

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta právnická**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

Pravidla nakládání s komunálním majetkem

Plzeň 2015

Anita Svobodová

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta právnická**

Katedra správního práva

Magisterský studijní program: Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Pravidla nakládání s komunálním majetkem**

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

katedra správního práva

Zpracovala: Anita Svobodová

Plzeň 2015

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2014/2015

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Anita SVOBODOVÁ**  
Osobní číslo: **R10M0188P**  
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**  
Studijní obor: **Právo**  
Název tématu: **Pravidla nakládání s komunálním majetkem**  
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

### Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Vymezení základních pojmů
3. Současná právní úprava
4. De lege ferenda
5. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy:

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury: **viz příloha**

Vedoucí diplomové práce:

**Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**

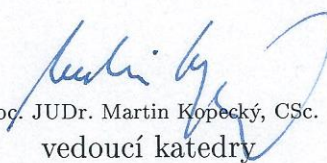
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **20. února 2014**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2015**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.  
děkan



Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.  
vedoucí katedry

V Plzni dne 10. září 2014

## Příloha zadání diplomové práce

### Seznam odborné literatury:

- FUREK, Adam. Právní úprava dispozic obecním majetkem podle zákona o obcích. 1. vyd. Praha: MVČR, 2010
- FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Moderní obec. 2012, roč. 18, č. 1, speciální příloha.
- HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan a kol. Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. Praha: Linde, 2013.
- HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011
- KADEČKA, Stanislav. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003,
- KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů základy komunálního práva. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010
- KOPECKÝ, Martin. Kázárukám transparentnosti aáhospodárnosti při nakládání sákomunálním majetkem, Právní rozhledy, 2010, č. 7
- KOUDELKA, Zdeněk. Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003. Praha: Linde Praha, a.s., 2003
- KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde Praha, a.s., 2007
- KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. 4. vyd. Praha: Linde Praha, a.s., 2009
- VEDRAL, Josef; VÁŇA, Luboš; BŘEŇ, Jan; PŠENIČKA, Stanislav. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Nakládání s komunálním majetkem zpracovala pod vedením vedoucího práce samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, březen 2015

.....

Anita Svobodová

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu diplomové práce panu doc. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc., za odborné vedení a cenné rady při zpracování této práce a za podporu v průběhu mého studia.

# OBSAH

## SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

<b>ÚVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>1. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ .....</b>	<b>3</b>
1.1 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA.....	3
1.2 VLASTNICKÉ PRÁVO, MAJETEK A VLASTNICTVÍ .....	6
1.3 KOMUNÁLNÍ MAJETEK.....	8
<b>2. STRUČNÝ NÁSTIN HISTORICKÉHO VÝVOJE ÚPRAVY NAKLÁDÁNÍ S KOMUNÁLNÍM MAJETKEM .....</b>	<b>11</b>
2.1 OBDOBÍ RAKOUSKÉ ŘÍŠE A PRVNÍ REPUBLIKY.....	11
2.2 OBDOBÍ NÁRODNÍCH VÝBORŮ .....	13
2.3 OBDOBÍ 90. LET 20. STOLETÍ .....	14
<b>3. NABÝVÁNÍ MAJETKU ÚZEMNÍMI SAMOSPRÁVNÝMI CELKY.....</b>	<b>17</b>
3.1 NABÝVÁNÍ ZE ZÁKONA.....	17
3.2 DALŠÍ ZPŮSOBY NABÝVÁNÍ .....	19
<b>4. HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ .....</b>	<b>20</b>
<b>5. MAJETKOVÉ DISPOZICE ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ.....</b>	<b>22</b>
5.1 OBSAHOVÉ POŽADAVKY NAKLÁDÁNÍ S KOMUNÁLNÍM MAJETKEM .....	23
5.1.1 Úplatné převody a cena obvyklá .....	24
5.1.2 Bezúplatné převody .....	25
5.2 PROCEDURÁLNÍ POŽADAVKY NAKLÁDÁNÍ S KOMUNÁLNÍM MAJETKEM .....	26
5.3 OKRUH DISPOZIC, NA KTERÉ SE (NE)VZTAHUJE POVINNOST ZVEŘEJNIT ZÁMĚR.....	27
5.3.1 Změny úpravy v souvislosti s rekonstrukcí občanského práva.....	28
5.3.2 Dodatky k již učiněným majetkoprávním jednáním.....	30
5.3.3 Smlouva o smlouvě budoucí .....	30
5.3.4 Další způsoby nakládání bez povinnosti zveřejnit záměr.....	31
5.4 ZÁMĚR .....	32
5.4.1 Právní povaha záměru.....	33
5.4.2 Orgány oprávněné k rozhodnutí o přijetí záměru .....	33
5.4.3 Náležitosti záměru .....	35
5.4.4 Forma zveřejnění záměru.....	37
5.4.5 Doba zveřejnění záměru.....	38
5.4.6 Doba mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím v příslušném orgánu... .....	40
5.4.7 Následky nezveřejnění záměru a zveřejnění vadného záměru.....	41
5.5 ROZHODNUTÍ O PRÁVNÍM JEDNÁNÍ .....	42
5.5.1 Orgán příslušný k rozhodnutí o majetkoprávním jednání.....	42



5.5.2	<i>Změny ve funkční příslušnosti v souvislosti s rekonstrukcí občanského práva</i>	45
5.5.3	<i>Náležitosti rozhodnutí o majetkoprávním jednání</i>	46
5.6	<b>PRÁVNÍ JEDNÁNÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ</b>	47
5.6.1	<i>Osoby oprávněné jednat za územní samosprávný celek</i>	48
5.6.2	<i>Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy</i>	49
5.6.3	<i>Následky absence předchozího rozhodnutí o právním jednání</i>	50
5.6.4	<i>Soudní ochrana ve věcech majetkoprávních jednání územních samosprávných celků</i>	52
<b>6.</b>	<b>KONTROLA A DOZOR NAD NAKLÁDÁNÍM S KOMUNÁLNÍM MAJETKEM</b>	<b>57</b>
6.1	KONTROLNÍ MECHANISMY UVNITŘ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ ...	57
6.2	KONTROLA A DOZOR ZE STRANY STÁTU	58
6.3	KONTROLA ZE STRANY OBČANŮ	59
6.4	KONTROLA ZE STRANY NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU	60
<b>7.</b>	<b>AKTUÁLNÍ VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY A ÚVAHY DE LEGE FERENDA</b>	<b>62</b>
	<b>ZÁVĚR</b>	<b>65</b>
	<b>RESUMÉ</b>	<b>67</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ A LITERATURY</b>	<b>68</b>

## Seznam použitých zkratek

<b>Ústava</b>	ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>Listina</b>	Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>obec. zříz.</b>	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
<b>kraj. zříz.</b>	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
<b>zák. hl. m</b>	zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
<b>obč. zák.</b>	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
<b>o. s. ř.</b>	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>s. ř. s.</b>	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>spr. ř.</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

## Úvod

Existence územní samosprávy je v České republice zaručena na ústavní úrovni jako projev dekoncentrace veřejné moci a jako výraz práv místních společenství občanů spravovat si vlastní záležitosti samostatně. Územní samospráva je v České republice dvoustupňová, kdy nižšími územními samosprávnými celky jsou obce, přičemž každá taková obec pak je součástí vyššího územního samosprávného celku – kraje. Zvláštní status má hlavní město Praha, které má postavení hlavního města České republiky, obce a zároveň kraje, a proto je mu věnována samostatná zákonná úprava. Územním samosprávným celkům je přiznáváno postavení veřejnoprávních korporací, které mají vlastní majetek, s nímž samostatně hospodaří, a které mohou vlastním jménem a na vlastní odpovědnost vstupovat do soukromoprávních vztahů. S ohledem na jejich specifický charakter nositelů samosprávy právní řád obsahuje veřejnoprávní pravidla pro jejich hospodaření, která jim stanovují další povinnosti nad rámec soukromoprávní úpravy, čímž se odlišují od ostatních vlastníků. Právě o těchto veřejnoprávních pravidlech, a to konkrétně o pravidlech nakládání s komunálním majetkem, pojednává předkládaná práce.

Hlavním cílem mé práce je provedení analýzy problematiky nakládání s komunálním majetkem, a to prostřednictvím rozboru platné právní úpravy v souvislosti s jejím výkladem právní teorií i soudní praxí. Jako druhý cíl jsem si stanovila zmapovat současný vývoj zákonodárných iniciativ a návrhů de lege ferenda v dané oblasti. V předkládané práci se plánuji zaměřit na nakládání s komunálním majetkem jako s majetkem územních samosprávných celků (obcí, krajů a hlavního města Prahy). Vzhledem ke složitosti problematiky postavení městských částí hlavního města Prahy a městských částí a obvodů statutárních měst v majetkové oblasti si nečiním za cíl v práci komplexně postihnout i jejich úpravu.

Abych dosáhla vytyčených cílů, budu po provedení literární rešerše postupovat metodou analýzy a deskripce právní úpravy, odborné literatury a judikatury, přičemž se pokusím zjištěné názory na danou problematiku vhodně komparovat a následně z nich vyvozovat dílčí závěry. Při zpracování této práce budu čerpat z právnických učebnic, monografií a komentářů k zákonům, které mi

poskytnou základní teoretická východiska. Dále budu získávat informace z odborných článků a z judikatury Nejvyššího soudu ČR a Ústavního soudu ČR.

Po obsahové stránce budou v prvních kapitolách nejprve vymezeny základní pojmy, jejichž pochopení považuji za potřebné pro další výklad. Jsou jimi sama územní samospráva, obecná úprava vlastnického práva a majetku ve světle rekodifikace soukromého práva, a nakonec specifika majetku územních samosprávných celků. Následovat bude stručný exkurz do historie nakládání s komunálním majetkem a výklad o nabývání majetku územními samosprávami. Ve čtvrté kapitole bude věnována pozornost současné právní úpravě obecných zásad a povinností územních samosprávných celků pro jejich hospodaření, které se ovšem vztahují i na nakládání s komunálním majetkem. V následující páté kapitole pak budou rozebrána další pravidla a povinnosti územních samospráv určená už samotnému nakládání s jejich majetkem. Tato kapitola - jako stěžejní - bude zároveň nejrozsáhlejší. Budu se v ní podrobně zabývat procesem nakládání s komunálním majetkem, který začíná rozhodnutím územního samosprávného celku o přijetí záměru nakládat se svým majetkem a jeho následným povinným zveřejněním. Tento proces pokračuje utvořením vůle celku učinit majetkoprávní jednání a projevem této vůle navenek vůči třetím osobám. V závěru své práce se zastavím u kontroly a dozoru nad nakládáním s komunálním majetkem a nad aktuálním vývojem právní úpravy.

# 1. Vymezení základních pojmů

Než přistoupím k výkladu o samotných pravidlech nakládání s komunálním majetkem, považuji za vhodné nejprve vymezit základní pojmy vztahující se k tématu. V této kapitole se nejdříve zaměřím na vymezení územní samosprávy v České republice s důrazem na její ekonomickou samostatnost a hospodaření. Dále bude pojednáno o pojmech vlastnického práva, majetku a vlastnictví s ohledem na rekonstrukci soukromého práva. Nakonec se zastavím u otázky, co si lze představit pod pojmem majetku komunálního.

## 1.1 Územní samospráva

„Samosprávu lze charakterizovat jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu.“<sup>1</sup> Jedním z druhů samosprávy je samospráva územní, kterou Ústava výslovně zaručuje ve svém čl. 8, aniž by vymezovala její obsah. Územní samosprávě je mimoto věnována celá hlava sedmá Ústavy. Na ústavní úpravu územní samosprávy navazuje zákonná, pro kterou jsou stěžejními zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákony o územní samosprávě“).

Nositeli územní samosprávy v České republice jsou obce, jakožto základní územní samosprávné celky, a kraje, jakožto vyšší územní samosprávné celky.<sup>2</sup> Kraje vznikly dnem 1. ledna 2000 účinností ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.<sup>3</sup> Bylo vytvořeno celkem 14 vyšších územních samosprávných celků, přičemž jedním z nich je hlavní město Praha.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> KOPECKÝ, Martin in HENDRYCH, Dušan et al. Správní právo. Obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 142.

<sup>2</sup> Čl. 99 Ústavy.

<sup>3</sup> Vzniklo tak dvojí krajské uspořádání, kdy vedle krajů jako vyšších územních samosprávných celků existují také kraje ve smyslu zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, ze kterého vychází například úprava obvodů krajských soudů a krajských státních zastupitelství (příloha č. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů; § 7 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů).

<sup>4</sup> Hlavní město Praha tak má postavení obce a kraje zároveň (srov. § 1 odst. 1 zák. hl. m.). K otázce, zda hlavní město Praha skutečně je krajem či má pouze jeho postavení srov. KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 68.

Ačkoliv Ústava předpokládá územní samosprávu dvoustupňovou, mohou být statutární města dále členěna na městské obvody a části s vlastními orgány samosprávy<sup>5</sup> a hlavní město Praha se na městské části člení přímo ze zákona.<sup>6</sup> Přesto však tyto městské obvody a části nemůžeme považovat za samostatný stupeň samosprávy, a to nejen kvůli znění čl. 99 Ústavy<sup>7</sup>, ale také pro jejich chápání obecním zřízením jako organizačních jednotek města, které v záležitostech svěřených jim zákonem a v mezích zákona statutem jednají za statutární město a nemohou vydávat právní předpisy.<sup>8</sup> V případě městských částí hlavního města Prahy bylo Vrchním soudem v Praze judikováno, že ze zákona „neplyne, že by městské části hlavního města Prahy byly samostatným a od obce Praha odlišným územně samosprávným celkem“.<sup>9</sup>

Podle čl. 100 odst. 1 Ústavy je územní samosprávný celek územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Z tohoto ústavního vymezení dovozujeme jeho tři základní znaky: jde o pospolitost osob (obecní základ) žijících na určitém území (územní základ) a spravujících své záležitosti (právo na samosprávu).<sup>10</sup> V odst. 3 citovaného článku pak Ústava územní samosprávné celky charakterizuje jako veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a které hospodaří podle vlastního rozpočtu. Citované ustanovení zakotvuje ekonomický základ územní samosprávy, kterou zdůrazňuje i čl. 9 Evropské charty místní samosprávy.<sup>11</sup> K tomu Ústavní soud judikoval, že právo samostatně hospodařit s vlastním majetkem je jedním ze základních atributů samosprávy.<sup>12</sup>

Územní samosprávné celky jsou tedy právními osobami veřejného práva zřízenými zákonem, které mají právní osobnost (subjektivitu ve smyslu dřívější úpravy občanského práva) a kterým je svěřeno zajišťování určitých

---

<sup>5</sup> § 4 odst. 2 obec. zřiz.

<sup>6</sup> § 3 odst. 1 zák. hl. m.

<sup>7</sup> Jehož restriktivní výklad není všemi chápán jako jediný možný. Podle odlišného výkladu Ústava stanovuje pouze to, které územní samosprávné celky musejí být konstituovány, přesto nebrání vzniku jiných, než jaké Ústava výslovně předpokládá. (Srov. VEDRAL, Josef in VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 7).

<sup>8</sup> § 20 odst. 2 a § 134 obec. zřiz.

<sup>9</sup> Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 4. 1999, č. j. 5 A 121/97-20. Citované usnesení se vztahuje k již zrušenému zákonu č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, který se však od současně platného v řešených aspektech neliší.

<sup>10</sup> VEDRAL, Josef in VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 3.

<sup>11</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

<sup>12</sup> Nález ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 1/02.

veřejných úkolů (výkon veřejné správy). Vystupují tak ve dvojitě postavení, za prvé jako subjekty vykonávající veřejnou moc a současně jako právní subjekty vstupující do vztahů práva soukromého, ve kterých ovšem neztrácejí své specifické postavení veřejnoprávní korporace a nositele samosprávy, a proto nelze tvorbu a projevy jejich vůle „posuzovat mechanicky stejně jako by šlo např. o obchodní společnosti“.<sup>13</sup> Na uvedenou ústavní úpravu navazuje zákonná, která dále stanovuje, že územní samosprávné celky vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících, což ovšem můžeme dovozovat už z jejich povahy právnických osob.<sup>14</sup>

Čl. 101 odst. 4 Ústavy pak obsahuje ústavní garanci samosprávy sloužící k ochraně před zásahy státu, když stanovuje, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a (současně) jen zákonem stanoveným způsobem. Ústavní soud k tomuto ustanovení konstatoval, „že zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje“.<sup>15</sup> Tato úprava odpovídá i čl. 8 Evropské charty místní samosprávy, podle kterého jakýkoli správní dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon.<sup>16</sup> Územní samosprávné celky mají možnost se proti neoprávněným zásahům, či dokonce libovůli ze strany státních orgánů bránit podáním komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Jediným orgánem územní samosprávy, o kterém Ústava hovoří, je zastupitelstvo jakožto orgán, kterým je územní samosprávný celek samostatně spravován. Podle zákonné úpravy mají územní samosprávné celky ovšem i další orgány, které se podílejí na samosprávě: radu obce a radu kraje, starostu obce (příp. primátora města) a hejtmana kraje, obecní úřad (příp. magistrát) a krajský úřad a nakonec také zvláštní orgány obce a zvláštní orgány kraje. Právě z postavení zastupitelstva jako jediného orgánu předvídaného Ústavou je někdy vyslovována protiústavnost zákonného svěřeni určitých úkolů v samostatné

---

<sup>13</sup> KOPECKÝ, Martin in HEDRYCH, Dušan et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 143.

<sup>14</sup> § 2 odst. 1 obec. zřiz., § 1 odst. 2 kraj. zřiz., § 1 odst. 3 zák. hl. m.

<sup>15</sup> Nález ÚS ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV.ÚS 331/02.

<sup>16</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

působnosti jinému orgánu, pokud je zároveň zastupitelstvu zakázáno atrahovat si pravomoc takové úkoly vykonávat. V souvislosti s tím byly v poslední době zvažovány změny v oblasti vymezení kompetencí orgánů územních samospráv, kdy by mělo dojít ke zrušení výlučných pravomocí rady na poli samostatné působnosti, aby neexistovala žádná oblast v samostatné působnosti, o níž by nemohlo rozhodovat zastupitelstvo.<sup>17</sup>

## 1.2 Vlastnické právo, majetek a vlastnictví

V odborné literatuře můžeme nalézt řadu různých definic subjektivního vlastnického práva, a to jen dokazuje nesnadnost jeho přesného vědeckého vymezení.<sup>18</sup> Pro účely této práce se však spokojíme s tradičním chápáním vlastnického práva jako právního panství nad věcí. V právnickém slovníku je vlastnické právo charakterizováno jako „právem zakotvenou možnost vlastníka v mezích stanovených právním řádem držet a užívat věci a nakládat jimi podle své úvahy a ve svém zájmu a to mocí, která není závislá na moci kohokoli jiného k téže věci v téže době. Současně v sobě zahrnuje i právně zabezpečenou možnost vlastníka domáhat se od všech třetích osob zdržení se užívání věci vlastníka proti jeho vůli a zdržení se chování, které ruší vlastníka v jeho držbě a užívání věci a dispozicích s ní.“<sup>19</sup> V souladu s římskou tradicí je vlastnické právo reprezentováno několika dílčími atributy, a to právem věc držet (*ius possidendi*), právem věc užívat a požívat (*ius utendi et fruendi*), jakož i oprávněním s věcí disponovat (*ius disponendi*). Zde ovšem vlastníková oprávnění nekončí, jelikož věc, která je předmětem jeho vlastnického práva, může také zničit (*ius abutendi*), opustit (*ius dereliquendi*) či neužívat (*ius non utendi*) atd.<sup>20</sup> V tuto chvíli je pro nás stěžejním *ius disponendi*, které znamená, že vlastník má právo se svým majetkem v mezích právního řádu libovolně nakládat a naopak jiné osoby z toho vyloučit.<sup>21</sup> Právo věcí disponovat poskytuje vlastníkovu možnost rozhodovat jak o právním, tak faktickém osudu věci, kdy právně může vlastník své vlastnické

---

<sup>17</sup> DVORÁK, Miloš, HORNÍK, Jan. Protikorupční novela zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze a její případný dopad do praxe územních samosprávných celků. *Správní právo*, 2014, č. 3, s. 163.

<sup>18</sup> Je-li v práci použit termín vlastnické právo, má jím autorka na mysli subjektivní vlastnické právo a nikoliv objektivní vlastnické právo jako souhrn právních norem upravujících vlastnické vztahy.

<sup>19</sup> FIALA, Josef in HENDRYCH, Dušan et al. *Právní slovník*. 2. rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, xx, s. 1130.

<sup>20</sup> HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 11 – 12.

<sup>21</sup> § 1012 obč. zák.



právo pozbýt buď zcela (převodem na jiného), nebo se vzdát po omezenou dobu jeho součástí (přenechání užívání věci jinému).

Po definování vlastnického práva by bylo vhodné věnovat se také pojmům vlastnictví a majetek, které s ním úzce souvisí. Vlastnictví bývá ztotožňováno s vlastnickým právem jak právním řádem, tak některými autory<sup>22</sup> a naproti tomu jinými bývá zdůrazňována nutnost jejich diferenciaci.<sup>23</sup> Stejně tak donedávna platný občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb.) užíval obou výrazů jako synonym<sup>24</sup> a i v nynější době je tento pohled zakotven v našem právním řádu. V samotné Listině, konkrétně v jejím čl. 11, dochází k záměně pojmů vlastnické právo a vlastnictví a není zde zřetelný žádný výraznější rozdíl v jejich významu. V současné době platný občanský zákoník už vlastnictví a vlastnické právo rozlišuje, a to tak, že pojmem vlastnictví označuje předmět vlastnického práva a vlastnickým právem subjektivní právo vlastníka k předmětu tohoto práva. Samotné vlastnické právo nicméně nedefinuje a zabývá se dále pouze jeho obsahem. Předmět vlastnického práva je vymezen v § 1011 obč. zák. stanovujícím, že „vše, co někomu patří, všechny jeho věci hmotné i nehmotné, je jeho vlastnictvím“. Vlastnictví tak splývá do určité míry s pojmem majetek, jehož definici obsahuje § 495 obč. zák., který říká, že „souhrn všeho, co osobě patří, tvoří její majetek“. Právní slovník pak definuje majetek jako „souhrn majetkových hodnot (věcí, pohledávek, jiných práv a hodnot ocenitelných penězi) příslušící určitému subjektu“.<sup>25</sup> Z pohledu nového občanského zákoníku lze, obsahově vlastně shodně s uvedenou definicí, za majetek považovat v podstatě všechny věci v právním smyslu.<sup>26</sup>

Podle § 489 obč. zák. je věcí v právním smyslu vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí. Toto široké pojetí věci v právním smyslu, kdy věci jsou i věci nehmotné (tedy majetková práva, vč. např. pohledávek), znamená razantní změnu oproti dřívější úpravě. Spolu s novým chápáním věci přichází

---

<sup>22</sup> Historicky kupříkladu rakouským obecným zákoníkem občanským a na něj navazující rakouskou civilistikou 19. století a podobně československou meziválečnou civilistikou. Srov. RANDA, Antonín. *Právo vlastnické dle rakouského práva v pořádku systematickém*. 7. vyd. Praha: Česká akademie pro vědy, slovesnost a umění, 1923, s. 1.

<sup>23</sup> Srov. FIALA, Josef in Fiala, Josef et al. *Občanské právo hmotné*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2002, s. 105; ELIÁŠ, Karel. Vlastnické právo. Paradigma českého pojetí pod zkušební kamenem kontinentální právní kultury. *Právní rozhledy*, 2005, č. 22, s. 807.

<sup>24</sup> Zejm. v § 123, § 125, § 132, § 133 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>25</sup> FIALA, Josef in HENDRYCH, Dušan et al. *Právní slovník*. 2. rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, xx, s. 353.

<sup>26</sup> KOUKAL, Pavel in LAVICKÝ, Petr et al. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1 – 654)*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1752.

občanský zákoník také s jejich podrobnější kategorizací. Základně můžeme rozlišit věci hmotné a nehmotné. Hmotná věc je ovladatelná část vnějšího světa, která má povahu samostatného předmětu, nehmotné věci jsou práva, jejichž povaha to připouští,<sup>27</sup> a jiné věci bez hmotné podstaty.<sup>28</sup>

Další významné třídění je na věci movité a nemovité. Zákon stejně jako v minulosti pozitivně vymezuje jen věci nemovité, ale na rozdíl od předchozí úpravy taxativním výčtem. Věcmi movitými jsou pak všechny ostatní věci, které nespádají pod kategorii věcí nemovitých.<sup>29</sup> Nemovitými věcmi jsou podle § 489 odst. 1 obč. zák. „pozemky, podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon“. Druhá věta citovaného ustanovení pak říká, že „stanoví-li jiný právní předpis, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá“. Sám občanský zákoník pak za takovou nemovitou věc označuje jednotky (§ 1159 obč. zák.) a stavby spojené se zemí pevným základem, jež byly podle předchozích předpisů nemovitými věcmi a nadále patří jiné osobě nežli vlastníkovi pozemku (§ 3055 odst. 1 obč. zák.).<sup>30</sup> Pojetí nemovité věci se vrací k tradiční soukromoprávní zásadě superficies solo cedit, a proto bude stavba, nejedná-li se o stavbu dočasnou, považována za součást pozemku, na kterém stojí. Současně se rozšiřuje, jak bylo naznačeno výše, i na některá práva – za prvé práva vztahující se k pozemku a podzemní stavbě se samostatným účelovým určením (například vlastnické právo, držba či služebnosti) a za druhé na práva, která za nemovité věci prohlásí zákon (tím je např. právo stavby).

### 1.3 Komunální majetek

Po obecném vymezení přejdeme k výkladu specifík majetku komunálního. Podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má každý právo vlastnit majetek a vlastnické právo každého vlastníka má stejný zákonný obsah a ochranu. Znamená to, že v naší právní úpravě nenajdeme, na rozdíl od té předlistopadové,

---

<sup>27</sup> Typicky půjde o soukromoprávní pohledávky, dále např. vlastnické právo, věcná práva k věci cizí, právo zástavní nebo právo dědické. Naproti tomu povaha osobnostních práv nepřipouští, aby byly věci v právním smyslu (např. právo autorské). (KOUKAL, Pavel in LAVICKÝ, P. et al. *Občanský zákoník I. Obecná část* (§ 1 – 654). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1757)

<sup>28</sup> § 496 obč. zák.

<sup>29</sup> § 489 odst. 2 obč. zák.

<sup>30</sup> KINDL, Tomáš in ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef. et al. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I.* Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2014, s. 1176.

žádný hierarchický systém forem vlastnictví a odlišná pravidla a ochranu pro jejich nositele. Tento ústavněprávní princip rovnosti mezi vlastníky přesto nemůže setřít rozdíly, které existují právě mezi fyzickými a právnickými osobami soukromého práva na jedné straně a územními samosprávnými celky jako veřejnoprávními korporacemi na straně druhé. Obcím a krajům jako územním samosprávným společenstvím občanů<sup>31</sup> jsou stanovena zvláštní pravidla při hospodaření a nakládáním s majetkem a určitá omezení, která jiní vlastníci nemají. Důvodem je jejich postavení jako právnických osob svého druhu, jejichž úkolem je pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a chránit při plnění svých úkolů též veřejný zájem.<sup>32</sup>

Výjimka z této ústavně zakotvené rovnosti vlastníků existuje v předmětu vlastnického práva, jelikož u některého majetku může být vyloučena možnost nabýt jej soukromými osobami. Čl. 11 odst. 2 Listiny mimo jiné totiž říká, že zákon může určit majetek, který smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob, a to z důvodu, že „je nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu“. Takovýto výhradní majetek obce (příp. kraje jako „určené právnické osoby“) zatím vymezen žádným zákonem nebyl. Jediným majetkem, který by mohl být považován za tuto kategorii, jsou silnice II. a III. třídy jako vlastnictví krajů a místní komunikace jako vlastnictví obcí podle zákona o pozemních komunikacích.<sup>33</sup> P. Havlan však toto zařazení považuje za sporné a poukazuje na § 3 citovaného zákona, který vyvolává pochybnosti, zda je možné hovořit o výlučném majetku obcí a krajů.<sup>34</sup>

Poněkud odlišné je postavení městských částí a obvodů v majetkoprávních vztazích. Statutární města upravují své vnitřní poměry ve věcech správy města statutem přijatým formou obecně závazné vyhlášky, jehož povinnou součástí je mimo jiné vymezení majetku města, který se svěřuje městským obvodům a městským částem, a rozsah jejich oprávnění při nakládání s tímto majetkem a při výkonu s tím souvisejících práv.<sup>35</sup> Podle § 134 odst. 1 obec. zřiz. městské obvody a městské části jednají za statutární město v záležitostech jim svěřených zákonem

---

<sup>31</sup> Srov. § 1 obec. zřiz., § 1 odst. 1 kraj. zřiz.

<sup>32</sup> § 2 odst. 2 obec. zřiz., § 2 odst. 2 zák. hl. m., obdobné ustanovení nalezneme pro kraje pod § 1 odst. 4 kraj. zřiz.

<sup>33</sup> § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>34</sup> Srov. HAVLAN, Petr in HAVLAN, Petr et al. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 17.

<sup>35</sup> § 130 písm. h) obec. zřiz.

a v mezích zákona statutem. Z uvedeného plyne, že městské části a obvody nemají právní osobnost (subjektivitu) a nemohou být subjekty vlastnického práva. Majetek města, se kterým hospodaří, je jim pouze svěřen, přičemž vlastníkem zůstává statutární město. Městským částem a obvodům může být statutem svěřeno také rozhodování o právních jednáních, tedy i oprávnění nakládat s majetkem města, nicméně z takovýchto jednání bude zavázáno a za ně odpovědné, z důvodu jejich chybějící právní subjektivity, vždy statutární město. Proto městské části (obvody) nenabývají majetek, pokud jsou k tomu statutem oprávněny, do svého vlastnictví, ale vždy do vlastnictví statutárního města. Stranou by neměl být ponechán logický rozpor v ustanoveních obec. zřiz., když podle § 131 písm. b) obec. zřiz. může statutární město svěřit městským částem nebo městským obvodům rozhodování o majetkoprávních jednáních uvedených v § 133 odst. 1. Přehledněme to, že uvedený paragraf žádný odstavec 1 nemá, podstatnější je fakt, že ačkoliv z § 131 písm. b) by se mohlo zdát, že § 133 obsahuje taxativní výčet právních jednání, slůvko „zejména“ v tomto ustanovení svědčí o tom, že jde o výčet demonstrativní. Zákon také poskytuje městským částem a obvodům ochranu proti svévolnému odejmutí svěřeného majetku statutárním městem, když v § 132 obec. zřiz. stanovuje pro takové odejmutí taxativní důvody.

Odlišná je úprava pro městské části hlavního města Prahy, které částečnou právní osobnost mají (vystupují v právních vztazích v rozsahu stanoveném zákonem a statutem svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících),<sup>36</sup> přesto vlastníky být nemohou. Pouze vykonávají při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy práva a povinnosti vlastníka v rozsahu vymezeném zákonem o hlavním městě Praze a jeho statutem.<sup>37</sup> Zákon o hlavním městě Praze, na rozdíl od obecního zřízení, dále výslovně hovoří o tom, že městské části nabývají majetek do vlastnictví hlavního města Prahy, nikoliv do svého.<sup>38</sup>

Konečně se dostáváme k odpovědi na otázku, co může být předmětem vlastnického práva územních samosprávních celků, tedy komunálním majetkem. Jelikož neexistuje žádný speciální „obecní majetek“ a zákon žádný obecný výčet komunálního majetku neobsahuje, nemůžeme obcím a krajům odeprít právo na žádný majetek ve smyslu občanského zákoníku, jak byl vymezen výše.

---

<sup>36</sup> § 3 odst. 2 zák. hl. m.

<sup>37</sup> § 34 odst. 3 zák. hl. m.

<sup>38</sup> § 34 odst. 5 zák. hl. m.

## **2. Stručný nástin historického vývoje úpravy nakládání s komunálním majetkem**

O počátcích územní samosprávy v dnešním chápání můžeme hovořit od revolučního roku 1848, v průběhu kterého docházelo ke koncipování požadavků na zavedení obecní samosprávy.<sup>39</sup> Ty byly v následujícím roce částečně zakotveny v březnové ústavě<sup>40</sup> a v prozatímním obecním zřízení<sup>41</sup>, v jehož uvozovacím patentu byla vyjádřena známá zásada: „Základem svobodného státu je svobodná obec“. V 20. století byl bohužel vývoj územní samosprávy dvakrát přerušen – nejprve byla potlačena za druhé republiky, což pokračovalo až k její likvidaci v Protektorátu Čechy a Morava fašistickým režimem.<sup>42</sup> Po krátkém období po skončení 2. světové války, kdy existovala vůle pokusit se o obnovu územní samosprávy, došlo ke změně politické orientace a pod sovětským vlivem byla územní samospráva nahrazena dekoncentrovanou státní mocí vykonávanou národními výbory.<sup>43</sup> Tato tehdejší úprava následně představovala výchozí stav pro obnovu územní samosprávy v 90. letech 20. století.

V návaznosti na tento úvod bude v následujících třech podkapitolách předložen krátký přehled vývoje právní úpravy nakládání s komunálním majetkem.

### **2.1 Období rakouské říše a první republiky**

Rakouský obecný občanský zákoník<sup>44</sup> konstituoval kategorie obecní jmění a obecní statek, které můžeme podřadit pod moderní pojetí pojmu obecní majetek. Obecním jměním byl chápán veškerý movitý a nemovitý majetek ve vlastnictví obce, jakož i majetková práva obce (tzv. spravedlnosti).<sup>45</sup> Od něj se lišil obecní statek účelem uspokojovat potřeby některých příslušníků obce, kterým z něj plynuly užitky. Šlo tedy o komunální majetek, se kterým však obec nemohla

---

<sup>39</sup> Například první petici shromáždění ve Svatováclavských lázních ze dne 11. 3. 1948 a druhou peticí ze dne 29. 3. 1948 či tzv. návrhem kroměřížské ústavy.

<sup>40</sup> Císařský patent č. 150/1849 ř. z.

<sup>41</sup> Císařský patent č. 170/1849 ř. z.

<sup>42</sup> SCHELLE, Karel in VOJÁČEK, Ladislav, SCHELLE, Karel, KNOLL, Vilém. *České právní dějiny*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 354.

<sup>43</sup> DOBEŠ, Jan in HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, s. 443.

<sup>44</sup> Císařský patent č. 946/1811 ř. z.

<sup>45</sup> HAVLAN, Petr in HAVLAN, Petr et al. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 13 – 14.

disponovat.<sup>46</sup> S ideou správy vlastního majetku obcemi se můžeme setkat už v návrhu kroměřížské ústavy, v ústavě březnové či v prozatímním obecním zákoně. Stabilní podpora komunálnímu majetku ale vznikla až obecními zřízeními<sup>47</sup>, kterými bylo výslovně přiznáno obcím právo ve své samostatné působnosti spravovat “dle vůle” obecní jmění a záležitosti vztahující se k obecnímu svazku. Správou obecního jmění se rozumělo volné nakládání s movitým a nemovitým majetkem pod dozorem zemského výboru a při respektování zákonů.<sup>48</sup> V § 31 pak obecní zřízení svěřovalo zastupitelstvu obce pravomoc “činiti opatření v příčině obecního kmenového jmění” a “ustanoviti, jak se má jmění takového užívatí”.<sup>49</sup>

Po vzniku samostatného československého státu byla recepční normou<sup>50</sup> obecní zřízení převzata do právního řádu nově vzniklého státu. Přes potřebnost stabilní úpravy nedošlo v období Československé republiky k přijetí nového obecního zřízení ani k jejich unifikaci. Do starých předpisů zasáhla řada novel, které přinesly změny bez ohledu na předešlý stav a i na sebe navzájem.<sup>51</sup> Nepříliš zdařilý způsob úpravy, kdy novely prováděly změny nejen v obecním zřízení, ale často v samotných novelách předešlých, vedl k horší přehlednosti a srozumitelnosti.<sup>52</sup> V následujícím textu se budeme věnovat jen novelám pro tuto práci stěžejním.

Nemovitosti, které byly obecním statkem ve smyslu obecního zřízení, prohlásil zákon č. 421/1919 Sb. za kmenové obecní jmění a tím instituci obecního statku zrušil.<sup>53</sup> Nad tímto kmenovým jměním stanovilo obecní zřízení dohled orgánem vyššího stupně územní samosprávy za účelem toho, aby nedocházelo k jeho “ztenčení”. Od zákona č. 125/1927 Sb. (§ 99) je tímto orgánem okresní výbor, není však vyloučeno, aby rozhodoval přímo výbor zemský.<sup>54</sup> Další

---

<sup>46</sup> ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848 – 1938. Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v letech 1848 – 1938*. Praha: Karolinum, 2009, s. 190.

<sup>47</sup> Říšský obecní zákon č. 18/1862 ř. z. o základních pravidlech uspořádání záležitostí obecních, který byl proveden zemskými zákony: zákonem č. 7/1864 českého zemského zákoníku, zákonem č. 4/1864 moravského zemského zákoníku, zákonem č. 17/1863 slezského zemského zákoníku.

<sup>48</sup> SCHELLE, Karel in SCHELLE, Karel et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 68.

<sup>49</sup> KLIMENT, Josef. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha: V. Linhart, 1936, s. 166.

<sup>50</sup> Zákon ze dne 28. října 1918, č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého.

<sup>51</sup> KLIMENT, Josef. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha: V. Linhart, 1936, s. 3 - 4.

<sup>52</sup> ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848 – 1938. Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v letech 1848 – 1938*. Praha: Karolinum, 2009, s. 198.

<sup>53</sup> KLIMENT, Josef. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha: V. Linhart, 1936, s. 655.

<sup>54</sup> Tamtéž, s. 264 – 265.

významnější zásahy v úpravě územní samosprávy přinesly čtyři tzv. finanční novely<sup>55</sup> k obecnímu zřízení, jejichž úkolem byla konsolidace samosprávných financí. Namísto zlepšení situace přinesly první dvě novely spíše další omezení kompetencí obecních orgánů a prohlubování hospodářských nesnází. První finanční novela výrazně zasáhla do rámce samostatné působnosti obcí tím, že požadovala k platnosti dispozic s obecním majetkem od určité hodnoty tzv. vyšší schválení dohlédacím státním úřadem.<sup>56</sup> Bylo jí vymezeno, jaké dispozice a kterého majetku schválení nepodléhají s tím, že jakékoliv jiné kategorie mu podléhají. O schválení žádal starosta obce a až vydáním takového schvalovacího aktu se stal projev vůle obce perfektním a nastala účinnost právního jednání obce. Při schvalování nadřízený úřad zkoumal usnesení obce jak z hlediska jeho zákonnosti, tak se zřetelem na jeho účelnost. Při nečinnosti úřadu se nepoužila domněnka ani fikce schválení či zamítnutí usnesení.<sup>57</sup>

Třetí finanční novela zavedla změny již o něco úspěšnější, přesto finanční potřeby obcí nebyly dostatečně zajištěny. Potřebná byla reforma celého systému komunálních financí reagující na změněné poměry a úkoly obcí. K dalšímu zhoršení finančně hospodářské situace obcí a ke zvyšování jejich zadlužení došlo pod vlivem hospodářské krize ve 30. letech. Byla přijata čtvrtá finanční novela s cílem alespoň částečně oddlužit samosprávné celky. Problém financí samospráv nicméně stejně nebyl vyřešen.<sup>58</sup>

## 2.2 Období národních výborů

Po druhé světové válce docházelo k proměnám v pojetí veřejné správy a k oslabování územní samosprávy až k jejímu zániku. Ačkoliv formálně ještě nějakou dobu platila obecní zřízení, fakticky již nebyla použitelná. Zřízení národních výborů zanikly dosavadní obecní, okresní a zemské orgány, nicméně obce, okresy a země jako samosprávné korporace, jako právnické osoby veřejného práva, nadále existovaly.<sup>59</sup> Národní výbory nastoupily na místo dosavadních

---

<sup>55</sup> Zákon č. 329/1921 Sb. z. a n., zákon č. 77/1927 Sb. z. a n., zákon č. 169/1930 Sb. z. a n., zákon č. 69/1935 Sb. z. a n.

<sup>56</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 14.

<sup>57</sup> KLIMENT, Josef. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha: V. Linhart, 1936, s. 490 – 491.

<sup>58</sup> PRŮCHA, Petr, SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNENSIA, 1995, s. 29 – 30.

<sup>59</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 24.

orgánů samospráv, přebraly jejich pravomoci a působnosti, přičemž zároveň vystupovaly i jako orgány státní správy. S tím souvisí princip podřízenosti nižšího národního výboru vyššímu a podřízenosti národních výborů ústřední výkonné moci, což je koncepce typická pro státní správu, avšak naprosto odporující obecným zásadám územní samosprávy, kde jedna složka nesmí být podřízena druhé. Co se týče komunálního majetku, v prvních letech bylo vlastnické právo samosprávných celků ještě převážně dodržováno, a proto jedním z úkolů národních výborů byla i správa jmění korporace, zařízení a ústavů.<sup>60</sup> Formálně existenci komunálního majetku uznávala i Ústava z roku 1948<sup>61</sup>, když v § 149 odst. 2 označovala komunální vlastnictví za jednu z forem národního majetku v rukou svazků lidové správy. Dané ustanovení zdaleka nebylo výjimečným příkladem rozporu mezi ústavou de iure a de facto, kdy prováděcí zákonodárství ústavní úpravu často vůbec nerespektovalo. V souvislosti s napojením finančního hospodaření národních výborů na státní rozpočet (zákonem č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů) zanikl ekonomický a majetkový základ územní samosprávy.<sup>62</sup> Kategorie majetku obcí neexistovala a veškerý majetek, jímž národní výbory disponovaly, byl národním (státním) majetkem, který jim byl svěřen k hospodaření.

## 2.3 Období 90. let 20. století

Ještě před sametovou revolucí roku 1989 se objevovaly teoretické úvahy o renesanci komunálního vlastnictví, kdy by komunální majetek byl součástí státního majetku pod správou soustavy národních výborů, obdobně jak předvíдалa zmíněná Ústava z roku 1948.<sup>63</sup> K tomu již nedošlo a základy pro postavení územních samosprávných celků jako plnoprávných subjektů vlastnického práva byly položeny až po roce 1990. Stěžejními předpisy byly novely Ústavy z roku 1960, které zakotvily místní samosprávu<sup>64</sup> a ústavní zmocnění pro zákonné

---

<sup>60</sup> DOBEŠ, Jan in HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, s. 445.

<sup>61</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

<sup>62</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 31 – 32.

<sup>63</sup> HAVLAN, Petr in HAVLAN, Petr et al. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 14.

<sup>64</sup> Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.



stanovení věcí ve vlastnictví obcí<sup>65</sup>, dále Listina základních práv a svobod<sup>66</sup>, zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

Samotné obecní zřízení a zákon o hlavním městě Praze ve svých původních zněních z roku 1990 žádná pravidla pro nakládání s komunálním majetkem nestanovily. První úprava takových pravidel byla obsažena až v § 9 zákona č. 172/1991 Sb. a byla účinná jen po krátkou dobu v průběhu roku 1991, než bylo citované ustanovení zrušeno. Jeho obsah byl však s některými změnami převzat<sup>67</sup> do nového § 36a obecního zřízení z roku 1990, jehož úprava se vztahovala i na hlavní město Prahu.<sup>68</sup> Uvedená úprava svěřovala zastupitelstvu obce rozhodovat o vyjmenovaných majetkoprávních úkonech obce, přičemž tato svá oprávnění nesmělo přenést na radu obce.<sup>69</sup> Dále stanovila povinnost zveřejnit v obci vhodným způsobem záměr převést a pronajmout nemovitý majetek, s výjimkou pronájmu bytů, nejméně po dobu 30 dnů před projednáním v orgánech obce, aby se k nim mohli občané vyjádřit a předložit své nabídky.<sup>70</sup> Podle této úpravy musel být záměr zveřejňován u převodu nemovitého majetku v jakékoliv právní formě, na rozdíl od současné úpravy, která tuto povinnost stanovuje jen pro některé formy převodu.<sup>71</sup>

Mezerou v právní úpravě byla absence úpravy stanovující následky porušení zákonných povinností při nakládání s komunálním majetkem, kdy podle některých názorů takové nedodržení zákonných pravidel bylo pouhou vnitřní záležitostí obce a samo o sobě nevedlo k neplatnosti právního úkonu a na druhou stranu podle jiných k ní vedlo.<sup>72</sup> K vyřešení tohoto sporu došlo až za účinnosti obecního zřízení z roku 2000 nálezem Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000. Ačkoliv předchozí obecní zřízení neobsahovalo

---

<sup>65</sup> Čl. 4 odst. 7 ústavního zákona č. 556/1990 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

<sup>66</sup> Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské federativní republiky.

<sup>67</sup> Novelou provedenou zákonem č. 485/1991 Sb. kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), a zákon České národní rady č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

<sup>68</sup> § 24 odst. 2 zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 8/1993 Sb.

<sup>69</sup> § 36a odst. 1, 2 a 3 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 485/1991 Sb.

<sup>70</sup> Tamtéž, § 36a odst. 4.

<sup>71</sup> KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*, 2010/7, s. 240.

<sup>72</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 267.

výslovnou sankci neplatnosti právních úkonů starosty vyžadující schválení zastupitelstvem či radou obce, pokud byly provedeny bez takového předchozího schválení,<sup>73</sup> byla tato zásada podle citovaného nálezu přítomna i v právní úpravě dřívější a vyplývala přímo z čl. 101 Ústavy. K citovanému nálezu se vrátíme v kap. 5.6.3.

---

<sup>73</sup> Na rozdíl od toho nového, srov. § 103 odst. 4 obec. zřiz. v původním znění.

### 3. Nabývání majetku územními samosprávnými celky

#### 3.1 Nabývání ze zákona

Obecní zřízení z roku 1990 předpokládalo, že zvláštní zákon určí věci a majetková práva, která jsou majetkem obce.<sup>74</sup> Ke dni účinnosti obecního zřízení ale žádný takový zákon přijat nebyl, a tak na obce přešly jen majetková práva a závazky podle § 68 odst. 1 tohoto zákona (event. § 37 odst. 1 zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze). Až zákon ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí (dále jen „zákon o majetku obcí“), vymezil okruhy věcí z majetku státu určených k přechodu do vlastnictví obcí a dále způsoby a podmínky tohoto přechodu. Nicméně způsob hospodaření s tímto majetkem neupravoval. Ze zákona přešly do vlastnictví obcí všechny věci, k nimž příslušelo národním výborům do účinnosti citovaného obecního zřízení právo hospodaření, a věci, s nimiž obce po jeho účinnosti hospodařily způsobem obdobným právu hospodaření.<sup>75</sup> Důvodem tohoto vymezení byla půlroční proluka mezi účinnostmi obou zákonů, kdy účinností obecního zřízení zaniklo právo na hospodaření národních výborů, ale obce s tímto státním majetkem samozřejmě nadále hospodařily, ačkoliv zatím nebyl přijat zákon, kterým by se z obcí staly subjekty vlastnického práva. Další kategorií majetku podle zákona o majetku obcí byl tzv. historický majetek, jako majetek vlastněný obcemi k 31. 12. 1949 (těsně před účinností v kap. 2.2 již zmíněného zákona o finančním hospodaření národních výborů), u kterého došlo za splnění zákonných podmínek k obnově původního vlastnického práva. Posledním kritériem pro přechod majetku byl územní princip, kdy obytné domy a pozemky tvořící s nimi jeden funkční celek ve vlastnictví ČR přešly do vlastnictví obce, v jejímž katastrálním území se nacházely.<sup>76</sup> Z těchto jmenovaných kategorií však zákon stanovoval i výjimky. Další věci z majetku státu mohly na obce přejít na základě rozhodnutí příslušného orgánu státní správy po předchozí žádosti obce. V důsledku přijetí novel citovaného zákona pak přešel na obce ještě další majetek.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> V § 18 odst. 1 zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, v původním znění.

<sup>75</sup> § 1 zákona ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, v původním znění.

<sup>76</sup> § 3 zákona ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, v původním znění.

<sup>77</sup> Např. na základě zákona č. 10/1993 Sb., zákona č. 114/2000 Sb., zákona č. 277/2002 Sb.

V souvislosti se vznikem vyšších územních samosprávných celků na základě ústavního zákona o vytvoření vyšších územně samosprávných celků musela být řešena problematika přechodu majetku státu na kraje. Na základě zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků do majetku krajů, nejspíše v souvislosti s poučením z úpravy u obcí, přešel na kraje jak hmotný, tak nehmotný majetek současně.

Z důvodu ukončení činnosti okresních úřadů k 31. prosinci 2002 byl přijat zákon č. 290/2002 Sb.<sup>78</sup>, podle kterého přešly na obce a kraje další věci, práva a závazky. Některá ustanovení tohoto zákona se stala předmětem kritiky a o jejich ústavnosti rozhodl na základě návrhu skupiny poslanců Ústavní soud nálezem ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03. Jednou z věcí, kterou se Ústavní soud zabýval, byla transformace státních příspěvkových organizací a organizačních složek státu na příspěvkové organizace a organizační složky územních samospráv, kdy bez souhlasu samosprávných celků na ně ex lege přešly i všechny závazky (znamenající v některých případech značné dluhy). Tento stav už podle Ústavního soudu nemůže být odstraněn, jelikož i kdyby dané zákonné ustanovení zrušil, nemělo by to na situaci vliv, když předmětný přechod již proběhl účinností zákona. Podle zákona o Ústavním soudu totiž zůstávají práva a povinnosti z právních vztahů, vzniklých před zrušením právního předpisu, nedotčena.<sup>79</sup> Poněkud jiná byla situace u § 3 a § 6 citovaného zákona, která stanovovala omezení na dobu 10 let pro změnu účelu užívání a dispozice s majetkem, který na obce a kraje přešel. Ústavní soud v citovaném nálezu tato ustanovení zrušil, jelikož dospěl k názoru, že taková lhůta omezení vlastnického práva nesplňuje princip proporcionality a je v rozporu s čl. 4 odst. 4 a čl. 11 odst. 1 Listiny.

Považuji za vhodné zmínit, že výše uvedený výčet zákonů není úplný, a k přechodu a převodu majetku na územní samosprávné celky došlo ještě na základě některých dalších.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>79</sup> § 71 odst. 4 zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>80</sup> Např. zákon č. 174/2003 Sb., o převodu některého nepotřebného vojenského majetku, s nímž je příslušné hospodařit Ministerstvo vnitra, z vlastnictví České republiky na územní samosprávné celky; zákon č. 166/2004 Sb., o převodu některého majetku, se kterým je příslušný hospodařit Česká správa letišť, státní podnik, z vlastnictví České republiky do vlastnictví některých krajů; zákon č. 485/2008 Sb., o přechodu Úrazové nemocnice v Brně.

### 3.2 Další způsoby nabývání

Územní samosprávné celky jako právnické osoby mohou nabývat majetek také jinými způsoby podle obecné úpravy občanského práva. Vzhledem k jejich povaze však s určitými veřejnoprávními pravidly a omezeními. Základním rozlišením způsobu nabytí majetku podle právní vědy i praxe je na nabytí originární (vlastnické právo vzniká buď poprvé, nebo nezávisle na původním vlastníku) a derivativní (vlastnické právo je odvozováno od původního vlastníka).<sup>81</sup>

Příkladem odvozeného nabytí vlastnického práva je typicky smluvní nabytí, úplatné či bezúplatné, a dále například nabytí děděním či na základě veřejné zakázky nebo dražby. Za nabytí originární můžeme považovat nabytí ze zákona, příklepem při veřejné dražbě, z rozhodnutí soudu nebo správního orgánu či na základě skutečnosti stanovené zákonem Z takových skutečností, se kterými zákon spojuje vznik vlastnického práva, můžeme jmenovat vydržení, zhotovení nové věci, nabytí vlastnického práva k věcem nalezeným (ztraceným a skrytým) a právo na přivlastnění si movité věci opuštěné.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> FIALA, Josef, KINDL, Milan. et al. *Občanské právo hmotné*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 193.

<sup>82</sup> Tamtéž, s. 193 – 194.

## 4. Hospodaření územních samosprávných celků

V rámci reformy územní samosprávy v roce 2000 bylo přijato několik nových zákonů. Pro řešenou problematiku jsou stěžejními zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů. Návrh původně zamýšleného samostatného zákona o hospodaření s majetkem územních samosprávných celků nakonec nebyl Parlamentu předložen, a tak byla tato materie částečně začleněna do zákonů uvedených shora.<sup>83</sup> Obecní zřízení (v § 38 až 44) a obdobně krajské zřízení (v § 17 až 22) přinášejí pouze výčet základních povinností samosprávných korporací při hospodaření a jen několik omezujících opatření a pravidel pro dispozice s komunálním majetkem, čímž je dán poměrně široký prostor pro uplatnění právních předpisů upravujících nakládání s majetkem obecně (zejména občanského zákoníku). Úprava v zákoně o hlavním městě Praze je téměř shodná až na to, že z povahy věci upravuje také hospodaření městských částí.<sup>84</sup> Zde připomenu, že i statutární města mohou být územně členěna na městské části či obvody, a je v pravomoci statutárního města ve svém statutu upravit jejich hospodaření.<sup>85</sup>

Hospodaření spadá do samostatné působnosti územních samosprávných celků. V této práci budeme pojem hospodaření s majetkem chápat v jeho širším smyslu, kdy zahrnuje i nakládání s majetkem ve vlastnictví územních samospráv, jak to odpovídá systematickému výkladu zákona. Přejdeme nyní ke konkrétním povinnostem, které § 38 obec. zřiz., § 17 kraj. zřiz. a § 35 zák. hl. m. územní samosprávě téměř shodně ukládají. Za klíčovou povinnost, na kterou ostatní navazují a upřesňují ji, můžeme označit povinnost územního samosprávného celku využívat majetek účelně a hospodárně v souladu se svými zájmy a úkoly. Toto ustanovení vyjadřuje základní limity hospodaření s majetkem, kdy územní samospráva nesmí svůj využívat libovolně, ale vždy v souladu s požadavky účelnosti a hospodárnosti a s cílem plnit úkoly samosprávy. Jako další je v zákoně formulována povinnost pečovat o zachování a rozvoj majetku, která vyjadřuje úkol celku snažit se majetek udržet ve stávající podobě a je-li to možné jej

---

<sup>83</sup> HAVLAN, Petr. Nový právní rámec hospodaření s majetkem územních samospráv. *Právní rozhledy*. 2000/12, s. 535.

<sup>84</sup> § 34 a násl. zák. hl. m.

<sup>85</sup> § 130 a násl. obec. zřiz.

zkvalitnit a množstevně zvětšit.<sup>86</sup> Zvlášť je pak ještě zmíněna povinnost chránit majetek před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím, což ale v podstatě zahrnuje předchozí povinnost udržovat majetek ve stavu, aby byl způsobilý sloužit svému účelu. K naplnění těchto povinností by měl územní samosprávný celek vyvíjet určité aktivity, a to hlavně daný majetek udržovat, opravovat a fyzicky chránit.<sup>87</sup> Povinnost chránit majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a vydání bezdůvodného obohacení představuje povinnost chránit svůj majetek prostředky právními, typicky samozřejmě soudní cestou, případně svépomocí. Povinnost sledovat, zda dlužníci vůči územnímu samosprávnému celku plní řádně a včas své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv, je pak zvláštní povinností ve vztahu k nehmotnému majetku. Kromě toho ještě zákon stanovuje povinnost vést účetnictví a povinnost rozhodnout o nepotřebnosti majetku a naložit s ním způsoby a za podmínek stanovených zvláštními předpisy (myšlen např. občanský zákoník). Povinností stanoveným pro majetkové dispozice a zákazu ručení se budu věnovat v následujících kapitolách.

Samozřejmě se na územní korporace vztahují i povinnosti stanovené jinými právními předpisy jako na každého jiného vlastníka, například povinnosti vyplývající z předpisů o bezpečnosti práce, památkové ochraně, ochraně životního prostředí nebo z oblasti stavebnictví.

Vzhledem k plánovanému rozsahu a zaměření této práce ponechme stranou problematiku hospodaření organizačních složek a příspěvkových organizací územních samosprávných celků, jelikož jde o oblast značně rozsáhlou a sama o sobě by mohla být tématem kvalifikační práce. Zabývat se nebudeme ani finančním hospodařením územní samosprávy a jeho přezkumem.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> HAVLAN, Petr in HAVLAN, Petr et al. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 133.

<sup>87</sup> Tamtéž.

<sup>88</sup> Upraveno v § 42 a násl. obec. zřiz., § 20 a násl. kraj. zřiz., § 38 a násl. zák. hl. m., v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů a v zákoně č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

## 5. Majetkové dispozice územních samosprávných celků

Současná koncepce nakládání s komunálním majetkem je postavena na soukromoprávním jednání samosprávného celku ale vzhledem k povaze územních samospráv jako veřejnoprávních korporací s určitými veřejnoprávními mantinely tohoto nakládání, jejichž cílem je zajistit průhledné a účelné hospodaření územní samosprávy. Z uvedeného vyplývá, že majetkoprávní jednání územních samospráv se řídí obecnou úpravou občanského práva, přičemž další požadavky jsou na ně kladeny zvláštními zákony, a to již několikrát zmíněnými zákony o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze. Rekodifikace soukromého práva měla dopad i na právo veřejné a zákony o územní samosprávě samozřejmě s ohledem na předmět úpravy nebyly výjimkou. Zákonodárce reagoval na potřebu zesouladnění těchto a jiných zákonů s novým občanským zákoníkem přijetím zákona č. 303/2013 Sb.,<sup>89</sup> jehož cílem bylo reagovat zejména na změněnou terminologii, kdy některé soukromoprávní instituty jsou zaváděny úplně nově a některé přebírány co do označení ale s odlišným obsahem. Přijetí tohoto zákona bylo jakési nouzové řešení, jelikož projednávání původního a značně rozsáhlejšího návrhu (tzv. protikorupční novely zákonů o územních samosprávných celcích) bylo předčasně ukončeno rozpuštěním Poslanecké sněmovny.<sup>90</sup>

Bohužel nebyly přijatou novelou odstraněny všechny rekodifikací vzniklé nedostatky a u některých ustanovení můžeme předpokládat, že nastanou jisté interpretační nejasnosti. A ač se již objevují názory na jejich řešení, vyjasnění přinese praxe a „závazně“ až příslušná judikatura. Konkrétní změny v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a možné problémy budou v následujících kapitolách vykládány průběžně tak, jak se dotknou předmětných ustanovení zákonů o územní samosprávě.

Povinnosti, které zákon při nakládání s jejich majetkem územním samosprávám stanovuje, můžeme z hlediska jejich zaměření rozdělit na

---

<sup>89</sup> Zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.

<sup>90</sup> Rozhodnutím prezidenta republiky č. 265/2013 Sb.



požadavky procedurální a obsahové.<sup>91</sup> Základními procedurálními povinnostmi územních samosprávných celků jsou zveřejnit záměr vymezeného okruhu dispozic s nemovitým majetkem a dodržet pravidla pro rozhodování o majetkoprávní dispozici a pro právní jednání směřující k její realizaci. Z obsahového hlediska pak bude hodnocena hospodárnost a účelnost dané dispozice z hlediska plnění úkolů obce.

## **5.1 Obsahové požadavky nakládání s komunálním majetkem**

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11, připustil existenci obecných nepsaných principů, jejichž porušení může vést k neplatnosti majetkové dispozice, ačkoliv obec splnila veškeré procedurální náležitosti. Zjednodušeně Ústavní soud vyslovil, že majetkové dispozice musí být prosty jakéhokoliv nerovného zacházení a diskriminace a že obec v žádném případě nesmí svým pochybným hospodařením podlamovat důvěru občanů obce v to, že její správa je správou ve prospěch obce a nikoliv ve prospěch jiných subjektů.

V rámci kapitoly o hospodaření územních samosprávných celků byla zmíněna jejich povinnost využívat majetek účelně a hospodárně v souladu se svými zájmy a úkoly vyplývajícími z jejich zákonem vymezené působnosti,<sup>92</sup> která je zásadou obecnou a musí být respektována při jakémkoliv nakládání s komunálním majetkem. V terminologii civilního práva můžeme říci, že samosprávné celky mají povinnost s majetkem hospodařit s péčí řádného hospodáře. K posouzení naplnění tohoto požadavku musíme zkoumat majetkoprávní dispozici za prvé z hlediska jejího přínosu (zejm. ekonomického) pro územní samosprávný celek a za druhé z hlediska jejího souladu s plněním jeho úkolů a dosahováním jeho zájmů. S tím souvisí problematika úplatnosti majetkových jednání spolu s koncepcí ceny obvyklé a případné bezúplatnosti majetkových dispozic.

---

<sup>91</sup> FUREK, Adam. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2014, s. 8.

<sup>92</sup> § 38 odst. 1 obec. zřiz., §17 odst. 1 kraj. zřiz., § 35 odst. 1 zák. hl. m.

### 5.1.1 Úplatné převody a cena obvyklá

Zákon výslovně požaduje u úplatných převodů majetku (nemovitého i movitého), aby byla sjednána cena v místě a čase obvyklá, a odchylky od této ceny musí být zdůvodněny, přičemž na ceny regulované státem<sup>93</sup> se uvedené nevztahuje.<sup>94</sup> Podmínka zdůvodnění odchylky od ceny obvyklé ale jistě platí i pro jiné dispozice (př. přenechání obecního majetku do užívání jiné osobě nebo nabývání věci do komunálního vlastnictví), jelikož implicitně vyplývá ze samotného § 38 odst. 1 obec. zřiz. (příp. § 17 odst. 1 kraj. zřiz., § 35 odst. 1 zák. hl. m.).

Cenu obvyklou definuje § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku,<sup>95</sup> a ačkoliv pouze pro účely citovaného zákona, v praxi je možné i v případě úplatných převodů majetku samospráv určit cenu obvyklou způsobem v citovaném zákoně stanoveným. Zastavíme-li se u požadavku zdůvodnění odchylky od ceny obvyklé, vyvstává zde otázka, zdali je odůvodnění nutné pro cenu nižší, než je cena obvyklá, nebo i pro odchylku směrem nahoru. V literatuře bývá zastáván názor, že odůvodnění je z povahy věci potřebné v případě ceny nižší, protože u ceny vyšší její odůvodnitelnost spočívá už v ekonomické výhodnosti dispozice pro územní samosprávný celek, který jedná v souladu se svou povinností účelné a hospodárné správy majetku.<sup>96</sup> Naopak podle P. Havlana je nutné zdůvodnění v obou případech.<sup>97</sup> Odůvodnitelnost této odchylky musí být založena na objektivních a relevantních důvodech, v žádném případě nesmí být projevem libovůle daného orgánu. Možným zdůvodněním je kompenzace jinou výhodou, která bude prospěšná pro plnění úkolů územního samosprávného celku a ten tak nebude dispozicí poškozen. Příkladem může být pronájem nemovitosti, kde je provozována veřejně prospěšná činnost.

Chybějící zdůvodnění odchylky nebo zdůvodnění neopodstatněné vede podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010, k absolutní neplatnosti daného majetkoprávního jednání z důvodu rozporu se

---

<sup>93</sup> Regulace cen vybraného zboží probíhá na základě zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>94</sup> § 39 odst. 2 obec. zřiz., § 18 odst. 2 kraj. zřiz., 36 odst. 2 zák. hl. m.

<sup>95</sup> Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>96</sup> Srov. ONDRUŠ, Radek in KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. podle stavu k 1. 3. 2009, Praha: Linde, 2009, s. 153; KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 268.

<sup>97</sup> HAVLAN, Petr in HAVLAN, Petr et al. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 179.

zákonem, a to za předpokladu, jde-li o odchylku podstatnou. Protože zákony žádné sankce pro takový případ nestanovovaly, toto rozhodnutí vyřešilo rozpory v odborné literatuře o tom, zda tato neplatnost není pouze neplatností relativní.<sup>98</sup> Nicméně ke změně došlo přijetím již zmiňovaného zákona č. 303/2013 Sb., který novelizoval zákony o územní samosprávě s ohledem na rekonstrukci soukromého práva. Tento zákon doplnil § 41 obec. zřiz. o nový odstavec třetí, ve kterém zákonodárce vymezil ustanovení zákona o obcích, k jejichž porušení má soud přihlížet i bez návrhu, a tedy mají za následek absolutní neplatnost právního jednání. Vzhledem k tomu, že předmětné ustanovení § 39 odst. 2 obec. zřiz. o povinnosti zdůvodnit odchylku od ceny obvyklé zde zahrnuto není, bude nejspíše napříště jeho absence mít za následek neplatnost relativní.<sup>99</sup> Obdobně je tomu u zákonů o krajích a o hlavním městě Praze.<sup>100</sup>

Pro doplnění uvedu, že v návrhu nepřijaté protikorupční novely zákonů o územní samosprávě byl požadavek ceny obvyklé rozšířen vedle úplatných převodů také na pronájem komunálního majetku a dále na nabytí nebo pronájem majetku územním samosprávným celkem. Od ceny obvyklé by bylo možné se odchýlit jen z důvodů hodných zvláštního zřetele, které by musely být následně uvedeny přímo v rozhodnutí příslušného orgánu o dané majetkoprávní dispozici.<sup>101</sup>

### 5.1.2 Bezúplatné převody

K podmínkám, za kterých mohou územní samosprávné celky převádět svůj majetek bezúplatně, se zákony o územní správě nevyjadřují. Ačkoliv je na volném uvážení orgánu územně samosprávného celku, zda se rozhodne převést komunální majetek na třetí osobu bezúplatně, musí být tento převod každopádně v souladu s již několikrát opakovanou povinností účelného a hospodárného využívání majetku. P. Havlan uvádí, že bezúplatný převod by měl připadat

---

<sup>98</sup> Srov. VÁŇA, Luboš in VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 239 – 240. Tomuto tvrzení oponuje např. M. Kopecký v publikaci KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 268 – 269.

<sup>99</sup> K problémům této úpravy, srov. FUREK, Adam. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2014, s. 15.

<sup>100</sup> § 23 odst. 3 kraj. zřiz., § 43 odst. 2 zák. hl. m.

<sup>101</sup> Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, Sněmovní tisk č. 904/0, s. 4.

v úvahu jen tehdy, je-li ve veřejném zájmu a je hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí nebo pokud tak stanoví zvláštní předpis.<sup>102</sup>

Při zpracovávání návrhu protikorupční novely bylo zvažováno také zakotvení zákazu darování v případě, že se k zveřejněnému záměru přihlásí zájemce o koupi.<sup>103</sup> Taková úprava by byla plně v souladu se zásadou hospodárného využívání majetku územních samospráv a lze ji, podle mého soudu, doporučit.

## **5.2 Procedurální požadavky nakládání s komunálním majetkem**

Dalším pravidlům a povinnostem samosprávných korporací při nakládání s jejich majetkem, a to těm procesního charakteru, budeme-li se držet výše uvedeného členění, se práce podrobně věnuje v následujících kapitolách. Na úvod uvedme, že dispozice s majetkem územních samospráv se rozděluje do několika fází. V případě některých majetkových dispozic podle § 39 odst. 1 obec. zřiz., § 18 odst. 1 kraj. zřiz. a § 36 odst. 1 zák. hl. m. celý proces začíná přijetím záměru realizovat konkrétní majetkové jednání příslušným orgánem územního samosprávného celku, který je ve druhé fázi zákonem stanoveným způsobem zveřejněn. U všech druhů dispozic pak musí, aby byly realizovány, následovat dva kroky. Nejdříve je v příslušném orgánu rozhodnuto o takovém majetkoprávním jednání, jinak řečeno orgán svým rozhodnutím utváří vůli být právně vázán. Následně dochází k projevu této vůle navenek, kdy pověřená osoba (u obcí zpravidla starosta, příp. primátor, u krajů hejtman) učiní právní jednání směřující ke schválené dispozici, čímž vzniká závazek.<sup>104</sup> Pro jednotlivé fáze platí určitá pravidla a těmi se bude zabývat následující výklad.

---

<sup>102</sup> HAVLAN, Petr in HAVLAN, Petr et al. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 182.

<sup>103</sup> DVOŘÁK, Miloš, HORNÍK, Jan. Protikorupční novela zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze a její případný dopad do praxe územních samosprávných celků. *Správní právo*, 2014, č. 3, s. 149.

<sup>104</sup> FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). *Bulletin advokacie*. 2006/2, s. 8.

### 5.3 Okruh dispozic, na které se (ne)vztahuje povinnost zveřejnit záměr

Jak již bylo řečeno, u některých majetkoprávních dispozic existuje povinnost zveřejnění záměru a u jiných ne. Povinnost zveřejnit záměr se vztahuje na některé majetkové převody (prodej, směnu, darování) a na některé dispozice ve formě „přenechání do užívání třetí osobě“ (pronájem a poskytnutí jako výpůjčky), a to vždy jen u majetku nemovitého, jenž je ve vlastnictví daného územně samosprávného celku.<sup>105</sup> První podmínkou, aby se na majetkovou dispozici uvedené ustanovení vztahovalo, tedy je, že předmětem takového jednání bude nemovitost ve vlastnictví územně samosprávného celku (příp. její příslušná část). Tak se záměr nezveřejňuje u dispozic s movitými věcmi a s nemovitými, které nejsou komunálním majetkem. Druhou podmínkou je, že majetkoprávní jednání má povahu prodeje, směny, darování, pronájmu nebo výpůjčky nemovitého majetku, a tedy u jiných právních jednání, ač je jejich předmětem nemovitost, se záměr nezveřejňuje. Pro určení typu dispozice není ovšem podstatné, jak je daná smlouva označena vzhledem k tomu, že právní jednání se vždy posuzuje podle svého obsahu.<sup>106</sup>

Zákon o obcích zároveň výslovně stanovuje výjimky z povinnosti zveřejnění záměru pro pronájem bytů a hrobových míst (bez omezení doby pronájmu), pro pronájem nebo výpůjčku majetku obce na dobu kratší než 30 dnů a nakonec pro pronájem nebo výpůjčku právnické osobě zřízené obcí (také bez časového omezení).<sup>107</sup> Zákon o krajích je vymezuje také, ale poněkud odlišně. Shodnými jsou pronájem bytů a pronájem nebo výpůjčka právnické osobě zřízené krajem. Navíc nalezneme v úpravě pro kraje výjimky pro pronájem nebo výpůjčku na dobu kratší než 90 dnů, pronájem silničního pozemku nebo silničního pomocného pozemku v souvislosti se zvláštním užíváním silnic podle zákona o pozemních komunikacích<sup>108</sup> a nakonec pronájem nebo výpůjčka majetku svěřeného příspěvkovým organizacím zřízeným krajem (pro které platí i výjimka z ceny obvyklé).<sup>109</sup> Z uvedených výjimek si zákon o hlavním městě Praze vybírá jen některé a v § 35 odst. 3 z povinnosti zveřejnit záměr vyjímá pronájem bytů anebo pronájem nebo výpůjčku jiného majetku hlavního města Prahy na dobu

<sup>105</sup> § 39 odst. 1 obec. zřiz., § 18 odst. 1 kraj. zřiz., § 36 odst. 1 zák. hl. m.

<sup>106</sup> § 555 odst. 1 obč. zák.

<sup>107</sup> § 39 odst. 3 obec. zřiz.

<sup>108</sup> Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>109</sup> § 18 odst. 3 a 4 kraj. zřiz.

kratší než 30 dnů a dále pronájem nebo výpůjčku právnické osobě, jejímž zřizovatelem je hlavní město Praha nebo městská část. Do skupiny právnických osob „zřízených“ obcí (příp. krajem, hlavním městem Prahou nebo jeho městskou částí) patří například příspěvkové organizace nebo svazky obcí, ale nikoliv obchodní korporace, které jsou „zakládány“.<sup>110</sup>

### 5.3.1 Změny úpravy v souvislosti s rekodifikací občanského práva

V kapitole 1.2 již bylo pojednáno o změně pojetí nemovitosti v novém občanském zákoníku. Připomenou jen, že se věcí nemovitou stala i věcná práva k nemovitým věcem, kterými jsou zejména právo stavby, zástavní práva a věcná břemena (služebnosti a reálná břemena). Jmenovaná věcná práva sice odpovídají první podmínce § 39 odst. obec. zřiz., protože se jedná o nemovitosti, nikoliv však druhé. Zřízení ani jednoho z těchto práv totiž nelze považovat za prodej, darování, směnu, výpůjčku či pronájem, a proto povinnosti zveřejnit záměr nepodléhají. Jiná situace nastává u převodu práva stavby<sup>111</sup> nebo přenechání stavby do užívání třetí osobě<sup>112</sup> v případě, že územní samosprávný celek je osobou oprávněnou z práva stavby (tzv. stavebníkem), kde záměr bude nutné zveřejnit. Doplním, že ten musí územní samosprávný celek zveřejnit také při dispozicích s byty a nebytovými prostory, protože i v jejich případě jde o nakládání s nemovitostí (příp. její částí).<sup>113</sup>

Rekodifikace přinesla i další změny, které nesmíme při interpretaci ustanovení o majetkoprávních jednáních územní samosprávy opomíjet. Základně jde o změněnou terminologii pro některé závazky. Tak účinná úprava nájemní smlouvy v době přijetí zákonů o územní samosprávě ji vymezovala jako smlouvu, kterou pronajímatel přenechává za úplaty nájemci věc, aby ji dočasně užíval a bral z ní užítky (tzn. požíval).<sup>114</sup> Podle současné úpravy spočívá pronájem pouze v dočasném užívání této věci<sup>115</sup> a možnost cizí věc užívat a současně požívat dává

<sup>110</sup> VÁŇA, Luboš in VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 241.

<sup>111</sup> Podle § 1252 odst. 1 obč. zák. lze právo stavby převést i zatížit.

<sup>112</sup> Podle § 1250 obč. zák. co do stavby vyhovující právu stavby má stavebník stejná práva jako vlastník, a proto může stavbu např. pronajmout.

<sup>113</sup> Podle § 1159 obč. zák. je jednotka věcí nemovitou a zahrnuje byt a podíl na společných částech nemovité věci. K tomu podle § 1158 odst. 2 obč. zák., co je stanoveno o bytu, platí také pro nebytový prostor.

<sup>114</sup> § 663 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>115</sup> § 2201 obč. zák.

staronový institut pachtu.<sup>116</sup> Z toho se dá dovozovat, že účelem zákonodárce bylo stanovit povinnost pro závazkový vztah spočívající v užívání a požívání, tedy i pro pacht. Jelikož však byla v souvislosti s rekodifikací přijata již výše citovaná novela zákonů o územní samosprávě (zákon č. 303/2013 Sb.) a zákonodárce v ní pacht do předmětných ustanovení nezahrnul (i když možná opomenutím), nemůžeme vyslovenou úvahu použít.

Ke změně došlo i u institutu výpůjčky, kterou předchodí úprava chápala jako přenechání věci po dohodnutou dobu k bezplatnému užívání. Dnes výpůjčka spočívá v dočasném bezplatném užívání nezuživatelné věci<sup>117</sup> a vedle toho občanský zákoník nově upravuje institut výprosy jako bezplatné užívání věci, aniž je ujednána doba a účel tohoto užívání.<sup>118</sup>

Uvedené vybízí k otázce, zda povinnost zveřejnit záměr je nutné vztahovat i na pacht a výprosu, tedy vykládat pojmy pronájem a výpůjčku jako doposud ve smyslu starého občanského zákoníku. Podle zatím vyjádřených názorů odborníků na danou problematiku nikoliv.<sup>119</sup> Po úvaze nad jejich argumenty se i autorka této práce přiklání k takovému postoji. Tedy si tyto argumenty stručně uvedme. Za prvé je zdůrazňován výše uvedený rozpor s vůlí zákonodárce při novelizaci zákonů o územní samosprávě. Podstatnějším argumentem pak je povinnost, v souladu s principem jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu, přikládat identickým pojmům a institutům stejný obsah bez ohledu na to, v jakém předpisu jsou používány. A. Furek k tomu uvádí: „Dojde-li ke změně obsahu určitého institutu v právním předpise, jenž tento obsah vymezuje, nutně tím musí být změněno i obsahové chápání tohoto pojmu pro účely ostatních právních předpisů, které s ním počítají.“<sup>120</sup> Dále je upozorňováno na to, že zveřejnění záměru je veřejnoprávním omezením pro soukromoprávní dispozice, a při respektování zásady legální licence<sup>121</sup> je rozšiřující výklad k tíži vlastníka nepřípustný.<sup>122</sup>

---

<sup>116</sup> § 2332 obč. zák.

<sup>117</sup> § 2193 obč. zák.

<sup>118</sup> § 2189 obč. zák.

<sup>119</sup> FUREK, Adam. Aplikace zákona o obcích z hlediska nového občanského zákoníku. *Právní rádce*. 2014, č. 2, s. 64; DVORÁK, Miloš, HORNÍK, Jan. Protikorupční novela zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze a její případný dopad do praxe územních samosprávných celků. *Správní právo*, 2014, č. 3, s. 150.

<sup>120</sup> FUREK, Adam. Aplikace zákona o obcích z hlediska nového občanského zákoníku. *Právní rádce*. 2014, č. 2, s. 64.

<sup>121</sup> Čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny.

<sup>122</sup> FUREK, Adam. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2014, s. 17.

Shrneme-li to, není možné výkladem dojít k tomu, že povinnost zveřejnit záměr je aplikovatelná na jednání v § 39 odst. 1 obec. zřiz. (§ 18 odst. 1 kraj. zřiz. a § 36 odst. 1 zák. hl. m.) výslovně nezmíněná. Pochopitelně lze územní samosprávě zveřejňování záměru v případě pochybností jen doporučit, protože tím předejde případným soudním sporům a riziku, že bude její právní jednání posléze shledáno neplatným, a pak také proto, že je možné očekávat v tomto směru další novelizaci. Mimoto pro územně samosprávné celky zveřejňování právních jednání nyní typově odpovídajících pachtu a výprose fakticky neznamená žádnou změnu oproti jejich dosavadním navyklým postupům.

### **5.3.2 Dodatky k již učiněným majetkoprávními jednáním**

Další otázkou je, zda je třeba zveřejnit záměr i v případě změn a dodatků k již učiněnému majetkoprávnímu jednání, které této povinnosti podléhalo. Ze smyslu stanovené povinnosti zveřejňování záměru, jakožto informativního úkonu směřujícímu k poskytnutí možnosti třetím osobám vyjádřit se a předložit své nabídky, vyplývá, že při jakékoliv změně dotýkající se další existence konstituovaného právního vztahu nebo jeho podstatných náležitostí je nutné opět tuto možnost třetím osobám dát.<sup>123</sup> V každém konkrétním případě tedy bude muset být zhodnoceno, jak zásadně se změna dotkne právního vztahu zejména s ohledem na naplňování zásad průhlednosti a účelnosti nakládání s komunálním majetkem. Tak nebude nutné zveřejňovat záměr při zániku existence právního vztahu nebo například u dodatku o změně ve způsobu placení nájmu, o povinnosti předmět smlouvy pojistit nebo dodatku o změnách důvodů pro výpověď.<sup>124</sup>

### **5.3.3 Smlouva o smlouvě budoucí**

Stranou nesmí být ponechána ani problematika smlouvy o smlouvě budoucí, na kterou se ustanovení o záměru použijí také. Takovým případem je situace, kdy se územní samosprávný celek smlouvou zaváže k uzavření budoucí smlouvy, která by zveřejnění záměru podléhala. Pak musí zveřejnit záměr už před uzavřením smlouvy o smlouvě budoucí, protože uzavřením této smlouvy vzniká celku soudně vymahatelný závazek budoucí smlouvu následně uzavřít. Jestli před

---

<sup>123</sup> FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). *Bulletin advokacie*. 2006/2, s. 9.

<sup>124</sup> Rozsudek NS ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28Cdo 3297/2008.



uzavřením samotné budoucí smlouvy bude muset územně samosprávný celek zveřejnit záměr znovu, už tak jednoznačné není. A. Furek vyjadřuje názor, že nikoliv, protože obec je vázána danou smlouvu uzavřít a nemůže případné nabídky jiných zájemců stejně zohlednit, nehledě na to, že tito zájemci již byli o zamýšlené majetkové dispozici seznámeni záměrem smlouvy o smlouvě budoucí.<sup>125</sup> Naproti tomu podle M. Kopeckého by takový názor vyžadoval výslovnou zákonnou oporu.<sup>126</sup> Přikláním se k tomu, že vzhledem k faktu, že zákon žádnou takovou výjimku z povinnosti zveřejnit záměr pro budoucí smlouvu nestanovuje, není možné územně samosprávné celky této povinnosti zbavovat.

### 5.3.4 Další způsoby nakládání bez povinnosti zveřejnit záměr

Pro doplnění bych uvedla některé další způsoby nakládání s komunálním majetkem, pro které povinnost zveřejnění záměru neplatí. Takovými, v praxi nejčastějšími, jsou nakládání s majetkovými právy, vklady do právnických osob a využití zajišťovacích institutů. Majetkovými právy územních samosprávných celků jsou zejména pohledávky ze smluv, z náhrady škody či bezdůvodného obohacení, práva z majetkové účasti na obchodních společnostech, práva z průmyslového a duševního vlastnictví a další.<sup>127</sup> Ze způsobů nakládání s majetkovými právy, které zákony o územní samosprávě upravují, a to v ustanoveních vyhradzujících pravomoci jednotlivým orgánům, jmenujme dohodu o splátkách, postoupení pohledávky, vzdání se práva a prominutí dluhu.<sup>128</sup>

Nezanedbatelnou součástí majetkoprávního jednání územních samosprávných celků jsou vklady do právnických osob, jakožto jejich majetkoprávní účast na podnikatelské nebo nepodnikatelské činnosti jiného subjektu. Majetek, který územní samosprávný celek vloží do jiné právnické osoby, se stává majetkem dané osoby, ačkoliv má celek možnost s tímto vkladem nakládat (za určitých podmínek např. převést, zastavit) a mít z něj případné výtěžky.<sup>129</sup> Podle § 23 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

<sup>125</sup> FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). *Bulletin advokacie*. 2006/2, s. 15.

<sup>126</sup> KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*, 2010/7, s. 241.

<sup>127</sup> HAVLAN, Petr in HAVLAN, Petr et al. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 23.

<sup>128</sup> § 85 a § 102 odst. 2 obec. zřiz., § 36 a § 59 odst. 1 kraj. zřiz., § 59 a § 68 odst. 2 zák. hl. m. pro orgány hl. města Prahy, § 89 a § 92 odst. 2 zák. hl. m. pro orgány městských částí hl. města Prahy.

<sup>129</sup> HAVLAN, Petr in HAVLAN, Petr et al. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 218.

územních rozpočtů mohou územní samosprávné celky zřizovat své organizační složky bez právní subjektivity, příspěvkové organizace jako právnické osoby, školské právnické osoby a veřejné výzkumné instituce. Dále mohou zakládat obecně prospěšné společnosti<sup>130</sup>, ústavy a další právnické osoby. Z obchodních korporací však mohou zakládat a účastnit se pouze akciových společností a společností s ručením omezeným, vyloučena nejspíše není ani účast v komanditní společnosti v postavení komanditisty. Důvodem je zákonný zákaz ručení územní samosprávy za závazky třetích osob.

Nyní přejděme k problematice zajišťovacích institutů, kterými jsou podle občanského zákoníku: ručení (§ 2018 a násl. obč. zák.), zajišťovací převod práva (§ 2040 a násl.), smluvní pokuta (§ 2048 a násl.), uznání dluhu (§ 2053 a násl.) a zástavní právo (§ 1309 a násl.). Jak bylo naznačeno, zákony o územní samosprávě obsahují<sup>131</sup> zákaz ručení ze strany obce, kraje, hlavního města Prahy a jeho městských částí za závazky fyzických a právnických osob pod sankcí absolutní neplatnosti.<sup>132</sup> Zároveň zákon stanovuje výjimky z tohoto zákazu.<sup>133</sup> Pro ostatní typy zajišťovacích institutů zákon žádá omezení ve vztahu k územní samosprávě nestanovuje a není důvod pro užití rozšiřujícího výkladu těchto ustanovení i na ně.

## 5.4 Záměr

Ustanovení § 39 obec. zřiz., § 18 kraj. zřiz. a § 36 zák. hl. m. ukládají územním samosprávným celkům povinnost při jmenovaných dispozicích s komunálním nemovitým majetkem zveřejnit po stanovenou dobu před rozhodnutím příslušného orgánu záměr vyvěšením na úřední desce pod sankcí neplatnosti následného majetkoprávního jednání. Smyslem zveřejnění záměru obce je, aby se všichni potenciální zájemci mohli vyjádřit a předložit své nabídky, a tím měli možnost ucházet se o místo strany smlouvy.<sup>134</sup> Dále je účelem takové

---

<sup>130</sup> Ty od účinnosti nového občanského zákoníku zakládat možné není, přesto pokud se dobrovolně netransformují do jiného typu právnické osoby, mohou nadále fungovat ve své podobě obecně prospěšných společností (§ 3050 obč. zák.).

<sup>131</sup> V § 38 odst. 3, 4 obec. zřiz., § 17 odst. 3, 4 kraj. zřiz. a v § 35 odst. 6, 7 zák. hl. m.

<sup>132</sup> § 41 odst. 3 obec. zřiz., § 23 odst. 3 kraj. zřiz., § 43 odst. 2 zák. hl. m.

<sup>133</sup> Tak např. obce nesmí ručit za závazky fyzických a právnických osob vyjma závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici uskutečňovanou s finanční podporou ze státního rozpočtu, státních fondů nebo národního fondu; závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do obcí vlastněných nemovitostí; právnických osob, jejichž zřizovatelem je obec, kraj nebo stát; právnických osob, v nichž míra účasti jí samé nebo spolu s jinou obcí nebo obcemi, krajem nebo krajem nebo státem přesahuje 50 %; bytových družstev a honebních společenstev.

<sup>134</sup> Usnesení NS ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006.

úpravy, aby majetkoprávní dispozice probíhaly transparentně a aby občané případně mohli upozornit na hrozící pochybení či nesprávné hospodaření obce.<sup>135</sup>

#### 5.4.1 Právní povaha záměru

Záměr je úkonem veřejnoprávní povahy, ačkoliv existují názory, že se jedná o právní úkon (jednání) ve smyslu práva občanského.<sup>136</sup> Právní úkon je projevem vůle směřujícím zejména ke vzniku, změně nebo zániku práv a povinností<sup>137</sup> nyní nahrazený pojmem právního jednání, které je definováno tím, že vyvolává právní následky.<sup>138</sup> Vzhledem k tomu nelze záměr považovat za soukromoprávní úkon (jednání). Sám záměr totiž žádné právní následky nevyvolává, jedná se pouze o akt informativního charakteru o tom, že územní samosprávný celek zamýšlí provést majetkoprávní dispozici, a zároveň znamená výzvu zájemcům k podávání nabídek. Jak správně poznamená A. Furek, ačkoliv záměr svými důsledky může zasáhnout do oblasti práva soukromého, svůj základ má v právu veřejném.<sup>139</sup> Ve smyslu, že záměr není jednostranným adresovaným právním úkonem, se vyjadřuje i recentní judikatura.<sup>140</sup> Stojí také za zmínku, že svým významem a důsledky je záměr blízký institutům veřejného příslibu nebo veřejného návrhu smlouvy, ale na rozdíl od nich zveřejnění záměru celek nezavazuje právní jednání v něm uvedené následně reálně uskutečnit.<sup>141</sup>

#### 5.4.2 Orgány oprávněné k rozhodnutí o přijetí záměru

Územní samosprávný celek činí v případě stanovených majetkoprávních jednání podle § 39 odst. 1 obec zřiz. (§ 18 odst. 1 kraj. zřiz, § 36 odst. 1 zák. hl. m.) dvě rozhodnutí, která je třeba odlišovat. Nejprve rozhodne o záměru učinit určité majetkoprávní jednání a poté rozhoduje o tomto samotném jednání. Který orgán rozhoduje v druhém případě, zákon stanovuje explicitně (k tomu výklad

---

<sup>135</sup> Rozsudek NS ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007.

<sup>136</sup> Tak P. Průcha hovoří o záměru jako o jednostranném právním úkonu obce (viz PRŮCHA, Petr in KOUDELMKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Linde, 2002, s. 104). Z judikatury rozsudek NS ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 28 Cdo 1684/2004 zase uvádí, že záměr není platným právním úkonem podle občanského zákoníku, pokud není dostatečně určitý.

<sup>137</sup> § 34 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

<sup>138</sup> § 545 obč. zák.

<sup>139</sup> FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). *Bulletin advokacie*. 2006/2, s. 9.

<sup>140</sup> Usnesení NS ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010.

<sup>141</sup> Tamtéž.

v kap. 5.5), naproti tomu na otázku, jaký orgán je oprávněn rozhodovat o přijetí a zveřejnění záměru, zákon neodpovídá. V praxi se utvořily dva názory na určení příslušného orgánu. Podle prvního z nich by o záměru konkrétního majetkoprávního jednání měl rozhodovat ten orgán, kterému přísluší rozhodnout o zamýšlené dispozici.<sup>142</sup> Jde o výklad extenzivní, kdy se pod pravomoc rozhodovat subsumuje i procedura podle § 39 odst. 1 obec. zřiz. (příp. § 18 odst. 1 kraj. zřiz., § 36 odst. 1 zák. hl. m.), tedy činnosti směřující k danému majetkoprávnímu jednání. Nicméně pro takový výklad není důvod vzhledem k zákonné úpravě tzv. zbytkové pravomoci rady. Podle § 102 odst. 3 obec. zřiz. „rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo“,<sup>143</sup> a protože nakládání s majetkem územních samosprávných celků patří do jejich samostatné působnosti, vztahuje se citované ustanovení i na tento případ. K druhému názoru se přiklonila i judikatura, když Nejvyšší soud ve svém rozsudku vyjádřil, že zákon o obcích nestanoví, že by „záměr obce převést nemovitý majetek musel být před zveřejněním v obci projednán a schválen zastupitelstvem obce“ a že „nelze přisvědčit ani námitce dovolatele, že patří-li nakládání s nemovitostmi do působnosti zastupitelstva, mohlo zveřejnění záměru prodat předmětné nemovitosti obecnímu úřadu uložit pouze zastupitelstvo“.<sup>144</sup> Shrneme-li uvedené, schválení záměru je považováno za specifické rozhodnutí a bez ohledu na uvažované právní jednání patří do zbytkové pravomoci rady, přičemž zastupitelstvo má možnost si tuto pravomoc atrahovat. V malých obcích, kde rada není zřízena, má její pravomoci starosta obce.<sup>145</sup>

Obdobně výše uvedené platí pro městské části a obvody statutárních měst, je-li jim statutem svěřeno rozhodování o majetkoprávním jednání, a pro městské části hlavního města Prahy, nakládají-li se svěřeným majetkem.<sup>146</sup>

---

<sup>142</sup> ONDRUŠ, Radek in KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. podle stavu k 1.3.2009, Praha: Linde, 2009, s. 147.

<sup>143</sup> Obdobně § 59 odst. 3 kraj. zřiz., § 68 odst. 3 a § 94 odst. 3 zák. hl. m.

<sup>144</sup> Usnesení NS ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006.

<sup>145</sup> § 99 odst. 2 a 3 obec. zřiz.

<sup>146</sup> KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*, 2010/7, s. 241.

### 5.4.3 Náležitosti záměru

Zákony o územní samosprávě obsahové náležitosti záměru nijak podrobně nevymezují. Nicméně dvě povinné náležitosti záměru obecního zřízení v § 39 odst. 1 (stejně tak § 18 odst. 1 kraj. zřiz. a § 36 odst. 1 zák. hl. m) obsahuje. Prvním z nich je vyjádření vůle obce, jakým konkrétním právním jednáním hodlá s majetkem naložit, kdy zamýšlené právní jednání by mělo být pojmenováno jednoznačně (tedy zda jde o smlouvu kupní, směnnou apod.). Druhou náležitostí záměru je identifikace nemovitého majetku, který je předmětem právního jednání, když zákon vyžaduje označení nemovitosti údaji podle zvláštního zákona platného ke dni zveřejnění záměru. Poznámka pod čarou odkazuje na § 5 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí ČR (katastrální zákon), který však byl s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).<sup>147</sup> Zákon o hl. m. Praze takový požadavek nestanovuje, leč je třeba s ohledem na účel zveřejňování záměru i v případě hlavního města Prahy na jeho splnění trvat.<sup>148</sup> Tento požadavek je problematický v tom směru, že ne všechny nemovitosti jsou evidovány v katastru nemovitostí.<sup>149</sup> Chybí-li označení nemovitosti zcela nebo je vadné či nepřesné, hledí se na záměr, jako by nebyl učiněn, což vede k absolutní neplatnosti následného právního jednání. Tato přísná sankce postihuje právní jednání vždy, když nebyla nemovitost identifikována v souladu s katastrálním zákonem, přesně tak jak je označena v katastru nemovitostí.<sup>150</sup> A. Furek považuje tento výklad za „nadmíru formalistický“ a podle jeho názoru nedostatečné označení nezpůsobuje nezveřejnění záměru, jestliže je „nemovitost dostatečně identifikovatelná a určitelná jiným způsobem s ohledem na konkrétní místní okolnosti a zvyklosti“.<sup>151</sup> Pokud je nemovitost označena způsobem, který v zájemcích nemůže vyvolat pochybnosti o tom, o jakou nemovitost se jedná, pak lze soudit, že účel zveřejnění byl naplněn, ačkoliv z formálního hlediska všechny náležitosti identifikace splněny nebyly. Na druhou stranu by bylo jistě značně složité v každém případě posuzovat, nakolik je konkrétní označení nemovitosti postačující.

<sup>147</sup> V něm bychom obdobné ustanovení našli v § 8.

<sup>148</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 273.

<sup>149</sup> Např. podzemní nebo drobné stavby, které nejsou součástí pozemku.

<sup>150</sup> K řádné identifikaci nemovitosti srov. např. usnesení NS ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 28 Cdo 1684/2004, rozsudek NS ze dne 27. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009.

<sup>151</sup> FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). *Bulletin advokacie*. 2006/2, s. 14.

Splnění žádných dalších obsahových náležitostí zákon nepožaduje a stejně tak nepředepisuje, aby byly v záměru zveřejněny všechny podmínky právního jednání a další náležitosti, za nichž bude právní jednání vůči uchazeči učiněno.<sup>152</sup> Nicméně pokud by při schvalování záměru orgán o takových podmínkách rozhodl, bude jimi při rozhodování o majetkoprávním jednání vázán, a z toho důvodu by o nich měli být budoucí zájemci také informováni.<sup>153</sup> Jejich nezveřejnění ale nepovede k neplatnosti majetkoprávního jednání. Naproti tomu jeho neplatnost pro obcházení zákona způsobí, pokud orgán takové podmínky stanoví a zveřejní je v rámci záměru o převodu nemovitostí jako jeho součást a poté uzavře smlouvu se subjektem, který tyto podmínky nesplňoval.<sup>154</sup> Uzavřením takové smlouvy byl totiž realizován jiný záměr, než který byl zveřejněn, což odporuje účelu a smyslu zákonné úpravy zveřejnění záměru v § 39 obec. zřiz.<sup>155</sup> Z toho plyne, že bude-li chtít územní samosprávný celek uzavřít smlouvu s odlišnými podmínkami, než jaké obsahoval zveřejněný záměr, bude muset přijmout a zveřejnit záměr nový. Naproti tomu, jestliže byly tyto podmínky obsaženy pouze v interní směrnici územního samosprávného celku o zásadách postupu při prodeji a pronájmu nemovitého majetku, která není obecně závazným předpisem, a nikoliv v samotném záměru, nelze z toho dovozovat neplatnost smlouvy pro rozpor se zákonem nebo obcházení zákona.<sup>156</sup>

Není vyloučeno, aby záměr obsahoval konkrétní osobu, vůči které má být dispozice učiněna, protože i když bylo o druhé straně smlouvy předem rozhodnuto při schvalování záměru, nebrání to dalším zájemcům ucházet se o její místo, a orgán rozhodující o majetkoprávním jednání nijak nezavazuje, aby smlouvu následně s osobou jmenovanou v záměru uzavřel. Tak A. Furek rozlišuje záměry „adresné“ a „neadresné“ podle toho, zda jsou ve vztahu k předem určenému subjektu nebo bez tohoto určení.<sup>157</sup>

Z logiky věci, aby mohl být záměr vyvěšen na úřední desce, musí být vyhotoven písemně. Protože jde o dokument obce v její samostatné působnosti, vztahují se na něj obsahové náležitosti podle § 111 obec. zřiz., i když jejich

---

<sup>152</sup> Což bylo již několikrát judikováno, srov. usnesení NS ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. 28 Cdo 516/2005; rozsudek NS ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 1932/2008; usnesení NS ze dne 3. 9. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4108/2008.

<sup>153</sup> FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). *Bulletin advokacie*. 2006/2, s. 10.

<sup>154</sup> Rozsudek NS ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010.

<sup>155</sup> Tamtéž.

<sup>156</sup> Rozsudek NS ze dne 31. 3. 2004, sp. zn. 28 Cdo 865/2003.

<sup>157</sup> FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). *Bulletin advokacie*. 2006/2, s. 11.

nesplnění nebude mít za následek nezveřejnění záměru. A jelikož podle § 65 odst. 3 zákona o archivnictví<sup>158</sup> je povinnou součástí každého dokumentu zveřejněného na úřední desce uvedení údaje o dni vyvěšení a sejmutí z úřední desky, musí i záměr takovouto informaci obsahovat.

#### 5.4.4 Forma zveřejnění záměru

Zveřejnění záměru probíhá jeho vyvěšením na úřední desce příslušného orgánu (obecního úřadu, krajského úřadu, Magistrátu hlavního města Prahy nebo úřadu městské části).<sup>159</sup> Zákony o územní samosprávě shodně odkazují v poznámce pod čarou na úpravu úřední desky ve správním řádu, podle které každý územní samosprávný celek zřizuje nepřetržitě veřejně přístupnou úřední desku, jejíž obsah je zveřejňován i způsobem umožňujícím dálkový přístup (tzv. elektronická úřední deska).<sup>160</sup> V praxi vyvstal problém, jestli i nezveřejnění záměru na elektronické úřední desce vede k neplatnosti následného právního jednání jako v případě nezveřejnění na úřední desce fyzicky existující u příslušného úřadu. Zákony o samosprávě hovoří o sankci neplatnosti při nezveřejnění záměru na úřední desce, aniž by specifikovaly její podobu. Podle donedávna převládajícího výkladu se úřední deskou ve smyslu citovaného ustanovení rozuměla jen ta „fyzická“ úřední deska, a proto nezveřejnění záměru na elektronické úřední desce, když zákony o samosprávě důsledky takového nezveřejnění výslovně nestanovují, by neplatnost způsobovat nemělo.<sup>161</sup>

Nejvyšší soud přinesl změnu dosavadního doktrinárního výkladu ve svém rozsudku ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012, ve kterém vyjádřil, že tam, kde zákonná úprava zveřejnění nabídky (výzvy, záměru, apod.) na úřední desce sleduje především transparentnost majetkové dispozice či ochranu veřejného majetku, znamená nesplnění povinnosti zveřejnit takovou písemnost též způsobem umožňujícím dálkový přístup podle § 26 odst. 1 spr. ř. takové porušení zákona, jehož následkem je neúčinnost zveřejnění, a tudíž absolutní neplatnost

---

<sup>158</sup> Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>159</sup> § 39 odst. 1 obec. zřiz., § 18 odst. 1 kraj. zřiz., § 36 odst. 1 zák. hl. m.

<sup>160</sup> § 26 spr. ř.

<sup>161</sup> Srov. VÁŇA, Luboš in VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 235-236; ONDRUŠ, Radek in KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. podle stavu k 1. 3. 2009, Praha: Linde, 2009, s. 150. Odlišný názor zastává M. Kopecký, srov. KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*, 2010/7, s. 242.

následného majetkoprávního jednání.<sup>162</sup> Nejvyšší soud argumentuje tím, že situace, kdy se zájemci nemohou spolehnout na to, že když na elektronické úřední desce žádná veřejná nabídka publikována není, neznamená to, že stejně tak není na „fyzické úřední desce“, ačkoliv publikaci na elektronické úřední desce správní řád výslovně požaduje, je v poměrech demokratického právního státu absurdní a nepřijatelná.<sup>163</sup> Územní samosprávné celky mají tedy povinnost zveřejnit záměr za prvé na reálně existující úřední desce a současně na elektronické úřední desce, přičemž její porušení povede k neúčinnosti záměru. Pokud správní orgán není schopen sám zajistit zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup, má pro něj tuto činnost obstarávat jiný správní orgán na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy nebo z rozhodnutí nadřízeného správního orgánu.<sup>164</sup>

U obcí a hlavního města Prahy zákony výslovně dávají možnost záměr zveřejnit také jiným způsobem v místě obvyklém,<sup>165</sup> které znamená jen určitou možnost, a není-li využita, k porušení zákona nedochází.<sup>166</sup> Samozřejmě ani krajům nemůžeme takovou možnost upřít, i když ji krajské zřízení explicitně nezmiňuje. K takovému doplňkovému zveřejnění může dojít například prostřednictvím informačních letáků, místního tisku či rozhlasu a lze konstatovat, že jeho využití jistě napomůže tomu, aby se o plánované dispozici dozvědělo co nejvíce osob a tím se zvýšila veřejná kontrola nad majetkoprávním jednáním územních samospráv.

#### 5.4.5 Doba zveřejnění záměru

Záměr musí být na úřední desce vyvěšen po dobu 15 dnů v případě obcí a hlavního města Prahy a 30 dnů v případě krajů před rozhodnutím v příslušném orgánu samosprávného celku.<sup>167</sup> Zákony o územní správě však neobsahují vlastní pravidla pro počítání lhůt, proto komentář k obecnímu zřízení<sup>168</sup> dovozuje, že je proto nutné použít pravidla pro počítání času podle § 40 spr. ř. (z důvodu jeho

---

<sup>162</sup> FUREK, Adam. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2014, s. 38.

<sup>163</sup> Rozsudek NS ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012.

<sup>164</sup> Podrobně v § 26 odst. 3 a 4 spr. ř. a § 65 obec. zřiz.

<sup>165</sup> § 39 odst. 1 obec. zřiz., § 36 odst. 1 zák. hl. m.

<sup>166</sup> Rozsudek NS ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 33 Cdo 796/2013.

<sup>167</sup> § 39 odst. 1 obec. zřiz., § 18 odst. 1 kraj. zřiz., § 36 odst. 1 zák. hl. m.

<sup>168</sup> VÁŇA, Luboš in VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 237.



subsidiarity vůči zvláštním zákonům), podle kterých se do běhu lhůty nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek. To znamená, že do doby zveřejnění nelze započítávat den vyvěšení záměru. Stejně tak se do ní nezahrnuje den rozhodování příslušného orgánu obce, protože u lhůt určených podle dní se počítají celé dny. Tento názor nesdílí Nejvyšší soud, který ve svém rozsudku<sup>169</sup> citovanému komentáři vytkl, že vychází z toho, že tato doba je procesně právní lhůtou,<sup>170</sup> a vyjádřil, že do doby uveřejnění se započítává i den sejmутí záměru z úřední desky. V citovaném rozsudku dále došel Nejvyšší soud k závěru, že „sama okolnost, že záměr obce nebyl publikován po celou dobu patnácti dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, bez dalšího nevede k absolutní neplatnosti právního úkonu“.<sup>171</sup> S dosavadní judikaturou<sup>172</sup> se vypořádal tvrzením, že pokud Nejvyšší soud dříve vyjádřil, že důsledkem nesplnění řádné publikační povinnosti obce je absolutní neplatnost právního úkonu, měl tím na mysli absolutní neexistenci publikace, nikoliv publikaci po kratší než zákonem stanovenou dobu. Protože smyslem zveřejnění záměru je, aby všichni potenciální zájemci měli rovnou příležitost svůj zájem uplatnit, neplatností by byl takový „právní úkon stížen např. (pouze) v situaci, jestliže by v důsledku nedodržení doby publikace nemohl potenciální zájemce učinit příslušnou nabídku, resp. pokud by na takto jím učiněnou nabídku obec (právě z důvodu nedodržení zákonné patnáctidenní lhůty) již nerefletovala“.<sup>173</sup> Lze tedy dovozovat, že ke zveřejnění závěru dojde i tehdy, jestliže byl na úřední desce záměr vyvěšen po dobu 15 dnů (30 dnů u krajů) včetně dne vyvěšení a dne sejmутí.

Vzhledem k novému výkladu, podle kterého je nutné záměr zveřejnit i na elektronické úřední desce, bude podmínka splnění doby zveřejnění naplněna až v okamžiku, kdy bude záměr zveřejněn po stanovenou dobu v obou podobách úřední desky. Bylo by sice žádoucí, aby ke zveřejnění záměru a obdobně sejmутí na „fyzické“ a elektronické úřední desce docházelo ve stejný den, nicméně v praxi to jistě dodrženo nebude a pak by podle mého názoru měla být doba zveřejnění počítána pro každou úřední desku zvlášť.

---

<sup>169</sup> Rozsudek NS ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010.

<sup>170</sup> Podle NS jde o dobu a nikoliv lhůtu, protože zákon relevantní právní následky spojuje pouze s jejím uplynutím a není třeba, aby nastala další právní skutečnost.

<sup>171</sup> Ve smyslu současné terminologie je možné citované přeformulovat jako „bez dalšího nevede k absolutní neplatnosti právního jednání“.

<sup>172</sup> Srov. Usnesení NS ze dne 9. 6. 2010, sp. zn. 28 Cdo 239/2009.

<sup>173</sup> Rozsudek NS ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010.

#### 5.4.6 Doba mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím v příslušném orgánu

Spornou se stala i otázka, jak dlouhá doba může uplynout mezi sejmutím záměru a rozhodováním orgánu o dané majetkové dispozici. Protože zákon výslovně nestanovuje, že by záměr musel být zveřejněn až do okamžiku rozhodování, převládá v literatuře názor, že mezi sejmutím záměru a rozhodováním orgánu o předmětném právním jednání může uplynout určitá doba, která ovšem nesmí být zcela zjevně nepřiměřená.<sup>174</sup> To má praktický význam, protože územně samosprávný celek potřebuje čas k tomu, aby mohl posoudit přijaté nabídky a připravit podklady pro rozhodování orgánu. S ohledem na uvedené, složitost a význam předmětné dispozice by měla být posuzována adekvátnost délky této doby. K tomuto názoru se přiklonil i Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011, ve kterém vyjádřil, že obec nemusí majetkové jednání ve svých orgánech projednat bezprostředně po uplynutí minimální patnáctidenní lhůty podle § 39 odst. 1 obec. zřiz. Pro naplnění účelu zveřejnění záměru musí být však zachována časová kontinuita mezi zveřejněním záměru a realizací zamýšleného právního úkonu (jednání), přičemž dobou obecně nepřijatelnou je podle Nejvyššího soudu doba delší než dva roky. Jiná situace nastává v případě, že územní samosprávný celek sám v záměru stanoví lhůtu, v níž má být majetkoprávní jednání učiněno, pak jde o podmínky smlouvy, jak o nich bylo pojednáno výše, kterými je jako součástmi záměru vázán a musí tak danou lhůtu dodržet. Pro úplnost ještě odkáží na v literatuře vyjádřený odlišný názor R. Ondruše, který ze zákona dovozuje, že „záměr musí být v den rozhodnutí buď stále na úřední desce vyvěšen nebo maximálně předchodí den sejmutí“.<sup>175</sup> Tak podle něj není v souladu se zákonem, pokud mezi sejmutím záměru z úřední desky a rozhodnutím o majetkoprávní dispozici uplyne několik týdnů či měsíců.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*, 2010/7, s. 243.

<sup>175</sup> ONDRUŠ, Radek in KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. podle stavu k 1. 3. 2009, Praha: Linde, 2009, s. 150.

<sup>176</sup> S tím se ztotožňuje O. Čech, srov. ČECH, Ondřej. Nakládání s obecním majetkem. *Právní rádce*, 2006, č. 8, s. 37 – 38.

#### 5.4.7 Následky nezveřejnění záměru a zveřejnění vadného záměru

Podle zákonů o územní samosprávě nezveřejnění záměru vede k tomu, že následně učiněné právní jednání je neplatné.<sup>177</sup> Dřívější znění těchto ustanovení zákonů o územní samosprávě uváděla, že bez zveřejnění záměru je právní úkon od počátku neplatný, tedy se jednalo o neplatnost absolutní. Ačkoliv současná úprava ve znění rekodifikační novely (zák. č. 303/2013 Sb.) hovoří „jen“ o neplatnosti, nemůžeme dovozovat, že by šlo o neplatnost relativní.<sup>178</sup> Touto novelou byla totiž zakotvena do zákonů o územní samosprávě nová ustanovení, a to § 41 odst. 3 obec. zřiz., § 23 odst. 3 kraj. zřiz., § 43 odst. 2 zák. hl. m., o nichž byla zmínka již v kapitole pojednávající o ceně obvyklé (kap. 5.1.1) a která výslovně uvádí, že soud přihlédne i bez návrhu k neplatnosti právního jednání z důvodu nezveřejnění záměru, neschválení právního jednání příslušným orgánem a nezákonného převzetí ručitelského závazku. Nic se tedy v praxi ve vztahu k těmto důvodům neplatnosti nemění, protože i v minulosti podle výkladu a judikatury vedly k absolutní neplatnosti. Ke změně dochází však v tom smyslu, že se soud bude muset vypořádat s otázkou platnosti či neplatnosti právního jednání předtím, než se začne zabírat meritem věci.<sup>179</sup> Důvodem této výslovné úpravy jsou změny v pojetí neplatnosti právního jednání, kdy nový občanský zákoník stojí na prioritě relativní neplatnosti.<sup>180</sup> Pro jiné než výše jmenované případy však může soud vyslovit absolutní neplatnost také. Podle § 588 obč. zák. soud přihlédne i bez návrhu k neplatnosti právního jednání, které se zjevně přičí dobrým mravům, nebo které odporuje zákonu a zjevně narušuje veřejný pořádek, anebo které zavazuje k plnění od počátku nemožnému. Absolutní neplatnost soud pak vysloví, dospěje-li k závěru, že právní jednání se přičí dobrým mravům nebo že odporuje zákonu, pokud to smysl a účel zákona vyžaduje.<sup>181</sup>

Za nezveřejnění záměru se považují případy, kdy záměr nebyl zveřejněn vůbec, nebyl zveřejněn po zákonem stanovenou dobu, nebyl zveřejněn také způsobem umožňujícím dálkový přístup nebo situace, kdy by uzavřená smlouva

<sup>177</sup> § 39 odst. 1 obec. zřiz., § 18 odst. 1 kraj. zřiz., § 36 odst. 1 zák. hl. m.

<sup>178</sup> Z krajského zřízení byla slova „od počátku“ vyňata již zákonem 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>179</sup> ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Podstatná změna § 41 zákona o obcích účinná k 1. 1. 2014. In: *Moderní obec* [online]. 10. 2. 2014 [cit. 2015-02-30]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/podstatna-zmena-%C2%A741-zakona-o-obcich-ucinna-od-1-1-2014/>

<sup>180</sup> § 586 obč. zák. stanovuje, že „je-li neplatnost právního jednání stanovena na ochranu zájmu určité osoby, může vznést námitku neplatnosti jen tato osoba. Nenamítne-li oprávněná osoba neplatnost právního jednání, považuje se právní jednání za platné.“

<sup>181</sup> § 580 odst. 1 obč. zák.

neodpovídala obsahu zveřejněného záměru (tzn. pro neshodu v právním jednání nebo předmětné nemovitosti). Neplatnost právního jednání může způsobovat i zveřejnění záměru vadného, u něhož je nutné zkoumat, nakolik je tato vada závažná. Za závažnou vadu je považována neurčitost a nesrozumitelnost záměru spočívající v nedostatečném vymezení právního jednání nebo nejednoznačné identifikaci nemovitosti. O těchto důvodech neplatnosti majetkoprávních dispozic územních samosprávných celků bylo pojednáno průběžně v předchozím výkladu, na nějž tímto odkazují.

Pro doplnění uvedu, že k neplatnosti majetkoprávní dispozice by také vedlo, pokud by územní samosprávný celek sice záměr formálně zveřejnil, ale svým jednáním by obcházel zákon. Příkladem toho může být např. uplynutí nepřiměřené doby mezi sejmutím záměru a rozhodováním orgánu majetkové dispozici nebo faktické znemožnění podávání nabídek.<sup>182</sup>

## **5.5 Rozhodnutí o právním jednání**

Rozhodnutí příslušného orgánu územně samosprávného celku o zamýšleném právním jednání bez ohledu na to, zda mu předcházelo zveřejnění záměru či nikoli, je nutnou podmínkou pro jeho platnost.<sup>183</sup> Toto rozhodnutí znamená utvoření vůle orgánu k uskutečnění právního úkonu (jednání) a není samo o sobě takovým právním úkonem (jednáním),<sup>184</sup> a proto, jakožto akt interní povahy, nezakládá právně vynutitelnou povinnost územně samosprávného celku toto jednání následně skutečně učinit. Tak musíme zejména odlišit, který orgán je oprávněn utvořit vůli uvnitř územně samosprávného celku a který ji pak vyjadřuje navenek vůči třetím osobám prostřednictvím např. uzavření smlouvy.

### **5.5.1 Orgán příslušný k rozhodnutí o majetkoprávním jednání**

Zákon svěřuje samostatnou pravomoc rozhodování o právních jednáních zastupitelstvu a radě, jež ji realizují na řádně konaných zasedáních zastupitelstva a schůzích rady.<sup>185</sup> Tato pravomoc je mezi ně rozdělena na základě několika

---

<sup>182</sup> Kopecký, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 268.

<sup>183</sup> § 43 odst. 2 obec. zřiz., § 23 odst. 2 kraj. zřiz., § 72 odst. 2 zák. hl. m.

<sup>184</sup> Rozsudek NS ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007.

<sup>185</sup> Zasedání zastupitelstva: § 92 a násl. obec. zřiz., § 40 a násl. kraj. zřiz., § 60 a násl., § 87 odst. 2 a § 90 zák. hl. m.; Schůze rady: § 101 obec. zřiz., § 58 kraj. zřiz., § 70 a násl. a § 94 odst. 1 zák. hl. m.

zákonných ustanovení. Zákon rozlišuje tzv. vyhrazené pravomoci zastupitelstva<sup>186</sup> a vyhrazené pravomoci rady<sup>187</sup>, které spočívají ve výčtu činností, k nimž je příslušný pouze daný orgán, a není přípustné, aby takovou pravomoc na sebe jiný orgán převzal, nebo aby byla jinému orgánu svěřena, ledaže by tak zákon stanovil (jako v případě rady - k tomu dále). Úkoly, které nejsou vyhrazeny ani jednomu z těchto orgánů, spadají do tzv. zbytkové pravomoci rady<sup>188</sup>, přičemž si je zastupitelstvo může svým usnesením nebo i implicitně (přímo přijetím rozhodnutí) vyhradit. Zastupitelstvo si totiž může vyhradit jakékoliv pravomoci v samostatné působnosti kromě těch, vyhrazených radě.<sup>189</sup> Podle názoru S. Pšeničky toto ustanovení neznamena, že by zastupitelstvo v uvedených oblastech nemohlo rozhodovat vůbec. Znamená jen to, že zastupitelstvo si nemůže vyhradit pravomoc rady v tom smyslu, že by už o ní rada dále nemohla rozhodovat. Přesto není vyloučeno, aby zastupitelstvo v takové věci rozhodlo v konkrétním případě. Vychází přitom z ústavního postavení zastupitelstva obce jako nejvyššího a přímo voleného orgánu a z výkladu Ústavy, podle kterého by neměla existovat žádná otázka, o níž by nemohlo zastupitelstvo rozhodnout.<sup>190</sup>

Ponechme stranou rozhodování městských částí a obvodů statutárních měst a městských částí hlavního města Prahy, jejichž úpravu zákon částečně přenechává statutu statutárního města a Statutu hlavního města Prahy,<sup>191</sup> a zaměříme se podrobněji na rozhodování o majetkoprávních jednáních v radách a zastupitelstvech obcí, krajů a hlavního města Prahy.

Vzhledem k tématu práce jsou pro nás podstatnými vyhrazenými pravomocemi zastupitelstva (obce, kraje a hlavního města Prahy) zejména rozhodování o nabytí, převodu a zastavení nemovitých věcí, o zastavení movitých věcí od určité hodnoty, o poskytování věcných a peněžitých darů od určité hodnoty, o peněžitých i nepeněžitých vkladech do právnických osob a o dalších

---

<sup>186</sup> § 85 obec. zřiz., § 36 kraj. zřiz., § 59 zák. hl. m. pro zastupitelstvo hl. města Prahy, § 89 zák. hl. m. pro zastupitelstva městských částí hl. města Prahy. Orgánům městských částí statutárních měst zákon žádné pravomoci nevyhrazuje, to může učinit statutární město ve svém statutu podle § 130 písm. c).

<sup>187</sup> § 102 odst. 2 obec. zřiz., § 59 odst. 1, 2 kraj. zřiz., § 68 odst. 2 zák. hl. m. pro radu hl. města Prahy, § 94 odst. 2 zák. hl. m. pro rady městských částí hl. města Prahy. Orgánům městských částí statutárních měst zákon žádné pravomoci nevyhrazuje, to může učinit statutární město ve svém statutu podle § 130 písm. c).

<sup>188</sup> § 102 odst. 3 obec. zřiz., § 59 odst. 3 kraj. zřiz., § 68 odst. 3 zák. hl. m. pro radu hl. města Prahy, § 94 odst. 3 zák. hl. m. pro rady městských částí hl. města Prahy.

<sup>189</sup> Podle § 84 odst. 4 obec. zřiz., § 37 kraj. zřiz. a v § 59 odst. 4 zák. hl. m. pro zastupitelstvo hl. města Prahy. Zastupitelstva městských částí hl. města Prahy takovou možnost nemají.

<sup>190</sup> PŠENIČKA, Stanislav in VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 480 – 481.

<sup>191</sup> § 130 obec. zřiz., § 17 zák. hl. m.

právních jednáních, u nichž je pro stanovení pravomoci zpravidla rozhodující, jestli jejich hodnota překračuje určitou částku, příp. délku lhůty.<sup>192</sup> Výše této částky se v jednotlivých zákonech o územní samosprávě liší, nejnižší je u obcí a nevyšší u hlavního města Prahy. Nepřekračuje-li dispozice stanovenou hodnotu, náleží rozhodovací pravomoc o této dispozici radě.

Z pravomocí vyhrazených radě obce a kraje je pak třeba uvést rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce,<sup>193</sup> které může rada obce zcela nebo zčásti svěřit obecnímu úřadu, příspěvkové organizaci obce nebo starostovi obce a rada kraje hejtmanovi kraje nebo krajskému úřadu.<sup>194</sup> Na tomto místě ještě doplním, že oprávnění svěřit svou pravomoc jinému orgánu mají rady také ve všech svých zbytkových pravomocech. Je třeba upozornit, že krajské zřízení oproti obecnímu navíc obsahuje další ustanovení<sup>195</sup>, svěřující radě kraje do vyhrazené pravomoci rozhodování o dalších tam vypočtených majetkoprávních jednáních. Jsou jimi zejména rozhodování o nabytí a převodu movitých věcí na kraj včetně peněz a o dalších právních jednáních určených zpravidla tak, že jejich hodnota nepřekračuje stanovenou částku, příp. délku lhůty. Zákon o hlavním městě Praze obsahuje autonomní výčet vyhrazených pravomocí rady hlavního města Prahy, nicméně stejně jako u krajů některá právní jednání kvalifikuje hodnotou vyjádřenou v penězích.<sup>196</sup>

Srovnáme-li si takto naznačenou úpravu obecního a krajského zřízení, zjistíme, že se ve svých důsledcích odlišují víc, než se na první pohled zdá. Obecní zřízení vyhrazuje zastupitelstvu obce určitá majetkoprávní jednání nad určitou hodnotu, a tedy jednání této hodnoty nedosahující spadají do zbytkové pravomoci rady obce. Krajské řízení naproti tomu výslovně hovoří o tom, že konkrétní majetkoprávní jednání od určité výše je ve vyhrazené pravomoci zastupitelstva kraje a do této výše ve vyhrazené pravomoci rady kraje. Tak si v případě obcí může zastupitelstvo obce vyhradit rozhodování o jednáních o nižší hodnotě, než jsou mu vyhrazena, a zastupitelstvo kraje nikoliv.<sup>197</sup> Obdobně jako u krajů je tomu u hlavního města Prahy.

---

<sup>192</sup> § 85 obec. zřiz., § 36 kraj. zřiz., § 59 odst. 3 zák. hl. m.

<sup>193</sup> § 102 odst. 2 písm. m) obec. zřiz., § 59 odst. 1 písm. l) kraj. zřiz.

<sup>194</sup> § 102 odst. 3 obec. zřiz., § 59 odst. 4 kraj. zřiz.

<sup>195</sup> § 59 odst. 2 kraj. zřiz.

<sup>196</sup> § 68 odst. 2 zák. hl. m.

<sup>197</sup> Výjimkou je postoupení pohledávky. Postoupení pohledávky vyšší než 200 000 Kč kraj. zřiz. svěřuje do vyhrazené pravomoci zastupitelstva, přičemž o postoupení pohledávky nižší než 200 000 Kč se ve vyhrazených pravomocech rady nezmiňuje.

Ve vztahu k dispozicím podléhajícím povinnosti zveřejnění záměru tak bude zastupitelstvo obce, kraje, hlavního města Prahy vždy rozhodovat o koupi, darování a směně (jako o převodech) nemovitých věcí a rada obce a kraje o nájmu a výpůjčce nemovité věci, pokud takové rozhodování nesvěří jinému orgánu.

Zvláštní úprava platí pro malé obce, ve kterých není rada volena (tj. v obcích, kde má zastupitelstvo méně než 15 členů) a kde vykonává její pravomoci starosta s výjimkou pravomocí určených v § 102 odst. 4, o které se v takovém případě rozšiřuje vyhrazená pravomoc zastupitelstva.<sup>198</sup> V praxi pak starosta činí rozhodnutí o daném majetkoprávním jednání zpravidla současně s tímto jednáním, když zákon žádné oddělení fází utvoření vůle a jejího samotného projevu nevyžaduje. Sporná je otázka, zda jsou tyto pravomoci, které na starostu přešly, také jeho vyhrazenými pravomocemi. Lze souhlasit s názorem odboru ministerstva vnitra, že zákon takto starostovi pouze svěřuje určité úkoly rady obce a nečiní z nich jeho vyhrazené pravomoci, a proto ani není vyloučeno, aby si zastupitelstvo tyto pravomoci realizované starostou vyhradilo, aniž by bylo vázáno zákazem atrahovat si pravomoci vyhrazené radě.<sup>199</sup>

Ke komplikacím při určení, který orgán je oprávněn rozhodnout, může dojít u smluv smíšených zahrnujících více smluvních typů, kdy o některém má rozhodnout zastupitelstvo a o jiném rada. V takovém případě bude nezbytné, aby o smíšené smlouvě rozhodly oba orgány, jinak by byla smlouva pro nedostatek schválení neplatná.

### **5.5.2 Změny ve funkční příslušnosti v souvislosti s rekodifikací občanského práva**

K některým změnám ve funkční příslušnosti došlo s novým občanským zákoníkem, a proto se nyní v návaznosti na předchozí výklad v kapitolách 1.2 a 5.3.1 krátce pozastavím u věcných břemen, práva stavby, zástavního práva, pachtu a výprosy.<sup>200</sup> Pro zjednodušení budou změny demonstrovány pouze na

---

<sup>198</sup> § 99 odst. 2 a 3 obec. zřiz. ve spojení s § 102 odst. 4 obec. zřiz.

<sup>199</sup> FUREK, Adam. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2014, s. 47. Naproti tomu ve svém dřívějším článku vyjádřil A. Furek názor opačný, srov. FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (dokončení). *Bulletin advokacie*. 2006/3, s. 26.

<sup>200</sup> Přičemž budu vycházet z článku A. Furka: FUREK, Adam. Aplikace zákona o obcích z hlediska nového občanského zákoníku, *Právní rádce*, 2004, č. 2, s. 65.

úpravě obcí, ačkoliv je z uvedeného třeba vycházet i při určování funkční příslušnosti orgánů krajů a hlavního města Prahy.

Protože zřízení věcného břemene ve prospěch obce chápeme jako nabytí nemovité věci ve smyslu § 85 písm. a) obec. zřiz., bude o něm nově rozhodovat zastupitelstvo obce. Naopak pokud by obec rozhodovala zatížit svou nemovitost věcným břemenem, půjde o vznik nemovité věci a nikoliv o její nabytí či převod ve smyslu citovaného ustanovení, a proto bude takové rozhodování spadat do zbytkové pravomoci rady obce.

Obdobné platí pro právo stavby, kdy nutně musí zastupitelstvo obce rozhodovat při nabytí práva stavby, kterým je zřízení práva stavby pro obec či jiné smluvní nabytí práva stavby obcí. Také bude zastupitelstvo rozhodovat při zcizování práva stavby, ze kterého je obec oprávněna, jako o převodu nemovitosti podle § 85 písm. a) obec. zřiz. Při zatížení pozemku obce právem stavby se pak opět o nabytí ani převod jako v případě věcného břemene nejedná, a nevyhradí-li si takové rozhodování zastupitelstvo obce, bude příslušet radě obce. Podle mého názoru není nastalá situace úplně vhodná, protože má-li obec rozhodovat o převodu nemovité věci, tím spíše by měla rozhodovat o jejím vzniku, a je na místě doporučit v tomto směru změny právní úpravy.

V případě zástavního práva pak bude podle § 85 písm. k) o zastavení nemovitých věcí ve vlastnictví obce nadále rozhodovat zastupitelstvo obce. Ke změně dojde v případě zřízení zástavního práva k cizí nemovitosti ve prospěch obce, které již nebude spadat do zbytkové pravomoci rady, nýbrž do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce, protože zřízení zástavního práva je (stejně jako zřízení věcného břemene a práva stavby) nabytím nemovité věci.

Poslední poznámka se týká nových institutů pachtu a výprosy, u nichž rekodifikační novela (zákon č. 303/2013) neupravila, který orgán by o nich měl rozhodovat, a proto se musíme opět řídit § 102 odst. 3 obec. zřiz. a přiznat tuto pravomoc radě obce v rámci její zbytkové pravomoci.

### **5.5.3 Náležitosti rozhodnutí o majetkoprávním jednání**

Rozhodnutí příslušného orgánu o majetkoprávním jednání územně samosprávného celku musí samozřejmě splňovat obecné požadavky pro přijetí rozhodnutí, jakými jsou souhlas požadovaného počtu členů orgánu na řádném zasedání či schůzi, pořízení a naplnění náležitostí zápisu, u zastupitelstva řádné



zveřejnění programu a dodržení zásady veřejnosti zasedání a další.<sup>201</sup> Zvláštní náležitosti pro rozhodnutí o majetkoprávním jednání zákon nestanovuje, a tak nemáme jasnou odpověď na otázku, zda musí orgán schválit celý text smlouvy nebo zda postačí schválení podstatných náležitostí. Z literatury uveďme názor R. Ondruše, který požaduje, aby zastupitelstvo obce v případě nabytí a převodu nemovitosti rozhodlo o všech náležitostech smlouvy a fakticky tedy schválilo celý text smlouvy.<sup>202</sup> Jiný pohled vyjadřuje A. Furek, podle kterého, protože z takového rozhodnutí musí jednoznačně vyplývat vůle obce být konkrétním smluvním závazkem vázána, je třeba, aby v něm byly minimálně vymezeny zamýšlené právní jednání, druhá smluvní strana, předmět závazku a jeho podstatné náležitosti (např. kupní cena u kupní smlouvy).<sup>203</sup> K tomuto názoru se přiklonil i Nejvyšší soud, který vyjádřil, že k naplnění podmínky schválení právního jednání zastupitelstvem nebo radou postačí, pokud jsou odsouhlaseny alespoň základní náležitosti zamýšleného právního úkonu.<sup>204</sup> Domnívám se, že lze orgánům územní samosprávy doporučit postup schvalování celého textu návrhu smlouvy, který bude přílohou usnesení orgánu, aby se tak vyvarovaly nebezpečí neplatnosti majetkoprávního jednání. Nedostatečné vymezení zamýšleného právního jednání způsobuje neurčitost rozhodnutí o něm a tedy stav, jakoby rozhodnutí přijato vůbec nebylo, což vede k neplatnosti právního jednání.

## 5.6 Právní jednání územních samosprávných celků

Rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku o majetkoprávním jednání představuje materiálně právní podmínku pro projev vůle takového celku a jeho právní jednání se stává perfektním až samotným projevem této vůle navenek učiněným k tomu oprávněnou osobou.<sup>205</sup> Takové rozhodnutí a následné právní jednání (většinou uzavřená smlouva) si musí vždy obsahově odpovídat, stejně jako musí zamýšlená dispozice věcně korespondovat co do předmětu a případně

---

<sup>201</sup> Požadavky pro přijímání usnesení zastupitelstva na jeho řádných zasedáních vyslovil NS ve svém rozsudku ze dne 10. 12. 2009, sp. zn. 28 Cdo 2286/2009. V rozsudku ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010 pak formuloval právní názor, že o nabytí a převodech nemovitých věcí obce může obecní zastupitelstvo rozhodnout pouze na svých veřejných zasedáních.

<sup>202</sup> ONDRUŠ, Radek in KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. podle stavu k 1. 3. 2009, Praha: Linde, 2009, s. 318.

<sup>203</sup> FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (dokončení). *Bulletin advokacie*. 2006/3, s. 21.

<sup>204</sup> Rozsudek NS ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004.

<sup>205</sup> Jak vyjádřil Nejvyšší soud v případě obcí ve svém rozsudku ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007.

co do územním samosprávným celkem stanovených podmínek s publikovaným záměrem.<sup>206</sup>

### 5.6.1 Osoby oprávněné jednat za územní samosprávný celek

Rozhodování o právních jednáních je zákonem rozděleno mezi radu a zastupitelstvo, přičemž tyto orgány, jak opakovaně zdůraznil Nejvyšší soud,<sup>207</sup> nejsou oprávněny vystupovat jménem obce, potažmo územního samosprávného celku. To přísluší výlučně starostovi, primátorovi či hejtmanovi, kterým zákon přiznává oprávnění zastupovat daný samosprávný celek navenek, a proto žádné další pověření k právnímu jednání za územní samosprávný celek nepotřebují.<sup>208</sup> Podle zákonů o územní samosprávě zastupuje starostu místostarosta, primátora náměstek primátora a hejtmana náměstek hejtmana, a tak za splnění zákonem stanovených podmínek mohou také oni dané majetkoprávní jednání uskutečnit.<sup>209</sup> V odborné literatuře se vyskytovaly různé názory na to, zda starosta má či nemá postavení statutárního orgánu obce.<sup>210</sup> Nejvyšší soud se ve své judikatuře vyjádřil tak, že „starosta obce nemá povahu statutárního orgánu, jakkoliv obec navenek zastupuje a na podkladě předchozího rozhodnutí orgánu obce vyjadřuje vůli obce“.<sup>211</sup>

Územní samosprávné celky jako veřejnoprávní korporace mohou být zastoupeny i dalšími osobami podle úpravy práva občanského. V novém občanském zákoníku došlo k formulačním změnám v úpravě zastoupení právnické osoby jejími zaměstnanci, kdy podle § 166 odst. 1 obč. zák. „právnickou osobu zastupují její zaměstnanci v rozsahu obvyklém vzhledem k jejich zařazení nebo funkci; přitom rozhoduje stav, jak se jeví veřejnosti“, přičemž

<sup>206</sup> Rozsudek NS ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4255/2009.

<sup>207</sup> Např. v rozsudku NS ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005.

<sup>208</sup> § 103 odst. 1 obec. zřiz., § 61 odst. 1 kraj. zřiz., § 72 odst. 2 a § 97 odst. 1 zák. hl. m.

<sup>209</sup> § 104 odst. 1 obec. zřiz., § 64 kraj. zřiz., § 74 a § 99 odst. 2 zák. hl. m.

<sup>210</sup> Podle Z. Koudelky „veřejnoprávní územní celky – stát a územní samosprávné celky nemají statutární orgán tak, jak je chápán v soukromoprávních předpisech“. (KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 216 - 226). Naopak podle P. Svobody jím je (SVOBODA Petr. *Právní jednání obce. Bulletin advokacie*. 2000, č. 1, s. 33-35). Plíva za statutární orgán považuje radu obce, zatímco starostu v obcích, kde rada není volena (PLÍVA, Stanislav. *K postavení obce v soukromoprávních vztazích*. In: *Veřejná správa a právo, pocta Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*, Praha: C. H. Beck, 1997, s. 110). M. Kopecký pak ze zákona dovozuje, že „funkci statutárního orgánu obce vykonává právě starosta, přesněji řečeno, funkce starosty se blíží funkci statutárního orgánu obce“ (KOPECKÝ, Martin. *K soukromoprávním činnostem územní samosprávy*. In: *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*, Praha: ASPI Publishing, 2002, s. 252).

<sup>211</sup> Rozsudek NS ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007. V dřívějším rozsudku NS ze dne 29. 9. 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002, nalezneme právní názor, který starostu za statutární orgán považuje.

uvedené platí obdobně „pro zastoupení právnické osoby jejím členem nebo členem jiného orgánu nezapsaného do veřejného rejstříku“. Z této druhé části přesto nejspíše nemůžeme dovozovat, že by podle něj mohli územně samosprávný celek zastupovat i zastupitelé a radní jakožto členové orgánu právnické osoby, jelikož pro ně není obvyklé, že celek zastupují navenek.<sup>212</sup>

Samozřejmě může územní samosprávný celek jednat prostřednictvím zmocněnce na základě plné moci, jež mu udělí starosta (příp. primátor, hejtman) jako orgán oprávněný zastupovat celek navenek. Nicméně jelikož zmocnění třetí osoby je také právním jednáním, musí o tomto udělení předem rozhodnout příslušný orgán, který je nutno určit podle rozsahu zmocnění.<sup>213</sup> Tedy k udělení plné moci k právnímu jednání je příslušný ten orgán (zastupitelstvo nebo rada), který rozhoduje o tomto samotném právním jednání. Absence takového rozhodnutí o udělení plné moci zástupci zakládá absolutní neplatnost jednání, kterým starosta jménem obce plnou moc udělil<sup>214</sup> (příp. primátor jménem statutárního města nebo hlavního města Prahy či hejtman jménem kraje).

## 5.6.2 Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy

Podmiňují-li zákony o územní samosprávě platnost právního jednání obce, kraje, hlavního města Prahy nebo městské části (obvodu) předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina o tomto právním jednání doložkou, jíž bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny.<sup>215</sup> Od novelizace zákonem č. 303/2013 Sb. je dále stanovena vyvratitelná právní domněnka, že povinnost předchozího zveřejnění, schválení nebo souhlasu byla splněna za předpokladu, je-li listina touto doložkou opatřena. Doložka tedy není obligatorní podmínkou platnosti právního jednání, má pouze osvědčovací charakter, a proto její absence nezpůsobuje jeho neplatnost.<sup>216</sup> Konkrétní podoba a obsahové náležitosti doložky v zákoně stanoveny nejsou. Vzhledem k její funkci by v ní však mělo být uvedeno, že právní jednání bylo předem zveřejněno,

---

<sup>212</sup> FUREK, Adam. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2014, s. 18.

<sup>213</sup> Rozsudek NS ze dne 29. 9. 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002.

<sup>214</sup> Tamtéž.

<sup>215</sup> § 41 odst. 1 obec. zřiz., § 23 odst. 1 kraj. zřiz., § 43 odst. 1 zák. hl. m.

<sup>216</sup> ONDRUŠ, Radek in KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. podle stavu k 1. 3. 2009, Praha: Linde, 2009, s. 157.

schváleno či byl k němu dán souhlas, a případně také může uvádět, kdy a jakým orgánem.<sup>217</sup>

### 5.6.3 Následky absence předchozího rozhodnutí o právním jednání

Od novelizace zákonem č. 303/2013 Sb. zákony o územních samosprávných celcích shodně stanovují, že právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva, popřípadě rady, jsou bez tohoto schválení neplatná a k této neplatnosti přihlédne soud i bez návrhu.<sup>218</sup> Uvedená formulace se trochu odlišuje od předchozí úpravy, přesto nedochází k vážné obsahové změně oproti dřívějšímu stavu.<sup>219</sup>

Naproti tomu předchozí obecní zřízení (zák. č. 367/1990 Sb.) výslovně sankci neplatnosti právního úkonu učiněného starostou obce bez předchozího souhlasu příslušného orgánu obce nestanovilo a z toho důvodu docházelo k výkladové nejednotnosti v teorii i praxi (k tomu již v kap. 2.3).<sup>220</sup> Ke sjednocení došlo na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000, ve kterém ústavní soud mimo jiné vyjádřil, že „starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. (...) Starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce.“. Tento právní názor pak Ústavní soud potvrdil v nálezu ze dne 10. 7. 2001 sp. zn. III. ÚS 721/2000, kde zopakoval a doplnil, že „rozhodnutí obecního zastupitelstva podle § 36a zákona č. 367/1990 Sb. je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (conditio legis). Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností. Starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce“. Judikatura Nejvyššího soudu tento názor respektuje a dovozuje absolutní neplatnost v situaci, kdy právní úkon (jednání) starosty vyžadující schválení zastupitelstvem nebo radou obce byl proveden bez takového

<sup>217</sup> VÁŇA, Luboš in VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 246.

<sup>218</sup> § 41 odst. 2 a 3 obec. zřiz., § 23 odst. 2 a 3 kraj. zřiz., § 72 odst. 2 a § 43 odst. 2 zák. hl. m.

<sup>219</sup> Srov. § 103 odst. 1 obec. zřiz. v původním znění; § 41 odst. 2 obec. zřiz. ve znění zákona č. 313/2000 Sb.; § 61 odst. 1 kraj. zřiz. v původním znění; § 23 odst. 2 kraj. zřiz. ve znění zákona č. 231/2002 Sb.; § 72 odst. 2 zák. hl. m.

<sup>220</sup> SVOBODA P. Právní jednání obce. *Bulletin advokacie*. 2000, č. 1, s. 31 – 36.

předchozího schválení pro rozpor se zákonem podle § 39 občanského zákoníku z roku 1964.<sup>221</sup>

Neplatnost právního jednání z důvodu chybějícího rozhodnutí o něm příslušným orgánem nemůže být zhojena ratihabici ani dodatečným odpadnutím důvodu neplatnosti, protože to by bylo možné pouze u neplatnosti relativní.<sup>222</sup> Nejvyšší soud se v souvislosti s tímto vyjádřil tak, že „právní názor, že uzavřeli starosta obce za obec coby smluvní stranu právní úkon bez předchozího rozhodnutí orgánu obce, je teprve rozhodnutím příslušného orgánu obce daný právní úkon uzavřen, je nesprávný“.<sup>223</sup>

Také může nastat situace, kdy sice předchází rozhodnutí příslušného orgánu existuje, ale následné právní jednání starosty (primátora, hejtmana) s ním není v souladu. Za předpokladu, že se „tento nesoulad týká podstatných náležitostí daného právního úkonu“ (resp. jednání) jako „převáděných nemovitostí, výše kupní ceny, případně podmínek převodu publikovaných v záměru a posléze obecním zastupitelstvem schválených v rámci rozhodnutí o příslušném majetkoprávním úkonu obce“, je právní jednání absolutně neplatné pro rozpor se zákonem, protože neobsahuje vůli územního samosprávného celku, kterou sám starosta (primátor, hejtman) nebyl oprávněn vytvořit.<sup>224</sup>

Z výše uvedeného dovodila judikatura ve specifickém případě výjimku. Dochází k ní za situace, kdy se starosta sice od vůle vyjádřené v rozhodnutí příslušného orgánu neodchýlí, avšak jedná částečně nad její rámeček. Ústavní soud se ve svém nálezu ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04 zdůraznil soukromoprávní charakter neplatnosti právního úkonu (jednání) a ač podle svých slov vycházel z právní věty nálezu ÚS sp. zn. IV. ÚS 576/2000, že „starosta podle dřívější ani podle současné úpravy nemohl a nemůže sám vytvářet vůli obce“, formuloval právní názor, že „tam, kde již vůle obce byla v zásadních bodech vytvořena, nelze starostovi upřít právo, aby v intencích takto projevené vůle jednal“.<sup>225</sup> Proto v konkrétním případě jednání starosty městské části

---

<sup>221</sup> Např. v rozsudku NS ze dne 16. 10. 2003, sp. zn. 26 Cdo 1829/2002, či v rozsudku NS ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005.

<sup>222</sup> FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (dokončení). *Bulletin advokacie*. 2006/3, s. 24.

<sup>223</sup> Rozsudek NS ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007.

<sup>224</sup> Rozsudek NS ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4255/2009.

<sup>225</sup> V odlišném stanovisku vyjádřila svůj nesouhlas soudkyně JUDr. Dagmar Lastovecká, podle které dodržování zákona o obcích, jakožto veřejnoprávního předpisu, nelze vnímat jako formalismus a nelze jej obcházet extenzivním výkladem. Požadavek nutnosti striktního dodržování pravidel tvorby vůle obce je podmíněn mimo jiné povahou tohoto subjektu jako veřejnoprávní

hlavního města Prahy, kterým sjednal dodatek smlouvy upravující pouze výši nájmu, nezpůsobovalo neplatnost této smlouvy, ačkoliv o předmětném dodatku rada nerozhodla. Přesto však a v souladu s tímto rozhodnutím, pokud by jednání starosty nemělo patřičný podklad v předchozím rozhodnutí, bylo by stíženo vadou vedoucí k neplatnosti pro rozpor s § 41 odst. 2 obec. zřiz. (§ 23 odst. 2 kraj. zřiz., § 72 odst. 2 zák. hl. m.). Nelze totiž v žádném případě připustit, aby docházelo ze strany starosty k libovůli při uzavírání soukromoprávních smluv. Proto lze považovat za problematický rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2010, sp. zn. 33 Cdo 2532/2008 a jeho právní větu<sup>226</sup>, podle které rozmnožování majetku není nakládáním, a proto nepodléhá povinnosti předchozího souhlasu příslušného orgánu. Nejvyšší soud tím totiž připouští, že jednání, jímž obec jednostranně získává majetkový prospěch, není neplatné, ačkoliv předchozí souhlas chybí.

#### **5.6.4 Soudní ochrana ve věcech majetkoprávních jednání územních samosprávných celků**

Protože v zákonech o územní samosprávě možnost dovolání se neplatnosti smlouvy uzavřené územním samosprávným celkem pro porušení pravidel o nakládání s komunálním majetkem zakotvena není, je soudní ochrana v této věci poskytována pouze na základě obecné úpravy v občanském soudním řádu, která ovšem skýtá velmi omezenou možnost se takové neplatnosti domáhat.

Dovolat se určení neplatnosti smlouvy uzavřené územním samosprávným celkem je možné prostřednictvím žaloby o určení podle § 80 o. s. ř.<sup>227</sup> Citované ustanovení na straně žalobce vyžaduje jeho věcnou legitimaci a naléhavý právní zájem na určení, zda tu právní poměr je, či není.<sup>228</sup> Proto v praxi vyvstala otázka,

---

korporace se specifickými úkoly, jakkoliv je obec oprávněna vstupovat do soukromoprávních vztahů. (Nález ÚS ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04).

<sup>226</sup> „Jelikož smlouvou o zaplacení jednorázového příspěvku za připojení na síť technické infrastruktury a komunikace se s majetkem obce nenakládá, nýbrž se jí obecní majetek rozmnožuje, nevyžaduje zákon předchozí souhlas ani schválení některého z těchto orgánů obce s uzavřenou smlouvou. Nedostatek schválení (souhlasu) nemůže proto způsobit neplatnost smlouvy.“ (Rozsudek NS ze dne 30. 6. 2010, sp. zn. 33 Cdo 2532/2008).

<sup>227</sup> Před 1. lednem 2014 podle § 80 písm. c) o. s. ř.

<sup>228</sup> „Věcnou legitimaci v řízení o určení, zda tu právní vztah nebo právo je, či není, má ten, kdo je účasten právního vztahu nebo práva, o něž v řízení jde, nebo jehož právní sféry se sporný právní vztah nebo sporné právo týká. Naléhavý právní zájem o určení právního vztahu nebo práva je dán zejména tam, kde by bez tohoto určení bylo ohroženo právo žalobce, nebo kde by se bez tohoto určení stalo jeho právní postavení nejistým.“ (DRÁPAL, Ljubomír in BUREŠ, Jaroslav, DRÁPAL, Ljubomír, KRČMÁŘ, Zdeněk. *Občanský soudní řád: komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, xxii, s 357).

kteře subjekty mají naléhavý právní zájem ve vztahu k určení neplatnosti smluv uzavřených územní samosprávou. Za nesporné můžeme považovat, že aktivní věcnou legitimaci i naléhavý právní zájem mají strany smlouvy, tedy dotčený územní samosprávný celek a druhá strana smlouvy, či třetí osoba, která tvrdí vlastní právo k předmětu smlouvy (zejm. právo vlastnické).<sup>229</sup> V případě dalších osob Nejvyšší soud konstantně aktivní legitimaci přiznává pouze těm, do jejichž právních poměrů by se určení neplatnosti smlouvy mohlo promítnout.<sup>230</sup> Právní zájem na určení neplatnosti smlouvy uzavřené územním samosprávným celkem pak má neúspěšný účastník nabídkové řízení, který sám o koupi předmětné nemovitosti projevil zájem, přičemž obec uzavřela smlouvu se zájemcem jiným.<sup>231</sup> Dále také Nejvyšší soud judikoval existenci právního zájmu v případě potenciálního účastníka nabídkového řízení, který by svou nabídku na koupi nemovitosti předložil, ale bylo mu toto právo a právo vyjádřit se k záměru územního samosprávného celku odepřeno v důsledku nezveřejnění záměru (protože se o něm nemohl dozvědět).<sup>232</sup> V navazující judikatuře pak byl vysloven právní názor, že je v každém konkrétním případě třeba zkoumat, zda ten, kdo se domáhá určení neplatnosti, byl potenciálním účastníkem nabídkového řízení.<sup>233</sup>

Aktivní legitimaci a naléhavý právní zájem na určení neplatnosti právního úkonu tedy podle judikatury Nejvyššího soudu nemá každý, kdo neplatnost tvrdí.<sup>234</sup> S otázkou, zda je občan územního samosprávného celku oprávněn požadovat takové určení neplatnosti smlouvy bez toho, aby byl v postavení neúspěšného či potenciálního zájemce, se Nejvyšší soud nejdříve vypořádal konstatováním, že názor vyslovený soudem prvního stupně o takové legitimaci každého občana obce je absurdní,<sup>235</sup> a dále vyslovil, že určovací žaloba nemůže být prostředkem kontroly občanů hospodaření s komunálním majetkem.<sup>236</sup> Ve svém dalším rozhodnutí, kde vyvracel právní názor soudů nižších stupňů,<sup>237</sup> se

---

<sup>229</sup> KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*, 2010/7, s. 246.

<sup>230</sup> Rozsudek NS ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4813/2007.

<sup>231</sup> Rozsudek NS ze dne 27. 10. 1999, sp. zn. 2 Cdo 824/97.

<sup>232</sup> Rozsudek NS ze dne 27. 2. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006.

<sup>233</sup> Rozsudek NS ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. 28 Cdo 2506/2008.

<sup>234</sup> Tamtéž.

<sup>235</sup> Rozsudek NS ze dne 26. 10. 2004, sp. zn. 28 Cdo 2081/2004.

<sup>236</sup> Rozsudek NS ze dne 24. 3. 2010, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009.

<sup>237</sup> Zajímavé jsou zejména názory vyjádřené v usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích, pobočky v Táboře, ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 15 Co 132/2005. Mimo jiné zde soud uvedl: „...právě občan má za daného tvrzeného stavu naléhavý právní zájem na požadovaném určení, bez kterého by zůstaly porušeny jak jeho práva občana ve vztahu k obci, tak principy obecního společenství vytvářeného občany. (...) Stejně příznivé ovlivnění právní sféry žalobce lze dovést i

pak Nejvyšší soud vyjádřil v tom smyslu, že občan obce (příp. kraje) není bez dalšího jen z důvodu své příslušnosti k danému územnímu samosprávnému celku aktivně věcně legitimován a ani nemá naléhavý právní zájem ve smyslu § 80 o. s. ř.<sup>238</sup> Uvedený výklad ve svém rozhodování reflektoval a ztotožnil se s ním i Ústavní soud.<sup>239</sup>

Ačkoliv ustálená judikatura Nejvyššího soudu v současné době neumožňuje občanům územního samosprávného celku domáhat se neplatnosti smlouvy uzavřené takovým celkem, někteří argumentují pro extenzivnější výklad, který by aktivní legitimaci občanů obce k podání určovací žaloby zakládal.<sup>240</sup> Také se objevují iniciativy de lege ferenda, někdy inspirované slovenskou právní úpravou<sup>241</sup>, podle kterých by měl být občanům svěřen větší rozsah kontroly nad nakládáním s komunálním majetkem, a to prostřednictvím možnosti domáhat se neplatnosti smlouvy, jejíž stranou je územní samospráva.<sup>242</sup> Cílem začlenění výslovné aktivní legitimace všech občanů územních samospráv do příslušných zákonů je posílení kontroly hospodaření územních samosprávných celků ze strany veřejnosti a zabránění vzniku korupční prostřední. Možnost domoci se nápravy rozhodnutí územně samosprávného celku, které je v rozporu se soukromoprávními předpisy, je totiž v zásadě dána jen do rukou soukromých osob v rámci civilního řízení.<sup>243</sup> Pak ale vyvstává otázka, zda může docházet k efektivní kontrole nakládání s komunálním majetkem, když je aktivní legitimace k podání určovací žaloby zúžena jen na omezený okruh osob.

O nastíněném tématu byla vedena široká diskuze při přípravě protikorupční novely zákonů o územní samosprávě a mimo jiné ve vztahu k okruhu tzv. povinně zveřejňovaných smluv, které by předmětem takové žaloby

---

z jeho postavení občana obce, které mělo dle žaloby svůj majetek převést v rozporu se zákonem...“.

<sup>238</sup> Rozsudek NS ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4813/2007.

<sup>239</sup> Srov. náleží ÚS ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11; náleží ÚS ze dne 14. 11. 2012, sp. zn. II. ÚS 3545/11.

<sup>240</sup> K tomu viz pozn. č. 237. Dále se v tomto smyslu vyjádřila Mgr. Jana Zwyrtek Hamplová na VIII. odborném sympoziu k judikatuře Nejvyššího soudu na téma Územní samospráva z pohledu soukromého práva v judikatuře Nejvyššího soudu (SPSN 1/2012. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 19. 2. 2015]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgjpjxg4doonptc&tocid=njptembrgjpjxg4doonptc> )

<sup>241</sup> § 9b zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí; § 9b zákona č. 446/2001 Z. z., o majetku vyšších územních celkov.

<sup>242</sup> Takové cíle si stanovila i Vláda ČR ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 a v původním návrhu Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2011 až 2012.

<sup>243</sup> Státnímu doзору uvedené nepodléhá, k tomu blíže v kap. 6.2.



mohly být.<sup>244</sup> Pro úpravu této občanské žaloby na neplatnost smluv byly zvažovány i mechanismy zabraňující podávání žalob „šikanózních“. Pro podání žaloby by musel žalobce splňovat podmínku písemného souhlasu určitého počtu občanů či členů zastupitelstva daného celku s jejím podáním, žalobu by bylo možno podat pouze ve stanovené lhůtě od zveřejnění předmětné smlouvy a zároveň by pro její podání byl stanoven vyšší soudní poplatek.<sup>245</sup>

Výše uvedená varianta občanské žaloby do návrhu novely včleněna nebyla. Namísto ní návrh realizaci zvýšení občanské kontroly zakotvil pouhou možností občanů iniciovat podání žaloby na zrušení neplatné smlouvy státním zástupcem. Podle stávající úpravy je státnímu zastupitelství § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů svěřena aktivní legitimace „k podání návrhu na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků“ a tedy i možnost za určitých okolností iniciovat soudní řízení pro převodní smlouvy komunálního majetku.<sup>246</sup> Návrh protikorupční novely by do citovaného § 42 doplnil oprávnění státního zástupce podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o určení neplatnosti soukromoprávních smluv uzavřených územním samosprávným celkem, jejichž předmětem by byla nemovitost územního samosprávného celku nebo plnění od určité výše. Tento návrh by státní zástupce podával buď z vlastní iniciativy, nebo na základě podnětu třetí osoby, přičemž by měl povinnost podnět posoudit a vyrozumět podatele o způsobu jeho vyřízení.<sup>247</sup> Došlo by tedy k rozšíření oprávnění státního zastupitelství oproti současné úpravě. Považuji za vhodnější variantu *de lege ferenda* ponechat takovou pravomoc jen v rukou státního zástupce, který je odborně způsobilý a může lépe posoudit, zda existují skutečné vážné důvody k podání žaloby.

Dalšími navrhovanými alternativami, které mají za cíl důslednější dohled nad majetkoprávními dispozicemi územních samospráv, je cesta posílení státního dozoru, přičemž občanům by byla dána možnost svými podněty takový dozor

---

<sup>244</sup> Povinně zveřejňovanými smlouvami jsou podle návrhu protikorupční novely zákonů o územní samosprávě smlouva, kterou je nakládáno s nemovitostí ve vlastnictví územního samosprávného celku, a další soukromoprávní smlouvy s celkovou výší plnění ze strany územního samosprávného celku je vyšší než 50 000 Kč. (Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, Sněmovní tisk č. 904/0, s. 4).

<sup>245</sup> DVOŘÁK, Miloš, HORNÍK, Jan. Protikorupční novela zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze a její případný dopad do praxe územních samosprávných celků. *Správní právo*, 2014, č. 3, s. 153.

<sup>246</sup> Srov. rozsudek NS ze dne 26. 4. 2001, sp. zn. 20 Cdo 899/99.

<sup>247</sup> Sněmovní tisk č. 904/0, 6. období. s. 41 a 140.

iniciovat,<sup>248</sup> či rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu na tuto oblast. Tyto ovšem nepřinášejí možnost prověřovat soulad také se soukromoprávními normami jako soudní přezkum.

---

<sup>248</sup> KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*, 2010/7, s. 240.

## **6. Kontrola a dozor nad nakládáním s komunálním majetkem**

Dohled nad dodržováním pravidel nakládání s komunálním majetkem je prováděn různými orgány a vždy jen v zákonem omezeném rozsahu. Určité kontrolní mechanismy realizované orgány zastupitelstva existují uvnitř obcí a krajů, další v rámci obecné kontroly a dozoru ze strany státu a v neposlední řadě může ke kontrole docházet ze strany občanů územního samosprávného celku. V závěru této kapitoly se zaměříme na aktuální návrhy v oblasti kontroly zejména v souvislosti s rozšířením kontrolních pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu na územní samosprávu.

### **6.1 Kontrolní mechanismy uvnitř územních samosprávných celků**

Jedním ze způsobů je kontrola uvnitř samotného územního samosprávného celku, kterou provádí finanční výbor a kontrolní výbor jako orgány zastupitelstva samosprávného celku. Finanční výbor vykonává vždy kontrolu, kterou mu svěřuje sám zákon, přičemž může vykonávat další kontrolní činnosti v rozsahu, v jakém mu je svěřeno zastupitelstvem.<sup>249</sup> Podle zákonného zmocnění finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky územního samosprávného celku, tedy nad plněním všech zákonných povinností při hospodaření s komunálním majetkem.<sup>250</sup> Kontrolní výbor pak kontroluje plnění usnesení zastupitelstva a rady a dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem (příp. magistrátem, krajským úřadem) na úseku samostatné působnosti. Stejně jako u finančního výboru jej může zastupitelstvo pověřit plněním dalších úkolů s tím rozdílem, že tento úkol musí být součástí výkonu kontroly.<sup>251</sup> Fakticky se tak zákonná působnost finančního výboru někdy překrývá s působností výboru kontrolního, protože pro oba tyto orgány můžeme z výše uvedených působností dovozovat oprávnění posuzovat například to, zda majetkoprávnímu jednání předcházelo řádné rozhodnutí příslušného orgánu a zda jsou spolu v souladu, nebo zda byl řádně zveřejněn záměr o dispozici

---

<sup>249</sup> § 119 odst. 2 obec. zřiz., § 78 odst. 4 kraj. zřiz., § 78 odst. 4 a § 100 zák. hl. m.

<sup>250</sup> Stanovených zejména v § 38 a § 39 obec. zřiz., § 17 a § 18 kraj. zřiz., § 34 a násl. zák. hl. m.

<sup>251</sup> § 119 odst. 3 obec. zřiz., § 78 odst. 5 kraj. zřiz., § 78 odst. 5 a § 100 zák. hl. m.

s nemovitostí v komunálním vlastnictví.<sup>252</sup> Rozdíl spočívá v tom, že na rozdíl od kontrolního výboru je finanční výbor oprávněn posuzovat tyto činnosti i z hlediska hospodárnosti, efektivnosti, účelnosti apod. K pravomoci kontrolního výboru kontrolovat dodržování právních předpisů obecním a krajským úřadem pak připomenu možnost rady svěřit některé své vyhrazené pravomoci obecnímu úřadu podle § 102 odst. 3 obec. zřiz. a krajskému úřadu podle § 59 odst. 4 kraj. zřiz. Dojde-li k tomu, kontrolní výbor bude moci dohlížet i nad uzavíráním nájemních smluv a smluv o výpůjčce obecním úřadem.

## 6.2 Kontrola a dozor ze strany státu

Ke státnímu dohledu nad nakládáním s komunálním majetkem dochází podle zákonů o územní samosprávě v rámci obecného dozoru a kontroly nad výkonem samostatné působnosti.<sup>253</sup> Předmětem dozoru je zákonnost aktů územních samosprávných celků, a to obecně závazných vyhlášek, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření vydaných v samostatné působnosti a nařízení, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření vydaných v přenesené působnosti. Pro tuto práci je stěžejní dozor nad usneseními a rozhodnutími v samostatné působnosti, protože ta mohou představovat schválení záměru či schválení majetkoprávní dispozice s komunálním majetkem. Dozorový orgán<sup>254</sup> v těchto případech posuzuje soulad takového rozhodnutí či usnesení se zákony a jinými právními předpisy, avšak pouze s předpisy veřejnoprávními, neboť podle zákonů o územní samosprávě nelze tyto akty hodnotit z hlediska souladu s předpisy práva občanského, obchodního a pracovního.<sup>255</sup> Průběh dozorčí činnosti je v zákonech o územní samosprávě upraven velice podrobně a při značném zjednodušení probíhá tak, že dozorčí orgán nejprve vyzve územní samosprávný celek ke sjednání nápravy a poté případně pozastaví výkon takového aktu a podá návrh na jeho zrušení soudu ve správním soudnictví.<sup>256</sup> Důsledky takového dozoru spočívají pro nakládání s komunálním majetkem v tom, že může být pozastaveno

---

<sup>252</sup> VÁŇA, Luboš in VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 631.

<sup>253</sup> V následujícím textu budou pojmy kontrola a dozor vykládány a odlišovány ve smyslu zákonů o územní samosprávě, nikoliv v jejich teoretickém chápání. Zároveň budou ponechány stranou kontrola a dozor nad výkonem přenesené působnosti.

<sup>254</sup> Magistráty v případě městských obvodů a městských částí statutárních měst, Magistrát hlavního města Prahy v případě městských částí hlavního města Prahy, v ostatních případech Ministerstvo vnitra.

<sup>255</sup> § 124 odst. 6 § 127 odst. 5 obec. zřiz., § 82 odst. 6 kraj. zřiz., § 107 odst. 6 a § 110 odst. 5 zák. hl. m.

<sup>256</sup> § 124 a § 127 obec. zřiz., § 82 kraj. zřiz., § 107 a § 110 zák. hl. m., § 67 písm. a) s. ř. s.

a případně i zrušeno rozhodnutí o majetkoprávní dispozici z důvodu nesplnění všech zákonných požadavků pro jeho platné přijetí, čímž pak následné právní jednání postrádá základní podmínku pro svou platnost. Bude-li však takové rozhodnutí v rozporu pouze s předpisy práva soukromého, nebude dozorové pravomoci podléhat a jeho nápravy je možné se domáhat pouze prostřednictvím žaloby v rámci civilního soudnictví.

Ze strany státu dále dochází k dohledu prostřednictvím kontroly výkonu samostatné působnosti, jejímž předmětem jsou další činnosti a plnění zákonných povinností územních samospráv, při kterých nejsou vydávány výše citované akty. Kontrolní orgány<sup>257</sup> zjišťují, zda územní samosprávné celky při své činnosti v samostatné působnosti dodržují zákony a jiné právní předpisy. Tak při kontrole může být prověřeno, zda byl řádně zveřejněn záměr či zda obsahuje všechny zákonné náležitosti. Specifickou kontrolou pak je přezkoumávání hospodaření s komunálním majetkem upravená zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, která je prováděna každoročně auditorem či příslušným správním orgánem. Předmětem přezkoumání je pak mimo jiné podle § 2 odst. 2 citovaného zákona nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku.

### **6.3 Kontrola ze strany občanů**

Občané daného územního samosprávného celku mají zejména možnost účastnit se zasedání zastupitelstva a vyjádřit se k projednávané záležitosti,<sup>258</sup> případně také účastnit se nabídkového řízení při dispozicích s komunálním majetkem. Dále může kdokoliv podávat podněty dle § 42 spr. ř. k realizaci dozorové činnosti<sup>259</sup> (kap. 6.2) či podnět státnímu zástupci k zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyly dodrženy zákonem stanovené podmínky (kap. 5.6.4). Další práva vyplývají ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, kdy je možné od územního samosprávného celku

---

<sup>257</sup> Stejně jako v případě dozoru, viz pozn. č. 254.

<sup>258</sup> 16 odst. 2 písm. c) obec. zřiz., § 12 odst. 2 písm. b) kraj. zřiz., § 7 písm. d) a § 8 písm. d) zák. hl. m.

<sup>259</sup> Na což však není právní nárok a činnosti dozorového orgánu se není možné domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. (Rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2012, č. j. 7 Ans 5/2012-35), ani jeho nečinnost nemůže být považována za nezákonný zásah podle § 82 a násl. s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2010, č. j. 3 Aps 4/2010-95).

jako tzv. povinného subjektu požadovat informace například o již provedených majetkoprávních dispozicích.

## 6.4 Kontrola ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu

Snahy na rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu vedly k řadě návrhů na novelizace jeho právní úpravy, přičemž žádný z nich nebyl přijat.<sup>260</sup> Aktuálním a v pořadí již pátým návrhem je poslanecký návrh<sup>261</sup> novely čl. 97 Ústavy doprovázený taktéž návrhem<sup>262</sup> novely zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Návrh novely citovaného zákona byl předkladatelům vrácen k přepracování, avšak návrh novely Ústavy Poslaneckou sněmovnou schválen byl, a to ve znění pozměňovacího návrhu kontrolního výboru Poslanecké sněmovny dne 14. 5. 2014. V současné době je návrh ve fázi projednávání výbory a komisemi Senátu, které bylo nicméně přerušeno z důvodu požadavku současného projednávání novely Ústavy s novelou zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu. Poslaneckou sněmovnou schválený návrh novely Ústavy rozšiřuje pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu na „kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů a na kontrolu hospodaření s majetkem právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku“.<sup>263</sup> Přestože došlo při projednávání v Poslanecké sněmovně k formulačním změnám i pod tímto poměrně abstraktně vyjádřeným ustanovením „kontroly hospodaření s majetkem právnických osob s majetkovou účastí územního samosprávného celku“, si musíme představit oprávnění Nejvyššího kontrolního úřadu kontrolovat hospodaření s majetkem územních samosprávných celků, jak stanovoval původní návrh výslovně.<sup>264</sup> Podle této úpravy má tedy být pravomoc Nejvyššího

---

<sup>260</sup> Prvním takovým návrhem na rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu i ve vztahu k územní samosprávě byl vládní návrh novely Ústavy předložený v roce 2003 (Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, sněmovní tisk č. 349/0), následovaly poslanecký návrh novely Ústavy v roce 2009 (Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 5. volební období, sněmovní tisk č. 960/0) a vládní návrh novely Ústavy v roce 2011 (Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, sněmovní tisk č. 351/0). Poslední neúspěšný vládní návrh novely Ústavy byl předložen v roce 2013 (Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, sněmovní tisk č. 918/0) a na rozdíl od těch předchozích současně i s návrhem novely zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, sněmovní tisk č. 919/0).

<sup>261</sup> Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, Sněmovní tisk č. 43/0.

<sup>262</sup> Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, Sněmovní tisk č. 44/0.

<sup>263</sup> Parlament ČR, Senát, 9. funkční období, Senátní tisk č. 287/0.

<sup>264</sup> GERLOCH, Aleš, TRYZNA, Jan. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí. *Správní právo*, 2014, č. 5, s. 274.

kontrolního úřadu rozšířena na majetek územních samosprávných celků a na nakládání s ním. Ke konkretizaci by mělo dojít zákonem a je otázkou, zda bude Nejvyšší kontrolní úřad oprávněn kontrolovat hospodaření územních samospráv pouze z hlediska zákonnosti či také z hlediska hospodárnosti, účelnosti apod. I pokud by byl prosazen zdrženlivější model kontroly pouze z hlediska zákonnosti, nelze zapomínat na to, že i kritérium účelnosti a hospodárnosti při nakládání s majetkem územně samosprávných celků je kritériem zákonným.<sup>265</sup>

Nejen zástupci územní samosprávy dlouhodobě vyjadřují obavy ze zásahů do samostatné působnosti územní samosprávy a z posilování státního dohledu na úkor autonomie územní samosprávy, ke kterému může při takovém rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu dojít. Přívrženci posílení jeho pravomocí to vyvrací například argumenty, že kontrola Nejvyšším kontrolním úřadem spočívá ve formulaci výsledků kontroly a je na samotném kontrolovaném subjektu, aby na základě výsledku kontroly sjednal nápravu a přijal potřebná opatření, přičemž sám kontrolující orgán do činnosti územního samosprávného celku nezasahuje.<sup>266</sup> Pak ale není jisté, nakolik bude taková kontrola efektivní, když Nejvyšší kontrolní úřad nebude disponovat určitými mechanismy k řešení daného pochybení a reálné iniciaci řešení.

Osobně se domnívám, že zavedení kontroly vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem ve vztahu k obcím a krajům nevyřeší nedostatky současné úpravy a bylo by efektivnější spíše se pokusit o modifikaci systému kontroly namísto zavádění dalšího druhu kontroly, který bude existovat vedle těch stávajících. Taková situace povede k ještě větší nepřehlednosti, přičemž samozřejmě připouštím, že navrhovaný systém by mohl fungovat za předpokladu, že zákonodárce novelu zpracuje tak, aby došlo k logickému a nerozpornému provázání této kontroly s dalšími paralelně existujícími kontrolními činnostmi.

---

<sup>265</sup> GERLOCH, Aleš, TRYZNA, Jan. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí. *Správní právo*, 2014, č. 5, s. 275.

<sup>266</sup> Rozšíření pravomocí NKÚ: Informace a argumenty. *Rekonstrukce státu*. [online]. [cit. 2015-02-23]. Dostupné z: <http://rekonstrukcestatu.cz/publikace/rozsireni-pravomoci-nku.informace-a-argumenty.pdf>

## 7. Aktuální vývoj právní úpravy a úvahy de lege ferenda

Na základě zjištěných pochybení jsou dlouhodobě iniciovány změny úpravy územní samosprávy, které mají za cíl zabránit korupčnímu jednání při nakládání s komunálním majetkem, přispět k transparentnosti a efektivnější kontrole, a to zejména prostřednictvím zpřísnění pravidel pro toto nakládání. Řada problémů souvisejících s nakládáním s veřejnými prostředky byla identifikována ve „Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012“<sup>267</sup>, která vytyčila cíle a úkoly k odstranění zjištěných nedostatků. K realizaci došlo prostřednictvím vládního návrhu tzv. protikorupční novely zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze, který byl předložen Poslanecké sněmovně, nicméně legislativní proces byl předčasně ukončen kvůli jejímu rozpuštění.<sup>268</sup> Některé ze změn, které měla přinést protikorupční novela zákonů o územní samosprávě či které byly při jejím zpracovávání navrhovány, byly nastíněny již v předchozím textu a dalšími se budu zabírat v následujícím výkladu.

Zjevným problémem současné úpravy je zákonný výčet majetkoprávních dispozic, které podléhají povinnosti zveřejnit záměr, jelikož dostatečně nereflektuje změny v právních institutech podle nového občanského zákoníku. Ačkoliv ani citovaná protikorupční novela uvedené neobsahovala, považuji za nezbytné do tohoto výčtu zahrnout i instituty pachtu a výprosy vzhledem k jejich shodné podstatě s nájmem a výpůjčkou, u kterých záměr zveřejňován je. Je totiž nelogické, aby se povinnost záměru nevztahovala na bezplatné užívání bez stanoveného účelu a doby užívání (výprosa), ačkoliv se jedná závažnější omezení majetku územní samosprávy než jen dočasné bezplatné užívání (výpůjčka). V případě výprosy šlo o jasné opomenutí zákonodárce, protože jejím nezahrnutím do předmětného ustanovení došlo k zúžení rozsahu dispozic záměru podléhajícím (vzhledem k dřívějšímu obsahu pojmu nájmu), což je v rozporu se současnými trendy.

---

<sup>267</sup> Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. In: *MVCR* [online]. 27. 12. 2011 [cit. 2015-03-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zneni-strategie.aspx> (Schválená usnesením vlády ČR ze dne 5. 1. 2011 č. 1, o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, ve znění dalších usnesení.)

<sup>268</sup> Rozhodnutím prezidenta republiky č. 265/2013 Sb., o rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.



Velkých změn dostal v návrhu protikorupční novely § 39 obec. zřiz. a obsahem shodné § 18 kraj. zřiz. a § 36 zák. hl. m. upravující záměr dispozic s nemovitým majetkem. Současné úpravě je vytýkána mimo jiné krátká doba zveřejnění záměru, která nepostačuje pro umožnění všem potenciálním zájemcům podat své nabídky. Při přípravě návrhu protikorupční novely nakonec došlo ke shodě na prodloužení doby, po kterou musí být záměr zveřejněn, na 30 dnů pro všechny územní samosprávné celky (tedy pro kraje nedochází ke změně), ačkoliv se objevovaly návrhy na dobu delší či dokonce odstupňovanou podle druhu a hodnoty dispozice.<sup>269</sup> Původní úmysl podle citované Strategie zakotvit výslovné zákonné ustanovení, že záměr musí být zveřejněn po celou dobu až do rozhodování o dispozici, nakonec naplněn nebyl. Zajímavá je úprava zveřejnění záměru, který by měl být podle návrhu vyvěšen také na portálu veřejné správy.<sup>270</sup>

Zákon by měl podle novely obsahovat podrobné stanovení povinného obsahu záměru, což lze považovat za žádoucí vzhledem k současným aplikačním nejasnostem. Jednou z takových povinných náležitostí záměru je stanovení základních hledisek pro výběr nabídky a způsob jejího výběru,<sup>271</sup> přičemž uzavře-li územní samosprávný celek smlouvu v rozporu s těmito hledisky, bude tato smlouva stížena neplatností, ke které soud přihlédně i bez návrhu.<sup>272</sup> Je možné souhlasit s tím, že zveřejnění metody výběru z nabídek zájemců povede k vyšší transparentnosti. Povinné stanovení podmínek majetkoprávní dispozice bylo do návrhu včleněno nejspíše kvůli další velice podstatné změně postihující postup územní samosprávy při zcizování svého majetku, podle které je povinna při úplatném pozbytí vlastnického práva ke svému nemovitému majetku využít veřejnou dražbu nebo veřejnou soutěž o nejvhodnější nabídku, přičemž by byly stanoveny z této povinnosti zákonné výjimky.<sup>273</sup> S tím souvisí i další povinnost, která má být na územní samosprávné celky kladena, a to povinnost umožnit každému nahlédnutí do obdržených nabídek po rozhodnutí příslušného orgánu

---

<sup>269</sup> DVOŘÁK, Miloš, HORNÍK, Jan. Protikorupční novela zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze a její případný dopad do praxe územních samosprávných celků. *Správní právo*, 2014, č. 3, s. 149.

<sup>270</sup> Bylo tak ustoupeno od zveřejňování na centrální adrese provazované Českou poštou, s. p. z důvodu snahy nezvyšovat náklady územní samosprávy.

<sup>271</sup> Podle důvodové zprávy k citované novele jsou základními hledisky výběru nabídky uvažované náležitosti zamýšlené smlouvy, např. minimální nabízená cena, splatnost, podmínky budoucího využití nemovitosti apod. (Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 6. období, Sněmovní tisk č. 904/0, s. 104)

<sup>272</sup> Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, Sněmovní tisk č. 904/0, s. 3 a 5.

<sup>273</sup> Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, Sněmovní tisk č. 904/0, s. 2, 6 a 28.

obce o právním jednání, čímž má docházet ke kontrole ze strany veřejnosti, zda nedošlo k pochybení při vyhodnocování nabídek.<sup>274</sup>

Poslední navrhovanou změnou, u které se zastavím, je zavedení registru smluv, ve kterém mají být podle návrhu zákona o registru smluv<sup>275</sup> zveřejňovány smlouvy uzavřené povinnými subjekty a další listiny, což má zabezpečit transparentní a hospodárné nakládání s veřejným majetkem a s veřejnými prostředky. Takovými povinnými subjekty mají být i územní samosprávné celky a s centrálním registrem smluv počítá i návrh protikorupční novely, podle které určité druhy smluv nabývají účinnosti až po svém zveřejnění, přičemž neuveřejnění ve stanovené lhůtě způsobuje jejich absolutní neplatnost. Uvedenou úpravu považuji za naprosto nepřijatelnou, jelikož nebere ohledy na ochranu práv třetích osob nabytých v dobré víře, když druhá strana smlouvy uzavřené s územním samosprávným celkem by měla být v podstatě sankcionována za opomenutí územního samosprávného celku uzavřenou smlouvu zveřejnit. Je sice pravdou, že úprava umožňuje podat návrh na zveřejnění i druhé straně smlouvy, pokud tak neučiní sám územní samosprávný celek, nejsem si však jistá, jak bude v praxi dosaženo informovanosti veřejnosti o této možnosti.<sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> DVOŘÁK, Miloš, HORNÍK, Jan. Protikorupční novela zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze a její případný dopad do praxe územních samosprávných celků. *Správní právo*, 2014, č. 3, s. 150.

<sup>275</sup> Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, Sněmovní tisk č. 42.

<sup>276</sup> Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, Sněmovní tisk č. 904/0, s. 4 a 5.

## Závěr

Hlavním cílem této práce bylo provedení analýzy problematiky nakládání s komunálním majetkem, a to prostřednictvím rozboru platné právní úpravy v souvislosti s jejím výkladem právní teorií i soudní praxí, který byl splněn následovně.

Předloženou práci je možné rozdělit na tři části. V první části (kap. 1 až 3) této práce jsem se velmi stručně zabývala základními pojmy a historií, se kterými je sice nutné čtenáře seznámit pro pochopení dalšího výkladu, přesto nejsou pro práci stěžejními. Dále jsem považovala za vhodné popsat, jak obce nabyly svůj majetek, když před rokem 1989 žádný nevlastnily, přičemž po tomto roce na ně na základě zákona přešlo velké množství majetku ze státního vlastnictví. V souvislosti se zřízením krajů v roce 2000 přešla část majetku státu i na ně.

Druhá část práce (kap. 4 a 5) je nejrozsáhlejší, protože se zabývá vlastním hospodařením územní samosprávy, spadajícím do její samostatné působnosti, se zaměřením na nakládání s komunálním majetkem. Nejdříve jsou rozebrána pravidla obecná vztahující se na celou oblast hospodaření územních samosprávných celků. Těmi se musí územní samospráva řídit při jakémkoliv nakládání se svým majetkem, a to ať už se jedná o majetek movitý či nemovitý. Za klíčovou povinnost hospodaření můžeme označit povinnost územního samosprávného celku využívat majetek účelně a hospodárně v souladu se svými zájmy a úkoly. Tato obecná pravidla jsou pak doplněna o další zákonné požadavky pro určité druhy nakládání s majetkem nemovitým, kdy zákon stanovuje požadovaný proces takového nakládání, jehož nesplnění vede k neplatnosti majetkoprávní dispozice. Nejdříve musí územní samosprávný celek zveřejnit záměr dispozic nakládání s nemovitostmi ve svém vlastnictví způsobem v zákoně stanoveným. Dále je nutné zákonem požadovaným způsobem utvořit vůli územně samosprávného celku učinit majetkoprávní jednání, a to rozhodnutím příslušného orgánu celku o zamýšlené dispozici. Tato vůle je následně projevena vůči třetím osobám osobou oprávněnou za územní samosprávný celek jednat či jej zastupovat. V souvislosti s tím pak byly uvedeny následky porušení zákonných povinností územním samosprávným celkem při nakládání se svým majetkem a rozebrány možnosti dovolání se neplatnosti právního jednání celku třetími osobami.

Jako druhý cíl jsem si stanovila zmapovat současný vývoj zákonodárných iniciativ a návrhů de lege ferenda v dané oblasti. Tento cíl by splněn zejména v třetí části práce (kap. 6 a 7), i když bylo-li to vhodnější, začlenila jsem takové návrhy a úvahy přímo do textu, kterého se týkají. V šesté kapitole bylo pojednáno o hlavních formách kontroly nakládání s komunálním majetkem. Uvnitř územního samosprávného celku probíhá kontrola v rámci dvou zvláštních orgánů zastupitelstva – finančního a kontrolního výboru. Ke kontrole vnější dochází prostřednictvím státního dozoru a kontroly upravené v zákonech o územní samosprávě a možnost kontrolovat hospodaření územní samosprávy mají v určité omezené míře i občané. V závěru kapitoly byly nastíněny možné směry úpravy kontroly hospodaření územní samosprávy Nejvyšším kontrolním úřadem.

Současná koncepce nakládání s komunálním majetkem je postavena na soukromoprávním jednání samosprávného celku ale vzhledem k jeho povaze veřejnoprávní korporace s určitými veřejnoprávními mantinely tohoto nakládání, jejichž cílem je zajistit průhledné a účelné hospodaření územní samosprávy. Právní úprava je v některých směrech nedostatečná a připouští různý výklad, proto jsem se v práci snažila srovnávat rozličné právní názory, se kterými jsem se v průběhu studia citované literatury seznámila. Protože v praxi dochází v oblasti nakládání s komunálním majetkem k celé řadě pochybení, která jsou v některých případech řešena soudy, byly v judikatuře pro velkou část sporných oblastí vyjádřeny právní názory na správný výklad zákonných ustanovení. A ačkoliv v našem právním řádu jako právním řádu kontinentálního typu není judikatura uznávaným pramenem práva a její závaznost je pouze kasační, má přesto silné postavení vycházející z logické právní argumentace rozhodnutí vyšších soudů. Proto i v této práci, pokud na nějakou otázku judikatura odpověděla, je to chápáno jako konečné řešení daného problému, i když samozřejmě i ustálená judikatura se může proměňovat.

Nicméně, většina judikatury k tématům probíraným v této práci se vztahuje pouze na obce, a proto v případech, kdy jsem to shledala vhodným či přípustným pro obdobnou zákonnou úpravu, jsem danou judikaturu vztáhla i na kraje či hlavní město Prahu. Samozřejmě v některých specifických situacích, jako ve vztazích hlavního města Prahy a jeho městských částí nebo statutárních měst a jejich městských částí či obvodů, ne vždy s takovým postupem vystačíme.

## Resumé

The thesis deals with the topic of the rules of municipal property management. The main aim of the thesis was to analyse the issue of self-government unit disposal of property through application of the current legislation in relation to the interpretation of legal theory and judicial practice. The second aim was to introduce the current development of legislative initiatives and proposals in the field.

The current concept of self-government unit disposal of property is based on a private conduct of self-government unit, but due to its character as a public corporation, with certain public limits. The reason for this is to ensure transparent and effective management of local government. Submitted work is divided into three parts and seven chapters. The opening part briefly describes the basic terms and history of the management and afterwards the process of acquisition of the property by self-government units.

The following part of the thesis is the most extensive, because it is dedicated to the main principles of management of self-government units. At first, the general rules, that are applicable to the whole area of management of local self-government, were examined. Then the thesis focuses on the specific legal rules for disposal of immovable property owned by local authorities. First, a self-government unit must publish an intention of disposition of the real estate on the official board. Subsequently, the self-government unit acts on the basis of the decision of its body and act in law is performed by a mayor of a municipality and a chief executive officer of a region. In connection with this, there were delineated the consequences of breach of legal duties by a local authority in the management of their property.

The third part of the thesis is dedicated to the question of control over municipal property management. The control is executed by several entities: by self-control bodies in the unit, by the state supervision and also by citizens. Currently, the control exercised by Supreme Audit Office is proposed, too. In conclusion, the thesis evaluates the contemporary legislation from the perspective of recent proposals and initiatives.

## Seznam použitých pramenů a literatury

### Knižní zdroje

- BUREŠ, Jaroslav, Ljubomír, DRÁPAL, KRČMÁŘ, Zdeněk. *Občanský soudní řád: komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, xxii, s 357. ISBN 80-7179-378-7.
- FIALA, Josef, KINDL, Milan et al. *Občanské právo hmotné*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 650 s. ISBN 978-80-7380-228-8.
- FIALA, Josef in Fiala, Josef et al. *Občanské právo hmotné*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2002, 436 s. ISBN 80-7239-111-9.
- FUREK, Adam. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2014, 68 s. ISBN: 978-80-86466-56-9.
- HAVLAN, Petr et al. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, 318 s. ISBN 978-80-7201-708-9.
- HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, 306 s. ISBN 978-80-7179-617-6.
- HENDRYCH, Dušan et al. *Právníký slovník*. 2. rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, xx, 1340 s. Beckovy odborné slovníky. ISBN 80-7179-740-5.
- HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, 568 s. ISBN 80-7106-709-1.
- KLIMENT, Josef. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha: V. Linhart, 1936, 980 s.
- KOPECKÝ, Martin. K soukromoprávním činnostem územní samosprávy. In: *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*, Praha: ASPI Publishing, 2002, 483 s. ISBN 80-86395-47-2.

- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, 377 s. ISBN 978-80-7357-561-8.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
- KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Linde, 2002, 310 s. ISBN 80-7201-326-2.
- KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. podle stavu k 1. 3. 2009, Praha: Linde, 2009, 486 s. ISBN 978-807-2017-607.
- LAVICKÝ, Petr et al. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1 – 654). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, 2400 s. ISBN 978-80-7400-529-9.
- PLÍVA, Stanislav. K postavení obce v soukromoprávních vztazích. In: *Veřejná správa a právo, pocta Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*, Praha: C. H. Beck, 1997, 378 s. ISBN 80-7179-191-1.
- PRŮCHA, Petr, SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNENSIA, 1995, 189 s. ISBN 80-85964-00-7.
- RANDA, Antonín. *Právo vlastnické dle rakouského práva v pořádku systematickém*. 7. vyd. Praha: Česká akademie pro vědy, slovesnost a umění, 1923. 588 s. ISBN 978-80-7357-389-8.
- SCHELLE, Karel et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 314 s. ISBN 978-80-7380-203-5.
- ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848 – 1938. Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848 – 1938*. Praha: Karolinum, 2009, 246 s. ISBN 978-80-246-1497-7.
- ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef et al. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, 1736 s. ISBN 978-80-7478-370-8.
- VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008, 876 s. ISBN 80-717-9597-6.
- VOJÁČEK, Ladislav, SCHELLE, Karel, KNOLL, Vilém. *České právní dějiny*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, 694 s. ISBN 978-80-7380-257-8.

## Odborné články

- ČECH, Ondřej. Nakládání s obecním majetkem. *Právní rádce*, 2006, č. 8, 35 – 39. ISSN 1210-4817.
- DVOŘÁK, Miloš, HORNÍK, Jan. Protikorupční novela zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze a její případný dopad do praxe územních samosprávných celků. *Správní právo*, 2014, č. 3, 145 – 166. ISSN 0139-6005.
- ELIÁŠ, Karel. Vlastnické právo. Paradigma českého pojetí pod zkušebními kamenem kontinentální právní kultury. *Právní rozhledy*, 2005, č. 22, s. 807. ISSN 1210-6410.
- FUREK, Adam. Aplikace zákona o obcích z hlediska nového občanského zákoníku. *Právní rádce*. 2014, č. 2, 61 – 66. ISSN 1210-4817.
- FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). *Bulletin advokacie*. 2006, č. 2, 7 – 15. ISSN 1210-6348.
- FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (dokončení). *Bulletin advokacie*. 2006, č. 3, 20 – 32. ISSN 1210-6348.
- GERLOCH, Aleš, TRYZNA, Jan. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí. *Správní právo*, 2014, č. 5, 265 – 278. ISSN 0139-6005.
- HAVLAN, Petr. Nový právní rámec hospodaření s majetkem územních samospráv. *Právní rozhledy*. 2000, č. 12, 535 - 539. ISSN 1210-6410.
- KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*, 2010, č. 7, 239 – 246. ISSN 1210-6410.
- SVOBODA, Petr. Právní jednání obce. *Bulletin advokacie*. 2000, č. 1, 33 – 35. ISSN 1210-6348.

## Judikatura

### Ústavní soud ČR

- Nález ÚS ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000.
- Nález ÚS ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000.
- Nález ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 1/02.
- Nález ÚS ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02.
- Nález ÚS ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03.



- Nález ÚS ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04.
- Nález ÚS ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11.
- Nález ÚS ze dne 14. 11. 2012, sp. zn. II. ÚS 3545/11.

### **Nejvyšší soud ČR**

- Rozsudek NS ze dne 27. 10. 1999, sp. zn. 2 Cdon 824/97.
- Rozsudek NS ze dne 26. 4. 2001, sp. zn. 20 Cdo 899/99.
- Rozsudek NS ze dne 29. 9 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002.
- Rozsudek NS ze dne 16. 10. 2003, sp. zn. 26 Cdo 1829/2002.
- Rozsudek NS ze dne 31. 3. 2004, sp. zn. 28 Cdo 865/2003.
- Rozsudek NS ze dne 26. 10. 2004, sp. zn. 28 Cdo 2081/2004.
- Rozsudek NS ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 28 Cdo 1684/2004.
- Usnesení NS ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. 28 Cdo 516/2005.
- Rozsudek NS ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004.
- Rozsudek NS ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005.
- Rozsudek NS ze dne 27. 2. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006.
- Usnesení NS ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006.
- Rozsudek NS ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007.
- Rozsudek NS ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. 28 Cdo 2506/2008.
- Rozsudek NS ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4813/2007.
- Rozsudek NS ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28Cdo 3297/2008.
- Rozsudek NS ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 1932/2008.
- Rozsudek NS ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007.
- Usnesení NS ze dne 3. 9. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4108/2008.
- Rozsudek NS ze dne 10. 12. 2009, sp. zn. 28 Cdo 2286/2009.
- Rozsudek NS ze dne 24. 3. 2010, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009.
- Usnesení NS ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010.
- Usnesení NS ze dne 9. 6. 2010, sp. zn. 28 Cdo 239/2009.
- Rozsudek NS ze dne 30. 6. 2010, sp. zn. 33 Cdo 2532/2008.
- Rozsudek NS ze dne 27. 9. 2010, sp, zn. 30 Cdo 1250/2009.
- Rozsudek NS ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010.
- Rozsudek NS ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010.
- Rozsudek NS ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4255/2009.
- Rozsudek NS ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010.
- Rozsudek NS ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010.

- Rozsudek NS ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012.
- Rozsudek NS ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011.
- Rozsudek NS ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 33 Cdo 796/2013.

#### **Nejvyšší správní soud ČR**

- Rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2010, č. j. 3 Aps 4/2010-95.
- Rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2012, č. j. 7 Ans 5/2012-35.

#### **Ostatní judikatura**

- Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 4. 1999, č. j. 5 A 121/97-20.
- Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích, pobočky v Táboře, ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 15 Co 132/2005.

#### **Použité právní prameny**

- Rozhodnutí prezidenta republiky č. 265/2013 Sb., o rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.
- Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.
- Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
- Ústavního zákon č. 556/1990 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.
- Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské federativní republiky.
- Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

- Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 485/1991 Sb. kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), a zákon České národní rady č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.
- Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí ČR (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků do majetku krajů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 174/2003 Sb., o převodu některého nepotřebného vojenského majetku, s nímž je příslušné hospodařit Ministerstvo vnitra, z vlastnictví České republiky na územní samosprávné celky.
- Zákon č. 166/2004 Sb., o převodu některého majetku, se kterým je příslušný hospodařit Česká správa letišť, státní podnik, z vlastnictví České republiky do vlastnictví některých krajů.
- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).
- Zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.
- Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého.
- Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 446/2001 Z. z., o majetku vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov.

## **Ostatní zdroje**

- <http://www.psp.cz/>  
Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, sněmovní tisk č. 349/0.  
Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 5. volební období, sněmovní tisk č. 960/0.  
Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, sněmovní tisk č. 351/0.  
Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, Sněmovní tisk č. 904/0.

Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, sněmovní tisk č. 918/0.

Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, sněmovní tisk č. 919/0.

Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, Sněmovní tisk č. 42.

Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, Sněmovní tisk č. 43/0.

Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, Sněmovní tisk č. 44/0.

- <http://www.senat.cz/>

Parlament ČR, Senát, 9. funkční období, Senátní tisk č. 287/0.

- Rozšíření pravomocí NKÚ: Informace a argumenty. *Rekonstrukce státu*. [online]. [cit. 2015-02-23]. Dostupné z: <http://rekonstrukcestatu.cz/publikace/rozsireni-pravomoci-nku.informace-a-argumenty.pdf>
- Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011. In: *MVCR* [online]. [cit. 2015-03-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-2006-2011-pdf.aspx>
- Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. In: *MVCR* [online]. 27. 12. 2011 [cit. 2015-03-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zneni-strategie.aspx>
- Usnesení vlády ČR ze dne 25. 10. 2006 č. 1199, o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011, ve znění dalších usnesení.
- Usnesení vlády ČR ze dne 5. 1. 2011 č. 1, o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, ve znění dalších usnesení.