

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**

**FAKULTA PRÁVNICKÁ**

Katedra správního práva

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Pravidla nakládání s komunálním majetkem**

Plzeň 2024

Martin Lávička

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

# ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Martin LÁVIČKA**  
Osobní číslo: **R19M0215P**  
Studijní program: **M0421A220004 Právo a právní věda**  
Téma práce: **Pravidla nakládání s komunálním majetkem**  
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

## Zásady pro vypracování

### Úvod

- Základní pojmy
- Historický exkurs nakládání s komunálním majetkem
- Nakládání s komunálním majetkem v současné právní úpravě
- Kontrola dodržování pravidel nakládání s komunálním majetkem
- Srovnání se zahraniční úpravou

### Závěr

Rozsah diplomové práce: **50**  
Rozsah grafických prací:  
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:  
viz příloha

Vedoucí diplomové práce: **Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**  
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **29. června 2023**  
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2024**

  
\_\_\_\_\_  
**JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.**  
děkan

  
**Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**  
vedoucí katedry



V Plzni dne 30. srpna 2023

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma „*Pravidla nakládání s komunálním majetkem*“ zpracoval samostatně, a to pouze za použití uvedených pramenů.

Plzeň, březen 2024

---

Martin Lávička

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval prof. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc. za odborné vedení této práce, poskytnutí cenných rad, připomínek a konzultace. Dále bych také rád poděkoval mým blízkým, rodině a studijním kolegům za podporu při psaní této práce, ale také po celou dobu studia.

## **Seznam použitých zkratk:**

**Ústava** – Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

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

**ÚSC** – územní samosprávný celek/celky

**HMP** – hlavní město Praha

**OZř** – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

**KZř** – zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

**ZHMP** – zákon č. 131/2000 Sb., o hlavní městě Praze

**NOZ** – zákon č. 89/2012, občanský zákoník

**Zákony o ÚSC** – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) + zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) + zákon č. 131/2000 Sb., o hlavní městě Praze

**Zák. č.** – zákon číslo

**o. s. ř.** – zákon č. 99/1963, občanský soudní řád

**RPÚR** – zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

# Obsah

<b>1</b>	<b>Úvod</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Základní pojmy podstatné pro kontext nakládání s komunálním majetkem</b> .....	<b>2</b>
<b>2.1</b>	<b>Územní samospráva</b> .....	<b>2</b>
<b>2.2</b>	<b>Komunální majetek</b> .....	<b>3</b>
<b>2.2.1</b>	<b>Vlastnické právo</b> .....	<b>3</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Komunální majetek</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Vývoj nakládání s komunálním majetkem po roce 1989 až k současné právní úpravě</b> .....	<b>6</b>
<b>3.1</b>	<b>Vývoj po roce 1989 do roku 2000</b> .....	<b>6</b>
<b>3.2</b>	<b>„Přelomový“ rok 2000 a přijaté navazující zákony</b> .....	<b>8</b>
<b>3.3</b>	<b>Následující vývoj směrem k současnosti</b> .....	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Hospodaření s komunálním majetkem</b> .....	<b>11</b>
<b>4.1</b>	<b>Obecné vymezení</b> .....	<b>11</b>
<b>4.2</b>	<b>Základní povinnosti při hospodaření s komunálním majetkem</b> .....	<b>12</b>
<b>4.2.1</b>	<b>Povinnost využívat majetek účelně a hospodárně</b> .....	<b>12</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Povinnost evidence majetku</b> .....	<b>13</b>
<b>4.2.3</b>	<b>Povinnost péče o zachování a rozvoj majetku</b> .....	<b>13</b>
<b>4.3</b>	<b>Finanční hospodaření ÚSC – rozpočty ÚSC</b> .....	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Nakládání s komunálním majetkem a jejich pravidla</b> .....	<b>15</b>
<b>5.1</b>	<b>Obecné vymezení</b> .....	<b>15</b>
<b>5.2</b>	<b>Obsahová pravidla nakládání s komunálním majetkem</b> .....	<b>16</b>
<b>5.3</b>	<b>Procesní pravidla a postup</b> .....	<b>22</b>
<b>5.4</b>	<b>Záměr</b> .....	<b>23</b>
<b>5.4.1</b>	<b>Právní povaha záměru</b> .....	<b>23</b>
<b>5.4.2</b>	<b>Dispozice, u kterých je/není povinnost zveřejnění záměru</b> .....	<b>24</b>
<b>5.4.3</b>	<b>Příslušné orgány</b> .....	<b>26</b>
<b>5.4.4</b>	<b>Náležitosti záměru</b> .....	<b>27</b>

5.4.5	Doba a místo zveřejnění záměru a doba mezi zveřejněním a rozhodnutím.....	29
5.4.6	Následky nezveřejnění záměru, vadný záměr .....	32
5.5	Rozhodnutí o majetkoprávní dispozici.....	33
5.5.1	Obecně .....	33
5.5.2	Příslušné orgány .....	33
5.5.3	Náležitosti rozhodnutí o majetkové dispozici.....	35
5.6	Uskutečnění rozhodnutí o majetkoprávní dispozici ÚSC – majetkoprávní jednání ÚSC.....	37
5.6.1	Osoby vykonávající rozhodnutí ÚSC .....	37
5.6.2	Doložka o splnění podmínek.....	39
6	Kontrola a dozor nakládání s komunálním majetkem .....	40
6.1	Kontrola a dozor v rámci územních samosprávných celků.....	40
6.1.1	Finanční a kontrolní výbory .....	40
6.1.2	Interní audit .....	41
6.2	Kontrola ze strany státu.....	41
6.3	Kontrola ze strany občanů.....	43
6.4	Kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem .....	44
7	Srovnání se zahraniční úpravou.....	47
8	Závěr.....	50
9	Resumé .....	51
10	Seznam zdrojů .....	53



# 1 Úvod

V diplomové práci se budeme zabývat nakládáním s komunálním majetkem a jeho pravidly, jak napovídá samotný název. Na pojem „nakládání s komunálním majetkem“ lze nahlížet z mnoha pohledů, zejména by se nabízel pohled ekonomický či finanční, nicméně takový náhled není tématem diplomové práce. Na pojem se zaměříme z právního hlediska, zejména zákonného zakotvení. Právní řád ČR utváří rámec, ve kterém se mohou územní samosprávné celky pohybovat při nakládání s jejich majetkem. A popis tohoto rámce bude cílem diplomové práce. Nicméně je třeba dodat, že pro obsáhnutí všech pravidel při nakládání s komunálním majetkem by bylo potřeba delšího obsahu, než je povolen při diplomové práci, takže se budeme držet nejzásadnějšího zakotvení, které se bude zaměřovat na nejdůležitější pravidla, pojmy a instituty, a i přesto obsáhne téma zadané práce.

Dále si probereme pravidla v souvislosti se současnou právní úpravou, ale taktéž jejich porovnání vzhledem k vývoji po roce 1989 a tehdejšímu vzniku takových pravidel a jejich znění. Taktéž si srovnáme domácí právní úpravu se zahraniční, zejména slovenskou.

## **2 Základní pojmy podstatné pro kontext nakládání s komunálním majetkem**

Pro pochopení nakládání s komunálním majetkem a jejich pravidel je potřeba si vymezit některé základní pojmy, které v zásadě vymezují zásadní prvky a vlastnosti samotného nakládání s komunálním majetkem. Zmíněné pojmy jsou vybrány záměrně, jelikož jako samotné vykazují vlastnosti, z kterých je třeba vycházet i při jejich spojení do celého institutu „nakládání s komunálním majetkem“.

### **2.1 Územní samospráva**

Pojem územní samosprávy vzniká z obecného pojmu „samosprávy“. Samosprávu lze chápat jako Ústavou a zákony stanovený okruh veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem a na vlastní odpovědnost je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu.<sup>1</sup> Nositelé samosprávy nejsou při jejím výkonu podřízeny orgánům státu. Stát vyděluje samosprávu jako projev decentralizace správy, která je podstatným znakem demokratického zřízení, jelikož stát přenechává část veřejné správy odlišným subjektům, které si poté spravují úkoly veřejné správy jako své vlastní.

Územní samospráva je zakotvena v ústavním pořádku ČR. Důležitým prvkem je ustanovení článku 8 Ústavy: „Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků,“ čím se tento druh samosprávy stal součástí materiálního ohniska Ústavy dle článku 9 odst. 2 Ústavy. Územní samospráva tímto získává zásadní postavení mezi dalšími formami samospráv.

Územní samospráva je zakotvena v hlavě sedmé Ústavy, která stanovuje její základní organizaci, prvky a vlastnosti. Článek 99 Ústavy stanovuje, že obce jsou základními ÚSC a kraje vyššími ÚSC. Zmíněné územně samosprávné celky jsou nositeli územní samosprávy jako činnosti, tedy v materiálním smyslu.

Ústava konkrétně v první větě čl. 100 odst. 1 ÚSC popisuje jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Z této definice lze

---

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

vysledovat základní charakteristické znaky územních samosprávných celků, a to územní základ, osobní základ a právo na samosprávu.<sup>2</sup>

Zásadním ústavním ustanovením pro problematiku této diplomové práce je článek 101 odst. 3 Ústavy, který zaprvé vymezuje ÚSC jako veřejnoprávní korporace, odlišné od státu, a zadruhé zakládá právo ÚSC vlastnit majetek a hospodařit dle vlastního rozpočtu, nicméně tomuto článku se budeme věnovat v jiné části práci. Forma veřejnoprávní korporace je opětovně uvedena v jednotlivých zákonech o ÚSC<sup>3</sup>, a dělá z ÚSC právnické osoby s právní osobností. Tato právní osobnost nevyplývá z doslovného označení jako právnických osob, nýbrž z vlastnosti ÚSC vystupovat v právních vztazích svými jmény a odpovědnosti z těchto vztahů vyplývajících.

Na ústavní vymezení územní samosprávy navazuje zákonná úprava ve formě jednotlivých zákonů o jednotlivých ÚSC - 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 ÚSC“).

## **2.2 Komunální majetek**

### **2.2.1 Vlastnické právo**

Vlastnické právo neboli vlastnictví, je kvalifikovaným právním panstvím osoby nad věcí. Tímto „právním panstvím nad věcí“ rozumíme možnost vlastníka ovládat věc ve svém zájmu a svou mocí.<sup>4</sup> Vlastnickou moc můžeme vymezit velice obecně a široce, jelikož na základě díkce § 1012 NOZ, který stanovuje oprávnění vlastníka libovolně nakládat se svým vlastnictvím v mezích právního řádu a jiné osoby z tohoto oprávnění vyloučit. V zásadě se zde propisuje zásada legální licence, která stanoví, že „každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

Občanský zákoník *de facto* stanovuje dvě hlavní omezení výkonu vlastnického práva, a to jednání v mezích právního řádu a zákaz nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové

---

<sup>2</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. Základy organizace veřejné správy v ČR. In HENDRYCH, Dušan et al. Správní právo : obecná část. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 132-133.

<sup>3</sup> Srov. § 2 odst. 1 OZř, § 1 odst. 2 KZř, § 1 odst. 2 ZHMP

<sup>4</sup> HAVLAN, Petr a JANEČEK, Jan. Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praktik (Leges). Praha: Leges, 2014, s. 16-17

činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit. Zmíněné povinnosti rozšiřují základní pojmové omezení vlastnictví, uvedené ve čl. 11 odst. 3 Listiny, tj. „vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“

Vlastnictví je dle čl.11 odst. 1 Listiny zaručeno každému, tzn. jak FO, tak i PO. ÚSC jsou veřejnoprávními korporacemi s přiznanou právní osobností, proto jim je též přiznáno právo „vlastnit“ majetek stejně jako ostatním právní subjektům.

### **2.2.2 Komunální majetek**

Jak jsme již uvedli, ÚSC je třeba stále považovat za právnické osoby, tudíž i s právem na vlastnictví, které je jedním z předpokladu existence územní samosprávy. Z vlastnického práva jim tudíž vyplývají stejná základní oprávnění a povinnosti jako u jiných vlastníků. Tento rozsah je stanoven čl. 11 odst. 1 Listiny ve větě druhé. Přesto zde nelze vypustit speciální omezení, jež plynou ze specifík ÚSC, jakožto právnických osob svého druhu, proto jsou na ně v některých veřejnoprávních ustanoveních kladeny větší nároky než na ostatní vlastníky. Toto omezení zajisté nemůže být na újmu dalším vlastníků (pravidlo vyplývající z čl. 11 odst. 3 Listiny), ale též přivádí větší míru jistoty těmto vlastníků z důvodu toho, že ÚSC se musí chovat tak, jak jim stanoví zákon, tudíž takový vlastník může předpokládat určité chování obcí (krajů), tzn. dodržení zákonem stanovených podmínek.

Majetek obecně tvoří souhrn všeho, co osobě patří. Jedná se ale pouze o souhrn aktiv, jelikož při započtení dluhů se již jedná o jmění.<sup>5</sup> Majetek proto musíme chápat širěji jako souhrn všech majetkových hodnot, které jsou dané osobě přičitatelné. Nejde tedy jen o absolutní majetková práva, ale také o oprávnění vyplývající z relativních, zejména závazkových právních poměrů.

Mluvíme-li o majetku ÚSC, jedná se o příjmy a výdaje rozpočtu ÚSC. Jelikož jsme výše uvedli, že do majetku se nezapočítávají dluhy, musíme si

---

<sup>5</sup> Srov. § 495 NOZ

vysvětlit, proč jsou právě výdaje také součástí majetku ÚSC. Ve chvíli, kdy si chceme vymezit pojem „komunálního majetku,“ a propojit sféru vlastnických a dalších práv s ÚSC, musíme vzít v úvahu jistou specifickou rozpočtovou sféru. Tato specifická vyplývá z toho, že rozpočet ÚSC je finančním plánem, jímž se řídí financování činnosti ÚSC. Takový plán funguje na principu přerozdělování, a proto není pro majetek ÚSC rozhodující vlastnictví, protože jak zůstávají prostředky vyčleněné na finanční pomoc vlastním příspěvkovým organizacím (výdaj) ve vlastnictví obce, tak nezůstávají ve vlastnictví prostředky vyčleněné na podporu soukromoprávních subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti.

V současné platné právní úpravě nenalezneme výčet toho, co do majetku ÚSC patří, a co již ne. Pro zjednodušení si na tomto místě vypůjčíme demonstrativní výčet, který je uveden v literatuře, který do majetku ÚSC zahrnuje: věci, byty, a nebytové prostory, které ÚSC vlastní, o ideálních částech, které spoluvlastní, počítaje v to nehmotné věci (zejména pohledávky), které vznikly z činnosti ÚSC, a také o majetkových právech, která vznikly z činnosti ÚSC, či jinak souvisejí se zmíněným hmotným majetkem. Samozřejmě je třeba zahrnout i nehmotná aktiva.

Komunální majetek slouží k plnění svěřených úkolů, rozvoji svého území, uspokojování potřeb svých občanů, a též k ochraně veřejného zájmu. Majetek je uplatňován pomocí organizačních složek ÚSC a příspěvkových organizací. Tento prvek je též důležitým nástrojem řízení těchto organizací. Na druhou stranu musíme vzít v úvahu, že se stále jedná o majetek ÚSC, tudíž společenství občanů žijících na daném území, nikoliv o majetek členů volených orgánů. Tyto volené orgány proto za svá rozhodnutí o způsobu hospodaření odpovídají svým občanům pomocí voleb.

### **3 Vývoj nakládání s komunálním majetkem po roce 1989 až k současné právní úpravě**

V této kapitole se budeme věnovat vývoji v rámci nakládání s komunálním majetkem a jeho pravidel. Cílem této kapitoly není obšírný historický exkurz od 19. století, v němž poprvé vznikla územní samospráva a jakési její autonomní hospodaření, nýbrž objasnit vývoj a jednotlivé změny v popisované oblasti, které přišly s příchodem demokratického zřízení po roce 1989 do současné podoby právní úpravy.

#### **3.1 Vývoj po roce 1989 do roku 2000**

Základním předpokladem pro regulaci nakládání s komunálním majetkem bylo zaprvé ustanovení místní samosprávy, ke kterému došlo ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., který novelizoval socialistickou Ústavu z roku 1960.<sup>6</sup> Tím se otevřela cesta k decentralizaci rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti v oblasti majetkového hospodaření na úrovni obcí a měst.

Další důležitou změnou bylo zakotvení možnosti soukromého vlastnictví obecně, které s sebou přineslo možnost vlastnictví ÚSC. Takovou změnu přinesl nejdříve další ústavní zákon č. 100/1990 Sb., který novelizoval články, týkající se vlastnictví v socialistické republice, které v zásadě možnost širšího osobního vlastnického práva neumožňovaly. Tyto změny zůstaly zachovány i v novém ústavním pořádku, zejména v Ústavě a Listině.<sup>7</sup>

Nejdůležitějšími ústavními normami pro probírané téma jsou čl. 11 odst.1 Listiny, týkající se vlastnictví, a hlava sedmá Ústavy, která zakotvuje územní samosprávu. Z této hlavy Ústavy je nejpodstatnější čl.101 odst. 3, který stanovuje, že „územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.“

Další normy upravující danou problematiku jsou obsaženy na zákonné úrovni. Po roce 1989 došlo k přijetí „obecních“ zákonů - zákona č. 367/1990 Sb.,

---

<sup>6</sup> HAVLAN, Petr a JANEČEK, Jan. Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praktik (Leges). Praha: Leges, 2014, s. 15

<sup>7</sup> Tamtéž.

o obcích, a zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Tyto zákony v původních zněních nejprve žádná konkrétní pravidla pro nakládání s majetkem nestanovila, obsahovaly pouze obecné požadavky pro hospodaření s vlastním majetkem.<sup>8</sup> Kromě stvrzení ústavních proklamací obecní zřízení z roku 1990 v § 4 odst. 2 větě druhé stanovilo, že „obec hospodaří za podmínek stanoveným zvláštním zákonem.“ V tomto případě je „zvláštním zákonem“ rozuměn zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice.

Z takto přijímaných zákonů jasně vyplývá snaha o přechod k decentralizovanému vlastnictví na začátku 90.let. Dalším přijatým zákonem v rámci tohoto období byl zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. Majetkem obce byly dle § 18 odst. 1 tehdejšího obecního zřízení (zák. č. 367/1990 Sb.) věci a majetková práva stanovená zvláštním zákonem. Přestože byl majetek obce takto vymezen, žádný zvláštní zákon přijat společně s obecním zřízením nebyl. Tento rozpor byl vyřešen až v následujícím roce právě přijetím zákona o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, který byl zvláštním zákonem ve smyslu zmíněného § 18 odst. 1 obecního zřízení.

Je potřeba zmínit, že tento zákon též přinesl první konkrétní úpravu pravidel při nakládání s majetkem, konkrétně tím že stanovil kvorum pro přijetí taxativně vymezených majetkoprávních úkonů obce zastupitelstvem.<sup>9</sup> Dále stanovil povinnost zveřejnění záměrů obce převést nemovitý majetek 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>10</sup>

Zmíněná pravidla obsažená v zákoně o přechodu byla převzata do § 36a obecního zřízení novelou provedenou zák. č. 485/1991 Sb. Novelou byla stanovena další povinnost, a to nemožnost svěřeni pravomoci rozhodovat o výše

---

<sup>8</sup> § 18 a násl. zák. č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)

<sup>9</sup> § 9 odst. 1 zák. č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí ve vyhlášeném znění

<sup>10</sup> § 9 odst. 3 zák. č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí ve vyhlášeném znění

zmíněných majetkoprávních úkonech obce obecní radě.<sup>11</sup> Výše zmíněná pravidla se vztahovala i na hlavní město Prahu.<sup>12</sup>

### **3.2 „Přelomový“ rok 2000 a přijaté navazující zákony**

K dalším legislativním změnám, které ovlivnily nakládání s komunálním majetkem, došlo na přelomu tisíciletí. Nejdůležitější změnou bylo přijetí zákonů o územních samosprávných celcích – a to zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Jednotlivé zákony dále upřesnily pravidla hospodaření s majetkem obcí a krajů a rozšířily pravomoci obcí a krajů v oblasti nakládání s majetkem a zároveň stanovily nové povinnosti v souladu s požadavky moderního veřejného hospodaření. Tyto zákony je potřeba brát jako nosnou právní úpravu v souvislosti s pravidly týkajícími se nakládání s komunálním majetkem.

Sluší se připomenout, že kraje a KZř mohly vzniknout až na základě přijetí ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně Ústavy. S vytvořením vyšších územních samosprávných celků bylo potřeba vyčlenit těmto celkům vlastní majetek. Takový majetek byl krajům přidělen na základě zák. č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů.

V souvislosti se změnami v roce 2000 v problematice nakládání s komunálním majetkem je potřeba zmínit zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tento zákon stanovil pravidla pro tvorbu, schvalování a plnění rozpočtů obcí a krajů a upravil procesy spojené s hospodařením s veřejnými finančními prostředky na úrovni obcí a krajů. Zavedl mechanismy pro sledování a kontrolu rozpočtového hospodaření a stanovil postupy pro tvorbu rozpočtů v souladu dlouhodobými strategickými cíli a prioritami daného území.

V tomto roce byl dále vyhlášen nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. III. ÚS 576/2000, který přinesl zásadní změnu v nahlížení na následky

---

<sup>11</sup> § 36a odst. 3 zák. č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zák. č. 485/1991 Sb.

<sup>12</sup> § 24 odst. 2 zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 8/1993 Sb.



porušení zákonných povinností při nakládání s komunálním majetkem. K tomuto nálezu se vrátíme v kapitole 5.6.1.

V rámci daného období došlo k přijetí dalšího zákona o přechodu majetku státu do kraje a obce, kterým byl zák. č. 290/2002 Sb.<sup>13</sup> Zákon byl přijat v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů k 31. 12. 2002. Podle § 1 odst. 1 tohoto zákona přešly z vlastnictví státu do vlastnictví krajů věci, se kterými k 31. 12. 2002 byly příslušné hospodařit organizační složky státu a státní příspěvkové organizace, u nichž funkci zřizovatele vykonávaly okresní úřady.<sup>14</sup> Zákon se neobešel bez problémů, jelikož zvolená koncepce přechodu majetku stanovila, že státní příspěvkové organizace, zejména v případě řady nemocnic, s výraznými závazky se staly jednostranně příspěvkovými organizacemi kraje, což by bez jiného výrazně zatížilo zmíněné kraje. Ústavní soud se problematikou zabýval a zkritizoval neřešenou situaci přechodu vlastnictví na ÚSC společně se závazky. Uvedl, že by stát neměl bez dalšího převádět zatížený majetek, jelikož se zbavuje vlastní odpovědnosti za ztrátový výkon vlastnického práva. Nicméně, dotčená ustanovení nezrušil, jelikož přechod majetku a transformace byla dokonána. Pro zajímavost, v tomto nálezu rozhodl o zrušení dvou ustanovení, která stanovovala desetileté časové omezení pro změnu užívání a nakládání s nemovitými věcmi, které přešly do vlastnictví obcí a krajů, jelikož ve lhůtě spáčil neproporcionální zásah do vlastnického práva ÚSC.<sup>15</sup>

### 3.3 Následující vývoj směrem k současnosti

Zákony popsané v předchozí podkapitole jsou nosnými body současné situace v problematice nakládání s komunálním majetkem. Nicméně nelze opomenout, že v následujících letech došlo k přijetí dalších nových zákonů, které se významně dotýkají ÚSC při jejich nakládání s majetkem.

---

<sup>13</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>14</sup> KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 259-261

<sup>15</sup> Srov. náleží ÚS ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03-1

Nejpodstatnějším zákonem přijatým v tomto období je jednoznačně zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Zákon je soukromoprávní povahy, a pro potřeby nakládání ÚSC s jejich majetkem se bude využívat jako u běžných vlastníků z vlastností ÚSC uvedených v kap. 2.2. Rekodifikace soukromého práva přinesla změnu v terminologii, kdy některé soukromoprávní instituty jsou zaváděny úplně nově a některé přebírány co do označení ale s odlišným obsahem. Na změnu museli zákonodárci reagovat i směrem k zákonům o ÚSC, jelikož i ty, jak jsme uvedli, obsahovaly normy týkající se majetku ÚSC a nakládání s ním. Na nastalé rozpory byl přijat novelizační zákon č. 303/2013 Sb.<sup>16</sup>, přesto nelze opomenout, že novela nepřinesla jednoznačné odpovědi na všechny vzniklé nedostatky.

V roce 2016 došlo k přijetí zákona č. 106/2016 Sb.<sup>17</sup>, který byl přijat s cílem vyřešit nedostatky v interpretaci, které tu byly i přes schválení předchozího novelizačního zákona č. 303/2013 Sb.. Novela např. rozšířila počet taxativně vymezených dispozic u zveřejňování záměru, změnila pravidla pro určování ceny při úplatném převodu majetku, či upravila příslušnost orgánů ÚSC při rozhodování o právních jednáních.

Dalším zákonem přijatým v roce 2016 je zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který byl přijat zejména za účelem implementace důležitých směrnic EU. Veřejné zakázky se též týkají tematiky nakládání s komunálním majetkem, jelikož se jedná o jeden ze způsobů nabytí majetku ÚSC.

---

<sup>16</sup> Zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva

<sup>17</sup> Zákon č. 106/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)

## 4 Hospodaření s komunálním majetkem

### 4.1 Obecné vymezení

Pro účely diplomové práce je nutné, abychom si též vymezili pojem „hospodaření“ s komunálním majetkem. Pro velkou skupinu lidí by mohly pojmy *hospodaření* a *nakládání* znamenat synonymní slova, nýbrž opak je pravdou. Proto je nutné si nejprve vymezit co rozumíme oběma jednotlivými pojmy.

Pro konkrétní vymezení je vhodné si vypomoci sémantickou odbočkou. Na základě internetové jazykové příručky Ústavu pro jazyk český Akademie věd České republiky se pojmem *hospodařit* rozumí mj. využíváním hmotných prostředků uspokojovat hmotné potřeby, či řídit využívání hmotných prostředků. Synonymem k výrazu *hospodařit s majetkem* je výraz spravovat majetek. Oproti tomu výrazem *nakládat* se rozumí mj. učinit něco s něčím. I na základě sémantického pohledu je jasné, že činnost nakládání je vymezena jako jedna z možných dispozic při činnosti hospodaření, tzn. hospodaření je zastřešujícím pojmem výrazu nakládat.<sup>18</sup>

Na tyto výrazy nelze nahlížet pouze z významového hlediska. Z právního hlediska nakládání s majetkem ÚSC není prosté činění něčeho s něčím, ale právně relevantní možnost chování ve vztahu k majetku ÚSC.<sup>19</sup> Nicméně nakládání s komunálním majetkem a jeho pravidlům se budeme věnovat kompletně v následující kapitole této práce.

Na základě výše popsané definice hospodaření je třeba pojem vyložit ve světle hospodaření s komunálním majetkem. Takto vymezené hospodaření s komunálním majetkem nám vymezuje základní povinnosti při hospodaření s majetkem obcí (krajů). Hospodaření spadá do samostatné působnosti územních samosprávných celků. V této práci budeme pojem hospodaření s majetkem chápat *largo sensu*, kdy zahrnuje i nakládání s majetkem ve vlastnictví územních samospráv, jak to odpovídá systematickému výkladu zákona. Právní úprava

---

<sup>18</sup> ŠTANCL, Michal. Nakládání s majetkem státu. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020, str. 14 (monografie rozvádí pojmy hospodaření a nakládání se státním majetkem, nicméně v souvislosti s jazykovým výkladem lze využít i pro oblast komunálního majetku)

<sup>19</sup> Tamtéž.

hospodaření s komunálním majetkem je velmi kusá a přináší pouze výčet základních povinností samosprávných korporací při hospodaření a jen několik omezujících opatření a pravidel při spravování komunálního majetku, čímž je dán poměrně široký prostor pro uplatnění „speciálních“ právních předpisů upravujících hospodaření s majetkem obecně (zejména občanského zákoníku).<sup>20</sup> Nicméně OZř (KZř) mimo přímo zacílených povinností upravuje i další obecné povinnosti vážící se k jejich majetku.

## **4.2 Základní povinnosti při hospodaření s komunálním majetkem**

Základní povinnosti při hospodaření ÚSC jsou upraveny v § 38 OZř, § 17 KZř a § 34 ZHMP. Mimo tímto speciálně zacílených povinností na majetek ÚSC, musí ÚSC dodržovat běžné povinnosti spojené s majetkem, tzn. jako každá jiná fyzická, či právnická osoba, např. povinnosti vyplývající z předpisů o bezpečnosti práce, ze stavebněprávních předpisů apod. V subkapitolách budou rozebrány pouze nejzásadnější povinnosti, které silně zasahují i do oblasti nakládání s komunálním majetkem, jelikož cílem této práce nejsou pravidla hospodaření, nýbrž nakládání s komunálním majetkem.<sup>21</sup>

### **4.2.1 Povinnost využívat majetek účelně a hospodárně**

Jedná se o klíčovou povinnost hospodaření s komunálním majetkem, která má povahu obecné zásady stanovující platící pro veškeré právní jednání týkající se komunálního majetku. V literatuře se lze též setkat s označením „povinnost nakládat s majetkem s péčí řádného hospodáře.“<sup>22</sup> Povinnost stanovena pro obce, kraje i HMP a její městské části.<sup>23</sup> Současně je zmíněna povinnost využívat majetek „v souladu s jejími zájmy (ÚSC) a úkoly vyplývajícími se zákonem vymezené působnosti.“<sup>24</sup> Kritérium hospodárnosti a účelnosti hospodaření je potřeba vždy vztahovat ke způsobu dosahování cíle vytyčeného ÚSC.

---

<sup>20</sup> HAVLAN, Petr a JANEČEK, Jan. Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praktik (Leges). Praha: Leges, 2014, s. 133

<sup>21</sup> HAVLAN, Petr a JANEČEK, Jan. Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praktik (Leges). Praha: Leges, 2014, s. 134

<sup>22</sup> KOPECKÝ, Martin. Zákon o obcích: komentář. 3. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 97

<sup>23</sup> § 38 odst. 1 OZř, § 17 odst. 1 KZř a § 35 odst. 1 ZHMP

<sup>24</sup> Stejná ustanovení jako v pozn. č. 23

#### **4.2.2 Povinnost evidence majetku**

Primárním předpokladem pro to, aby bylo s majetkem ÚSC nakládáno účelně a hospodárně, je dostatečný přehled o jeho rozsahu a skladbě. ÚSC vedou evidenci svého majetku v souladu s právními předpisy, zejména zák. č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Tento zákon upravuje základní účetní zásady, který vymezuje systém účetnictví. Obecně lze konstatovat, že bez celkové evidence majetku v účetnictví nemůže ÚSC nakládat se svým majetkem efektivně, protože nemá přehled o množství, skladbě a využití prostředků, které mají sloužit jak k naplnění jejich úkolů, tak nelze zaručit jejich účinnou ochranu.<sup>25</sup>

#### **4.2.3 Povinnost péče o zachování a rozvoj majetku**

Uvedená povinnost je uložena obci (kraji, HMP) v § 38 odst. 1 větě druhé OZř (§ 17 odst. 1 větě druhé KZř, § 35 odst. 1 větě třetí ZHMP). Ukrývá v sobě ukrývá dva prvky: zaprvé se jedná o snahu ÚSC zachovat majetek ve stávající podobě a zadruhé o snahu majetek rozšířit, zkvalitnit, je-li to možné. Taková povinnost je stanovena zejména proto, aby majetek byl co nejlépe zachovávan či případně vylepšen, čím může poté plnit svoji funkci, tj. napomáhat ÚSC v plnění jeho úkolů. Jedná se zejména o údržbu, opravy, úpravu a fyzickou ochranu majetku.<sup>26</sup>

### **4.3 Finanční hospodaření ÚSC – rozpočty ÚSC**

Jak jsme uvedli, na základě ústavního ustanovení ÚSC vlastní majetek a hospodář podle vlastního rozpočtu. Právo na přiměřené vlastní zdroje, se kterými mohou v rámci vlastních pravomocí volně nakládat stvrzuje též Evropská charta místní samosprávy.<sup>27</sup> Ústavní soud stvrdil právo hospodařit se svým majetkem, a to na vlastní účet a vlastní odpovědnost, jako jeden z esenciálních atributů místní samosprávy.

---

<sup>25</sup> HAVLAN, Petr a JANEČEK, Jan. Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praktik (Leges). Praha: Leges, 2014, s. 142-145

<sup>26</sup> HAVLAN, Petr a JANEČEK, Jan. Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praktik (Leges). Praha: Leges, 2014, s. 168

<sup>27</sup> Článek 9 sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Finanční hospodaření ÚSC upravuje zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Ve vztahu k jednotlivým zákonům o ÚSC a jejich majetkoprávním ustanovením má postavení *lex specialis* – viz § 44 OZř (§ 22 KZř).<sup>28</sup> Finanční hospodaření ÚSC se řídí sestaveným ročním rozpočtem a rozpočtovým výhledem.<sup>29</sup> Rozpočet ÚSC lze definovat jako finanční plán, kterým se řídí financování činnosti daného ÚSC. Jeho obsahem jsou pochopitelně příjmy<sup>30</sup> a výdaje<sup>31</sup>, stejně jako ostatní operace, pokud RPÚR nestanoví, že takové operace probíhají mimo rozpočet.

Schvalování rozpočtu (i závěrečného účtu) náleží zastupitelstvu ÚSC. Návrh rozpočtu jsou ÚSC povinni zveřejnit na úřední desce a svých internetových stránkách nejméně 15 dnů přede dnem zahájení jeho projednávání na zasedání zastupitelstva.<sup>32</sup> Taková povinnost stále vyplývá z povinnosti transparentnosti.

Kdežto k zabezpečování hospodaření ÚSC podle schváleného rozpočtu a provádění rozpočtových opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem je příslušná rada ÚSC.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> HAVLAN, Petr a JANEČEK, Jan. Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praktik (Leges). Praha: Leges, 2014, s. 198-200

<sup>29</sup> § 2 odst. 1 RPÚR

<sup>30</sup> § 7 RPÚR

<sup>31</sup> § 8 RPÚR

<sup>32</sup> § 11 odst. 3 RpÚR

<sup>33</sup> § 102 odst. 2 OZř, 59 odst. 1 písm. a) KZř a § 68 odst. 2 písm. a) ZHMP

## 5 Nakládání s komunálním majetkem a jejich pravidla

Nynější kapitolou se přenášíme do druhé části diplomové práce, jejíž název nese podstatnou část názvu celé diplomové práce, a proto se bude jednat o nejzásadnější část, ve které si popíšeme současný právní stav této problematiky. Pravidla nakládání s komunálním majetkem zaprvé vyplývají již z výše popsaných pravidel a principů, které platí pro hospodaření s komunálním majetkem obecně, a zadruhé existují další zákonné normy, které upravují možnost a mantinely právního jednání ÚSC vzhledem k jejich vlastnímu majetku.

### 5.1 Obecné vymezení

Podle současného modelu právní úpravy je nakládání s majetkem ÚSC (neboli činění právních dispozic), jak jsme si uvedli výše, postaveno na soukromoprávních základech, které jsou regulovány určitými veřejnoprávními omezeními. Znamená to, že územní samosprávné celky jako veřejnoprávní korporace se musí při nakládání se svým majetkem řídit obecnou úpravou, vyplývající z občanského zákoníku, nicméně též zvláštními povinnostmi, které vyplývají z jejich specifického postavení subjektů veřejného práva.<sup>34</sup> Veřejnoprávní omezení stanovují již několikrát zmíněné zákony o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze.

Zvláštní podmínky v rámci nakládání s komunálním majetkem spočívají zejména ve veřejnoprávní úpravě podmínek uzavírání smluv, resp. činění majetkoprávních úkonů. Nejtypičtější podmínkou je zejména určování příslušného orgánu obce (kraje), který je oprávněn k rozhodnutí o uzavření smlouvy, anebo též povinnost ÚSC v případě zákonem taxativně stanovených dispozic s jejich nemovitým majetkem – viz § 39 odst. 1 OZř - přijmout a náležitým způsobem zveřejnit záměr tak, aby se k němu mohli potenciální zájemci vyjádřit a případně předložit své nabídky.<sup>35</sup> Zmíněnému institutu bude věnováno samostatná podkapitola.

---

<sup>34</sup> HAVLAN, Petr a JANEČEK, Jan. Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praktik (Leges). Praha: Leges, 2014, s. 213

<sup>35</sup> Tamtéž.

## 5.2 Obsahová pravidla nakládání s komunálním majetkem

Po obecném vymezení nakládání s majetkem ÚSC je potřeba popsat jednotlivá pravidla, která právní řád stanovuje. V této podkapitole se zaměříme nejprve na obsahová pravidla.

Při vymezení obsahových pravidel při nakládání s komunálním majetkem je potřeba vycházet z povinností při hospodaření ÚSC, jelikož jak jsme si uvedli výše, nakládání s majetkem je součástí hospodaření.

Nejzákladnější povinností je zmíněná povinnost ÚSC využívat majetek účelně a hospodárně v souladu se svými zájmy a úkoly vyplývajícími z jejich zákonem vymezené působnosti<sup>36</sup>, která je zásadou obecnou a musí být respektována při jakékoli majetkové dispozici bez ohledu na rozhodující orgán.

Zmíněná povinnost je uplatňována během hodnocení zamýšlené dispozice z hlediska její výhodnosti pro ÚSC, zejména ekonomické. Posuzování ekonomické přínosnosti pro ÚSC se hodnotí na základě získávaného protiplnění (výší kupní ceny, výší nájmu apod.).<sup>37</sup> Zákon určuje konkrétně pro případ převodu úplatného majetku požadavek sjednání ceny obvyklé v daném místě a čase. Ceny regulované státem se tímto požadavkem neřídí.<sup>38</sup> Ustanovení se zaměřuje pouze na převody majetku, přesto takové pravidlo platí i pro všechna ostatní dispozice na základě povinnosti účelnosti a hospodárnosti. V rámci převodu lze předpokládat, že v případě např. prodeji nejvyšší nabídce, že byla dodržena povinnost výhodnosti.

Přestože zákony o ÚSC obsahují pojem „obvyklé ceny“, nicméně jej nijak nedefinují. Obvyklá cena je definována pro účely daného zákona v zák. č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, jako „cena, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění,“<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> § 38 odst.1 OZř, §17 odst.1 KZř a § 35 odst. 1 ZHMP

<sup>37</sup> FUREK, Adam, JÍROVEC, Tomáš. 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, 2016, s. 33

<sup>38</sup> § 39 odst. 2 OZř, § 18 odst. 2 KZř a § 36 odst. 1 ZHMP

<sup>39</sup> § 2 odst. 2 zák. č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku



ale takto je nicméně možné ji užívat v souvislosti v rámci převodu komunálního majetku. Způsob, jakým ÚSC k obvyklé ceně dospějí jsou ponechány na jejich zvážení, jelikož zákony o ÚSC nestanoví povinnost vypracování znaleckého posudku, či ocenění osobou mající živnostenské oprávnění k oceňování majetku. Obvyklou cenu lze zjistit dalšími vhodnými nástroji např. srovnáním nabídek několika realitních kanceláří na podobné nemovitosti, cenovou mapou atd.<sup>40</sup>

Taková volnost vůči dispozicím ÚSC nemusí být z autorova pohledu pouze pozitivní a zjednodušující, jelikož dochází k přezkumu hospodaření ÚSC, tzn. i uskutečněných dispozic, a z praxe se doporučuje, aby ÚSC způsob, jak došel k určení obvyklé ceny, co nejvíce evidoval, aby mohl při případných sporech určenou obvyklou cenu doložit.

Avšak nelze opominout, že ekonomická výhodnost není jediným kritériem při hodnocení majetkové dispozice. V rámci zvažování dispozice ÚSC je potřeba hledět i na vhodnost takové dispozice při plnění jejich úkolů a naplňování zájmů. Nedojde-li ke sjednání úplatného převodu majetku ve výši obvyklé ceny, zákony možnost dokončení převodu nezakazují. Nicméně zmíněné ustanovení vyžadují, aby odchylka od obvyklé ceny byla odůvodněna. Popsané právní posouzení vyplývá též z recentní judikatury.<sup>41</sup>

Z toho lze dovodit, že ÚSC mohou disponovat se svým majetkem ekonomicky méně výhodně za předpokladu, je-li taková dispozice obhajitelná z legitimních důvodů, které mají spojitost s naplňováním úkolů a zájmů ÚSC. Jako příklad může posloužit možnost pronajmout prostory za nižší než v místě obvyklé nájemné nájemci, který se ve smlouvě zaváže k provozu lékárny namísto původní herny.<sup>42</sup>

Takové důvody přesto musí být objektivní, či neúčelové. Nelze mít za to, že dojde ke splnění odůvodnění méně výhodného řešení v případech, ve kterých sice

---

<sup>40</sup> FUREK, Adam, JÍROVEC, Tomáš. 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, 2016, s. 36

<sup>41</sup> Srov. rozsudek KS Hradec Králové ze dne 20.7.2016, sp. Zn. 52 A 32/2016-126

<sup>42</sup> FUREK, Adam, JÍROVEC, Tomáš. 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, 2016, s. 33-34

odůvodnění nechybí, ale jsou zjevně nesmyslné, či přímo účelové směrem k osobě konkrétního zájemce. ÚSC by měly při přípravě rozhodnutí o majetkových dispozic zahrnout právní povinnosti, např. smluvní podmínky, které zabezpečí naplnění legitimních důvodů.

Přesto je potřeba mít stále na pozoru hodnotu protiplnění, jelikož v případě obdobných nabídek, rozlišující se jen v hodnotě protiplnění, nikoli v opravňujících důvodech snížené hodnoty plnění, musí ÚSC vybrat nejvyšší nabídku. Při nerespektování nejvyšší nabídky mezi nabídkami srovnatelnými příslušné orgány porušují zákonné povinnosti, především povinnost hospodárnosti a účelnosti hospodaření. Porušení zmíněné povinnosti, které vedlo ke vzniku škody ÚSC, následuje odpovědnost členů příslušných orgánů politická (vůči voličům), ale též majetková v možnosti ÚSC požadovat regresní úhradu, v nejzazším případě i trestněprávní.<sup>43</sup>

Odchylka musí být odůvodněna vždy, jestliže se jedná o odchylku, při které je cena nižší než cena obvyklá.<sup>44</sup> V dřívější literatuře jsme se mohli setkat s názory, že je potřeba odůvodňovat i odchylku, při které je cena vyšší než obvyklá.<sup>45</sup> Nicméně, převážil názor, který povinnost odůvodnění odchylky k vyšší ceně nevyžaduje, jelikož u ceny vyšší spatřuje zřejmou ekonomickou výhodnost, a proto není potřeba takovou odchylku zvlášť odůvodňovat. Povinnost odůvodnit odchylku pouze u ceny nižší zdůraznila novelizace provedená zák. č. 106/2016 Sb.<sup>46</sup> Jako důvody pro odchylku lze uvést v případech, kdy např. prodej majetku za cenu obvyklou není možný, nebo ÚSC při převodu za nižší cenu získá jiné výhody, a tím pádem nebude poškozen. Celkovou výhodnost dispozice nelze posuzovat pouze z hlediska výše nabízené ceny, ale též s ohledem na veškeré smluvní podmínky.<sup>47</sup>

Sankce, či případně druh neplatnosti, nebyly v dřívější právní úpravě stanoveny, proto docházelo k rozporům. Nicméně, Nejvyšší soud vyslovil v rozsudku u ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010, sankci absolutní

---

<sup>43</sup> Srov. usnesení NS ze dne 20. 2. 2013, sp. zn. 5 Tdo 1452/2012

<sup>44</sup> § 39 odst. 2 OZř, § 18 odst. 2 KZř a § 36 odst. 2 ZHMP

<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. 179

<sup>46</sup> V ustanoveních z pozn. 44 doplnila: „jde-li o cenu nižší než obvyklou.“

<sup>47</sup> srov. rozsudek NS ze dne 16. 7. 2014, sp. zn. 5 Tdo 273/2014

neplatnosti v případě chybějících, či zjevně nesmyslných důvodů. Rozhodoval sice o neodůvodnění „podstatně nižší ceny“, ale obecně lze mít za to, že ÚSC musí odůvodnit jakoukoliv odchylku, jelikož může být nadále sporné, co bude považováno za „podstatnou“ odchylku. Zákonné zakotvení absolutní neplatnosti přinesla novela provedená zák. č. 106/2016 Sb., která stanovila sankci v § 39 odst. 2 OZř, § 18 odst. 2 KZř a § 36 odst. 2 ZHMP, v případě neodůvodnění „jakékoli“ ceny nižší.

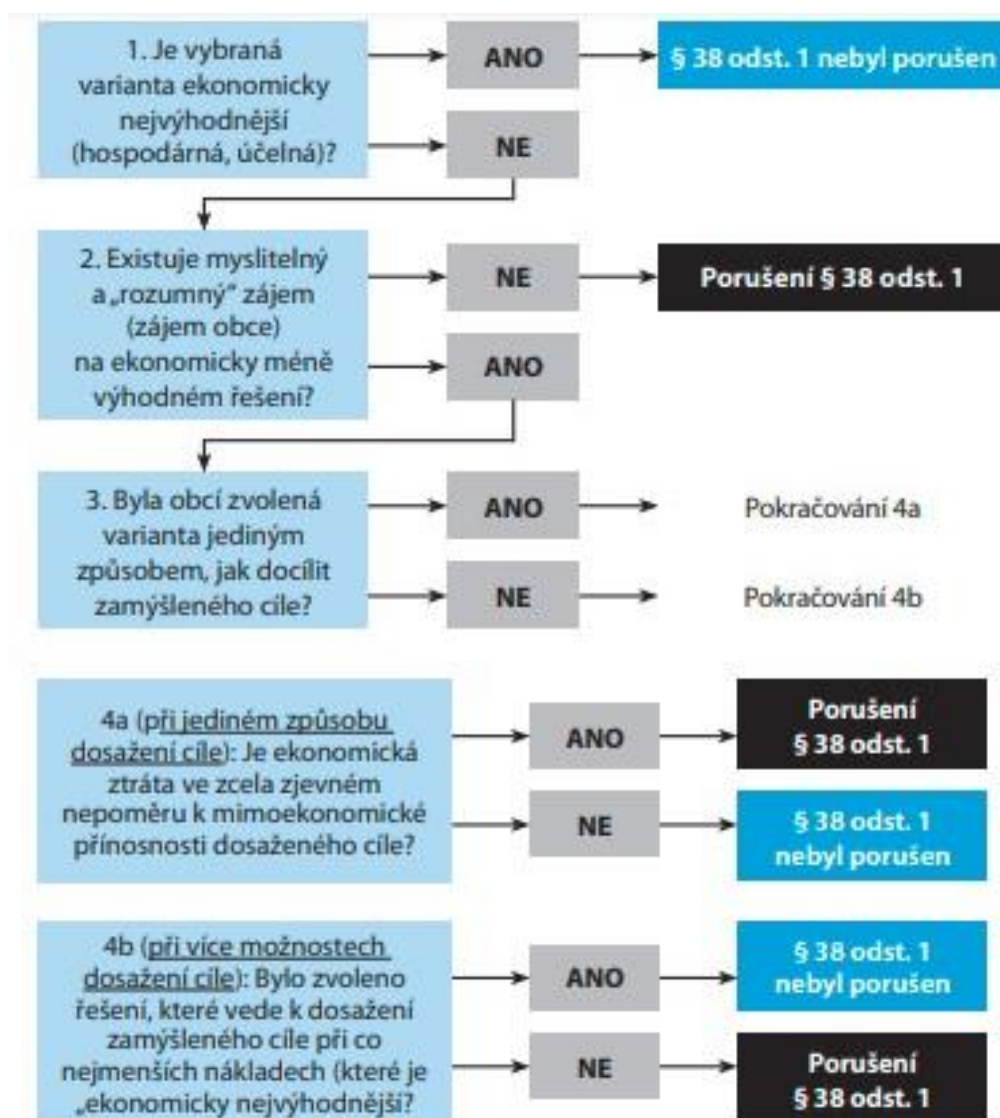
Existence odůvodnění odchylky musí být prokazatelně validní již v době schvalování kupní ceny, případné dodatečné odůvodňování nelze považovat za naplnění podmínky dle § 39 odst. 2 OZř (§ 18 odst. 2 KZř, § 36 odst. 2 ZHMP). Další otázkou byl důvod neplatnosti, tj. jestli se bude jednat o neplatnost již v případě formálního nezaznamenání odůvodnění, přestože by objektivně důvod v době rozhodování existoval a zastupitelé o něm věděli, anebo bude dána jen v případě neexistence podstatného důvodu pro odchylku. S takovou otázkou se vypořádal Nejvyšší správní soud, který uvedl, že „jakkoliv je žádoucí, aby odůvodnění bylo zachyceno například v podkladech pro rozhodující orgán obce, respektive ideálně přímo v textu usnesení daného orgánu, zcela dostatečné je také seznámení aktérů konkrétního případu s relevantními okolnostmi a důvody pro postup obce (kupř. prostřednictvím přípisu). Pouhá absence písemného odůvodnění v textu usnesení orgánu obce proto není sama o sobě způsobilá založit neplatnost úkonu obce.“<sup>48</sup>

Celkový postup při hodnocení majetkových dispozice v rámci obsahových náležitostí lze pro zjednodušení demonstrovat na diagramu z Metodického

---

<sup>48</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 17.1. 2018, sp.zn. 3 As 302/2016-4

doporučení Ministerstva vnitra k činnosti ÚSC k povinnostem obcí při nakládání s obecním majetkem podle OZř (lze využít i pro kraje i HMP):



Výše popisovaný průběh se týkal úplatného převodu majetku, ale ÚSC se mohou též rozhodnout o bezúplatném převodu majetku na třetí osobu. Zákony o ÚSC nestanovují konkrétně podmínky takových převodů, nicméně takový převod stále musí splňovat všeobecnou podmínku účelnosti a hospodárnosti využívání majetku. K bezúplatnému převodu by mělo docházet zásadně pouze v několika případech, a to je-li na něm veřejný zájem, či je-li hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí, anebo stanoví-li tak právní předpis.

U veřejného zájmu mohou nastat situace, kdy bude tento dán jednoznačně (např. při humanitární pomoci v podobě darování), ale též situace, kdy bude veřejný zájem potřeba náležitě zdůvodnit. Hospodárnost je posuzována vzhledem k nákladům, které by si vyžádalo jiné naložení s věcí, tzn. fyzická likvidace převáděné věci. Jakmile náklady spojené s likvidací převyšují náklady spojené s převodem, lze mít za to, že je důvod hospodárnosti naplněn. Nicméně, k přistoupení k bezúplatnému převodu by mělo dojít až v případě, že výhodnější formy převodu nebyly možné uskutečnit. Nejprve je majetek nabízen organizačním složkám nebo příspěvkovým organizacím daného ÚSC, při nezájmu se přistupuje k možnosti úplatného převodu na jinou FO/PO, tj. k postupu ke zjištění zájemce o koupi věci. Při nezjištění zájemce lze takový majetek převést bezúplatně. Posledním případem možnosti bezúplatnosti převodu věci ve vlastnictví ÚSC do vlastnictví jiných subjektů je situace, kdy tak stanoví právní předpis.<sup>49</sup>

Popsaná pravidla úplatnosti a bezúplatnosti převodu majetku lze vztáhnout i na nájem majetku. Nájemné se v případě, že není upraveno zvláštním právním předpisem<sup>50</sup>, sjednává ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, s tím že případná odchylka musí být též odůvodněna. Bezúplatné užívání majetku lze uzavřít smlouvou o výpůjčce (§ 2193 a násl. NOZ), či též výprosou (§ 2189 a násl. NOZ). Možnost sjednání bezúplatného užívání věci ve vlastnictví ÚSC závisí na splnění dvou předpokladů: zaprvé FO, či PO, se kterou je vztah uzavírán, se nezabývá podnikáním podle §420 NOZ, a zadruhé užívání je sjednáváno pro veřejně prospěšný účel, kdy takový účel musí být konkrétně specifikován.<sup>51</sup>

Do obsahových pravidel lze také zařadit zákaz diskriminace při nakládání s majetkem ÚSC. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11, který se týkal nového stanovení jistiny jako podmínku pro účast v nabídkovém řízení, uvedl, že „obec má nezpochybnitelné právo opakovaně vyhlásit nabídkové řízení či vymezit podmínky účasti/prodeje, nicméně tyto

---

<sup>49</sup> HAVLAN, Petr a JANEČEK, Jan. Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praktik (Leges). Praha: Leges, 2014, s. 228-229

<sup>50</sup> § 10 zák. č. 526/1990, o cenách

<sup>51</sup> HAVLAN, Petr a JANEČEK, Jan. Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praktik (Leges). Praha: Leges, 2014, s. 246

podmínky nesmí být chápána pouze jako záminka pro výběr předem stanoveného zájemce a nesmí sloužit k podezřelému a netransparentnímu nakládání s komunálním majetkem.“ Z uvedeného vyplývá, že ke stanovení nové podmínky (v daném případě vyšší jistiny) je ÚSC oprávněný, jelikož ÚSC jako vlastník má právo vybrat si, za jakých podmínek danou dispozici učiní, nicméně na druhou stranu přijetí nových podmínek nesmí sloužit k určení předem vybraného zájemce.

### 5.3 Procesní pravidla a postup

Po vymezení obsahových pravidel je potřeba stanovit, jakým způsobem se ke konkrétním jednáním, které musí splňovat jak obsahová, tak procesní pravidla, dojde.

OZř právní jednání obcí rozděluje do dvou fází – rozhodnutí se k uzavření právního jednání a následným projevem rozhodnutí navenek, tj. uzavřením právního jednání. V případě ÚSC jsou takové fáze jednoznačně rozlišitelné, jelikož u ÚSC jako právnických osob je každá fáze svěřena jinému orgánu ÚSC, proto je lze věcně i časově odlišit.<sup>52</sup> Nicméně splnění jednotlivých fází splněno pokaždé, kdy jsou obsahově naplněny, ale pouze tehdy, kdy jednotlivé fáze uskuteční zákonem povolané orgány obce. Danou problematiku řeší § 41 odst. 2 OZř, který vymezil, že „právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva obce, popř. rady obce, jsou bez tohoto schválení neplatná.“<sup>53</sup>

Z komentářové literatury<sup>54</sup> daného ustanovení lze konstatovat, že se jedná o neplatnost absolutní. Taková forma neplatnosti je pro zmíněné případy zásadní, jelikož takové pochybení v rámci postupu nelze dodatečně zhojit. Takovou sankci předchodí OZř (zák. č. 367/1990 Sb.) výslovně nestanovilo a z toho důvodu docházelo k výkladové nejednotnosti. K řešení daného problému došlo nálezem Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 576/2000 (a též III. ÚS 721/2000), ve kterých byla potvrzena absolutní neplatnost takového jednání (viz 5.6.1). Přesto je třeba mít na pozoru, že i v případě ÚSC platí, že právní jednání vzniká až jeho

---

<sup>52</sup> (až na určité výjimky v případě obcí, v nichž není volena rada a starosta proto vykonává většinu jejích úkolů v majetkové oblasti, nebo tam, kde bylo určité právní jednání svěřeno radou starostovi či obecnímu úřadu na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích)

<sup>53</sup> Též § 23 odst. 2 KZř, § 72 odst. 2 ZHMP

<sup>54</sup> KOPECKÝ, Martin. Zákon o obcích: komentář. 3. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 110

projevení vůle navenek. Veškeré předchozí úkony, byť formálně přijaté, jsou do té doby „pouze“ interními akty bez nově vzniklých práv a povinností pro třetí osoby.

## **5.4 Záměr**

V rámci procesních pravidel nakládání s majetkem ÚSC nelze opomenout povinnost, která se uplatňuje pouze u taxativně vymezených případů. Jedná se o povinnost zveřejnění záměru. Záměrem je rozuměna informace o úmyslu ÚSC provést konkrétní majetkové jednání před rozhodováním o těchto jednáních příslušnými orgány.

Ustanovení § 39 OZř, § 18 KZř a § 36 ZHMP stanovují, že jednotlivé ÚSC mají povinnost zveřejnit záměr v případě taxativně vymezených dispozicích s komunálním nemovitým majetkem po určenou dobu před rozhodnutím příslušného orgánu ÚSC na úřední desce. Účelem zveřejnění záměru je možnost všech potenciálních zájemců k vyjádření a případně uplatnění svého zájmu ve formě předložení vlastní nabídky. V souvislosti se zveřejněním záměru nelze opomenout, že další důvodem stanovené povinnosti je dodržení povinnosti ÚSC k transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem, které mohou být takto kontrolovány i ze strany občanů.<sup>55</sup>

### **5.4.1 Právní povaha záměru**

Povinnost zveřejnit záměr je svou povahou informativní úkon v rámci veřejného práva, nikoliv povinnost soukromoprávní povahy ve smyslu veřejného příslibu (§ 1733 NOZ), vyhlášení veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku (§ 1772 NOZ), či veřejnou nabídku (§ 1780 NOZ). Na základě zveřejnění mohou případní zájemci iniciovat proces vedoucí k uzavření zamýšlené majetkoprávní dispozici. Z informativní funkce záměru vyplývá, že zveřejnění záměru nezavazuje ÚSC k uskutečnění zamýšleného právního jednání. Platí též i v případě, že na záměr ÚSC obdrží nabídky, tak i přes to není ÚSC povinen konkrétní nabídku vybrat a právní jednání učinit. Nejvyšší soud potvrdil tento názor ve svém usnesení ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010, ve kterém taktéž potvrdil, že přestože zveřejnění záměru je svými důsledky blízký institutům soukromého práva,

---

<sup>55</sup> Srov. rozsudek NS ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007

nicméně ale není jednostranným adresovaným úkonem – nabídkou (ofertou), a ÚSC na základě podaných nabídek nevzniká povinnost právní jednání uskutečnit.

#### **5.4.2 Dispozice, u kterých je/není povinnost zveřejnění záměru**

Zákony o ÚSC stanovují povinnosti pro ÚSC zveřejňovat záměry v daných ustanoveních uvedených dispozic s jejich nemovitým majetkem. Uvedené dispozice jsou taxativně vymezeny a jedná se o prodej, směnu, pronájem, pacht, výpůjčku hmotné nemovité věci, a dále též právo stavby a jejich poskytnutí jako výprosa a úmysl smluvního zřízení práva stavby k pozemku patřícímu do majetku ÚSC.

Samozřejmě analogicky ke stanoveným povinnostem není potřeba záměr zveřejnit: zaprvé u majetkových dispozic s movitými věcmi a zadruhé u jiných majetkových dispozic než u těch, které jsou vymezeny v zákonných ustanoveních o záměru v zákonech o ÚSC, přestože by splňovaly předmět záměru, a to nemovitou věc. Jelikož se právní jednání hodnotí dle obsahu<sup>56</sup>, nelze vyloučit povinnost zveřejnění záměru v případě jiného označení, či pojmenování smlouvy, ale z obsahu vyplývá dispozice podle § 39 odst. 1 OZř.<sup>57</sup>

Nicméně existují i zákonné výjimky, které takovou povinnost nevyžadují. Jedná se o výjimky, jelikož by takové dispozice formálně splňovaly požadavky uvedené v § 39 odst. 1 OZř, ale zákonné ustanovení připouští neuplatnění povinnosti.

OZř a ZHMP stanovují, že povinnost zveřejnit záměr se nepoužije, jde-li o pronájem bytů nebo hrobových míst bez ohledu na dobu pronájmu. Též se záměr nemusí zveřejnit u pronájmu, pachtu nebo výpůjčky majetku obce (HMP či městské části) na dobu kratší než 30 dnů. Pro takový případ je nicméně potřeba vzít v úvahu, že rozhodující doba platnosti smlouvy, nikoliv doba využívání nemovitosti. Příkladem lze uvést, že ÚSC pronajme prostor na dvě hodiny týdně po dobu tří let, nelze využít výjimku z povinnosti zveřejnit záměr, jelikož doba platnosti smlouvy o nájmu přesáhne 30 dní.

---

<sup>56</sup> § 555 NOZ

<sup>57</sup> Též § 18 KZř a § 36 ZHMP



Poslední výjimkou je pronájem, pacht, výprosu nebo výpůjčku právnické osobě zřízené nebo založené obcí (HMP či městská část) nebo právnické osobě, kterou obec (HMP či městská část) ovládá.<sup>58</sup> U zřizování se jedná zejména o příspěvkové organizace, školské právnické osoby nebo veřejné výzkumné instituce. Zakládány jsou obchodní společnosti či jiné PO (např. spolky, nadace atd.). Právnické osoby, které ÚSC ovládá, jsou PO, v nichž může ÚSC v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv. Typicky půjde o obchodní společnosti, jichž je ÚSC jediným společníkem.

Výkladové výhrady mohou nastat u PO založených ÚSC, protože PO nemusí mít v době realizace právního jednání, vyžadujícího zveřejnění záměru, s ÚSC prakticky nic společného, a to např. u akciové společnosti, která byla založena ÚSC, ale tento ÚSC pozbyl všech akcií. U takových PO bude těžko spatřován důvod pro výjimku ze zveřejňování záměrů právních dispozic. De lege ferenda by bylo vhodné zmíněnou kategorii PO ze zákonného ustanovení vypustit.

Dalším sporným bodem může být, zda pro uplatnění výjimky postačí jakýkoli podíl ÚSC ve společnosti, pokud byl ÚSC jejím zakladatelem, nebo je nutné trvat na „rozhodujícím“ vlivu obce v takové PO. Nicméně s ohledem na účel výjimky, tj. nezveřejňování nadbytečného záměru, je třeba dovodit, že PO ve smyslu § 39 odst. 3 OZř<sup>59</sup> je PO, jejímž jediným zakladatelem (členem, účastníkem) je ÚSC a v době rozhodování je jejím jediným společníkem (členem, účastníkem). Pro objasnění např. za situace, je-li ÚSC zakladatelem spolku, jehož se účastní další subjekty, popsaná výjimka se neuplatní. Založí-li obec nadaci jako jediný zakladatel, výjimka se uplatní.<sup>60</sup>

Pro kraje platí mírná odchylka v situaci pronájmů nebo výpůjček, kde je stanovena delší doba, a to doba kratší než 90 dnů. Další výjimky jsou stanoveny v zákoně o krajích pro pronájem silničního pozemku nebo silničního pomocného pozemku v souvislosti se zvláštním užíváním silnic podle zákona o pozemních

---

<sup>58</sup> § 39 odst. 3 OZř, § 18 odst. 4 KZř a § 36 odst. 3 ZHMP

<sup>59</sup> Též § 18 odst. 4 KZř a § 36 odst. 3 ZHMP

<sup>60</sup> FUREK, Adam, JÍROVEC, Tomáš. 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, 2016, s. 48

komunikacích <sup>61</sup>a nakonec pronájem nebo výpůjčka majetku svěřeného příspěvkovým organizacím zřízeným krajem.

### 5.4.3 Příslušné orgány

Zákony o ÚSC výslovně nesvěřují přijetí záměru do pravomoci žádného z orgánů jednotlivých ÚSC. Schválení záměru je nicméně vytvoření vůle obce disponovat komunálním majetkem, proto má povahu rozhodnutí obce v samostatné působnosti. Z hlediska zákonnosti (viz 5.3) je nutné, aby před zveřejněním došlo k rozhodnutí příslušným orgánem ÚSC o tomto jednání.

V teorii se objevují dva přístupy pro určení, který orgán může o přijetí záměru rozhodnout. První přístup určuje, že by o přijetí záměru konkrétní majetkové dispozice měl rozhodovat ten orgán, kterému přísluší rozhodnout o zamýšlené dispozici.<sup>62</sup> Tento přístup vychází ze subsumpce procedury pod pravomoc rozhodování o majetkoprávním jednání. Podle druhého postací, když o záměru rozhodne rada v rámci nevyhrazené pravomoci dle § 102 odst. 3 OZř. Podle § 102 odst. 3 OZř „rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo“, a jak popsáno výše, nakládání s komunálním majetkem patří do jejich samostatné působnosti, vztahuje se takové ustanovení i na přijetí záměru. V obcích, ve kterých není zřízena rada, vykonává její pravomoci starosta.<sup>63</sup> Analogicky v případě hejtmana a krajů (primátora a HMP).

Teoretický přístup, který v praxi užívá, byl přijat judikaturou Nejvyššího soudu. Nejvyšší soud se v usnesení ze dne 13.3.2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006, rozhodl pro druhý přístup, tzn. přijetí záměru náleží do nevyhrazené pravomoci rady obce (kraje, HMP), jelikož „(zákonné ustanovení nestanoví, že) záměr obce převést nemovitý majetek musel být před zveřejněním v obci projednán a schválen zastupitelstvem obce“ a že „nelze přisvědčit ani námítce dovolatele, že patří-li nakládání s nemovitostmi do působnosti zastupitelstva, mohlo zveřejnění

---

<sup>61</sup> Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

<sup>62</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>63</sup> § 99 OZř

záměru prodat předmětné nemovitosti obecnímu úřadu uložit pouze zastupitelstvo“.

Z uvedeného přesto vyplývá, že přijetí záměru je speciálním druhem rozhodnutí a bez ohledu na uvažované právní jednání patří do tzv. zbytkové pravomoci rady, u které má zastupitelstvo možnost si takovou pravomoc atrahovat. Zahnutím přijetí záměru do zbytkové pravomoci rady podle § 102 odst. 3 OZř lze též využít možnosti, že takovou pravomoc může svěřit starostovi anebo obecnímu úřadu. Nicméně z povahy ustanovení § 102 odst. 3 OZř je rovněž možné, aby o záměru rozhodlo zastupitelstvo. K takovému postupu dojde v případě, kdy si zastupitelstvo vyhradí pravomoc přijímat rozhodnutí o záměru. Takový proces je platný též u krajů.<sup>64</sup> Tento postup je doporučen v případě prodeje komunálního nemovitého majetku.<sup>65</sup>

#### 5.4.4 Náležitosti záměru

Zákonná ustanovení týkající se zveřejňování záměru taxativně nevymezují obsahové náležitosti, nicméně ze znění těchto ustanovení lze uvést, že jsou vyžadovány některé náležitosti, bez kterých hrozí absolutní neplatnost záměru. Zaprvé se jedná o specifikaci zamýšlené majetkové dispozice, tzn. že v záměru musí být uvedeno, jestli se jedná o prodej, směnu atd..

Zadruhé se jedná o identifikaci nemovitosti. Tato povinnost je přímo vyžadována ve zmíněných ustanoveních o záměru<sup>66</sup>, které požadují označení nemovitostí údaji podle zvláštního zákona, kterým je zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí. V záměru se uvádí údaje platné ke dni zveřejnění. Zmíněná identifikace přináší též několik sporných otázek. Ačkoli zákon požaduje označení nemovitosti údaji podle katastrálního zákona, soudy jsou při ve své rozhodovací praxi ohledně nedostatků v označení poměrně benevolentní. Nepřistoupily na přílišný formalismus, a proto rozhodují, tak že není způsobena neúčinnost

---

<sup>64</sup> § 59 odst. 3 KZř, § 68 odst. 3 ZHMP

<sup>65</sup> FUREK, Adam, JÍROVEC, Tomáš. 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, 2016, s. 52

<sup>66</sup> „ZHMP takový požadavek nemá, ale vzhledem k požadavku určitosti je třeba vyžadovat takový údaj i v případě dispozic HMP“ In: 6. KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 273

zveřejnění záměru, jestliže lze nemovitost jednoznačně identifikovat jiným způsobem, i přestože označení obsahuje určité formální vady.<sup>67</sup>

Problém s označením může nastat také v případě úmyslu prodat dosud neoddělenou část pozemku, u které není v době zveřejnění zpracován geometrický plán. K vytyčenému problému se postavil Nejvyšší soud ve světle své rozhodovací praxe k označování nemovitostí. Ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009, kde uvedl, že je možné, aby byl záměr zveřejněn i před pořízením geometrického plánu, ale s podmínkou, že disponovaná nemovitost bude jednoznačně a naprosto nezpochybnitelně identifikována. Soud uvedl v posuzovaném případě, že za dostatečnou identifikaci nepovažuje prohlášení záměru „prodeje části pozemku parc. č. XY v katastrálním území N“, bez uvedení dalších bližších údajů.“ Jako podstatnou součást identifikace v případech části nemovitostí vyzdvihl význam výměry, či jiným zpřesňujícím popisem vydělované části z dosud v katastru nemovitostí evidovaného celistvého pozemku, např. „část pozemku parc.č. XY v katastrálním území podél budovy XY o délce XY m a šíři Z m“.

Bohužel není možné ve všech případech vymezit část nemovitosti jednoduše, a hlavně jednoznačně popsat, a proto je nutné pořídit geometrický plán. Pro předcházení vynaložení prostředků na pořízení geometrického plánu, dříve než bude mít ÚSC jistotu zájemce, může ÚSC zveřejnit tento úmysl ve formě předběžné informace, ve které zhruba vymezí danou část nemovitosti. Při zjištění případného zájmu si ÚSC nechá vypracovat geometrický plán, přesně určující novou část nemovitosti, a provede záměr podle zákona.<sup>68</sup>

Oproti zmíněným náležitostem zákonnou podmínkou není, aby zveřejněný dokument výslovně uváděl označení „záměr“ nebo odkaz na ustanovení v OZř a KZř. Postačí, pokud z něj obsahově vyplývá, že jde o informaci o úmyslu obce (kraje) disponovat svou nemovitostí. Dokument záměru by měl obsahovat označení názvu ÚSC a orgánu ÚSC, který písemnost zhotovil (příp. označení

---

<sup>67</sup> Srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2007, sp. zn. 28 Cdo 1907/2007 a ze dne 27. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009

<sup>68</sup> FUREK, Adam, JÍROVEC, Tomáš. 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, 2016, s. 51

odboru). Přesto opomenutí některé z náležitostí týkající se zhotovení dokumentu nelze mít za tak vážné, které by způsobilo následek nezveřejnění záměru, v případě, kdy záměr jinak obsahuje zákonné náležitosti podle zákonů o ÚSC.

V praxi některé obce zveřejňují na úřední desce žádost FO či PO o prodej komunální nemovitosti. Takový postup nicméně nelze ÚSC doporučit, jelikož ze zveřejněné žádosti jednoznačně nevyplývá úmysl ÚSC nemovitost opravdu prodat, tzn. že by občané měli považovat zveřejněnou žádost za záměr. Domnívám se, aby mohl být tento postup validní, musí taková zveřejněná žádost obsahovat podmínky dané § 39 odst. 1 OZř (stejně u KZř a ZHMP) a být přijaty na základě procesního postupu při zveřejnění záměru.<sup>69</sup>

#### **5.4.5 Doba a místo zveřejnění záměru a doba mezi zveřejněním a rozhodnutím**

Zákon o obcích a ZHMP stanovují, že záměr se zveřejňuje na úřední desce obecního úřadu/HMP po dobu 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce. U krajů je stanovena rozdílná doba zveřejnění na 30 dnů. Zákony o ÚSC nestanovují pravidla pro počítání času a lhůt, proto bude nutné užít subsidiárně pravidla stanovená správním řádem, přestože zveřejnění záměru není činností při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy.<sup>70</sup>

V praxi byla řešena otázka, jestli se do doby zveřejnění záměru započítávají i den vyvěšení a sejmutí z úřední desky, či nikoliv. Problematika byla vyřešena judikaturou Nejvyššího soudu, konkrétně rozsudkem ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010 (právní názor následován rozhodnutím ze dne 25. 2. 2014, sp. zn. 30 Cdo 4084/2014). Soud uvedl, že do posuzované doby započítává den sejmutí, nikoli den vyvěšení. Současně však připustil, že v případě, že by zákonná doba zveřejnění záměru byla naplněna pouze při započtení i dne vyvěšení (tzn. zveřejnění trvalo 14 dní při platnosti přijímaných pravidel), že takové pochybení nepovažuje za tak silné, že by bylo stíženo neúčinností zveřejnění, přestože se jedná o obsahové nenaplnění předepsané doby zveřejnění.

---

<sup>69</sup> FUREK, Adam, JÍROVEC, Tomáš. 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, 2016, s. 50

<sup>70</sup> § 26 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád

Záměr je povinně uveřejňován „vyvěšením na úřední desce“, která se zřizuje pro ÚSC. I v tomto případě hraje roli správní řád, na který odkazují zákony o ÚSC, hlavně na § 26 odst. 1, který stanovuje povinnost každého správního orgánu<sup>71</sup> zřídit úřední desku s nepřetržitou přístupností veřejnosti. Její obsah musí být také uveřejněn i způsobem umožňující dálkový přístup – tzv. elektronická úřední deska (nejčastěji internetové stránky ÚSC). Avšak tento dálkový přístup přináší konflikt s neplatností majetkové dispozice jako důsledek nezveřejnění záměru, jelikož zákon, na rozdíl od „fyzické“ úřední desky, nestanoví žádnou sankci. Původně se vycházelo z výkladového stanoviska ministerstva vnitra, podle kterého neúčinnost zveřejnění určitého dokumentu na úřední desce byla stanovena pouze v případě, že tak zákon výslovně stanovil, což § 39 odst. 1 OZř (analogicky u KZř a ZHMP) nečiní.

K zavedené praxi zveřejňování nabídek na elektronické úřední desce v souvislosti s dispozicemi s veřejným majetkem však Nejvyšší soud přijal odlišný názor. V rozsudku ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012, vyjádřil, že v případech zveřejňování nabídek (pro účely práce myšlen záměr) na úřední desce zákon sleduje transparentnost majetkové dispozice či ochranu veřejného majetku, a je proto třeba k takovému nesplnění povinnosti vyplývající z § 26 odst. 1 správního řádu přisuzovat následek neúčinnosti zveřejnění a též i rozpor následně uzavřené smlouvy se zákonem, jenž vyvolává její neplatnost (podle § 39 občanského zákoníku z roku 1964).

Ačkoliv se rozhodnutí soudu netýká výslovně zveřejnění záměru podle § 39 odst.1 OZř, nýbrž jiné veřejné nabídky ve formě zemědělského prodeje, je názor soudu obecný a lze jej použít i na záměr podle ZÚSC (soud v rozsudku ustanovením z OZř též argumentuje). Argumentace Nejvyššího soudu byla postavena na názoru, že za situace, kdy se zájemci nemohou spolehnout na elektronickou úřední desku, přestože na „fyzické“ úřední desce nabídka publikována je, nelze takový stav v poměrech demokratického právního státu považovat za přijatelný, protože též správní řád požaduje publikaci na elektronické úřední desce a pro případné zájemce byl takový stav zmatečný.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Pro účely zveřejnění záměru patří do kategorie „správního orgánů“ též orgány ÚSC

<sup>72</sup> Srov. rozsudek ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012

Názor soudu stvrzuje aktuálnímu vyššímu důrazu na obecnou transparentnost a „pochtivost“ obecních majetkových dispozic (srov. v této souvislosti výše zmíněný „vlajkový“ náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11). ÚSC proto mají povinnost zveřejnit záměr jak na klasické úřední desce, ale také na elektronické úřední desce, a případné porušení povede k neúčinnosti záměru.

Kromě povinnosti zveřejnění záměru na úřední desce umožňují OZř a ZHMP zveřejnit záměr též jiným v místě obvyklým způsobem. Jedná se však jen o doplňkovou formu, která nemůže nahradit vyvěšení na úřední desce. Pokud se ÚSC o takovou formu nerozhodnou, nedojde tím k porušení zákona. Mezi takové typy zveřejnění patří např. zveřejnění v místních novinách, rozhlasu, reklamní ploše apod.<sup>73</sup> KZř takovou možnost nezmiňuje, nicméně i kraje takové právo mají, jelikož takové zveřejnění naplňuje účel zmíněných norem. Cílem zakotvení možnosti zveřejnit i jiným v místě obvyklým způsobem je, aby se o plánované dispozici dozvědělo co nejvíce osob a tím se naplnila povinnost transparentnosti a zvýšila veřejná kontrola nad majetkoprávním jednáním územních samospráv.

Z problematiky místa zveřejnění lze v rámci subkapitoly pokračovat tématem doby zveřejnění. Problém může nastat při otázce určení konkrétního okamžiku sejmutí záměru z úřední desky. Zákon sice stanovuje dobu 15, resp. 30, dnů před rozhodnutím příslušného orgánu, ale nekonkretizuje, kterých 15 dnů se tato povinnost týká. Komentář k OZř, který lze použít v tomto případě na veškeré ÚSC, přinesl řešení, že s ohledem na účel zveřejňování záměru, kterým je zajištění vysoké transparentnosti nakládání s komunálním majetkem, lze doporučit, aby byl záměr na úřední desce ještě v den rozhodování příslušného orgánu, samozřejmě za dodržení minimální požadované doby zveřejnění. Takové řešení eliminuje riziko zneplatnění schváleného právního jednání.<sup>74</sup>

Do kapitoly o době zveřejnění záměru patří též otázka ohledně doby mezi sejmutím záměru a rozhodováním orgánu o dané majetkové dispozici. Zákony o ÚSC takovou dobu nezmiňují, a proto nelze vyloučit dřívější sejmutí před

---

<sup>73</sup> FUREK, Adam, JÍROVEC, Tomáš. 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, 2016, s. 55

<sup>74</sup> KOPECKÝ, Martin. Zákon o obcích: komentář. 3. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 106

rozhodnutím (min.15 dní na úřední desce). Doba mezi sejmutím záměru a rozhodováním o předmětném jednání by nicméně neměla být nepřiměřeně dlouhá.<sup>75</sup> Zároveň celou tuto dobu musí být odvoditelná trvající vůle ÚSC vykonat majetkovou dispozici, uvedenou v záměru. Akceptovatelnou dobou je rozuměna taková doba, která je ospravedlnitelná vzhledem k předmětu zamýšlené dispozice (charakter nemovitosti, právní složitost, počet zájemců apod.). Je důležité vzít v úvahu také obecnou povinnou tříměsíční periodu konání zasedání zastupitelstva, jak je stanoveno v § 92 odst.1 OZř, § 40 KZř a § 60 odst. 1 ZHMP. Obecně se považuje za hranici akceptovatelné doby bez dalšího šest měsíců, protože nebude ani povětšinou možné rozhodnout na zasedání, bezprostředně navazující na sejmutí záměru. Nad tuto hranici musí jednající ÚSC prokázat, že úmysl uskutečnit dané majetkové dispozice trval. Na druhou stranu nelze akceptovat dobu delší než dva roky. Výše popsaná východiska stanovila rozhodovací činnost Nejvyššího soudu, např. rozsudek ze dne 13. 12. 2012, sp.zn. 26 Cdo 4198/2011.

#### **5.4.6 Následky nezveřejnění záměru, vadný záměr**

Jednotlivé zákony o ÚSC postihují nezveřejnění záměru tím, že následné majetkoprávní jednání je neplatné. Jedná se o absolutní neplatnost (viz 5.3). Stejný následek nastane, pokud nedojde k naplnění zákonným požadavkům na zveřejnění záměru např. nezveřejnění po dobu 15 dnů, nezveřejnění na úřední desce, neurčitost a nesrozumitelnost záměru.

Následek neplatnosti nastane také v případě, že byla uzavřena smlouva na určitou dispozici s komunálním majetkem, avšak v záměru byla zamýšlená dispozice jiná, např. místo pronájmu došlo k prodeji.

Specifickým případem bude zveřejnění záměru vadného. U vadného záměru je potřeba zkoumat, nakolik je vada závažná. Závažnost se posuzuje vzhledem ke smyslu zveřejnění, tj. jestli obsahově došlo ke zveřejnění záměru o majetkoprávní dispozici, ze kterého i přes některé vady není pochyb o jednotlivých náležitostech

---

<sup>75</sup> KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. Právní rozhledy, 2010/7, s. 243



záměru. Důvody neplatnosti jsou popisovány též u jednotlivých subkapitol záměru.

## **5.5 Rozhodnutí o majetkoprávní dispozici**

### **5.5.1 Obecně**

Jak bylo uvedeno, k uskutečnění jakéhokoli majetkoprávního jednání ÚSC musí předcházet rozhodnutí příslušného orgánu ÚSC, které toto jednání schválí. Bez rozhodnutí o takovém jednání v případě uzavření smlouvy by došlo k absolutní neplatnosti podle § 41 odst. 2 a 3 OZř, § 23 odst. 2 KZř a § 72 odst. 2 ZHMP. Rozhodnutí o majetkové dispozici nicméně nemá povahu právního jednání, které působí právně závazně navenek, a proto nezakládá právně vynutitelnou povinnost ÚSC uzavřít schválenou smlouvu. Rozhodnutí představuje pouze vnitřní vůli obce být konkrétním způsobem právně závazná. Z toho vyplývá, že se nelze domáhat s odkazem na existenci schváleného, ale nevykonaného usnesení zastupitelstva nebo rady obce uzavření smlouvy soudní cestou.

Zároveň je možné, aby dosud nevykonané usnesení o uzavření smlouvy bylo zrušeno anebo změněno, a tím uskutečnění právního jednání lze odmítnout nebo stanovit jiné požadavky (formálně lze usnesení zrušit i po uzavření smlouvy, takový krok by však neměl na již uzavřenou smlouvu žádný vliv).

### **5.5.2 Příslušné orgány**

Zákony o ÚSC zakládají pravomoc rozhodovat o právních jednáních zastupitelstvu a radě. Zákony rozdělují pravomoc do tzv. vyhrazené pravomoci zastupitelstva, pak do vyhrazené pravomoci rady a „zbytkové“ pravomoci. Vyhrazené pravomoci jednotlivých orgánů znamenají pravomoci, které jednotlivé orgány nemůžou svěřit jinému orgánu ÚSC (mimo zákonné výjimky) a které si jiný orgán nemůže převzít.

Do vyhrazené pravomoci zastupitelstva v souvislosti s dispozicemi s komunálním majetkem náleží 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 právních jednáních, u nichž je pro stanovení pravomoci zpravidla rozhodující, jestli jejich hodnota překračuje určitou částku, příp. délku lhůty. Nepřekročí-li majetkoprávní dispozice rozhodnou částku, náleží pravomoc rozhodnout o takové dispozici radě.

Do vyhrazené pravomoci rady v souvislosti s dispozicemi s komunálním majetkem náleží rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce, které může rada obce zcela nebo zčásti svěřit obecnímu úřadu nebo starostovi obce a rada kraje hejtmanovi nebo krajskému úřadu. KZř svěřuje radě kraje do vyhrazené pravomoci taxativně vymezené majetkoprávní jednání, kterými jsou rozhodování o nabytí a převodu movitých věcí na kraj včetně peněz a o dalších právních jednáních určených většinou tak, že jejich hodnota nepřevyšuje stanovenou částku, příp. délku lhůty. ZHMP v rámci majetkoprávních jednání, stejně jako KZř, vymezuje do vyhrazené pravomoci rady HMP některá právní jednání, která omezuje hodnotou daného jednání.

„Zbytkovou“ pravomoci je rozuměno i rozhodování o veškerých jednáních, která nejsou výslovně vyhrazena zastupitelstvu nebo radě obce. „Zbytkovou“ pravomoc zákon svěřuje radě, s možností zastupitelstva si ji zcela anebo zčásti vyhradit. Vyhrazení rozhodnutí zastupitelstvem lze přijmout rozhodnutí ad hoc, anebo obecně předem určeným okruhem právních jednání. Nicméně, v případech vyhrazení ad hoc lze vztáhnout „účinky“ jen ve vztahu k danému právnímu jednání, takže se nevztahují na jiné, byť typově obdobné jednání. Současně platí, že rada je oprávněna svěřit výkon celé, či části „zbytkové“ pravomoci starostovi nebo obecnímu úřadu. V praxi bylo dovozeno, že svěření pravomoci starostovi nebo obecnímu úřadu může provést i zastupitelstvo obce, protože jestliže si může zastupitelstvo samo určitou pravomoc vyhradit, lze souhlasit s možností, že ji samo svěří starostovi či obecnímu úřadu.

U rozhodnutí o majetkoprávním jednání je stanovena povinnost přijetí na řádně konaném zasedání zastupitelstva či rady. V některých případech dochází k rozhodování na tzv. pracovních poradách členů zastupitelstva, které nejsou veřejné a řádně svolané jako je určeno u zasedání zastupitelstva nebo schůze rady, a přijímání „usnesení“ o majetkoprávní dispozici. Takový postup nelze

akceptovat, jelikož přijatá „usnesení“ nelze považovat za relevantní rozhodnutí daného orgánu. Taktéž, Nejvyšší soud se vyjádřil tak, že „usnesení“ přijaté na pracovní poradě nelze mít za řádné schválení uzavřené smlouvy.<sup>76</sup>

Jiné orgány ÚSC nemají zákonem založenou „samostatnou“ rozhodovací pravomoc v majetkoprávní oblasti, kromě případu, kdy v obci není ustavena rada a v nichž je přenesena většina její pravomoci na starostu přímo ze zákona.

Pro platné uzavření majetkoprávní dispozice je rozhodnutí příslušného orgánu zákonnou podmínkou, ze které byly judikaturou stanoveny dvě výjimky. Jedná se o situace pro problematiku netypické a výjimečné, a proto nelze připustit, že uzavírání majetkoprávních dispozic bez schválení příslušným orgánem je povoleno obecně. Nejvyšší soud v případě, že úkon, kterým ÚSC získává jednostranný majetkový prospěch, není postižen sankcí neplatnosti, přestože nedošlo ke schválení takového nabytí příslušným orgánem.<sup>77</sup>

Druhou výjimkou byla akceptace Ústavního soudu u jednání starosty v případě, kdy byla vůle obce již utvořen v podstatných rysech a starosta jednal v těchto intencích (viz 5.6.1).

### **5.5.3 Náležitosti rozhodnutí o majetkové dispozici**

Náležitosti rozhodnutí o majetkové dispozici (např. o souhlasu s pronájmem pozemku) nejsou upraveny v zákonech o ÚSC konkrétně. Zákony taktéž nehovoří ani o tom, zda je povinností příslušného orgánu schválit celý text smlouvy zamýšleného jednání, či postačí schválení majetkové dispozice v jejích podstatných náležitostech. V odborné literatuře se setkáváme s oběma názory.<sup>78</sup> Avšak Nejvyšší soud se přiklonil k názoru, podle kterého stačí, že příslušné schválené usnesení rady nebo zastupitelstva obsahuje alespoň základní (podstatné)

---

<sup>76</sup> Srov. rozsudek NS ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010 (dále rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2013, č. j. 30 A 42/2012-64)

<sup>77</sup> Srov. Rozsudek NS ze dne 30. 6. 2010, sp. zn. 33 Cdo 2532/2008

<sup>78</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 → povinnost schválení všech náležitostí smlouvy, contra FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (dokončení). Bulletin advokacie. 2006/3, s. 21 → postačí rozhodnutí o vůli být konkrétním závazkem vázán.

náležitosti zamýšleného právního jednání.<sup>79</sup> Příslušný orgán proto tedy nemusí schválit celý text smlouvy, resp. všechna náležitosti právního jednání. A contrario, schválené usnesení, které neobsahuje podstatné náležitosti, způsobuje neurčitost rozhodnutí, tzn. půjde o situaci, jako by o uzavření smlouvy nebylo předem rozhodnuto. Tímto dojde k neplatnosti uzavřené smlouvy.

Nicméně se domnívám, že by ke schválení celého textu smlouvy (všech náležitostí) zejména v případech významnějších dispozic dojít mělo. Příslušné orgány by takovým postupem zesílily svoji pozici, jelikož se dá předpokládat, že s významnými dispozicemi přijde větší zájem veřejnosti, a zároveň s tím tudíž i soudní rozhodování o (ne)platnosti uzavřené smlouvy. Jakmile je schválen celý text smlouvy, odpadá problém s určením toho, co je pro danou smlouvu a konkrétní majetkové jednání náležitostí esenciální.

Od esenciálních náležitostí je potřeba odlišit pouhé nepřesnosti v označení osob, věci v písemném usnesení. Zákony o ÚSC povinné náležitosti písemného vyhotovení usnesení (rozhodnutí) zastupitelstva nebo rady nestanovují, proto Nejvyšší soud konstatoval, že obsah se posuzuje nejen z přímého slovního vyjádření, ale taktéž i z dalších skutečností, například z obsahu celého zápisu z jednání příslušného orgánu nebo z podkladových materiálů.<sup>80</sup> Lze mít za to, že v případě okolností, ze kterých jednoznačně vyplývá, že příslušné orgány rozhodly o uzavření smlouvy za daných konkrétních podmínek a s konkrétní osobou, byť jejich označení nebylo přesně zachyceno přímo v písemné formulaci schváleného usnesení, lze takové rozhodnutí považovat za dostatečně určité.

Zásadní informací, která musí ze schváleného usnesení jednoznačně vyplývat je konkrétní vůle ÚSC k majetkoprávnímu jednání. Nejvyšší soud v několika případech posuzoval, v jakých případech byla konkrétní vůle jednat naplněna. Například odmítl usnesení, ve kterých příslušné orgány určité záležitosti „berou na vědomí,“<sup>81</sup> či tzv. konkludentní usnesení, kdy měla být kladně vyjádřená vůle dovozena z toho, že se žádný ze zastupitelů (členů rady) se nevyslovil proti uzavření smlouvy.

---

<sup>79</sup> Srov. rozsudek NS ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004

<sup>80</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2013, sp. zn. 26 Cdo 1467/2013

<sup>81</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2013, sp. zn. 32 Cdo 131/2011

Následně uzavřená smlouva, která vychází z obsahu usnesení (rozhodnutí) zastupitelstva či rady, musí kompletně odrážet vyjádřenou vůli v daném rozhodnutí. Jako příklad lze uvést, že nelze prodat pouze část pozemků, přestože zastupitelstvo rozhodlo o prodeji celku, byť by byla cena přiměřeně zkrácena a o zbytku uzavřena smlouva o budoucí kupní smlouvě.<sup>82</sup>

## **5.6 Uskutečnění rozhodnutí o majetkoprávní dispozici ÚSC – majetkoprávní jednání ÚSC**

K majetkoprávnímu jednání ÚSC, které vychází z rozhodnutí příslušného orgánu o daném majetkoprávním jednání, dochází až samotným projevem vůle navenek učiněným oprávněnou osobou.<sup>83</sup> Takové majetkoprávní jednání bývá většinou dokončeno uzavřenou smlouvou. Jak jsme již několikrát zmínili, platné uzavření smlouvy je podmíněno předchozím schválením příslušným orgánem ÚSC, kdy tato povinnost vyplývá z § 41 odst. 2 OZř<sup>84</sup>, a případné porušení způsobuje neplatnost *ex tunc*. Rozhodnutí a následné majetkoprávní jednání si musí obsahově odpovídat (viz výše), a zrovna tak dispozice musí věcně odpovídat předmětu a případně podmínkám stanovenými ÚSC v publikovaném záměru.<sup>85</sup>

### **5.6.1 Osoby vykonávající rozhodnutí ÚSC**

Vůle ÚSC vyjádřená v rozhodnutí o právních jednáních musí být projevována navenek též příslušným orgánem. Přesto je potřeba zmínit názor Nejvyššího soudu, že orgány rozhodující o právních jednáních, tj. zastupitelstvo a rada, nejsou zmocněny k tomu, aby vystupovaly jménem ÚSC. Ze zákonů o ÚSC je povolán k zastupování ÚSC navenek starosta, primátor, či hejtman (podle typu ÚSC). Tyto orgány mají oprávnění přímo ze zákona, a proto nepotřebují další zmocnění zastupitelstvem či radou. Zákony o ÚSC zakládají možnost zastoupení starosty místostarostou, primátora náměstkem primátora a hejtmana náměstkem hejtmana a při splnění zákonem stanovených podmínek mohou také oni dané majetkoprávní jednání provést. Tito zástupci mohou též uzavírat předem schválené

---

<sup>82</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. I. ÚS 2384/11

<sup>83</sup> Jak vyjádřil Nejvyšší soud v případě obcí ve svém rozsudku ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007

<sup>84</sup> Též § 23 odst. 2 KZř a. § 72 odst. 2 ZHMP

<sup>85</sup> Srov. rozsudek NS ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4255/2009.

majetkoprávní jednání i v době, kdy nezastupují starostu, ale za situace, kdy jej k tomu zmocní příslušný orgán.

Starosta je povolán k zastupování obce navenek, nicméně při účinnosti předchozího obecního zřízení (zák. č. 367/1990 Sb.) nebyla postavena na jisto situace, kdy jednal o právním jednání bez schválení orgánu příslušného k takovému jednání, jestli v takovém případě byla stanovena neplatnost jednání, či ne. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000, rozhodl, 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 názor byl stvrzen dalším nálezem ze dne 10. 7. 2001 sp. zn. III. ÚS 721/2000. Ústavní soud se nicméně zabýval i situací, kdy starosta jedná v intenci již vytvořené vůle příslušného orgánu. Z nálezu ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. 87/04 vyplývá, že starosta je oprávněn v takových intencích jednat. V nálezu Ústavní soud předkládá názor, že při neplatnosti jednání starosty v intencích rozhodnutí příslušného orgánu by došlo k přílišnému formalismu a rozporu z ústavně zaručeným právem obce na samosprávu. Judikatura Nejvyššího soudu názor respektovala. Tento přístup lze analogicky využít vzhledem k primátorovi i hejtmanovi. Takto dovozená neplatnost byla přijata do zákonných ustanovení zákonů o ÚSC prostřednictvím novelizačního zákona č. 303/2013 Sb., které stanovují, že právní jednání, která vyžadují schválení příslušných orgánů (zastupitelstva, rady) jsou bez tohoto schválení neplatná a k této neplatnosti přihlédné soud i bez návrhu.

ÚSC mohou být zastupovány navenek i prostřednictvím svého zástupce, který bude jednat na základě smluvního zastoupení (plné moci), které je udělováno starostou (primátorem, hejtmanem) z pozice orgánu oprávněného zastupovat ÚSC navenek. Přesto o zmocnění třetí osoby rozhoduje orgán ÚSC (zastupitelstvo či rada) podle rozsahu zmocnění, jelikož oprávnění delegovat na jiné od ÚSC odlišné subjekty své pravomoci mají jen orgány, kterým přísluší pravomoc rozhodnout o delegovaném právním jednání.<sup>86</sup> Bez předchozího

---

<sup>86</sup> Srov. Rozsudek NS ze dne 29. 9. 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002

schválení příslušným orgánem o udělení plné moci dochází k absolutní neplatnosti následujícího jednání v podobě udělení plné moci starostou (primátorem, hejtmanem).

### 5.6.2 Doložka o splnění podmínek

Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy je dalším podstatným institutem náležejícího do pravidel nakládání s komunálním majetkem. Zákony stanoví<sup>87</sup>, že podmiňují-li zákony platnost právního jednání ÚSC předchozím zveřejněním, schválením anebo souhlasem, je zde založena povinnost opatření listiny o uvažovaném právním jednání doložkou, kterou se stvrzuje, že takové podmínky byly splněny. Z uvedené zákonné definice vyplývá, že doložka má pouze osvědčující charakter, tudíž ani není obligatorní podmínkou platnosti právního jednání, a proto její absence nezpůsobuje jeho neplatnost.<sup>88</sup>

Vzhledem k osvědčující funkci by doložka měla obsahovat informace ohledně zveřejnění, souhlasu či schválení právního jednání, též je vhodné, aby byl uveden orgán ÚSC, který právní jednání schválil či odsouhlasil, nejlépe s datem schválení/zveřejnění/souhlasu.

V současné době po přijetí rekonstrukční novelizace, provedenou zák. č. 303/2013 Sb., došlo k doplnění § 41 odst. 1 OZř následující větou: „Je-li listina touto doložkou obcí opatřena, má se za to, že povinnost předchozího zveřejnění, schválení nebo souhlasu byla splněna.“ Novelizované znění přineslo vyvratitelnou právní domněnku, že v případě, je-li doložka zahrnuta v listině, osvědčované podmínky platnosti právního jednání se mají za splněné. Takový předpoklad je zásadní z pohledu soudních sporů, jelikož se důkazní břemeno přeneslo jednoznačně na osobu, která u soudu tvrdí nesplnění zákonných podmínek ÚSC, nikoliv naopak.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> § 41 odst. 1 OZř, § 23 odst. 1 KZř, § 43 odst. 1 ZHMP

<sup>88</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

<sup>89</sup> Tamtéž.

## **6 Kontrola a dozor nakládání s komunálním majetkem**

### **6.1 Kontrola a dozor v rámci územních samosprávných celků**

Jako první formu kontroly nakládání s komunálním majetkem představíme tzv. vnitřní kontrolu obce. Tato kontrola je vykonávána několika orgány, či institucemi, která budou na následujících řádcích představena.

#### **6.1.1 Finanční a kontrolní výbory**

K provádění kontroly při nakládání s majetkem obcí (krajů) jsou příslušné finanční a kontrolní výbory. Tyto výbory jsou zřizovány obligatorně jako orgány zastupitelstva obce (kraje) a jsou nejméně tříčlenné (v případě krajů a HMP pětičlenné).

Finanční výbory provádí kontrolu nad hospodařením s majetkem a finančními prostředky ÚSC, tj. nad veškerými povinnostmi vyplývajícími ze zákonů o ÚSC při hospodaření, a plní další úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo. U krajů je explicitně stanoveno, že se jedná o úkoly ve finanční oblasti<sup>90</sup>, a lze dovodit z povahy věci, že o úkoly z finanční oblasti se bude jednat i u obcí a HMP, ačkoli není výslovně stanovena v OZř, ani ZHMP.

Kontrolní výbor ustanoven ke kontrole plnění usnesení zastupitelstva a rady, je-li zřízena, dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem (magistrátem, či krajským úřadem) při samostatné působnosti, či k plnění dalších úkolů, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo na úseku kontroly.

Oba výbory jsou povolány k provádění příslušné kontroly pro potřeby zastupitelstva. Na druhou stranu, je zřejmé, že kontrolní výbor není povolán ke kontrole plnění těch usnesení zastupitelstva, či rady, v případech, kdy příslušnost ke kontrole náleží finančnímu výboru. Z funkce kontrolního výboru lze dovodit, že kontrolní výbor může kontrolovat finanční výbor v rámci dodržování právních předpisů při samostatné působnosti obce. Na základě výše popsaného lze říct, že v souvislosti s nakládáním s komunálním majetkem se kontrolní činnost těchto výborů může překrývat, např. oba výbory jsou oprávněny ke kontrole řádného

---

<sup>90</sup> § 78 odst. 4 písm. d) KZř



přijetí záměru, ale rozdíl je třeba hledat v možnosti finančního výboru posuzovat tyto činnosti z pohledu hospodárnosti, efektivnosti, účelnosti apod.

### **6.1.2 Interní audit**

Další možností, která se v rámci vnitřní kontroly nabízí, je interní audit. Tento institut vznikl na základě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Interním auditem rozumíme nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy. Jedná se o přezkum a vyhodnocení přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly, kterou zajišťují odpovědní vedoucí zaměstnanci při přípravě operací před jejich schválením, při průběžném sledování uskutečňovaných operací až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování a následném prověření vybraných operací v rámci hodnocení dosažených výsledků a správnosti hospodaření.

K internímu auditu je povolán „funkčně nezávislý útvar uvnitř orgánu veřejné správy, případně k tomu zvlášť pověřený zaměstnanec, který je organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur.“ Tento útvar je přímo podřízen vedoucímu orgánu veřejné správy, tj. starosta, primátor, ředitel krajského úřadu, ředitel Magistrátu HMP, který zajišťuje jeho funkční nezávislost a organizační oddělení od řídicích výkonných struktur. V případě zařazení útvaru interního auditu do obecního úřadě, v němž jsou také začleněni vedoucí zaměstnanci, kteří zajišťují řídicí kontrolu, která je přezkoumávána interním auditem, nelze mít podmínku organizačního oddělení interního auditu od řídicích výkonných struktur za splněnou. Z uvedeného vyplývá, že útvar interního auditu lze vymezit jako samostatnou skupinu zaměstnanců ÚSC v přímé řídicí působnosti vedoucího orgánu veřejné správy s vyloučením řídicích a kontrolních působností tajemníka obecního úřadu (de facto organizačně relativně samostatná složka ÚSC stojící mimo její orgán).<sup>91</sup>

Pro obce s více než 15 tisíci obyvateli je dokonce zavedena povinnost provedení interního auditu.

## **6.2 Kontrola ze strany státu**

---

<sup>91</sup> Srov. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze 4. 3. 2003 sp. zn. 21 Cdo 850/2002

Další formou kontroly je kontrola hospodaření s komunálním majetkem ze strany státu. V rámci kontroly jsou hodnoceny majetkoprávní dispozice z pohledu splnění zákonných požadavků (spolu s podmínkami z § 38 odst. 2 OZř). Státní kontrola je upravena zák. č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření ÚSC a dobrovolných svazků obcí. Jedním z předmětů přezkumu podle daného zákona je právě nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví ÚSC. Zmíněný přezkum se zaměřuje na dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy, soulad hospodaření ve srovnání s rozpočtem, dodržování účelu poskytnuté dotace. Výkon kontroly je svěřen krajským úřadům při kontrole obcí, Ministerstvu financí v případě HMP a krajů, anebo auditorům či auditorské společnosti. Zákon připouští možnost volby, a tak je na každé obci, který způsob si zvolí. V případě, kdy přezkoumání hospodaření vykonal auditor nebo auditorská společnost, podléhá takové přezkoumání doзору státu. Dozor nad přezkoumáním hospodaření vykonaným auditorem nebo auditorskou společností přísluší Ministerstvu financí a vykonává se u obcí, městských částí hlavního města Prahy, dobrovolných svazků obcí nebo HMP. Dlužno dodat, že jednotlivé obce, městské části HMP jsou povinny požádat o přezkum podle OZř, ZHMP a RPÚR. U krajů neplatí povinnost požádat o přezkum, jelikož tento přezkum hospodaření vyplývá již z KZř.

V této podkapitole nelze opomenout, že ze strany státu může být vzhledem k nakládání s komunálním majetkem vykonáván obecný dozor a kontrola nad výkonem samostatné působnosti, kam určité aspekty nakládání s majetkem jistě patří (uvedeno výše). Nicméně, obecný dozor a kontrola ve vztahu k přezkumu podle zák. č. 420/2004 Sb. obecným předpisem ke speciálnímu, tzn. fakta, která jsou přezkoumávána z pohledu hospodaření, nejsou již kontrolována v rámci dozoru podle zákonů o ÚSC. Obecný dozor a kontrola náleží ministerstvu vnitra dle §123 a násl. a § 129 a § 129a OZř. Předmětem dozoru pro oblast nakládání s komunálním majetkem je zákonost usnesení a rozhodnutí v samostatné působnosti, protože schvalování záměru či majetkoprávní dispozice je přijímáno v této formě. Zmíněné akty jsou dozorujícími orgány posuzovány jen z hlediska veřejnoprávních předpisů, jelikož podle zákonů o ÚSC nelze tyto akty hodnotit z hlediska souladu s předpisy práva soukromého, a v případě rozporu se soukromoprávními předpisy se lze domáhat nápravy pouze skrze civilní

soudnictví. Proto dozorující orgány sledují soulad s veřejnoprávními omezeními, tzn. zda daná usnesení byla přijata platně po formální stránce za splnění zákonných požadavků. Proces dozoru upravují zákony o ÚSC velice podrobně a pro zkrácení lze uvést, že při shledání nesouladu dozorující orgán vyzve ÚSC k nápravě, případně dochází k pozastavení účinnosti takového aktu a podání návrhu na zrušení aktu soudu ve správním soudnictví.

Kontrola ÚSC při výkonu samostatné působnosti se týká i ostatní činnosti mimo vydávání aktů ÚSC. Kontrolní orgány sledují dodržování zákonů a jiných právních předpisů při ostatní činnosti. Kontrolující orgány mohou prověřit např. proces schválení, zveřejnění a náležitosti záměru. Naopak, nejsou oprávněny zkoumat danou majetkoprávní dispozici z hlediska obsahu.

### **6.3 Kontrola ze strany občanů**

Vedle „klasických“ typů kontroly je potřeba zmínit též i obecnou formu kontroly, kterou vykonávají občané ÚSC. Pro institut občanské kontroly nakládání s komunálním majetkem je zásadní zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Zákon zavádí povinnost povinných subjektů, mezi které patří i ÚSC a jejich orgány, poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti.<sup>92</sup>

Na druhou stranu nelze brát kontrolu ze strany občanů jako neomezenou. Pro konkrétní podmínky a omezení kontroly lze využít jednotlivé body v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2010, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009. Nejvyšší soud v rozsudku vyslovil názor, že „žaloba na určení (§ 80 písm. c) o. s. ř.) nemůže být prostředkem kontroly občanů hospodaření s obecním majetkem. Žalobce má naléhavý právní zájem na určení neplatnosti soukromoprávního úkonu obce jen tehdy, jestliže tvrdí a prokazuje, že tímto právním úkonem byl dotčen na svých subjektivních právech vyplývajících z práva soukromého.“

Dále „občané obce jsou oprávněni hájit zájmy obce a mají nepochybně zájem žít v obci, která má zdravé a silné ekonomické zázemí, které jí umožňuje zabezpečovat pro občany služby veřejného zájmu, avšak prosazování takových

---

<sup>92</sup> § 2 odst. 1 zák. č. 106/199, o svobodném přístupu k informacím

zájmů nelze činit prostřednictvím civilního soudního řízení. Ke kontrole dodržování povinností při hospodaření a nakládání s majetkem obce jsou povolány především kontrolní orgány obce (rada obce, komise, finanční výbor apod.) nebo se provádí v rámci dozoru nad samostatnou působností obce (§ 129 a násl. OZř) a pominout nelze ani obecnou kontrolu občany obce (z. č. 106/1999 Sb.). (...) V civilním soudním řízení může být právní úkon obce, jímž nakládá se svým majetkem, přezkoumán z hlediska jeho souladnosti s právními předpisy, avšak jen za dodržení shora obecně vymezených kritérií.“

Dalším typem občanské kontroly může být brána politická kontrola hospodaření. Z výše popisovaného rozsudku Nejvyššího soudu lze využít odůvodnění, které mj. říká, že „občané obce disponují prostředky politické kontroly hospodaření s majetkem obce zaručenými příslušnými právními předpisy veřejného práva (od práva účastnit se zasedání obecního zastupitelstva a vystupovat na něm až po právo volit a být volen v obecních volbách), z povahy věci však nemůže politickou odpovědnost obecních orgánů vymáhat v soudním řízení.“ Nicméně tento institut je považován za nejslabší, jelikož se promítá do volebních preferencí, a jak řečeno v odůvodnění, nelze politickou odpovědnost vymáhat v soudním řízení.

#### **6.4 Kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem**

V rámci kapitoly týkající se jednotlivých druhů kontrol nad nakládáním s komunálním majetkem zmíníme kontrolu prováděnou Nejvyšším kontrolním úřadem, nicméně tato kontrola je pouze okrajová, proto se nachází na samotném konci kapitoly. Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen NKÚ) je podle čl. 97 odst. 1 Ústavy nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Z daného ustanovení lze vyčíst, že se nejedná o kontrolu hospodaření ÚSC, nýbrž o vykonávání kontroly při hospodaření se státním majetkem a u finančních prostředků vybíraných na základě zákona s výjimkou prostředků vybíraných kraji a obcemi v rámci samostatné působnosti.

I přes výše zmíněné se ÚSC mohou kontrole NKÚ podrobit, a to za předpokladu, že jsou kontrolovanou osobou v případě čerpání účelově určených

dotací z národních či evropských zdrojů. Nelze opomenout, že předmětem kontroly může být pouze oblast čerpání dané dotace.

V souvislosti s kontrolou prováděnou NKÚ došlo již k několika pokusům o novelizaci zákona č. 166/1993 Sb., o NKÚ, ve kterých by došlo k rozšíření pravomocí NKÚ. Tyto rozšířené pravomoci se měly týkat též i kontroly směrem k hospodaření ÚSC. Nicméně žádný ze šesti pokusů nebyl úspěšný. Změna zákona je v tomto konkrétním případě ještě o něco složitější, než tomu bývá obvykle. Kromě schválení samotné novely je totiž potřeba změnit i Ústavu, která nyní v článku 97 vymezuje pravomoci NKÚ příliš úzce. Bez rozšíření definice v Ústavě by byl nyní projednávaný návrh protiústavní.<sup>93</sup>

Rozšířené pravomoci NKÚ se měli týkat podle předkládaného návrhu „kontroly hospodaření s dalšími veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů, či kontrola hospodaření právnických osob, ve kterých mají stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem většinový podíl na základním kapitálu nebo vůči kterým jsou stát nebo územní samosprávný celek samostatně nebo s jiným územním samosprávným celkem v postavení ovládající osoby podle zákona upravujícího právní poměry obchodních společností a družstev.“ Zásadním paragrafem měl být § 3a odst. 1, který vymezoval, co by se pro účely daného zákona rozumělo hospodařením s dalšími veřejnými prostředky, mezi které vymezil mj. hospodaření krajů a statutárních měst, či jiných PO, jde-li o dobrovolný svazek obcí, příspěvkovou organizaci zřízenou krajem či statutárním městem, anebo školskou PO zřízenou krajem či statutárním městem. Návrh dále konkretizoval procesní stránku prováděné kontroly ÚSC, tj. že by NKÚ prověřoval soulad hospodaření s právními předpisy.

Kritici nejen z řad zástupců ÚSC varují, že přijetím návrhu, který by rozšířil pravomoci NKÚ i na kontrolu hospodaření ÚSC, by mohlo dojít k zesílení státního dohledu nad autonomií územní samosprávy, čímž by bylo zasahováno do samostatné působnosti územní samosprávy. Takový zásah by mohl být na hraně

---

<sup>93</sup> Transparency International. Pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu se nerozšíří, zákonodárci významné protikorupční opatření nepřijali. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/pravomoci-nejvyssiho-kontrolniho-uradu-se-nerozsiri-zakonodarci-vyznamne-protikorupcni-opatreni-neprijali/> [citováno 2024-03-31]

ústavnosti, a jistě by došlo ke sporu, který by skončil před Ústavním soudem. Nicméně pro posílení pravomocí hovoří několik argumentů. Například, že kontrola provedená NKÚ 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 ÚSC nezasahuje.<sup>94</sup>

Pro přidělení větší kontrolní pravomoci NKÚ mluví i fakt, že s takovým rozšířením by mělo dojít k omezení korupčních jevů, jelikož na podstatnou část využívání veřejných prostředků nemůže dohlédnout nezávislý auditor. Na druhou stranu, právě NKÚ má účinné nástroje k provádění kontrol a mnohé jeho výstupy v podobně kontrolních zpráv odhalují neefektivitu při nakládání s majetkem státu. Tato neefektivita by mohla být odhalena i při nakládání s komunálním majetkem, což by měl být cíl jednotlivých druhů kontrol.

Dalším argumentem, který přišel přímo z NKÚ, je ten, že ambicí NKÚ není kontrola obcí, nýbrž kontrola jednotlivých politik, jelikož stále existují například velké dopravní projekty, o nichž spolurozhoduje zákonodárná moc, ale nemůže je kontrolovat, jako byla třeba výstavba prodloužení trasy A pražského metra.

---

<sup>94</sup> Rozšíření pravomocí NKÚ: Informace a argumenty. Rekonstrukce státu. [online]. [cit. 2024-03-31]. Dostupné z: <http://rekonstrukcestatu.cz/publikace/rozsireni-pravomoci-nku.informace-a-argumenty.pdf>

## 7 Srovnání se zahraniční úpravou

Pro kapitolu srovnání se zahraniční úpravou jsem si vybral slovenskou právní úpravu pro nakládání s komunálním majetkem. Předem lze uvést, že v souvislosti se společnou historií ČR a Slovenské republiky i jejich právních řádů, je velmi pravděpodobné, že právní úprava nakládání s komunálním majetkem si bude v mnoha případech podobná. Nicméně se v práci zaměříme spíše na odlišnosti, které jednotlivé zákonné úpravy mají.

Na prvním místě lze uvést, že komunální majetek je stanoven jako jeden ze základních znaků práva na samosprávu, a taktéž zakotven Ústavou SR, přesně čl. 65.

Na rozdíl od české úpravy jsou ve slovenském právní řádu stanoveny pravidla pro hospodaření a nakládání s majetkem obcí v zák. č. 138/1991 Zb., o majetku obcí. Česká úprava zakotvuje tyto pravidla do jednotlivých zákonů o ÚSC. Zrovna tak lze zmínit, že tento slovenský zákon přináší v § 1 odst. 2 legální definici majetku obce, který tvoří „nemovitě a movité věci, včetně finančních prostředků, stejně jako pohledávky a jiná majetková práva, které jsou ve vlastnictví obce podle tohoto zákona anebo které nabyla obec do vlastnictví přechodem z majetku Slovenské republiky na základě tohoto anebo speciálního zákona, anebo vlastní činností.“ Český právní řád konkrétní definici majetku obcí nepřináší.

Slovenské právo přináší institut, který české právo nezná – Register partnerov veřejného sektora (Registr partnerů veřejného sektoru). Tento institut je upraven v zák. č. 315/2016 Z. z., o registri partnerov veřejného sektora, který kromě jiné další regulace přináší limitaci obcí při nakládání s majetkem obcí nad určitou hodnotu. Zákon zavedl, že „FO, či PO, která není subjektem veřejné správy, která povinnost zapisovat se do registru partnerů veřejného sektoru, může být nabyvatelem majetku obce podle tohoto zákona pouze tehdy, jestli je zapsaná v registru partnerů veřejného sektoru.“ Povinnost zápisu se nicméně netýká všech

nabyvatelů jakéhokoliv obecního majetku. Povinnost zápisu do registru je daná pouze při splnění definičních znaků partnera veřejného sektoru, které jsou vymezeny negativně, a to „partnerom verejného sektora nie je ten, komu má byť jednorazovo poskytnuté plnenie zo zmluvy, ktorého hodnota neprevyšuje hodnotu 100 000 €“, „partnerom verejného sektora nie je ten, komu majú byť poskytnuté viaceré čiastkové alebo opakujúce sa plnenia zo zmluvy, ktorého hodnota úhrnne neprevyšuje 250 000 €.“ Převod majetku obce na nezapsanou osobu v registru by byl nezákonný, a stává se přestupkovým jednáním, které by bylo vykonáno osobou konající ve jménu subjektu veřejného sektoru, a hrozila by pokuta ve výši od 1 000 € do 100 000 €, která by byla uložena přímo osobě konající, jelikož je deliktně odpovědná za takové jednání.

Další odlišností slovenského práva v souvislosti s nakládáním s komunálním majetkem a jejich pravidly je přístup k rozdělení kompetencí mezi orgány obce. České právo dělí kompetence při rozhodování o nakládání s obecním majetkem mezi zastupitelstvo a radu obce, starostu staví do jakési role „vykonavatele“. Slovenské obecní zřízení (zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení) určuje, že nakládání s majetkem obcí je též dělenou kompetencí, nýbrž mezi obecním zastupitelstvem a starostou.

Na Slovensku je posílena role starosty, který sám může rozhodovat v některých případech. Rozdělení kompetencí mezi tyto orgány stojí na několika pilířích, zaprvé starosta rozhoduje o „běžných“ věcech, zastupitelstvo obce rozhoduje o základních otázkách života obce. Při otázce, jaké dispozice zařadit pod „běžné“ a které již pod „základní otázky života obce“, nastane u každé obce jiná odpověď, jelikož dochází k hodnocení jednotlivých aspektů obcí, např. velikost obce, výše obecního rozpočtu, hodnoty majetku, které jsou samozřejmě rozdílné. Silná pozice starosty vychází i ze sistačního práva vůči usnesením obecního zastupitelstva, kterým má starost možnost pozastavit výkon přijatého rozhodnutí z důvodu domněnky nezákonnosti, či zjevné nevýhodnosti pro obec.

Omezení, které přináší zákon o majetku obcí a který mám za hodný představení, je zákaz přímého převodu majetku obcí na vyloučené osoby. Mezi tyto vyloučené osoby patří dle § 9a odst. 6 zmíněného zákona fyzická osoba, která v dané obci je: starostou, poslancem obecního zastupitelstva, statutárním orgánem



anebo členem statutárního orgánu PO zřízené anebo založené obcí, zaměstnancem obce, hlavním kontrolorem, blízkých osob předchozích zmíněných. Též nelze převést na PO, ve které mají výše uvedené osoby podíl, roli zakladatele, obchodní podíl atd. výše zmíněné osoby. Takové omezení považuji za naprosto přiléhavé a vhodné, jelikož předchází korupci a klientelismu, též příchodu politiků za účelem vyvedení obecního majetku. Nelze taktéž předpokládat, že každý politik přichází s tímto úmyslem, nicméně takto nastavené omezení přináší prevenci.

Závěrem lze uvést, že slovenská úprava přináší konkrétní zákon o majetku obcí, který stanovuje pravidla nakládání s majetkem obcí. Na rozdíl od české úpravy, která tato pravidla zahrnuje do OZř. Dle mého názoru, slovenský přístup je přehlednější a přijatelnější z pohledu adresátů. Nicméně dále lze domnívat, že silná pozice starosty nemusí být pro obec nutně výhodná za situace, kdy starosta rozšiřuje svoji pravomoc v rámci nakládání s obecním majetkem při „běžné“ správě, která není nijak definována, a tak záleží pouze na síle osobnosti starosty, či případném soudním vyhodnocení.

Jako právní úpravu hodnou následování bych zmínil zavedení registru partnerů veřejného sektoru a institut omezení přímého prodeje majetku obce vyloučeným osobám. Tyto instituty zvyšují transparentnost při nakládání s komunálním majetkem, a případné pochybení, či nekalé praktiky jsou snadno dohledatelné.

## 8 Závěr

V závěru lze shrnout celkový cíl této práce, kterým byla stanovena celková právní analýza nakládání s komunálním majetkem, zejména se zaměřením na pravidla a veřejnoprávní omezení, která musí jednotlivé ÚSC dodržovat. Tato analýza obsahuje popis současné právní úpravy jednotlivých pravidel (rozhodně ne všech), zároveň využívá judikaturu pro objasnění legislativních mezer, které vyvstávají z dikce zákonných ustanovení. Samozřejmě je využívána též komparace s dřívější právní úpravou pro případný kontext, jakým směrem se úprava konkrétního pravidla ubírá.

V první části práce (kapitoly 2 a 3) jsem se zabýval základními pojmy, instituty, které jsou pro pochopení navazujících pravidel při nakládání s komunálním majetkem zásadní. V této části jsem se také věnoval vývoji právní úpravy po roce 1989, jelikož cílem nebyl obšírný historický konkurz směrem k začátkům územní samosprávy v 19. století, nýbrž rozbor právní cesty, kterou musel právní řád urazit od konce socialistického zřízení republiky bez širšího práva územní samosprávy vlastnit majetek do současného stavu, kdy je právo vlastnit majetek (samozřejmě i s ním nakládat) jeden z esenciálních znaků územní samosprávy.

Druhá část práce je nejrozsáhlejší, jelikož se jedná o hlavní část tématu práce. V kapitole 4 došlo k vymezení hospodaření s komunálním majetkem, jelikož tento pojem je zásadním pro porozumění následujících pravidel pro nakládání s komunálním majetkem. Vycházel jsem z rozboru základních povinností vyplývajících ze smyslu právní úpravy. Tyto vymezené povinnosti jsou obecné směrem k pravidlům, které musí být dodržovány při následném nakládání s majetkem. V kapitole 5 jsou podrobně rozebrány pravidla při konkrétním majetkoprávním jednání. Konkrétní pravidla v celkovém souboru dávají dohromady zákonný postup, který musí být ÚSC dodržován při soukromoprávní majetkové dispozici. V případě nedodržení takového postupu může docházet k zneplatnění uzavřených smluv, nicméně takové případy budou v mnoha ohledech ještě soudně váženy, jelikož zákonná úprava poskytuje mezery v jednotlivých pravidlech.

V třetí části práce jsem se zaměřil na jednotlivé možnosti kontroly pravidel nakládání s komunálním majetkem. Právní řád poskytuje širokou škálu kontrolní činnosti, která se vzájemně doplňuje. Jednotlivé možnosti byly rozebrány do podrobnosti, kde jsem se též zaměřil i na kontrolu prováděnou NKÚ, která vzhledem k ÚSC nemá momentálně velkých pravomocí, nicméně se objevují pokusy rozšířit pravomoc NKÚ i na výkon kontroly nad ÚSC.

V poslední kapitole jsem srovnal českou právní úpravu se slovenskou. Kapitola se spíše zaměřuje na aspekty, které poskytují slovenské právní normy. Názor na slovenské instituty jsem uvedl již ve zmíněné kapitole, ale uvedu je i v závěru práce, jelikož zavedení registru partnerů veřejného sektoru a institut omezení přímého prodeje majetku obce vyloučeným osobám by jednoznačně prospěl i české zákonné úpravě.

## **9 Resumé**

The thesis describes the rules of disposal of municipal property. The main aim of the thesis was to analyse the issue of self-government unit disposal of property through application of the current legal regulation in relation to the interpretation of legal theory and judicial practice.

At the beginning of thesis, there are the main terms of topic of thesis – as a self-governement, an ownership, ownership of municipalities. We can not understand the proceeding of the thesis without that description.

Next chapter describes the process of transition from socialist country, where there is no private property, to today's situation where the municipalities are proper subject of the legal relations. The goal was not set to describe long history, but that quick change to capitalist country since 1989.

In the main part of thesis, the rules of economy and disposal of municipal property are widely analysed by laws, judicial practice and legal theory. We must precede that the disposal of municipal property is part of private law, but the limitations are set by public law, which the municipalities have to abide.

In the last chapter, the comparison between Czech and Slovak laws, which determine the rules of disposal of municipal property. The chapter shows the differences between legal regulations, and also, shows the new institutes, which could be useful in Czech legal system

## 10 Seznam zdrojů

### Literatura

1. FUREK, Adam, JÍROVEC, Tomáš. 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, 2016, 100 s. ISBN: 978-80-87544-24-2
2. 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
3. HAVLAN, Petr a JANEČEK, Jan. Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praktik (Leges). Praha: Leges, 2014, 400 s. ISBN 978-80-7502-057-4
4. HENDRYCH, Dušan et al. Správní právo. Obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3
5. 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
6. 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
7. KOPECKÝ, Martin. Zákon o obcích: komentář. 3. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017. 376 s. ISBN 978-80-7552-862-9
8. KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. Praha: Linde, 2002, 310 s. ISBN 80-7201-326-2
9. LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance v praxi České republiky*. Brno: CERM, akademické nakladatelství, 2021. 134 s. ISBN 978-80-7623-064-4
10. PRŮCHA, Petr. Místní správa. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2018, 278 s. ISBN 978-80-210-9007-1
11. ŠTANCL, Michal. Nakládání s majetkem státu. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2020. 188 s. ISBN 978-80-7598-693-1.

12. 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
13. TEKELI, Jozef. Nakladanie s majetkom obce. Bratislava: Wolters Kluwer SK s. r. o., 2018, 120 s. ISBN 978-80-8168-4
14. 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

### Odborné články

1. FUREK, Adam. Aplikace zákona o obcích z hlediska nového občanského zákoníku. Právní rádce. 2014, č. 2, 61 – 66. ISSN 1210-4817
2. FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). Bulletin advokacie. 2006, č. 2, 7 –15. ISSN 1210-6348
3. FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (dokončení). Bulletin advokacie. 2006, č. 3, 20 – 32. ISSN 1210-6348
4. 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
5. HAVLAN, Petr. Nový právní rámec hospodaření s majetkem územních samospráv. Právní rozhledy. 2000, č. 12, 535 - 539. ISSN 1210-6410
6. KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. Právní rozhledy, 2010, č. 7, 239 – 246. ISSN 1210-6410
7. SVOBODA, Petr. Právní jednání obce. Bulletin advokacie. 2000, č. 1, 33 – 35. ISSN 1210-6348

### Internetové zdroje

1. *Ministerstvo vnitra České republiky*. Kontrola hospodaření obcí (působnost k vyřizování podnětů). Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/kontrola-hospodareni-obci-pusobnost-k-vyrizovani-podnetu.aspx> [citováno 2024-03-31]

2. *Ministerstvo financí České republiky*. Analýza systému kontrol územních samosprávných celků. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Analyza\\_2017\\_system-kontrol-uzemnich-samospravnych-celku\\_v02.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Analyza_2017_system-kontrol-uzemnich-samospravnych-celku_v02.pdf) [citováno 2024-03-31]
3. *Transúarency International*. Pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu se nerozšíří, zákonodárci významné protikorupční opatření nepřijali. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/pravomoci-nejvyssiho-kontrolniho-uradu-se-nerozsiri-zakonodarci-vyznamne-protikorupcni-opatreni-neprijali/> [citováno 2024-03-31]
4. *Advokátní deník*. Senát zřejmě zamítne novelu rozšiřující pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/08/11/senat-zrejme-zamitne-novelu-rozsirujici-pravomoci-nejvyssiho-kontrolniho-uradu/> [citováno 2024-03-31]
5. *Ministerstvo financí České republiky*. Webové stránky. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/prezkoumavani-hospodareni/zakladni-informace> [citováno 2024-03-31]
6. *Moderní obec*. *Chrástková Kristina*. Jak nejvhodněji organizačně začlenit útvar interního auditu v rámci obce? Dostupné z: <https://moderniobec.cz/jak-nejvhodneji-organizacne-zaclenit-utvar-interniho-audit-u-v-ramci-obce/> [citováno 2024-03-31]
7. *Moderní obec*. Jak funguje vnitřní audit na radnici? Dostupné z: <https://moderniobec.cz/jak-funguje-vnitri-audit-na-radnici/> [citováno 2024-03-31]
8. *Eprávo.cz Hronček & Partners, s. r. o., advokátská kancelária*. Sankce při Registru partnerů veřejného sektoru. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/sankce-pri-registru-partneru-verejneho-sektoru-113153.html> [citováno 2024-03-31]
9. Frank Bold. Jaká pravidla platí při nakládání s veřejným majetkem? Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/fungovani-obci-a-uradu/hospodareni-obce-a-kraje/hospodareni-obce-a-kraje/rada/jaka-pravidla-plati-pri-nakladani-s->

[verejn#Jak%C3%A1 pravidla plat%C3%AD p%C5%99i nakl%C3%A1d%C3%A1n%C3%AD s obecn%C3%ADm a krajsk%C3%BDm majetkem](#) [citováno 2024-03-31]

10. Rozšíření pravomocí NKÚ: Informace a argumenty. Rekonstrukce státu. [online]. Dostupné z: <http://rekonstrukcestatu.cz/publikace/rozsireni-pravomoci-nku.informace-a-argumenty.pdf> [cit. 2024-03-31]

## **Judikatura**

### **a) Ústavní soud**

1. Nález ÚS ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000
2. Nález ÚS ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03-1
3. Nález ÚS ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11
4. Nález ÚS ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000
5. Nález ÚS ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04
6. Usnesení ÚS ze dne 12. 11. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2687/14
7. Usnesení ÚS ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. I. ÚS 2384/11

### **b) Nejvyšší soud**

1. Rozsudek NS ze dne 16. 7. 2014, sp. zn. 5 Tdo 273/2014
2. Rozsudek NS ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010
3. Rozsudek NS ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007
4. Rozsudek NS ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010
5. Rozsudek NS ze dne 27. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009
6. Rozsudek NS ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010
7. Rozsudek NS ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012
8. Rozsudek NS ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 22 Cdo 4055/2010
9. Rozsudek NS ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010
10. Rozsudek NS ze dne 30. 6. 2010, sp. zn. 33 Cdo 2532/2008
11. Rozsudek NS ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004
12. Rozsudek NS ze dne 26. 6. 2013, sp. zn. 26 Cdo 1467/2013
13. Rozsudek NS ze dne 23. 1. 2013, sp. zn. 32 Cdo 131/2011
14. Rozsudek NS ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007



15. Rozsudek NS ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4255/2009
16. Rozsudek NS ze dne 10. 11. 2009, sp. zn. 28 Cdo 2075/2009
17. Rozsudek NS ze dne 29. 9. 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002
18. Rozsudek NS ze dne 4. 3. 2003, sp. zn. 21 Cdo 850/2002
19. Rozsudek NS ze dne 24. 3. 2010, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009
20. Rozsudek NS ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011
21. Usnesení NS ze dne 25. 2. 2014, sp. zn. 30 Cdo 4084/2014
22. Usnesení NS ze dne 20. 2. 2013, sp. zn. 5 Tdo 1452/2012
23. Usnesení NS ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010
24. Usnesení NS ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009

**c) Nejvyšší správní soud**

1. Rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2018, sp. zn. 3 As 302/2016-43

**d) Krajské soudy**

1. Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 20. 7. 2016, sp. zn. 52 A 32/2016-126
2. Rozsudek KS v Plzni ze dne 30. 12. 2013, sp. zn. 30 A 42/2012-64

**Použité právní předpisy**

**a) Ústavní pořádek ČR**

1. Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
2. Ústavní zákon č. 100/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé federativní republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
3. 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
4. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

5. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky
6. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

#### **b) Zákony ČR**

1. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
2. Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
3. Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)
4. Zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze
5. Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách
6. Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky)
7. Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí
8. 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
9. Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví
10. Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu
11. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
12. Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku)
13. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
14. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
15. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
16. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
17. Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů
18. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

19. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
20. 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
21. Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
22. Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů
23. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
24. Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech)
25. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
26. Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)
27. Zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva
28. Zákon č. 106/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)
29. Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

**c) ostatní**

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

**d) slovenské předpisy**

1. Ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky
2. Zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení
3. Zákon č. 372/1990 Zb., o priestupkoch

4. Zákon č. 138/1991 Zb., o majetku obcí
5. Zákon č. 315/2016 Z. z., o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov