

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Karolína Kuchařová

Úplatný převod majetku obce z pohledu správního práva

Diplomová práce

Olomouc, 2024

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Úplatný převod majetku obce z pohledu správního práva“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 119 683 znaků včetně mezer.

V Ostravě dne 15. dubna 2024

Karolína Kuchařová

Na tomto místě bych ráda poděkovala svému vedoucímu JUDr. Martinu Škurkovi, Ph.D. za odborné vedení této práce, trpělivost a vstřícnost. Dále také celé své rodině a přátelům za podporu při studiu.

Obsah

Seznam použitých zkratké	6
Úvod	7
1. Majetek obce a zásady hospodaření obce	9
1.1 Obec a její majetek	9
1.2 Přehled historie a předchozích úprav	10
1.3 Zásady hospodaření obce	12
1.4 Úplatný a bezúplatný převod	16
2. Záměr obce převést majetek za úplatu	17
2.1 Pojem a povaha záměru	18
2.2 Proč je záměr zveřejňován	19
2.3 Forma a obsah záměru	20
2.4 Kdy je třeba zveřejnit záměr	23
2.5 Orgány obce příslušné k přijetí záměru	25
2.6 Způsob a doba zveřejnění	26
2.6.1 Způsob zveřejnění	26
2.6.2 Doba zveřejnění	27
2.7 Nezveřejnění a vady zveřejnění	28
3. Cena obvyklá	31
3.1 Co to je cena obvyklá	32
3.2 Stanovení ceny obvyklé	33
3.2.1 Výše ceny obvyklé	33
3.2.2 Schválení ceny	34
3.3 Odchylky od obvyklé ceny	34
3.4 Následky nedodržení požadavku obvyklé ceny	36
4. Rozhodnutí obce uzavřít smlouvu	38
4.1 Náležitosti schválení	39
4.2 Určení příslušného orgánu	40
4.2.1 Schvalování majetkových dispozic zastupitelstvem obce	40
4.2.2 Schvalování majetkových dispozic radou obce	42
4.3 Nedostatek schválení příslušným orgánem	43
5. Uzavření smlouvy	45
5.1 Osoba jednající jménem obce	46

5.1.1 Starosta	46
5.1.2 Místostarosta a další osoby.....	46
5.1.3 Smluvní zastoupení obce	47
6. Rozbor účinné právní úpravy	49
6.1 Právní úprava úplatného převodu majetku obce.....	49
6.2 Hodnocení právní úpravy.....	50
Závěr.....	53
Bibliografie	54
Shrnutí	60
Abstract.....	60
Klíčová slova	61
Key words.....	61

Seznam použitých zkratek

Ozř Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

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

KatZ Zákon č. 256/2012 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Obec, jakožto základní územní samosprávný celek, je již na ústavní úrovni oprávněna vlastnit majetek a hospodařit s ním. Součástí hospodaření s majetkem je také nakládání s ním. Přestože zásadně může se svým majetkem nakládat jako kterýkoliv jiný vlastník, z důvodu jejího specifického postavení veřejnoprávní korporace je veřejnoprávními předpisy její autonomie vůle v určitých oblastech omezena.

Ve své práci na téma „*Úplatný převod majetku obce z pohledu správního práva*“ se budu věnovat tomu, za jakých podmínek a jakým způsobem může obec se svým majetkem naložit, konkrétně převést vlastnické právo k němu na třetí osobu. Tato problematika bude dále zúžena na případy převodů úplatných, a to majetku jak movitého, tak nemovitého. Cílem této práce je prezentovat přehledné shrnutí aktuální právní úpravy převodů komunálního majetku v České republice. Toto téma bylo z různých pohledů v závěrečných pracích již několikrát zpracováno. Zaměření této práce bude sledovat zejm. praktické pojetí právní úpravy a rozhodovací praxi soudů. Dále také rozbor této úpravy a poukázání na její určité problematické aspekty, případně také návrhy na možná vylepšení. Problematika bude zkoumána z pohledu veřejnoprávního, prostor nebude věnován samotnému převodu, který je již jednáním soukromoprávním. V práci vycházím z toho, že pro problematiku nakládání s majetkem obce (zejm. jeho prodej) existuje velmi bohatá judikatura zejm. Nejvyššího soudu, což může poukazovat na to, že právní úprava má mezery a spoléhá na řešení některých otázek soudy.

Členěna je tato práce do kapitol tak, aby její struktura odpovídala jednotlivým fázím při procesu převodu obecního majetku. V úvodu práce bude stručně představena problematika majetku obce a přehled historické úpravy. Dále také budou vysvětleny zásady hospodaření obce, kterými je obec při úplatném převodu majetku vázána. Bude také obecně vymezena problematika úplatných převodů.

Následně budou rozebrány požadavky, které jsou na převody majetku kladeny zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, a to jak z hlediska průběhu tohoto převodu, tak také z hlediska obsahového. Samostatné kapitoly jsou věnovány záměru obce převést majetek a požadavku převodu za cenu obvyklou. V dalších kapitolách bude vysvětleno, jak vůle obce naložit se svým majetkem vzniká a jakým způsobem je projevována navenek. V poslední kapitole bude rozebráno, jak je nastavena aktuální právní úprava, jaké jsou její největší nedostatky a zda je možné její zlepšení.

Jako zdroj pro tuto práci bude využita především komentářová literatura, aktuálně jsou k obecnímu zřízení k dispozici tři samostatné komentáře různých autorských kolektivů a jeden komentář praktický. Odkazováno je dále také na odbornou literaturu. Stěžejní je pro tuto práci velmi bohatá judikatura, která je v průběhu celé práce v relevantních kapitolách citována. Velmi komplexně je pro tuto problematiku zpracováno také Metodické doporučení Ministerstva vnitra. Na výklad poskytnutý Ministerstvem je v práci také odkazováno, jedná se však pouze o metodickou pomůcku a výklad v něm podaný tak není závazný. Často však reflektuje právě rozhodovací praxi českých soudů.

1. Majetek obce a zásady hospodaření obce

1.1 Obec a její majetek

Právní postavení obce je v České republice upraveno na ústavní úrovni, a to v čl. 99 zákona č. 1/1993, Ústavě České republiky. Ta vymezuje obce jako základní územní samosprávné celky. Definicí dále rozvádí čl. 100, který říká, že obce jsou „základní územní společenství občanů, které má právo na samosprávu.“¹ Zmíněné ústavní právo je navíc ještě samostatně zakotveno také v čl. 8 Ústavy. Tuto ústavní úpravu pak na zákonné úrovni dále rozvádí zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, označován v praxi také jako obecní zřízení. Zvláštní úprava platí pro hlavní město Prahu, kdy se neuplatní obecní zřízení, ale zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze. Záruka územní samosprávy je jedním z pilířů demokratického právního státu. Je projevem decentralizace, tedy organizačního principu veřejné správy, dle kterého je část státní moci zákonem přenesena na subjekty od státu odlišné. Tyto subjekty pak vykonávají delegovanou pravomoc a působnost samostatně, nejsou státu podřízeny, ten vykonává pouze dozor.²

Ústava dále označuje územní samosprávné celky, tedy obce a kraje,³ za veřejnoprávní korporace a přiznává jim právo mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu.⁴ Toto právo je pro obce na zákonné úrovni zakotveno také v § 2 obecního zřízení. Statut veřejnoprávní korporace znamená, že obce (a kraje) jsou zvláštními právními osobami, odlišnými od státu, které mají vlastní právní subjektivitu a vzhledem k jejich veřejnoprávnímu zakotvení a účelu jejich zřízení je třeba je odlišovat od osob práva soukromého, především obchodních korporací.

Právo, ale také povinnost, samostatně hospodařit se svými prostředky a svým majetkem, je jedním ze základních atributů samosprávy tak, jak je v demokratických systémech chápána.⁵ Pro řádný výkon svých činností disponuje obec majetkovými právy a je tak zajištěna její ekonomická samostatnost. Při hospodaření a nakládání se svým majetkem vystupuje obec svým jménem a na svou odpovědnost, jde o součást její samostatné

¹ Čl. 100 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky

² VEDRAL, Josef. *Úryvek z knihy – Obecné principy organizace a činnosti veřejné správy*. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2006. Dostupné z: databáze next.codexis.cz

³ Vyšší územní samosprávné celky, čl. 99 zákona č. 1/1993, Ústavy České republiky

⁴ Čl. 101 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky

⁵ RYS, Rudolf. *Majetek obcí v proměnách času. Veřejná správa* [online databáze], 2011, č. 7 [cit. 8. dubna 2024]. Dostupné z: databáze next.codexis.cz

působnosti.⁶ Stát za závazky obce ze zákona neodpovídá ani neručí. Ručení však může přijmout smluvně.⁷ Listina základních práv a svobod ve svém čl. 11 zaručuje rovnost vlastnického práva, obce jsou tak oprávněny vlastnit stejný majetek a vystupovat jako vlastníci stejně jako osoby fyzické, právnické i stát. Mohou být vlastníkem věcí movitých i nemovitých, hmotných i nehmotných. Zákonem je možné s ohledem na jejich veřejnoprávní úkoly také stanovit výlučné vlastnictví k určitým věcem.⁸ Další pravidla pro hospodaření územních celků dále upravuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Korporace veřejnoprávní tedy při své činnosti mohou vystupovat jak ve vztazích charakteru veřejnoprávního, při výkonu veřejné správy, ať už v působnosti přenesené, kdy vykonávají správu státní nebo působnosti samostatné, kdy vykonávají samosprávu, tak také ve vztazích charakteru soukromoprávního. Typickým úkonem z oblasti soukromého práva je právě disponování s majetkem, zejména jeho nabývání a převod či jeho přenechání k užití jinému.

1.2 Přehled historie a předchozích úprav

Vývoj místní samosprávy na území České republiky je možno sledovat od poloviny 19. století. Právo na samosprávu bylo poprvé zakotveno v Ústavě ze dne 14. března 1849, tzv. březnové. Spolu se vznikem samosprávy je možné hovořit také o existenci obecního majetku tak, jak je chápán dnes.⁹ Již obecný zákoník občanský z roku 1811 však hovořil o pojmech „obecní statek“ a „obecní jmění“.¹⁰ Prvním obecním zřízením byl císařský patent ze dne 17. března 1849, č. 170 ř. z., prozatímní obecní řád, který již rozlišoval působnost obce do dvou kategorií, na přenesenou a přirozenou (dnes samostatnou), kam řadil také péči o komunální majetek.¹¹

Na základě prosincové ústavy z roku 1867¹² získaly pravomoci pro komunální věci jednotlivé země Rakouska-Uherska. Vydán byl rámcový zákon č. 18/1862, vyměřující

⁶ § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁷ § 38 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁸ Např. místní komunikace dle § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

⁹ ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. Praha: Karolinum, 2009, s. 32

¹⁰ ŠOUŠA, Jiří. Právní úprava obecního statku při vzniku Československa. *Právník* [online databáze], 2020, č. 1 [cit. 7. dubna 2024]. Dostupné z: [databáze next.codexis.cz](http://databaze.next.codexis.cz)

¹¹ ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. Praha: Karolinum, 2009, s. 44

¹² Zákon č. 141/1867 ř. z., o Říšské radě

základní pravidla pro uspořádání obecních záležitostí. Na našem území byl přijat zákon č. 7/1864 z. z., obecní zřízení pro všechny obce Království českého, čímž došlo k upevnění základů právní úpravy komunálního majetku.¹³

Po rozpadu Rakousko-Uherska a vzniku samostatného Československého státu v roce 1918 došlo k recepci¹⁴ rakouského práva a úprava samosprávy tak zůstala zachována a později byla četně novelizována. Z důvodu těchto novelizací se úprava hospodaření obce stala velmi nepřehlednou a složitou.¹⁵ V následujících letech začaly působit na našem území centralizační tendence a samospráva začala být postupně omezována. Během protektorátu po roce 1939, kdy došlo k významnému potlačení demokratických principů, které byly nahrazeny totalitním vedením, byla místní samospráva omezena dále.¹⁶

Po 2. světové válce došlo na našem území k podstatným změnám ve veřejné správě, místní samospráva však byla zasažena nejvýznamněji. Po vzniku tzv. národních výborů došlo k nahrazení obecních a městských zastupitelstev těmito výbory, a přestože obce zůstaly zachovány jako jednotky členění území, ztratily své postavení subjektu práva a došlo k praktickému zániku samosprávy tak, jak byla pojata dříve.¹⁷ Spolu se zánikem samosprávy obcí tak nakonec zaniklo i právní pojetí „samosprávného“ obecního majetku.¹⁸

Po roce 1989 došlo k navrácení se k demokratickým hodnotám a to se projevilo také v potřebě reformy veřejné správy a samosprávy.¹⁹ Ústavním zákonem č. 294/1990 Sb. z roku 1990, který vešel v účinnost v témže roce, byla územní samospráva znovu garantována na ústavní úrovni. Na zákonné úrovni upravovalo otázky nové obecní zřízení, zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích. Tento zákon však majetkoprávní poměry samosprávných celků upravoval podstatně stručněji, než zákon dnes účinný a otázky

¹³ ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. Praha: Karolinum, 2009, s. 64

¹⁴ Čl. II zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení Československého státu

¹⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 23

¹⁶ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník* [online databáze], 2006, č. 1 [cit. 6. dubna 2024]. Dostupné z: [databáze next.codexis.cz](http://databaze.next.codexis.cz)

¹⁷ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 32 - 45

¹⁸ HAVLAN, Petr. Zamyšlení nad majetkem územních samospráv. *Právní rozhledy* [online databáze], 2000, č. 2 [cit. 6. dubna 2024]. Dostupné z: [databáze next.codexis.cz](http://databaze.next.codexis.cz)

¹⁹ RYS, Rudolf. Majetek obcí v proměnách času. *Veřejná správa* [online databáze], 2011, č. 7 [cit. 6. dubna 2024]. Dostupné z: [databáze next.codexis.cz](http://databaze.next.codexis.cz)

prvotního nabytí majetku obcemi neupravoval vůbec. Obce poprvé²⁰ originárně nabyly svůj majetek až na základě zákona České národní rady č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do majetku obcí.

Po vzniku samostatné České republiky v roce 1993 vešla v účinnost také nová Ústava komplexně se věnující samosprávě ve své hlavě VII. V roce 2000 byl přijat aktuálně platný zákon č. 128/2000 Sb., účinný od listopadu téhož roku, který obsahuje ve své části I., hlavě II., dílu 2 v rámci samostatné působnosti otázky hospodaření obcí a otázky nakládání s obecním majetkem. Z působnosti tohoto zákona je vyňato hlavní město Praha, pro které se aplikuje zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Tento zvláštní předpis však problematiku hospodaření upravuje prakticky totožně. Významná novelizace majetkových ustanovení obecního zřízení proběhla v souvislosti s rekodifikací soukromého práva zákony č. 313/2013 Sb. a č. 106/2016 Sb. Reflektovat bylo nutné zejména změnu pojetí nemovité věci, změnu v pojetí neplatnosti právního jednání, změnu v jednání za právnickou osobu a existenci nově vzniklých smluvních typů.²¹

1.3 Zásady hospodaření obce

Jak je uvedeno v kapitole 1.1, obce jsou právnickými osobami veřejného práva. Tento jejich veřejnoprávní charakter je důvodem poměrně významných a přísných omezení, která základním územním samosprávným celkům ukládá zákon. Na rozdíl od korporací soukromoprávních, které bývají zpravidla zakládány pro generování zisku, obce byly založeny pro plnění odlišných úkolů (zejm. péče o rozvoj svého území a potřeby svých občanů, ochrana veřejného zájmu²²), které jim ukládá veřejné právo.²³ Toto se promítá i v otázkách majetkoprávních úkonů obce, kde obecní zřízení stanoví jakási základní obecná pravidla, dá se říci zásady, kterými se obec musí řídit a dále také postupy, které je třeba při dispozici s majetkem dodržovat.²⁴

²⁰ Později také nabývaly majetek na základě dalších právních předpisů, např. v důsledku zániku okresních úřadů zákonem 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

²¹ FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 12

²² § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

²³ HEJČ, David. In.: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, § 2. Dostupné z: databáze beck-online.cz

²⁴ LOCHMANNOVÁ, Alena. *Hospodaření obce. Veřejná správa* [online databáze], 2019, č. 13 [cit. 20. března 2024]. Dostupné z: databáze next.codexis.cz

Základní úkol, který má územní samospráva plnit, je uveden v obecných ustanoveních obecního zřízení, konkrétně v § 2 odst. 2 a je jím péče o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů. Tento pokyn se dále prolíná celou úpravou a dopadá na všechny další činnosti obce, včetně jejího hospodaření. Obec těchto zájmů musí dbát i v případě, kdy vystupuje v soukromoprávních vztazích jako vlastník při majetkových dispozicích. V praxi se může potřeba zohlednění rozvoje území a potřeb občanů projevit například při výběru vhodného kupce z více nabídek.²⁵ Dále je v témže ustanovení uvedeno, že obec chrání také veřejný zájem. Veřejný zájem je tzv. neurčitým právním pojmem a je třeba jeho význam vykládat vždy v kontextu konkrétní situace. Teoreticky je možné jej vymezit jako „zájem, jehož nositelem je společnost a který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný.“²⁶ Při nakládání s majetkem to pro obce znamená, že rozhodujícím kritériem není primárně ziskovost dispozice, ale zhodnotit plán majetek převést musí také optikou toho, zda by nebyl v rozporu s tímto zájmem.

Další zásady jsou uvedeny v jednotlivých odstavcích § 38 obecního zřízení. Tyto zásady mají mimo funkci základních požadavků na činnost obce také funkci teleologickou, neboť slouží také k výkladu dalších ustanovení a projevují se tak v celé úpravě hospodaření. V odst. 1 větě první je upraveno pravidlo účelného a hospodárného využívání majetku s ohledem na zájmy a úkoly obce. Toto vyjádření odpovídá požadavkům na péči řádného hospodáře.²⁷ Účelné jsou takové úkony, jimiž je obec nejlépe schopna zajistit plnění svých úkolů. Hospodárnost pak znamená ekonomicky efektivní nakládání. Zároveň je dle věty druhé obec povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Novelizací zákonem č. 257/2017 Sb. bylo toto ustanovení doplněno o větu třetí. Ta výslovně stanoví, že povinnost nakládat s majetkem účelně a hospodárně a pečovat o jeho zachování není porušena, sleduje-li nakládání s majetkem také jiný důležitý a řádně odůvodněný zájem. K takovému doplnění došlo z důvodu v praxi problematického chápání „hospodárnosti,“ jako finanční návratnosti, či dokonce ziskovosti. Také ustanovení o povinnosti „*pečovat o zachování a rozvoj majetku*“ byla vykládána tím způsobem, že jde o jakýsi nepřímý zákaz prodeje obecně. Obavy z porušení těchto povinností vedly k velmi opatrnému a zdrženlivému postupu při nakládání

²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2015, sp. zn. 4 As 223/2015-43

²⁶ TOŠNER, Ondřej. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník* [online databáze], 2009, č. 3 [cit. 7. dubna 2024]. Dostupné z: databáze next.codexis.cz

²⁷ KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 91

s komunálním majetkem.²⁸ Z aktuální úpravy jasně vyplývá, že zákonné může být také neekonomické nakládání s majetkem obcí, je však vždy nutné jeho řádné odůvodnění.

V poslední větě ustanovení § 38 odst. 1 je zakotvena povinnost obce vést účetnictví. To se řídí zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Tato povinnost zahrnuje povinnost vést majetek v evidenci a správnost této evidence ověřovat inventarizací.²⁹ Samotné požadavky na inventarizaci jsou upraveny vyhláškou č. 270/2010 Sb. Tato evidence umožňuje provedení řádné kontroly hospodaření obce, tedy i toho, jak nakládá se svým majetkem. Další povinnost související s evidencí se vztahuje na smlouvy, kde vystupuje obec jako smluvní strana. Na tyto smlouvy se může vztahovat evidenční povinnost dle zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a registru smluv.

Dle úpravy v § 38 odst. 2 Ozř majetek obce musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. Z tohoto plyne požadavek na aktivní vystupování obce při správě majetku a nakládání s ním. Obec musí zajišťovat různá vhodná preventivní opatření, typicky půjde o pojištění. Je také povinna na své náklady zajistit údržbu a opravy svého majetku. Dle tohoto ustanovení s nepotřebným majetkem obec naloží způsoby a za podmínek stanovených zvláštními předpisy.³⁰ O nepotřebnosti majetku musí být rozhodnuto orgánem obce, zásadně radou.³¹ Takové rozhodnutí může implicitně vyplývat také ze samotného schválení majetkové dispozice orgánem.³² Až s nepotřebným majetkem může obec dále naložit, a to v souladu s požadavkem účelnosti a hospodárnosti.

Obec je dále dle § 38 odst. 3 s ohledem na ochranu svého majetku ze zákona omezena v možnosti ručit za závazky fyzických a právnických osob. Zákon taxativním výčtem stanoví šest případů, kdy je ručení obce možné. V těchto případech smlouvu o převzetí ručitelského závazku dále musí schválit zastupitelstvo obce dle § 85 písm. j,. Následkem porušení této úpravy je absolutní neplatnost jednání obce, která je také výslovně stanovena v § 38 odst. 4 a § 41 odst. 3 Ozř. Komentářová literatura³³ také upozorňuje na to, že tento zákaz ručení není možné dále rozšiřovat na jiné způsoby zajištění. Zákon v § 38 odst. 6 Ozř navazuje na

²⁸ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 171

²⁹ § 29 zákona č. 569/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů

³⁰ Tím je zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

³¹ HAVLAN, Petr a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha: Leges, 2014, s. 196

³² FUREK, Adam. In.: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, § 38. Dostupné z: databáze beck-online.cz

³³ Tamtéž

povinnost obce chránit svůj majetek před zničením, poškozením, odcizením a zneužitím uvedenou v odst. 2 téhož ustanovení. Uvádí povinnost dále majetek chránit před neoprávněnými zásahy a své právo na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení uplatňovat včas.

S ochranou obecního majetku jako celku souvisí také povinnost uvedena v § 38 odst. 7, a to je povinnost „*trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.*“ Obci je však také dána možnost plnění prominout, i zde však musí být dodrženy všechny ostatní zásady a dále musí být rozhodnuto usnesením příslušného orgánu.³⁴ Zároveň musí být toto rozhodnutí řádně odůvodněno (například nepoměrně vysokými náklady při uplatnění).

Z těchto zásad dále pramení přímo konkrétní požadavky a pravidla. S ohledem na hospodárnost a ochranu majetku obce je stanoven v § 39 odst. 2 Ozř požadavek prodeje majetku obce za cenu v místě a čase obvyklou, s omezenou možností odchýlení se, a to pod hrozbou absolutní neplatnosti. Na požadavek transparentního jednání obce navazuje § 39 odst. 1 Ozř upravující postup tvorby záměru obce, jeho zveřejnění a případné následky nezveřejnění. Další pojistkou pro ochranu majetku obce je nutnost schválení všech smluv ještě před jejich uzavřením příslušným orgánem obce. Všechna tato pravidla budou blíže rozvedena v následujících kapitolách.

V odborné literatuře jsou výše zmíněné požadavky stručně vystihovány ve dvou kategoriích, a to jako záruky hospodárnosti a transparentnosti.³⁵ Kritérium hospodárnosti je vyjádřeno jak výslovně, tak se také promítá například v požadavku ceny obvyklé. Transparentnost nakládání s majetkem obce není nikde vyjádřena výslovně, můžeme ji však sledovat z povinnosti evidenční a také z povinnosti zveřejnit záměr. S tímto požadavkem pracuje také judikatura: „*i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné.*“³⁶ V souvislosti s požadavkem transparentnosti je také vhodné zmínit povinnost obce zpřístupnit informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který občanům slouží jako další záruka maximálně

³⁴ § 85 písm. f, a § 102 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

³⁵ KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 7 [cit. 6. dubna 2024]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](http://databaze.beck-online.cz)

³⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. dubna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008

průhledného jednání obce. Na jeho základě mohou požadovat sdělení informací právě i z oblasti hospodaření.³⁷

Komentářová literatura³⁸ k ustanovení § 38 zjednodušeně teoreticky dělí povinnosti obce v oblasti hospodaření se svým majetkem do dvou kategorií: na procedurální, tedy upravující proces nakládání s majetkem (např. zveřejnění záměru, schválení příslušným orgánem obce) a obsahové, které vymezují požadavky na samotnou dispozici (účelné a hospodárné využívání majetku, požadavky kladené na cenu). Jednotlivým konkrétním povinnostem budou věnovány následující kapitoly.

1.4 Úplatný a bezúplatný převod

Výše uvedenými zásadami se musí obce řídit ve všech případech, kdy hospodaří se svým majetkem. Hospodaření obecně zahrnuje držbu, užívání a požívání majetku a dále také nakládání s ním.³⁹ Nakládat se svým majetkem může obec tak, že jej přenechá k užití jinému (nájem), nebo vlastnické právo k němu na jinou osobu smluvně převede (typicky prodej). Majetek je obecně možné převést buďto za úplatu, či bezúplatně.

Podstatou úplaty je, že za převod vlastnického práva je obci poskytována určitá protihodnota. Jednotlivé smluvní typy upravuje zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Vlastnické právo může obec úplatně převést na základě kupní smlouvy,⁴⁰ v tomto případě se obec zavazuje převést vlastnické právo a jako protihodnota jí bude zaplacená kupní cena. Dalším smluvním typem, na základě kterého obec převádí svůj majetek za úplatu, je smlouva směnná.⁴¹ Jako protihodnotu zde obec získává vlastnické právo k jiné věci. Bezúplatně může obec také převést, a to na základě smlouvy darovací.⁴²

Tato diplomová práce se dále bude věnovat případům, kdy obec svůj majetek převádí za úplatu, a to jak majetek movitý, tak nemovitý. Bude rozebráno, jaký je proces obce při prodeji majetku a jaké požadavky jsou na samotnou dispozici zákonem kladené. Směnná smlouva bude v případech nakládání s obecním majetkem spíše výjimečná, důraz proto bude dále kladen zejména na prodej obecního majetku.

³⁷ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. června 2021, sp. zn. 57 A 49/2021-68

³⁸ FUREK, Adam. In.: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, § 38. Dostupné z: databáze beck-online.cz

³⁹ HAVLAN, Petr a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha: Leges, 2014, s. 133

⁴⁰ § 2079 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁴¹ § 2184 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁴² § 2055 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

2. Záměr obce převést majetek za úplatu

Jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole, obec vlastní majetek a hospodaří s ním jako kterýkoliv jiný vlastník. Je při tom však z důvodu svého postavení veřejnoprávní korporace omezena několika dalšími pravidly. Ta je možné dělit do dvou kategorií, na povinnosti procedurálního charakteru, která normují, jak má vypadat proces nakládání s majetkem a pravidla obsahová, která kladou požadavky na samotnou majetkovou dispozici.⁴³ Jedním z pravidel upravujících proces nakládání s komunálním majetkem je povinnost zveřejnit záměr obce disponovat s nemovitým hmotným majetkem a právem stavby, vymezena v § 39 odst. 1 zákona o obcích. V následující kapitole bude vysvětleno, co to záměr je, jaká je jeho povaha a proč je jeho zveřejnění nutné. Dále na které dispozice tato povinnost dopadá, co je jeho obsahem a jaké jsou následky, není-li zveřejněn, či je-li zveřejněn s nedostatky.

Proces nakládání s obecním majetkem je rozdělen do několika kroků. V prvním kroku vzniká vůle obce právně jednat (o prodeji rozhoduje příslušný orgán obce) a v druhém kroku je samotné právní jednání provedeno (smlouvu jménem obce uzavírá starosta,⁴⁴ přičemž je vázán rozhodnutím orgánu obce). Tyto kroky budou blíže vysvětleny v kapitole 4 a 5. V případě dispozic s hmotným nemovitým obecním majetkem a právem stavby je však nutné ještě před rozhodováním o převodu a samotným uzavřením smlouvy přistoupit právě ke zveřejnění tzv. záměru obce převést svůj majetek.

Poprvé byl záměr kodifikován v zákoně č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí,⁴⁵ dnes je s určitými odlišnostmi oproti původní úpravě⁴⁶ vymezen v § 39 odst. 1 a odst. 3 zákona o obcích a pro Prahu v § 36 zákona o hl. m. Praze.⁴⁷ Tato ustanovení upravují pravidlo „*záměr obce prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby anebo je přenechat jako výprosu a záměr obce smluvně zřídít právo stavby k pozemku ve vlastnictví obce obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je*

⁴³ Viz kapitola 1.3

⁴⁴ § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁵ § 9 odst. 3 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí

⁴⁶ Doba zveřejnění byla zkrácena z 30 na 15 dní; zákon č. 172/1991 Sb. výslovně nevyjmenovává formy majetkových dispozic, ale hovoří obecně o záměru převést nebo pronajmout; záměr byl zveřejňován pouze vhodným způsobem, ne nutně na úřední desce; nebyla výslovně stanovena sankce při nezveřejnění

⁴⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze upravují problematiku totožně, co je dále uvedeno pro § 39 zákona o obcích, platí také pro § 36 zákona o hl. m. Praze

*právní jednání neplatné. Nemovitá věc se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platnými ke dni zveřejnění záměru.*⁴⁸

Povinnost zveřejnit záměr se tak vztahuje také na případy, kdy obec převádí svůj majetek za úplatu. Tato povinnost je zákonem výslovně upravena pouze pro situace, kdy obec nakládá se svým majetkem, tedy převádí vlastnické právo nebo majetek přenechává k užití jinému. Povinnost zveřejnění záměru se tak netýká nabývání jakéhokoliv majetku obcí, ať už movitého či nemovitého, úplatně či bezúplatně.

2.1 Pojem a povaha záměru

Při nakládání s nemovitým obecním majetkem stojí povinnost zveřejnit záměr na počátku procesu skládajícího se z několika fází. Tento krok následnému majetkoprávnímu úkonu musí předcházet vždy, nedostatky při procesu zveřejňování záměru není možné dodatečně zhojit jeho následným doplněním.⁴⁹ Než je však možné přistoupit ke zveřejnění záměru, je nutné jej uvnitř obce vytvořit. Záměr je tedy možné chápat ve dvou pojetích, zaprvé jako rozhodnutí či vůli orgánu obce nějakým způsobem majetkem disponovat⁵⁰ a zadruhé jako formu, dokument, tuto vůli zachycující (ten je následně zveřejňován). Vzniku záměru se blíže věnuje kapitola 3.5.

Co se týče povahy, zveřejnění záměru je ve své podstatě úkonem informačním. Je nutné jej chápat jako úkon veřejnoprávní, přestože podmiňuje a má vliv na následnou majetkovou dispozici, která již sama má charakter soukromoprávní (typicky kupní smlouva). Záměr je tak možné charakterizovat jako „*zvláštní administrativněprávní akt*“.⁵¹ K této problematice již bylo judikováno Nejvyšším soudem,⁵² že tvorbu záměru obce je třeba odlišit od samotného rozhodování o majetkoprávním úkonu. S ohledem na jeho účel jej nelze považovat za jednostranný adresovaný právní úkon, tedy za nabídku k uzavření smlouvy a dále ani za veřejný příslib či veřejný návrh na uzavření smlouvy. Zveřejněním záměru také není obec k následnému provedení majetkoprávního úkonu zavázána. Pokud nevybere vhodného kupce nebo z jiných důvodů rozhodne si majetek ponechat, zamýšlená dispozice

⁴⁸ § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁹ FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 41

⁵⁰ Tento krok je však třeba odlišovat od schválení majetkoprávního úkonu obce, viz kapitola 4

⁵¹ HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 109

⁵² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. května 2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010, Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. listopadu 2017, sp. zn. 30 Cdo 5197/2017-604, Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. června 2017, sp. zn. 26 Cdo 5962/2016, Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. srpna 2018, sp. zn. 26 Cdo 1011/2018-176

vůbec proběhnout nemusí. V literatuře se objevuje doporučení předem na možnost dispoziční smlouvu nakonec neuzavřít upozornit, pro zvýšení jasnosti a transparentnosti celého procesu.⁵³ Pokud by se však v budoucnu obec navrátila ke stejnému či obdobnému záměru, bude nutné postupovat opět od začátku a zveřejnit záměr nový. K jedné nemovitosti je možné zveřejnit záměrů více, respektive vyhlásit záměr opakovaně, to však nesmí odporovat jiným zákonným požadavkům na hospodaření obce, zejména musí být zachována transparentnost celého procesu a případné opakované zveřejnění záměru nesmí cíleně sledovat zvýhodnění určitých zájemců v rámci nabídkového řízení a mít diskriminační charakter.⁵⁴

2.2 Proč je záměr zveřejňován

Ačkoliv se to tak na první pohled nemusí zdát, povinnost zveřejnit záměr je velmi důležitým krokem, jelikož se od něj odvíjí celý následující proces prodeje. Jeho nedostatky jsou také sankcionovány velmi přísně, a to absolutní neplatností smlouvy. Při jeho zveřejňování se tak vyplácí postupovat velmi pečlivě a obezřetně. Zákon o obcích dokonce explicitně uvádí účel zveřejnění: „*aby se k němu (pozn. ke zveřejněnému záměru) mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky.*“⁵⁵ Povinnost zveřejňovat záměr je obcím uložena v návaznosti na obecné zásady hospodaření obcí, o kterých je pojednáno v předchozí kapitole. Zveřejnění záměru naplňuje zejména požadavek transparentního hospodaření obce,⁵⁶ umožňuje všem občanům se s plánovanou dispozicí seznámit a případně se k ní také vyjádřit dříve, než proběhne. Je tak zajištěna kontrola hospodaření s komunálním majetkem ze strany veřejnosti. Záměr nemá však pouze funkci informační, ale slouží také k zajištění rovného přístupu všech občanů při ucházení se o nabytí veřejného majetku,⁵⁷ protože právě na základě zveřejněného záměru může kdokoliv obci přeložit svou nabídku na koupi a stát se tak účastníkem tzv. nabídkového řízení, v rámci kterého obec vybere osobu, se kterou následně uzavře smlouvu.

Průběh ani podmínky nabídkového řízení zákon neupravuje. O provedení majetkoprávního úkonu rozhoduje zastupitelstvo či rada obce.⁵⁸ Příslušnému orgánu jsou

⁵³ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 192

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11

⁵⁵ § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁶ KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 7 [cit. 9. dubna 2024]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](http://databaze.beck-online.cz)

⁵⁷ ZACHA, Tomáš, ŠIMEK, Martin. *Nakládání s majetkem obce – 1. část*. [online]. elaw.cz, 18. května 2011 [cit. 31. března 2024]. Dostupné z: <http://www.elaw.cz/clanek/nakladani-s-majetkem-obce>

⁵⁸ Viz kapitola 4

nabídky předkládány a ten rozhoduje na základě zásad uvedených v § 38 odst. 1 a také na základě podmínek, které byly v záměru vymezeny.

2.3 Forma a obsah záměru

V předchozí části již bylo vysvětleno, co to záměr je a proč je nutné jej zveřejnit. Následující část se bude blíže věnovat požadavkům na obsah a formu záměru, tedy zjednodušeně jak má záměr vypadat a co musí obsahovat, aby bylo možné jej řádně zveřejnit.

Co se týče jeho formy, zákon o obcích žádné konkrétní požadavky nestanoví, není nutné ani uvést formální označení, že se jedná o záměr obce převést majetek. Pro zachování maximální transparentnosti procesu je však jeho jasné označení vhodné. Vzhledem k povinnosti následného vyvěšení na úřední desce je zřejmé, že bude vyhotoven písemně. Nepostačí jej například vyhlásit obecním rozhlasem. S ohledem na písemnou formu záměru je nutné zohlednit § 111 zákona o obcích, který vymezuje obecně požadavky na obsah písemností vyhotovených obcí, záměr by měl tedy obsahovat název obce a označení orgánu, který jej vyhotovil a měl by být opatřen razítkem obce. Nedostatek těchto údajů však nebude závažnou vadou a nebude jako následek způsobovat nezveřejnění.⁵⁹

Pro obsah záměru § 39 odst. 1 zákona o obcích explicitně stanoví pouze požadavek na označení nemovitosti. Ten byl do obecního zřízení vnesen novelizací zákona o obcích zákonem č. 313/2002 Sb. s účinností 1. ledna 2003. Odkazuje na zvláštní zákon, kterým je zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí. Ten jednotlivé údaje pro označení uvádí ve svém § 8. Pokud by daná nemovitost nepodléhala evidenci v katastru nemovitostí, je i pro ni nutné záměr zveřejnit; označí se v něm jasně a určitě tak, aby bylo zřejmé, o jakou nemovitost se jedná. V odborné literatuře⁶⁰ se objevuje také názor, že za dostatečné lze považovat takové označení, které sice nesplňuje všechny požadavky § 8 katastrálního zákona, ale jinak je v něm nemovitost vymezena zcela jasně a určitě a záměr je srozumitelný. Tento výklad zastává i Ministerstvo vnitra⁶¹ a judikatura. Nejvyšší soud například označil jako dostatečné vymezení takové, které je učiněno odkazem na geometrický plán v případě, že disponováno bude částí pozemku, která není dosud oddělena a vymezit ji označením dle KatZ tedy není zatím

⁵⁹ FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 49

⁶⁰ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 184

⁶¹ FUREK, Adam. *Právní úprava dispozic s obecním majetkem podle zákona o obcích: komentář právní úpravy podle publikované judikatury a výkladové praxe ministerstva vnitra*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2010, s. 34

možné.⁶² Naopak vymezení nemovitosti pouze označením účelového určení prostor jako „*prostory bývalých kasáren PS*“ je dle Nejvyššího soudu nedostatečné.⁶³ Nedostatečné bude také takové vymezení nemovitosti, které nesplňuje požadavky dle katastrálního zákona, ale vzhledem k místním poměrům je občanům obce zřejmé, o jaké nemovitosti se jedná. Účelem zveřejnění záměru je totiž informovat neurčitý okruh adresátů a umožnit jim se o odkup nemovitosti ucházet. Označení proto musí být srozumitelné všem občanům, nejen pouze „místním“.⁶⁴

Další náležitostí záměru, která je výkladem § 39 odst. 1 dovozována jako obligatorní, je jasné vymezení plánované dispozice. Pokud plánuje obec disponovat svým majetkem, měl by záměr jednoznačně vymezit nejen, s jakou nemovitostí bude nakládáno, ale také o jaký majetkoprávní úkon půjde. Tedy v případě úplatného převodu, že hodlá nemovitost prodat (popř. směnít). Na základě zveřejněného záměru totiž mohou osoby podávat obci své nabídky. Aby se zájemce vůbec mohl rozhodnout, zda podá svou nabídku, musí být řádně informován nejen, o jakou nemovitost se může ucházet, ale také, že má možnost ucházet se o nabytí vlastnického práva, nájmu, popř. jiného práva.

Mimo výše uvedené požadavky záměr již další údaje obsahovat nemusí, jiné podmínky pro plánovanou majetkovou dispozici však může stanovit fakultativně. Vymezit další podmínky je možné jak pro samotnou plánovanou smlouvu (typicky kupní cena), tak pro průběh nabídkového řízení (stanovení doby pro podávání nabídek, podávání nabídek na formuláři). Fakultativním údajem, který se často objevuje, je také například výměra pozemku.⁶⁵ Pokud však obec doplňující podmínky v záměru vymezí, stávají se pro ni závaznými a nemůže pak přistoupit k uzavření smlouvy, která by s nimi byla v rozporu⁶⁶ (to ale neznamená, že smlouvu uzavřít musí, v tomto smyslu záměr závazný není). Pokud by se obec přeci jen rozhodla vybrat nabídku, která nesplňuje podmínky vymezené v záměru, bylo by třeba pro uzavření takové smlouvy zveřejnit záměr nový tak, aby údaje v něm odpovídaly následující majetkoprávní dispozici. Pro předcházení nutnosti opakovaně zveřejňovat záměr literatura upozorňuje na možnost již v původním záměru výslovně vymezit, že určité

⁶² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. září 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009

⁶³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. prosince 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011

⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. prosince 2019, sp. zn. 25 Cdo 909/2019

⁶⁵ FUREK, Adam. Chybná výměra pozemku ve zveřejněném záměru obce a její případné důsledky. *Moderní obec* [online databáze], 2019, č. 1 [cit. 9. dubna 2024]. Dostupné z: databáze next.codexis.cz

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010

podmínky závazné nejsou.⁶⁷ V případě potřeby reagovat na odchylující se nabídku se pak obec takto vymezených podmínek nemusí držet.

V záměru je také možné rovnou stanovit cenu, za kterou si obec představuje majetek převést. Takto uvedená cena však nepředstavuje cenu definitivní. Pokud obec obdrží nabídku s cenou vyšší, může následně prodat s ohledem na požadavek hospodárnosti za tuto cenu vyšší než původně uvedenou. Dle judikatury nebude nutné pro toto zvýšení zvlášť uveřejňovat nový záměr.⁶⁸

Údaj, který je také uváděn jen fakultativně, ale je komentářovou literaturou doporučován, je konkrétní vymezení doby pro podávání nabídek.⁶⁹ Je tím zaručen hladký a přehledný proces celého nabídkového řízení a dostatečně dlouhá doba pro posouzení všech nabídek. Pokud by nebyla vymezena, bylo by možné podávat nabídky až do okamžiku rozhodnutí o záměru v orgánu obce. Zákon minimální délku doby pro podávání nabídek nestanoví. Dle výkladu Ministerstva vnitra⁷⁰ a komentářové literatury⁷¹ by měla činit minimálně 15 dní, tedy stejně jako minimální doba zveřejnění záměru.

Soudy již také byla řešena také otázka, zda je možné, aby záměr dodatečné podmínky v textu přímo neobsahoval, ale bylo na ně pouze odkázáno. Nejvyšší soud se ve svém rozhodnutí ze dne 4. května 2023⁷² zabýval případem, kdy ve zveřejněném záměru bylo odkázáno na interní směrnici obecně upravující postup při prodeji, konkrétně na webové stránky tuto směrnici obsahující. Došel zde k závěru, že podmínky, které jsou uvedeny formou takového odkazu, nejsou závazné, ale mají pouze informativní charakter.

Za specifickou situaci je možné považovat tzv. adresné záměry, tedy takové, které mimo povinné zákonné náležitosti navíc již přímo obsahují informaci o konkrétní osobě, se kterou obec plánuje smlouvu uzavřít. V případě těchto záměrů vyvstávají dvě otázky, a to zda je vůbec možné osobu budoucího nabyvatele zahrnout již do záměru a zda je i v takovém

⁶⁷ FUREK, Adam. *Právní úprava dispozic s obecním majetkem podle zákona o obcích: komentář právní úpravy podle publikované judikatury a výkladové praxe ministerstva vnitra*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2010, s. 37

⁶⁸ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. září 2015, sp. zn. 62 A 94/2013-84

⁶⁹ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 187

⁷⁰ FUREK, Adam. *Právní úprava dispozic s obecním majetkem podle zákona o obcích: komentář právní úpravy podle publikované judikatury a výkladové praxe ministerstva vnitra*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2010, s. 21

⁷¹ HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. In.: KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 100

⁷² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. května 2023, sp. zn. 23 Cdo 389/2023

případě nutné záměr zveřejňovat. Tyto otázky jsou již vyřešeny Nejvyšším soudem,⁷³ a to tak, že adresné záměry jsou obecně přípustné. Záměr je totiž třeba odlišit od samotného rozhodování o naložení s majetkem. Zveřejněním záměru se obec nezavazuje k provedení následné majetkové dispozice. Pokud tedy určí konkrétní osobu, které hodlá majetek převést, neznamená to ještě, že s ní nakonec smlouvu uzavřít musí. I k adresným záměrům má každý právo se vyjádřit, popřípadě podat lepší nabídku, také takové záměry je proto nutné zveřejnit. V praxi je však důležité zvážit, jestli je vůbec adresný záměr pro konkrétní situaci vhodný. Přestože je obecně přípustný, může být velmi nepraktický. Pokud by nakonec obec chtěla smlouvu uzavřít s jinou osobou, než kterou původně označila v záměru, bude muset zveřejnit záměr nový a celý proces bude probíhat od začátku.

Obsah záměru svým způsobem předurčuje také obsah smlouvy, pro kterou byl zveřejněn. Záměr totiž musí následnému majetkoprávnímu úkonu obsahově odpovídat.⁷⁴ Nemovitost označená v záměru tak musí následně být předmětem uzavírané smlouvy a musí s ní být naloženo tak, jak je v záměru vymezeno, včetně všech doplňujících podmínek. Pokud by se obec rozhodla naložit s nemovitostí jinak, bude muset zveřejnit záměr nový. Je proto možné a v některých situacích i vhodné formulovat záměr alternativně, tedy např. záměr nemovitost pronajmout, popřípadě prodat. Až na základě všech došlých nabídek se pak obec může rozhodnout, jaká konkrétní dispozice pro ni bude nejvíce výhodná.

2.4 Kdy je třeba zveřejnit záměr

Jak je již zmíněno v úvodu této kapitoly, zveřejnění záměru není nutné pro veškerá právní jednání obce. Povinnost zveřejnění je stanovena jen pro případy, kdy obec hodlá disponovat s nemovitými věcmi hmotnými či věcným právem stavby. Definiční těchto pojmů poskytuje zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník, a to tak, že věcí je „*vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí.*“⁷⁵ Věci nemovité vymezuje v jako „*pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Stanoví-li zákon, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá.*“⁷⁶ Věcí hmotnou je

⁷³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. července 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007, Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. ledna 2016, sp. zn. 30 Cdo 3741/2015, Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. května 2018, sp. zn. 30 Cdo 3890/2017

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2018, sp. zn. 26 Cdo 273/2018, Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2020, sp. zn. 24 Cdo 3270/2019

⁷⁵ § 489 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁶ § 498 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

pak „ovladatelná část vnějšího světa, která má povahu samostatného předmětu.“⁷⁷ Právo stavby je upraveno občanským zákoníkem jako „věcné právo jiné osoby mít na povrchu nebo pod povrchem pozemku stavbu.“⁷⁸ Obec nemusí záměr zveřejnit v případě nakládání s věcmi movitými či jinými věcmi nemovitými nehmotnými (např. při zřízení věcného břemene).

Aktuálně účinný zákon o obcích se vydal cestou výčtu jednotlivých forem dispozic, pro které je třeba záměr zveřejňovat. Ten je obsažen v § 39 odst. 1. Konkrétně se jedná o prodej, směnu, darování, nájem, pacht a výpůjčku. V rámci oblasti úplatného převodu se tak jedná o záměr prodeje či směny majetku. Dle judikatury⁷⁹ je třeba záměr zveřejnit také v případě právních jednání, která nejsou v uvedeném ustanovení vyjmenována, ale svou povahou, byť částečně, odpovídají smluvním typům vyjmenovaným v § 39 odst. 1, typicky smíšené smlouvy a inomináty. Zvláštním případem je také problematika institutu smlouvy o smlouvě budoucí dle § 1785 OZ. Je totiž možné i běžné, že touto smlouvou se obec zaváže v budoucnu provést právě takovou dispozici, na kterou by se povinnost zveřejnit záměr vztahovala. Zákon na tuto situaci sám neupravuje, vyvstává tak otázka, zda a ve které fázi bude záměr zveřejňován. Shodné řešení nabízí literatura⁸⁰ i judikatura.⁸¹ Zveřejnění musí být již záměr uzavřít smlouvu o smlouvě budoucí. Ta už totiž obci sama zakládá povinnost v budoucnu svůj majetek převést konkrétní osobě. Pokud by byla zveřejňována jen až následně uzavřená dispoziční smlouva, nebyl by naplněn účel zveřejnění, protože o nabytí veřejného majetku by se nemohli všichni rovným způsobem ucházet.

Povinnost zveřejnit záměr se vztahuje vždy na smluvní vztahy nově konstituované. Již uzavřené smlouvy je však možné dodatky měnit. Vzniká tak otázka, zda se povinnost zveřejnit záměr vztahuje i na změny smluv, pro které byl zveřejňován záměr. Řešení, které nabízí literatura⁸² i judikatura⁸³ je takové, že znovu zveřejněno nemusí být pro jakékoliv změny, ale pouze o změny podstatné, dotýkající se základních náležitostí smlouvy. V případě úplatného převodu bude typicky nutné zveřejnit nový záměr při změně kupní ceny, nebude ho

⁷⁷ § 496 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁸ § 1240 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. srpna 2020, sp. zn. 33 Cdo 1683/2020

⁸⁰ FUREK, Adam. *K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část)*. Bulletin advokacie, 2006, č. 2, s. 9

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2011, sp. zn. 33 Cdo 128/2009, Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. února 2018, sp. zn. 32 Cdo 1785/2017

⁸² LOCHMANNOVÁ, Alena. Záměr právního jednání a jeho zveřejňování. *Veřejná správa* [online databáze], 2019, č. 14 [cit. 8. dubna 2024]. Dostupné z: databáze next.codexis.cz

⁸³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. dubna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008

však třeba při změně způsobu jejího placení.⁸⁴ Vždy bude například také nutné zveřejnit prodloužení doby trvání nájmu⁸⁵ (mimo výjimky v § 39 odst. 3).

Úprava v § 39 odst. 3 zákona o obcích stanovuje výjimku z povinnosti zveřejňování záměrů dle odst. 1 pro určité zvláštní situace, které taxativně vymezuje jako „*pronájem bytů nebo hrobových míst anebo o pronájem, pacht nebo výpůjčku majetku obce na dobu kratší než 30 dnů nebo jde-li o pronájem, pacht, výprosu nebo výpůjčku právnické osobě zřízené nebo založené obcí nebo právnické osobě, kterou obec ovládá.*“ Všechny tyto případy se však týkají přenechání věci k užití jinému, pro převod majetku zákon výslovně žádnou výjimku nestanoví a bude jej nutné zveřejnit vždy.

2.5 Orgány obce příslušné k přijetí záměru

Jak je uvedeno v kapitole 2.4, chce-li obec disponovat svým nemovitým majetkem, musí pro plánovanou dispozici zveřejnit záměr. O samotném provedení dispozice je rozhodováno až v kroku následujícím, kdy dochází k jejímu schválení příslušným orgánem obce. Co však zákon neupravuje, je otázka, která v procesu zveřejňování záměru těmito kroky předchází, a to jak je vůbec záměr ještě před jeho zveřejněním vytvořen. Je totiž důležité odlišovat fázi rozhodování o záměru před jeho zveřejněním od schválení plánované majetkové dispozice na základě řádně zveřejněného záměru. Vztah mezi těmito úkony je pouze takový, že předchozí zveřejnění je v určitých případech podmínkou pro následné uzavření.⁸⁶ Při řešení otázky, který orgán je oprávněn přijmout a zveřejnit záměr se nabízí dvě možná řešení, na kterých nepadá v odborné literatuře shoda. Jako první řešení, které literatura nabízí a je také zastoupeno v judikatuře⁸⁷ a ke kterému se přikláním, je takové, že je nutné od sebe odlišit krok přijetí záměru a krok schválení záměru, protože oba kroky mají odlišnou povahu a naplňují odlišný účel. Jako orgán příslušný ke schválení samotné dispozice s nemovitostí zákon výslovně stanoví zastupitelstvo,⁸⁸ avšak oprávněný orgán pro přijímání a zveřejňování záměru zákon nestanoví. Je tak možné vyjít z toho, že v rámci samostatné působnosti půjde o tzv. zbytkovou působnost rady obce⁸⁹ (to neznamená, že rada obce

⁸⁴ FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). *Bulletin advokacie*, 2006, č. 2, s. 9

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. dubna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008

⁸⁶ FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). *Bulletin advokacie*, 2006, č. 2, s. 10

⁸⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. srpna 2009, sp. zn. 22 Cdo 4897/2007, Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006

⁸⁸ Blíže se schválení záměru věnuje kapitola 5

⁸⁹ HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. In.: KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 100

zveřejňuje záměr vždy, pravomoc rady obce si může zastupitelstvo pro sebe vyhradit, je možné také její svěřeni obecnímu úřadu nebo starostovi). Objevuje se však také řešení odlišné, a to že záměr zveřejňuje ten orgán, který je následně oprávněn jej i schválit, neboť záměr svým způsobem předem vymezuje budoucí obsah smlouvy.⁹⁰ V případě nakládání s nemovitostmi by tímto orgánem bylo zastupitelstvo obce.

Následky zveřejnění záměru neoprávněným orgánem však nejsou tak přísné, jako jeho schválení nepřislušným orgánem (viz kapitola 4.3). Pokud byl i takto zveřejněný záměr byl bezvadný a následně byl řádně schválen, smlouva na jeho základě uzavřená nebude neplatná.⁹¹ V praxi lze předejít sporům a nejasnostem ve fázi zveřejňování záměru tím, že schvalování buďto všech záměrů anebo jen některých (např. od určité částky či pozemky určité výměry) si pro sebe zastupitelstvo vyhradí.⁹²

2.6 Způsob a doba zveřejnění

Pokud máme záměr vytvořen příslušným orgánem obce, který má po obsahové stránce všechny nezbytné náležitosti, je srozumitelný a jasný, je možné přistoupit k samotnému zveřejnění. Aby mohlo být zveřejnění považováno za bezvadné, musí být dodržen jednak jeho způsob (tedy kde všude má být zveřejněno), tak také jeho doba (jak dlouho má být vyvěšen).

2.6.1 Způsob zveřejnění

Zákon o obcích v § 39 odst. 1 stanoví, kde má být záměr zveřejněn jak obligatorně, tak fakultativně. Vždy musí být zveřejněn na úřední desce obecního úřadu a k tomu může být navíc zveřejněn také způsobem v místě obvyklým (např. obecní noviny, rozhlas, sociální sítě). Rozhodující pro splnění požadavků řádného zveřejnění je však vždy zveřejnění na úřední desce úřadu⁹³ a zveřejnění v místě obvyklém má jen doplňující charakter a zveřejnění na úřední desce nenahrazuje.⁹⁴

Pravidla pro zveřejňování na úřední desce nejsou upravena zákonem o obcích. Aby mohlo být zveřejněno řádně, je třeba nahlédnout do zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu,

⁹⁰ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 187

⁹¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2009, IV. ÚS 2873/09, Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. srpna 2009, sp. zn. 22 Cdo 4897/2007, Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006

⁹² § 84 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁹³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. února 2014, sp. zn. 33 Cdo 796/2013

⁹⁴ FUREK, Adam. In.: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 239

který institut úřední desky zakotvuje.⁹⁵ Z § 26 odst. 1 správního řádu vyplývá, že úřední deska musí být nepřetržitě přístupná a mimo fyzické vyvěšení dokumentu je nutné záměr zveřejnit také „*způsobem umožňujícím dálkový přístup*.“ Zpravidla půjde o internetové stránky obce. Záměr tedy bude řádně zveřejněn tehdy, bude-li nepřetržitě veřejně přístupný na úřední desce a současně také zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pokud by některý z těchto požadavků nebyl dodržen, kupní smlouva následně uzavřená by byla absolutně neplatná. K tomuto závěru došel také Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 26. září 2012⁹⁶(nejednalo se však o situaci prodeje obecního majetku, nýbrž státního majetku).

2.6.2 Doba zveřejnění

Zveřejnění musí vždy předcházet rozhodování o převedení majetku orgánem obce. Zákon o obcích stanoví požadavek minimálně 15 dní, neupravuje však žádná zvláštní pravidla, jak se tato doba počítá. Vystává tak otázka, zda je nutné zveřejnit po dobu celých 15 dní, nebo zda do doby zveřejnění budou započítávány i necelé, tj. započaté dny vyvěšení a sejmutí. Ministerstvo vnitra ve svém metodickém doporučení z roku 2010 podává výklad, dle kterého nebude do doby zveřejnění započítáván den, ve kterém je o majetkové dispozici rozhodováno v orgánu obce. Toto dovozuje přímo z dikce zákona, který stanoví, že obec záměr „*zveřejní nejméně po dobu 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce*.“⁹⁷ Tato otázka je řešena také judikatorně,⁹⁸ a to tak, že do 15denní doby se nezapočítává den vyvěšení, avšak den sejmutí už započítán bude. Je zde také vhodné upozornit na to, že zákonný požadavek na délku zveřejnění, bude dodržen pouze, bude-li se jednat o 15 dní po sobě jdoucích. Není možné záměr sejmut, vyvěsit znovu a tyto doby zveřejnění počítat.

Další otázkou související s dobou zveřejnění je, zda má být záměr vyvěšen i v době, kdy je o něm rozhodováno v orgánu obce. Zákon takový požadavek výslovně nestanoví a není jej možné ani dovodit výkladem, je to však doporučeno pro zvýšení transparentnosti celého procesu.⁹⁹ Záměr je tedy možné z úřední desky sejmut ještě před jeho projednáním a rozhodnutím o něm. Vzniká tak otázka, jak dlouhá doba může mezi sejmutím záměru a rozhodováním o něm uplynout. Zákon tuto situaci výslovně neupravuje. Obecně je vymezen

⁹⁵ KOVÁŘOVÁ, Andrea. *Zákon o obcích: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 85

⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. září 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012

⁹⁷ § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. února 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010, Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. února 2014, sp. zn. 30 Cdo 4084/2014

⁹⁹ HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. In.: KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 100

požadavek, aby doba mezi těmito úkony nebyla „zjevně nepřiměřená.“¹⁰⁰ Konkrétní časové vymezení nabízí výklad ministerstva, který výjimečně připouští i hranici několika let a jako obecnou hranici uvádí 6 měsíců.¹⁰¹ Literatura pracuje s hranicí přípustnou v řádu několika týdnů až měsíců.¹⁰² Tyto hranice jsou však spíše orientační, rozhodující je, aby doba byla přiměřená konkrétnímu případu a zůstal zachován účel zveřejňování záměru (tedy aby byla informována veřejnost a mohli se přihlásit všichni zájemci). Zejména musí být zachována vůle obce s majetkem dle záměru naložit. Je také vhodné připomenout, že obec může v záměru sama vymezit jakékoliv další podmínky pro průběh plánované majetkové dispozice, může tedy již předem v záměru vymezit také termín, do kterého má být o záměru rozhodnuto a tím pak být vázána.

Zákon o obcích vyžaduje v případech, kdy je právní jednání obce podmíněno zveřejněním, schválením či souhlasem také dodatečné potvrzení o tom, že tento krok byl naplněn.¹⁰³ To má být provedeno pomocí doložky, která se na listinu (typicky kupní smlouvu) vyznačí. Bližší požadavky na obsah či formu doložky zákon nestanoví. Komentářová literatura doporučuje pro zachování co největší transparentnosti uvedení časových údajů o zveřejnění a sejmutí záměru.¹⁰⁴ Povinnost uvedení doložky na listině je spíše formální, nedostatek takové doložky totiž nebude mít za následek neplatnost daného právního jednání. Praktickým dopadem řádně vyznačené doložky je tak pouze založení vyvratitelné domněnky, že záměr byl řádně zveřejněn.¹⁰⁵

2.7 Nezveřejnění a vady zveřejnění

Výše představená povinnost zveřejnit záměr je povinností, kterou obcím ve vymezených případech ukládá zákon. Ten také výslovně stanoví sankci pro případ, kdy tento krok není splněn. Pokud obec před provedením majetkové dispozice záměr jednat nezveřejní, bude dle § 39 odst. 1 takové právní jednání neplatné. Na toto ustanovení dále navazuje § 41 odst. 3 obecního zřízení, dle kterého soudy k této neplatnosti musí přihlídnout i bez návrhu.

¹⁰⁰ KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 7 [cit. 31. března 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

¹⁰¹ FUREK, Adam. *Právní úprava dispozic s obecním majetkem podle zákona o obcích: komentář právní úpravy podle publikované judikatury a výkladové praxe ministerstva vnitra*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2010, s. 32

¹⁰² ZWYRTEK HUMPLOVÁ, Jana. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 189

¹⁰³ § 41 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁴ HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. In.: KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 104

¹⁰⁵ FUREK, Adam. In.: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, § 41. Dostupné z: databáze beck-online.cz

Pokud tedy obec záměr prodat, popř. směnit svůj majetek nezveřejní, bude neplatná následně uzavřená kupní, popř. směnná smlouva, kterou obec převádí vlastnické právo ke svému nemovitému majetku. Dále je také třeba zkoumat situaci, kdy záměr sice zveřejněn byl, ale trpí nějakými vadami, ať už z hlediska procesu zveřejnění (typicky pokud nebyl zveřejněn dostatečně dlouhou dobu) nebo z hlediska jeho obsahu (záměr je neurčitý, nemovitost není dostatečně označena). Jak je již uvedeno v kapitole 2.6.1., záměr musí být vždy vyvěšen na úřední desce obce. Záměr zveřejněný pouze jiným způsobem nebude naplňovat zákonně požadavky zveřejnění.¹⁰⁶

Vadné je také takové zveřejnění, u kterého nebyla dodržena zákonem stanovená minimální doba 15 dní. V literatuře se objevuje názor, že nedodržení této doby zveřejnění povede k závěru, že záměr zveřejněn nebyl a k absolutní neplatnosti smlouvy.¹⁰⁷ Téhož názoru je také Ministerstvo vnitra, které ve svém metodickém doporučení říká, že „*smlouva uzavřená bez předchozího zveřejnění záměru je absolutně neplatná. Identický následek nastane, pokud záměr nebyl zveřejněn po dobu 15 dnů.*“¹⁰⁸ Jako argument ve prospěch tohoto výkladu lze také pro srovnání uvést ustanovení zákona o krajích, které totožnou situaci řeší výslovně a říká, že „*pokud kraj záměr po uvedené době nezveřejní, je právní jednání neplatné.*“¹⁰⁹ V judikatuře se však objevuje odlišné řešení. Ve svém Rozsudku ze dne 23. února 2012¹¹⁰ došel Nejvyšší soud k závěru, že pouhé nedodržení této 15denní doby nepovede k závěru, že záměr nebyl zveřejněn a následně uzavření kupní smlouva nebude neplatná. Tento závěr potvrdil i ve svém usnesení ze dne 25. února 2015.¹¹¹

Vadný může být záměr i z hlediska svého obsahu. Základní údaje, které musí obecně obsahovat vždy, jsou jednoznačná identifikace předmětu dispozice, a jak s ním bude naloženo. Pokud některý z těchto údajů chybí či je vymezen nedostatečně, je zveřejnění vadné. Bude však nutné individuálně posoudit, zda vada dosahuje takové intenzity, že záměr bude nutné považovat za nezveřejněný.¹¹² Následek neplatnosti nebude nastávat v případě

¹⁰⁶ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 189

¹⁰⁷ KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 7 [cit. 31. března 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

¹⁰⁸ FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 55

¹⁰⁹ § 18 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. února 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010

¹¹¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. února 2015, sp. zn. 30 Cdo 4084/2014

¹¹² FUREK, Adam. In.: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, § 39. Dostupné z: databáze beck-online.cz

drobných, nevýznamných odchylek.¹¹³ Absolutně neplatná bude však také smlouva, pro kterou byl zveřejněn záměr, který není po formální stránce vadný, ale obsahově jí neodpovídá.¹¹⁴ Například byl-li zveřejněn záměr nemovitost prodat, ale následně bude uzavřena nájemní smlouva, bude taková smlouva také absolutně neplatná.

¹¹³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2018, sp. zn. 26 Cdo 273/2018

¹¹⁴ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 185

3. Cena obvyklá

Jak vysvětluje kapitola 1.3, obec musí při hospodaření se svým majetkem dbát s ohledem na svůj veřejnoprávní charakter určitých zásad, které ji ukládá zákon. Základní požadavky jsou obecně vymezeny v § 38 odst. 1 zákona o obcích, a to tak, že „majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.“ A dále v § 38 odst. 2: „majetek obce musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.“

Na tyto zásady navazují další, konkrétní pravidla. Jak je již zmíněno v předchozích kapitolách, pravidla kladená na hospodaření obcí mohou být charakteru procedurálního (například záměr obce převést majetek) nebo obsahového. Následující kapitola se bude zabývat tzv. cenou obvyklou, která patří mezi obsahové požadavky majetkových dispozic obce a je upravena v § 39 odst. 2 Ozř. V tomto ustanovení je vymezeno, jaká má být sjednána cena v případě, kdy obec úplatně převádí svůj majetek.

Na rozdíl od povinnosti zveřejňovat záměr obce převést svůj majetek¹¹⁵ není v § 39 odst. 2 majetek rozlišován na movitý a nemovitý. Požadavky kladené na cenu se dle dikce zákona také výslovně vztahují pouze na situace, kdy obec svůj majetek převádí za úplatu. Požadavek zveřejnit záměr a požadavek převést za cenu obvyklou se tak neuplatňují v totožných situacích. Povinnost zveřejnit záměr se týká pouze nemovitého majetku, avšak je širší v tom smyslu, že se mimo převod majetku vztahuje také na přenechání věci k užití jinému. Naopak požadavek ceny obvyklé se vztahuje na všechny majetek, ale pouze při jeho úplatném převodu. V případě smluvního nabývání majetku, byť nemovitého, do vlastnictví obce se však, stejně jako povinnost zveřejnit záměr, zvláštní ustanovení neuplatní.¹¹⁶ To však neznamená, že postup obce při nabývání není nijak upraven. I na tyto případy se vztahují výše zmíněné obecné požadavky na hospodaření vymezené v § 38 odst. 1 a 2, obec tak při nabývání bude muset postupovat hospodárně a účelně a za cenu vyšší než obvyklou bude nabývat výjimečně.¹¹⁷ Stejně je tomu tak, přenechává-li obec svůj majetek k užití jiné osobě. Nebude se uplatňovat § 39 odst. 2, který dopadá pouze na úplatný převod majetku, ale uplatní se obecné požadavky v § 38 odst. 1 a 2. Ustanovení § 39 odst. 2 není totiž možné na jiné

¹¹⁵ Viz kapitola 2

¹¹⁶ KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 7 [cit. 30. března 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

¹¹⁷ HAVLAN, Petr a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha: Leges, 2014, s. 84

situace, nežli úplatný převod majetku, aplikovat ani analogicky.¹¹⁸ Odůvodnění v kvalitě dle § 39 odst. 2 však ani v takových situacích nebude na škodu, povede ke zvýšení transparentnosti procesu i jiných majetkových dispozic.

3.1 Co to je cena obvyklá

Pokud se obec rozhodne přistoupit k prodeji svého majetku, vyvstává otázka, za jakou cenu jej může prodat. Obec sice vystupuje jako každý jiný vlastník, její autonomie vůle je však při sjednávání ceny při úplatném převodu majetku omezena zákonem, a to tak, že zásadně může prodat za tzv. cenu obvyklou v konkrétním místě a čase. Účelem tohoto zákonného omezení je zajištění maximální ochrany veřejného majetku. Obec totiž veřejný majetek využívá k plnění svých úkolů,¹¹⁹ které jí veřejné právo ukládá. Je proto ve veřejném zájmu, aby nebyl obecní majetek prodáván nevýhodně, čímž by docházelo k poškozování obce.

Zákon o obcích sám cenu obvyklou nijak nedefinuje. Cena je definována v občanském zákoníku jako „*hodnota věci, lze-li ji vyjádřit v penězích.*“¹²⁰ Cenu obvyklou pro účely majetkových dispozic obce je dle komentářové literatury¹²¹ i metodického doporučení Ministerstva vnitra¹²² možné vymezit dle zákona o cenách, který § 2 odst. 6 vymezuje cenu obvyklou jako cenu „*shodného nebo z hlediska užití porovnatelného nebo vzájemně zastupitelného zboží volně sjednávaná mezi prodávajícími a kupujícími, kteří jsou na sobě navzájem ekonomicky, kapitálově nebo personálně nezávislí na daném trhu, který není ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže. Nelze-li zjistit cenu obvyklou na trhu, určí se cena pro posouzení, zda nedochází ke zneužití výhodnějšího hospodářského postavení, kalkulačním propočtem ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřeného zisku.*“¹²³

Literatura¹²⁴ také odkazuje na definici dle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku. Tam je v § 2 odst. 1 vymezena jako „*cena, která by byla dosažena při prodejkách*

¹¹⁸ FUREK, Adam. In.: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, § 39. Dostupné z: databáze beck-online.cz

¹¹⁹ HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 43

¹²⁰ § 492 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

¹²¹ FUREK, Adam. In.: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, § 39. Dostupné z: databáze beck-online.cz

¹²² FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 36

¹²³ § 2 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb. o cenách, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁴ HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha: Leges, 2014, s. 225

stejného, popřípadě obdobného majetku v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění.“

3.2 Stanovení ceny obvyklé

3.2.1 Výše ceny obvyklé

Jak je uvedeno v úvodu této kapitoly, pro definici pojmu obvyklé ceny je možné využít definici poskytnutou zákonem o cenách. Další otázkou, na kterou zákon o obcích sám také neodpovídá, je, jakým způsobem bude takto definovaná cena v praxi určena. Obecní zřízení pouze blíže rozvádí požadavek obvyklosti, a to tak, že se jedná o obvyklost v konkrétním „místě a čase.“ Dle výkladu poskytnutého Ministerstvem vnitra je pro stanovení ceny možná aplikace úpravy v zákoně č. 151/1997 Sb. o oceňování majetku. Jako jednotlivé způsoby určení ceny jsou uvedeny posudek znalce, určení ceny osobou s příslušným živnostenským oprávněním nebo provedení výpočtu ceny samotnou obcí.¹²⁵ Obec tak pro každý případ majetkové dispozice znalecký posudek dát vypracovat nemusí, ale cenu obvyklou může určit i jinou cestou. Po praktické stránce však bude vypracování posudku velmi často vhodné. Zejména při významných dispozicích a nakládání s nemovitým majetkem se jeho vypracování doporučuje.¹²⁶ Majetek obce je totiž majetkem veřejným a v jednotlivých krocích procesu jeho převodu, tedy i při určování ceny majetku, by obec měla postupovat nanejvýš obezřetně a transparentně.

Povinnost využití zákona o oceňování majetku však z obecního zřízení nevyplývá. Zjistit cenu obvyklou je tak možné také jinak. Výše bylo odkázáno na výklad podaný Metodickým doporučením Ministerstva vnitra,¹²⁷ které jako další možné vhodné způsoby zjištění obvyklé ceny uvádí dále také srovnání nabídek realitních kanceláří nebo cenovou mapu. Možné je také, že obec již má informace o cenách ze svých přechozích obdobných majetkových dispozic.¹²⁸

Existuje jedna výjimka, kdy se výše zmíněný postup zjišťování ceny obvyklé neuplatní. § 39 odst. 2 odkazuje na možné případy, kdy je cena tzv. regulovaná státem.

¹²⁵ FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 36

¹²⁶ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 194

¹²⁷ FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 36

¹²⁸ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 194

Taková cena je určována dle zákona č. 526/1990 Sb. o cenách. Na takto regulovanou cenu se neuplatní ani pravidla umožňující odchylku od ceny obvyklé, je-li řádně odůvodněna (více kapitola 3.3), jelikož odchýlení se od ceny takto určené je vyloučeno.

3.2.2 Schválení ceny

Dispozice s obecním majetkem je proces skládající se z několika kroků, v případě nemovitého majetku navíc přistupuje krok zveřejňování záměru. Je tak otázkou, ve které fázi je rozhodnuto, jaká bude prodejní cena. Ten orgán, který je oprávněn schválit samotný majetkoprávní úkon, vždy schvaluje také cenu. Půjde tedy obecně o radu obce (popř. jiný orgán obce) nebo zastupitelstvo obce.¹²⁹ Rozhodnutí o provedení majetkoprávního úkonu tak již také musí zahrnovat rozhodnutí o tom, za jakou cenu bude majetek převáděn.

V případech, kdy je zveřejňován záměr obce prodat nemovitost, jsou často uváděny požadavky na cenu již v záměru. Zejména bývá uvedena minimální cena, za kterou je obec ochotná nemovitost prodat. Tato minimální cena by měla odpovídat přinejmenším ceně obvyklé.¹³⁰ Pokud by bylo zřejmé, že bude prodáno za cenu nižší než obvyklou již v této fázi, je vhodné řádné odůvodnění tohoto snížení uvést už záměru.

3.3 Odchylky od obvyklé ceny

Zákaz prodat majetek obce za cenu jinou než obvyklou však neplatí absolutně. Zákon o obcích v § 39 odst. 2 říká, že obecní majetek se za takovou cenu prodává „zásadně.“ Za cenu vyšší či nižší než obvyklou je tedy převod také možný. Vyloučen bez dalšího není ani převod bezúplatný.¹³¹ Právní úprava před novelizací zákonem č. 106/2016 Sb. vyžadovala obecně zdůvodnění odchylky od ceny obvyklé. Výkladem však bylo dovozováno, že taková povinnost se nebude vztahovat na cenu vyšší než obvyklou, protože již z ceny samotné je zřejmá její ekonomická výhodnost pro obec.¹³² V aktuálním znění již zákon výslovně uvádí, že „*odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna, jde-li o cenu nižší než obvyklou*“¹³³ a cenu vyšší tak není nutné odůvodnit.

Prodej za cenu nižší než obvyklou je tak také možný, přistupuje u něj však povinnost jej odůvodnit. V zásadě je možné vymezit dvě situace, kdy dochází k nutnosti snížení ceny

¹²⁹ Viz kapitola 4

¹³⁰ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana, In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 194

¹³¹ FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš. Právní úprava dispozic s obecním majetkem. *Veřejná správa* [online databáze], 2011, č. 7 [cit. 30. března 2024]. Dostupné z: [databáze next.codexis.cz](http://databaze.next.codexis.cz)

¹³² Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 47/2009

¹³³ § 39 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

pod hranici ceny obvyklé. Zaprvé v případě, není-li za cenu obvyklou vůbec možné majetek prodat (typicky nepodařilo-li se nalézt žádného kupce). Zadruhé v případě, získává-li obec pro sebe snížením ceny jinou výhodu, nežli ekonomickou.¹³⁴ Takovou výhodou může být zajištění potřeb občanů či rozvoj území, typicky půjde o zajištění určitých služeb či infrastruktury v obci (vybudování lékařské ordinace, sportovní haly). Jak zdůrazňuje i judikatura,¹³⁵ ekonomická výhodnost totiž není jediným a primárním požadavkem pro dispozice s majetkem obce. Obec, jakožto veřejnoprávní korporace nesleduje jako hlavní kritérium ziskovost, ale plní i řadu dalších úkolů, které ji ukládá veřejné právo. Zejména pečuje o rozvoj svého území a potřeby svých občanů a chrání veřejný zájem.¹³⁶ Dosahovat splnění těchto úkolů tak může i při nakládání se svým majetkem.

Odchýlí-li se obec od ceny obvyklé, pro její řádné odůvodnění nepostačí pouze uvedení jakéhokoliv důvodu. Důvody, na kterých je snížení ceny založeno, musí být vždy objektivní a legitimní.¹³⁷ Jako příklad takového důvodu lze uvést předcházení susedským sporům¹³⁸ nebo narovnání právních vztahů z minulosti.¹³⁹ Naopak nepůjde o špatný technický stav, ten je reflektován již při stanovení ceny obvyklé a sám o sobě není důvodem pro další snížení.¹⁴⁰

Zákon stanoví pouze povinnost odůvodnění, avšak blíže nestanoví, jakým způsobem bude tento požadavek naplněn. Jak je již zmíněno v části 4.2.2, kupní cenu schvaluje ten orgán, který rozhoduje o celé majetkoprávní dispozici. Rozhoduje tak také v případě odchylky od ceny obvyklé. Nejen odchylka, ale i důvody pro ni musí být tomuto orgánu známy v době rozhodování.¹⁴¹ Nemusí nutně ani prohlásit, že je schvalována cena nižší než obvyklá, postačí její schválení. V době rozhodování si pouze musí být orgán vědom snížení ceny a všech důvodů pro toto snížení a tuto vědomost musí být schopen kdykoliv zpětně prokázat. Není možné důvody pro snížení později doplnit. Dle metodického doporučení Ministerstva

¹³⁴ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 47/2009

¹³⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. ledna 2016, sp. zn. 30 Cdo 3741/2015, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2018, sp. zn. 3 As 302/2016-43

¹³⁶ § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁷ FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 36

¹³⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. ledna 2016, sp. zn. 30 Cdo 3741/2015

¹³⁹ FUREK, Adam. In.: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019. § 39. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://www.beck-online.cz)

¹⁴⁰ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 47/2009

¹⁴¹ FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 37

vnitřní¹⁴² je vhodné pro možnost pozdějšího prokázání uvést schválení a odůvodnění ceny v zápise z jednání příslušného orgánu nebo v jiných podkladových materiálech. Odůvodnění může být uvedeno také v předkládací zprávě¹⁴³ pro rozhodující orgán nebo přímo v textu usnesení orgánu.¹⁴⁴ V rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu¹⁴⁵ již byl řešen případ, kdy odůvodnění odchylky od ceny obvyklé nebylo zachyceno v písemné formě, bylo však prokázáno, že důvody pro ni v době rozhodování existovaly, byly zřejmé a vyplývaly z kontextu. Tento nedostatek písemné formy neshledal soud jako dostatečný důvod pro neplatnost následně uzavřené smlouvy.

Co se týče obsahu odůvodnění, zákon nestanoví, co konkrétně musí obsahovat. Dle komentářové literatury¹⁴⁶ i judikatury¹⁴⁷ by při odůvodňování měla být reflektována míra odchýlení se, tedy čím větší odchylka od ceny obvyklé, tím kvalitnější a podrobnější by odůvodnění mělo být.

Od snížení ceny pod hranici ceny obvyklé je nutno odlišit problematiku výběru z více nabídek.¹⁴⁸ Odůvodnění dle § 39 odst. 2 je nutné pouze v případě, kdy obec plánuje převést za cenu nižší než obvyklou, nepůjde o situaci, kdy obec z více došlých nabídek, které se minimálně rovnají obvyklé ceně, volí jinou, než nejvyšší, tedy pouze méně ekonomicky výhodnou. I takovou volbu je vhodné řádně odůvodnit, neuplatní se však požadavky dle § 39 odst. 2.

3.4 Následky nedodržení požadavku obvyklé ceny

Jak je již uvedeno v kapitole 3.3, odchýlit se od ceny obvyklé je možné směrem nahoru (cena vyšší než obvyklá) či směrem dolů (cena nižší než cena obvyklá). V případě ceny vyšší nebude její odůvodnění nutné a následně uzavřená kupní smlouva bude platná. Za cenu nižší než obvyklou obec prodat majetek také může, takové snížení však musí být podloženo legitimními důvody a musí být odůvodněno. Pokud obec převádí za nižší cenu zcela bez jejího odůvodnění, bude jako následek právní jednání neplatné. K této neplatnosti dle § 41 odst. 3 zákona o obcích soud přihlédne i bez návrhu, jde tedy o neplatnost absolutní.

¹⁴² Tamtéž

¹⁴³ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. července 2016, sp. zn. 52 A 32/2016-126

¹⁴⁴ HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. In.: KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 101

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2018, sp. zn. 3 As 302/2016-43

¹⁴⁶ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, § 39. Dostupné z: databáze beck-online.cz

¹⁴⁷ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. června 2016, č. j. 52 A 32/2016-126

¹⁴⁸ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 192

Je však také možné, že obec cenu nižší než obvyklou odůvodní, toto odůvodnění je však vadné. Absolutní neplatnost nastane také v případě, kdy obec sice uvede odůvodnění snížení ceny, ale základ pro takové snížení není dostatečný (například špatný technický stav nemovitosti, zcela nesmyslné důvody). Nejvyšší správní soud však ve svém rozhodnutí ze dne 17. ledna 2018¹⁴⁹ dovedl, že pouhé nezachycení důvodů, které existovaly, byly všem známy a byly legitimní, k následku neplatnosti smlouvy nepovede.

Absolutní neplatnost nebyla jako následek výslovně stanovena zákonem vždy. Dříve byla dovozena judikaturou.¹⁵⁰ Novelou č. 106/2016 Sb. byl následek absolutní neplatnosti zahrnut přímo do textu zákona. Zmíněné rozhodnutí Nejvyššího soudu však pracovalo pouze s „*podstatnou odchylkou*“ od ceny obvyklé. Dnes tak vyvstává otázka, zda absolutní neplatností bude stíženo každé odchýlení od ceny obvyklé, či pouze to podstatné. Metodické doporučení Ministerstva vnitra¹⁵¹ připouští, že i v praxi budou absolutní neplatností smlouvy i nadále sankcionovány pouze odchylky podstatné.

Schválí-li orgán převod majetku za cenu nižší než obvyklou, aniž jsou zde pro to důvody, může ten člen orgánu, který pro schválení hlasoval, tímto porušit svou péči řádného hospodáře dle § 159 odst. 1 OZ, popřípadě může nastat až jeho trestněprávní odpovědnost.¹⁵²

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2018, sp. zn. 3 As 302/2016-43

¹⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. listopadu 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010

¹⁵¹ FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 38

¹⁵² § 220 a § 221 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

4. Rozhodnutí obce uzavřít smlouvu

Aby mohla obec platně převést svůj majetek na třetí osobu, musí dodržet zákonem předepsaný postup. Ten se obecně skládá ze dvou po sobě jdoucích fází (může přistoupit také další fáze zveřejňování záměru). Ještě, než může být uzavřena smlouva, musí být majetková dispozice vždy předem schválena příslušným orgánem obce.¹⁵³ Zákon svěřuje pravomoc schválit dispozici a pravomoc uzavřít smlouvu odlišným orgánům. O uzavření smlouvy rozhoduje zásadně zastupitelstvo nebo rada obce, následně jménem obce smlouvu uzavírá starosta. Tento způsob utváření právního jednání obce bývá označován jako tzv. schvalovací režim.¹⁵⁴ Požadavek schválení příslušným orgánem se nevztahuje pouze na nově konstituované smlouvy, ale také na jejich případné změny, dodatky a zrušení.¹⁵⁵

Fázi schválení majetkové dispozice je nutné odlišovat od fáze schválení záměru. Přestože se v obou situacích hovoří o určitém „schválení“, jedná se o dvě odlišné a samostatné fáze plnící odlišný účel. Schválením záměru je myšleno jeho přijetí orgánem obce před jeho zveřejněním a slouží k zajištění transparentnosti hospodaření obce s nemovitým majetkem. Fáze schválení majetkové dispozice je obligatorní vždy. Jde o fázi, ve které je tvořena vůle obce majetkem disponovat. Až na základě takového schválení může být vůle obce projevena navenek a smlouva platně uzavřena.

Svou povahou není rozhodnutí orgánu o uzavření smlouvy právním jednáním. Nemá účinky vůči třetím osobám, jeho charakter je pouze interní. Rozhodnutí orgánu tak obec žádným způsobem nezavazuje, nezakládá povinnost k uzavření smlouvy, ale je pouze předpokladem, bez kterého není možné k samotnému uzavření smlouvy přistoupit. Tento závěr potvrzuje také judikatura. Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 25. července 2018 vymezuje schválení příslušným orgánem jako „zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (*condicio legis*)“¹⁵⁶ a v rozsudku ze dne 20. května 2009 jako „materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřeným) teprve v případě podpisu příslušné smlouvy.“¹⁵⁷

¹⁵³ LOCHMANNOVÁ, Alena. Smlouvy uzavírané obcí. *Veřejná správa* [online databáze], 2019, č. 15 [cit. 8. dubna 2024]. Dostupné z: databáze next.codexis.cz

¹⁵⁴ HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 111

¹⁵⁵ VRBATA, Tomáš. V čem obce chybují při nakládání s veřejným majetkem? *Veřejná správa* [online databáze], 2020, č. 3 [cit. 8. dubna 2024]. Dostupné z: databáze next.codexis.cz

¹⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. července 2018, sp. zn. 25 Cdo 462/2018-463

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. května 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007

4.1 Náležitosti schválení

Zákon jako podmínku uzavření smlouvy vyžaduje schválení příslušným obecním orgánem, ale bližší požadavky již neupravuje. V praxi bylo řešeno, na jaké náležitosti se musí schválení orgánu vztahovat. Zda postačí schválení základních náležitostí smlouvy, která má být uzavřena, či je nutné schvalovat až celé její znění. Nejvyšší soud¹⁵⁸ došel k závěru, že finální text smlouvy nemusí být schvalován, je však nutné schválení alespoň jejich podstatných náležitostí. S tímto závěrem souhlasí také Ústavní soud,¹⁵⁹ který jako platný vyhodnotil dodatek ke smlouvě, který uzavřel jménem obce starosta, aniž by byl předem schválen příslušným orgánem, a to v případě, kdy původní smlouva řádně schválena byla a tento dodatek byl zcela v souladu s původním schválením (v daném případě šlo o dodatek zvyšující nájemné). Jako platné také vyhodnotil Ústavní soud¹⁶⁰ doplnění smluvní pokuty starostou v případě, byly-li základní náležitosti a také účel právního jednání předem schváleny zastupitelstvem a smluvní pokuta zajišťovala naplnění tohoto schváleného účelu. Schválení celého znění smlouvy je však v praxi doporučováno,¹⁶¹ přinejmenším pro významnější majetkové dispozice.¹⁶²

Stejně jako v případě splnění požadavku zveřejnění záměru, schválení příslušným orgánem je dokládáno doložkou dle § 41 odst. 1 zákona o obcích. Jedná se o technický úkon,¹⁶³ jeho povaha je deklaratorní a nedostatek nevede k neplatnosti. Doložka pouze zakládá vyvratitelnou domněnku, že všechny zákonné požadavky byly splněny a má tak především důkazní význam. Zákon blíže nestanoví konkrétní obsahové požadavky, ani způsob jejího zachycení. Dle komentářové literatury¹⁶⁴ by mělo doložkou být opatřeno právní jednání obce v listinné formě. Obsahovat by měla nejen informaci, že požadavek schválení byl splněn, ale také jakým způsobem.¹⁶⁵

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. prosince 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004

¹⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 6. dubna 2005, II. ÚS 87/04

¹⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 25. srpna 2015, I. ÚS 2574/14

¹⁶¹ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. *Obce a města jako smluvní partneři: výkon profese a členství v zastupitelstvu*. Praha: ČKAIT, 2020, s. 93

¹⁶² FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 69

¹⁶³ FUREK, Adam. In.: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, § 41. Dostupné z: databáze beck-online.cz

¹⁶⁴ Tamtéž

¹⁶⁵ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 203

Je zde také vhodné připomenout, že v případech, kdy byl pro plánovaný převod zveřejněn záměr, rozhoduje orgán v mezích v záměru vymezených. Pokud by se zastupitelstvo či rada chtěli od podmínek určených v záměru odchýlit, bylo by nutné zveřejnit nový upravený záměr. Zveřejněný záměr, schválení převodu majetku obce příslušným orgánem a následné uzavřená smlouva si totiž musí obsahově odpovídat.

4.2 Určení příslušného orgánu

Jak je již uvedeno v kapitole 1, hospodaření obce spadá do její samostatné působnosti. Pravomoc schvalování majetkových dispozic je zákonem obecně rozdělena mezi zastupitelstvo a radu obce (jiné orgány rozhodují jen za zvláštních situací, viz níže). Tyto orgány vůli obce právně jednat utváří, nikdy však jménem obce nejednají navenek. Pro to, který z těchto dvou orgánů bude schvalovat konkrétní dispoziční, je rozhodující její charakter (nikoliv označení).¹⁶⁶ Pravomoci jednotlivých orgánů výslovně vymezuje obecní zřízení. Obecně může rozhodovat buďto zastupitelstvo ve vyhrazené pravomoci, nebo rada obce, a to ve vyhrazené pravomoci, či v pravomoci nevyhrazené, tzv. zbytkové.

V praxi může nastat také zvláštní situace, kdy bude potřeba, aby byla dispoziční schválena jak zastupitelstvem, tak radou. Jde o tzv. smíšené smlouvy, jejichž charakter naplňuje požadavky pro schválení oběma těmito orgány (je však možné vyhrazení pravomoci zastupitelstvem dle § 84 odst. 4 Ozř, viz níže). Komentářová literatura uvádí jako příklad uzavření nájemní smlouvy s předkupním právem k nemovité věci.¹⁶⁷

4.2.1 Schvalování majetkových dispozic zastupitelstvem obce

Dle § 84 odst. 1 obecního zřízení zastupitelstvo rozhoduje v samostatné působnosti obce. Případy, ve kterých bude právní jednání obce v majetkové oblasti schvalováno zastupitelstvem, vymezuje § 85 Ozř. Co se týče úplatných převodů, schvaluje zastupitelstvo „*nabytí a převod hmotných nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce*“¹⁶⁸ a dále také „*nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce*“.¹⁶⁹ Citované případy spadají do tzv. vyhrazené

¹⁶⁶ FUREK, Adam. In.: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, § 85. Dostupné z: databáze beck-online.cz

¹⁶⁷ Tamtéž, § 41

¹⁶⁸ § 85 písm. a, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁹ § 85 písm. m, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

pravomoci zastupitelstva, což znamená, že jejich výkon vždy náleží zastupitelstvu a to jej za žádných okolností nemůže svěřit radě ani jinému orgánu.

Oprávnění zastupitelstva v uvedených případech dispozice schvalovat plyne z obecního zřízení přímo. Zastupitelstvo však může rozhodovat i o dalších právních jednáních obce (tzv. atrakční právo zastupitelstva¹⁷⁰). Aby tak mohlo učinit, musí nejdříve provést ještě jeden krok. Tím je rozhodnutí o vyhrazení si pravomoci, která jinak dle § 84 odst. 4 Ozř patří do tzv. zbytkové pravomoci rady obce (objevuje se také názor, že vztáhnout si na sebe zastupitelstvo může i některé další pravomoci¹⁷¹). Věc si pro sebe zastupitelstvo vyhradí buďto svým usnesením, je možné ale také vyhrazení „implicitní“ a to tak, že rovnou rozhodne.¹⁷² Může takto rozhodnout jak ad hoc pro jednotlivou majetkovou dispozici, tak obecně pro určitý druh dispozic (např. od určité ceny).¹⁷³ Takto vyhradit si však nemůže pravomoci, které jsou vyhrazené pro radu obce.¹⁷⁴

Zastupitelstvo je kolektivní orgán, rozhoduje na svém veřejném zasedání.¹⁷⁵ Na řádném zasedání tak musí zastupitelstvo rozhodovat také při schvalování majetkoprávních dispozic. Není možné rozhodování na tzv. pracovních poradách, které nejsou veřejnosti přístupné. Jednání zastupitelstva totiž musí být v souladu se zásadou transparentního jednání obce veřejná.¹⁷⁶ Ke stejnému závěru došel také Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 21. září 2011.¹⁷⁷ Zastupitelstvo jako kolektivní orgán rozhoduje usnesením. Usnášet se je zastupitelstvo schopno za účasti nadpoloviční většiny všech členů. Zastupitelstvo rozhoduje hlasováním, přičemž pro přijetí rozhodnutí je vyžadována nadpoloviční většina hlasů všech členů. Pro schválení převodu komunálního majetku je tak potřeba tzv. absolutní většiny. O zasedání zastupitelstva se sepisuje zápis, ve kterém se zaznamenává počet zastupitelů,

¹⁷⁰ HAVLAN, Petr. Nový právní rámec hospodaření s majetkem územních samospráv. *Právní rozhledy* [online databáze], 2000, č. 12 [cit. 8. dubna 2024]. Dostupné z: databáze next.codexis.cz

¹⁷¹ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 328

¹⁷² FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 64

¹⁷³ FUREK, Adam. In.: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019. § 84. Dostupné z: databáze beck-online.cz

¹⁷⁴ LOCHMANNOVÁ, Alena. Rozdělení pravomocí orgánů obce ve věcech nakládání s majetkem. *Veřejná správa* [online databáze], 2019, č. 18 [cit. 31. března 2024]. Dostupné z: databáze next.codexis.cz

¹⁷⁵ LOCHMANNOVÁ, Alena. Neveřejné zasedání zastupitelstva obce a pracovní porady členů zastupitelstva obce. *Veřejná správa* [online databáze], 2019, č. 3 [cit. 30. března 2024]. Dostupné z: databáze next.codexis.cz

¹⁷⁶ § 93 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. září 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010

výsledky hlasování a jaká usnesení byla přijata.¹⁷⁸ Zákon o obcích nestanoví žádný zvláštní požadavek na formu usnesení (tedy schválení dispozice) zastupitelstva. Schválí-li zastupitelstvo prodej obecního majetku, mělo by být usnesení o tomto schválení zaznamenáno v zápise z jednání, ale obsah usnesení může vyplývat také z jiných podkladových materiálů, např. z důvodové zprávy k návrhu usnesení.¹⁷⁹ V případě, rozhoduje-li zastupitelstvo o více obdržených nabídkách, musí být vždy jasné, proč byla některá z nich nakonec upřednostněna.¹⁸⁰ Obec musí v celém procesu majetkových dispozic dodržet požadavek transparentního jednání, musí tak být jasné a prokazatelné, že v průběhu nabídkového řízení nedošlo ke zvýhodnění některých z uchazečů.¹⁸¹

4.2.2 Schvalování majetkových dispozic radou obce

Druhým orgánem, který o majetkových dispozicích rozhoduje, je rada obce. Její pravomoci je možné obecně dělit do dvou kategorií, a to na vyhrazené (§ 102 odst. 2 Ozř) a nevyhrazené (tzv. zbytkové, § 102 odst. 3 Ozř).¹⁸² Vyhrazené pravomoci zákon taxativně vyjmenovává, zbytkové jsou pak ty, které nejsou výslovně vyhrazeny zastupitelstvu ani radě. Při rozhodování zda a případně o jakých majetkových úkonech bude rada obce rozhodovat, je nutné sledovat právě odlišení pravomocí na vyhrazené a zbytkové. V rámci vyhrazených pravomocí totiž zákon výslovně radě obce vymezuje určité činnosti v rámci hospodaření obce,¹⁸³ avšak nestanoví zde žádný případ schvalování konkrétních dispozic jako v případě zastupitelstva. Rada tak majetkové dispozice schvaluje v rámci pravomoci zbytkové. Jak již uvádí předchozí kapitola, tyto zbytkové pravomoci rady si však pro sebe zastupitelstvo může vyhradit. Rada obce však dále může toto rozhodování přenechat starostovi, obecnímu úřadu či obecní policii. Toto může provést jak zcela, tak i částečně.¹⁸⁴ Stručně lze proto shrnout, že rada obce schvaluje všechny převody, které nejsou vyhrazeny zastupitelstvu a ani si je pro sebe zastupitelstvo nevyhradí. Obecně jde o převody obecního movitého majetku, dále také nakládání s inženýrskými sítěmi a pozemními komunikacemi.

Rada obce je stejně jako zastupitelstvo kolektivním orgánem. Dle Ozř rozhoduje na svých schůzích, které jsou a rozdíl od zasedání zastupitelstva neveřejné (veřejnost však může

¹⁷⁸ § 95 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. června 2013, sp. zn. 26 Cdo 1467/2013

¹⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. května 2018, sp. zn. 30 Cdo 3890/2017

¹⁸¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. července 2020, sp. zn. 24 Cdo 1198/2020-309

¹⁸² FUREK, Adam. In.: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, § 102. Dostupné z: databáze beck-online.cz

¹⁸³ Např. zabezpečování hospodaření obce dle schváleného rozpočtu dle § 102 odst. 2, písm. a Ozř

¹⁸⁴ LOCHMANNOVÁ, Alena. Rozdělení pravomocí orgánů obce ve věcech nakládání s majetkem. *Veřejná správa* [online databáze], 2019, č. 18 [cit. 31. března 2024]. Dostupné z: databáze next.codexis.cz

nahlížet do zápisu ze schůze rady¹⁸⁵), o zasedání pořizuje zápis. Usnášet se je rada schopná za přítomnosti nadpoloviční většiny všech členů, rozhoduje hlasováním, přičemž k přijetí usnesení je nutná nadpoloviční většina hlasů všech.

Zákon počítá také s existencí tzv. malých obcí (obce, kde zastupitelstvo čítá méně než 15 členů, tedy obce do 3 000 obyvatel¹⁸⁶). V těch není volena rada obce a je tak nutné, aby byly pravomoci jí jinak svěřené vykonávány odlišným orgánem. Tím je dle obecního zřízení v případě majetkových dispozic starosta.¹⁸⁷ Ten je však také osobu oprávněnou za obec navenek jednat, po praktické stránce tak dochází k jakémusi „splynutí“ fáze schválení smlouvy a fáze uzavření smlouvy.¹⁸⁸ Pravomoci k provedení těchto úkonů jsou v této situaci koncentrovány v jedné osobě. V tomto případě nemusí starosta obce učinit ještě před podpisem zvlášť krok schválení. To, že určitou dispozici schvaluje, vyplývá již z toho, že smlouvu uzavře. Toto je jediný případ, kdy starosta o uzavření smlouvy rozhoduje ex lege.¹⁸⁹

4.3 Nedostatek schválení příslušným orgánem

V předchozí právní úpravě¹⁹⁰ nebyla situace, kdy starosta (popř. jiná osoba jménem obce) uzavřel smlouvu bez předchozího schválení orgánem obce řešena výslovně. Absolutní neplatnost takto uzavřené smlouvy byla dovozována až judikaturou.¹⁹¹ V aktuálně účinné úpravě je již v § 41 odst. 2 výslovně uvedeno že „*právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení neplatná.*“ Taková neplatnost je absolutní, zhojení nedostatku není možné ani dodatečným schválením.¹⁹²

Zákon pamatuje na případ, kdy schválení absentuje zcela. Tento následek však nastane také v případech, kdy krok schválení sice nějakým způsobem proběhl, ale za řádné schválení jej nelze považovat. Typicky půjde o situace, kdy nerozhodl oprávněný orgán (například rada obce schválí prodej pozemku obce). Následek bude stejný, jako by schváleno nebylo vůbec a uplatní se absolutní neplatnost. Neplatné bude také dále také takové schválení, které sice provedl orgán příslušný rozhodnout, ale které se nebude vztahovat na všechny podstatné

¹⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2005, sp. zn. 6 As 40/2004

¹⁸⁶ § 68 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁷ § 99 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁸ BŘEŇ, Jan. *Úplatný převod majetku a podmínky platnosti právního úkonu* [online]. DVS.cz, 26. dubna 2011 [cit. 31. srpna 2023]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6485066>

¹⁸⁹ LOCHMANNOVÁ, Alena. Rozdělení pravomocí orgánů obce ve věcech nakládání s majetkem. *Veřejná správa* [online databáze], 2019, č. 18 [cit. 31. března 2024]. Dostupné z: [databáze next.codexis.cz](https://databaze.next.codexis.cz)

¹⁹⁰ Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích

¹⁹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 2001, III. ÚS 721/2000, Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2001, IV. ÚS 576/2000

¹⁹² FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš. Právní úprava dispozic s obecním majetkem. *Veřejná správa* [online databáze], 2011, č. 7 [cit. 30. března 2024]. Dostupné z: [databáze next.codexis.cz](https://databaze.next.codexis.cz)

náležitosti smlouvy.¹⁹³ Podobně absolutně neplatná by byla také taková smlouva, pro kterou by proběhlo schválení oprávněným orgánem, toto schválení by se vztahovalo na všechny její podstatné náležitosti, ale následné právní jednání by se schváleným nekorespondovalo¹⁹⁴ (např. schválen by byl nájem, ale uzavřena by byla smlouva kupní). Jak je již uvedeno v předchozích kapitolách, všechny kroky v procesu majetkové dispozice si musí po obsahové stránce odpovídat. To znamená, že orgán obce může rozhodovat jen o takových právních jednáních, pro která byl zveřejněn záměr (je-li zveřejňován) a starosta obce uzavírá smlouvu jen s takovým obsahem, který byl v orgánu obce schválen.

K tomuto je vhodné zmínit, že dle judikatury je možné, že některé další náležitosti budou do smlouvy doplněny až starostou po schválení majetkové dispozice (např. smluvní pokuta). Pokud taková doplnění budou v souladu a v mezích rozhodnutí orgánu obce, smlouva bude platná i s těmito ujednáními. Nikdy však nemůže jít o náležitosti podstatné.¹⁹⁵ Neplatná nebude ani taková smlouva, která by byla v rozporu s interními předpisy obce.¹⁹⁶ Je možné, že obec si vnitřním předpisem upraví postupy pro nakládání se svým majetkem. Takové předpisy nejsou obecně závazné a jejich nedodržení nebude sankcionováno absolutní neplatností právního jednání obce. Takto rozhodl Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 31. března 2004,¹⁹⁷ dle kterého smlouva uzavřená v rozporu s privatizačními směrnici bude platná.

¹⁹³ FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 69

¹⁹⁴ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 332

¹⁹⁵ Viz kapitola 5

¹⁹⁶ FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (dokončení). *Bulletin advokacie*, 2006, č. 3, s. 26

¹⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2004, sp. zn. 28 Cdo 865/2003

5. Uzavření smlouvy

Uzavření smlouvy je završením celého procesu převodu majetku obce. Jak je již uvedeno v předchozí kapitole, obec při nakládání se svým majetkem postupuje dle tzv. schvalovacího režimu. To znamená, že ještě před samotným právním jednáním je nutné jeho schválení příslušným orgánem obce. Vznikají tak dvě samostatné fáze – vytvoření vůle obce a následné projevení vůle obce. Jak potvrzuje konstantní judikatura,¹⁹⁸ rozhodnutí obecního orgánu o majetkové dispozici není právním jednáním. Charakter tohoto úkonu je čistě interní; jedná se o zákonnou podmínku, která musí být splněna, aby mohla být smlouva platně uzavřena. Pokud by schválení příslušným orgánem absentovalo, následkem by byla absolutní neplatnost uzavřené smlouvy.

Obec právně jedná až v okamžiku samotného uzavření smlouvy. Jelikož je obec veřejnoprávní korporací, je při svém jednání zastoupena, a to většinou svým starostou (v určitých situacích také jinými osobami, viz níže). Až jednáním starosta obci vzniká závazek. Ten vůli obce sám nijak nevytváří, ale pouze ji formálně navenek projevuje.¹⁹⁹ Je proto předchozím schválením orgánu vázán a nemůže od něj odchýlit, či uzavřít smlouvu zcela v rozporu s ním.

Jak je již v předchozí kapitole zmíněno, soudy²⁰⁰ byla v určitých případech dovozena platnost smlouvy i v případě, kdy starosta sjednává více, nežli je orgánem předem schváleno. Jde o situace, kdy vůle obce byla předem vytvořena, určitá dispozice s majetkem řádně schválena orgánem obce a starosta následně jedná zcela „v *intencích*“ této vůle obce, protože vůli obce sám vytvářet nemůže. Takovým jednáním v souladu s již dříve utvořenou vůlí obce je například sjednání smluvní pokuty starostou obce pro zajištění naplnění účelu smlouvy, přičemž účel smlouvy byl dříve v příslušném orgánu obce schválen.²⁰¹

Samotné uzavření smlouvy je jednáním čistě soukromoprávním. Jeho náležitosti upravuje občanský zákoník. V odborné literatuře²⁰² se navíc pro smluvní převod komunálního

¹⁹⁸ Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. října 2017, sp. zn. 29 A 159/2015-56, Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. července 2019, sp. zn. 24 Cdo 172/2019

¹⁹⁹ PELÁN, Marek, MALÝ, Štěpán. *Jednání starosty, tvůrce vůle obce či pouhý reprezentant?* [online]. *pravni prostor.cz*, 23. listopadu 2022 [cit. 17. března 2024]. Dostupné z: <https://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/jednani-starosty-tvurce-vule-obce-ci-pouhy-reprezentant>

²⁰⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 25. srpna 2015, I. ÚS 2574/14, Nález Ústavního soudu ze dne 6. dubna 2005, II. ÚS 87/04

²⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 25. srpna 2015, I. ÚS 2574/14

²⁰² HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha: Leges, 2014, s. 222

majetku objevuje požadavek, aby smlouvy byly zásadně uzavírány v písemné formě také tam, kde to není zákony obecně výslovně vyžadováno (obligatorní písemná forma je obecně dána zákonem pro převody vlastnického práva jen k věci nemovité²⁰³).

5.1 Osoba jednající jménem obce

Jak je již zmíněno, při fázi uzavírání smlouvy je projevována již dříve uvnitř obce utvořená vůle právně jednat. Následující kapitola řeší, jaké osoby a za jakých podmínek jsou oprávněny vůli obce projevit navenek a uzavřít tak jménem obce smlouvu.

5.1.1 Starosta

Dle § 103 odst. 1 Ozř obec navenek zastupuje starosta, jménem obce tedy také bude uzavírat smlouvy. Toto jeho zmocnění plyne přímo z obecního zřízení, jedná se tak o zmocnění zákonné. Není proto nutné starostu k uzavření smlouvy zvlášť pověřit. Nejvyšší soud konstantně upozorňuje na to, že starosta v obci nevystupuje jako statutární orgán právnické osoby právnické osoby, vůli obce sám nevytváří, pouze ji navenek projevuje. Vystupuje přitom již pouze jako reprezentant.²⁰⁴ Jeho jednání nepodložené schválením orgánu obce proto bude od počátku neplatné a nebude obec zavazovat.²⁰⁵ V určitých situacích může starosta nejen uzavřít smlouvu, ale také o převodu majetku rozhodnout. Jde o případy, kdy starosta vykonává pravomoc rady obce, není-li v obci volena, nebo pokud tuto pravomoc rada starostovi svěří.²⁰⁶

5.1.2 Místostarosta a další osoby

Smlouvy jménem obce zásadně uzavírá starosta. Jde o monokratický orgán obce. Nemůže-li svou funkci vykonávat, je nutné jeho zastoupení. Dle § 104 odst. 1 Ozř zastupuje místostarosta starostu tehdy, není-li přítomen či svou funkci nevykonává. Obecní zřízení výslovně na situace, kdy starosta funkci nevykonává, odkazuje. Jde situace dle § 72 odst. 6 (nařízená karanténa, pracovní neschopnost, atd.) a dále dle § 81a odst. 1 (dovolená).

Na rozdíl od případů, kdy starosta funkci nevykonává, není nepřítomnost starosty zákonem blíže upravena. Výkladem je dovozováno, že nepůjde o jakoukoliv krátkodobou nepřítomnost. Ustanovení míří na situace, kdy není možné, aby starosta svou funkci vykonával z důvodu nepřítomnosti na svém pracovišti po dobu několika hodin až jednoho

²⁰³ § 560 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

²⁰⁴ LOCHAMNNOVÁ, Alena. Pravomoci starosty obce. *Věřejná správa* [online databáze] 2019, č. 3 [cit. 8. dubna 2024]. Dostupné z: databaze.next.codexis.cz

²⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. dubna 2008, sp. zn. 28 Cdo 2600/2006, Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. července 2015, sp. zn. 30 Cdo 999/2015 Sb.

²⁰⁶ Viz kapitola 4.2.2

dne.²⁰⁷ V těchto případech místostarosta jedná na základě zákonného zmocnění a není třeba jeho zvláštního pověření. Na základě zákona může dle § 103 odst. 6 smlouvy jménem obce místostarosta uzavírat také tehdy, když se starosta své funkce vzdá, či je z ní odvolán a nebyl dosud zvolen starosta nový. Není-li obsazena funkce starosty ani místostarosty, pověří zastupitelstvo některého svého člena.²⁰⁸

V jiných případech, než výše uvedených, je uzavírání smluv místostarostou také možné, již však nepůjde o zákonné zmocnění a bude nutné jeho pověření radou nebo zastupitelstvem²⁰⁹ (dle toho, který orgán o dispozici rozhoduje). Dále je dle výkladu Ministerstva vnitra²¹⁰ možné také jeho pověření z vnitřního předpisu obce.

Dalšími osobami, které mohou smlouvu jménem obce uzavřít, jsou jiní členové zastupitelstva či rady. V praxi se na to, jakým způsobem budou pověření, objevují dva odlišné názory. První z nich říká, že v takové situaci by orgán schvalující převod musel udělit svému členovi písemnou plnou moc.²¹¹ Dle druhého názoru nebude ani v tomto případě plná moc nutná. Postačí, že orgán pověří člena svým usnesením.²¹² Jménem obce může smlouvu uzavřít také zaměstnanec obce, jako zaměstnanec právnické osoby dle § 166 odst. 1 OZ.

5.1.3 Smluvní zastoupení obce

Uzavírání smluv o převodu vlastnického práva je soukromoprávním jednáním. Obec se tak na rozdíl od výkonu své veřejnoprávní působnosti může nechat zastoupit třetí osobou také na základě smluvního zastoupení (typicky příkazní smlouvy). Takové zastoupení se pak bude řídit soukromoprávní úpravou dle Občanského zákoníku. Zastoupit se může obec nechat pro jednotlivou věc nebo obecně pro určité záležitosti.²¹³ Takto může být třetí osobě svěřeno jak oprávnění o majetkové dispozici rozhodnout (utvořit vůli obce právně jednat a následně

²⁰⁷ CHMELÍK, Václav. *Jednání za obec při uzavírání smluv* [online]. DVS.cz, 7. února 2023 [cit. 31. srpna 2023]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6886393>

²⁰⁸ § 103 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

²⁰⁹ FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 79

²¹⁰ Tamtéž

²¹¹ Tamtéž

²¹² CHMELÍK, Václav. *Jednání za obec při uzavírání smluv* [online]. DVS.cz, 7. února 2023 [cit. 31. srpna 2023]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6886393>

²¹³ KOUDELKA, Zdeněk. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 366

také smlouvu uzavřít), tak také smlouvu pouze jménem obce uzavřít (pouze již utvořenou vůli projevit).²¹⁴

Udělení plné moci je právním úkonem obce. Nemůže ji tak udělovat sám starosta, ten ji pouze podepisuje. Princip je zde stejný jako u rozhodování o převodu majetku obce a následného uzavření kupní smlouvy. O udělení plné moci musí rozhodnout příslušný orgán, bez takového schválení by bylo smluvní zastoupení absolutně neplatné. Otázka, který orgán bude o schválení zastoupení a udělení plné moci rozhodovat, již byla vyřešena Nejvyšším soudem,²¹⁵ a to tak, že příslušným je ten orgán, který by byl příslušný rozhodnout o majetkové dispozici, pro kterou je v daném případě zmocnění udělováno.

²¹⁴ FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 80

²¹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. října 2007, sp. zn. 30 Cdo 3598/2006, Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002

6. Rozbor účinné právní úpravy

6.1 Právní úprava úplatného převodu majetku obce

Právní úprava úplatného převodu majetku obce je součástí úpravy hospodaření obce. Tato problematika je dnes zakotvena v zákoně o obcích. Zákodárce se v případě obecního majetku rozhodl vydat jinou cestou než v případě majetku státu, pro který je vypracována samostatná a komplexní úprava v zákoně č. 219/2000 Sb. o majetku státu (přestože o takové úpravě i pro obce uvažováno bylo,²¹⁶ modely úpravy nakládání s majetkem státním a obecním se příliš neliší,²¹⁷ v obou případech se jedná o majetek veřejný²¹⁸). Hospodaření obce s majetkem je tak systematicky zařazeno v rámci samostatné působnosti obce v hlavě II dílu 2. obecního zřízení. Tam jsou upraveny otázky zejm. základních pravidel a požadavků na samotné dispozice. Některé další otázky, které se týkají procesu převodu, jsou upraveny v jiné části Ozř, a to v Hlavě IV. nazvané Orgány obce.

Co se týče úplatného převodu, klíčový je § 39 Ozř, který upravuje, jaké podmínky musí být pro platné převedení splněny. Je v něm obecně upravena povinnost obce zveřejnit záměr v odst. 1 a 3 a dále také požadavek na stanovení ceny ve výši obvyklé v odst. 2. Tomuto ustanovení je vytýkána jeho nesystematičnost.²¹⁹ Jeho odst. 1 a odst. 2 se totiž netýkají stejných případů. Navíc je odst. 2 také nepříliš šťastně vložen mezi odst. 1 a 3, jelikož odst. 3 stanoví výjimky z pravidla v odst. 1. Odst. 1 a 3 také upravují proces nakládání s obecním majetkem, kdežto odst. 2 se týká obsahového požadavku na majetkový úkon. Mimo tato konkrétní pravidla se na úplatný převod majetku také vztahují obecné požadavky na hospodaření obce dle § 38 Ozř. V § 41 odst. 1 je zachycena povinnost opatřování listin doložkou a v odst. 2 a 3 je jako následek porušení pravidel při dispozicích výslovně uvedena absolutní neplatnost.²²⁰ Pro určení toho, který orgán je oprávněn schvalovat převod obecního majetku je nutné nahlédnout do Hlavy IV Ozř, nazvané Orgány obce, konkrétně jde o ustanovení § 85 a § 102. Orgán oprávněn jménem obce jednat, obecně starosta, je upraven v § 103.

²¹⁶ HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 24

²¹⁷ Tamtéž, s. 108

²¹⁸ Tamtéž, s. 11

²¹⁹ BŘEŇ, Jan. *Úplatný převod majetku a podmínky platnosti právního úkonu*. [online]. DVS.cz, 26. dubna 2011 [cit. 31 srpna 2023]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6485066>

²²⁰ Toto ustanovení bylo do zákona přidáno v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a změnou pojetí neplatnosti

Úprava úplatného převodu v zákoně o obcích je veřejnoprávní. Samotné převody jsou už pak jednáním soukromoprávním. Je nutno pracovat i s předpisy soukromého práva, zejm. občanským zákoníkem. Například schválení úplatného převodu majetku orgánem obce je požadavkem, který obci ukládá veřejné právo. Jaké všechny náležitosti má daná smlouva o převodu vlastnického práva mít (typicky kupní smlouva), už je otázkou práva soukromého. Pro orgán obce je to významné z hlediska toho, jaké všechny náležitosti smlouvy musí schválit.

Majetkových ustanovení zákona o obcích se dosud týkaly dvě významné novely. Ty především reagovaly na rekodifikaci soukromého práva novým občanským zákoníkem. První novelou byl zákon č. 313/2013 Sb. Následně zákonem č. 106/2016 Sb., s účinností od 1. července 2016, byly upraveny další otázky, které novelizace z roku 2013 nevyřešila.

6.2 Hodnocení právní úpravy

Právní úprava v zákoně o obcích nazvaná „hospodaření obce“, která majetkové otázky obcí upravuje, bývá celkově označována za „*nekomplexní, kusou*“²²¹ a „*jednoznačně nedostatečnou*.“²²² Jak je již uvedeno výše, na rozdíl od majetku státu totiž není upravena vlastním, komplexním zákonem. Veškerá úprava je včleněna do obecního zřízení, které dopadá na podstatně širší oblast, než jsou otázky majetkové. Aby byl majetek řádně převeden, je nutná velmi dobrá orientace v tomto předpise, jelikož ustanovení týkající se různých fází procesu jsou rozprostřena v různých částech zákona.

Oblast, pro kterou právní úprava zcela chybí, je nabývání majetku obcí. Uplatní se zde tak pouze obecné požadavky hospodárného jednání obce. Nebude tak například nutné zveřejňovat záměr ani v případě, kdy obec hodlá odkoupit nemovitost, jejíž cena může být velmi vysoká a do celkového hospodaření obce se tento úkon může velmi významně promítnout. S ohledem na transparentnost jednání obce a možnost kontroly ze strany občanů by tedy bylo zveřejnění záměru i v tomto případě vhodné. Podobně jako u nabývání majetku obcí, výslovná úprava chybí také pro bezúplatné převody obecního majetku (darování).²²³ Za jakých podmínek a kdy může obec k tomu přistoupit tak bývá dovozováno až literaturou.

²²¹HAVLAN, Petr. Nový právní rámec hospodaření s majetkem územních samospráv. *Právní rozhledy* [online databáze], 2000, č. 12 [cit. 30. března 2024]. Dostupné z: databáze next.codexis.cz

²²²HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 109

²²³KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 7 [cit. 29. března 2024]. Dostupné z: databáze beck-online.cz

Co se týče samotných úplatných převodů majetků obce, tomuto věnuje jinak poměrně kusá úprava prostoru nejvíce. Této úpravě však lze vytýkat špatnou přehlednost, složitost a stručnost. Zejména náročné jsou v praxi převody obecního nemovitého majetku, které se skládají z více fází, přičemž požadavky (zejména na zveřejnění záměru) jsou poměrně přísné. V komentářové literatuře je dokonce prodej nemovitého majetku obce označen až za „*kaskadérský počín*“.²²⁴ Je důležité si uvědomit, že s úpravou pracují v praxi zejména členové volených orgánů obce, převážně jde o osoby bez právního vzdělání. Důkazem toho, že určité aspekty majetkoprávních úkonů činí v praxi potíže, je také velmi bohatá judikatura, která je v rámci této práce citována. Zejména problematické je zveřejňování záměru obce, které není v zákoně upraveno nijak podrobně. Spousta jeho náležitostí je tak pouze doporučována, řádně zveřejněn může být i bez nich. Komentářová literatura dokonce uvádí výčet doporučení a nejčastějších chyb při zveřejňování záměru.²²⁵ Na problémy, které se v souvislosti s nakládáním s nemovitým majetkem v praxi objevují, odkazuje také literatura.²²⁶ Vyzdvihovány jsou zejm. problémy záměru obce a následně celého složitého procesu rozhodování. Určitým řešením těchto problematických aspektů by mohlo být jednak vydat se cestou komplexní zákonné úpravy – obdobou již zmiňovaného zákona o majetku státu. Tímto by došlo ke zpřehlednění a zjednodušení celého procesu.

Aktuální řešení je však již zažitě a navíc doplněné o velmi kvalitní judikaturu. Co se týče současné úpravy v zákoně o obcích, ke zvýšení přehlednosti by mohlo vést její výslovné rozpracování. Zejména problematický je v praxi krok zveřejňování záměru obce. Pro větší jasnost právní úpravy by bylo vhodné explicitní zakotvení všech náležitostí záměru, včetně těch, které jsou pouze doporučovány. Konkrétní požadavek, který by dle mého názoru měl být zákonem výslovně jasně stanoven, je povinnost vymezit plánovanou dispozici, který je dnes pouze dovozován. Dále by bylo vhodně jako obligatorní náležitosti záměru stanovit také vymezení lhůty pro podávání nabídek, čímž by došlo ke zpřehlednění procesu podávání nabídek.

Tato doporučení jsou však spíše teoretická, v praxi je dnes velká část problémů již řešena kvalitní a konstantní judikaturou, či již k doplnění zákona na základě judikatury došlo. V oblasti úplatných převodů tak není na rozdíl od nabývání majetku obcemi další doplňování

²²⁴ ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. In.: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 329

²²⁵ Tamtéž, s. 330

²²⁶ VRBATA, Tomáš. V čem obce chybují při nakládání s veřejným majetkem? *Veřejná správa* [online databáze], 2020, č. 3 [cit. 31. března 2024]. Dostupné z: [databáze next.codexis.cz](https://databaze.next.codexis.cz)

úpravy nezbytně nutné. Problematickým aspektem úpravy není primárně její nedostatečnost, spíše jde o celkovou náročnost celého procesu převodu majetku obce a nedostatek jejího pochopení.

Sankce absolutní neplatnosti právního jednání, která postihuje nedodržení požadavků na dispozice s komunálním majetkem, je sankcí přísnou. Závěrem práce se proto příkládáním k doporučení Ministerstva vnitra při doporučení v případě nejistoty v praxi se přiklonit spíše k postupu opatrnějšímu a k výkladu přísnějšímu,²²⁷ aby bylo následkům absolutní neplatnosti předcházeno.

²²⁷ FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, s. 8

Závěr

Jako jeden z cílů své diplomové práce na téma „Úplatný převod majetku obce z pohledu správního práva“ jsem stanovila prezentaci přehledného shrnutí aktuální právní úpravy převodů komunálního majetku v České republice. A to jak majetku movitého, tak nemovitého.

Tento přehled byl zpracován v kapitolách 1 až 5 této práce, ve kterých bylo vysvětleno, z jakých fází se celý proces dispozice s obecním majetkem skládá a také jaké podmínky jsou na tyto dispozice zákonem kladeny. Konkrétně v kapitole první jsem shrnula přehled předchozích úprav obecního majetku. Dále jsem se věnovala obecným zásadám hospodaření obcí, které tvoří základ pro úpravu úplatného převodu majetku obce. Vymezila jsem také obecně případy úplatného převodu majetku obce. Kapitola druhá, která je nejrozsáhlejší kapitolou této práce byla věnována zveřejňování záměru obce převést svůj majetek. Právě otázky zveřejňování záměru jsou v praxi často problematické. Většina dříve sporných otázek v této oblasti je však již dnes vyřešena soudy. Důležitá rozhodnutí jsou v práci citována. Dále je v kapitole třetí vysvětlena tzv. cena obvyklá, její významná část je věnována možnosti odchylek od této ceny. Obecně je proces uzavírání smluv obcí rozdělen do dvou fází. Fázi první je věnována kapitola čtvrtá, která se zabývá rozhodnutím orgánu uzavřít smlouvu. Konečnému uzavření smlouvy je věnována kapitola pátá.

Dalším cílem této práce byl rozbor právní úpravy úplatného převodu majetku obce a poukázání na její problematické aspekty. Rozboru náleží samostatná kapitola šestá. V její první části byl uveden přehled jednotlivých klíčových ustanovení. Ve druhé části bylo provedeno hodnocení úpravy s odkazy na postoje odborné veřejnosti. Závěr vlastního hodnocení úpravy je takový, že přestože obecně je právní úprava jako celek hospodaření s majetkem obcí označována za nedostatečnou, jejím nejvíce problematickým aspektem je nepřehlednost a špatné pochopení. Zejména v případech nemovitostí je jejich převod procesem skládajícím se z více kroků, v praxi tak může činit problémy spíše jeho složitost a nedostatek obezřetnosti, nežli nedostatek úpravy a její významnější úprava není nezbytně nutná. Vhodné by bylo podrobnější rozpracování některých požadavků přímo textem zákona, a to především pro problematiku zveřejňování záměru obce disponovat majetkem.

Bibliografie

Právní předpisy

- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 256/2012 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon České národní rady č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do majetku obcí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 946/1811 Sb., obecný zákoník občanský, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení Československého státu
- Zákon č. 569/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 151/1997 Sb. o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., právní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Komentářová literatura

- KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, 368 s.
- KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019, 480 s.
- KOVÁŘOVÁ, Andrea. *Zákon o obcích: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, 408 s.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, 864 s.
Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://beck-online.cz)

Další literatura

- HAVLAN, Petr a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha: Leges, 2014, 400 s.
- HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, 162 s.
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364 s.
- ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. Praha: Karolinum, 2009, 244 s.
- VEDRAL, Josef. *Úryvek z knihy – Obecné principy organizace a činnosti veřejné správy*. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2006. Dostupné z: databáze next.codexis.cz
- ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. *Obce a města jako smluvní partneři: výkon profese a členství v zastupitelstvu*. Praha: ČKAIT, 2020, 116 s.

Periodika

- FUREK, Adam. Chybná výměra pozemku ve zveřejněném záměru obce a její případné důsledky. *Moderní obec* [online databáze], 2019, č. 1. Dostupné z: databáze next.codexis.cz
- FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (první část). *Bulletin advokacie*, 2006, č. 2, s. 8
- FUREK, Adam. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem (dokončení). *Bulletin advokacie*, 2006, č. 3, s. 20
- FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš. Právní úprava dispozic s obecním majetkem. *Veřejná správa* [online databáze], 2011, č. 7. Dostupné z: databáze next.codexis.cz
- HAVLAN, Petr. Nový právní rámec hospodaření s majetkem územních samospráv. *Právní rozhledy* [online databáze], 2000, č. 12. Dostupné z: databáze next.codexis.cz
- HAVLAN, Petr. Zamyšlení nad majetkem územních samospráv. *Právní rozhledy* [online databáze], 2000, č. 2. Dostupné z: databáze next.codexis.cz
- KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy* [online databáze], 2010, č. 7. Dostupné z: databáze beck-online.cz

- LOCHMANNOVÁ, Alena. Hospodaření obce. *Veřejná správa* [online databáze], 2019, č. 13. Dostupné z: databáze next.codexis.cz
- LOCHMANNOVÁ, Alena. Neveřejné zasedání zastupitelstva obce a pracovní porady členů zastupitelstva obce. *Veřejná správa* [online databáze], 2019, č. 3. Dostupné z: databáze next.codexis.cz
- LOCHAMNNOVÁ, Alena. Pravomoci starosty obce. *Veřejná správa* [online databáze] 2019, č. 3. Dostupné z: databáze next.codexis.cz
- LOCHMANNOVÁ, Alena. Rozdělení pravomocí orgánů obce ve věcech nakládání s majetkem. *Veřejná správa* [online databáze], 2019, č. 18. Dostupné z: databáze next.codexis.cz
- LOCHMANNOVÁ, Alena. Smlouvy uzavírané obcí. *Veřejná správa* [online databáze], 2019, č. 15. Dostupné z: databáze next.codexis.cz
- LOCHMANNOVÁ, Alena. Záměr právního jednání a jeho zveřejňování. *Veřejná správa* [online databáze], 2019, č. 14. Dostupné z: databáze next.codexis.cz
- RYS, Rudolf. Majetek obcí v proměnách času. *Veřejná správa* [online databáze], 2011, č. 7. Dostupné z: databáze next.codexis.cz
- ŠOUŠA, Jiří. Právní úprava obecního statku při vzniku Československa. *Právník* [online databáze], 2020, č. 1. Dostupné z: databáze next.codexis.cz
- TOŠNER, Ondřej. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník* [online databáze], 2009, č. 3. Dostupné z: databáze next.codexis.cz
- VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník* [online databáze], 2006, č. 1. Dostupné z: databáze next.codexis.cz
- VRBATA, Tomáš. V čem obce chybují při nakládání s veřejným majetkem? *Veřejná správa* [online databáze], 2020, č. 3. Dostupné z: databáze next.codexis.cz

Internetové zdroje

- CHMELÍK, Václav. *Jednání za obec při uzavírání smluv* [online]. DVS.cz, 7. února 2023 [cit. 31. srpna 2023]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6886393>
- BŘEŇ, Jan. *Úplatný převod majetku a podmínky platnosti právního úkolu* [online]. DVS.cz, 26. dubna 2011 [cit. 31. srpna 2023]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6485066>
- PELÁN, Marek, MALÝ, Štěpán. *Jednání starosty, tvůrce vůle obce či pouhý reprezentant?* [online]. pravni prostor.cz, 23. listopadu 2022 [cit. 17. března 2024]. Dostupné z: <https://www.pravni prostor.cz/clanky/spravni-pravo/jednani-starosty-tvurce-vule-obce-ci-pouhy-reprezentant>
- ZACHA, Tomáš, ŠIMEK, Martin. *Nakládání s majetkem obce – I. část.* [online]. elaw.cz, 18. května 2011 [cit. 31. března 2024]. Dostupné z: <http://www.elaw.cz/clanek/nakladani-s-majetkem-obce>

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2001, IV. ÚS 576/2000
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 2001, III. ÚS 721/2000
- Nález Ústavního soudu ze dne 6. dubna 2005, II. ÚS 87/04
- Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. srpna 2015, I. ÚS 2574/14
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2009, IV. ÚS 2873/09
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. listopadu 2015, IV. ÚS 2687/14
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2005, sp. zn. 6 As 40/2004
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2015, sp. zn. 4 As 223/2015-43
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2018, sp. zn. 3 As 302/2016-43
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2004, sp. zn. 28 Cdo 865/2003
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. června 2005, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. prosince 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. října 2007, sp. zn. 30 Cdo 3598/2006

- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. dubna 2008, sp. zn. 28 Cdo 2600/2006
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. července 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. dubna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008
- Rozsudek ze dne 20. května 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. srpna 2009, sp. zn. 4897/2007
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. září 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. listopadu 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2011, sp. zn. 33 Cdo 128/2009
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. září 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. září 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. února 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. prosince 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. ledna 2013, sp. zn. 32 Cdo 131/2011
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. března 2013, sp. zn. 32 Cdo 923/2011-804
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. února 2014, sp. zn. 33 Cdo 796/2013
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. července 2015, sp. zn. 30 Cdo 999/2015 Sb.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. listopadu 2017, sp. zn. 30 Cdo 5197/2017-604
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. února 2018, sp. zn. 32 Cdo 1785/2017
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. května 2018, sp. zn. 30 Cdo 3890/2017
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. července 2018, sp. zn. 25 Cdo 462/2018-463
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. října 2018, sp. zn. 26 Cdo 273/2018
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2019, sp. zn. 25 Cdo 5765/2017-203
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. prosince 2019, sp. zn. 25 Cdo 909/2019
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2020, sp. zn. 24 Cdo 3270/2019
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. července 2020, sp. zn. 24 Cdo 1198/2020-309
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. srpna 2020, sp. zn. 33 Cdo 1683/2020
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. května 2023, sp. zn. 23 Cdo 389/2023
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. srpna 2009, sp. zn. 22 Cdo 4897/2007
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. května 2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. června 2012, sp. zn. 28 Cdo 3402/2011
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. října 2012, sp. zn. 22 Cdo 4055/2010
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. června 2013, sp. zn. 26 Cdo 1467/2013

- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. února 2014, sp. zn. 30 Cdo 4084/2014
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. ledna 2016, sp. zn. 30 Cdo 3741/2015
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. června 2017, sp. zn. 26 Cdo 5962/2016
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. srpna 2018, sp. zn. 26 Cdo 1011/2018-176
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. září 2015, sp. zn. 62 A 94/2013-84
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. července 2016, sp. zn. 52 A 32/2016-126
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. června 2021, sp. zn. 57 A 49/2021-68
- Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. října 2017, sp. zn. 29 A 159/2015-56

Další zdroje

- FUREK, Adam. *Právní úprava dispozic s obecním majetkem podle zákona o obcích: komentář právní úpravy podle publikované judikatury a výkladové praxe ministerstva vnitra*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2010, 164 s.
- FUREK, Adam, JIROVEC, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 7.2: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, 2016, 100 s.
- Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 47/2009

Shrnutí

Tato diplomová práce se zabývá úplatným převodem majetku z obce z pohledu správního práva. Cílem práce je uceleně prezentovat právní úpravu úplatných převodů komunálního majetku, dále provést rozbor této úpravy, poukázat na její určité problematické aspekty a případně navrhnout její možná vylepšení. V prvních pěti kapitolách je obecně vysvětlen proces nakládání s obecním majetkem a další podmínky, které jsou zákonem o obcích na majetkové dispozice obce kladeny. Rozboru úpravy se samostatně věnuje kapitola šestá, v jejíž první části je provedeno shrnutí právní úpravy. V části druhé je pak její hodnocení. Přestože bývá obecně úprava hospodaření obcí označována za nedostatečnou, konkrétně úprava úplatného převodu je poměrně komplexní. Jejimi hlavními problémy jsou spíše nepřehlednost a složitost celého procesu nakládání s majetkem v obcích. Žádná zásadní vylepšení nejsou i s ohledem na velmi kvalitní řešení problematických otázek judikaturou nutná. Doporučit lze podrobnější rozpracování textem zákona.

Abstract

This thesis deals with the transfer of municipal property against payment from the point of view of administrative law. The aim of the thesis is to present a comprehensive legal regulation of the transfer of municipal property against payment and to further analyse this regulation and to point out certain problematic aspects of it and to suggest possible improvements. In the first five chapters, the process of disposal of municipal property and other conditions imposed by the Municipal Act on municipal property disposals are generally explained. The analysis of the regulation is dealt with separately in Chapter 6, the first part of which summarises the regulation, and the second part evaluates it. Although the regulation of municipal management is generally considered to be insufficient, the specific regulation of the transfer for consideration is quite comprehensive. Its main problems are rather the lack of clarity and the complexity of the whole process of property management in municipalities. No major improvements are necessary, even considering the very good quality of the case law on problematic issues. More detailed elaboration in the text of the law can be recommended.

Klíčová slova

Hospodaření obce, nakládání s obecním majetkem, převod majetku obce, prodej obecního majetku, záměr obce převést majetek, cena obvyklá

Key words

Management of the municipality, management of municipal property, transfer of municipal property, sale of municipal property, intention of the municipality to transfer property, usual price