonný postup sloučení obcí umožňuje dva způsoby integrace.<sup>65</sup> Prvním je právě sloučení v užším slova smyslu, při kterém dvě nebo více obcí zanikají a dochází ke vzniku nové obce, která je právním nástupcem všech slučovaných. Podmínkou je, aby slučované obce spolu sousedily. Druhým způsobem je připojení obce k jiné, přičemž připojující se obec zaniká a její územní, personální a ekonomický substrát přechází na druhou a tím se existující

<sup>60</sup> POTĚŠIL, Lukáš; FUREK, Adam; HEJČ, David; CHMELÍK, Václav; RIGEL, Filip; ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 158

<sup>61</sup> viz ustanovení § 20 zákona o obecním zřízení

<sup>62</sup> POTĚŠIL, Lukáš; FUREK, Adam; HEJČ, David; CHMELÍK, Václav; RIGEL, Filip; ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 155

<sup>63</sup> viz ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 256/2013 Sb. o katastru nemovitostí (katastrální zákon), citace: "Katastr nemovitostí (dále jen "katastr") je veřejný seznam, který obsahuje soubor údajů o nemovitých věcech (dále jen "nemovitost") vymezených tímto zákonem zahrnující jejich soupis, popis, jejich geometrické a polohové určení a zápis práv k těmto nemovitostem."

<sup>64</sup> viz ustanovení § 25 odst. 1 zákona o obecním zřízení

<sup>65</sup> viz ustanovení § 19 zákona o obecním zřízení

obec zvětší a je právním nástupcem obce zanikající. I zde je hmotněprávní podmínkou to, aby dotčené obce spolu sousedily, neboť není žádoucí vznik enkláv, tj. stavu, kdy by obec byla obklopena územím jiné obce. V obou případech, ke sloučení nebo k připojení, dojde výlučně na základě dohody, respektive na základě rozhodnutí zastupitelstev dotčených obcí. Rozhodnutí jsou dle ustanovení § 19 odst. 4 zákona o obcích nutným předpokladem pro následné uzavření dohody, přičemž do 30 dnů od jejich zveřejnění nesmí být podán návrh na konání místního referenda k této záležitosti. Do té doby se dohoda neuzavře. Pro rozhodnutí o sloučení se nevyžaduje žádná kvalifikovaná rozhodovací většina, postačuje obecné kvorum<sup>66</sup>, tj. souhlas nadpoloviční většiny všech zastupitelů. Možnost iniciovat konání místního referenda k otázce sloučení proto slouží jako určitá pojistka. Do jaké míry ji zákonodárce zamýšlel jako žádoucí, zřejmě vyplývá z poměrně krátké 30ti denní lhůty pro podání návrhu. Použití slovního spojení "podání návrhu" předznamenává, že konání referenda z podnětu zastupitelstva, které je jednou ze dvou zákonných možností jeho uskutečnění, se neuplatní a iniciativu musí převzít přípravný výbor, jak vyplývá ze zákona o místním referendu<sup>67</sup>. Vzhledem k tomu, že jednou z náležitostí návrhu je zajištění jeho podpory ze strany potřebného počtu oprávněných osob, a to na podpisové listině, jeví se 30ti denní lhůta již jako nedostatečná. V případě, že by přípravný výbor nestačil zajistit dostatečný počet podpisů a podat návrh obsahující všechny zákonné náležitosti v předepsané lhůtě, vyvstává otázka, zda by zastupitelstvo, pod tíhou tlaku veřejnosti, mohlo situaci před uzavřením dohody zvrátit ještě tím, že by své rozhodnutí revokovalo. Domnívám se, že ano, neboť z dikce zákona plyne, že uzavření dohody je dovoleným chováním, nikoliv přikázaným. Určitou extrémní úvahou je i možnost, že by zastupitelstvem odsouhlasenou dohodu odmítl starosta podepsat a projevit tak vůli navenek.

Procesní podmínky stanovené zákonem nekladou postupu sloučení obcí zvláštní omezení a lze je považovat za poměrně snadno splnitelné. Jak uvádí komentářová literatura, úmyslem zákonodárce bylo pomocí jednodušších postupů obce nepřímou motivovat k jejich integraci, neboť počet obcí v České republice, zejména pak "malých" obcí, je ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi mimořádně vysoký.<sup>68</sup>

Otázku právního nástupnictví a tedy i dopad na majetkovou složku, stejně jako obsahové náležitosti dohody blíže vymezuje zákon.<sup>69</sup> Jednou z nich je nutnost vymezení majetku, včetně práv a závazků, slučovaných obcí nebo obce, která se připojuje. I kdyby byla

<sup>66</sup> viz ustanovení § 87 zákona o obcích

<sup>67</sup> dle ustanovení § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb. o místním referendu

<sup>68</sup> KOUDELKA, Zdeněk; PRŮCHA, Petr; ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*, Praha: Leges, 2019, str. 100

<sup>69</sup> viz ustanovení § 19 odst. 5 a 6 zákona o obcích



identifikace neúplná, podpůrně se uplatní v zákoně zakotvená fikce přechodu veškerého majetku na právního nástupce ex lege<sup>70</sup>.

Přestože je zákonný mechanismus slučování obcí poměrně nenáročný, v praxi ke slučování příliš nedochází. Dokládá to zveřejněná studie Hospodářský přehled ČR 2016, zpracovaná Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), podle níž trend velmi malých obcí trvá. Naše územní samospráva se vyznačuje velkou roztržitostí, máme více než 6200 obcí, jejichž průměrná velikost je nejmenší v zemích OECD a asi tři čtvrtiny z nich mají méně než 1000 obyvatel. Ze strany kritiků nejčastěji zaznívá, že takto malé obce mají omezené ekonomické možnosti, v důsledku toho nejsou schopny poskytovat kvalitní služby a v neposlední řadě, že nedisponují odborným aparátem. Oproti tomu podporovatelé trvalého trendu malých obcí za největší pozitiva považují skutečnost, že územní samospráva je blíže svým občanům, což zvyšuje jejich zájem o lokální dění a záležitosti obce a rovněž i jejich účast na správě věcí veřejných.

Byť lze souhlasit s obecnou tezí, že velikost obcí je důležitým činitelem, neboť ovlivňuje fungování územní samosprávy, nepovažuji za žádoucí, aby obce byly ke slučování ze strany státu vybízeny a programově motivovány. Slučování obcí vesnického typu nepochybně svůj smysl má a projeví se v něm zefektivnění výkonu veřejné správy. Přesto se domnívám, že ke slučování obcí má docházet přirozeným vývojem, nejlépe za co možná největší podpory sloučením dotčených občanů, nikoliv vytvářením umělých slepenců, z nichž mohou vznikat pnutí a spory. Malé obce namísto územních změn preferují vzájemnou spolupráci, například formou vzniku dobrovolných svazků obcí, což je podporováno i ze strany Ministerstva vnitra ČR, které meziobecní spolupráci považuje za efektivní, a zaměřuje se na její další rozvoj. Ministerstvo vnitra ČR tak odmítá doporučení OECD<sup>71</sup>, vyzývající k řízenému slučování obcí z centra, neboť jejich navrhované řešení nereflektuje česká specifika a historii a rovněž dobře fungující kooperace na bázi dobrovolných svazků obcí.

### **2.3.2. Oddělení části obce**

Postup oddělení části obce<sup>72</sup> na rozdíl od slučování obcí, které zákonodárce upřednostňuje, vyžaduje splnění řady hmotněprávních podmínek (například požadavek souvislého samostatného katastrálního území oddělované části obce, podmínka minimálního

<sup>70</sup> viz ustanovení § 19 odst. 6 zákona o obcích

<sup>71</sup> Žádné slučování! Jdeme cestou spolupráce obcí. In Deník Veřejné správy 05/2016, dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6727354>

<sup>72</sup> blíže upraveno v ustanovení § 21 zákona o obcích

počtu občanů oddělené obce) a především požadavek vyslovení souhlasu občanů žijících na území oddělované části obce v místním referendu. Dle dikce právní úpravy, tedy podle náročnosti postupu a vyžadovaných podmínek ke splnění, je zřejmé, že jde o snahu počet nových obcí redukovat a že zákonodárce považuje zvyšování počtu obcí za nežádoucí.

Rozhodne-li místní referendum kladně o oddělení části obce, je tak splněn požadavek pro konání správního řízení o oddělení části obce, neboť skutečným rozhodovatelem není v tomto případě dotčená obec, ale krajský úřad. O oddělení rozhoduje krajský úřad v přenesené působnosti na návrh obce<sup>73</sup> a správní řízení je tak ukončeno vydáním správního rozhodnutí. Krajský úřad přezkoumává pouze splnění zákonných podmínek<sup>74</sup>, proto jsou-li splněny, rozhodne kladně. V tomto jediném případě oddělení části obce obec autoritativně nerozhoduje o své územní změně, nicméně požadované podání návrhu krajskému úřadu do samostatné působnosti obce náleží. O podání návrhu rozhodne rada obce v rámci tzv. zbytkové pravomoci<sup>75</sup>, neboť argumentum a contrario nejde dle ustanovení § 84 odst. 2 písm. j) o vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce. Není-li návrh ze strany obce podán, může tak učinit občan této obce<sup>76</sup>. Dle komentáře k ustanovení zákona jde o zvláštní případ mimosoudního prostředku ochrany proti nečinnosti orgánu samosprávy.<sup>77</sup>

Návrh na oddělení části obce nemusí nutně obsahovat ujednání ohledně dělení majetku, na rozdíl od jiných povinných obsahových náležitostí návrhu, neboť zákonem je presumována možnost, kdy k dohodě mezi původní obcí a nově vzniklou obcí nedojde. Východiskem je ustanovení § 22 odstavec 4 zákona o obecním zřízení stanovící jasná pravidla přechodu nemovitého majetku, a to následovně: "*vlastnické právo k nemovitostem, včetně jejich příslušenství, jakož i věcná práva k věcem cizím a závazky vážnoucí na nemovitostech, přecházejí na tu obec, na jejímž území se nemovitost nachází; pro přechod vlastnického práva k nemovitostem je rozhodný stav ke dni konání místního referenda o oddělení části obce*". Majetek dle tohoto ustanovení přechází ex lege. Pokud je ovšem písemné dohody o rozdělení majetku dosaženo, pak je obligatorní součástí návrhu na oddělení.

Majetek se nově vzniklé obci předá do 3 měsíců poté, co se konalo její ustavující zasedání zastupitelstva. Do té doby tento majetek spravuje původní obec, přičemž rozsah správy je značně omezen jen na nejnútnejší způsob nakládání. Obec může s majetkem nakládat jen tak, že z něj uhrazuje náklady spojené s nezbytnou údržbou a s provozem

<sup>73</sup> viz ustanovení § 22 odst. 1 zákona o obcích

<sup>74</sup> viz ustanovení § 22 odst. 5 zákona o obecním zřízení

<sup>75</sup> dle ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích

<sup>76</sup> viz ustanovení § 22 odst. 1 zákona o obecním zřízení

<sup>77</sup> KOUDELKA, Zdeněk; PRŮCHA, Petr; ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*, Praha: Leges, 2019, str. 148

organizačních složek nově vzniklé obce a dále nájemné za užívání věcí ze strany nové obce.<sup>78</sup> Prodeje, či jiné zcizování nemovitého majetku, je logicky zcela zapovězeno. Původní obec tak do určité doby, tj. do doby faktického předání, vykonává správu cizího majetku, přičemž příslušné ustanovení zákona o obcích je zřejmě *lex specialis* vůči občanskoprávní úpravě správy cizího majetku. Pak by nebylo vyloučeno, že by si původní obec mohla na základě subsidiární aplikace obecné úpravy nárokovat odměnu za správu.

Zajímavým soudním sporem, řešícím otázku, zda za určitých okolností nedochází v případě aplikace ustanovení § 22 odst. 4 o přechodu majetku k vyvlastnění, byl spor mezi nově vzniklou obcí Krhová a městem Valašské Meziříčí, od kterého se oddělila. Předmětem sporu bylo určení vlastnictví k několika pozemkům nacházejícím se v nové obci Krhová. Město Valašské Meziříčí pozemky odmítlo předat s odůvodněním, že se jedná o její historický majetek, který se sice nachází v katastru nové obce Krhová, ale že v důsledku předchozího sloučení obcí, které nastalo v minulosti, jeho vlastníkem obec Krhová nikdy nebyla a vydáním pozemků by došlo k vyvlastnění majetku bez náhrady. Nejvyšší soud konstatoval, že zásady vyvlastnění nelze uplatnit na případy omezení vlastnického práva *ex lege* a stát tak může "*přijímat zákony, které považuje za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu mj. též s obecným zájmem*". Zákonný přechod majetku proto nepředstavuje vyvlastnění nemovitého majetku původní obce bez náhrady.<sup>79</sup>

Závěrem shrnuji, že územní změny představují citlivou problematiku a při jejich projednávání a rozhodování by obce měly mít na paměti ustanovení zákona o povinnosti péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při troše snahy o nadsázku by bylo nakonec možné tuto povinnost vykládat tak, že institut sloučení obcí je její žádoucí metou. Rozvojem území pochopitelně není jeho rozšiřování, jde o kvalitativní stránku, nikoliv kvantitativní, ačkoliv za vhodných okolností a v určitém kontextu si lze představit, že sloučením obcí dojde v dlouhodobém horizontu k rozvoji území v důsledku ekonomické přínosnosti této územní změny. Lze doporučit, aby takovým záměrům předcházela širší veřejná diskuze a aby zastupitelstva nerozhodovala v přímém rozporu s tím, jaká je vůle reprezentativního vzorku obyvatel.

---

<sup>78</sup> viz ustanovení § 23 odst. 1 zákona o obcích

<sup>79</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 329/2015 ze dne 20. 09. 2016

### **3. Obsahové požadavky pro nakládání a hospodaření s nemovitými věcmi**

Obec v rámci své klíčové úlohy, tedy samosprávné činnosti, má k dispozici vlastní majetek. Jedná se o tzv. ekonomický základ samosprávy. Podstatou ústavou garantované samosprávy, jak již bylo řečeno, je zajišťování vlastních záležitostí obce nezávisle na státu, včetně nakládání a hospodaření s vlastním majetkem, jehož jsou nemovité věci podstatnou součástí. Skutečnost, že se jedná o okruh činnosti v samostatné působnosti obce, nikoliv v přenesené, lze nad rámec ústavní garance o hospodaření s vlastním majetkem podle vlastního rozpočtu<sup>80</sup> tuto působnost dovodit ze zákona o obcích, a to konkrétně z ustanovení § 35 zákona. Předmětným ustanovením dochází k obecnému vymezení samostatné působnosti obce jednak pozitivně, tak i negativně. Pozitivní a negativní vymezení doplňuje obecné pravidlo o určení působnosti obce.<sup>81</sup> Zařazení záležitostí týkajících se hospodaření obce s nemovitými věcmi do samostatné působnosti obce tak dovozujeme jazykovým, systematickým a teleologickým výkladem všech dotčených ustanovení.

Obce jsou v zásadě při nakládání a hospodaření s majetkem v roli subjektu soukromého práva, na který při těchto úkonech dopadají právní předpisy soukromého práva, zejména pak občanského zákoníku, a mají v podstatě identické postavení jako jakýkoliv jiný vlastník. Ovšem s jistými výhradami. Nesmíme totiž zapomenout, že přestože se ocitáme v režimu soukromoprávním, subjektem je veřejnoprávní korporace, a proto musíme v této

<sup>80</sup> viz článek 101 odst. 3 Ústavy

<sup>81</sup> viz ustanovení § 8 zákona o obcích

rovině předpokládat jisté odchylky a specifika. Zvláštní požadavky při hospodaření a nakládání s majetkem stanoví zákon o obcích. Dochází tak opět k interferenci práva veřejného a soukromého. Toto specifické postavení obce shrnuje Nejvyšší soud ČR v rozsudku sp. zn. 28 Cdo 3297/2008 ze dne 08. 04. 2009: *".....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."*

Majetek obce je naukou označován za majetek veřejný, který je veřejným subjektem využíván zejména k plnění svých funkcí a úkolů.<sup>82</sup> Zákon o obecním zřízení se oblasti hospodaření obce blíže věnuje v hlavě II. díl 2. Ustanovení tohoto dílu představují základní východiska, která je třeba aplikovat na veškeré dispozice s nemovitým majetkem obce a současně na veškerý majetek obce bez výjimky. Jde o obecná kritéria a souhrn povinností, která musí obec beze zbytku naplňovat. V tomto smyslu jde o užší pojetí pojmu hospodaření. Nakládání s majetkem je založeno na soukromoprávních jednáních (zejména smluvní jednání), která jsou upravena především v občanském zákoníku. Zákon o obcích jej doplňuje o veřejnoprávní mantinely, a to tak, že stanovuje podmínky právních jednání například určením orgánu obce, který bude o příslušném právním jednání rozhodovat, nebo prostřednictvím zvláštního institutu záměru. Pojem hospodaření v širším smyslu zahrnuje také nakládání s majetkem.<sup>83</sup>

Na základě povahy můžeme tyto povinnosti a kritéria také obecně rozdělit na požadavky obsahové a požadavky procedurální. Procedurální požadavky představují specifické postupy spojené s rozhodováním o konkrétní majetkové dispozici. Do této skupiny požadavků zařazujeme zveřejnění záměru obce a rozhodnutí orgánu o příslušném právním jednání, typicky půjde o uzavření smlouvy. Obsahové požadavky vyžadují, aby zamýšlená majetková dispozice byla zhodnocena z hlediska jejího přínosu pro obec a s péčí řádného hospodáře. Do této kategorie řadíme příslušná hodnotící hlediska jako je hospodárnost, účelnost, ekonomická výhodnost, plnění úkolů obce v samostatné působnosti a tzv. jiný důležitý zájem.<sup>84</sup>

<sup>82</sup> HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*, 3. vydání, Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, str. 36

<sup>83</sup> HAVLAN, Petr a kolektiv, *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*, 1. vydání, Praha: Linde, 2013, str. 117 a 184

<sup>84</sup> FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích, In *Moderní Obec*, dostupné z <https://www.moderniobec.cz/nakladani-s-obecnim-majetkem-podle-zakona-o-obcich/>

Kategorie obsahových požadavků je v zákoně zastoupena ve dvou stěžejních ustanoveních:

Ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obecním zřízení

*Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn.*

Ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obecním zřízení

*Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna, jde-li o cenu nižší než obvyklou. Není-li odchylka od ceny obvyklé zdůvodněna, je právní jednání neplatné.*

Zákon o obcích výslovně termín péče řádného hospodáře neuvádí, ale z uvedených ustanovení obecná povinnost péče řádného hospodáře vyplývá. Zákon ji spojuje s povinností účelného a hospodárného nakládání s majetkem, a to při dodržení hlediska ekonomické výhodnosti a plnění úkolů obce v samostatné působnosti, popřípadě při dodržení hlediska naplnění jiného důležitého zájmu obce. Tyto kritéria, spolu s ostatními navazujícími ustanoveními, je nutné posuzovat a aplikovat komplexně, neboť vytváří určitý "hodnotový" rámec, kterým se má obec řídit a který má své vnitřní souvztažnosti. Jednotlivým kritériím je věnována pozornost v následujících kapitolách.

K dalším povinnostem obcí, které jim zákon o obcích výslovně ukládá, patří povinnost chránit majetek před zničením poškozením, odcizením nebo zneužitím<sup>85</sup>, povinnost ochrany majetku před neoprávněnými zásahy, povinnost včasného uplatňování práva na náhradu škody a na vydání bezdůvodného obohacení<sup>86</sup> a nakonec povinnost trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv<sup>87</sup>. Tato ustanovení jsou rozvedením obecné povinnosti účelného a hospodárného využívání majetku a zejména povinnosti péče o zachování a rozvoj majetku<sup>88</sup>. Aby byl tento úkol naplňován, zákonodárce vymezil na to navazující výše uvedené okruhy povinností, jejichž smyslem je činění včasných a vhodných opatření za účelem prevence škod,

<sup>85</sup> viz ustanovení § 38 odst. 2 zákona o obcích

<sup>86</sup> viz ustanovení § 38 odst. 6 zákona o obcích

<sup>87</sup> viz ustanovení § 38 odst. 7 zákona o obcích

<sup>88</sup> viz ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích

nebo právních kroků směřujících k jejich minimalizaci, popřípadě k odstranění již vzniklých negativních důsledků. V zásadě jde o trvalý apel, který vyžaduje soustavné aktivní chování obce.

Kromě zákonem o obcích stanovených povinností, výlučně dopadajících na územní samosprávné celky, se na obce vztahují i jiné relevantní právní předpisy, které se vážou na hospodaření s nemovitým majetkem, popřípadě na majetek obecně, a v tomto směru se právní postavení obce neliší od jiných právnických nebo fyzických osob. Půjde například o práva a povinnosti vlastníka vyplývající z občanského zákoníku, nebo o celou řadu zvláštních právních předpisů<sup>89</sup>. Z těchto předpisů plyne celá řada omezení vlastnických nebo jiných majetkových práv a zároveň i výkon práv tam uvedených.

Zákon o obcích *expressis verbis* nezmiňuje zásadu rovnosti a nediskriminace. Zásada je současným fenoménem práva a bez jejího dodržování si nelze představit výkon práv snad v kterékoliv oblasti. Proto i při nakládání s obecním majetkem, včetně všech dílčích fází, musí obec dbát dodržování tohoto ústavního principu, který byl dovozen z judikatury. Do problematiky hospodaření s obecním majetkem tak vnesl nový rozměr náleží Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 1167/11 ze dne 20. 06. 2012, který vymezil existenci obecních nepsaných principů, tj. požadavek rovného a nediskriminačního přístupu obce, a to ve vztahu ke všem zájemcům, kteří projeví zájem být účastníkem smluvního vztahu. Ústavní soud vyslovil zákaz jakéhokoliv nerovného zacházení či diskriminace při nakládání s obecním majetkem, popřípadě i takového, které by i jen vyvolávalo pochybnosti o rovném a transparentním přístupu ze strany územní samosprávy. Porušení tohoto požadavku je stíženo sankcí neplatnosti právního jednání, a to i přesto, že by obec splnila veškeré procedurální povinnosti. V nálezu byla publikována tato právní věta: *"Je vyloučeno, aby obec jakožto územní společenství občanů majících právo na samosprávu (článek 100 odst. 1 Ústavy) a jsoucí veřejnoprávní korporací (článek 101 odst. 3 Ústavy) hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by na první pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa je správou ve prospěch obce, a nikoliv ve prospěch jiných subjektů. Samostatné spravování obce zastupitelstvem (článek 101 odst. 1 Ústavy) neznámá, 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*

---

<sup>89</sup> Například zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči apod.

*mantinelů, pak byť 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 protiústavním chování zastupitelstva neaprobovaly."*

### **3.1. Účelnost a hospodárnost**

Kritérium účelnosti a hospodárnosti, jak je uvedeno v zákoně o obcích ve vztahu k využívání majetku, zákon blíže nedefinuje. Vymezení těchto pojmů ale nalezneme v zákoně č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole, a přestože se norma dle předmětu své úpravy nevztahuje na přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, je jistě možné definici pojmů subsidiárně použít i pro účely rozboru ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích. Ostatně účelnost a hospodárnost je takto běžně vymezena v odborné literatuře, včetně literatury komentářové. Účelností se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů<sup>90</sup>. Hospodárností se rozumí takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů<sup>91</sup>.

Požadavek účelnosti a hospodárnosti lze považovat, spolu s dalším požadavkem péče o zachování a rozvoj majetku obce, za vyjádření obecné zásady, uplatňované napříč právními obory a právními předpisy, tedy zásady péče řádného hospodáře. Tento právní institut rovněž řadíme mezi tzv. neurčité právní pojmy, jejichž obsah a naplnění je třeba vždy nacházet ad hoc na základě okolností daného konkrétního případu. Před nabytím účinnosti občanského zákoníku, tj. před 01. 01. 2014, byl institut péče řádného hospodáře objasňován výhradně ze strany soudní praxe. Oproti tomu rekonstrukce soukromoprávních předpisů již přináší snahu o definici tohoto pojmu. Účinná občanskoprávní úprava zakotvuje povinnost jednat v právním styku poctivě<sup>92</sup> a dále stanoví, že ten, kdo přijme funkci člena voleného orgánu, povinen ji vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí (péče řádného hospodáře)<sup>93</sup>. Občanský zákoník na uvedenou definici dále navazuje a zakotvuje vyvratitelnou domněnku spočívající v určité míře osobní odpovědnosti každého, kdo přijme funkci. Za nedbale jednajícího, resp. za jednajícího v rozporu s péčí řádného hospodáře, se považuje ten, kdo musel tuto neschopnost rozpoznat už v okamžiku přijetí funkce nebo kdykoliv později

<sup>90</sup> Ustanovení § 2 písm. o) zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole

<sup>91</sup> Ustanovení § 2 písm. m) zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole

<sup>92</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 občanského zákoníku

<sup>93</sup> viz ustanovení § 159 odst. 1 občanského zákoníku



během jejího výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky. Toto ustanovení dopadá na členy jakýchkoliv volených orgánů, tedy nejen na členy obchodních korporací, ale i veřejné funkcionáře, včetně těch v orgánech obcí.

Širší vymezení a úprava institutu péče řádného hospodáře se nachází v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, kdy pojmovými atributy podle této zvláštní úpravy jsou: pečlivost, potřebné znalosti, podnikatelské rozhodování, dobrá víra, rozumný předpoklad, informované jednání, jednání v obhajitelném zájmu obchodní korporace a nezbytná loajalita<sup>94</sup>. Tato právní úprava zjevně cílí na členy orgánů obchodních korporací jednajících v rámci podnikatelského rozhodování. Zůstává proto otázkou, do jaké míry jsou tato ustanovení zákona o obchodních korporacích alespoň podpůrně aplikovatelná ve vztahu k výkonu funkce člena orgánu obce a ve vztahu k požadavku péče řádného hospodáře u obcí. Domnívám se, že do určité míry aplikovatelná jsou. Jednak proto, že vymezení péče řádného hospodáře v občanském zákoníku je obecnou úpravou a ustanovení uvedená v zákoně o obchodních korporacích lze považovat za její rozvinutí, které lze pro účely výkladu institutu použít v obecné rovině. Jednalo by se o smysluplnou analogii, popř. legitimní výklad, neboť obce za účelem výkonu samostatné působnosti mohou dle ustanovení § 35a zákona o obcích zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce a běžně se tedy ocitají v postavení orgánů obchodních korporací. Krom toho, i obec má jednat pečlivě, informovaně, s potřebnými znalosti, ve svém zájmu a mnohdy rozhoduje v rámci svého podnikání. Ostatně o požadavku kvalifikovanější péče se zmiňuje Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 2984/09 ze dne 23. 11. 2010: "*Péče o majetek a výkon vlastnického práva k němu (k majetku obce) není ponecháno obci na volné úvaze, jako je tomu u jiných vlastníků. Kvalifikovaná starost o majetek obce je naplněním jednoho z veřejných zájmů, k jehož zabezpečení si obec musí vytvořit materiální a personální předpoklady, a to v rozsahu a kvalitě, která je přímo úměrná množství (hodnotě) a charakteru (svěřeného) majetku.*" Ústavní soud zde narazil na související otázku personálních předpokladů, kterou v podstatě zakotvuje občanský zákoník<sup>95</sup>. Je zřejmé, že pokud se na činnosti obce podílí lidé, kteří požadované předpoklady nesplňují, je naplňování zákonných povinností při hospodaření s majetkem ohroženo.

Požadavek účelnosti a hospodárnosti představuje obecnou zásadu, kterou musí obec respektovat, a to při rozhodování o kterékoliv dispozici s majetkem, nehledě na to, kterému orgánu je rozhodnutí svěřeno.

---

<sup>94</sup> Ustanovení § 51 a 52 zákona o obchodních korporacích

<sup>95</sup> viz ustanovení § 159 odst. 1 občanského zákoníku

## 3.2. Ekonomická výhodnost

Požadavek ekonomické výhodnosti v praxi znamená, že obec vyhodnotí přínosnost (výhodnost) majetkové dispozice z hlediska materiálního, tj. zjišťuje se ekonomický přínos představující hodnotu získávaného protiplnění (například výše kupní ceny, výše nájmu apod.).<sup>96</sup> Toto kritérium je výslovně zakotveno v ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obecním zřízení, a to ve vztahu k úplatným převodům majetku. Po obci je vyžadováno, aby majetek byl převáděn za cenu, která je v daném místě a čase obvyklá. Výjimkou může být cena regulovaná státem. Případnou odchylku od ceny obvyklé, je-li nižší než obvyklá, pak musí obec zdůvodnit. Není-li odchylka zdůvodněna, pak je takové právní jednání stíženo sankcí neplatnosti. Nutno říci, že hledisko ekonomické výhodnosti se v návaznosti na ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obecním zřízení uplatňuje na veškeré úplatné dispozice s majetkem, tedy například i na pronájem apod.

Ustanovení § 39 odst. 2 je svou podstatou konkretizací obecného ustanovení § 38 odst. 1, neboť princip (nejednat nevýhodně, jednat hospodárně) by platil i bez existence ustanovení § 39 odst. 2 a současně je toto obecné ustanovení aplikovatelné i na jiné dispozice než je úplatný převod.

Výše uvedená ustanovení zákona nelze ale jednostranně vykládat tak, že obce jsou povinny v rámci úplatných dispozic s majetkem upřednostnit nejvýhodnější nabídku. Pokud bychom takovou interpretaci připustili, pak by v důsledku mohla vést k tomu, že by obce přijímala rozhodnutí, která odporují zájmům obce i jejích občanů.

### 3.2.1. Obvyklá cena a její určení

Zákonodárce limituje smluvní volnost obcí tím, že jim výslovně stanovuje, za jakou cenu mohou provádět úplatné převody majetku. Jak vyplývá z ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obecním zřízení má jít o cenu ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, pokud nejde o cenu regulovanou státem. Dílčí otázky, jak se obvyklá cena zjišťuje a kdo ji může stanovit, již předmětné ustanovení neřeší.

Vodítkem pro učení ceny obvyklé je zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, který ji definuje. Zákon je technickoekonomickou právní normou, stanoví obecná kritéria a zásady oceňování a postupy pro určování cen. Za obvyklou cenu se považuje taková cena, které by bylo dosaženo při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku v obvyklém

---

<sup>96</sup> Majetek obcí po novele v roce 2012, In Moderní Obec, ČÚZK Barešová E., 04. 10. 2012, dostupné z <https://www.moderniobec.cz/majetek-obci-po-novele-v-roce-2012/>

obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv s výjimkou mimořádných okolností trhu (například stav tísně prodávajícího nebo kupujícího, důsledky přírodních či jiných kalamit), osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího (vztahy majetkové, rodinné, jiné osobní) a vlivu zvláštní oblíbenosti (zvláštní hodnota přikládána majetku nebo službě)<sup>97</sup>. Zákon byl s účinností od 01. 01. 2021 novelizován<sup>98</sup> a nově upravil oblast tržního oceňování, zavádí pojem tržní hodnota a metodiku jejího stanovení. Dle důvodové zprávy bylo rozšířením možnosti ocenění věcí o určení tržní hodnoty nutné reagovat na případy, kdy s ohledem na jedinečnost předmětu ocenění, nebylo možné zjistit kupní ceny srovnatelných věcí pro určení ceny obvyklé.<sup>99</sup> V odůvodněných případech, kdy nelze určit cenu obvyklou, se majetek ocení tržní hodnotou a důvody pro neurčení obvyklé ceny se musí v ocenění uvést.<sup>100</sup> Novelizaci zákona o oceňování majetku ve výše uvedeném smyslu považuji za krok správným směrem. Ze své zkušenosti vím, že obce při prodeji nemovitého majetku obvykle vycházely ze znaleckých posudků, u nichž znalci pro výpočet ceny obvyklé použili postupu pro stanovení ceny zjištěné (tzv. administrativní, nebo úřední), která se běžně využívala pro účely daňové. Často se tak stávalo, že nemovitosti byly prodávány za cenu výrazně nižší, než jaká byla jejich tržní hodnota. Paradoxně tak na základě zákonem aprobované metodiky byl nemovitý majetek obcí rozprodáván za cenu zdánlivě obvyklou, tedy za cenu, kterou vyžaduje zákon o obcích, ale jak je patrné z mnoha kauz, znalecky zjištěné ceny vůbec neodpovídaly danému místu a času a poptávce na trhu. Nedávná kauza města Krupky a prodeje městských parcel na stavbu rodinných domů za cenu i několikanásobně nižší tuto skutečnost jen dokládá<sup>101</sup>.

Z ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obecním zřízení nevyplývá, že by obec při stanovení ceny obvyklé musela vždy aplikovat zákon o oceňování majetku. Je sice rozšířenou praxí, že si obce pro stanovení ceny obvyklé nechávají zpracovávat znalecké posudky, v nichž znalci metody oceňování podle oceňovací normy používají, je ale přípustné zjistit cenu obvyklou i jinými vhodnými způsoby.<sup>102</sup> Standardně se ceny nemovitostí zjišťují také srovnáním nabídkových cen u podobných nemovitostí nabízených realitními kanceláři,

---

<sup>97</sup> ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 151/1997 Sb. o oceňování majetku

<sup>98</sup> Zákon č. 237/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 151/1997 Sb.

<sup>99</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona ze dne 05. 06. 2019, kterým se mění zákon č. 151/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk 501/0.

<sup>100</sup> viz ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 151/1997 Sb. o oceňování majetku

<sup>101</sup> [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/mesto-krupka-rozprodalo-levne-pozemky-lidem-z-radnice\\_2011180600\\_btk](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/mesto-krupka-rozprodalo-levne-pozemky-lidem-z-radnice_2011180600_btk)

[https://www.idnes.cz/usti/zpravy/krupka-pozemky-uncin-prodej-zastupitelstvo-obalky-police.A210510\\_150848\\_usti-zpravy\\_grr](https://www.idnes.cz/usti/zpravy/krupka-pozemky-uncin-prodej-zastupitelstvo-obalky-police.A210510_150848_usti-zpravy_grr)

<sup>102</sup> POTĚŠIL, Lukáš; FUREK, Adam; HEJČ, David; CHMELÍK, Václav; RIGEL, Filip; ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 247

nebo srovnáním cen zjištěných od okolních obcí, popřípadě z vlastní zkušenosti, tedy podle vlastních realizovaných převodů. Dalším zdrojem jsou cenové mapy vydávané obcemi. Zjištění ceny obvyklé znaleckým oceněním rovněž není povinně vyžadováno, leckdy jsou znalci přibíráni i tam, kde to není zcela potřebné a kdy by si obec dokázala bez většího úsilí a nákladů zjistit cenu sama. Pro některé obce znalecký posudek zkrátka představuje nezpochybnitelné dogma a bez něj neučiní většinu majetkoprávních úkonů, bez ohledu na celkové náklady za jejich zpracování. Na druhou stranu, je-li předmětem převodu významnější, nebo něčím specifická nemovitost, lze vyhotovení znaleckého ocenění spíše doporučit a získat představu cenové hladiny.

### **3.2.2. Odůvodnění odchylky**

Ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obecním zřízení obcím ukládá, aby odchylku od obvyklé ceny řádně zdůvodnily, pokud je cena nižší než obvyklá. Povinnost zdůvodnění odchylky v sobě nezahrnuje jen požadavek samotné existence objektivních a legitimních důvodů, pro které došlo ke snížení ceny, obce musí nadto být kdykoliv schopny tyto důvody prokázat. Odůvodnění, kromě formálního aspektu, má v sobě zahrnovat i materiální opodstatnění, a odchylka má být proto "zdůvodněna" a také má být "zdůvodnitelná".<sup>103</sup> Odchýlení se od ceny obvyklé zákon spojuje se dvěma hledisky uvedenými v ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích. Prvním je hledisko souladu se zájmy a úkoly obce v samostatné působnosti a druhým je jiný důležitý zájem obce. Obě hlediska jsou vymezena velmi široce a lze tak pod ně subsumovat řadu případů. Těmto kritériím je dále v textu věnována bližší pozornost.

Orgán obce, který je kompetentní k rozhodnutí o příslušné majetkové dispozici (u úplatných převodů nemovitého majetku to bude vždy zastupitelstvo obce), není povinen odchylku od obvyklé ceny odůvodňovat přímo v usnesení. Zákon způsob odůvodnění nestanovuje. Považuje se za dostatečné, když jsou tyto informace obsaženy v podkladových materiálech pro jednání schvalujícího orgánu, popřípadě jsou zaznamenány v zápise z jednání daného schvalujícího orgánu, tedy tak, aby se důvody odchylky dalo kdykoliv zpětně dohledat a prokázat. Z logiky věci se nelze spokojit s odůvodněním ex post, tedy dodatečně po učinění rozhodnutí, protože orgán v takovém případě nerozhodoval na základě úplných informací. Takový postup nelze považovat za zákonný, a musí proto nutně vést k neplatnosti. V soudních

---

<sup>103</sup> POMAHAČ, Richard., *Veřejné a soukromé právo (správní a trestní aspekty)*, 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017, str. 205

rozhodnutích se opakovaně zdůrazňuje, že orgány obcí musí mít pro svá rozhodnutí dostatek informací. Současně je ale i v zájmu každého zájemce, který do kontraktace s obcí vstupuje, aby v nabídce uvedl takové informace, které uzná za vhodné a které budou způsobilé obec přesvědčit o jeho nabídce jako o té nejvhodnější.

Závěr o neplatnosti právního jednání, u kterého obec potřebné odůvodnění neprovede, se již konstantně uplatňuje v judikatuře Nejvyššího soudu ČR. Nelze akceptovat převody obecního majetku za cenu podstatně nižší, než je cena obvyklá, bez potřebného zdůvodnění odchylky. Nejvyšší soud ČR ve svém rozsudku sp. zn. 28 Cdo 3950/2010 ze dne 15. 11. 2010 tyto smlouvy o úplatném převodu označil za absolutně neplatné, protože svým obsahem odporují zákonu o obecním zřízení. V předmětné kauze prodávající obec převedla areál nemovitostí dokonce za cenu řádově nižší (prodej se uskutečnil za částku 2 mio Kč a obvyklá hodnota byla zjištěna ve výši 15 mio Kč), aniž by byla zjišťována aktuální obvyklá cena v době prodeje. Daný případ byl flagrantním porušením zákona.

Určitý návod, jak správně odůvodnit postup obce, podává Nejvyšší správní soud<sup>104</sup>. Způsob odůvodnění má odpovídat okolnostem konkrétního případu a souvisí s otázkou hledání míry jako u jakékoliv jiné lidské činnosti. Proto pokud by byl rozdíl v nabídnutých kupních cenách menší, tím bude i menší potencionální negativní dopad na rozpočet obce v případě přijetí nižší nabídky. Z toho důvodu lze akceptovat i stručnější odůvodnění. Rovněž se připouští za dostatečné, aby důvody rozhodnutí vyplývaly z důvodové zprávy k návrhu příslušného usnesení, nebo aby byly seznatelné z rozpravy, která rozhodnutí předcházela. Mimo jiné, po orgánech obcí nelze požadovat, aby jejich odůvodnění odpovídala odůvodněním správního nebo soudního rozhodnutí, protože personálně jsou zastoupeny osobami s různým vzděláním, schopnostmi a životními zkušenostmi, a proto by přehnané požadavky na odůvodnění mohly ohrozit fungování těchto orgánů, zejména schopnost efektivně plnit své úkoly, a rovněž by měly vliv na vznik dalších nákladů s tím spojených.

### **3.3. Plnění úkolů obce v samostatné působnosti**

Jak už bylo řečeno, dispozice s obecním majetkem a požadavek řádného hospodaření nelze kategoricky vázat jen na hledisko ekonomické výhodnosti, resp. na nabídku nejvyšší ceny. Jak vyplývá z ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích, jsou zde dány i jakési "důvody hodné zvláštního zřetele", které hledisko ekonomické výhodnosti korigují. Obec má dle

<sup>104</sup> Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 52A 32/2016 ze dne 20. 07. 2016, uveřejněn ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 3491/2016

zákonu o obecním zřízení i jiné povinnosti, například má pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem<sup>105</sup>. Jsou-li pro to dány potřebné okolnosti, může obec upřednostnit, jak ji k tomu zákon výslovně vybízí, i jiné zájmy a hlediska a nerozhodovat jen výlučně ekonomicky. Co je na první pohled ekonomicky výhodné, nemusí být pro obec nakonec účelné a hospodárné.

Například Nejvyšší soud zaujal právní názor, že obec má v rámci zachování zásad smluvní autonomie možnost vybrat si kontrahenta a smluvní podmínky, přičemž při tomto rozhodování je legitimní použití širších hledisek, které lze zohlednit. Nízká kupní cena proto dle soudu není výrazem nemravného cíle a ani nemá nemravný důsledek, naopak může nastat situace, kdy chování podle práva sleduje nemravné cíle nebo má nemravné důsledky. Dle této úvahy prodeje pozemků v téže lokalitě za výrazně odlišné kupní ceny nepředstavují okolnost, která by měla způsobit absolutní neplatnost příslušných smluv z důvodu, že se přičí dobrým mravům. V předmětném případě soud posvětil postup obce, kdy se obec rozhodla prodat pozemek původně zamýšlenému zájemci, a to z důvodu, že předmětný pozemek přiléhal logicky a historicky k nemovitosti původního zájemce a tento zájemce měl k němu zřízené věcné břemeno. Konkurenční zájemce, který nabízel výrazně vyšší cenu, neuspěl, neboť bylo zjevné spekulativní jednání a poškozující záměr koupě. Vyšší nabídnutou cenu soud vyhodnotil jako nepodstatnou.<sup>106</sup>

Neméně důležitým faktorem v rozhodovacím procesu je důvěra a požadavek spolehlivosti potencionálního smluvního partnera. Obcím tak nelze vytýkat, že mají snahu jednat jako jakýkoliv jiný rozumně uvažující subjekt v obdobném postavení a že v důsledku takového přístupu upřednostní zájemce, se kterým má již dobré zkušenosti. V tomto smyslu je významný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 52A 32/2016 ze dne 20. 07. 2016, kterým byla zamítnuta žaloba Ministerstva vnitra ČR na zrušení usnesení zastupitelstva města Dašice. Město Dašice rozhodlo o prodeji nemovitostí zájemci, který sice nabídl kupní cenu, která byla v místě a čase vyšší než obvyklá, ale byla o 20 tisíc nižší než nabídka neúspěšného zájemce. Město si při prodeji vytklo za veřejný zájem, aby nemovitost byla nadále využívána jako bytový dům s nájemním bydlením, a proto při prodeji preferovalo zájemce, který mu byl znám a měl pro něj z hlediska pravděpodobnosti zachování charakteru domu větší důvěryhodnost. Ve sporu bylo namítáno, že "menší důvěryhodnost" druhého zájemce nebyla prověřena a ničím podložena a že pro postup města nebyl dán určitý objektivní a legitimní důvod. Soud postup města naopak vyhodnotil tak, že je v souladu se

<sup>105</sup> viz ustanovení § 2 odst. 2 zákona o obcích

<sup>106</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp.zn. 30 Cdo 3741/2015 ze dne 20. 01. 2016

zákonem, protože město důvod jednoznačně uvedl, jeho úvaha byla racionální a nejednalo se tak o zjevný exces. Nadto soud 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. Ostatně diskriminaci se rozumí rozdílné zacházení s osobami nacházejícími se ve srovnatelné situaci, které nemá objektivní a rozumné odůvodnění.*" K výtce žalobce o neprovedení "prověření" zájemce se soud vyjádřil tak, že zastupitelstvo města se rozhodlo na podkladu dostatečných informací a že je především odpovědností zájemce, aby ve své nabídce uvedl veškeré vhodné informace, kterými může obec přesvědčit ve prospěch jeho nabídky. Ze soudního rozhodnutí plyne další důležitý poznatek, a to, že i když obě nabídnuté kupní ceny převyšovaly cenu obvyklou, je nutné volbu nižší nabídky zdůvodnit.

Kromě důvodů výše uvedených, může být jednání obce vedeno snahou například o narovnání majetkových vztahů, zabránění sousedským sporům apod. Stejně tak bude zcela jistě odůvodnitelné, když obec upřednostní do nájmu prodejnu potravin oproti provozovateli hery, i za předpokladu, že utrhá nižší nájemné. Legitimních důvodů může být celá řada, je nutné je při rozhodování důkladně zvážit a poměřit s ostatními. Slovy judikatury, jde o hledání míry. Méně výhodná plnění musí být vždy podepřena smysluplným odůvodněním, aby se obdobná jednání nestala libovůlí a nebyla porušena povinnost péče řádného hospodáře a nevznikaly škody. Mezi sledovaným úkolem obce a menší ekonomickou výhodností tak musí být nalezena potřebná proporcionalita a zároveň je třeba zabývat se otázkou, zda je vůbec sledovaného zájmu obce zvoleným řešením možné dosáhnout.

### **3.4. Jiný důležitý zájem obce**

Z důvodu dlouhodobé kritiky, že představitelé samospráv jsou nuceni o majetkoprávních dispozicích rozhodovat jen na základě kritéria ekonomické výhodnosti, byla přijata novela zákona o obecním zřízení a toto kritérium bylo rozšířeno. Novelou<sup>107</sup> zákona došlo k doplnění ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obecním zřízení, a to o následující větu:

---

<sup>107</sup> zákon č. 257/2017 Sb.

"*Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn.*" Návrh novely zákona (tzv. lex Polčák) předložila Poslanecké sněmovně ČR skupina poslanců, resp. dva poslanci z hnutí STAN (Starostové a nezávislí).<sup>108</sup>

Svůj závěr dle důvodové zprávy odůvodnili tím, že stávající úprava v zákoně o obecním zřízení je nedostatečná a v praxi je aplikace jediného kritéria, tj. kritéria ekonomické výhodnosti, již neúnosná. Komunální politici jsou v důsledku toho nuceni přijímat rozhodnutí, která jsou často v rozporu se zájmy obyvatel. Předkladatelé dále argumentovali tím, že upřednostní-li představitelé obce za současné právní úpravy (myšleno před novelizací) jiný legitimní zájem než zákonem vyžadované ekonomické kritérium, vystavují se nebezpečí postihu, a to v rámci soukromoprávní odpovědnosti, tak odpovědnosti trestněprávní. Takové následky jsou neakceptovatelné, a proto je třeba přijmout potřebné opatření, které bude mimo jiné i projevem respektu vůči autonomii samosprávy, kterou garantuje Ústava.<sup>109</sup> Návrh novely po jeho předložení projednala vláda a podala k němu nesouhlasné stanovisko. Jako důvody nesouhlasu uvedla, že dle zákona o obecním zřízení se nakládání s obecním majetkem má řídit nejen kritériem ekonomické výhodnosti, ale i zájmy a úkoly obce. Hospodárnost a účelnost nelze posuzovat jen "účetně", protože toto kritérium se musí poměřovat se zájmy a úkoly, které obec má, počínaje pak těmi, které jsou uvedeny v ustanovení § 2 odst. 2 zákona o obecním zřízení. Jde o požadavek péče obce o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a dále požadavek ochrany veřejného zájmu při plnění svých úkolů. Vláda ve svém stanovisku dále kritizovala, že není zřejmé, co znamená "řádné odůvodnění jiného důležitého zájmu obce", což vyvolává řadu otázek jako např. co může být jiným důležitým zájmem obce, jak by mělo vypadat řádné odůvodnění, co ještě lze za řádné odůvodnění považovat, kdo a kdy jej má formulovat, v jakém okamžiku apod. Jako svou poslední výtku vláda ve stanovisku uvedla, že návrh zákona se týká pouze změny zákona o obecním zřízení, nikoliv zákona o krajském zřízení a zákona o hlavním městě Praze, ačkoliv oba posledně jmenované předpisy obsahují stejné pravidlo ekonomické výhodnosti.<sup>110</sup> Návrh zákona byl nakonec úspěšně projednán a s drobným pozměňovacím návrhem z pera Poslanecké sněmovny ČR (novelizace se již vztahovala i na krajské zřízení a na zákon o hlavním městě Praze) byl dne 18. 08. 2017 schválen a vyhlášen ve Sbírce zákonů, a to po více než třech letech od jeho předložení. Účinnosti nabyl dne 02. 09. 2017.

<sup>108</sup> Předloženo dne 30. 06. 2014 jako sněmovní tisk č. 249.

<sup>109</sup> Důvodová zpráva návrhu zákona ze dne 30. 06. 2014, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk 249/0

<sup>110</sup> Stanovisko vlády k návrhu zákona ze dne 30. 06. 2014, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk 249/1



Předkladatelé si od schválené novely zákona slibovali zejména pokles kriminalizace komunálních a regionálních politiků, ke které v bezprostřední době před přijetím docházelo a která často měla negativní dopady, např. ve smyslu ztráty dobré pověsti stíhaných osob v důsledku medializace kauz. Rovněž očekávali posílení právní jistoty komunálních politiků, kteří se často obávali obecní záležitosti rozhodovat. Novela tak podle nich měla přispět k obnovení důvěry zastupitelů v právo a samosprávu, kterou mají jako její představitelé naplňovat.<sup>111</sup>

Územní samosprávy byly pochopitelně nuceny zabývat se problematikou ekonomicky nejvýhodnější nabídky a její ne vždy vhodné aplikace již dávno před přijetím výše uvedené novely zákona o obecním zřízení. Díky početným soudním sporům, které přezkoumávaly prodeje obecního majetku, u nichž nebyla upřednostněna ekonomicky nejvýhodnější nabídka, se výkladem dospělo ke stanovisku, že obec toto hledisko nemusí vždy preferovat a že bez pochybností, v mezích ustanovení § 38 a § 39 zákona o obecním zřízení, může určitou nemovitou věc prodat i za cenu nižší než byla nejvyšší nabídka, pokud má obec za to, že je to v jejím zájmu, popř. v zájmu občanů obce.<sup>112</sup> Judikatura tak jen potvrdila to, co již vyplývalo z předchozí právní úpravy. Z tohoto pohledu se může novela zákona o obcích a doplnění hlediska jiného důležitého zájmu obce jevit jako nadbytečná, na druhou stranu výslovné zakotvení tohoto kritéria akcentuje již existující možnost zohledňování mimoekonomických důvodů, o níž mohly dříve vyvstávat pochybnosti. V tomto smyslu jde o pozitivní legislativní snahu. Otázkou je, zda se novela neměla zaměřit raději na celkovou systematičtější úpravu ustanovení § 38, případně i § 39, aby tak byl vytvořen přehledný rámec obsahových kritérií pro rozhodování. Stávající znění je spíše chaotické, zákon pracuje se dvěma kategoriemi zájmu obce (zájem a jiný zájem), aniž by byl zřetelný rozdíl, pouze pro hledisko jiného zájmu je výslovně vyžadováno řádné odůvodnění, pro odchylku od ceny obvyklé postačí odůvodnění apod.

Obsahové vymezení jiného zájmu obce bude postupně a zřejmě i dlouhodobě konkretizováno na základě získaných zkušeností a samozřejmě i judikaturou, nicméně už nyní můžeme říci, co jiným zájmem obce není. Jak dovodil Nejvyšší soud v poměrně kuriózním případě starostky, která měla s obcí, v níž vykonávala funkci, sjednán nájem bytu za nepřiměřeně nízké nájemné s odůvodněním, že nízká cena je vyvážena formou naturálního plnění v podobě údržby a hlídání bytu, takovéto jednání není v souladu s péčí řádného hospodáře a se zájmy obce. Odůvodnění jiného důležitého zájmu obce například spočívá v

<sup>111</sup> Kreml K., Hájek P., STAN, Novela zákona o obcích ulehčí rozhodování zastupitelů, dostupné z <https://www.starostove-nezavisli.cz/regiony/vysocina/novela-zakona-o-obcich-ulehci-rozhodovani-zastupitelu>

<sup>112</sup> Rozhodnutí č. 3491/2016 uvedené ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, číslo 12/2016

nutnosti plnit sociální, kulturní či obdobné funkce, což v posuzovaném případě nenastalo a starostka tak jednala výlučně ve svůj osobní prospěch na úkor obce a způsobila jí škodu<sup>113</sup>. V daném případě se záměr předkladatelů novely o zamezení kriminalizace komunálních politiků minul účinkem. Nutno spravedlivě podotknout, že úmyslnému protiprávnímu jednání nezamezí žádná právní norma.

---

<sup>113</sup> Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 1285/2018 ze dne 31. 10. 2018, Usnesení je publikováno ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu pod č. 54/2019

## 4. Procedurální požadavky pro nakládání a hospodaření s nemovitými věcmi

Do kategorie procedurálních požadavků, jejichž splnění zákon o obecním zřízení při nakládání s nemovitým majetkem předpokládá, zahrnujeme rozhodnutí orgánu obce o právním jednání, tedy tvorbu vůle obce a následně i její projev navenek, a dále specifický institut záměru obce.

### 4.1. Rozhodnutí orgánu obce o právním jednání

Právní jednání je základním institutem práva soukromého, potažmo občanského, a zařazujeme jej mezi tzv. právní skutečnosti. Právní jednání můžeme charakterizovat jako *"projevy vůle směřující ke vzniku, změně nebo zániku (zrušení) práv a povinností nebo ke způsobení jiných právních následků, které právní předpisy s takovými projevy vůle spojují"*<sup>114</sup>. Tato charakteristika lépe přiléhá na dříve užívaný pojem "právní úkon", který byl v rámci rekodifikace soukromoprávních předpisů nahrazen širším pojmem právní jednání. Abychom mohli mluvit o právním jednání, je potřebná vůle, která je navenek projevená (prohlášená) a která má (vyvolává) právní následky.<sup>115</sup> Zákonnou úpravu právního jednání nalezneme v ustanovení § 545 občanského zákoníku. Právní jednání je spojeno s vyvoláním právních následků, a to takových, které jsou v něm vyjádřeny, nebo které mohou plynout i ze zákona, dobrých mravů, zvyklostí a zavedené praxe stran. Nutno říci, že v praxi se doposud užívá obou pojmů, a jejich terminologické rozlišení nemá zásadní dopad. Obecně podstatou pojmu je autonomie vůle.<sup>116</sup> Nejtypičtějším právním jednáním je smlouva.

Právní jednání, jak výše vyplývá, lze obecně rozdělit na dvě fáze, a to na utvoření vůle, tj. rozhodnutí se k určitému kroku vyvolávajícímu právní následky, a na projevení vůle navenek. Zpravidla u fyzických osob tyto dvě fáze de facto spadají do jednoho okamžiku. U obcí jako specifických subjektů jsou tyto kroky svěřeny různým orgánům. Některá právní jednání obce mají navíc tři fáze, kdy rozhodnutí předchází zveřejnění záměru.

Před samotnou realizací právního jednání je obec povinna věc projednat v příslušném orgánu obce a přijmout rozhodnutí, tj. usnesení. Rozhodnutí, stejně jako v případě záměru, nemá povahu právního jednání, nejde o projev vůle obce, se kterým je spojen vznik, změna

<sup>114</sup> ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan a kolektiv, *Občanské právo hmotné 1*, 5. vydání, Praha, Wolters Kluwer ČR, 2009, str. 118-119

<sup>115</sup> DVOŘÁK, Jan; ŠVESTKA, Jiří; ZUKLÍNOVÁ, Michaela a kol., *Občanské právo hmotné, Svazek 1, Díl první: Obecná část*, 2. aktualizované a doplněné vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 156

<sup>116</sup> ASPI - Občanský zákoník: Komentář, Svazek I - komentář k ustanovení § 545

nebo zánik práv a povinností. Samotné rozhodnutí představuje jakousi první fázi utváření vůle obce. Druhým požadavkem vedoucím k perfekci právního jednání je potřeba takto vytvořenou vůli projevit navenek. Bez takového rozhodnutí jsou právní jednání, u nichž je souhlas orgánů ze zákona vyžadován, dle ustanovení § 41 odst. 2 zákona o obecním zřízení neplatná. Neplatnost je absolutní a k neplatnosti soud přihlíží i bez návrhu.<sup>117</sup>

Stejný závěr, že usnesení zastupitelstva nebo rady o právním jednání obce je nutné kvalifikovat jako tzv. materiálně-právní podmínku právního jednání, případně jako vytvoření právní vůle obce být určitým způsobem právně vázán a teprve až na základě usnesení může obec platně jednat, nalézáme v komentářové literatuře<sup>118</sup>.

Výše uvedené stvrzuje i Nejvyšší soud: "*Usnesení příslušného orgánu obce představuje toliko materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřením) teprve v případě uzavření (podpisu) smlouvy starostou, případně za podmínek stanovených zákonem o obecním zřízení místostarostou obce.*"<sup>119</sup> Tato rozhodnutí tedy nemají povahu konstitutivního správního aktu, ale pouze povahu interního aktu obce bez externích právně závazných účinků a je třeba je považovat za pouhou hospodářskou dispozici.<sup>120</sup> K právní povaze usnesení se také vyjádřil Nejvyšší správní soud: "*Při nakládání s vlastním majetkem a hospodaření s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoli jako nositel moci veřejné. Usnesení zastupitelstva obce, jímž byl schválen k prodeji pozemek ve vlastnictví obce, není rozhodnutím, jímž by obec autoritativně rozhodovala o veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob, a nelze je tudíž napadnout žalobou ve správním soudnictví.*"<sup>121</sup>

Rozhodnutí příslušného orgánu je *conditio sine qua non* platnosti právního jednání obce. Přesto judikatura dovodila specifické výjimky jejich platnosti při absenci předchozího rozhodnutí. Jedním ze zajímavých odůvodnění byl závěr Ústavního soudu, v němž poukázal na význam teleologického výkladu. V předmětném sporu zastupitelstvo rozhodlo o prodeji pozemků a stanovilo podstatné náležitosti kupní smlouvy. Byla namítána platnost smlouvy, respektive platnost ujednání o smluvní sankci obsažené ve smlouvě, kterou starosta uzavřel ve znění dodatečně doplněném o toto vedlejší ustanovení. Gramatický výklad zákona není dle soudu jediným hlediskem při posuzování platnosti právního jednání, ale je třeba učinit výklad

<sup>117</sup> viz ustanovení § 41 odst. 3 zákona o obcích

<sup>118</sup> POTĚŠIL, Lukáš; FUREK, Adam; HEJČ, David; CHMELÍK, Václav; RIGEL, Filip; ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 537

<sup>119</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1047/2010 ze dne 21. 09. 2011

<sup>120</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 25 Cdo 5765/2017 ze dne 31. 01. 2019

<sup>121</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 3 Ans 9/2005 ze dne 13. 12. 2006, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1075/2007

rozumný a dovodit účel zákonného příkazu či zákazu. Je-li smyslem zákonného požadavku předchozího rozhodnutí orgánu obce ochrana majetku před neodpovědným jednáním jednotlivce, a pokud vůle obce byla v zásadních bodech vytvořena, lze připustit, aby starosta v intencích takto projevené vůle jednal. O to spíše, kdy smyslem smluvní sankce je zajištění ve prospěch obce, nikoliv ohrožení obecního majetku. Starosta projevenou vůli zastupitelstva nepozměňoval, ale vyjadřoval. Tímto soud nezpochybňuje pravidla pro rozhodování orgánů obce, ale připouští možnost efektivního a pružného jednání obce jako účastníka soukromoprávních vztahů. Starosta proto může podrobnosti smlouvy, nspecifikované v předchozím rozhodnutí zastupitelstva nebo rady obce, v rámci následné negociace se smluvní stranou doplnit. Přehnaně formalistický a restriktivní výklad by mohl znamenat zásah do ústavního principu samosprávy a zásady autonomie vůle, respektive zásady pacta sunt servanda.<sup>122</sup>

Jak bylo uvedeno, rozhodnutí není samo o sobě právním jednáním, má interní povahu, a proto je nutné, aby takto utvořená vůle obce byla projevena navenek. Obec navenek zastupuje starosta<sup>123</sup>, a proto je oprávněnou osobou k projevu vůle. V okamžiku, kdy ji projeví (například uzavřením smlouvy), je právní jednání perfektní a závazné.

Je-li právní jednání obce podmíněno předchozím zveřejněním nebo schválením, opatřuje se příslušná listina o tomto právním jednání doložkou<sup>124</sup>, která splnění zákonem požadovaných podmínek potvrzuje. Doložka je koncipována jako vyvratitelná právní domněnka splnění povinnosti, tj. pokud je listina doložkou opatřena, pak se má za to, že povinnost schválení, popřípadě i zveřejnění, byla splněna. Neuvedení doložky nezpůsobuje neplatnost právního jednání. Vyvstanou-li pochybnosti, obec musí splnění podmínek prokázat. Uvedení doložky má kromě zainteresovaných účastníků právního jednání význam například ve vztahu ke katastrálnímu úřadu, který provádí zápis práv k nemovitým věcem.<sup>125</sup> Pokud je doložka ve smlouvě uvedena, pak katastrální úřad splnění podmínek z úřední povinnosti dále neprověřuje a je tak uplatněna presumpce správnosti doložky.<sup>126</sup> Podobu doložky zákon neupravuje, standardně se ale uvádí jako součást textu ve smlouvě, nebo se ke smlouvě připojí kopie zveřejněného záměru a příslušného usnesení orgánu obce.

---

<sup>122</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2574/14 ze dne 25. 08. 2015

<sup>123</sup> viz ustanovení § 103 odst. 1 zákona o obcích

<sup>124</sup> viz ustanovení § 41 odst. 1 zákona o obcích

<sup>125</sup> POTĚŠIL, Lukáš; FUREK, Adam; HEJČ, David; CHMELÍK, Václav; RIGEL, Filip; ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 259

<sup>126</sup> Stanovisko Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního, odboru legislativy a metodiky katastru nemovitostí č.j. 2561/2001-23 a 5751/2008-22

Institut předsmulvni odpovědnosti<sup>127</sup>, který občanský zákoník nově zakotvuje pro případy porušení povinnosti poctivého jednání při jednání o smlouvě, by neměly obce brát na lehkou váhu. Zákon spatřuje nepoctivost v jednání o uzavření smlouvy bez úmyslu ji uzavřít<sup>128</sup>, v porušení informační povinnosti<sup>129</sup>, ve zneužití důvěrných informací<sup>130</sup> a dále v neuzavření smlouvy v rozporu s očekáváním druhé smluvní strany<sup>131</sup>. V posledním případě je nepoctivá strana ta, která bez spravedlivého důvodu a přes důvodné očekávání druhé strany ukončí jednání o smlouvě, ačkoliv kontraktační jednání dospělo do fáze, kdy se uzavření smlouvy jevílo jako vysoce pravděpodobné. Nepoctivě jednající strana je povinna k náhradě škody, maximálně v rozsahu odpovídajícímu ztrátě z neuzavřené smlouvy. Culpa in contrahendo byla dovozována judikaturou ještě před uzákoněním tohoto institutu<sup>132</sup>. Jak bylo výše osvětleno, uzavření smlouvy je v podmínkách obcí složitější proces a výkladově nemusí být zcela jednoznačné, jaká fáze je pro případný vznik předsmulvni odpovědnosti obce relevantní a co můžeme považovat za spravedlivý důvod, díky kterému by se obec, která jednání ukončila, mohla vyvinit. Je jisté, že se každý případ bude muset posuzovat jednotlivě podle svých specifických okolností. Nedávný rozsudek Nejvyššího soudu<sup>133</sup> do věci vnáší nový pohled a odpovědi. Město Vysoké Mýto bylo zažalováno o náhradu škody ze strany společnosti, která se jako jediná přihlásila ve výběrovém řízení na pronájem nebytových prostor v areálu vysokomýtské nemocnice. Rada města záměr pronájmu zveřejnila a od tohoto okamžiku bylo intenzivně jednáno o podobě smlouvy, ale k úplné shodě o jejím znění nikdy nedošlo. V mezidobu proběhly volby do zastupitelstva a došlo k personální obměně vedení města. Záhy došlo ke zveřejnění nového záměru a k novému výběrovému řízení, do kterého se přihlásila i konkurenční společnost, se kterou nakonec město smlouvu uzavřelo. Soudy při projednávání konstatovaly, že uzavření smlouvy s původním zájemcem se jevílo jako vysoce pravděpodobné a že nabídka konkurenční společnosti byla srovnatelná a nevykazovala výhodnější podmínky, nicméně si získala podporu nového vedení města ustaveného po volbách. Soud uvedl, že osoby, které vstupují do kontraktačního procesu s obcí, musí být srozuměny se zákonnými požadavky, které jsou na obce při majetkoprávních jednáních kladeny. Splnění těchto požadavků (postup obce, udělení souhlasu orgánů obce), tak může být hlediskem při posouzení toho, jaké mohl mít kontrahent důvodné očekávání v uzavření

---

<sup>127</sup> viz ustanovení § 1728 a 1729 občanského zákoníku

<sup>128</sup> viz ustanovení § 1728 odst. 1 občanského zákoníku

<sup>129</sup> viz ustanovení § 1728 odst. 2 občanského zákoníku

<sup>130</sup> viz ustanovení § 1730 občanského zákoníku

<sup>131</sup> viz ustanovení § 1729 občanského zákoníku

<sup>132</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Odo 1166/2004 ze dne 11. 10. 2006

<sup>133</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 15/2021 ze dne 27. 05. 2021

smlouvy. Obměna členů orgánů je vnitřní záležitostí obce. Případná výměna osob v orgánech obce v návaznosti na pravidelné komunální volby nemá vliv na vázanost dosavadními právními jednáními, a proto ji nelze automaticky bez dalšího považovat za spravedlivý důvod ukončení kontraktace. Opačný závěr by vedl k neúměrné právní nejistotě ve smluvních jednáních a mohl by rovněž obce nabádat ke spekulativnímu jednání v tom smyslu, že by se snažily vymanit z dosavadních předsmuvních vztahů a závazků a jako důvod by jim posloužily komunální volby. Soud shrnul, že obec má jako účastník soukromoprávních vztahů, při respektování specifík zákonných limitů veřejnoprávní korporace, rovné postavení jako jiné osoby, a proto jí nelze v relaci k předsmuvní odpovědnosti přiznávat výsady nad rámec požadavků na hospodaření obcí a zbavovat ji odpovědnosti za nepoctivé jednání vůči druhé smluvní straně. Pochopitelně se odpovědnost uplatňuje i v opačném směru a obce mohou uplatňovat nárok na náhradu škody z důvodu porušení předsmuvní odpovědnosti vůči svým kontrahentům.

## 4.2. Orgány obce příslušné k rozhodování

Ustavení vlastních orgánů obce je jedním z projevů územní samosprávy. Oprávnění si samostatně, bez zásahu státní správy, upravovat vnitřní a vnější organizaci je označováno za tzv. organizační výsost<sup>134</sup>. Jediný orgán, který je ústavně zakotven<sup>135</sup>, je zastupitelstvo obce. Zdůrazňuje se tím zásadní význam zastupitelstva jako hlavního a nadřazeného orgánu orgánům ostatním, neboť má přímou demokratickou legitimitu vyplývající z voleb<sup>136</sup>. Z důvodu, že Ústava zmiňuje pouze zastupitelstvo obce, ale nelze vyvodit závěr, že ve věcech samosprávy nerozhodují i jiné orgány. Orgány obce jsou<sup>137</sup>: zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Ty, které mají pro další pojednání relevanci a kterým je dále věnována pozornost, jsou zastupitelstvo, rada a starosta.

Zastupitelstvo obce je nejvyšším orgánem obce, do jehož působnosti patří rozhodující oprávnění v oblasti samostatné působnosti. Je orgánem kolegiálním, tvořeným z členů zvolených na čtyři roky v přímých volbách. Minimální a maximální počet členů zastupitelstva určuje zákon, a to v závislosti na počtu obyvatel obce. Zastupitelstvo se schází podle potřeby, nejméně jednou za tři měsíce, zasedání svolává a zpravidla řídí starosta. Zastupitelstvo je usnášeníschopné za přítomnosti nadpoloviční většiny všech jeho členů a k platnému hlasování

<sup>134</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo, Obecná část*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 111

<sup>135</sup> viz článek 101 odst. 1 Ústavy

<sup>136</sup> KOUDELKA, Zdeněk; PRŮCHA, Petr; ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*, Praha: Leges, 2019, str. 292

<sup>137</sup> viz ustanovení § 5 odst. 1 zákona o obcích

(usnesení, rozhodnutí, volba) je vyžadována nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva, nestanoví-li zákon jinak. Zasedání zastupitelstva obce je veřejné a o průběhu zasedání se pořizuje zápis.

Zákonný požadavek veřejnosti je z hlediska potřeby veřejné kontroly činnosti zastupitelstva, v jehož pravomoci je rozhodování nejen o zásadních majetkoprávních dispozicích, velmi významný. Souvisí s ním i povinnost informovat o připravovaném zasedání<sup>138</sup>. Z pravidla veřejnosti nelze činit výjimky a vztahuje se na celý průběh zasedání. V praxi se často svolávají neformální neveřejné pracovní porady, která ale nemají povahu zasedání zastupitelstva, a jakákoliv rozhodnutí na nich přijatá nelze mít za platná pro rozpor se zákonem.<sup>139</sup> Veřejnost zasedání je esenciální podmínkou shromáždění členů zastupitelstva a konání pracovních porad nesmí být zneužíváno k obcházení zákona. V rámci uplatnění dozorových opatření dle zákona o obecním zřízení by rozhodnutí učiněná na neveřejném zasedání ani nešlo považovat za dozorovatelné akty orgánu obce, které ve smyslu ustanovení § 124 odst. 1 přezkoumává Ministerstvo vnitra ČR.

Zastupitelstvu obce náleží tzv. vyhrazené pravomoci vymezené v ustanovení § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obecním zřízení. Jejich výčet je taxativní. Výkon samosprávy je založen na zákonném principu, a proto nelze takto stanovenou působnost přenášet na jiné orgány obce. Výjimku může stanovit pouze zákon na základě výslovného ustanovení. Zastupitelstvu je dána možnost atrahovat si v samostatné působnosti další pravomoci<sup>140</sup>, s vyloučením těch, které náleží do vyhrazené pravomoci rady obce. Zpravidla jde o takové případy atrakce, kdy zastupitelstvo s ohledem na jejich mimořádné následky či zvláštní význam rozhodne o jejich projednání v širším plénu.<sup>141</sup>

Rada obce je charakterizována jako výkonný orgán obce v oblasti samostatné působnosti<sup>142</sup>, což se dovozuje rovněž z toho, že rada obce připravuje pro jednání zastupitelstva návrhy a zabezpečuje plnění usnesení přijatých zastupitelstvem<sup>143</sup>. Rada je kolegiálním orgánem, tvoří ji starosta, místostarosta, případně místostarostové a další členové rady, které volí zastupitelstvo z řad svých členů. Minimální a maximální počet členů rady určuje zákon (od 5 do 11), musí být lichý a nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů

---

<sup>138</sup> viz ustanovení § 93 zákona o obecním zřízení

<sup>139</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1047/2010 ze dne 21. 09. 2011

<sup>140</sup> viz ustanovení § 84 odst. 4 zákona o obecním zřízení

<sup>141</sup> KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*, Komentář, 4. vydání, Praha: Linde 2009, str. 313

<sup>142</sup> viz ustanovení § 99 odst. 1 v návaznosti na ustanovení § 102 odst. 1 zákona o obcích

<sup>143</sup> viz ustanovení § 99 odst. 1 v návaznosti na ustanovení § 102 odst. 1 zákona o obcích



zastupitelstva. Kde má zastupitelstvo méně než 15 členů se rada nevolí. Při výkonu své působnosti se rada odpovídá zastupitelstvu obce.

Na rozdíl od zastupitelstva jsou pravidla jednání rady méně striktní. Rada se schází podle potřeby a její schůze jsou neveřejné<sup>144</sup>, k podrobnostem jednání vydává jednací řád. Rada je usnášeníschopná za přítomnosti nadpoloviční většiny všech jejích členů a k platnému usnesení nebo rozhodnutí je vyžadována nadpoloviční většina všech jejích členů. Ze své schůze pořizuje rada zápis.

Rada obce má také tzv. vyhrazené pravomoci, taxativně vymezené v ustanovení § 102 odst. 2 zákona o obecním zřízení, které si zastupitelstvo obce nemůže vyhradit k rozhodování. Ustanovení § 102 odst. 3 zákona je tzv. zbytkovou klauzulí, stanoví ostatní (zbytkovou) pravomoc rady obce pro rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejde o pravomoci vyhrazené zastupitelstvu, nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo. Tyto pravomoci může rada delegovat i na jiné obecní orgány, a to na starostu obce nebo obecní úřad<sup>145</sup>. Svěření "zbytkových" pravomocí může být dle zákona provedeno buď zcela, tedy neomezeně, nebo zčásti (například ve věcně vymezené oblasti - rozhodování o nájmech, nebo v záležitostech s nastavenou hodnotou plnění apod.).

V obci, kde se nevolí rada, vykonává její pravomoc starosta a částečně zastupitelstvo.<sup>146</sup> Starosta tak vykonává většinu pravomocí rady a činí rozhodnutí o veškerých majetkoprávních jednáních podle ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích, pokud si tyto záležitosti nevyhradí zastupitelstvo. Současně je považováno za přípustné, aby si zastupitelstvo obce vyhradilo ty kompetence, které v obcích, kde se nevolí rada obce, vykonává starosta obce.<sup>147</sup> Ačkoliv jsou zákonem tyto kompetence formálně vyhrazeny radě obce, nelze na ně pohlížet tak, že jsou zároveň výlučně vyhrazeny starostovi v rámci zákonné delegace.

Starosta je volen zastupitelstvem z řad svých členů a zastupuje obec navenek. Jeho postavení ve vztahu k ostatním členům zastupitelstva lze charakterizovat, že je "prvním mezi rovnými"<sup>148</sup> s tím, že mu náleží i některé samostatné pravomoci a funkce. V rámci právního jednání obce je "nezastupitelným" článkem, protože projevuje vůli obce navenek. K tomuto jednání, resp. projevu vůle navenek, nepotřebuje žádné výslovné zmocnění, protože mu

<sup>144</sup> Konání veřejné schůze rady se nevylučuje. srov. POTĚŠIL, Lukáš; FUREK, Adam; HEJČ, David; CHMELÍK, Václav; RIGEL, Filip; ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 611

<sup>145</sup> viz ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích

<sup>146</sup> viz ustanovení § 99 odst. 2 v návaznosti na ustanovení § 102 odst. 4 zákona o obecním zřízení

<sup>147</sup> FUREK, Adam. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, str. 64

<sup>148</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo, Obecná část*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 115

výslovně plyne ze zákona. Za podmínek stanovených v zákoně starostu zastupuje místostarosta<sup>149</sup>. Zastupitelstvo může zvolit i více místostarostů a svěřit jim některé úkoly. Pro případy, kdy není pozice starosty obsazena a současně není možné využít zastoupení ze strany místostarosty, pamatuje zákon na možnost pověření výkonem pravomoci starosty některého z členů zastupitelstva obce. Toto pověření provádí zastupitelstvo obce<sup>150</sup>.

Považovat postavení starosty za obdobné statutárnímu orgánu právnických osob není vhodnou paralelou. To potvrdil i Nejvyšší soud<sup>151</sup>, kdy uvedl, že starosta není statutárním orgánem obce a nemůže vytvářet sám její vůli, může ji pouze navenek sdělovat a projevovat. Jednání starosty při absenci předchozího schválení radou či zastupitelstvem v sobě navíc může nést znaky zneužití pravomoci úřední osoby a může vést k trestněprávní odpovědnosti, pokud by obci vznikla škoda.<sup>152</sup>

Shrnutí požadavků na projev vůle starosty, představující poslední fázi pro vznik právního jednání, a k jeho postavení při uzavření smlouvy provedl Nejvyšší soud ve svém nedávném judikátu, a to takto: starosta vůli obce nevytváří, ale projevuje ji navenek, bez rozhodnutí zastupitelstva o majetkoprávním jednání nemůže starosta platně uzavřít předmětné právní jednání, starosta nemůže projevenou vůli orgánu dotvářet nebo pozměňovat, úkon starosty, který nerespektuje vůli zastupitelstva, je od samého počátku absolutně neplatný.<sup>153</sup>

### 4.3. Záměr obce

Zákon o obecním zřízení v ustanovení § 39 odst. 1 obcím ukládá, aby u taxativně vyjmenovaných dispozic s hmotným nemovitým majetkem tento majetkoprávní záměr předem zveřejnila. Jedná se konkrétně o záměr prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby, dále přenechat tuto věc jako výprosu a o smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní jednání neplatné. Zákon spojuje sankci neplatnosti s absencí záměru, nicméně neplatnost následného právního jednání mohou způsobit i vady zveřejnění

---

<sup>149</sup> viz ustanovení § 104 odst. 1 a ustanovení § 103 odst. 6 zákona o obcích

<sup>150</sup> viz ustanovení § 103 odst. 3 zákona o obcích

<sup>151</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2600/2006 ze dne 30. 04. 2008

<sup>152</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 334/2017 ze dne 26. 10. 2017

<sup>153</sup> Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 24 Cdo 172/2019 ze dne 03. 07. 2019

záměru, které jsou popsány níže. Ve všech případech se jedná o neplatnost absolutní<sup>154</sup> a k neplatnosti soud přihlíží i bez návrhu.<sup>155</sup>

Záměr musí být zveřejněn ještě před učiněním příslušného rozhodnutí o majetkové dispozici, a to po dobu nejméně 15 dnů vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Soudy bylo dovozeno pravidlo, podle něhož se nezapočítává den vyvěšení, ale lze započítat den sejmutí záměru z úřední desky. Účelem publikace záměru obce je v první řadě poskytnout informaci občanům o zamýšlených dispozicích s nemovitými věcmi v majetku obce, aby průběh těchto úkonů byl transparentní, aby se o nich občané předem a včas dozvěděli a aby měli možnost upozornit na hrozící pochybení nebo nesprávné hospodaření obce a případně aby měli možnost sami projevit zájem.<sup>156</sup> Časová posloupnost těchto kroků, tj. nejprve zveřejnění záměru následované rozhodnutím orgánu obce o dané majetkové dispozici, má svou logiku, přičemž smyslem tohoto pořadí i stanovené lhůty je, aby měli všichni potenciální zájemci rovnou příležitost svůj zájem efektivně uplatnit.<sup>157</sup>

Povinnost záměr zveřejnit lze vnímat jako povinnost veřejnoprávní, protože je tím primárně naplňován veřejný zájem na transparentním a hospodárném nakládání s veřejným majetkem. Nejde o právní jednání ve smyslu soukromého práva, záměr nelze považovat za návrh na uzavření smlouvy, nebo za veřejný příslib<sup>158</sup>, ani za vyhlášení veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku<sup>159</sup>, popřípadě za jiný obdobný institut, přestože určité následky v rovině soukromoprávní způsobuje (nezveřejnění - neplatnost následně uzavřené smlouvy). Zveřejnění záměru je úkonem informativním a obec nezavazuje k tomu, aby příslušný záměr skutečně provedla, a to i v případě, že zájemci předloží nabídky.

Zveřejnění záměru musí obec provést na své úřední desce a nad rámec toho mohou zveřejnit i způsobem v místě obvyklým. Obsah úřední desky se v současné době zveřejňuje také způsobem umožňujícím dálkový přístup<sup>160</sup>. Za způsoby zveřejnění v místě obvyklém můžeme považovat například vyvěšení informačních tabulí, vyhlášení v místním rozhlase, informování prostřednictvím místního tisku, webových stránek apod. Využití jiných způsobů zveřejnění je vhodné právě ve vztahu k nemovitým věcem, kdy se například o prodeji bytu

<sup>154</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2696/2005 ze dne 26. 05. 2006, nebo Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1684/2004 ze dne 27. 10. 2004

<sup>155</sup> viz ustanovení § 41 odst. 3 zákona o obcích

<sup>156</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3757/2007 ze dne 16. 07. 2008

<sup>157</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 899/99 ze dne 26. 04. 2001

<sup>158</sup> viz ustanovení § 1732 občanského zákoníku

<sup>159</sup> viz ustanovení § 1772 občanského zákoníku

<sup>160</sup> viz ustanovení § 26 odst 1 zákona č. 500/2004 Sb. (správní řád)

může dozvědět více potencialních zájemců, což se může projevit v nabídnuté ceně, případně i v její licitaci.

Povinnost zveřejnění se váže jen na uzavřený okruh právních dispozic s hmotnými nemovitými věcmi a jedinou nehmotnou nemovitou věc - právo stavby. A contrario jiné dispozice se obligatorně nezveřejňují. Ze zveřejnění záměru jsou vyloučeny věci movité a dispozice s nemovitou věcí, která má nehmotný charakter, s výjimkou práva stavby,<sup>161</sup> nebo která není ve vlastnictví obce. Nezveřejňuje se tak záměr obce koupit pozemky, pronajmout pro sebe budovu apod., nezveřejňují se jiná právní jednání související s nemovitými věcmi, například zřízení věcných břemen (služebností), zřízení zástavního práva k nemovitosti apod.

Další okruh právních dispozic, které jsou povinnosti předešlého zveřejnění ušetřeny, uvádí zákon o obcích explicitně<sup>162</sup>, jde o pronájem bytů nebo hrobových míst (bez časového omezení), dále o krátkodobý nájem, pacht nebo výpůjčku majetku obce, pokud je doba kratší než 30 dnů. Další výjimku představují užívací vztahy sjednané s právnickou osobou, kterou obec zřídila, založila nebo ji dle pravidel zákona o obchodních korporacích ovládá. Konkrétně se opět jedná o užívací vztahy, a to o pronájem, pacht, výprosu nebo výpůjčku (bez časového omezení). K vyloučení pronájmu bytů z povinnosti zveřejnění záměru poznamenávám, že byty jsou ve smyslu ustanovení § 1158 občanského zákoníku podmnožinou jednotek, které mohou být buď bytem, nebo nebytovým prostorem. Zákonodárce tak preferuje jednu z kategorií a nebytové prostory ponechává režimu zveřejnění dle ustanovení § 39 odst. 1, neboť jednotka je věc nemovitá<sup>163</sup>. Publikace záměrů k pronájmu nebytových prostor je na místě, protože nebytové prostory jsou atraktivní "komoditou" a v rámci nabídkového řízení může vzniknout soutěžní prostředí mezi zájemci z řad podnikatelů, což se přirozeně projeví v nabídnuté výši nájemného. Obdobný efekt lze nepochybně očekávat i při zveřejnění záměru bytů, protože o byty je nepřetržitý zájem, proto zákonem nastavený rozdílný režim nepovažuji za správný a odůvodněný. Výjimku si lze představit u nájmu bytů zvláštního určení<sup>164</sup>, které slouží pro ubytování osob se zdravotním postižením.

Zákon blíže nestanoví, s níže uvedenou výjimkou řádné identifikace nemovité věci, jaké obsahové náležitosti má záměr splňovat. Je zřejmé, že záměru musí vyplývat, jaká je zamýšlená majetková dispozice (koupě, nájem apod.). Uvádění jiných informací jako je například výše ceny, doba nájmu apod., zákon nevyžaduje.

---

<sup>161</sup> viz ustanovení § 496 občanského zákoníku

<sup>162</sup> viz ustanovení § 39 odst. 3 zákona o obcích

<sup>163</sup> viz ustanovení § 1159 občanského zákoníku

<sup>164</sup> viz ustanovení § 2300 a násl. občanského zákoníku

Jak bylo uvedeno, jednou z mála zákonem vyžadovaných náležitostí záměru je požadavek, aby se nemovitá věc v záměru označila údaji podle zvláštního zákona<sup>165</sup>. Předmětem majetkoprávních dispozic může být jen část nemovité věci. Technickým podkladem pro provedení zápisu nového stavu do katastru nemovitostí je geometrický plán. Může se stát, že v době zveřejnění záměru k rozdělení pozemku geometrickým plánem ještě nedošlo a nastává problém s označením nové části pozemku, který v podstatě právně neexistuje. Za dostatečné se považuje označení (celého) pozemku tak, jak je dosud evidován v katastru nemovitostí, s tím, že oddělovaná část, která se následně stane samostatným předmětem majetkoprávní dispozice, musí být vyjádřena určitým a popisným způsobem (například "*část pozemku p.č. XY v k.ú. XY o výměře 50 m<sup>2</sup>, nebo "část pozemku p.č. XY v k.ú. XY v rozsahu stávajícího oplocení části uvedeného pozemku", popřípadě "část pozemku p.č. XY v k.ú. XY podél budovy XY o délce XY m a šíři XY m"* atd.).<sup>166</sup> Za nepřipustné judikatura také považuje nepřehledné zveřejňování nemovitých věcí v několika záměrech, nebo označení nemovitosti obecnou charakteristikou (kavárna, prodejna oplatek, část kolonády apod.), která je místní veřejnosti sice známa a nevytváří pochybnosti, ale pro neomezený okruh zájemců jde o nedostatečné vymezení.<sup>167</sup>

Povinnost zveřejnění záměru ještě před vznikem nového právního vztahu je z formulace zákona nepochybná (*condicio legis*). Předpis už ale blíže nespecifikuje, jak postupovat v dalších možných případech, například při změnách již zveřejněného právního vztahu, u smíšených smluv, u smluv budoucích apod. Pomocí interpretačních metod můžeme sice dojít k některým odpovědím, například že povinnost zveřejnění se samozřejmě týká i pouhé části nemovitosti (*argument a maiori ad minus*), ale zmíněné mezery byly vyplněny postupem času judikaturou.

Specifické situace přináší sjednávání dodatků, kterými se mění dosavadní smluvní ujednání. Žádné obecné a explicitní pravidlo na zveřejňování dodatků v zákoně nenalezneme, nicméně i v těchto případech je nutné vycházet z účelu publikace záměru. Určité návodné stanovisko podal Nejvyšší soud v již zmíněném rozsudku 28 Cdo 3297/2008 ze dne 04. 08. 2008, ve kterém se s problematikou zveřejnění záměru dodatku ke smlouvě vypořádal. V řešeném případě obec uzavřela dodatek k nájemní smlouvě za účelem prodloužení nájemního vztahu, aniž by provedla zveřejnění záměru reflektující prodloužení doby nájmu. Soud zdůraznil význam publikace záměru a jeho informativní úlohu ve vztahu k občanům. Uvedl, že dispozice s obecním majetkem mají probíhat transparentně, "*aby se o nich občané předem*

<sup>165</sup> v souladu s ustanovením § 8 katastrálního zákona

<sup>166</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1250/2009 ze dne 27. 09. 2010

<sup>167</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 909/2019 ze dne 19. 12. 2019

*a včas dozvěděli a aby mohli upozornit na hrozící pochybení či nesprávné hospodaření obce a případně aby měli možnost sami vstoupit do tzv. nabídkového řízení jako zájemci".* Neprovedení zveřejnění dodatku soud vyhodnotil jako porušení zásady průhlednosti a účelnosti nakládání s majetkem, protože obec v daném případě nepovažovala za nutné seznámit občany a nedala jim nebo i jiným subjektům možnost předložit jiné, nebo výhodnější nabídky. Povinnost obce zveřejnit záměr k dodatku je nutné dovodit teleologickým výkladem, protože zveřejnění se musí vztahovat i na takové změny právních vztahů, které mají dopad na podstatné části a pojmové znaky daného právního jednání, tzv. essentialia negotii (v případě posuzovaného nájmu půjde zejména o ujednání o výši nájemného), a případně i na některá další ujednání, tzv. naturalia negotii (zejména ujednání o době trvání nájmu). Změna právního vztahu v podobě prodloužení nájmu se tedy nepochybně týká samotné existence právního vztahu a jiný výklad by mohl vést k absurdním situacím, kdy by bez transparentního postupu a publikace mohl nájem obecního majetku být prodlužován o desítky let.

Judikatura dále vyřešila otázku nutnosti zveřejnění záměru uzavřít smlouvu o smlouvě budoucí. Je-li předmětem smlouvy budoucí jedna ze zákonem předvídaných majetkových dispozic, které zákon požaduje zveřejnit, a záměr uzavřít smlouvu o smlouvě budoucí by nebyl zveřejněn, došlo by k obcházení ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích.<sup>168</sup> Obdobně se řeší zveřejňování tzv. nepojmenovaných, případně smíšených smluv, tedy takových jednání, která v sobě zahrnují prvky typizovaných a zákonem předjímaných dispozic. I přes mlčení zákona je nepochybné, že opačný výklad by nevedl k akceptovatelnému stavu a k naplnění smyslu zákonného ustanovení.

V praxi obce činí tzv. adresné záměry. Jedná se o zvláštní kategorii záměrů, jejichž podstatou je, že se přímo v záměru specifikuje osoba kontrahenta, se kterým mají v úmyslu zamýšlené právní jednání realizovat. Adresný záměr soudní judikatura nepovažuje za kolizi se zákonem o obecním zřízení, protože uvedení konkrétního subjektu ještě neznamená, že s ním obec nakonec do právního vztahu vstoupí. Jedná se jen o avizování možného kroku. Není totiž vyloučena situace, že na základě takového zveřejnění záměru se přihlásí i jiní zájemci a jeden z nich bude nakonec z pohledu obce vyhodnocen příznivěji. Rozhodne-li se obec pro jiný subjekt, pak je v takovém případě zapotřebí, aby došlo ke zveřejnění nového záměru, protože z povahy věci nelze na podkladě adresného záměru uzavřít příslušnou smlouvu s objektem odlišným, který nebyl uveden v publikovaném záměru.<sup>169</sup> Uvedení konkrétní osoby

<sup>168</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 128/2009 ze dne 31. 08. 2011

<sup>169</sup> Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3741/2015 ze dne 20. 01. 2016

tedy nijak nevylučuje možnost předkládat nabídky i ze strany jiných zájemců. Stále platí, že i když je záměr adresný, je ze své povahy informativní a nezávazný a vybízí potenciální zájemce k předkládání nabídek. Zákon o obecním zřízení tento postup nevylučuje a jeho přípustnost lze dovodit konstantní judikaturou. Nejvyšší soud ve svém rozsudku sp. zn. 28 Cdo 3757/2007 ze dne 16. 07. 2008 vyslovil, že *"dovolací soud není toho názoru, že účel publikace záměru obce prodat nemovitost je naplněn jen tehdy, obsahuje-li listina obecné sdělení o záměru převést nemovitosti a výslovnou výzvu občanům k předložení jejich nabídek. Tento účel může být splněn i v případě, že je zveřejněn záměr obce prodat nemovitosti konkrétnímu zájemci, s jasnou a určitou identifikací nemovitostí a s výzvou občanům uplatnit v zákonné lhůtě připomínky k zamýšlenému převodu"*. Lze přisvědčit argumentu, že adresné záměry mohou být pro zájemce matoucí a odrazovat od podání nabídky, neboť mohou vytvářet mylný dojem, že druhá smluvní strana již byla s konečnou platností vybrána a zveřejněním záměru se jen formálně naplňuje zákonný požadavek. Z tohoto důvodu je vhodné, aby záměry byly formulovány tak, aby obsahovaly výzvu i dosud neurčitěmu okruhu zájemců k podání nabídek.

Kromě adresných záměrů se v praxi uplatňuje uvádění i dalších bližších podmínek zamýšleného majetkoprávního jednání, přestože právní předpisy nic takového nevyžadují. V případě, kdy si obec již v záměru stanoví další formální či materiální podmínky (například stanovení minimální kupní ceny, podmínka složení kauce, předkupní právo obce, podmínka investic, stavebních úprav apod.), dochází tak předem k omezení okruhu potenciálních zájemců a okruhu nabídek. Na druhou stranu není stanovení detailních kritérií pro výběr zájemce považováno za rozpor s právními předpisy a takový postup má své opodstatnění, je-li zájmem obce nalézt subjekt, který splňuje předpoklady finančně zajištěného a řádného hospodáře schopného náležitě péče a správy o nemovitý majetek. Stanovení kritérií pro nabídkové řízení nesmí být současně v rozporu s dobrými mravy a principy slušnosti a nesmí být nastaveny tak, aby nevyvolávaly pochybnosti o tom, že "jsou ušity na míru" předem vybranému zájemci. Takový postup by byl nežádoucí, *contra legem* a *contra bonos mores*.<sup>170</sup>

Bližší specifikace podmínek právního jednání uváděných v záměru má sice informační hodnotu, ale může současně pro samosprávný celek znamenat i jisté omezení. Soudy ve svých rozhodnutích potvrzují, že neuvádění dalších podmínek, než takových, jaké vyžaduje zákon, nezpůsobuje neplatnost následného právního jednání a je nepřijatelné, aby náležitosti záměru byly extenzivním výkladem rozšiřovány. Naopak je argumentováno tím, že pro obec je nejvýhodnější, aby soutěž všech zájemců byla rozmanitá, aby si vybírala z co nejširšího

---

<sup>170</sup> Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 4108/2008 ze dne 03. 09. 2009

okruhu potenciálních zájemců a neomezovala jej taxativním výčtem možných kritérií, které je i z podstaty věci velmi komplikované předem stanovit. V nabídkách se totiž mohou objevit, kromě finančních návrhů, i pro obecní život prospěšné návrhy (například vznik pracovních příležitostí, nabídky služeb apod.).<sup>171</sup>

Nastane-li, že obec podmínky stanoví a v záměru zveřejní, stávají se podmínky součástí zveřejněného záměru se všemi důsledky s tím spojenými. Uzavře-li následně obec například kupní smlouvu se zájemcem, který nesplňuje podmínky, jež si obec v záměru vyhradila, pak je taková smlouva v rozporu se zveřejněným záměrem. Po formální stránce byla sice dodržena povinnost zveřejnění, ale obsahově byl realizován jiný záměr, což je v přímém rozporu s požadavky transparentního nakládání s veřejným majetkem a se zásadou rovnosti přístupu. Smlouva uzavřená v rozporu se zveřejněným záměrem je neplatným právním jednáním pro obcházení zákona<sup>172</sup>. Odlišný právní názor na platnost právního jednání vyslovil v rozsudku Nejvyšší soud sp. zn. 28 Cdo 865/2003 ze dne 31. 03. 2004, a to ve vztahu k nedodržení podmínek předvídaných interní směrnici obce. Obce pro určité agendy své činnosti zpracovávají vnitřní pravidla stanovící obecné postupy a podmínky, zpravidla jsou takto vytvářeny zásady pro postup obce při prodeji nemovitého majetku, nebo jeho pronájmu. Soud nepovažuje nepromítnutí podmínek interní směrnice do smlouvy, na rozdíl od záměru, za nesoulad se zákonem, a proto jednání neprohlašuje za neplatné.

Jaký orgán je příslušný k rozhodnutí o přijetí záměru ze zákona o obecním zřízení, jednoznačně nevyplývá. Nabízí se proto dva možné výklady. Prvním je, že záměr odsouhlasí stejný orgán, který je příslušný k rozhodování o zamýšlené dispozici, jež je záměrem předznamenána. Podle druhého výkladu bude dostatečné, když přijetí záměru rozhodne rada obce v rámci její nevyhrazené pravomoci, neboť přijetí záměru není zastupitelstvu explicitně vyhrazeno. Judikatura se přiklonila ke druhé variantě, tedy, že postačí schválení radou obce, protože schválení záměru není v taxativním výčtu vyhrazených kompetencí zastupitelstva, a také právě proto, že *"jde jen o záměr, nejedná se o jednostranný adresovaný právní úkon (o návrhu/ofertu) prodeje konkrétnímu individuálně určenému adresátovi"*<sup>173</sup>. Zastupitelstvo si pochopitelně může pravomoc schvalovat záměry vyhradit do své působnosti.

---

<sup>171</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1932/2008 ze dne 19. 05. 2009

<sup>172</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Cdo 721/2010 ze dne 26. 01. 2011

<sup>173</sup> Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2452/2006 ze dne 13. 03. 2007



## 4.4. K vybraným pravomocem zastupitelstva

V této části je smyslem práce zaměřit pozornost na vybrané vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce, které mají buď přímou, nebo i nepřímou souvislost s hospodařením s nemovitými věcmi, a uvažovat o nich v širších souvislostech.

### 4.4.1. Vyhrazené pravomoci zastupitelstva

Ustanovení § 84 odst. 2 zákona o obecním zřízení: *Zastupitelstvu obce je vyhrazeno*

*a) schvalovat program rozvoje obce,*

Obsahové a formální náležitosti programu rozvoje obce zákon o obcích nestanoví a ve skutečnosti zákon program zmiňuje jen v souvislosti s vyhrazením pravomoci zastupitelstva jej schválit (obdobně upraveno v ustanoveních ohledně statutárních měst). Obecně jej lze vnímat jako rozvojový plánovací dokument obce, který by mohl reflektovat a analyzovat významné oblasti a agendy činnosti obce (například území a územní rozvoj, obyvatelstvo, hospodářství, infrastruktura, vybavenost, životní prostředí, kvalita života, správa obce apod.) a zároveň by mohl předkládat návrhy strategických cílů a způsoby jejich naplnění. Stručně řečeno mohl by předkládat vizi rozvoje v dlouhodobějším časovém horizontu. Charakteristika je jen hypotetická, neboť jak bylo uvedeno, zákon co do obsahu program blíže nerozvádí. Je tak zcela ponecháno na vůli obce, jaký bude jeho obsah a zda jej vůbec přijme. Povinnost obce k jeho přijetí totiž ze zákona nevyplývá. Nicméně skutečnost, že jej zákon alespoň tímto způsobem zmiňuje, vede k úvaze, že obce by měly pro své potřeby vytvářet plánovací dokument a své úkoly a povinnosti, zejména pak povinnost péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů dle ustanovení § 2 odst. 2 zákona o obcích, se snažit pojmenovat a projevit do konkrétní podoby ve formě programu rozvoje obce. Přestože dokument nemá právní závaznost, má především politický charakter a jeho podoba bude rovněž odrazem komunální politiky a programových cílů politického vedení, které ho schválí.

Před novelou<sup>174</sup> byl program označen jako program územního rozvoje obce. Novelizací tak došlo k vypuštění slova "územního", což jak uvádí komentář k zákonu, důvodová zpráva nijak nevysvětlila.<sup>175</sup> Dovolím si nabídnout vlastní vysvětlení, a to, že stávající označení programu, které je obecnější, více konvenuje povinnosti péče obce o

<sup>174</sup> Zákon č. 313/2002 Sb.

<sup>175</sup> POTĚŠIL, Lukáš; FUREK, Adam; HEJČ, David; CHMELÍK, Václav; RIGEL, Filip; ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 522

"všestranný rozvoj" vyplývající z ustanovení § 2 odst. 2 zákona o obcích. Nikoliv jen o "územní rozvoj". Program má zřejmě mít širší věcný záběr.

Program by měl fungovat jako nástroj pro rozhodování a postup obce v záležitostech, které se mají rozvíjet nebo které vyžadují dlouhodobou strategii. Měl by vést ke zkvalitnění koncepčního řízení v obcích. Protože téma práce je primárně zaměřeno na věci nemovité, uvádím s nimi související oblasti, které by mohly být do programu zařazeny, jde například o projekty revitalizace určitých území obce (tzv. brownfields), plány výstavby obecních bytů, příprava lokalit pro výstavbu rodinných domů, rekonstrukce významných nemovitostí (např. kulturních památek) apod. Dlouhodobě u veřejnosti a ve veřejné správě rezonuje problematika bytové výstavby, potažmo bytová politika obcí. Přestože jde o otázku, která se řeší na politické úrovni, nemělo by se opomíjet ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obecním zřízení, podle kterého mají obce v samostatné působnosti pečovat o vytváření podmínek pro uspokojování potřeby bydlení. Míra ani konkrétní opatření nejsou blíže specifikovány, nicméně zahrnutí agendy bydlení do programu rozvoje se v kontextu zákonného ustanovení jeví jako žádoucí. Obce by měly jako protipól stávající komerční struktury bydlení řešit nabídku bydlení na svém území, a to například tím, že určí lokality pro bydlení ve svých územních plánech, nebo do bytového fondu zahrnou i jiné vlastní nemovitosti dosud nevyužívané k bydlení apod. Zajišťování potřeb bydlení je spojenou nádobou s požadavkem na vytváření sociální politiky obce, který z výše uvedeného ustanovení rovněž vyplývá.

*d) zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny,*

*e) rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách,*

Tato kompetenční pravomoc navazuje na možnost obce zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce za účelem výkonu samostatné působnosti, tj. k plnění jejích úkolů. Oprávnění vyplývá z ustanovení § 35a odst. 1 zákona o obcích a souvisí s tím, že pro účely plnění některých úkolů obce je vhodnější, aby byly zajišťovány nikoliv prostřednictvím obce samotné, ale prostřednictvím k tomu zřízených subjektů nebo složek. Jde především o plnění úkolů hospodářské a provozní povahy a zabezpečování veřejně prospěšných činností. Obce tedy mohou své úkoly a s tím spojený výkon majetkových práv činit přímo bezprostředně (nezprostředkovaně), nebo prostřednictvím organizačních složek, tj. zařízení bez právní subjektivity, která výkon práv provádí jménem a na účet příslušné obce. V tomto

smyslu se hovoří o tzv. organizačně zprostředkovaném výkonu. Nebo prostřednictvím právnických osob, které výkon majetkových práv činí svým jménem a na svůj účet. Třetí případ je tzv. právně zprostředkovaným výkonem.<sup>176</sup>

Oprávnění zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky podrobněji rozvádí zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Podle něj jsou obce oprávněné zřizovat jednak vlastní organizační složky, které nemají právní subjektivitu, a příspěvkové organizace s právní subjektivitou, dále zakládat obchodní společnosti, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným, zakládat ústavy, zřizovat školské právnické osoby a zřizovat veřejné výzkumné instituce. Tento zákon dále normuje účel<sup>177</sup> vzniku těchto organizací, tj. k plnění úkolů územní samosprávy, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností. Zákonodárce tak obcím předurčuje smysl a účel existence jeho organizací, čímž je znovu odkazováno na veřejnoprávní charakter obce a skutečnost, že posláním obcí je především výkon veřejné správy.

Příspěvkové organizace mají zvláštní význam, jde jednak o právní formu, kterou jsou oprávněny zřídit podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů výlučně územní samosprávy, a zřizují se pro zabezpečení takových činností obce, které jsou zpravidla neziskové.<sup>178</sup> Například jde o domovy seniorů, nemocnice, muzea apod., tedy provozy, jejichž smyslem je plnění úkolů ve veřejném zájmu, potažmo v zájmu obce a pro uspokojování potřeb svých občanů. Za tímto účelem jim obce jako zřizovatelé předávají do správy majetek k jejich vlastnímu hospodářskému využití.

*h) vydávat obecně závazné vyhlášky obce,*

Normotvorná činnost obce je její ústavně zaručené právo.<sup>179</sup> Obce mohou v mezích zákonem jim přiznané autonomie vydávat právní předpisy ve věcech jejich samostatné působnosti a tyto řadíme mezi abstraktní akty obecně závazné, které mají povahu podzákoných předpisů.<sup>180</sup> Obce v tomto případě vykonávají samostatnou působnost a zároveň mají jako normotvůrci veřejněmocenské postavení.<sup>181</sup>

<sup>176</sup> HAVLAN, Petr a kolektiv, *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*, 1. vydání, Praha: Linde, 2013, str. 15-17

<sup>177</sup> viz ustanovení § 23 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

<sup>178</sup> ustanovení § 27 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

<sup>179</sup> viz článek 104 odst. 3 Ústavy

<sup>180</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo, Obecná část*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 148

<sup>181</sup> POTĚŠIL, Lukáš; FUREK, Adam; HEJČ, David; CHMELÍK, Václav; RIGEL, Filip; ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 39

Obce mohou obecně závaznou vyhláškou nastavit pravidla pro hospodaření a nakládání se svým majetkem, neboť jde o záležitost patřící do výkonu samostatné působnosti. Předmětem úpravy mohou být podmínky prodeje obecních pozemků, bytů, nastavení pravidel výběru zájemce apod. Nicméně v praxi je běžnější postup o těchto pravidlech vydat interní instrukci. Na druhou stranu volba této formy znamená větší transparentnost při nakládání s obecním majetkem, pravidla jsou dopředu jasně deklarována, současně dochází k lepší informovanosti občanů, protože vyhlášky, stejně tak i jejich změny, musí být vyhlášeny vyvěšením na úřední desce a samozřejmě předtím i projednány veřejně na zastupitelstvu obce.<sup>182</sup>

Jednou z oblastí, která je pro regulaci obecními vyhláškami typická a která ve svých důsledcích fakticky ovlivňuje a omezuje vlastníky, popř. uživatele nemovitých věcí, tedy i obce samotné, jsou veřejná prostranství. Veřejná prostranství jsou předmětem regulace jednak v souvislosti se zajištěním udržování jejich čistoty, tak i ve spojení s udržováním veřejného pořádku, kterého má být na veřejných prostranstvích dosaženo<sup>183</sup>. Pojem veřejné prostranství má legální definici v ustanovení § 34 zákona o obecním zřízení, a to: "*veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*". Podle definice tudíž není důležité, kdo pozemek vlastní, ale zda pozemek plní funkci veřejného prostranství. Institut veřejného prostranství je dle pramenů z období první republiky, na něž odkazuje Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 03. 2005, institutem historickým a současně stále živým, neboť jak dále judikuje: "*Prostor splňující zákonné znaky veřejného prostranství je veřejným prostranstvím ex lege. Vyjmutí prostor vlastněných soukromými subjekty a splňujících zákonné znaky veřejného prostranství z veřejnoprávního režimu veřejného prostranství by vedlo k podstatnému ztížení či znemožnění právní regulace společenských vztahů, na nichž má obec jako veřejnoprávní korporace veřejný zájem*". Příkladem takové regulace je povinnost pravidelné seče veřejné zeleně, ne však jinde než na veřejných prostranstvích, která po významném nálezu Ústavního soudu známém jako "Jirkovská vyhláška"<sup>184</sup> našla v mnoha obcích své uplatnění.

*i) rozhodovat o vyhlášení místního referenda,*

Místní referendum představuje institut přímé demokracie, práva podílet se přímo na správě veřejných věcí. Toto právo je zakotveno v článku 21 odst. 1 Listiny základních práv a

<sup>182</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*, 2. vydání, Praha: Linde, 2008, str. 234

<sup>183</sup> ustanovení § 10 písm. a) a písm. c) zákona o obecním zřízení

<sup>184</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007

svobod a jeho provádění je upraveno zákonem o místním referendu. V místním referendu se rozhodují záležitosti, které patří do samostatné působnosti obce, a proto otázky hospodaření a nakládání s nemovitostmi nejsou z všelidového hlasování vyloučeny.

V referendech mají občané, resp. osoby oprávněné volit do zastupitelstva obce<sup>185</sup>, možnost rozhodnout často o palčivých otázkách a nahradit vůli svých volených zástupců. Rozhodnutí v referendu je pro zastupitelstvo obce závazné. Referendum se koná buď na základě rozhodnutí zastupitelstva, nebo na základě lidové iniciativy, přesněji na návrh přípravného výboru, kdy zastupitelstvo podle návrhu rozhodne o jeho vyhlášení.<sup>186</sup> Konání místního referenda je obligatorní v případě záměru oddělení části obce.

Rozhodnutí v místním referendu je sice závazné<sup>187</sup>, v praxi ovšem k jeho naplnění nemusí vždy dojít a lze se setkat s případy obstrukcí a nerespektování ze strany obecních zastupitelstev. Zákon o místním referendu nestanovuje, po jakou dobu je rozhodnutí platné. Je proto třeba dovodit, že rozhodnutí v místním referendu je platné po dobu, dokud není opět místním referendem změněno. Nastane-li situace, že zastupitelstvo obce koná v rozporu s tímto rozhodnutím, popř. jej nerespektuje v důsledku své nečinnosti, je nutné upřít pozornost na kontrolní mechanismy, které právní řád nabízí. Samotný zákon o místním referendu žádné neupravuje a vynucení závaznosti rozhodnutí učiněné v referendu tak není podle tohoto speciálního zákona možné. Chybějící speciální úpravu je proto nutné nahradit obecnými mechanismy kontroly veřejné správy, a to pomocí dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí<sup>188</sup>. V případech, kdy například zastupitelstvo obce rozhodne o prodeji pozemků, přestože v místním referendu byl platně a závazně vysloven nesouhlas s jejich prodejem, a v rozporu s tím je s kupujícím uzavřena kupní smlouva, bude možné se domáhat neplatnosti soukromoprávního jednání prostřednictvím obecných soudů. V tomto smyslu by bylo žádoucí, aby soudní judikatura dovodila žalobní legitimaci pro občany, kteří se v místním referendu vyslovili ve prospěch závazného rozhodnutí.

K využití institutu místního referenda dochází v obcích výjimečně, a to v situacích, které mají zásadní dopad na život v obci a nezdá se to je v souvislosti s nemovitými věcmi. Příkladem budiž referenda konaná v roce 2021: souhlas s prodejem pozemků města Jáchymov pro účely výstavby investičního záměru Skywalk - Stezka v oblacích na Klínovci, vybudování relaxační zóny na pozemcích v Blšanech u Loun, dlouhodobý pronájem plaveckého bazénu se sportovní halou a pozemky v obci Blučina, ponechání areálu bzeneckého zámku ve vlastnictví

---

<sup>185</sup> viz ustanovení § 2 zákona č. 22/2004 Sb. o místním referendu

<sup>186</sup> viz ustanovení § 8 zákona o místním referendu

<sup>187</sup> viz ustanovení § 49 zákona o místním referendu

<sup>188</sup> viz ustanovení § 124 a násl. zákona o obcích

města Bzenec, rekonstrukce základní umělecké školy v Letohradu, a mnoho dalších referend týkajících se zejména postupu obcí v územním řízení ohledně výstavby velkých hal, logistických center, rozšíření těžby apod.<sup>189</sup>

Často jsme svědky toho, že se politická reprezentace odchyluje od vůle svých občanů. Proto je jim dána možnost využít tohoto procesně poměrně náročného instrumentu. V tomto kontextu je na místě zmínit názor Ústavního soudu, že *"...je třeba rozlišovat charakteristiku obce jako politického územního společenství občanů a obce jako právního subjektu v soukromoprávních vztazích. Podstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek."*<sup>190</sup> Ve stejném rozhodnutí Ústavní soud zdůraznil význam místního referenda jako prvku přímé demokracie v politickém systému České republiky a referendum "vyvolané zdola", tj. na návrh přípravného výboru, pokládá za *"významný demokratický kontrolní mechanismus uplatňovaný veřejností obce vůči jejím orgánům"*. Situace, kdy volení zástupci obstruují a odmítají referendum vyhlásit, již byla v rozhodovací činnosti soudů také vyřešena. Zastupitelstva mají při splnění všech zákonných podmínek povinnost referendum vyhlásit, bez ohledu na to, zda s jeho konáním k otázce navrhované přípravným výborem souhlasí či nikoli.<sup>191</sup>

Místní referendum je proto nezastupitelným zákonným a legitimním instrumentem sloužícím občanům k rozhodnutí věcí v působnosti samosprávy, k nápravě rozhodovací činnosti svých zástupců a v hraničních případech i k zastavení jejich libovůle. Zajímavým postřehem ke smyslu a podstatě referenda je disentanční stanovisko bývalé soudkyně Elišky Wagnerové, která v rozhodované věci Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 223/04 ze dne 09. 02. 2005 nesouhlasila s většinovým zamítavým stanoviskem z důvodu přílišné restriktivní interpretace článku 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a vyjádřila názor, že *"primárním účelem referenda je sice rozhodování občanů o konkrétních otázkách veřejného života namísto rozhodování jejich zástupců. Sekundárně však představuje každé referendum nástroj politického tlaku, a jako takový působí iniciačně k zahájení diskuse o konkrétním problému. Tento aspekt referenda je legitimní součástí základního práva občanů podílet se na správě věcí veřejných."*

---

<sup>189</sup> Ministerstvo vnitra ČR, Seznam - místní reference v České republice 2006 - 2021, dostupné z <https://www.mvcr.cz>

<sup>190</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 4908/12 ze dne 09. 01. 2013

<sup>191</sup> tamtéž Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 4908/12 ze dne 09. 01. 2013

*j) navrhopvat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí,*

Nejvyšší orgán obce má výlučnou pravomoc rozhodovat o územních změnách předvídaných zákonem o obcích. O tomto tématu již bylo blíže pojednáno, a proto již jen shrnu, že schvalovací kompetence zastupitelstva se vztahuje na:

- Změny katastrálních území uvnitř obce, tedy případ, kdy potřeba řešit hranici katastru nesouvisí s hranicí katastru jiné obce.

- Změna katastrálních území obcí dle ustanovení § 26 zákona o obecním zřízení, při nichž nedochází ke sloučení obcí, jejich připojení nebo oddělení části obce a které vyžadují předchozí projednání změny hranic s příslušným katastrálním úřadem a následnou dohodu zúčastněných obcí. Nedojde-li k uzavření dohody, je k rozhodnutí povoláno Ministerstvo vnitra z moci úřední<sup>192</sup>. Pravomocné rozhodnutí ministerstva tak nahrazuje chybějící dohodu a se stává podkladem pro provedení změn údajů.

- Sloučení obcí, které vyžaduje schválení dohody.

- Připojení obce, které rovněž vyžaduje schválení dohody.

V textu vyhrazené pravomoci není dohoda o připojení obce sice výslovně uvedena, ale kompetenci zastupitelstva dohodu schválit dovozujeme z ustanovení § 19 odst. 3 a 4 zákona o obecním zřízení, a proto by bylo vhodné ji zařadit.<sup>193</sup>

*r) rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce,*

Příslušné zmocnění se týká specifické spolupráce dobrovolného svazku obcí<sup>194</sup> a spolupráce s obcemi jiných států<sup>195</sup>.

Dobrovolný svazek obcí je právnickou osobou, jejímiž členy mohou být výlučně obce, a vzniká za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů. Možné předměty činnosti svazku jsou zákonem vymezeny demonstrativně a jedním z okruhů je správa majetku obcí, zejména místní komunikace, lesy, domovní a bytový fond a další zařízení, která jsou obcemi spravována<sup>196</sup>. Jde o formu spolupráce, kterou často využívají menší obce, aby tak lépe čelily nedostatku ekonomické síly a nedostatku jiných prostředků. Za tímto účelem mohou do svazku vkládat svůj majetek potřebný k zajišťování vytyčených úkolů. Hospodaření svazku obcí se řídí zákonem č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

<sup>192</sup> viz ustanovení § 26a odst. 2 zákona o obcích

<sup>193</sup> POTĚŠIL, Lukáš; FUREK, Adam; HEJČ, David; CHMELÍK, Václav; RIGEL, Filip; ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 527

<sup>194</sup> viz ustanovení § 49 - 53 zákona o obcích

<sup>195</sup> viz ustanovení § 55 zákona o obcích

<sup>196</sup> viz ustanovení § 50 odst. 1 písm. f) zákona o obcích

#### 4.4.2. Vyhrazené pravomoci zastupitelstva v majetkové oblasti

Ustanovení § 85 zákona o obecním zřízení obsahuje vyhrazené pravomoci zastupitelstva v majetkové oblasti: *Zastupitelstvu obce je dále 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,*

V návěti § 85 se výslovně hovoří o právních jednáních, která jsou jednou z právních skutečností. Zastupitelstvu obce jsou tímto ustanovením svěřeny významné pravomoci ohledně nakládání s hmotnými nemovitými věcmi, přičemž možné konkrétní dispozice jsou zákonem předurčeny pojmy "nabytí" a "převod". Vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů odkazuje na oblast restitucí. Způsoby nabytí upravuje občanský zákoník<sup>197</sup> a ve vztahu k nemovitostem je pro obec nejobvyklejším způsobem smluvní převod vlastnického práva. Nabytí představuje množinu případů, kdy se obec stává vlastníkem. Obec se může rovněž stát vlastníkem nemovitostí nezávisle na její vůli, tj. nejčastěji ex lege, což je případ, kdy je rozhodnutí zastupitelstva nadbytečné.

Naopak v případě kategorie "převodů" je obec v postavení převodce vlastnického práva na jinou osobu, přičemž změna vlastnictví musí být závislá na vůli obce. Převod ve smyslu tohoto ustanovení opět znamená množinu takových právních jednání, na základě kterých lze vlastnické právo převést. Zařazujeme sem proto úplatná, tak i bezúplatná právní jednání (koupě, darování apod.).<sup>198</sup>

Zastupitelstvo obce díky výjimce nerozhoduje o nabytí a převodu inženýrských sítí. Legální definici inženýrských sítí nalezneme v ustanovení § 509 občanského zákoníku, který sice pojem inženýrské sítě nyní paradoxně výslovně neužívá, ale ve znění před novelizací jej obsahoval. Nově je nahrazen liniovými stavbami, což je pojem širší, jehož podmnožinou jsou inženýrské sítě. Dle komentáře k občanskému zákoníku jsou inženýrské sítě souhrnným označením pro kanalizace, vodovody, rozvody elektrické energie a tepla, rozvody

---

<sup>197</sup> viz oddíl 2 "Nabytí vlastnického práva" počínající ustanovením § 1045 až § 1114 občanského zákoníku vymezující tyto instituty: přivlastnění a nález, přirozený přírůstek, umělý přírůstek, smíšený přírůstek, vydržení, převod vlastnického práva, nabytí vlastnického práva od neoprávněného, nabytí vlastnického práva rozhodnutím orgánu veřejné moci

<sup>198</sup> POTĚŠIL, Lukáš; FUREK, Adam; HEJČ, David; CHMELÍK, Václav; RIGEL, Filip; ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 540



telekomunikačních zařízení. Jde o sítě sloužící pro rozvody energií a ze zákona již nejsou součástí pozemku.<sup>199</sup> Právní úprava nedává jednoznačnou odpověď na to, zda inženýrské sítě jsou nemovitou věcí, či nikoliv. Ze zmíněného ustanovení § 509 plyne, že inženýrské sítě nejsou součástí pozemku. Ve spojení s ustanovením § 498 odst. 1 občanského zákoníku: "*stanoví-li zákon, 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*" lze dovodit, že inženýrská síť samostatnou nemovitou věcí v mnoha případech bude, ale splnění tohoto kritéria bude nutné vždy v konkrétním případě posoudit.

Druhou výjimkou jsou pozemní komunikace, přičemž v návaznosti na znění zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích připadají do úvahy pouze místní komunikace a účelové komunikace. Vlastníkem místních komunikací dle zvláštního zákona jsou výlučně obce, na jejich území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelové komunikace může být kdokoli, právnická nebo fyzická osoba, tedy i obec. Výkladem zákona o pozemních komunikacích dospějeme k závěru, že každá z uvedených komunikací má jiný právní režim. Zvláštní zákon stanoví, že místní komunikace není součástí pozemku, a protože jde o stavbu, kterou nelze bez porušení její podstaty přenést z místa na místo, má právní povahu nemovité věci. Výkladem a contrario platí, že účelová komunikace, i kdyby byla stavbou, je součástí pozemku, a proto není samostatnou nemovitou věcí.<sup>200</sup> V praxi se výše uvedené projevuje tak, že má-li obec v úmyslu nově vybudovat místní komunikaci a tedy ji i nabýt do vlastnictví, uplatní se výjimka z vyhrazené pravomoci zastupitelstva a k odsouhlasení postačí rozhodnutí rady obce v rámci zbytkové kompetence. Má-li obec v úmyslu nabýt pozemek, který se nachází pod místní komunikací, pak jde o standardní postup podle ustanovení § 85 písm. a) zákona o obecním zřízení. V případě nabytí účelové komunikace se postupuje stejně, tj. podle § 85 písm. a), neboť účelová komunikace je již součástí pozemku a předmětem nabytí je primárně pozemek. Pro případ, kdy se má účelová komunikace teprve na pozemku vybudovat, se uplatní opět zbytková pravomoc rady, protože stavba účelové komunikace bude součástí pozemku a dochází tak jen ke zpracování existující nemovité věci.

V obou případech jde o praktické vynětí z rozhodovací pravomoci zastupitelstva, protože zřizování inženýrských sítí nebo výstavba místních komunikací, popř. potřeba jejich rekonstrukce a oprav, představuje poměrně frekventovanou agendu obcí a význam této části infrastruktury není až tak mimořádný, aby byla svěřena zastupitelstvu obce do vyhrazené pravomoci. Rada obce se jako výkonný orgán obce schází v praxi častěji a méně formálně

<sup>199</sup> ASPI - Občanský zákoník: Komentář, Svazek I - komentář k ustanovení § 509

<sup>200</sup> POTĚŠIL, Lukáš; FUREK, Adam; HEJČ, David; CHMELÍK, Václav; RIGEL, Filip; ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 543

oproti zasedáním zastupitelstva, je akceschopnější, a proto by ponechání těchto záležitostí nejvyššímu orgánu obce mohlo způsobit obtíže při nutnosti řešit dílčí problémy při výstavbě (například potřeba uzavřít dodatek ke smlouvě o dílo) a zároveň by jednání zastupitelstva bylo touto agendou zahlceno.

Poslední část ustanovení týkající se výslovné zmínky o převodu bytů a nebytových prostor je nadbytečná, protože byt i nebytový prostor mají povahu samostatné nemovité věci<sup>201</sup>, a proto postačí aplikace obecné formulace v první části ustanovení. Krom toho je nelogicky uvedena dispozice převodu jen z majetku obcí, nikoli i do majetku obcí, tj. nabytí.

V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že příslušné ustanovení se omezuje na hmotné nemovité věci<sup>202</sup>, tj. jen na nabytí nemovitých hmotných věcí, nikoliv na jejich zhodnocení<sup>203</sup>. Příkladem zhodnocení je vybudování stavby na obecním pozemku, která je ex lege jeho součástí, nikoliv samostatnou nemovitou věcí, jak tomu bylo dříve. Protože nejde o nabytí stavby, stavba je součástí pozemku, pak potřebné právní jednání ke zhotovení věci - vybudování stavby (smlouva o dílo) bude spadat do nevyhrazené pravomoci rady, respektive do její zbytkové pravomoci.

*k) zastavení nemovitých věcí,*

Zástavní právo patří do souboru zajišťovacích nástrojů a jeho funkcí je "zajistit pohledávku a její příslušenství tím, že v případě prodlení dlužníka s plněním jeho závazku se může zástavní věřitel domáhat uspokojení ze zástavy"<sup>204</sup>. Podle dikce ustanovení vyplývá, že předmětem zástavy jsou nemovité věci v majetku obce, a obec proto rozhoduje v postavení zástavce. Obec nemusí být nutně zástavním dlužníkem, neboť zástava nemovitých věcí není podmíněna existencí vlastního dluhu obce. Pro případ, kdy je obec v postavení zástavního věřitele, tj. je jí dána do zástavy cizí nemovitosti, nejde o vyhrazenou pravomoc zastupitelstva a postačuje rozhodnutí rady.

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

---

<sup>201</sup> viz ustanovení § 1158 a 1159 občanského zákoníku

<sup>202</sup> viz ustanovení § 496 odst. 1 občanského zákoníku: "*Hmotná věc je ovladatelná část vnějšího světa, která má povahu samostatného předmětu.*"

<sup>203</sup> FUREK, Adam. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, str. 61

<sup>204</sup> ŠVESTKA, Jiří; DVORÁK, Jan a kolektiv, *Občanské právo hmotné I*, 5. vydání, Praha, Wolters Kluwer ČR, 2009, str. 389

Jak vyplývá z komentáře k předmětnému ustanovení, za právo stavby je nutné pro tuto pravomoc zastupitelstva chápat výlučně právo stavby ve smyslu ustanovení § 1240 a násl. občanského zákoníku.<sup>205</sup> Jde o nový a specifický občanskoprávní institut, který je zákonem prohlášen za nemovitou věc<sup>206</sup>. Protože jde o nehmotnou nemovitou věc, není možné nabytí a převod podřadit pod ustanovení § 85 písm. a) zákona o obcích, nabytí a převod práva stavby je proto upraven v tomto písmenu samostatně.

Nabytí a převod práva stavby zahrnuje případy, kdy má obec v úmyslu zřídit stavbu na cizím pozemku, a vice versa případy, kdy má jiná osoba zájem zřídit stavbu na obecním pozemku. Pro doplnění se uvádí, že odborná literatura nevyklučuje umístění stavby na cizím pozemku i podle jiných soukromoprávních institutů, například nájemní smlouvou, nebo i smlouvou o zřízení věcného břemene.<sup>207</sup> Schválení těchto právních jednání by pak spadalo do zbytkové kompetence rady.

*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.*

Zařazení nabývání a zpeněžení nemovitého majetku v dražbě nebo ve veřejné soutěži do samostatné kategorie, tedy do samostatného písmene n), provedla novela č. 106/2016 Sb., která tím napravila do té doby nevyhovující praxi. Podstatou dražby je učinění nejvyšší nabídky, což při požadavku veřejnosti zasedání zastupitelstva obce velmi znevýhodňovalo, neboť součástí rozhodnutí o nabytí nemovitosti v dražbě muselo být i určení nejvyšší nabídky. Postup byl v praxi obcházen tak, že určením nejvyššího podání byla zmocněna rada obce. Novela tuto praxi zlegalizovala a umožnila zastupitelstvu, aby výkon této pravomoci svěřila zcela nebo zčásti radě nebo starostovi.

Toto ustanovení se svým obsahem do určité míry překrývá s obecnými ustanoveními § 85 písm. a) a m), a proto se považuje ve vztahu k nim za ustanovení speciální.

---

<sup>205</sup> POTĚŠIL, Lukáš; FUREK, Adam; HEJČ, David; CHMELÍK, Václav; RIGEL, Filip; ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 555

<sup>206</sup> viz ustanovení § 1242 občanského zákoníku

<sup>207</sup> POTĚŠIL, Lukáš; FUREK, Adam; HEJČ, David; CHMELÍK, Václav; RIGEL, Filip; ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, str. 556

## 4.5. K vybraným právním jednáním (rady obce)

S ohledem na to, že vyhrazené pravomoci rady obce vyjmenované v ustanovení § 102 odst. 2 zákona o obecním zřízení se výslovně netýkají nakládání s nemovitými věcmi, nabízí se otázka, jaké pravomoci v této oblasti rada obce má, respektive může mít. Odpověď tkví v tzv. zbytkové kompetenci rady obce vyplývající z ustanovení § 102 odst. 3 zákona, tj. může jít o všechna ostatní právní jednání, která nejsou ve vyhrazené pravomoci zastupitelstva. Významnými okruhy právních jednání, která jsou v obcích běžnou agendou rady obce a které zastupitelstvo nemá do své rozhodovací pravomoci vyhrazené, jsou nájmy, věcná břemena - služebnosti a smlouvy o dílo. Preference rady má v tomto ohledu praktické opodstatnění. Veřejná zasedání zastupitelstva se nekonají v takové frekvenci jako schůze rady, rada je ve své činnosti operativnější.

### 4.5.1. Smlouvy o dílo

Má-li obec záměr vybudovat na svém pozemku stavbu, nebo například stávající budovu ve svém vlastnictví zrekonstruovat, popřípadě jinak stavebně upravit, nejedná se o případ nabytí nemovité věci, jak již bylo vysvětleno, ale o její zhodnocení, či změny. Pro tyto případy se nacházíme v režimu veřejných zakázek. Dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek je totiž obec veřejným zadavatelem<sup>208</sup> a má povinnost zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení. Zadáním veřejné zakázky se dle dikce zákona rozumí uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem na poskytnutí stavebních prací.<sup>209</sup> Zadání veřejné zakázky se vztahuje rovněž na dodávky a služby. Obec tedy musí postupovat dle pravidel zákona o veřejných zakázkách, pokud tento zákon nestanoví jinak. Režim veřejné zakázky se určuje podle výše její předpokládané hodnoty, a pokud hodnota bude rovna nebo nižší než 6 milionů Kč, pak se jedná o veřejnou zakázku malého rozsahu, na kterou se povinnost ji zadat v zadávacím řízení nevztahuje. Jedná se o zákonnou výjimku<sup>210</sup>, nicméně při zadání této zakázky mimo zadávací řízení musí obec dodržet zásady zadávání veřejných zakázek.

Za veřejnou zakázku a při splnění dalších podmínek zákon nepovažuje uzavření smlouvy mezi obcí a jiným veřejným zadavatelem, tj. v rámci horizontální spolupráce, a dále

<sup>208</sup> Kromě obce je veřejným zadavatelem i jeho příspěvková organizace, nebo jiná právnická osoba, která byla založena / zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, jiný veřejný zadavatel ji převážně financuje a uplatňuje v ní rozhodující vliv, popřípadě může jmenovat více než polovinu členů jejího statutárního, nebo kontrolního orgánu. Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) zákona o veřejných zakázkách.

<sup>209</sup> viz ustanovení § 2 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách

<sup>210</sup> viz ustanovení § 31 zákona o veřejných zakázkách

mezi obcí a jinou právnickou osobou jako dodavatelem ve smyslu tzv. in-house zadávání, kdy dodavatel vykonává převážnou část své činnosti ve prospěch obce a obec má vůči dodavateli vliv a majetková práva.<sup>211</sup> Zákon druhý případ označuje za vertikální spolupráci. Jde tedy o zákonnou výjimku pro zakázky mezi obcí a jí založenou právnickou osobou. Doplňuji, že v případech, kdy obec není dle zákona povinna podle něj postupovat, se tak může rozhodnout dobrovolně.

Zásady zadávání veřejných zakázek<sup>212</sup> vycházejí z evropských zadávacích směrnic a mají být také vykládány ve světle judikatury Soudního dvora Evropské unie. Aplikace zásad se neomezuje jen na celý proces zadávání, ale s jejich pomocí je rovněž nutné vykládat i jednotlivá ustanovení zákona o veřejných zakázkách.<sup>213</sup> Krom toho musí obce brát v úvahu, že se tyto pravidla neuplatňují izolovaně, že se v mnohém prolínají, a proto je třeba je vnímat a aplikovat komplexně. Z tohoto pohledu je jejich dopad významný, a proto jednotlivé zásady stručně zmíním. Při zadávání je obec povinna dodržet zásadu transparentnosti a přiměřenosti. Transparentností se rozumí průhlednost, srozumitelnost, předvídatelnost a ověřitelnost jednotlivých kroků zadavatele. Přiměřeností pak zejména požadavek přiměřeného nastavení zadávacích podmínek. Zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace se uplatňuje ve vztahu ke všem dodavatelům. Třetí zásada rozvíjí zákaz diskriminace ve vztahu k dodavatelům, kteří mají sídlo v členském státě Evropské unie (a Evropském hospodářském prostoru a Švýcarsku), nebo v jiném státě, který má s ČR nebo EU uzavřenou mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelů těchto států k zadávané veřejné zakázce, a stanoví zákaz omezení jejich účasti. S účinností od počátku roku 2021, tj. po novele zákona o veřejných zakázkách, byly zásady doplněny o zásadu tzv. sociálně a environmentálně odpovědného veřejného zadávání a inovací. Obce jako zadavatelé tak budou povinny při vytváření zadávacích podmínek, při hodnocení nabídek a výběru dodavatele, bude-li to s ohledem na povahu a smysl zakázky možné, novou zásadu dodržet a svůj postup řádně zdůvodnit<sup>214</sup>. Co je myšleno sociálním a environmentálním odpovědným zadáváním napomáhá upřesnit zákon sám ve svých výkladových ustanoveních<sup>215</sup>, přičemž sociálně odpovědné zadávání má zohlednit například pracovní příležitosti, sociální začlenění, nebo důstojné pracovní podmínky, a environmentální odpovědné zadávání si klade za cíl zohlednit

---

<sup>211</sup> KRUTÁK, Tomáš; KRUTÁKOVÁ, Lenka; GERYCH, Jan. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem*, 2. vydání, Olomouc: ANAG, 2020, str. 64

<sup>212</sup> viz ustanovení § 6 zákona o veřejných zakázkách

<sup>213</sup> KRUTÁK, Tomáš; KRUTÁKOVÁ, Lenka; GERYCH, Jan. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem*, 2. vydání, Olomouc: ANAG, 2020, str. 50

<sup>214</sup> viz ustanovení § 6 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách

<sup>215</sup> viz ustanovení § 28 odst. 1 písm. p), q) a r) zákona o veřejných zakázkách

například dopad na životní prostředí, trvale udržitelný rozvoj, což u stavebních prací bude spojeno zejména s požadavky na tzv. pasivní budovy, nebo stavby s minimální spotřebou energií apod.

Ačkoliv se mohlo zdát zakotvení nové zásady jako překvapivé, tak využívání některých prvků odpovědného zadávání bylo již delší dobu zavedenou praxí některých obcí, neboť před zmíněnou novelou byla do zákona o veřejných zakázkách transponována směrnice<sup>216</sup>, která možnost zohlednění těchto aspektů umožňovala. Jako vhodný příklad z praxe může posloužit zakázka Města Kadaň, které na stavební práce "Kadaň, Studentské náměstí" využilo nezaměstnané absolventy škol a tím došlo k podpoře zaměstnání osob znevýhodněných na trhu práce.<sup>217</sup>

Při naplňování této zásady lze spatřovat jistou paralelu a synergický efekt s plněním úkolů obce v samostatné působnosti, které jsou demonstrativně uvedeny v ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích. V demonstrativním výčtu sice nejsou výslovně uvedené požadavky spojené například s ochranou životního prostředí, které mají s nemovitostmi a způsobem jejich užívání užší vztah, ale tím, že není okruh úkolů uzavřen (není taxativní), lze je sem nepochybně zařadit. Ostatně zákonem zmiňovaná péče o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb občanů nebo o potřebu ochrany a rozvoje zdraví s ochranou životního prostředí také úzce souvisí.

Jednotlivé kroky zadávacího řízení, tj. od jejího zadání, po výběr dodavatele, až po uzavření smlouvy o dílo na stavební práce, mohou dle ustanovení § 102 odst. 3 obecního zřízení spadat do zbytkové rozhodovací pravomoci rady. Zároveň předmětné ustanovení umožňuje, aby rada obce tyto pravomoci zcela nebo zčásti svěřila starostovi nebo obecnímu úřadu. Zpravidla ve větších obcích, kde se dle vnitřního dokumentu obce vytváří organizační struktura a obecní úřad se tak člení na jednotlivé útvary, jsou pravomoci rady v otázkách veřejných zakázek, zejména zakázek malého rozsahu, delegovány na příslušné odbory. Z důvodu, že na zakázky malého rozsahu se nevztahuje, až na výjimku aplikace zásad, zákonná regulace, vytváří obce vlastní směrnice pro jejich zadávání, což vede ke zjednodušení a sjednocení postupu. Ke svěření rozhodování této agendy na jiné orgány obce než je rada vedou praktické důvody, neboť administrativa postupu při zadávání zakázek je náročná a složená z mnoha dílčích kroků vyžadujících dodržování zákonných lhůt. Větší obce zadávají o poznání více zakázek, a proto je pomoc profesionálního aparátu obecního úřadu namístě. Vyhrazení si rozhodování o uzavření smlouvy o dílo ze strany zastupitelstva je možné

<sup>216</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU, o zadávání veřejných zakázek

<sup>217</sup> Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, příručka Odpovědně veřejné zadávání v kostce, 2020, Praha, str. 21

očekávat u významných zakázek, ať už z hlediska věcného, nebo ekonomického, kdy si například vyhradí rozhodování zadávání zakázek a uzavírání smluv o dílo od určité výše.

Dle závěru Nejvyššího soudu, rozhodne-li zastupitelstvo obce o uzavření konkrétní smlouvy o dílo, je třeba takový akt považovat za vyhrazení si pravomoci rady, proto musí zastupitelstvo rozhodovat i o změnách smlouvy. Sjednání jiných smluvních podmínek ze strany jiného orgánu je považováno za neplatné. V předmětné věci zastupitelstvo schválilo uzavření smlouvy, ale následný dodatek ke smlouvě obsahující ujednání o smluvní pokutě uzavřel starosta bez schválení zastupitelstvem.<sup>218</sup>

K nabytí nemovitosti - stavby prostřednictvím smlouvy o dílo již v praxi docházet nebude, protože stavba je nově součástí pozemku. V případech, kdy obec není vlastníkem pozemku a chtěla by na něm vybudovat stavbu, se využije institutu práva stavby<sup>219</sup>, o němž rozhoduje zastupitelstvo obce. Výjimku tvoří podzemní stavby se samostatným účelovým určením, které jsou nemovitou věcí sui generis, a rozhodnutí o jejich vybudování, resp. nabytí, bude v návaznosti na ustanovení § 85 písm. a) zákona o obcích ve vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce.

#### 4.5.2. Nájmy

Právní jednání v oblasti nájmu, ať už pozemků, bytů, nebo nebytových prostor, jsou velmi frekventovaná a tvoří rozsáhlou agendu obcí. Byť je možné, aby si rozhodování o nájmech atrahovalo zastupitelstvo, je zavedenou praxí obcí, že tyto záležitosti jsou svěřeny právě radě. Za účelem jednotného a transparentního postupu obce běžně vydávají pravidla pronájmu svého majetku. Jde o vnitřní pravidla, která nemají charakter závazných právních předpisů. Jejich význam spočívá především v nastavení rámcových pravidel, která jsou uchazečům předem známa, a v možnosti kontroly jejich dodržování ze strany veřejnosti tak, aby nedocházelo k nežádoucí diskriminaci nebo nerovnému zacházení se zájemci o nájem.

Vstupuje-li obec do nájemního právního vztahu v postavení nájemce, je třeba si položit otázku, zda výběr nemovitosti nemá být proveden postupem dle zákona o veřejných zakázkách. Obecně můžeme říci, že nikoliv, protože povinnost zadání veřejné zakázky v zadávacím řízení se nevztahuje na nájem (rovněž i nabytí a pacht) nemovité věci nebo s ní souvisejících práv. Jde u jednu z obecných zákonných výjimek<sup>220</sup>. Usuzuje se tak ze skutečnosti, že nemovitost má konkrétního vlastníka, se kterým je možné uzavřít smlouvu, a

<sup>218</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 3826/2007 ze dne 24. 07. 2009

<sup>219</sup> viz ustanovení § 1240 a násl. občanského zákoníku

<sup>220</sup> viz ustanovení § 29 písm. h) zákona o veřejných zakázkách

proto nemá smysl uplatňovat režim veřejné zakázky. Předpokladem ovšem je, že si obec konkrétní nemovitost vybrala. Problém může vyvstat s tímto výběrem konkrétní nemovitosti. Obec by měla zdůvodnit, že k vybrané nemovitosti objektivně neexistuje alternativa (například úmysl revitalizovat památkově chráněnou budovu). V případě, kdy k záměru obce bude moci posloužit více nemovitostí (například dočasné umístění administrativních prostor části obecního úřadu), bude posouzení složitější. Výjimka se jistě neuplatní na situace, kdy má nájemce, nebo pachtýř pro obec jako zadavatele zajistit provoz zařízení, ve kterém budou poskytovány určité služby.<sup>221</sup>

### 4.5.3. Věcná břemena - služebnosti

Věcná břemena občanský zákoník řadí mezi věcná práva k cizím věcem<sup>222</sup> a navrácí se k jejich tradičnímu rozdělení na služebnosti a reálná břemena. Pojem věcná břemena je tedy vůči zmíněným dvěma množinám nadřazený, ale občanský zákoník jej blíže nedefinuje. Práva z věcných břemen obecně chápeme jako omezení užívacího práva k cizí nemovitosti, kterému odpovídá závazek vlastníka něco strpět, něčeho se zdržet nebo něco konat.<sup>223</sup> Kromě kategorie věcných břemen upravených občanským zákoníkem právo zná rovněž institut věcných břemen s veřejnoprávním prvkem, tzv. zákonná (legální) věcná břemena, zřizovaná v oblasti veřejné infrastruktury na základě zvláštních zákonů<sup>224</sup>. Tyto speciální normy většinou pracují s pojmem věcné břemeno. Rekodifikace soukromoprávních předpisů přinesla nový koncept pojetí nemovitých věcí a zahrnula mezi ně i věcná práva k nim, tj. nehmotné věci<sup>225</sup>. Rozšířené pojetí nemovité věci i na věcná práva způsobovalo po určitou dobu v minulosti v rozhodovací praxi obcí problémy, protože zřízení věcných břemen ve prospěch obce rázem spadalo do vyhrazené pravomoci zastupitelstva. Tento stav byl vyřešen tzv. majetkovou novelou zákona o obcích<sup>226</sup> a schvalování smluv ohledně věcných břemen, stejně tak i zveřejnění jejich záměru, se vrátilo do pravomoci rady obce. Novela do dotčených ustanovení § 39 odst. 1 a § 85 písm. a) zákona o obcích vložila specifikaci "hmotná nemovitá věc", čímž byly a contrario věcná břemena jako nehmotné nemovité věci z vyhrazené pravomoci

<sup>221</sup> KRUTÁK, Tomáš; KRUTÁKOVÁ, Lenka; GERYCH, Jan. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem*, 2. vydání, Olomouc: ANAG, 2020, str. 124-125

<sup>222</sup> viz díl 5, oddíl 2, ustanovení § 1257 - 1308 občanského zákoníku

<sup>223</sup> ASPI - Občanský zákoník: Komentář, Svazek I - komentář k ustanovení § 1257

<sup>224</sup> Například jde o zákon č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), zákon č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

<sup>225</sup> viz ustanovení § 498 v návaznosti na § 496 odst. 2 občanského zákoníku

<sup>226</sup> Novelizace byla provedena zákonem č. 106/2016 Sb. s účinností od 01. 07. 2016.



zastupitelstva vyloučeny. Vzhledem k četnosti a účelu takových smluv byla novela nesporně správným krokem.

## **Závěr**

Nemovité věci představují pro obce významnou majetkovou složku a současně, jak dovozují z širšího pojetí a provázání dotčených institutů, tvoří i jejich územní prvek. Hospodaření s tímto majetkem spadá do samostatné působnosti obcí, do které stát nezasahuje. Jde o autonomní oblast výkonu činnosti územních samosprávných celků, která je garantována Ústavou. Přestože by se v praxi mohlo zdát, že právní postavení obce při nakládání a hospodaření s nemovitým majetkem se nijak zásadně neliší od jakéhokoliv jiného soukromoprávního subjektu, protože stejně jako fyzické nebo jiné právnické osoby činí stejná právní jednání a vstupuje do vztahů regulovaných občanským zákoníkem, práce dokládá, že tomu tak není. Ústavní vymezení samosprávy, včetně aspektu hospodaření, je lakonické, ale funkčně v zásadě dostatečné, a proto stěžejní úprava je svěřena zákonu o obcích.

Zákon obcím ukládá, aby při hospodaření a nakládání s majetkem dodržovaly specifické povinnosti, jejichž potřeba naplňování je dána veřejnoprávním charakterem obce a skutečností, že nakládá s veřejným majetkem. Práce se podrobně zabývala těmito zákonnými mantinely, nicméně po učiněné analýze docházím k závěru, že jejich úprava je poněkud nesystematická, ve vztahu k některým otázkám i stručná, a proto obce často postupují nesprávně. Tyto důsledky a výkladové nejasnosti musí kompenzovat soudy svou bohatou judikaturou. Správná aplikace zákona o obcích proto vyžaduje jistou úroveň právních znalostí, neboť právní úprava je strohá a roztržštěná, a bez znalosti aktuální relevantní judikatury se pro obce, zejména pak ty menší, které nemají dostatečný odborný aparát, nebo obecně pro členy rozhodovacího orgánu, kteří nejsou dostatečně kvalifikovaní, se stává obtížnou. Obsahová kritéria dle mého názoru správně reflektují požadavek ekonomické výhodnosti a zároveň dávají prostor i pro zohlednění jiných úkolů obce. Jejich vzájemná a zároveň i nesystematická provázanost vyžaduje kvalifikovaný výklad, což je pro laickou veřejnost a uživatele v praxi problematické. V rámci úvah de lege ferenda bych proto považovala za vhodné tato obsahová kritéria hospodaření obcí, která sice ve stávající podobě umožňují hospodařit a nakládat s majetkem i z důvodu mimoekonomických zájmů, srozumitelněji formulovat, protože pro praxi zůstávají takto nastavená pravidla hůře čitelná. Inspirací by mohl být například zákon o zadávání veřejných zakázek, kde jsou zásady zadávacího řízení zakotveny přehledně a strukturovaně a k některým souvisejícím pojmům zákon navíc uvádí legální definice. Měla by být také doplněna zásada rovnosti a nediskriminace, kterou pozitivní úprava nereflektuje, ale dovozuje ji judikatura Ústavního soudu jako neopominutelný princip. Přehlednější vymezení kritérií a zásad by se mohlo pozitivně odrazit v kvalitě podkladových materiálů pro orgány obcí, navazujícího vyhodnocení a samozřejmě v následném rozhodování. K důkladnější revizi lze doporučit i stávající úpravu institutu záměru. Jak vyplynulo z textu, mnoho otázek muselo být zodpovězeno a doplněno judikaturou, což by nyní bylo opět žádoucí v rozumné a vhodné míře promítnout do platné úpravy. V neposlední řadě mohou být upraveny i některé kompetenční mezery, například určení orgánu příslušného k přijetí záměru.

Ve druhé části byla zaměřena pozornost na územní změny obce, konkrétně na sloučení obce a oddělení části obce. V rámci těchto změn dochází k zásadním existenčním dopadům, tj. v prvním případě minimálně jedna z obcí zaniká a ve druhém případě původní obec se zmenší a oddělovaná část začne být právně samostatnou. Oba případy jsou doprovázeny významnými majetkovými dopady. Stojí pak za úvahu, do jaké míry při realizaci těchto změn je naplněn požadavek péče o zachování a rozvoj majetku obce. Mám za to, že by zmíněné územní změny zasluhovaly řádné zdůvodnění, což dosavadní obsahové náležitosti dohody o

sloučení, nebo připojení, a návrh na oddělení části obce nepožadují. Rovněž bych prodloužila lhůtu uvedenou v ustanovení § 19 odst. 4 zákona o obcích určenou pro podání návrhu na konání místního referenda, které může zvrátit rozhodnutí o sloučení obcí nebo o připojení obce. Lhůtu ve stávající délce 30 dnů považuji za nedostatečnou a v takovém případě nemůže být náprava ze strany občanů, realizovaná prostřednictvím místního referenda, dostatečně zajištěna. Záměr zákonodárce, kdy nastavil poměrně nekomplikovaný postup pro slučování obcí za účelem redukce jejich počtu, je opodstatněný, nicméně výše uvedené úpravy de lege ferenda považuji za žádoucí.

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použité literatury

DVOŘÁK, Jan; ŠVESTKA, Jiří; ZUKLÍNOVÁ, Michaela a kol., *Občanské právo hmotné, Svazek 1, Díl první: Obecná část*, 2. aktualizované a doplněné vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 436 s., ISBN 978-80-7552-187-3

HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*, 3. vydání, Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, 162 s., ISBN 978-80-210-8333-2

HAVLAN, Petr a kolektiv, *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*, 1. vydání, Praha: Linde, 2013, 343 s., ISBN 978-80-7201-899-4

HENDRYCH, Dušan. a kolektiv, *Správní právo, Obecná část*, 8. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012, 826 s., ISBN 978-80-7179-254-3

KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*, 1. vydání, Praha: Leges, 2012, 240 s., ISBN 978-80-87576-28-1

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo, Obecná část*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s., ISBN 978-80-7400-727-9

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, 2. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364 s., ISBN 978-80-7552-719-6

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí, základy obecního práva*, 1. vydání, Praha: CODEX Bohemia, 1998, 272 s., ISBN 80-85963-73-6

KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ Radek; PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*, 4. vydání, Praha: Linde 2009, 486 s., ISBN 978-80-7201-760-7

KOUDELKA, Zdeněk; PRŮCHA, Petr; ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*, Praha: Leges, 2019, 480 s., ISBN 978-80-7502-335-3

KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*, 2. vydání, Praha: Linde, 2008, 346 s., ISBN 978-80-7201-690-7

KRUTÁK, Tomáš; KRUTÁKOVÁ, Lenka; GERYCH, Jan. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem*, 2. vydání, Olomouc: ANAG, 2020, 1023 s., ISBN 978-80-7554-280-9

MALAST, Jan., *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*, 1. vydání, Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016, 340 s., ISBN 978-80-261-0657-9

PEKÁREK, Milan et al., *Pozemkové právo*, 1. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, 331 s., ISBN 978-80-7380-253-0

POMAHAČ, Richard., *Veřejné a soukromé právo (správní a trestní aspekty)*, 1. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017, 248 s., ISBN 978-80-87975-64-0

POTĚŠIL, Lukáš; FUREK, Adam; HEJČ, David; CHMELÍK, Václav; RIGEL, Filip; ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích, Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, 862 s., ISBN 978-80-7400-739-2

SLÁDEČEK, Vladimír *Obecné správní právo*, 4. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s., ISBN 978-80-7598-564-4

ŠVESTKA, Jiří; DVOŘÁK, Jan a kolektiv, *Občanské právo hmotné 1*, 5. vydání, Praha, Wolters Kluwer ČR, 2009, 460 s., ISBN 978-80-7357-466-6

## **2. Seznam použitých právních předpisů**

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

Usnesení č. 2/1993 předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky

Sdělení č. 181/1999 Sb. Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy

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

Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 256/2013 Sb. o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 22/2004 Sb. o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES ze dne 26. 02. 2014

Zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 51/2020 Sb. o územně správním členění státu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon České národní rady č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí

Zákon č. 95/1999 Sb. o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby

Zákon České národní rady č. 569/1991 Sb. o Pozemkovém fondu České republiky

Zákon č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

### **3. Seznam použité judikatury**

#### **Ústavní soud**

Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 185/96 ze dne 29. 11. 1996  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 03. 12. 1996  
Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 05. 02. 2003  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 09. 07. 2003  
Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 223/04 ze dne 09. 02. 2005  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 03. 2005  
Usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1399/11 ze dne 30. 06. 2011  
Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1167/11 ze dne 20. 06. 2012  
Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 4908/12 ze dne 09. 01. 2013  
Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2574/14 ze dne 25. 08. 2015  
Rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 2246/15 ze dne 16. 12. 2015  
Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2599/16 ze dne 23. 05. 2017  
Nález Ústavního soud sp. zn. Pl. ÚS 21/17 ze dne 12. 02. 2019

#### **Nejvyšší soud**

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 899/99 ze dne 26. 04. 2001  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 865/2003 ze dne 31. 03. 2004  
Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1684/2004 ze dne 27. 10. 2004  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2696/2005 ze dne 26. 05. 2006  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Odo 1166/2004 ze dne 11. 10. 2006  
Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2452/2006 ze dne 13. 03. 2007  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2600/2006 ze dne 30. 04. 2008  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3757/2007 ze dne 16. 07. 2008  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3297/2008 ze dne 04. 08. 2008  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3297/2008 ze dne 08. 04. 2009

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1932/2008 ze dne 19. 05. 2009  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 3826/2007 ze dne 24. 07. 2009  
Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 4108/2008 ze dne 03. 09. 2009  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1250/2009 ze dne 27. 09. 2010  
Rozsudek Nejvyššího soud sp. zn. 28 Cdo 3950/2010 ze dne 15. 11. 2010  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Cdo 721/2010 ze dne 26. 01. 2011  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 128/2009 ze dne 31. 08. 2011  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 1047/2010 ze dne 21. 09. 2011  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 4988/2009 ze dne 30. 11. 2011  
Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3741/2015 ze dne 20. 01. 2016  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 329/2015 ze dne 20. 09. 2016  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 334/2017 ze dne 26. 10. 2017  
Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 1285/2018 ze dne 31. 10. 2018, publikováno ve  
Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu pod č. 54/2019  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 5765/2017 ze dne 31. 01. 2019  
Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 24 Cdo 172/2019 ze dne 03. 07. 2019  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 909/2019 ze dne 19. 12. 2019  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 15/2021 ze dne 27. 05. 2021

### **Ostatní judikatura**

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice sp. zn. 52A 32/2016 ze dne 20. 07. 2016, uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 3491/2016

Rozsudek Nejvyššího správního sp.zn. 3 Ans 9/2005 ze dne 13. 12. 2006, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1075/2007

### **4. Seznam použitých internetových zdrojů**

BŘEŇ, Jan, Přechod státní majetku na obce z pohledu judikatury, in Deník veřejné správy, 04/2009, dostupné z <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6404052>

BŘEŇ, Jan, *Obecní majetek - historické základy ekonomické podstaty obcí*, in Deník veřejné správy, 03/2009, dostupné z <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6391842>

BAREŠOVÁ, Eva. ČÚZK, *Majetek obcí po novele v roce 2012*, In Moderní Obec, 10/2012, dostupné z <https://www.moderniobec.cz/majetek-obci-po-novele-v-roce-2012/>

FUREK, Adam. *Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*, in Moderní Obec, 01/2012, dostupné z <https://www.moderniobec.cz/nakladani-s-obecnim-majetkem-podle->

CHMELA, Ondřej; PAVOUK Jan. *K platnosti historických přechodů majetku do vlastnictví obcí*, in epravo.cz, dostupné z <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-platnosti-historicky-ch-prechodu-majetku-do-vlastnictvi-obci-102955.html>

Ministerstvo vnitra ČR, *Žádné slučování! Jdeme cestou spolupráce obcí*. In Deník Veřejné správy 05/2016, dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6727354>

KREML K., HÁJEK P., STAN, *Novela zákona o obcích ulehčí rozhodování zastupitelů*, dostupné z <https://www.starostove-nezavisli.cz/regiony/vysocina/novela-zakona-o-obcich-ulehci-rozhodovani-zastupitelu>

Ministerstvo vnitra ČR, *Seznam - místní reference v České republice 2006 - 2021*, dostupné z <https://www.mvcr.cz>

[https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/mesto-krupka-rozprodalo-levne-pozemky-lidem-z-radnice\\_2011180600\\_btk](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/mesto-krupka-rozprodalo-levne-pozemky-lidem-z-radnice_2011180600_btk)

[https://www.idnes.cz/usti/zpravy/krupka-pozemky-uncin-prodej-zastupitelstvo-obalky-policie.A210510\\_150848\\_usti-zpravy\\_grr](https://www.idnes.cz/usti/zpravy/krupka-pozemky-uncin-prodej-zastupitelstvo-obalky-policie.A210510_150848_usti-zpravy_grr)

## **5. Seznam ostatních zdrojů**

Studie Hospodářský přehled ČR 2016, zpracovaná Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD)

Důvodová zpráva návrhu zákona ze dne 30. 06. 2014, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk č. 249/0



Stanovisko vlády k návrhu zákona ze dne 30. 06. 2014, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk 249/1

Důvodová zpráva k návrhu zákona ze dne 05. 06. 2019, kterým se mění zákon č. 151/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk 501/0

DAVID, O., DEVEROVÁ, L., DOLANSKÁ BÁNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., FIALA, J., FRINTA, O., HOLČAPEK, T., HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-11-8]. ASPI\_ID KO89\_a2012CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

FUREK, Adam, Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, 100 s., ISBN 978-80-87544-24-2

Stanovisko Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního, odboru legislativy a metodiky katastru nemovitostí č.j. 2561/2001-23 a 5751/2008-22

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, příručka Odpovědně veřejné zadávání v kostce, 2020, Praha, str. 21

## **Seznam zkratk**

Ústava

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

Zákon o obcích / Zákon o obecním zřízení

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

Občanský zákoník

## **Abstrakt**

Záměrem práce je nastínit základní aspekty samosprávy obcí a jejího hospodaření, zejména optikou platného zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) vymezit nejdůležitější instituty, právní postavení a kompetence obcí při hospodaření a nakládání s nemovitým majetkem a pojednat o nich také v širších souvislostech. Nemovité věci představují pro obce významnou majetkovou složku a současně tvoří i jejich územní prvek. Hospodaření s tímto majetkem spadá do samostatné působnosti obcí, do které stát nezasahuje. Jde o autonomní oblast výkonu činnosti územních samosprávných celků, která je garantována Ústavou.

Práce je rozdělena do čtyř částí. První část má obecné zaměření, účelem je charakterizovat obec a vymezit její postavení v právním řádu ČR. Druhá část se věnuje územnímu prvku obcí, jehož prostřednictvím nalézám návaznost na nemovité věci

představující součást majetkové složky obce. V souvislosti s tím je připojen bod, který má osvětlit porevoluční majetkoprávní vývoj obcí, resp. jejich majetkovou obrodu, díky které získaly zpět do vlastnictví rozsáhlý nemovitý majetek a rovněž možnost lépe naplňovat smysl a účel své existence, tj. samostatně spravovat své vlastní záležitosti. Územní základ obce je jedním z pilířů obecní samosprávy, a proto z hlediska jeho významu považují za vhodné doplnit možné formy územních změn, které zákon o obcích upravuje a jejichž realizace má samozřejmě dopad i na nemovitý majetek obce. Stěžejní téma práce je ve třetí a čtvrté části. Předmětem rozboru jsou obsahové a procedurální požadavky pro nakládání a hospodaření s nemovitými věcmi, který vyplývají ze zákona o obcích, přičemž jejich analýza je doplněna relevantní judikaturou. Závěr čtvrté části má praktické zaměření a věnuje se vybraným pravomocem zastupitelstva a rady obce, které přímo či zprostředkovaně souvisí s hospodařením a nakládáním s nemovitými věcmi.

## **Klíčová slova**

hospodaření obce

nemovitý majetek obce

územní samospráva

## **Abstract**

The purpose of the thesis is to outline the fundamental aspects of local government of municipalities and their economic management, in particular, in terms of the applicable Act No. 128/200 Coll. on municipalities (municipality establishment), and to define the most critical institutes, legal status and competences of municipalities applicable to management and disposal of real estate property and discuss them in a wider context. Real estate property is a significant property item for municipalities, constituting the territorial element thereof. Management of such property falls within the local authority of the municipalities, which the state does not intervene in. It is an autonomous area of performance of the local governments that is guaranteed by the Constitution.

The thesis is split into four sections. Section one is general; the purpose thereof is to characterise the municipality and define its status within the legal order of the Czech Republic. Section two deals with the territorial element of the municipalities, through which I establish a link to the real estate property constituting a part of the municipality's assets. In that connection, there is a point attached to explain the post-revolutionary property-law development of municipalities, or their property renaissance, thanks to which they regained the extensive real estate property, as well as the opportunity to better fulfil the mission and purpose of their existence, i.e. manage their own business independently. The territorial basis of a municipality is one of the pillars of municipal local government, and therefore, as for its significance, I consider it appropriate to add the possible forms of territorial changes which the Municipalities Act defines and the implementation of which obviously has an impact on the real estate property of the municipality, as well. The fundamental subject of the thesis is contained in sections three and four. The subject of the analysis includes the contentual and procedural requirements for the disposal and management of real estate property arising from the Municipalities Act, whereas the analysis thereof is supported by the applicable judicature. The conclusion of section four has a practical focus, dealing with the selected powers of the municipality representatives and the council which are, directly or implicitly, associated with the management and disposal of the real estate property.

## **Key Words**

Economic management of municipality

Real estate property of municipality

Local government