

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Ondřej Lušňák

NAKLÁDÁNÍ OBCE S NEMOVITÝM MAJETKEM

Rigorózní práce

Olomouc 2020

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma „Nakládání obce s nemovitým majetkem“
vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Ostravě dne

Ondřej Lušňák

.....

OBSAH

ÚVOD	5
1 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY	8
1.1 ZÁKLADNÍ ČLENĚNÍ.....	11
1.1.1 <i>Obce</i>	11
1.1.2 <i>Kraje</i>	19
1.2 PRÁVNÍ POSTAVENÍ JAKO SUBJEKTŮ VLASTNICKÉHO PRÁVA.....	21
2 NEMOVITÝ MAJETEK OBCE	25
2.1 DEFINICE NEMOVITÉHO MAJETKU OBCE	25
2.2 DĚLENÍ A OBSAH NEMOVITÉHO MAJETKU OBCE	27
2.2.1 <i>Členění dle přirozeného charakteru nemovitého majetku</i>	27
2.2.2 <i>Členění nemovitého majetku podle způsobu nabytí</i>	29
2.2.3 <i>Členění nemovitého majetku dle způsobu nabytí podle zákona č. 172/1991 Sb.</i> ...	31
2.2.4 <i>Členění nemovitého majetku podle účelu využití</i>	34
2.2.5 <i>Členění nemovitého majetku podle účetního hlediska</i>	35
3 PRÁVNÍ ASPEKTY HOSPODAŘENÍ OBCE S NEMOVITÝM MAJETKEM.....	36
3.1 OBECNĚ O HOSPODAŘENÍ OBCE	36
3.2 POVINNOST OBCE UŽÍVAT MAJETEK ÚČELNĚ A HOSPODÁRNĚ	38
3.3 POVINNOST PEČOVAT O ZACHOVÁNÍ A O ROZVOJ MAJETKU OBCE	43
3.4 POVINNOST EVIDENCE A OCHRANY MAJETKU.....	45
3.5 ZÁKAZ RUČENÍ ZA ZÁVAZKY FYZICKÝCH A PRÁVNICKÝCH OSOB	49
3.6 POVINNOST CHRÁNIT MAJETEK PŘED NEOPRÁVNĚNÝMI ZÁSAHY A SOUVISEJÍCÍ POVINNOST VČAS UPLATŇOVAT NÁROK NA NÁHRADU ŠKODY, POPŘ. NA VYDÁNÍ BEZDŮVODNÉHO OBOHACENÍ	51
3.7 POVINNOST VÉST ÚČETNICTVÍ	55
3.8 FINANČNÍ ASPEKTY HOSPODAŘENÍ OBCE	57
3.9 KONTROLA HOSPODAŘENÍ OBCE	60
3.9.1 <i>Vnitřní kontrola hospodaření obce</i>	60
3.9.2 <i>Vnější kontrola hospodaření obce</i>	62
4 NAKLÁDÁNÍ S OBECNÍM MAJETKEM.....	64
4.1 POVINNOST ZVEŘEJNIT ZÁMĚR NAKLÁDÁNÍ S OBECNÍM MAJETKEM.....	65
4.1.1 <i>Právní povaha záměru</i>	66
4.1.2 <i>Náležitosti záměru</i>	68
4.1.3 <i>Zveřejnění záměru a lhůta s ním spojená</i>	69
4.2 PŘEDLOŽENÍ A VÝBĚR NABÍDEK REAGUJÍCÍCH NA ZVEŘEJNĚNÝ ZÁMĚR	72
4.3 MAJETKOVÁ DISPOZICE S OBECNÍM MAJETKEM.....	76
4.4 PRÁVNÍ JEDNÁNÍ.....	80
4.5 MOŽNOSTI SOUDNÍ OCHRANY	83
5 NÁVRHY DE LEGE FERENDA.....	87
ZÁVĚR	91
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	95
BIBLIOGRAFICKÉ ZDROJE.....	95
ODBORNÉ ČLÁNKY	96
ONLINE ZDROJE	97

PRÁVNÍ PŘEDPISY	97
JUDIKATURA	98
ABSTRAKT	100
SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV	101

ÚVOD

Tématem předkládané rigorózní práce je nakládání obce s nemovitým majetkem. Toto téma bylo zvoleno primárně proto, že majetek je jedním ze základních definičních znaků každé obce. Obec tak v podstatě vždy majetek (jak movitý, tak i nemovitý) jednak vlastní, ale také s ním hospodaří. Důležité přitom je, že obec je v mnoha ohledech při hospodaření a nakládání s majetkem více omezena než soukromoprávní subjekty, které mají možnost majetek využívat a nakládat s ním jakýmkoliv způsobem, který není zákonem výslovně zakázán. Určitým problematickým aspektem nakládání nejen s nemovitým majetkem obce je také skutečnost, že zde schází komplexní a jednotná právní úprava, neboť problematika je roztržena v mnoha předpisech, což ztěžuje orientaci v předpisech tohoto typu jak na straně laické veřejnosti a obyvatelstva obce, tak i na straně zastupitelů či dalších osob, do jejichž kompetence nakládání s majetkem obce patří.

Do právního rámce nakládání s majetkem obce se přitom promítají jak předpisy soukromého, tak i předpisy veřejného práva, což má rovněž řadu dopadů na chápání právní úpravy, ale i na její praktickou aplikaci. Soukromé a veřejné právo je totiž odlišné nejen v mnoha konkrétních otázkách, ale také v tom, že i jednotlivé základní zásady soukromého a veřejného práva se v mnoha ohledech liší. Proto je také téma, kde jsou kombinovány poznatky z obou těchto právních odvětví zajímavé a je vhodné mu věnovat detailní pozornost.

Opomenout přitom nelze ani skutečnost, že to, jakým způsobem obec nakládá s majetkem, a to především s nemovitým majetkem, který je nositelem a uchovatelem trvalejších hodnot než mnohý majetek movitý, má zásadní vliv jednak na výsledky hospodaření, ekonomickou situaci, ale i potenciál rozvoje dané obce. Jedná se proto o téma, které je v dnešní době pro mnoho obcí aktuální a je třeba mu věnovat pozornost. Samotné představení pravidel, jak má být s nemovitým majetkem nakládáno tak, aby vše bylo realizováno v souladu s právními předpisy, má tedy význam například pro zastupitele obcí a další funkcionáře, kteří o tom, jak má být s majetkem obce nakládáno v konkrétních případech, rozhodují.

Tento text tak může být právě pro takové osoby přínosný, neboť se mají možnost v rámci rigorózní práce pročíst informace o tom, jak by nakládání s obecním

majetkem (a to zejména s nemovitým majetkem) mělo být realizováno, mají možnost se také seznámit s aktuální právní úpravou a také s problémy, které s sebou aktuální právní úprava v této oblasti nese, a které je žádoucí určitým způsobem eliminovat, popř. se snažit se jim vyhnout, pokud je to v praxi možné. Navzdory tomu, že práce může mít pro mnohé odpovědné osoby praktický přínos, je však nutné pracovat s předpokladem, že se jedná především o práci akademickou.

Hlavním cílem rigorózní práce je zhodnotit efektivitu právní úpravy nakládání obce s nemovitým majetkem, identifikovat její pozitiva stejně jako její negativa. Dílčím cílem je pak v návaznosti na zjištěná negativa formulovat doporučení de lege ferenda, jejichž prostřednictvím by bylo možné právní úpravu optimalizovat.

Práce je za účelem naplnění stanoveného cíle přehledně rozdělena celkem do pěti kapitol. První kapitola se zaměřuje na právní rámec územních samosprávných celků a jejich obecnou charakteristiku, opomenuta není ani problematika základního členění stejně jako právního postavení jako subjektů vlastnického práva. Druhá kapitola se pak zaměřuje na pojednání o nemovitém majetku obce, je zařazena informace o jeho rozdělení stejně jako o jeho obsahu. Třetí kapitola je pak zaměřena na právní aspekty hospodaření obce s nemovitým majetkem, kde je důraz kladen na otázky spojené s účelností a hospodárností využití nemovitého majetku obce.

Čtvrtá kapitola se zaměřuje na nakládání obce s nemovitými věcmi. Jedná se o klíčovou kapitolu práce, do které je zařazeno jednak pojednání o záměru nakládání s majetkem, jeho zveřejnění, dále pak o pravomocech jednotlivých orgánů obce ve vztahu k nakládání s nemovitým majetkem, opomenuta pak není ani otázka rozhodování o uzavření smlouvy a konečně také o samotné smlouvě. Pátá kapitola je pak věnována otázce odpovědnosti členů zastupitelstva za hospodaření obce s nemovitými věcmi. Návrhy de lege ferenda stejně jako zhodnocení efektivitu právní úpravy jsou pak zařazeny až do závěru práce.

Text je zpracován za pomoci odborné literatury v podobě monografií, článků, komentářů k právním předpisům, ale i v podobě internetových zdrojů, opomenuta pak není analýza relevantních právních předpisů stejně jako analýza judikatury, která se k problematice vztahuje. Z metodického hlediska je využita metoda studia relevantní odborné literatury především z oboru práva, dále je zařazen

multidisciplinární přístup, který reflektuje související aspekty spojené s vlastním chodem a životem obce, organizačními záležitostmi. Opomenuta pak není ani obsahová analýza právních předpisů stejně jako relevantní literatury a judikatury, na kterou je pak navazováno prostřednictvím metody syntézy a dedukce, jejichž prostřednictvím jsou formulovány vlastní závěry.

1 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY

Na samotném počátku kapitoly pojednávající o územních samosprávných celcích je třeba poukázat na skutečnost, že již z tohoto pojmu je zřejmé, že souvisí jednak s termínem „území“ a dále také s pojmem „samospráva.“ V souvislosti s uvedeným je pak potřeba se stručně zmínit o samotném pojmu samospráva, od čehož pak bude dovozována definice územních samosprávných celků.

Výraz samospráva je termín, se kterým se lze setkat jak v právní nauce, tak v praxi, ale i v laické komunikaci. Definice pojmu samospráva je koncipována velmi různorodě, definice jednotlivých autorů odborných zdrojů se ne vždy zcela shodují, nicméně je možné dosáhnout určitého konsenzu o tom, co lze zhruba pod samosprávou rozumět. Důležité je, že se takové definice shodují na tom, že samospráva je vlastně jednou z forem veřejné správy, která zde existuje vedle státní správy a ostatní veřejné správy. Ve vztahu k samosprávě se lze setkat například s definicí, která uvádí, že se jedná o „*demokratickou organizační formu péče o vlastní záležitosti dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem.*“¹

Další definice samosprávy pak hovoří o tom, že samosprávu lze chápat jako formu „*veřejné správy spočívající v tom, že územně nebo jinak organizované společenství lidí (korporace) si spravuje své záležitosti samostatně a činí rozhodnutí o nich přímo nebo prostřednictvím volených orgánů. Samostatnost samosprávy znamená její určitou nezávislost na státu, především ve smyslu nepodřízenosti orgánům státní správy. Samospráva vzniká a působí na základě vymezeného právního rámce a stát může zasahovat do činnosti samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.*“²

Jiný pohled na samosprávu pak říká, že jde vlastně o samostatnou, dále také nezávislou a také svobodnou sebesprávu. Právě svoboda, nezávislost, ale také samostatnost jsou základními definičními znaky, které jsou pro samosprávu typické. Právní teoretici dále poukazují na skutečnost, že je třeba rozlišovat mezi

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8, s. 311-313.

² HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1, heslo: samospráva.

samosprávou v širším smyslu a samosprávou v užším smyslu. V širším smyslu je samospráva vnímána jako správa jakýchkoliv vlastních záležitostí, která je každým jednotlivcem stejně jako územním samosprávným celkem vykonávána samostatně. Z tohoto hlediska je možné jako samosprávu vnímat nejen třeba obce či kraje, ale také spolky a další podobné subjekty. V užším smyslu je pak možné samosprávu vnímat jako samosprávu, která je podílem na výkoné moci. Opomenout pak nelze ani skutečnost, že na samosprávu lze nahlížet jak z pohledu technického, tak z pohledu politického, popř. také z pohledu právního. Z technického hlediska je třeba podotknout, že je z pojmu samospráva vylučována správa soukromých záležitostí, a tudíž je na samosprávu nahlíženo jako na správu vlastních veřejných záležitostí. Z politického pohledu jde o organizační princip státní správy, kdy státní správa není obstarávána jen ze strany úředníků, ale i ze strany laiků, tedy ze strany občanů. Dále nelze opomenout ani právní hledisko pohledu na samosprávu, ze kterého vyplývá že záležitosti jsou spravovány někým jiným než státem. To znamená, že takové záležitosti jsou spravovány veřejnoprávní korporací, a to relativně nezávisle. Důležité je také členění samosprávy, které právní teorie člení na územní samosprávu (tj. na samosprávu, kterou vykonávají jednak obce a také kraje), dále na samosprávu profesní či zájmovou (do této kategorie patří například profesní komory) a konečně také na samosprávu v oblasti výkonu nějaké specifické činnosti (kupříkladu vzdělávání).³

V souvislosti s pojmem samospráva je primárně potřeba zmínit skutečnost, že pokud český právní řád hovoří o samosprávě, má obvykle na mysli územní samosprávu, a to navzdory skutečnosti, že dle právní teorie (a i v praxi) se lze setkat i s dalšími formami samosprávy, o kterých bylo již hovořeno výše. Samotná skutečnost, že v právním řádu se hovoří především o územní samosprávě, je reflektována již v čl. 8 Ústavy ČR, který pojednává výslovně o územní samosprávě, aniž by zde byla zmínka o samosprávě obecně. Z Ústavy ČR vyplývá, že se zaručuje „*samospráva územních samosprávných celků*“.⁴

³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8, s. 313-316.

⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>

V dalších člancích se pak Ústava rovněž věnuje výlučně územní samosprávě, neboť například v čl. 99 je stanoveno, že územní samosprávu tvoří obce a kraje, další pravidla pro výkon územní samosprávy jsou pak zformulována v následujících ustanoveních, tj. konkrétně v čl. 99 - 105 Ústavy. Důležité je, že ačkoliv se Ústava o jiných druzích samosprávy nezmiňuje, zároveň ani nejsou vyloučeny, což se projevuje i v praxi. I z Ústavy ČR je však jasně patrné, že územní samospráva je tím, co je vnímáno jako priorita. Čl. 8 zakotvující územní samosprávu je tedy ve své podstatě určitým základním ustanovením v této oblasti, jehož prostřednictvím je zaručeno, že v České republice budou uplatňovány principy územní samosprávy, které jsou ve své podstatě jedním ze znaků demokratického právního státu.⁵

V souvislosti s ustanovením čl. 99 Ústavy ČR je však vhodné citovat i názor Ústavního soudu, který byl formulován v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02, kde je řečeno, že *„garance územní samosprávy podle Ústavy České republiky je lakonická. Vedle rozlišení lokální a regionální úrovně samosprávy je územní samospráva pojata jako právo územního společenství občanů vyrůstající z jeho vlastností a schopností.“*⁶

V kontextu ústavního pohledu na samosprávu je pak možné definovat rovněž územní samosprávný celek, na který lze nahlížet jako na územní společenství občanů, které v návaznosti na právní předpisy České republiky disponuje právem na samosprávu. Důležitou charakteristikou územních samosprávných celků je přitom skutečnost, že vedle samostatné působnosti, kterou vykonávají v rámci svého práva na samosprávu, disponují územní samosprávné celky rovněž přenesenou působností, v jejímž rámci plní některé úkoly, které jim byly svěřeny ze strany státu. Samosprávu a státní správu tedy v rámci systému veřejné správy není možné zcela oddělit, neboť územní samosprávné celky se vyznačují tím, že vykonávají v určité míře obojí. Ústava dále ve vztahu k územním samosprávným celkům stanoví, že zákon zároveň říká, ve kterých případech se jedná rovněž o územní obvody.⁷

⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 114 a násl.

⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5.2.2003.

⁷ VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-80-86976-26-6, s. 10.

1.1 Základní členění

V návaznosti na úvodní definice územních samosprávných celků je pak potřeba zmínit, že územní samosprávné celky nejsou zcela jednotnou kategorií, ale lze je určitým způsobem členit. Základní členění, které vyplývá z čl. 99 Ústavy, kde je řečeno, že *„Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“*⁸ Z uvedeného tedy vyplývá základní kategorizace územních samosprávných celků na obce a kraje. Oba druhy územních samosprávných celků jsou dále detailněji charakterizovány s tím, že důraz je kladen na obce, na které je zaměřena tato práce.

1.1.1 Obce

Pokud se týká obcí jako územních samosprávných celků, z čl. 99 Ústavy ČR vyplývá, že se jedná o základní územní samosprávné celky. Důležité je, že Ústava pracuje s pojmem obec, který dále nijak nediferencuje, ačkoliv další členění je pak možné najít v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (nebo také v „obecním zřízení“), ve kterém jsou upraveny různé kategorie obcí. Vzhledem k přístupu Ústavy lze ovšem mít za to, že nezávisle na tom, do jaké kategorie obec spadá, jsou si obce v České republice rovny. V dalších právních předpisech je pak možné najít i další druhy členění. Ve své podstatě i samotný právní řád do určité míry odlišuje obec, kterou je hl. m. Praha od ostatních obcí, neboť na hl. m. Prahu se vztahuje zcela samostatný zákon, jímž je zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze. Dále z obecního zřízení plyne, že mírně odlišná jsou statutární města, což je specifická kategorie měst, která lze členit na městské části a obvody, vyznačují se tím, že tyto městské části mají rovněž vlastní orgány samosprávy. Počet statutárních měst je určován zákonem, postupně jich přibývá, v současnosti lze hovořit o celkem 26 statutárních městech na území České republiky (nad rámec tohoto počtu je ještě Praha, která je v mnoha ohledech specifická, nicméně, pokud by byla započítána, byl by počet statutárních měst v České republice v současné době roven 27, nicméně v této práci je vycházeno z premisy, že Praha s ohledem na specifika započítána není). Vedle toho se také obce dělí na města a obce, popř. městyse. Pod pojmem město se obecně rozumí

⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>

uznaná obec, která má alespoň 3000 obyvatel, o tom, zda bude obec uznána za „město“ rozhoduje předseda Poslanecké sněmovny, a to v návaznosti na vyjádření vlády k této otázce. Pokud se jedná o městys, lze jej vymezit jako obec, která se vyznačuje tím, že o označení za městys rozhodl Předseda poslanecké sněmovny na návrh vlády, přičemž pro městys je obecně charakteristické, že jde o zvláštní status obcí, který je vztažen jak k městským, tak i k venkovským oblastem dané obce. Je však důležité, že pro označení termínem „městys“ nejsou stanoveny žádné konkrétní podmínky. Není zde tedy například požadavek na počet obyvatel jako je tomu u města, městysem tak na základě rozhodnutí předsedy Poslanecké sněmovny může být skutečně každá obec.⁹

Lze se tedy zamýšlet nad otázkou, jaký má takové označení účel. Lze přitom říci, že možností je patrně pouze fakt, že by každá obec mohla mít své výslovné označení (odlišné od obecného termínu obec) anebo zde může mít vliv historická zkušenost s využíváním pojmu městys. V literatuře se lze také setkat s termínem „ves“ anebo „vesnice,“ což je ovšem pojem, který pro označení nějakého typu obce současná legislativa neužívá, nicméně nelze opomenout fakt, že v laické řeči se s takovou terminologií lze setkat poměrně často. Typicky se pod tímto pojmem rozumí malé obce venkovského rázu. Vedle toho pak existuje nespočet obcí, které žádné specifické označení nemají a ani se pro ně neužívá. Těchto obcí je v České republice největší počet. Důležitá je rovněž zmínka o skutečnosti, že v některých právních předpisech, které tvoří součást českého právního řádu, je pak pojem obec užíván trochu jiným způsobem, než jak na něj nahlíží čl. 99 Ústavy. Například v zákoně č. 361/2000 Sb., o silničním provozu se totiž pod pojmem obec rozumí ve své podstatě jakékoliv zastavěné území, pro které je charakteristické, že je prostřednictvím dopravního značení nějakým způsobem vymezen jak jeho začátek, tak i jeho konec. Důležité také je, že ačkoliv městské části, popř. městské obvody jsou standardní součástí všech statutárních měst na území České republiky, Ústava České republiky jim nevěnuje pozornost.¹⁰

⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1175 a násl.

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1175 a násl.

Pojem obec je přitom dále upraven rovněž dalšími předpisy na zákonné úrovni. Je tedy možné říci, že nezávisle na tom, jak je konkrétní obec kategorizována dle výše uvedeného členění, všechny obce lze vymezit v souladu s ustanovením § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kde je stanoveno, že „*obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.*“¹¹

Ve výše citovaném ustanovení jsou přitom zformulovány pouze základní znaky obce, které v mnoha ohledech již plynou i z právní úpravy na ústavní úrovni, nicméně pro zákon o obcích je charakteristické, že pojem obec prostřednictvím řady dalších ustanovení do určité míry vymezuje. Jedním z významných znaků obce jako společenství občanů je právě již výše zmiňovaná skutečnost, že disponuje právem na samosprávu. Nicméně v této podkapitole je pozornost věnována především dalším charakteristikám obce jako územního samosprávného celku dle českého práva. Pro každou obec je především charakteristické, že musí mít jednak své občany (obyvatelstvo) a dále také své území. Ve vztahu k občanům obce je třeba zmínit, že každá jednotlivá obec se vyznačuje tím, že je založena na pospolitosti, tedy na společenství fyzických osob, pro které je typické, že si záležitosti v rámci obce spravují samostatně a také nezávisle. Danou nezávislost ovšem není v žádném případě možné vnímat absolutně. Je třeba brát v úvahu, že každá obec je vždy součástí státu. S tím pak souvisí i skutečnost, že na danou obec dopadají pravidla, která tento stát vydává. S tím se pak pojí i závěr, že obec se svojí svrchovaností ani úrovní samostatnosti a nezávislosti nikdy nemůže přiblížit státu. Nemůže tak ani pravomoci a pravidla státu nahradit anebo obcházet.¹²

Na vlastní správě záležitostí obce se mohou podílet právě občané, proto je také pochopitelné, že se po každé obci vyžaduje, aby měla nějaké občany. Nemůže existovat obec bez občanů. Podílet se na správě vlastních záležitostí občané mohou buď přímo (např. prostřednictvím peticí) anebo nepřímo (typicky prostřednictvím voleb). Na občany je však nutné nahlížet rovněž jako na adresáty výkonu veřejné

¹¹ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹² POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 86 a násl.

správy, který je ze strany obce realizován. Lze tedy říci, že občané na jednu stranu vládnou v obci, popř. ji spravují, na druhou stranu jsou i těmi, komu je v obci vládnuto. Důležité je, že zákon o obcích v některých případech užívá ne zcela správně pojem „občan obce“ namísto pojmu „obyvatel,“ který je obvykle širší, neboť v mnoha případech jsou obyvateli obcí i lidé, kteří nejsou jejími občany, tj. nemají zde např. trvalý pobyt. Zejména pro větší města je typické, že obce mají více obyvatel než občanů, protože ne každý, kdo se ve městě zdržuje např. za účelem práce a fakticky zde žije, je zde hlášen k trvalému pobytu.¹³

Druhým důležitým charakteristickým rysem každé obce je její území. Je to právě území obce, ve kterém je realizován výkon samosprávy v dané obci. Stejně jako bez občanů ani bez území nemůže obec existovat, každá obec tak musí disponovat určitým územím, na kterém má možnost vykonávat samosprávu. Důležité také je, že v podstatě jakékoliv území v České republice náleží k některé obci. Výjimkou jsou jen vojenské újezdy. Pod pojmem vojenský újezd je třeba rozumět vymezenou část území České republiky, která je určena státu, a to za účelem zajišťování jeho obrany stejně jako k výcviku ozbrojených sil státu. Z tohoto důvodu je také vojenský újezd vyčleněn ze systému, který každou část území ČR řadí k některé obci, neboť se jedná o velmi specifické území určené ke specifickým cílům. Správu vojenského újezdu také nevykonávají orgány obce, ale tzv. újezdní úřad, který se vyznačuje tím, že je vojenským orgánem podřízeným Ministerstvu obrany. V jeho čele stojí přednost, který je vojákem z povolání, čímž se značně odlišuje od běžných územních samosprávných celků, jimiž jsou obce. Pokud se týká přímo obce, je třeba zmínit, že z územního hlediska je vymezena prostřednictvím katastrálního území, kdy na území obce může existovat buď jedno katastrální území anebo i více různých katastrálních území, na nichž se obec rozkládá. Platí zde pravidlo, že žádné katastrální území nesmí náležet do územní více různých obcí. Zákon také preferuje variantu, aby jednotlivá katastrální území obce byla souvislá, což je důvodem, proč je u jednotlivých katastrálních obcí zakázán jak vznik enkláv, tak i exkláv. Na katastrální území je nutné nahlížet jako na technickou jednotku, která je utvářena místopisně uzavřeným a v katastru nemovitostí společně evidovaným souborem různých nemovitostí. Důležité je, že dle katastrálních území se pak v rámci katastru

¹³ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 86 a násl.

nemovitostí evidují jednotlivé nemovitosti. Pokud dochází ke změnám katastrálních hranic, v jejichž důsledku se však nemění hranice žádné z obcí, spadá tato záležitost do kompetence katastrálního úřadu, který je v daném místě místně příslušný.¹⁴ Jak je tedy zřejmé, pro obec je území velmi důležité, protože je tím i vymezena působnost obce jako územního samosprávného celku, a to i ve vztahu k nakládání s nemovitými věcmi, které obci náleží.

Ve vztahu ke klasifikaci obcí je pak nutné zmínit rovněž kategorizaci dle zákona o obcích, které vychází z členění na tři druhy obcí, a to v návaznosti na rozsah přenesené působnosti, který je těmto obcím svěřen. Ačkoliv v této práci je důraz kladen primárně na samosprávnou působnost a samosprávu, členění dle přenesené působnosti je natolik významné, že je mu žádoucí věnovat určitou pozornost. Hovoří se o tzv. základních obcích, které bývají též označovány jako „obec se základním rozsahem výkonu státní správy,“ dále pak existují obce s pověřeným obecním úřadem a konečně také obce s rozšířenou působností. Někdy se používá rovněž členění na „obce I. (tj. základní obce s nejmenším rozsahem přenesené působnosti), obce II., což jsou obce s pověřeným obecním úřadem a obce III., což jsou obce s přenesenou působností. Typické pro ně je, že základní obce mají nejmenší rozsah přenesené působnosti, zatímco obce s rozšířenou působností mají největší rozsah přenesené působnosti, který přesahuje území samotné obce, ale je často vykonáván i pro okolní obce, které takovým rozsahem přenesené působnosti disponují. Pokud se týká základních obcí, bývá někdy z praktických důvodů rozlišováno ještě mezi základními obcemi a základními obcemi, které disponují matričním, popř. stavebním úřadem (anebo oběma těmito úřady).¹⁵

Základní obce se vyznačují tím, že jejich obecní úřad vykonává přenesenou působnost pouze v základním rozsahu. V tomto rozsahu vykonává zásadně přenesenou působnost každá obec, výjimkou jsou případy, kdy je výkon přenesené působnosti přenesen buď prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy anebo prostřednictvím rozhodnutí krajského úřadu v souvislosti s neschopností určité obce

¹⁴ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 122 a násl.

¹⁵ Rozdělení obcí dle rozsahu přenesené působnosti... - SMS ČR - Rok v obci. SMS ČR - Rok v obci [online]. Dostupné z: <http://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktoru/detail/692-rozdeleni-obci-dle-rozsahu-prenesene--pusobnosti/>

jej řádně vykonávat, na jinou obec. Obecní úřady v základních obcích přitom vykonávají přenesenou působnost za pomoci orgánů obce, které jsou k výkonu přenesené působnosti určeny buď přímo zákonem o obcích anebo jiným (zvláštním zákonem). Zásadní význam má skutečnost, že správní obvod, v němž obec vykonává přenesenou působnost, je u základních obcí dán jejím územím, nepřesahuje tedy území obce. Je třeba zmínit, že konkrétní náplň činností, které spadají do přenesené působnosti, jenž je vykonávána ze strany základní obce, není upravena prostřednictvím zákona o obcích, ale je vymežována zvláštními zákony, na které zákon o obcích odkazuje, což je do určité míry nepřehledné. V každém případě je vhodné uvést alespoň vybrané případy agendy, které řeší obecní úřad základní obce. Jedná se například o působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací, dále řeší přestupky v některých oblastech, dále vykonávají rovněž působnost na úseku sociálního zabezpečení. Opomenout pak nelze ani třeba výběr místních poplatků, který je realizován dle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Stejně tak jsou základní obce také vodoprávním úřadem a opomenout nelze ani fakt, že vydávají rovněž nařízení obce.¹⁶

Pokud se týká obce s pověřeným obecním úřadem, vyznačuje se tím, že její kompetence v přenesené působnosti jsou širší než u základních obcí. Je to právě pověřený obecní úřad, který vykonává přenesenou působnost v agendách, které jsou stanoveny zvláštními zákony. Skutečnost, která obec má pověřený úřad, je určována zákonem, kde jsou taxativně vyjmenovány obce, které tímto typem úřadu disponují. V současné době je v České republice celkem 388 obcí, které disponují pověřeným úřadem. Kompetence jsou vykonávány ve správním obvodu, který je určen prostřednictvím právního předpisu, obecně se však má za to, že obvykle tento správní obvod přesahuje katastrální území obce, ale kompetence jsou vykonávány i v jiných obcích, které lze označit za obce základní, čímž tolik kompetencí a agend, které by měly plnit, nemají. Tyto úkoly je možné rovněž určit jen prostřednictvím zákona. Vzhledem k tomu, že se jedná o zvláštní zákony, je agenda poměrně široká a navíc leckdy obtížně přehledná, nicméně za zmínku stojí alespoň některé příklady kompetencí pověřeného obecního úřadu. Řadí se k nim třeba zajišťování připravenosti na řešení krizových událostí, dále pak také úkoly v oblasti ochrany

¹⁶ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5, s. 149.

přírody, ochrany zemědělského půdního fondu anebo plnění vybraných úkolů v oblasti hmotné nouze a konečně také zajišťování voleb (jak voleb do Parlamentu České republiky i do Senátu, tak voleb do zastupitelstev krajů i obcí, ale třeba i do Evropského parlamentu či prezidentských voleb). Opomenout pak nelze ani skutečnost, že pověřený obecní úřad má dále na starosti veškeré záležitosti, které náleží základnímu obecnímu úřadu.¹⁷

Třetím typem obcí dle této klasifikace je pak obec s rozšířenou působností, jejíž agenda je nejširší. Úkoly plní obecní úřad obce s rozšířenou působností. Opět platí, že obce s rozšířenou působností jsou vymezovány prostřednictvím zvláštního zákona, a to taxativně. Rozšířit jejich okruh proto je možné pouze zákonem. V současné době je na českém území celkem 205 těchto obcí. Rovněž správní obvod, ve kterém je přenesená působnost obecním úřadem obce s rozšířenou působností vykonávána, je jasně vymezen prostřednictvím zákona. Platí zde, že správní obvod je vždy širší než správní obvod samotné obce, přenesená působnost je totiž v těch otázkách, které mohou vykonávat jen obce s rozšířenou působností vykonávána i pro další obce, přičemž správní obvod bývá standardně také širší než v případě obce s pověřeným obecním úřadem. Správní obvod je tak vždy definován prostřednictvím výčtu obcí, ve kterých je rozšířená působnost vykonávána, neboť lze říci, že *„obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost, pokud jde o tu její část, která je širší než přenesená působnost v základním rozsahu, nejen na území své obce pro své občany, ale v rámci vymezených správních obvodů i pro území a občany jiných obcí.“*¹⁸

Mezi typické kompetence obecních úřadů v obcích s rozšířenou působností je možné zařadit například následující: působnost živnostenského úřadu, dále nelze opomenout například působnost v oblasti vedení registru řidičů, za zmínku stojí například také vedení registru silničních vozidel stejně jako třeba vydávání občanských průkazů či cestovních dokladů. Důležité je, že jsou to právě obce

¹⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5, s. 150.

¹⁸ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 336.

s rozšířenou působností, které jsou v současné době vnímány jako základní stavební kameny výkonu státní územní správy v určitém území (na lokální úrovni).¹⁹

Opomenout ani v tomto případě nelze skutečnost, že obecní úřad obce s rozšířenou působností plní rovněž úkoly, které jsou svěřeny základním obcím, resp. obcím s pověřeným úřadem, uvedené kompetence jsou nad rámec těchto úkolů. Agenda obecního úřadu obce s rozšířenou působností je tudíž nejširší stejně jako správní obvod, na kterém jsou tyto kompetence vykonávány.

Vzhledem k tomu, že výše je uvedeno poměrně obsáhlé pojednání o různých kategorizacích obcí, je také vhodné ještě zmínit, jaká je četnost výskytu jednotlivých typů obcí (konkrétně dle toho, jakou úroveň přenesené působnosti dané obce vykonávají). Obecně je možné říci, že v České republice v současné době působí 6254 základních obcí, dále pak 388 obcí s pověřeným obecním úřadem a konečně také 205 obcí s rozšířenou působností. Zejména mezi základními obcemi je však možné identifikovat poměrně podstatné rozdíly, čímž je vhodné je dále detailněji kategorizovat, protože mnoha základním obcím jsou svěřeny některé další kompetence, čímž se tyto obce ve své podstatě nacházejí mezi obcí základní a obcí s pověřeným úřadem, nicméně formálně se řadí mezi základní obce. Realita je totiž taková, že základních obcí, které nedisponují vůbec žádnými dalšími kompetencemi je pouze 409. Dále v České republice existuje 123 obcí, které patří do kategorie základních, nad rámec kompetencí základních obcí však mohou vykonávat rovněž vidimaci a legalizaci. Jedna obec je nad rámec toho oprávněna vykonávat rovněž působnost stavebního úřadu, jedna obec má pouze základní působnost a k tomu vykonává působnost stavebního úřadu. Početná skupina tvořená celkem 1930 základními obcemi disponuje nad rámec kompetencí základní obce rovněž Czech Pointem, tedy kontaktním místem veřejné správy.²⁰

Dalších 2542 obcí vykonává jednak základní působnost, k tomu vidimaci a legitimaci a k tomu také úkoly Czech Pointu. Dále nelze opomenout ani fakt, že celkem 623 obcí vykonává působnost základní obce, Czech Pointu, matričního úřadu a k tomu

¹⁹ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5, s. 151.

²⁰ Rozdělení obcí dle rozsahu přenesené působnosti... - SMS ČR - Rok v obci. SMS ČR - Rok v obci [online]. Dostupné z: <http://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktoru/detail/692-rozdeleni-obci-dle-rozsahu-prenesene--pusobnosti/>

vidimaci a legitimaci. Dále existuje jedna základní obec, která nad rámec kompetencí základní obce vykonává také působnost Czech Pointu a stavebního úřadu. Dalších osm obcí má k této kombinaci přidánu rovněž vidimaci a legitimaci. Celkem 219 základních obcí vykonává dále působnost Czech Pointu, matričního úřadu, stavebního úřadu a rovněž vidimaci a legitimaci.²¹ Je tedy zřejmé, že obce se v mnoha kompetencích do značné míry odlišují.

1.1.2 Kraje

Kraje jsou v souladu s čl. 99 Ústavy ČR vnímány jako vyšší územní samosprávné celky.²² Na rozdíl od obcí Ústava kraje jako vyšší územní samosprávné celky dále ve své podstatě neřeší a neupravuje. Jejich počet ani bližší charakteristika tedy Ústavou nejsou dány. Jediné, co z Ústavy ČR dále ve vztahu ke krajům plyne, je skutečnost, že dle čl. 100 odst. 3 Ústavy ČR lze vyšší územní samosprávný celek vytvořit pouze prostřednictvím ústavního zákona. Proto také byl přijat související ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, jehož prostřednictvím byly kraje v České republice reálně vytvořeny. Prostřednictvím tohoto ústavního zákona je pak stanoven také počet krajů stejně jako dochází k jejich vymezení prostřednictvím území, opomenout nelze ani skutečnost, že tento zákon upravuje podmínky pro změnu hranic. Stejně tak jsou v zákoně stanovena sídla vyšších územních samosprávných celků a také pravidla, podle kterých dochází k určení jejich názvů.²³

Z předmětného ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků pak vyplývá, že Česká republika je tvořena celkem 14 vyššími územními samosprávnými celky, které jsou v zákoně také jmenovitě vyjmenovány. Jedná se konkrétně o: hl. m. Prahu, Středočeský kraj, Jihočeský kraj, Plzeňský kraj,

²¹ Rozdělení obcí dle rozsahu přenesené působnosti... - SMS ČR - Rok v obci. SMS ČR - Rok v obci [online]. Dostupné z: <http://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktoru/detail/692-rozdeleni-obci-dle-rozsahu-prenesene--pusobnosti/>

²² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>

²³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1175 – 1176.

Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, kraj Vysočina, Jihomoravský kraj, Olomoucký kraj, Moravskoslezský kraj a rovněž Zlínský kraj. Tento právní předpis je relativně stručný, sestává pouze z pěti článků, ve kterých koncipuje určité základy právní úpravy krajů jako vyšších územních samosprávných celků.²⁴

Detaily týkající se právní úpravy krajů jako vyšších územních samosprávných celků, jsou pak řešeny v rámci zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Tento zákon je koncipován velmi podobně jako zákon č. 128/2000 Sb., o obcích s tím rozdílem, že upravuje kraje jako vyšší územní samosprávné celky namísto obcí. Zákon primárně stanoví, že *„kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu.“*²⁵

Z hlediska tématu této práce je důležité, že podobně jako obec je i kraj veřejnoprávní korporací, která je oprávněna vlastnit majetek, čímž s ním také musí mít možnost adekvátním způsobem nakládat. Disponuje rovněž vlastními příjmy, které jsou vymezovány prostřednictvím relevantních zákonů, které upravují právní aspekty kraje. Z tohoto důvodu pak kraj také musí mít svůj vlastní rozpočet, kterým má povinnost se také řídit, tedy postupovat podle něj. Důležité rovněž je, že v právních vztazích každý kraj vystupuje vlastním jménem. To platí i pro případy, kdy je nakládáno s nemovitým (anebo i movitým) majetkem kraje. S jednáním vlastním jménem se pak pojí rovněž jednání na vlastní odpovědnost, kdy kraj nese odpovědnost ze vztahů, které vlastním jménem navázal. Stejně jako v případě obcí vykonávají i kraje jak samostatnou, tak přenesenou působnost. Vzhledem k tomu, že krajů je však výrazně méně než obcí a jsou v řadě ohledů rovnocenné, nelze kraje kategorizovat podobným způsobem jako obce, čímž je situace jednodušší. V rámci samostatné působnosti se řeší spíše lokální záležitosti, v rámci přenesené působnosti se pak jedná o záležitosti, které by měly být řešeny na celostátní úrovni totožným způsobem. Ze zákona o krajích navíc vyplývá, že *„pokud zvláštní zákon*

²⁴ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 05.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1997-347>

²⁵ Zákon č. 129/2000 Sb. Zákon o krajích. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 05.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>

*upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů.*²⁶

1.2 Právní postavení jako subjektů vlastnického práva

Právní postavení obcí (územních samosprávných celků) jako subjektů vlastnického práva je pak možné vymezit v návaznosti na základní definiční znaky obce. Jak již totiž bylo zmíněno, jedním ze základních charakteristických znaků obce je skutečnost, že se jedná o veřejnoprávní korporaci (právní osobu), která má právní subjektivitu a společně s ní disponuje rovněž právem vlastnit majetek. Vlastní majetek je přitom jedním ze základních znaků samosprávného společenství (nezávisle na tom, zda se jedná o obec či kraj). Tyto skutečnosti plynou jednak z již zmiňovaného čl. 100 odst. 3 Ústavy ČR, dále jsou však potvrzeny rovněž prostřednictvím zákona o obcích. Důležitým poznatkem je zejména fakt, že právo vlastnit majetek má každý subjekt, tedy jak fyzická, tak právnická osoba (veřejnoprávní korporace neopomínaje).²⁷ V případě, že je subjektem vlastnického práva obec, hovoří se o tzv. komunálním vlastnictví.²⁸

Vzhledem k tomu, že již z ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, vyplývá skutečnost, že obec má vlastní majetek, je potřeba vycházet z toho, že vlastnictví obec také zavazuje a obec nese odpovědnost za to, jakým způsobem se svým majetkem nakládá. Vlastnictví je přitom v obecné rovině možné vnímat jako panství nad věcí, které je objektivním způsobem kvalifikováno a upraveno prostřednictvím právních předpisů. Podstata institutu vlastnického práva spočívá ve skutečnosti, že vlastník věc, kterou má ve svém vlastnictví, ovládá prostřednictvím své vlastní moci, přičemž není závislý na žádném jiném subjektu (pokud dodržuje zákonem nastavené limity). Podstatné také je, že v mezích zákona nemůže být

²⁶ Zákon č. 129/2000 Sb. Zákon o krajích. Zákony pro lidi - Sběrka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 05.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>

²⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9, s. 1175 – 1176.

²⁸ HAVLAN, Petr. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-708-9, s. 17.

vlastník žádným způsobem omezován v tom, jakým způsobem bude se svým majetkem nakládat. Zákon totiž panství nad věcí jednak uznává a také chrání.²⁹

Samotný předmět vlastnictví je přitom vymezován prostřednictvím ustanovení § 1011 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, pokud se jedná o obsah vlastnictví, je jeho vymezení provedeno prostřednictvím ustanovení § 1012 občanského zákoníku. Ve vztahu k předmětu vlastnictví občanský zákoník uvádí, že *„vše, co někomu patří, všechny jeho věci hmotné i nehmotné, je jeho vlastnictvím.“*³⁰

Je tedy zřejmé, že zákon pracuje s předpokladem, že předmětem vlastnického práva jsou jak věci hmotné, tak nehmotné, nicméně z praktického hlediska se vždy vlastnické právo k hmotné a nehmotné věci do určité míry liší stejně tak se liší i právní režim těchto věcí. Vzhledem k tomu, že tato práce je zaměřena na nemovité věci, vyplývá z toho implicitně rovněž fakt, že se jedná o věci hmotné,³¹ jsou otázky spojené s nehmotnými věcmi a s věcmi hmotnými, ale movitými ponechány v této práci stranou. Předmět vlastnického práva je však koncipován širěji, než je zaměření předkládané práce.

Ve vztahu k obsahu vlastnického práva pak z občanského zákoníku vyplývá, že *„vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Vlastníku se zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit.“*³²

Jedná se o ustanovení sestávající ze dvou různých vět, v každé z nich je přitom obsažena jedna norma (pravidlo). Jedno pravidlo se zaměřuje na formulaci

²⁹ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-057-4, s. 16-17.

³⁰ Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník. *Zákony pro lidi - Sběrka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 10.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>

³¹ SPÁČIL, Jiří. a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-499-5, s. 133.

³² Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník. *Zákony pro lidi - Sběrka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 10.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>

základních práv každého vlastníka, druhé pak upravuje otázku zamezení zneužití těchto základních práv vlastníka, protože jak již bylo zmíněno, i vlastnické právo má své limity. To platí jak pro soukromé subjekty, tak i pro veřejnoprávní korporace. Vlastnické právo je vnímáno jako právo, které je úplné, což dokazuje fakt, že vlastník je v zásadě oprávněn na vlastnické právo působit libovolným způsobem, zároveň může jiné osoby vyloučit z toho, aby na jeho věc mohly působit. Ze zákona dále vyplývá, že všichni vlastníci mají stejná práva a stejné povinnosti, je jim rovněž poskytována stejná úroveň právní ochrany.³³ Z tohoto pohledu se obec jako vlastník nemovitého majetku v podstatě neliší od jiných vlastníků.

Odlišnosti však přesto existují. Nelze totiž opomenout například skutečnost, že z čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vyplývá, že *„zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.“*³⁴

Z předmětného ustanovení Listiny základních práv a svobod vyplývá, že existují druhy majetku, který nemůže vlastnit každý, ale mohou jej vlastnit jen určité druhy subjektů, k nimž se řadí i obce. V této souvislosti je však nutné zmínit, že ačkoliv takovou právní úpravu obsaženou v zákoně Listina základních práv a svobod presumuje, nebyl doposud takový zákon přijat, komplexně tak tato problematika není řešena. Ačkoliv mají tedy obce jako veřejnoprávní korporace ve své podstatě totožné postavení s jinými vlastníky (soukromoprávními subjekty), realita je taková, že dílčí odlišnosti jsou dány s ohledem na skutečnost, že obce v některých oblastech plní ve své podstatě nezastupitelnou pozici, protože zajišťují některé sociální funkce. Z tohoto důvodu je také lze označit za vlastníky se zvláštním posláním. Z uvedených důvodů jsou pak obce do určité míry omezeny při výkonu svého vlastnického práva

³³ SPÁČIL, Jiří. a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-499-5, s. 134.

³⁴ Usnesení předsednictva české národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku české republiky č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod. *Zákony pro lidi - Sběrka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 10.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-2>

právě ve prospěch toho, aby jejich vlastnictví a výkon vlastnického práva naplňoval sociální funkce, které jsou klíčové pro občany obce. Důvodem je rovněž fakt, že předmětem vlastnictví obce jsou veřejné věci, na které je nahlíženo v širším smyslu slova, což znamená, že jde o věci, které jsou určeny k veřejným účelům. S uvedeným pak velmi úzce souvisí i fakt, že na obce jsou kladeny vyšší nároky než na jiné vlastníky. Ty se projevují zejména v souvislosti s nakládáním a majetkem anebo v souvislosti s hospodařením s obecním majetkem.³⁵ Zapomínat přitom nelze ani na fakt, že vedle vlastnického práva mohou být obce i subjekty dalších majetkových práv,³⁶ která jsou však opět již mimo téma předkládané práce, proto jim není věnována pozornost.

³⁵ HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7179-617-6, s. 68.

³⁶ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-057-4, s. 25.

2 NEMOVITÝ MAJETEK OBCE

Druhá kapitola se zaměřuje na nemovitý majetek obce, který je nejprve vymezen, dále je pojednáno o jeho rozdělení a také o samotném obsahu nemovitého majetku obce. Ačkoliv si téměř každý dokáže představit, co se rozumí pod pojmem nemovitost, leckdy jsou tyto představy spíše nepřesné anebo příliš kazuistické, což je určitým limitem porozumění této problematice, jemuž je třeba věnovat pozornost. Pojetí nemovité věci se navíc změnilo v souvislosti s nabytím účinnosti aktuálně platné občanského zákoníku, což může být rovněž matoucím vlivem.

Zásadní vliv má také skutečnost, že právní rámec nemovitého majetku obcí doposud není jednotně upraven v zákoně, který by na problematiku nahlížel komplexně, čímž je nutné brát při pojednání o nemovitém majetku obcí v potaz hned několik různých právních předpisů. Jedná se především o zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, dále také o zákon č. 89/2012 sb., občanský zákoník, ale opomíjet nelze ani zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, který byl z pohledu historie významným mezníkem v právní úpravě nemovitého majetku obcí.

2.1 Definice nemovitého majetku obce

V současné době je nemovitost definována prostřednictvím ustanovení § 498 odst. 1 občanského zákoníku, kde je řečeno, že *„nemovité věci jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Stanoví-li zákon, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá.“*³⁷

V souvislosti s touto definicí je přitom potřeba konstatovat, že občanský zákoník definuje nemovité věci prostřednictvím taxativního výčtu. Toto vymezení je mezi právními úpravami vnímáno jako neobvyklé, nicméně je v českém právním řádu aplikováno. S tím se pak pojí i fakt, že vymezení nemovitosti není dáno

³⁷ Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník. Zákony pro lidi - Sběrka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 10.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>

prostřednictvím generických znaků, které by měly veškeré nemovitosti splňovat a odlišovat se jimi od věcí movitých. Je pak také otázkou, jak na taxativní vymezení nemovitých věcí vlastně nahlížet. Zásadní otázkou totiž je zejména skutečnost, zda je z pohledu zákonodárce rozhodující především přirozená povaha věcí anebo zda je nutné na definici nemovitých věcí nahlížet primárně jako na juristickou konstrukci, díky níž je možné, aby zákonodárce vnímal i některé předměty, jejichž přirozená povaha je spíše nemovitá jako věci movité či naopak. To se týká zejména problematiky inženýrských sítí, které jsou zákonem vnímány jako věci nemovité, nicméně z pohledu přirozené koncepce by se dalo spíše říci, že jde o věci movitého charakteru. Důležité pak je rovněž, že z ustanovení § 498 odst. 2 občanského zákoníku vyplývá, že jakákoliv věc, kterou nelze podřadit pod některou položku v taxativním výčtu věcí nemovitých, je ze zákona vnímána jako věc movitá.³⁸

Pojem majetek, který je pro vymezení rovněž klíčový, pak definuje ustanovení § 495 občanského zákoníku, kde je řečeno, že „*souhrn všeho, co osobě patří, tvoří její majetek.*“³⁹ Majetek obce je tedy vlastně souhrn veškerých majetkových hodnot, které jsou přičitatelné určité obci. Přičitatelností se v tomto kontextu rozumí jak oprávnění, které vyplývá z absolutního majetkového poměru, tak i takové oprávnění, které vyplývá z poměru relativního (typicky se může jednat o oprávnění ze závazkového právního vztahu). Pokud jde o majetek nemovitý, jedná se v každém případě o soubor hmotných věcí, nicméně v obecné rovině může být majetek i nehmotného charakteru. Důležitým definičním znakem majetku obce je skutečnost, že se jedná pouze o aktiva obce, nikoliv o její pasiva.⁴⁰

Za nemovitý majetek obce lze pak v návaznosti na výše uvedené definice pojmů nemovitosti a majetek tedy označit souhrn všech věcí, které splňují definiční znaky nemovitosti dle občanského zákoníku a jejich vlastníkem je obec. Lze také hovořit o

³⁸ LAVICKÝ, Petr. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-529-9, s.1759.

³⁹ Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník. Zákony pro lidi - Sběrka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 10.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>

⁴⁰ LAVICKÝ, Petr. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-529-9, s. 1751.

tzv. komunálním nemovitým majetku, který je tvořen souhrnem všech nemovitých věcí, které obec vlastní.⁴¹

2.2 Dělení a obsah nemovitého majetku obce

Nemovitý majetek obcí lze klasifikovat a dělit dle řady různých kritérií. První členění do značné míry navazuje na definici plynoucí z občanského zákoníku, když majetek dělí podle toho, zda se jedná o přirozeně nemovitý majetek anebo o umělý nemovitý majetek. Vedle toho lze majetek obce dělit obecně podle toho, jakým způsobem ho obec nabyla. Další členění pak vyplývá ze zákona č. 172/1991 Sb., a závisí na tom, jakým způsobem obec majetek nabyla. Zde je však nutné zmínit, že zákon věnuje pozornost pouze nabývání majetku, který přecházel z majetku České republiky jako státu do majetku obcí, nikoliv ostatním formám nabývání nemovitého majetku, kdy má obec možnost nabýt majetek i prostřednictvím řady jiných cest. Opomenout pak nelze ani dělení nemovitého majetku podle účelu, ke kterému je využíván anebo podle účetních hledisek. Zcela jistě by se našla i další kritéria, podle kterých lze majetek obce členit.

2.2.1 Členění dle přirozeného charakteru nemovitého majetku

V návaznosti na charakter nemovitého majetku je možné identifikovat celkem tři různé typy nemovitého majetku. Jedná se konkrétně o přirozené věci nemovité, dále pak o umělé věci nemovité a konečně pak také o přirozené zvláštní věci nemovité. Toto členění vychází z přesvědčení, že pro zákonodárce, který vymezuje nemovitosti prostřednictvím taxativního výčtu, je důležitější samotná juristická konstrukce než přirozený charakter věci. Pokud by tedy nemovité věci byly v českém právním řádu definovány jiným způsobem, ztrácelo by toto členění nemovitého majetku obce význam. Aktuální právní úprava je však taková, jak bylo popsáno výše, proto je uvedenému členění třeba věnovat adekvátní pozornost. První kategorii tak dle uvedeného členění tvoří přirozené věci nemovité. Obsahem této kategorie jsou typicky pozemky a rovněž některé stavby, které nejsou součástí pozemku.⁴²

⁴¹ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-057-4, s. 69.

⁴² LAVICKÝ, Petr. a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*. Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-529-9, s.1759 a násl.

Zde je žádoucí učinit krátkou odbočku a uvést, že od 1.1.2014 se v českém právním řádu zásadně aplikuje zásada „*superficies solo cedit*“, která znamená, že stavba je součástí pozemku. Zásadně se tedy neodděluje vlastnictví stavby a pozemku, resp. lze tak učinit jen za výjimečných a zákonem přesně vymezených podmínek (konkrétně se jedná o podzemní stavby se samostatným účelovým vymezením, ke kterým lze typicky řadit třeba vinné sklepy, metro anebo třeba o podzemní garáže). Takové stavby nadále zůstávají samostatnou věcí. I pro majetek obce tak obvykle platí, že stavba je součástí pozemku. Stavba tak v řadě případů de facto přestává být samostatnou věcí.⁴³

Pokud jsou přirozené věci nemovité vnímány jako pozemky, popř. některé stavby, je třeba vymezit pojem pozemek. Pozemkem se totiž rozumí určitá část zemského povrchu, pro kterou je charakteristické, že je fakticky anebo právně oddělená od ostatních částí zemského povrchu. Tato formulace je klíčová proto, že na každou věc, tedy i na nemovitou věc, je kladen požadavek oddělitelnosti v právním smyslu slova. To znamená, že věc musí být oddělena jak od člověka, tak i od ostatních ovladatelných částí světa. Oddělení pak může mít řadu podob. Pozemek je například možné fakticky oddělit kupříkladu rozhradami nebo plotem, ale může se jednat rovněž o právní oddělení, které je realizováno katastrálním vymezením pozemků, které nemusí být očividné v terénu. Druhým typem věcí nemovitých dle této kategorizace jsou pak umělé věci nemovité. Do této kategorie se řadí určitá práva, která by dle přirozeného dělení neměla být vnímána jako nemovitosti, zákonodárce je však mezi nemovité věci navzdory této skutečnosti řadí. Konkrétně se jedná o věcná práva, která se vztahují k pozemkům a ke stavbám. Příkladem takového práva je třeba držba, služebnost anebo přímo vlastnické právo. Mezi věcná práva, která jsou vnímána jako nemovité věci přitom patří i všechna věcná práva, která se vztahují například k dočasným stavbám anebo třeba ke strojům se zapsanou výhradou anebo třeba k inženýrským sítím, popř. i ke stavbám, které jsou s těmito inženýrskými sítěmi provozně spojené. Za nemovitou věc je zákonem výslovně označováno také právo stavby. Důležité je, že pokud je movitá stavba součástí práva stavby, aplikují se i na ni ustanovení, jejichž prostřednictvím zákon upravuje pravidla týkající se nemovitých věcí. Třetí kategorií nemovitých věcí dle členění, které vychází

⁴³ NOVOTNÝ, Petr. *Nový občanský zákoník*. Praha: Grada, 2014. Právo pro každého (Grada). ISBN 978-80-247-5163-4, s. 16.

z koncepce občanského zákoníku jsou pak přirozené zvláštní nemovité věci. Tato kategorie úzce souvisí s již zmiňovanou zásadou „*superficie solo cedit*,“ neboť v reakci na takovou zásadu dává zákon možnost jiným právním předpisem upravit, které věci nejsou součástí pozemku, tedy se na ně nevztahuje předmětná zásada. Platí zde proto pravidlo, že pokud určitou věc bez toho, aby došlo k porušení její podstaty, není možné přenést z místa na místo, nahlíží se na ni jako na věc nemovitou. Příkladem je třeba ložisko vyhrazeného nerostu.⁴⁴

2.2.2 Členění nemovitého majetku podle způsobu nabytí

Obec má řadu možností, jak majetek nabývat, podle čehož lze tento majetek také členit. Obec může v současné době nabývat majetek na základě smluvních ujednání. Typicky se může jednat například o kupní či darovací smlouvu, ale také o směnnou smlouvu, v jejichž důsledku obec nemovitý majetek nabyde. To jinak řečeno znamená, že majetek lze na základě smlouvy nabývat jednak úplatně (např. u kupní smlouvy), ale také bezúplatně (např. u darovací smlouvy). Oba dva typy nabývání nemovitého majetku jsou přípustné. Od soukromoprávních subjektů se nabývání nemovitostí ze strany obce prostřednictvím smlouvy odlišuje tím, že o nabytí nemovitosti smluvně musí rozhodnout zastupitelstvo obce, která majetek nabývá. Zatímco u bezúplatného převodu neexistuje příliš mnoho omezení, pokud se jedná o úplatný převod majetku, je požadováno, aby obec nabývala výlučně majetek, který bude následně využíván k péči o všestranný rozvoj vlastního území obce anebo při péči o vlastní občany. Tím je nabývání nemovitého majetku, který je obvykle také nákladnější, do určité míry omezeno, nicméně pokud je účelné je možné.⁴⁵

Další alternativou je pak nabývání nemovitého majetku mimosmluvní cestou. Zde je důležité, že na rozdíl od soukromoprávního subjektu, na obec obvykle nepřechází závazky předchozího vlastníka a rovněž zástavní práva zanikají v momentě, kdy obec majetek nabyde, nepřecházejí tedy na ni, což je velkou výhodou mimosmluvního nabývání nemovitého majetku ze strany obce. Mimosmluvní nabývání majetku obvykle je realizováno z úřední povinnosti, popř. z jiného důvodu,

⁴⁴ LAVICKÝ, Petr. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-529-9, s.1759 a násl.

⁴⁵ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-057-4, s. 80.

který má jednostranný charakter. Další možností je pak nabývání majetku děděním. Zůstavitel totiž může například v závěti něco odkázat obci, čímž může taková situace nastat, byť to v praxi není příliš časté. Další formou nabývání majetku je pak rozhodnutí příslušného orgánu. Typicky se může jednat o rozhodnutí soudu anebo správního orgánu, jímž může být třeba stavební úřad, který rozhodne o vyvlastnění ve vztahu k některému ze soukromých subjektů a v důsledku toho pak vyvlastněný majetek nabyde obec. Typicky v praxi dochází například k vyvlastňování pozemků, které mají být užity za jiným účelem (např. výstavba silnice).⁴⁶

Dále je pak nutné rozlišovat dvě kategorie majetku dle nabytí, a to majetek, který byl nabyt ze zákona a majetek, který byl nabyt na základě zákona. Nabývání majetku ze zákona je takové nabývání majetku, které plyne přímo z konkrétního zákona. Takovým příkladem je kupříkladu majetek, který byl nabýván podle zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, o němž pojednává následující podkapitola, na kterou je v podrobnostech odkazováno. Dalším takovým zákonem je pak zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších práv, věcí a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení v oblasti tělovýchovy a sportu, kde je specifikován další typ majetku a dalších práv, které k datu 1.1.2003 nabyly obce anebo další vymezené subjekty. Důležité je, že k přecházení majetku docházelo v tomto případě v zásadě automaticky. Pozornost je dále třeba věnovat i nabývání majetku na základě zákona, kde bylo naopak potřeba o přechod majetku na obec aktivně požádat, na základě čehož bylo o přechodu majetku rozhodováno příslušným orgánem. Stěžejními právními předpisy, na jejichž základě bylo možné takové nabytí vlastnického práva obcí realizovat, jsou například následující zákony: zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších práv, věcí a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení v oblasti tělovýchovy a sportu, ze kterého vyplývalo, že po dobu dvou let ode dne, kdy z tohoto zákona nabyl kraj věci, s nimiž hospodařily organizační složky státu anebo příspěvkové organizace, které se věnovaly poskytování sociální péče, mohla obec, na jejímž území se konkrétní zařízení nacházelo, požádat o převod dané nemovité věci do svého vlastnictví. Dalším podobným právním předpisem byl pak třeba zákon č. 174/2003 Sb., o převodu

⁴⁶ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-057-4, s. 80.

některého nepotřebného vojenského majetku a majetku, s nímž je příslušné hospodařit Ministerstvo vnitra, z vlastnictví České republiky na územní samosprávné celky, ze kterého vyplývá, že některé typy majetku státu, se kterým hospodaří buď ministerstvo vnitra ČR anebo Ministerstvo obrany ČR mohou být převedeny do majetku obce. Podmínkou však bylo, že z pohledu příslušného ministerstva jsou věci nepotřebné. O tom, zda bude převod povolen rozhoduje vláda, a to na základě návrhu příslušného ministerstva.⁴⁷

2.2.3 Členění nemovitého majetku dle způsobu nabytí podle zákona č. 172/1991 Sb.

V souvislosti se zákonem č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí je třeba zmínit, že se jedná o předpis, který se týká výlučně nemovitého majetku, který obec nabyla od Českého státu, čímž se nejedná zdaleka o všechny majetek, tematicky tato podkapitola přitom doplňuje předcházející podkapitolu, ve které bylo pojednáno i jiných možnostech a způsobech nabývání nemovitého majetku ze strany obce. Tento právní předpis totiž rozlišuje dva různé způsoby nabývání nemovitého majetku obcí od státu. Jedná se o předpis, který bývá mnohdy označován jako „privatizačně-restituční“ zákon. Rozlišuje dva různé způsoby nabývání vlastnictví ze strany obcí, přičemž některé věci přecházely přímo ze zákona z vlastnictví České republiky jako státu na obce, a to ke dni, kdy zákon nabyl účinnosti, tedy ke 24.5.1991. Tyto případy byly upraveny v rámci privatizační části zákona. Druhou kategorií nabývání věcí od státu pak představovaly případy, kdy o přechodu věcí do vlastnictví obce bylo rozhodováno příslušným správním orgánem (typicky se jednalo například o okresní úřady) v návaznosti na přijetí tohoto zákona. Tyto případy byly upraveny prostřednictvím restituční části zákona.⁴⁸

V rámci privatizační části zákona, jejímž prostřednictvím docházelo k nabytí majetku ze strany obcí automaticky účinností zákona, přecházelo vlastnictví k věcem, se kterými ke dni účinnosti příslušelo právo hospodařit národním výborům, jejichž práva

⁴⁷ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-057-4, s. 115 a násl.

⁴⁸ Zákon č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 11.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-172>

stejně jako závazky přešly v tomto období na obce. Podmínkou přechodu vlastnického práva k věci byl souhlas obce, která měla vlastnictví nabýt. Dále byly touto cestou nabývána vlastnická práva rovněž k věcem, s nimiž obce sice začaly hospodařit až později, a to po 23.11.1990, nicméně způsob hospodaření byl obdobný s právem hospodaření. Zároveň bylo podmínkou, že s těmito věcmi hospodařili ještě v den, kdy zákon nabyl účinnosti. Vedle toho byly takto nabývány rovněž obytné domy stejně jako pozemky, které tvořily funkční celek, pokud se nacházely v katastrálním území dané obce a právo hospodařit s nimi náleželo organizacím, ve vztahu, ke kterým na obec přešlo právo je zřizovat, zrušovat, řídit, popř. postavení zakladatele dané organizace. Opomenout pak nelze ani fakt, že v roce 1993 byl předpis novelizován, a v důsledku novely automaticky přecházelo ke dni její účinnosti rovněž vlastnické právo k objektům komplexní bytové výstavby, které byly k poslednímu prosinci roku 1992 rozestavěny. S nimi zároveň přecházely do vlastnictví obcí rovněž pozemky, které tvořily s rozestavěnými bytovými komplexy jeden funkční celek. Dále v důsledku provedené novely přecházelo bez dalšího na obce rovněž vlastnické právo k věcem, ve vztahu, ke kterým náleželo právo hospodařit organizacím, které zajišťovaly investorskou činnost ve vztahu ke komplexní bytové výstavbě.⁴⁹

Opomenout pak nelze ani skutečnost, že zákon vymezoval i věci, které naopak z vlastnictví České republiky do majetku obce nepřecházely, čímž formuloval určitou formu negativní definice předmětů, které přecházely v rámci privatizační části zákona automaticky. Zákon v této souvislosti v ustanovení § 4 vyjmenovává, že nepřecházejí do vlastnictví obce jednak pozemky, ke kterým bylo zřízené právo osobního užívání. Dále do této kategorie byly zařazeny také pozemky, které byly k takovému účelu přidělené. Stejně tak nebyly převáděny do vlastnictví obce nemovité věci s příslušenstvím, které byly v trvalém užívání Komunistické strany Československa a ke dni 1. června 1990 jí byly odňaty. Další kategorií věcí, které nebyly převedeny do vlastnictví obce byly pak nemovité věci s příslušenstvím, pro které bylo charakteristické, že ke dni účinnosti zákona č. 172/1991 Sb., byly v trvalém užívání organizace, která však nebyla státní organizací, dále zákon stanovil, že nedocházelo

⁴⁹ Zákon č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 11.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-172>

k přechodu vlastnického práva ani u věcí jiné než státní organizace. Poslední kategorií věcí, které nepřešly do majetku obce, byly věci, které v daný moment sice vlastnila Česká republika, nicméně uplatňovala k nim nárok jiná osoba, a to podle zvláštních zákonů, kterými byly předpisy o restituci a rehabilitaci.⁵⁰

Druhou formou nabývání majetku obcemi dle tohoto zákona byla restituce, kdy byl majetek nabýván na základě rozhodnutí. Ve své podstatě se tato část zákona vztahovala k majetku, který by bylo možné označit jako „*historický*“, byť zákon přímo s tímto termínem nepracuje. Jedná se totiž o majetek, který obce vlastnily k datu 31.12.1949. Pokud k tomuto datu obec daný majetek nevlastnila, neměla možnost své vlastnické právo k němu dovozovat. Restituční část zákona byla rovněž později novelizována, a to konkrétně prostřednictvím zákona č. 114/2000 Sb., v jehož důsledku došlo k tomu, že obcím byl nově do vlastnictví převáděn i majetek, který jim byl dříve přidělen prostřednictvím dekretů prezidenta republiky z roku 1945 a rovněž podle zákonů, jimiž byly upraveny pozemkové reformy, a to i za předpokladu, že k přechodu vlastnického práva došlo až po 31.12.1949. Restituce majetku ze strany obcí se pochopitelně neobešla zcela bez problémů. *„V případě restituovaného historického majetku obcí je vhodné poukázat na problém, který nastal v případě, že obec v období od 1. ledna 1950 do 24. května 1991 z nejrůznějších důvodů zanikla (např. se sloučila s jinou obcí). Tuto situaci upravoval původně pouze § 2 odst. 3 zákona č. 172/1991 Sb., podle něhož platilo (a i nadále platí), že je-li právním nástupcem obce zaniklé po 31. prosinci 1949 jediná obec, přechází věc do jejího vlastnictví. Je-li právních nástupců více, přechází věc do jejich podílového spoluvlastnictví rovným dílem (pro restituci majetku obcí v tomto případě tedy není rozhodný územní princip; má-li obec více právních nástupců, přecházejí nemovitosti do jejich podílového spoluvlastnictví bez ohledu na to, na území kterého z nich nemovitosti nyní leží.“*⁵¹

Opomenout pak nelze ani fakt, že v důsledku další novely provedené zákonem č. 257/2013 Sb., která nabyla účinnosti k 1.1.2014 přecházely na základě žádosti o

⁵⁰ Zákon č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 11.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-172>

⁵¹ BŘEŇ, Jan. *Obecní majetek – historické základy ekonomické podstaty obcí. Deník veřejné správy* [online]. 2009, (3) [cit. 2020-08-11]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6391842>

zařazení nemovité věci do seznamu, který byl schválen usnesením vlády, do vlastnictví obcí i další nemovité věci, které splnily zákonem stanovené podmínky, které byly koncipovány následujícím způsobem: byly ve vlastnictví obce ke dni 31.12.1949, ke dni 24. 5.1991 byly naopak ve vlastnictví České a Slovenské Federativní Republiky, v době, kdy byla ze strany obce podána žádost o jejich zápis do seznamu, byly ve vlastnictví České republiky. Opomenout pak nelze ani fakt, že byl stanoven požadavek, že se ke dni nabytí účinnosti novely zákona nenacházejí na území vojenského újezdu. Další podmínkou pak bylo, že se nemovitost nachází alespoň částečně v pásmu nejvýše do 50 metrů od státních hranic České republiky. Další podmínkou bylo právě zařazení do seznamu, který byl poté prostřednictvím usnesení vlády schválen.⁵²

2.2.4 Členění nemovitého majetku podle účelu využití

Důležitým typem členění nemovitého majetku obce je způsob jeho využití. Toto členění má řadu praktických dopadů. V souladu s tímto členěním je možné identifikovat jednak kmenový majetek obce, dále pak majetek ve veřejné oblasti, majetek v sociální oblasti a stejně tak rovněž majetek v zájmové oblasti, opomenout pak nelze ani majetek komerční, a dokonce je možné identifikovat i kategorii, která zahrnuje majetek přebytečný. Pod pojmem kmenový majetek obce se rozumí takový majetek, který obec využívá k plnění svých správních úkolů. Typickým příkladem nemovitého kmenového majetku je budova obecního úřadu (radnice). Majetek ve veřejné oblasti se vyznačuje tím, že slouží velké části obyvatelstva pro potřeby každodenního fungování a života v obci. K takovému majetku je možné zařadit například budovu knihovny, mezi movitými věcmi jsou to pak třeba lavičky anebo odpadkové koše. Majetek v sociální oblasti se vyznačuje tím, že je určen jen vybrané části obyvatelstva (typicky sociálně slabým, handicapovaným, seniorům apod.) a je pro něj typické, že slouží k zajištění určitých sociálních účelů. Patří sem proto například ubytovny, domy s pečovatelskou službou anebo domovy pro seniory. Majetek v zájmové oblasti je určen obyvatelstvu obce za účelem realizace společenského, kulturního a zájmového života. Do této kategorie mezi nemovitostmi patří kupříkladu sportovní haly anebo třeba taneční sály. Mezi komerční majetek se

⁵² Zákon č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 11.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-172>

pak typicky řadí vodovody či kanalizace, popř. již zmiňované inženýrské sítě, které jsou vnímány jako věci nemovité. Pokud se hovoří o přebytečném majetku, typicky se jedná o různé nemovitosti, pro které obec nemá využití, přičemž důvodem je leckdy fakt, že se nacházejí ve špatném technickém stavu, čímž je pro ně velmi obtížné vůbec nějaké smysluplné využití najít. Někdy se však může jednat i o majetek, který není dlouhodobě využíván z jiných důvodů.⁵³

2.2.5 Členění nemovitého majetku podle účetního hlediska

Rovněž pro účely účetnictví je možné majetek určitým způsobem členit, přičemž při sestavování rozvahy obce, je potřeba takové členění aplikovat. Důležité je, že obvykle nemovitosti představují spíše dlouhodobý majetek, nicméně není vyloučeno, aby byly v některých specifických případech zařazeny i mezi krátkodobý majetek, resp. mezi oběžná aktiva, kdy se nemovitosti účtují jako zboží. To však platí jen u jednotek, jejichž předmětem činnosti je nákup a prodej nemovitých věcí, což není případ obcí. Vedle toho je z účetního hlediska nutné striktně rozlišovat mezi pozemky a stavbami, neboť zatímco stavby je možné účetně odepisovat, u pozemků to možné není. Z uvedeného důvodu je také v případě, kdy je nakupována nemovitost, kdy je součástí pozemku určitá stavba, potřeba cenu v účetnictví rozdělit na cenu stavby a cenu pozemku, na kterém stojí, pokud je usilováno o možnost odpisů. Zde se pak obvykle hovoří o dlouhodobém majetku odpisovaném a dlouhodobém majetku neodpisovaném.⁵⁴

⁵³ ČERNOHORSKÝ, Jiří ed. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2018*. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2018. ISBN978 – 80 – 906843 – 3 – 1, s. 57.

⁵⁴ MARTÍNKOVÁ, Michaela. Nemovitosti v účetnictví a daních - Portál POHODA. Informace pro účetní a podnikatele - Portál POHODA [online]. Copyright © 2012 STORMWARE s.r.o. Jakékoliv užití obsahu včetně převzetí a šíření článků a fotografií je bez souhlasu STORMWARE s.r.o. zakázáno. [cit. 10.08.2020]. Dostupné z: <https://portal.pohoda.cz/dane-ucetnictvi-mzdy/ucetnictvi/nemovitosti-v-ucetnictvi-a-danich/>.

3 PRÁVNÍ ASPEKTY HOSPODAŘENÍ OBCE S NEMOVITÝM MAJETKEM

Třetí kapitola je zaměřena na právní aspekty hospodaření obce s nemovitým majetkem, přičemž pojednáno je primárně o jednotlivých povinnostech obce a hlavní důraz je kladen na otázky spojené s účelností a hospodárností využití nemovitého majetku obce. Samozřejmě je potřeba se stručně zmínit také o finančních aspektech hospodaření obce s nemovitým majetkem a záležitostech spojených s kontrolou.

Na počátku je však žádoucí velmi stručně vymezit i další aspekty hospodaření obce s nemovitým majetkem. Hospodaření obce s nemovitým majetkem totiž v mnoha ohledech souvisí přímo s nakládáním obce s nemovitým majetkem, jemuž je věnována následující kapitola, která je koncipována jako kapitola nejrozsáhlejší.

3.1 Obecně o hospodaření obce

Vzhledem k tomu, že obec má právo vlastnit majetek a majetková složka je vnímána jako jeden ze základních rysů každé obce, je pochopitelné, že taková obec musí mít rovněž možnost s majetkem hospodařit. Vzhledem k tomu, že obce jsou veřejnoprávní korporace, na které se vztahují mnohá zákonná omezení, pokud se týká hospodaření s vlastním majetkem, lze říci, že v mnoha ohledech jsou v hospodaření ve srovnání s jinými právními osobami (soukromého práva) v možnostech, jak hospodařit s obecním majetkem limitovány a oproti jiným právními osobám musí dodržovat řadu dalších pravidel. Ve vztahu přímo k hospodaření s obecním majetkem je především potřeba zmínit, že tato otázka patří do samostatné působnosti. Důvodem je zejména fakt, že samostatné hospodaření s majetkem je charakteristickým rysem samosprávy, která je v samostatné působnosti vykonávána. V konkrétní rovině je pak hospodaření obce s komunálním majetkem projevem fiskální samosprávy.⁵⁵

Důležitou charakteristikou je fakt, že zákon jednak stanoví určité povinnosti, které se vztahují přímo k otázkám hospodaření obce s vlastním majetkem, nicméně obec

⁵⁵ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0, s. 214-217.

musí vedle těchto povinností dále také dodržovat rovněž princip dobré správy, který je obecným principem správních činností. Obecně také platí, že hospodaření obce s majetkem by nemělo být realizováno ad hoc, ale mělo by vycházet z dlouhodobých strategií, které má obec zformulované. Stejně tak by při hospodaření obce s nemovitým majetkem mělo být vycházeno rovněž z priorit, které má územní samospráva stanoveny. Typicky bývají takové priority vyjádřeny v programech a strategiích rozvoje obce, ale také v územních a regulačních plánech obce stejně jako cenových mapách či v rozpočtovém výhledu.⁵⁶

Za nejdůležitější nástroj, který má zásadní dopad na hospodaření a finanční řízení obce, lze označit rozpočet, podle kterého je obec povinna hospodařit. Ten je možné vnímat jako určitý finanční plán hospodaření, který je přijímán vždy na jeden rok. Poté, co je takový plán přijat, řídí se jím v daném roce financování činnosti obce. Lze také říci, že se jedná o určitý nástroj veřejné politiky, neboť veškeré veřejné statky je nutné zajišťovat právě prostřednictvím rozpočtu obce. Ve své podstatě se tak jedná vlastně o nástroj, jehož prostřednictvím jsou prosazovány zájmy konkrétní obce. Slouží rovněž k zajištění ekonomického stejně jako sociálního rozvoje obce. Jde také o významný nástroj, jehož prostřednictvím dochází k prosazování zájmů obyvatelstva, které žije na území dané obce. V souvislosti s rozpočtem je nutné zmínit, že hospodaření jako celek je závislé jednak na struktuře majetku, dále pak také na daních stejně jako na dotacích.⁵⁷ Pro účely této práce je pozornost věnována primárně hospodaření, které se vztahuje k nemovitému majetku.

Právní rámec hospodaření obce s vlastním majetkem je upraven prostřednictvím ustanovení § 38 – § 45 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Relevantní je pak rovněž právní úprava obsažená v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Stejně tak nelze opomíjet ani zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů. Za zmínku zcela jistě stojí fakt, že původně byl plánován, připravován a navrhován vlastní zákon, který by upravoval výlučně hospodaření územních samosprávních

⁵⁶ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0, s. 214-217.

⁵⁷ VOJTÍŠKOVÁ, Miroslava. *Rozpočtové hospodaření pro zastupitele obcí*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2018. ISBN 978-80-87544-99-0, s. 8.

celků, nicméně k jeho přijetí nakonec nedošlo, je tedy potřeba vycházet ze skutečnosti, že právní rámec je obsažen ve více různých předpisech,⁵⁸ což vede k menší přehlednosti právní úpravy.

Pokud se týká jednotlivých povinností, které jsou upraveny v zákoně o obcích, je možné je rozdělit na povinnosti procedurálního charakteru, ke kterým se řadí primárně povinnost zveřejnit záměr a také povinnost rozhodnout o právním jednání orgánem, který je k takovému rozhodování příslušný. Vedle toho pak ovšem existují i povinnosti obsahového charakteru, které jsou koncentrovány především na povinnost péče řádného hospodáře,⁵⁹ které je dále věnována pozornost.

3.2 Povinnost obce užívat majetek účelně a hospodárně

Povinnost užívat majetek jednak účelně a také hospodárně je zakotvena v ustanovení § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kde je řečeno, 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.“⁶⁰

Tuto povinnost lze jinými slovy označit jako péči řádného hospodáře. Zásada, která je ve výše citovaném ustanovení zformulována, je přitom zásadou obecného charakteru, což je také důvodem, proč se jí musí obec řídit při jakékoliv majetkové dispozici. Dodržovat uvedenou zásadu musí jak zastupitelstvo, tak starosta stejně jako rada i obecní úřad, není vůbec rozhodné, kdo jej činí, zásada se totiž aplikuje na všechny orgány obce, do jejichž kompetence otázky hospodaření s majetkem patří. S ohledem na výše uvedené skutečnosti je pak nezbytné jasně vymežit, co se v kontextu zákona o obcích rozumí hospodárností a co se rozumí účelností.⁶¹

⁵⁸ HAVLAN, Petr. Nový právní rámec hospodaření s majetkem územních samospráv. *Právní rozhledy*. 2000, (12). ISSN 1210-6410, s. 55.

⁵⁹ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 205.

⁶⁰ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. *Zákony pro lidi - Sběrka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>.

⁶¹ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 206.

Důležité je, že navzdory faktu, že se jedná jednoznačně o klíčovou zásadu celého hospodaření s majetkem obce, zákon o obcích ani účelnost ani hospodárnost přesně a jasně nevymezuje. Je proto nutné vyjít z jiných právních předpisů, popř. z definic obsažených v odborné literatuře.⁶²

Velmi dobře jsou využitelné například definice, které obsahuje ustanovení § 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, kde je uvedeno, že pod pojmem hospodárnost se rozumí *„takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů.“*⁶³ Definován a je zde rovněž účelnost, pod kterou se rozumí *„takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.“*⁶⁴

Je přitom potřeba vzít v potaz i skutečnost, že účelnost a hospodárnost je v každém případě především pojmem, který je vždy nutné vykládat s přihlédnutím ke všem okolnostem konkrétního případu. Je tedy velmi obtížné jednoznačně říct, co je účelné a hospodárné a co již nikoliv, vždy je potřeba brát v potaz veškeré okolnosti a souvislosti a posuzovat konkrétní postup individuálně, protože každý případ je ve své podstatě individuální a není zcela totožný s jinými případy, kdy tato otázka již byla řešena. K posuzování toho, co je a co není účelné a hospodárné je kompetencí příslušný orgán územního samosprávného celku. Obecně však platí pravidlo, že jakékoliv hospodaření s majetkem obce by mělo být pro tuto obec přínosné a také výhodné. Za jeden z nejspolehlivějších ukazatelů toho, co je a co není účelné a hospodárné se přitom považuje ekonomický výnos, který obci z hospodaření s majetkem plyne. Ekonomický výnos by zde v každém případě měl být, pokud by hospodaření s majetkem nebylo ekonomicky výnosné, lze říci, že není účelné a hospodárné, je však otázkou, zda je skutečně vždy nutné dosahovat nejvyššího možného ekonomického výnosu. Odborná literatura obvykle dovozuje, že

⁶² HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5606-0, s. 78.

⁶³ Zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 11.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-320>

⁶⁴ Zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 11.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-320>

ekonomický výnos není jediným kritériem, ale hospodaření s majetkem by mělo být hodnoceno i podle dalších přínosů, které pro obec může konkrétní forma hospodaření mít. Maximální zisk tak rozhodně nemusí být hlavním či dokonce jediným kritériem, výše zisku a skutečnost, zda je ho dosahováno, by však v potaz brána být měla.⁶⁵

S uvedeným ostatně souhlasí i judikatorní závěry, příkladem může být třeba rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové čj. 52 A 32/2016-126, kde soud konstatuje, že *„obec není povinna při prodeji nemovitého majetku vždy upřednostnit ekonomicky nejvýhodnější nabídku a může v mezích § 38 a § 39 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, rozhodnout, že určitou nemovitou věc prodá i za cenu nižší než obsaženou v nejvyšší nabídce reagující na zveřejněný záměr, pokud má za to, že to je v jejím zájmu, resp. v zájmu občanů obce. Takový postup je ovšem nutno odůvodnit, a to způsobem odpovídajícím okolnostem konkrétního případu, přičemž postačí, budou-li důvody rozhodnutí zastupitelstva obce seznatelné z předkládací (důvodové) zprávy k návrhu příslušného usnesení či z rozpravy předcházející přijetí příslušného usnesení.“*⁶⁶

Z judikátu tak jasně plyne, že dalším významným kritériem je právě zájem občanů obce, popř. samotný zájem obce. Ve vztahu k ekonomickému pohledu je pak podstatné, že je potřeba, aby zde byla rovněž určitá proporcionalita mezi zájmem, který obec určitým hospodařením s majetkem sleduje a jeho ekonomickou výhodností. Uvedené fakticky znamená, že pokud obec při hospodaření s obecním majetkem zvolí ekonomicky méně výhodné řešení, je potřeba brát v úvahu a hodnotit také jednak samotnou existenci legitimního důvodu, který takovou volbu ospravedlňuje, ale dále je potřeba hodnotit také cíl, který obec volbou daného postupu hospodaření s majetkem sleduje. Cíle je třeba hodnotit i z hlediska toho, zda je reálně možné jej splnit a také z pohledu otázky, zda ho nelze dosáhnout prostřednictvím jiné (po ekonomické stránce efektivnější či šetrnější) alternativy.⁶⁷

⁶⁵ KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019. Komentátor. ISBN 978-80-7502-335-3, s. 130.

⁶⁶ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 20. 7. 2016, čj. 52 A 32/2016-126.

⁶⁷ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 208.

Vedle hospodárnosti a účelnosti je pak v zákoně formulována rovněž povinnost hodnotit hospodaření obce z hlediska zájmů a úkolů obce. To znamená, že se obvykle dovozuje, že hospodaření obce s majetkem je možné hodnotit rovněž s ohledem na důvody, které lze označit jako „zvláštního zřetele hodné“ anebo s ohledem na povinnosti, které mají mimoekonomickou povahu, nicméně je úkolem obce takové povinnosti plnit. To znamená, že určitý krok v rámci hospodaření lze učinit s nižším ekonomickým výnosem, nicméně je nutné vždy v takovém případě klást velký důraz na jasné a srozumitelné a také dostatečně obsáhlé a logické odůvodnění takového počínání obce. Odůvodnění musí navíc odpovídat konkrétním okolnostem daného případu, opět se tedy hodnotí každá situace samostatně. Podstatné však u mimoekonomických důvodů vždy je, aby zde byly skutečně dány a zároveň je nutné, aby s nimi obec skutečně počítala již v době, kdy se uzavírala smlouva, nikoliv aby byly dovozovány až zpětně.⁶⁸

Pokud je to možné, je vhodné naplnění mimoekonomických důvodů zajistit, a to například prostřednictvím sjednání smluvní pokuty, případně možnosti odstoupit od smlouvy, pokud nebudou tyto důvody naplněny. Nicméně na druhou stranu nelze tvrdit, že by smlouva, kde by zajištění mimoekonomických důvodů, pro které byla uzavřena právě za daných podmínek, byla neplatná. Prostřednictvím tohoto zajištění je spíše zajištěno, že orgány obce si plní své úkoly a postupují v souladu s pravidly pro hospodaření obce. Zároveň je třeba vycházet z toho, že *„dosažení méně výhodného protiplnění nelze odůvodnit zjevně nesmyslnými důvody nebo postupovat zcela libovolně a uzavírat méně výhodné smlouvy bez jakéhokoli zdůvodnění. Proto jsou-li jednotlivé nabídky jinak srovnatelné a odlišuje je pouze hodnota nabídnutého protiplnění, musí obec postupovat s péčí řádného hospodáře a zvolit nabídku, z níž získá plnění nejvyšší. V opačném případě by příslušné orgány (jejich členové) porušily své zákonné povinnosti.“*⁶⁹

V této souvislosti lze také uvést, že obvykle by cílem hospodaření s obecním majetkem mělo být zejména dosažení určitého užitku pro občany jako kolektiv,

⁶⁸ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 207.

⁶⁹ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 207.

nikoliv pro konkrétní jednotlivce, byť i individuálně zaměřená pomoc jednotlivci je v některých případech akceptovatelná.⁷⁰

V souladu s judikaturou českých soudů, konkrétně například s nálezem Ústavního soudu ČR, který byl publikován pod sp. zn. IV. ÚS 1167/11 je dále možné říct, že péče řádného hospodáře by měla být vykonávána tak, aby byla realizována skutečně ve prospěch obce, nikoliv odlišných subjektů, v což by také občané měli mít důvěru. Zmíněný náleží Ústavního soudu totiž dovozuje, že *„je vyloučeno, aby obec hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by na první pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa je správou ve prospěch obce, a nikoliv ve prospěch jiných subjektů. Vymkne-li se správa obce z těchto ústavních mantinelů, pak byť by i byla formálně ve shodě se zákonem, nelze jí přiznat soudní ochranu; je naopak úkolem soudů, aby takové ve své podstatě proti skutečné samosprávě namířené, a tudíž protiústavní chování zastupitelstva neaprobovaly.“*⁷¹

Závěrem této podkapitoly je třeba zmínit, že povinnost řádného hospodáře má každý, kdo přijme funkci v některém z orgánů obce. Také se zavazuje vykonávat funkci jednak s nezbytnou loajalitou, pečlivostí, ale rovněž s nezbytnými znalostmi. Konkrétně údaj o potřebných znalostech může být někdy předmětem diskusí o tom, zda by členem orgánů obce měl být pouze člověk, který je odborníkem na danou problematiku. Literatura se shoduje na tom, že odborníkem být člověk nemusí, nicméně v odborných záležitostech, na které nestačí jeho znalosti, by si měl vyžádat stanovisko odborníka či odbornou radu. Pokud jedinec není s ohledem na své schopnosti a znalosti plnit povinnost péče řádného hospodáře, ze zákona vyplývá, že je povinen z této skutečnosti vyvodit adekvátní důsledky, jimiž může být například odstoupení z funkce, kterou v orgánu obce vykonává, nicméně zákon ovšem jednoznačně neříká, že by člověk, který není schopen některé záležitosti s ohledem na své schopnosti a znalosti posoudit, nemohl funkci vůbec vykonávat. Lze tedy dovodit, že v některých případech je výkon funkce možný, nicméně člen orgánu obce by neměl rozhodovat bez adekvátních znalostí, tj. měl by se v některých

⁷⁰ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 207.

⁷¹ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11.

věcech, jimž nerozumí například zdržet hlasování. Pokud ovšem obec poskytne například zastupiteli, který v dané oblasti není odborníkem, určité materiály a tyto materiály jsou navíc zastupiteli prezentovány jako správné, je otázkou, jak řešit odpovědnost zastupitele za případné hlasování na takové materiály navazující. Lze dovodit, že pokud se zastupitel spolehne na materiály, které mu byly ze strany obce poskytnuty, a které byly prezentovány jako po odborné stránce správné, neměl by být takový zastupitel odpovědný za hlasování, pokud z daných materiálů vycházel.⁷² Nicméně tento pohled na problematiku může být vnímán jako poměrně diskutabilní.

3.3 Povinnost pečovat o zachování a o rozvoj majetku obce

Zákon dále v ustanovení § 38 odst. 1 (věta druhá) také stanoví, že povinností obce je jednak pečovat o zachování a také o rozvoj svého majetku. To znamená, že by majetek obce neměl být snižován, nemělo by docházet ke snižování jeho hodnoty, popř. k jeho poškozování, naopak je žádoucí, aby byl rozmnožován a zhodnocován, docházelo k růstu jeho hodnoty a jeho rozsahu. Nicméně i zde je vždy nutné hodnotit veškeré okolnosti případu, rozhodně nelze takovou formulací říci, že by např. obec neměla žádný majetek prodat, měla by tak však činit uvážlivě a s pozitivními ekonomickými výsledky.⁷³

Důležité je, že obec by měla využívat veškeré cesty a způsoby, které by měly vést ke zhodnocení a rozšíření majetku, neměla by se tedy např. zaměřit jen na některé způsoby a jiné zcela opomíjet. Problémem tohoto ustanovení zákona je však skutečnost, že není dále specifikováno, mnohdy tudíž záleží primárně na jednotlivých orgánech obce, jakým způsobem s ním naloží. Způsobů a cest, jak majetek rozšiřovat, popř. alespoň nesnižovat je skutečně nespočet, proto nelze říkat, jak přesně má obec postupovat. V každém případě je však nutné dbát i na účelnost a hospodárnost (péči řádného hospodáře), o nichž bylo pojednáno v předcházející podkapitole. V každém případě by členové orgánů obce měli být při plnění této

⁷² POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 209.

⁷³ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-057-4, s. 141.

povinnosti s ohledem na skutečnost, že se jedná o veřejný majetek, také maximálně omezitelní.⁷⁴

Typicky je vhodné majetek obce spíše pronajímat než prodávat (zejména pokud se jedná o majetek nemovitý, pro který je typické, že se vyznačuje poměrně dlouhou trvanlivostí a stabilitou, navíc leckdy získává na ceně a narůstá může i jeho rentabilita). Naopak nový majetek je vhodné za přiměřenou cenu spíše kupovat či jiným způsobem nabývat než si pronajímat, protože z dlouhodobého hlediska je takový postup obvykle výhodnější, navíc se tím rozšiřuje majetek obce, což je v souladu s právními předpisy žádoucí.⁷⁵

Možností, jak splnit zmíněnou povinnost je ovšem vícero, uvedené lze vnímat jen jako příklad. Vždy také záleží na konkrétních okolnostech případu (pokud se např. naskytne možnost výhodného pronájmu vedle varianty nevýhodné koupě, může být i pronájem výhodnější než kupovat velmi drahou nemovitost, což může být zejména u menších obcí podstatným zásahem do rozpočtu obce.

K této povinnosti se ostatně ve své judikatuře vyjadřoval i Ústavní soud, a to ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 2984/09, kde dovedl, že „Z ustanovení § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, plyne obci přímá povinnost pečovat o zachování a rozvoj svého majetku a chránit jej před neoprávněnými zásahy. Péče o majetek a výkon vlastnického práva k němu nejsou ponechány obci na volné úvaze, jako je tomu u jiných vlastníků. Kvalifikovaná starost o majetek obce je naplněním jednoho z veřejných zájmů, k jehož zabezpečení si obec musí vytvořit materiální a personální předpoklady, a to v rozsahu a kvalitě, která je přímo úměrná množství (hodnotě) a charakteru (svěřeného) majetku.“⁷⁶

⁷⁴ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 210.

⁷⁵ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0, s. 218.

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. listopadu 2010 sp. zn. III. ÚS 2984/09.

3.4 Povinnost evidence a ochrany majetku

Majetek každé obce se vyznačuje tím, že je poměrně různorodý a obsáhlý. To platí zejména v případě, kdy se hovoří obecně o majetku, nicméně velmi různorodých charakteristik v mnoha případech dosahuje i majetek nemovitý, jemuž je věnována pozornost v této práci. V souvislosti s povinností usilovat o rozvoj a zachování majetku obce je třeba zmínit, že v každém případě je žádoucí majetek jednak řádně a dostatečně evidovat, aby bylo možné posoudit, zda je tato povinnost skutečně plněna. Za tímto účelem slouží inventarizace, popř. pasportizace majetku obce.⁷⁷

Vedle toho je nutné brát v potaz skutečnost, že v souvislosti s evidencí majetku je odkazováno na zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, čímž je nutné evidovat nemovitý majetek i v souladu se zákonem o účetnictví (obvykle se jak již bylo v této práci zmíněno v kapitole 2.2.5, eviduje jako dlouhodobý nehmotný majetek, v některých případech jsou ovšem možné i jiné varianty řešení).⁷⁸

Dále je součástí evidenční povinnosti u nemovitostí rovněž povinnost evidovat nemovitosti, které náleží obci v katastru nemovitostí, který je ve své podstatě jediným místem, kde se lze dozvědět, jaké nemovitosti obec má, popř. je oprávněna s nimi disponovat, věrohodně dozvědět. Někdy je ovšem poměrně obtížným úkolem zajistit, aby vedle evidencí, které vyplývají ze zákona a mají různorodý účel, byla řádně vedena rovněž evidence tzv. úřednického charakteru, pro kterou je typické, že je určena jednak úředníkům, ale především přímo zastupitelstvu obce, které obvykle sestává z různorodých osobností, které mají různé profese, vzdělání, ale i odborné zkušenosti, čímž pro ně evidence například účetního charakteru, nemusí být vždy zcela srozumitelná a optimální. Je totiž potřeba, aby zastupitelstvo mělo reálný přehled o tom, co obci skutečně patří, což nelze vždy zajistit prostřednictvím účetní či katastrální evidence, byť ve vztahu k nemovitostem je například katastrální evidence poměrně dobrým řešením, protože se v katastru nemovitostí eviduje naprostá většina

⁷⁷ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0, s. 218.

⁷⁸ MARTÍNKOVÁ, Michaela. Nemovitosti v účetnictví a daních - Portál POHODA. Informace pro účetní a podnikatele - Portál POHODA [online]. Copyright © 2012 STORMWARE s.r.o. Jakékoliv užití obsahu včetně převzetí a šíření článků a fotografií je bez souhlasu STORMWARE s.r.o. zakázáno. [cit. 10.08.2020]. Dostupné z: <https://portal.pohoda.cz/dane-ucetnictvi-mzdy/ucetnictvi/nemovitosti-v-ucetnictvi-a-danich/>.

nemovitostí, je však třeba si uvědomit, že existují i některé typy nemovitostí, které se v katastru neevidují, nicméně zastupitelstvo obce by s nimi v každém případě mělo být seznámeno a s evidencí dále pracovat a nakládat. Důvodů pro evidenci je přitom celá řada. Patří k nim jednak samotná skutečnost, že aby zastupitelstvo mohlo s majetkem nakládat účelně a hospodárně, dodržovat své povinnosti ve vztahu k majetku obce, je nezbytné, aby o majetku mělo dostatek informací, které jsou základním předpokladem pro přijetí správného, a především obhajitelného rozhodnutí (za předpokladu, že by rozhodnutí zastupitelstva bylo například zpochybňováno ze strany jiného subjektu či přímo ze strany občanů obce).⁷⁹

Dalším důvodem, proč musí být členové zastupitelstva detailně a přesně obeznámeni s majetkem obce, je pak rovněž možnost adekvátní kontroly nad majetkem. Vzhledem k tomu, že s majetkem mohou být spojeny mnohé problémy, může se stát například obětí vandalizmu, může chátrat stejně tak se stává, že předcházející zastupitelstvo s ním nenakládalo zcela optimálně, někdy je také majetek třeba svěřen do správy nějakému subjektu, je pronajat anebo propachtován, čímž je zcela jistě potřeba, aby měli zastupitelé takový přehled, který jim umožňuje realizovat efektivní a reálnou kontrolu nad majetkem. Kontrola by měla být vztažena rovněž k vlastní evidenci majetku, ve které mohou být z různých důvodů nedostatky. Zastupitelé by přitom měli usilovat o odstranění takových nedostatků, neboť právě to je jedním z důvodů, proč si je občané zvolili. Opomenout pak nelze ani další důvod, pro který je potřeba vést srozumitelnou a přehlednou evidenci obecního majetku. Tímto důvodem je důvěra, kterou je potřeba nastavit mezi zastupiteli jako volenými zástupci lidu na straně jedné a úředníky (profesionály, kteří na obecním úřadu působí nezávisle na politických preferencích obyvatel) na straně druhé. Pokud si tyto dvě skupiny subjektů, které by pokud možno měly spolupracovat, aby se dařilo dosahovat co nejlepších výsledků, nedůvěřují, obvykle se zdaleka takových výsledků nedaří dosahovat. Důvěra je proto klíčová.⁸⁰

Transparentní evidence, ve které se všechny zainteresované subjekty dostatečně orientují, ji může velmi podpořit, popř. upevnit. Nelze však tvrdit, že by evidence byla

⁷⁹ KERNER, Jan. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2010. ISBN 9788025486603, s. 52.

⁸⁰ KERNER, Jan. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2010. ISBN 9788025486603, s. 52-53.

jediným faktorem, který má na otázku vzájemné důvěry mezi těmito dvěma skupinami subjektů vliv. V souvislosti s důvěrou a evidencí je třeba zejména ve vztahu k nemovitostem klást vždy důraz na to, aby veškeré převody vlastnického práva, popř. i veškerá věcná práva k nemovitostem, která podléhají evidenci v katastru nemovitostí byla také co nejdříve po jejich uzavření, do katastru skutečně zapisována. Je poměrně běžným jevem, že se stává, že obec určitý převod, který byl již uzavřen, do katastru nemovitostí buď nezapiše vůbec anebo s poměrně významným (a zbytečným) zpožděním. V takovém případě je ovšem potřeba si uvědomit, že taková smlouva o převodu jako by nebyla, neboť je zde presumpce správnosti údajů v katastru, což pak vede i k narušení již zmiňované důvěry nejen mezi zastupiteli a úředníky, ale třeba i mezi občany a zastupiteli. S tím pak souvisí i fakt, že majetek, který je evidován v katastru nemovitostí se tímto způsobem také může lišit od majetku, který obec eviduje v rámci svého účetnictví, což vede k tomu, že evidence již není přehledná, transparentní a může se ztrácet zmiňovaná důvěra. Opomenout pak nelze ani fakt, že je poměrně běžné, že nesrovnalosti ve faktické stránce užívání ve srovnání s evidencí se typicky vyskytují zejména u majetku, který je užíván občany. Je poměrně běžné, že například hranice mezi soukromým majetkem nějakého občana a majetkem obce, je v katastru nějak evidována, praktické užívání však bývá takové, že někdy občan např. část svého majetku neužívá, popř. o něj nepečuje, jindy naopak neoprávněně užívá i část majetku obce. Obojí je běžným jevem, který je sice nežádoucí, nicméně v mnoha obcích a mnoha případech bývá tolerován.⁸¹

Dále je pak potřeba majetek také dostatečně chránit před zničením anebo poškozením, což je povinnost, která obci plyne přímo ze zákona. Ochrana má de facto dvě podoby, a to podobu právní (obec by měla majetek evidovat, kontrolovat, v případě, že dojde k jeho poškození by měla vymáhat škodu po škůdci, pokud je to účelné a hospodárné). Druhou podobou je pak fyzická ochrana majetku, kterou lze zabezpečit mnoha různými cestami a způsoby. U nemovitostí je vhodné je například oplotit, nainstalovat zde bezpečnostní kamery, u nákladnějšího majetku třeba i

⁸¹ KERNER, Jan. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2010. ISBN 9788025486603, s. 52-53.

zabezpečovací službu, aby bylo tohoto cíle skutečně dosaženo.⁸² Tyto formy fyzické ochrany majetku obce mají obvykle spíše preventivní význam, nicméně jsou poměrně účinné.

Důležitým faktem je, že základem ochrany majetku obce je právě již zmíněná evidence. Pokud totiž neexistuje dostatečný přehled o tom, jaký majetek do vlastnictví obce patří, lze si jen obtížně představit, že by mohl být takový majetek dostatečným způsobem a efektivně chráněn. Přehled o tom, co obec vlastní, a tedy spolu s tím i o tom, co má chránit, je tedy klíčový. Dále je také vedle jednotlivých opatření, jejichž prostřednictvím má být konkrétní majetek chráněn, nutné zavést také adekvátní kontrolní mechanismy, jejichž prostřednictvím je pak možné dosáhnout toho, že existuje dostatečný přehled nejen o majetku, ale také o tom, v jakém stavu se daný majetek aktuálně nachází. Kontrolovat je potřeba rovněž skutečnost, jestli nedochází k neoprávněnému užívání majetku jinou osobou, což jak již bylo výše uvedeno, bývá například ze strany občanů poměrně běžně realizováno (nezávisle na tom, zda úmyslně anebo z nedbalosti, protože si např. občan neuvědomil, kde končí hranice jeho pozemku apod.). Důležitou kontrolní činností v případě, že obec část svého majetku pronajímá, je kontrola úhrady nájemného, tedy zda je hrazeno v běžné výši a zda je hrazeno včas. V případě, že jsou zjištěny nedostatky, je nutné nájemce upomínkovat, popř. řešit věc cestou vymáhání dlužného nájemného či nedoplatek, eventuálně přistoupit i k ukončení pronájmu. Není také neobvyklé, že některé nájemní smlouvy bývají koncipovány poměrně složitě, obsahují například řadu různých podmínek, od kterých se může odvíjet řada povinností, ale třeba i výše nájemného. V těchto případech je minimálně jednou ročně nutné přistupovat ke kontrole těchto smluv a jejich dodržování.⁸³

Důležité je rovněž majetek pojistit, přičemž opět je potřeba pravidelně kontrolovat, zda pojistná smlouva trvá, zda je pojistné řádně a včas hrazeno, protože se stává například, že pojistná smlouva skončí, pojistné je navýšeno a pokud na to ze strany obce není řádně reflektováno, může dojít k tomu, že majetek najednou pojištěn není a obec si toho ani není vědoma, zastupitelstvo i úředníci jsou přesvědčeni, že

⁸² PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0, s. 218.

⁸³ KERNER, Jan. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2010. ISBN 9788025486603, s. 53.

majetek pojištěn je, a to obvykle až do momentu, kdy se náhodou zjistí, že tomu tak není, leckdy až v souvislosti s pojistnou událostí, kdy obec očekává plnění, na které ovšem z uvedených důvodů nemusí mít nárok. Kontrola je proto i ve vztahu k pojištění majetku stěžejní. Aby mohl být majetek adekvátně chráněn, musí zastupitelé vědět nejen, co tvoří obsah majetku, ale také jaké jsou jeho charakteristiky a jaké problémy mohou být s určitým majetkem spojeny. Každý majetek (a to i různé druhy nemovitého majetku) s sebou totiž nese určité charakteristiky a problémy, s nimiž se obec musí určitým způsobem vypořádat. Praxe navíc ukazuje, že pokud se týká majetku obce, stává se terčem útoků více a častěji než majetek soukromý, kde majitel obvykle poměrně intenzivně usiluje o to, aby se vandalismu předešlo, popř. zamezilo, pokud již se započne s jeho pácháním, resp. usiluje o postižení pachatele, pokud již k vandalismu došlo. Majetek obce je ovšem rozsáhlejší a mnohdy je obtížné vandalismu či podobným situacím zcela zamezit, s čímž musí zastupitelstvo pracovat a minimálně zvážit různé formy monitorování a kontroly.⁸⁴

3.5 Zákaz ručení za závazky fyzických a právnických osob

Z ustanovení § 38 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, pak vyplývá zákaz ručení za závazky fyzických a právnických osob, který se na obce obecně vztahuje, zákon však formuluje několik málo výjimek z tohoto pravidla. Obecně je možné říci, že ručení patří ke způsobům zajištění závazků, přičemž předmětný zákaz formulovaný v zákoně je vztažen skutečně jen na ručení, nikoliv již například na zajišťovací úkony, nicméně obecně je žádoucí se zdržet i zajišťovacích úkonů vyjma těch případů, které zákon formuluje jako výjimky z ručení, neboť je třeba vzít v potaz, že restriktivní výklad zde není žádoucí a nelze opomenout ani fakt, že i když výslovně zákaz zajišťovacích úkonů není stanoven, je třeba brát v potaz například i povinnost péče řádného hospodáře, se kterou takové úkony budou mnohdy v rozporu.⁸⁵

⁸⁴ KERNER, Jan. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2010. ISBN 9788025486603, s. 53.

⁸⁵ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 205 a násl.

Jednotlivé výjimky budou následně detailněji představeny, na počátku této podkapitoly je ovšem potřeba zmínit především významnou skutečnost, že pokud by se obec v rozporu s uvedeným ustanovením k nějakému takovému ručení zavázala, mělo by to za následek absolutní neplatnost takového právního jednání. Stejně tak je třeba zmínit, že pokud by obec na sebe nějaký závazek převzala (např. i ručení, které je výjimkou z tohoto ustanovení), stát za něj zásadně neručí, výjimkou z tohoto pravidla jsou pouze případy, kdy stát takové ručení na sebe výslovně a dobrovolně převezme. Ve vztahu k již zmíněným a dále představeným výjimkám je možné uvést, že jsou v zásadě neproblematické.⁸⁶

Výjimky, které zákon z uvedeného zákazu stanoví, jsou formulovány tak, že obec může převzít ručení v případě následujících závazků:⁸⁷

- *„závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici uskutečňovanou s finanční podporou ze státního rozpočtu, státních fondů nebo národního fondu,*
- *závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do obcí vlastněných nemovitostí,*
- *těch, jejichž zřizovatelem je obec, kraj nebo stát,*
- *těch, v nichž míra účasti jí samé nebo spolu s jinou obcí nebo obcemi, krajem nebo kraji nebo státem přesahuje 50 %,*
- *bytových družstev,*
- *honebních společenstev.“*

⁸⁶ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 205 a násl.

⁸⁷ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. *Zákon pro lidi - Sběrka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

3.6 Povinnost chránit majetek před neoprávněnými zásahy a související povinnost včas uplatňovat nárok na náhradu škody, popř. na vydání bezdůvodného obohacení

Předmětná povinnost v tomto případě plyne z ustanovení § 38 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Do určité míry souvisí s již výše uvedenou povinností evidence a ochrany majetku, důraz je proto v následujícím výkladu kladen především na povinnosti v situaci, kdy se již ochrana majetku nezdařila a je nutné vymáhat škodu, která byla obci způsobena, popř. vymáhat vydání bezdůvodného obohacení. Zákon zde totiž stanoví, že *„obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.“*⁸⁸

V konkrétní rovině je potřeba majetek chránit jak před zničením, tak před poškozením, ale také před odcizením a rovněž před zneužitím, což jsou velmi různorodé činnosti, které však mohou vést ke znehodnocování majetku obce, což je v přímém rozporu s tím, že obec by svůj majetek měla spíše zhodnocovat a dále rozvíjet. Důležité je, že povinnost se vztahuje jak k faktickým zásahům do majetku obce, tak k zásahům právního rázu. Tato povinnost ve své podstatě výslovně deklaruje to, co již vyplývá z povinnosti v ustanovení § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, tedy z povinnosti nakládat s obecním majetkem jednak účelně, ale také hospodárně. Ve své podstatě je tedy zřejmé, že tato zásada je mnoha dalšími zásadami, které jsou v této práci uváděny dále rozváděna a konkretizována. Sekundárně je pak možné prostřednictvím vnitřních norem v rámci obce či v rámci úřadu povinnost ještě rozvíjet a rozpracovávat v kontextu konkrétních aktivit, které mají být ze strany orgánů obce realizovány. Důležité je, že to, který orgán povinnost plní, mnohdy záleží i na rozložení úkolů mezi orgány, které je dáno jednak zákonem, mnohdy má však obec možnost do něj určitým způsobem zasáhnout a modifikovat jej. Nicméně za předpokladu, že není stanoveno nic jiného, odpovídá za plnění této povinnosti rada obce (u obcí, které mají zřízenou radu, pokud se jedná o menší obec, kde se rada nezřizuje, odpovídá za plnění těchto

⁸⁸ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. Zákon pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

úkolů zastupitelstvo dané obce). Typické je, že konkrétní odbor na úřadě má například povinnost sledovat stav majetku, sledovat závazky a další skutečnosti, které mohou mít vliv na celkový stav majetku a mohou být případně důvodem pro vymáhání nějakého plnění po jiném subjektu. S povinností se pak úzce pojí i povinnost nastavit vnitřní mechanismy tak, aby efektivně zamezovaly negativním zásahům do majetku obce, popř. napomáhaly k jejich efektivnímu řešení, pokud již k nějakému nezákonnému zásahu do majetku obce dojde.⁸⁹

Vzhledem k tomu, že pokud se již nepodaří navzdory veškerému úsilí, které bylo v této oblasti vynaloženo, dosáhnout toho, aby do majetku nebylo nezákonným způsobem výše popsanými cestami zasahováno, je nutné přikročit k vymáhání náhrady škody, popř. bezdůvodného obohacení (pokud škoda, popř. bezdůvodné obohacení vzniklo, což je jev, který je pro výše popsané případy charakteristický). Do těchto aktivit pochopitelně patří například kontaktování subjektů, o kterých je známo, že obci například způsobily škodu, popř. se na její úkor bezdůvodně obohatily, v mnoha případech ovšem obci nezbyvá jiná možnost než řešit vymáhání škody, popř. bezdůvodného obohacení soudní cestou. Důležité je, že zákon zde stanoví zásadní, ovšem poměrně neurčitou podmínkou, že obec má tyto závazky v případě, že zde existují, vymáhat „včas“.⁹⁰

Z odborné literatury se při pojednání o tom, že škoda, popř. bezdůvodné bohacení mají být vymáhány včas, lze dočíst, že v optimálním případě by tak mělo být učiněno bezodkladně. Ne vždy je však možné (ať již z hlediska strategie nějakého vyjednávání se subjektem, který měl škodu či bezdůvodné obohacení způsobit anebo z hlediska časové a administrativní náročnosti a nutnosti řešit jiné v daném případě třeba i důležitější úkoly) možné vše řešit zcela bezodkladně. Je třeba brát v potaz i fakt, že obec mnohdy nedisponuje ani dostatečným personálním aparátem, aby bylo možné vše řešit zcela bezodkladně. Proto také odborná literatura dovozuje, že v případech, kdy není možné a reálné řešit věc zcela bezodkladně, je nutné věc zcela jistě řešit alespoň před uplynutím promlčecích lhůt, protože jinak se nárok stává soudně nevymahatelným, čímž je velmi pravděpodobné, že pokud nebude

⁸⁹ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 221.

⁹⁰ VEDRAL, Josef a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-597-1, s. 230.

uhrazen ze strany odpovědné osoby dobrovolně, obec se jej již nedomůže, což by opět bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti a účelnosti, která je stěžejní zásadou v oblasti hospodaření s obecním majetkem. Uplynutí promlčecích lhůt je tedy potřeba hlídat, navíc je vhodné si vždy pro jistotu ponechat alespoň minimální rezervu, aby se např. nedopatřením nestalo, že proto, že nebyla žaloba na soud včas odeslána, dojde k promlčení nároku (např. kvůli jednomu či dvěma dnům). Není proto žádoucí vše ponechávat zcela na poslední chvíli, nicméně pokud řešení věci na poslední chvíli v rámci promlčecích lhůt proběhne úspěšně, je dostačující, nicméně ne vždy se vše daří tak, jak se předpokládá a očekává, což pak může mít za následek porušení povinností na straně obce, resp. jejích orgánů, které za vymáhání takových nároků odpovídají. Důležitou skutečností, kterou je potřeba si v každém případě uvědomit, je pak ovšem fakt, že tím, kdo způsobil škodu či bezdůvodné obohacení může být jak externí subjekt, tak třeba i zaměstnanec anebo příspěvková organizace obce. Není neobvyklé, že původcem škody či bezdůvodného obohacení může být dokonce i zastupitel obce. Ve vztahu ke všem těmto subjektům je přitom nutné nároky obce vymáhat a postupovat stejným způsobem, tedy snažit se je vymáhat, pokud možno bezodkladně, pokud to není možné a reálné, alespoň zajistit bezpečné dodržení promlčecích lhůt.⁹¹

Zároveň je třeba zmínit, že u menších škod ve výši do 20 000 Kč, resp. u bezdůvodného obohacení ve stejné výši, má obec právo rozhodnout o tom, že se nároku na náhradu škody vzdává. Takové rozhodnutí je vždy v kompetenci rady obce, pokud obec nemá radu, je v kompetenci starosty. U částek vyšších než 20 000 Kč je pak takové rozhodnutí vždy v kompetenci zastupitelstva obce.⁹²

Je však třeba zmínit, že takové rozhodnutí by mělo být vždy v souladu se zásadou hospodárnosti a účelnosti, mělo by tedy být ospravedlnitelné z hlediska péče řádného hospodáře a je také nutné, aby bylo řádně odůvodněno. Obec by totiž v žádném případě neměla rozhodovat o vzdání se nároku na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení, pokud to není hospodárné a účelné. Je tedy

⁹¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019. Komentátor. ISBN 978-80-7502-335-3, s. 144.

⁹² Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. *Zákon pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

potřeba vždy vzít v potaz veškeré argumenty pro vymáhání i proti němu. V praxi je vhodné o vzdání se nároku na náhradu škody rozhodnout třeba v případech, kdy subjekt, který škodu způsobil, evidentně nedisponuje žádnými prostředky, popř. nedisponuje prostředky dostatečnými, přičemž nelze příliš předpokládat, že jimi v budoucnu disponovat bude (např. pokud způsobí škodu občan bez domova, je nutné pracovat s tím, že další vymáhání by vedlo především k navyšování nákladů na soudní poplatky, právní zastoupení, nicméně škodu, popř. bezdůvodné obohacení by se velmi pravděpodobně vymoci nepodařilo). Zároveň by však pokud se nejedná o takto jednoznačné případy, nemělo k rozhodnutí o vzdání se nároku na náhradu škody, popř. bezdůvodného obohacení, docházet příliš často.

Ve většině případů je totiž možné alespoň část škody či bezdůvodného obohacení vymoci, je také nutné pracovat s variantou, že mnohdy se v určitém časovém horizontu může ekonomická situace subjektu, který škodu či bezdůvodné obohacení způsobil, poměrně podstatně změnit, proto je vhodné mít vykonatelný titul (rozsudek), na jehož základě ji pak lze skutečně vymoci prostřednictvím soudního výkonu rozhodnutí či exekuce, nesplní-li povinný svou povinnost dobrovolně v návaznosti na fakt, že nějaké prostředky nabyt. K nabytí určitých finančních prostředků může dojít například v důsledku dědění, výkonu práce, nalezení lepšího pracovního místa, zahájení podnikání, darováním a mnoha dalšími cestami, které lze někdy velmi obtížně predikovat. Proto je vhodné zvážit, zda je vhodnější v daném případě vymáhat, popř. zda nevymáhat.

Opomíjet pak nelze ani skutečnost, že v některých případech může být způsobená škoda skutečně zanedbatelná (např. jednotky stokorun), kde by se vymáhání škody, pokud se strany nedohodnou na úhradě, popř. škůdce neuhradí dobrovolně, patrně z ekonomických důvodů (soudní poplatky, právní zastoupení), ale i z hlediska administrativní náročnosti, nevyplatilo. Zde je rovněž prostor pro rozhodnutí, že obec nebude škodu, popř. bezdůvodné obohacení vymáhat, toto rozhodnutí by však mělo být postaveno na zralé úvaze a adekvátně zdůvodněno, aby nemohlo být tvrzeno, že obec porušila svoji povinnost včas takovou škodu vymáhat.

3.7 Povinnost vést účetnictví

Jak již bylo zmíněno v úvodu této kapitoly, pozornost je věnována i některým povinnostem v oblasti financí a financování obcí. K takovým povinnostem se řadí i vedení účetnictví. Povinnost vést účetnictví obcím jako územním samosprávným celkům plyne jednak z ustanovení § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ale také z ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Právní rámec samotného vedení účetnictví, ke kterému je každá obec povinna, je pak obsažen v již zmiňovaném zákoně č. 563/1991 Sb., o účetnictví.⁹³

Obecně je možné říci, že obec je účetní jednotkou dle zákona o účetnictví. Stejně tak jsou účetními jednotkami rovněž příspěvkové organizace jednotlivých obcí. Z pohledu tématu této práce je především potřeba zmínit skutečnost, že v rámci účetnictví má obec rovněž povinnost vést evidenci o vlastním majetku, který jí náleží. To znamená, že je nutné vést evidenci jednak o stavu majetku obce, ale rovněž o jeho pohybu. Pochopitelně pak obec musí vést evidenci rovněž o stavu dalších aktiv, která mohou mít v některých případech k majetku rovněž návaznost (např. pokud obec disponuje dostatkem volných finančních prostředků, má možnost za ně majetek nabývat). Stejně tak však obec musí vést rovněž záznamy o stavu svých závazků a obecně o stavu pasiv. Nezbytné je také v rámci účetnictví evidovat náklady spojené s chodem obce a jednotlivými aktivitami, ale také výnosy, které obci nejrůznější aktivity (a třeba i pronájem či prodej majetku, popř. jiné aktivity směřující k jeho ekonomického využití) přinesly. Velmi důležitým údajem je pak informace o výsledku hospodaření dané obce. Samozřejmě je potřeba sestavovat účetní závěrku, která musí poskytovat pravdivý a poctivý údaj o tom, jak si obec při svém hospodaření vede a jaká je její finanční situace. Účetnictví se vede vlastně jako soustava různých účetních záznamů, které jsou upraveny prostřednictvím již zmíněného zákona o účetnictví. Účetní záznam by měl být zaznamenán ke stejnému datu, ke kterému došlo ke konkrétní účetní operaci, jinak hrozí, že bude velmi obtížné, popř. dokonce nemožné se v účetnictví dané obce zorientovat a účetnictví se stane nepřehledným a

⁹³ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-057-4, s. 142 a násl.

netransparentním. Důležité je, že účetnictví se vede v peněžních jednotkách v české měně (tedy v českých korunách) a zároveň je nutné jej vést v českém jazyce. Za účetní období se považuje 12 měsíců, které následují po sobě, přičemž v případě obcí jako územních samosprávných celků není možné si účetní období žádným způsobem modifikovat, čímž je za účetní období považován kalendářní rok.⁹⁴

Důležitou povinností, která plyne pro obce jako územní samosprávné celky ze zákona o účetnictví (konkrétně z ustanovení § 29 a § 30 tohoto zákona) je povinnost inventarizace majetku, která se provádí ke dni, ke kterému je zpracována účetní závěrka. Inventarizace má za cíl zjistit, jaký je skutečný stav majetku obce stejně jako identifikovat veškeré závazky dané obce. Dále je cílem inventarizace ověřit, zda zjištěný stav je v souladu s tím, co je obsaženo v účetnictví. Pokud se zjistí nedostatky, je třeba hledat, kde vznikly a uvést stav účetnictví a inventarizace do vzájemného souladu, a především do souladu s realitou. Inventura, která se provádí, je buď fyzická anebo dokladová, obvykle se přitom kombinují obě varianty, neboť v případě, že se jedná o majetek, jehož stav lze ověřit vizuálně, vykonává se v takovém případě tzv. fyzická inventura. V případě, že se jedná o majetek, který není možné ověřit vizuální cestou, je nutné vykonat tzv. dokladovou inventuru.⁹⁵

Samotná otázka vedení účetnictví obce obvykle není příliš složitá, nicméně velkou zátěž pro mnohé obce představuje řada povinností, které je nutné při vedení účetnictví a práci s ním reflektovat. Jedná se zejména o nejrůznější povinnosti výkazního charakteru, kdy obec má od roku 2010 povinnost veškeré výkazy zadávat do Centrálního systému účetních informací státu, jenž je součástí Integrovaného informačního systému státní podklady. Dále nelze opomíjet ani fakt, že obce, které mají více než 3 000 obyvatel, mají od roku 2012 také povinnost sestavovat Pomocný analytický přehled, který se vyznačuje tím, že zastupitelé ani občané jej v praxi příliš nevyužijí, nicméně jeho sestavování je poměrně náročným úkolem, který si bere značné množství času a pozornosti. V přípravách je také konsolidace účetnictví

⁹⁴ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-057-4, s. 142 a násl.

⁹⁵ Zákon č. 563/1991 Sb. o účetnictví. *Zákony pro lidi - Sběrka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 24.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-563>

státu, což by do budoucna mohlo vést k dalšímu zvyšování administrativní náročnosti pro obce.⁹⁶

Jak je tedy zřejmé, ačkoliv v mnoha ohledech se povinnost vést účetnictví velmi podobá této povinnosti u podnikatelských subjektů či jiných typů účetních jednotek, se kterými se lze běžně setkat, existují odchylky, které vedení účetnictví na straně obce do určité míry administrativně ztěžují. Vedou k tomu, že účetnictví a související tvorba různých výkazů a přehledů je časově náročné stejně jako je mnohdy zatěžující z hlediska náročnosti obsahové, což jsou aspekty, se kterými se některé obce potýkají poměrně intenzivně. Na druhou stranu je pochopitelné, že řádné vedení účetnictví a vykazování řady skutečností je u obcí klíčové nejen z pohledu zájmů jejich občanů a samotné obce, ale také z pohledu zájmů na straně státu.

3.8 Finanční aspekty hospodaření obce

Stěžejní význam mají rovněž finanční aspekty hospodaření obce. Zde je třeba zmínit, že právní rámec plyne jednak ze zákona č. 128/2000 sb., o obcích, nicméně zásadní význam má jednak zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a opomenout nelze ani zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Pro finanční hospodaření obce především platí, že každá obec přijímá svůj vlastní rozpočet, v souladu, s nímž pak také hospodaří. Vedle toho se zpracovává rovněž rozpočtový výhled, který je dlouhodobějšího rázu než rozpočet, který se přijímá vždy na jeden kalendářní rok. Rozpočtový výhled oproti tomu bývá zpracováván obvykle na dva až pět let, typicky se jedná minimálně o tři roky, což je delší období, ve kterém se již lépe posuzuje, co je například jednorázovým výkyvem a co lze považovat jako charakteristiku daného rozpočtu. Obec má navíc povinnost střednědobý výhled rozpočtu zveřejnit.⁹⁷

Rozpočet je možné chápat jako určitý finanční plán, podle kterého obec hospodaří. Standardně by měl být rozpočet obce vyrovnaný, nicméně zákon připouští určité výjimky, čímž může nastat rovněž situace, kdy bude rozpočet deficitní anebo

⁹⁶ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0, s. 72.

⁹⁷ VOJTÍŠKOVÁ, Miroslava. *Rozpočtové hospodaření pro zastupitele obcí*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018. ISBN 978-80-87544-99-0, s. 8.

přebytkový. Návrh rozpočtu je nutné zveřejnit, a to minimálně 15 dní před tím, než má být projednáván v rámci jednání zastupitelstva obce, pro kterou byl návrh rozpočtu zpracován. Tímto je zajištěno, aby občané mohli k rozpočtu vznášet připomínky, je také zajištěna určitá míra transparentnosti veřejných financí, neboť každý má možnost se s návrhem rozpočtu jednak seznámit, ale také se k němu vyjádřit. Toto právo náleží každému občanovi obce (tzn. osobě, která má na území dané obce trvalý pobyt), jehož věk dosáhl 18 let. Vyjádřit se k rozpočtu může rovněž osoba, která sice nemá na území obce trvalý pobyt (tj. není jejím občanem), nicméně vlastní zde nemovitost. Zveřejnění se realizuje jednak na úřední desce, ale také na webových stránkách obce.⁹⁸

Platí zde pravidlo, že „na internetových stránkách se zveřejňuje úplné znění návrhu. Na úřední desce může být návrh zveřejněn v užším rozsahu, který obsahuje alespoň údaje o příjmech a výdajích rozpočtu v třídění podle nejvyšších jednotek druhového třídění rozpočtové skladby. Současně obec na úřední desce oznámí informaci, kde je návrh rozpočtu zveřejněn a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby. Zveřejnění musí trvat až do doby schválení rozpočtu.“⁹⁹

Při sestavování rozpočtu je nutné vycházet z ustanovení § 17 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, který především zakotvuje pravidlo, že obce *„hospodaří v zájmu zdravých a udržitelných financí tak, aby výše jejího dluhu nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru jejích příjmů za poslední 4 rozpočtové roky (poprvé se posuzuje za období 2014 – 2017, jde o tzv. fiskální pravidlo). Překročí-li dluh obce 60 % průměru příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, je obec povinna v následujícím kalendářním roce snížit dluh nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % svých příjmů za poslední 4 rozpočtové roky.“¹⁰⁰*

Po skončení kalendářního roku je pak rozpočet vždy vyúčtován v rámci závěrečného účtu, neboť je běžné že se někde vyskytnou určité odchylky od původního plánu

⁹⁸ MÁČE, Miroslav. *Účetnictví pro územní samosprávné celky, příspěvkové organizace a organizační složky státu: aplikace v příkladech*. Praha: Grada, 2012. Účetnictví a daně (Grada). ISBN 978-80-247-3637-2, s. 418.

⁹⁹ VOJTÍŠKOVÁ, Miroslava. *Rozpočtové hospodaření pro zastupitele obcí*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018. ISBN 978-80-87544-99-0, s. 7.

¹⁰⁰ VOJTÍŠKOVÁ, Miroslava. *Rozpočtové hospodaření pro zastupitele obcí*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018. ISBN 978-80-87544-99-0, s. 7.

(rozpočtu), s nimiž je potřeba se v závěrečném účtu následně vypořádat. V rámci závěrečného účtu je pak zhodnoceno jednak plnění rozpočtu, dále je pozornost věnována příjmům a výdajům dle skladby rozpočtu, ale také dalším finančním operacím, k nimž v průběhu kalendářního roku došlo. Součástí závěrečného účtu je vždy zpráva o přezkoumání hospodaření obce. Hodnotí se rovněž celkový výsledek hospodaření dané obce, kdy je potřeba také vyúčtovat finanční vztahy obce k jiným rozpočtům (např. ve vztahu ke státnímu rozpočtu, popř. třeba rozpočtu kraje apod.). důležitým dokumentem je rovněž zpráva o výsledku přezkumu hospodaření dané obce. Ve vztahu k závěrečnému účtu je důležité, že jeho návrh musí obec vždy zveřejnit, a to nejméně 15 dní před tím, než má být závěrečný účet projednáván na jednání zastupitelstva obce. Vzhledem k tomu, že závěrečný účet by měl být srozumitelný pro občany, lze velmi doporučit, aby obsahoval například tabulky, grafy, grafické znázornění, ve kterém se i laik dokáže zorientovat a porozumět mu. Měl by proto být také stručný a přehledný, jednotlivé kroky by na sebe měly navazovat. Závěrečný účet obce projednává zastupitelstvo, které se také k otázce hospodaření obce vyjadřuje, a to tak, že formuluje závěr, že jej schvaluje bez výhrad anebo s výhradami, pokud byly zjištěny nějaké nedostatky či pochybení v hospodaření podle rozpočtu obce. Na zastupitelstvu musí být závěrečný účet projednán nejpozději do 30.6. následujícího kalendářního roku.¹⁰¹

S otázkou řádného hospodaření s financemi obce pak velmi úzce souvisí rovněž otázka výkonu kontroly nad hospodařením obce, popř. nad nakládáním s jejím majetkem. Této problematice je pozornost věnována v následující podkapitole.

¹⁰¹ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0, s. 64.

3.9 Kontrola hospodaření obce

Je pochopitelné, že nepostačuje nastavit určitá pravidla, jak by věc měla fungovat v zákoně či v prováděcích anebo dokonce jen v interních předpisech, ale je třeba se zaměřit rovněž na kontrolu, protože bez kontrolní činnosti by pravidla, která jsou nastavena, v mnoha případech nebyla dodržována.¹⁰² Toto obecné pravidlo lze zcela jistě vztáhnout i na obce a jejich hospodaření s vlastním majetkem.

Realizace kontrolních aktivit ve vztahu k hospodaření s majetkem obce je základním předpokladem pro zajištění péče řádného hospodáře ve vztahu k obecnímu majetku. Důležité je, že obce musí dodržovat jak právní předpisy, tak i své vlastní interní předpisy, které se k hospodaření s majetkem vztahují. S tím se pak pojí i otázka další klasifikace kontroly hospodaření s obecním majetkem. Je totiž možné odlišovat kontrolu vnitřní, kterou vykonává přímo územní samosprávný celek (tedy obec) sám, popř. prostřednictvím svých vlastních orgánů. Dále je pak nutné odlišovat kontrolu vnější, pro kterou je typické, že je vykonávána ze strany subjektů, které stojí mimo územní samosprávný celek (obec).¹⁰³ V návaznosti na toto členění kontrolních činností v oblasti hospodaření s obecním majetkem, je pak dále členěna i tato podkapitola.

3.9.1 Vnitřní kontrola hospodaření obce

Základním charakteristickým rysem vnitřní kontroly hospodaření obce je skutečnost, že je vykonávána přímo vlastními orgány této obce, nevstupuje do ní tudíž žádný externí subjekt. K orgánům, které jsou nadány kontrolním oprávněním patří jednak rada obce, dále pak také kontrolní či finanční výbor, což jsou dva výbory, které zastupitelstvo obce musí zřizovat přímo ze zákona, musí jimi tudíž disponovat každá obec. Je dále pochopitelně možné, aby zastupitelstvo, popř. rada zřídily rovněž další orgány, které mají kontrolní kompetence, popř. se zaměřují na poradní činnost ve vztahu k těmto orgánům. Pokud se týká rady obce, jedná se o orgán, který je

¹⁰² BARTOŇ, Michal. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-50-1, s. 9.

¹⁰³ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-057-4, s. 320 a násl.

z principu koncipován jako poradní, navíc má významné kompetence ve vztahu k příspěvkovým organizacím.¹⁰⁴

Vzhledem k tomu, že klíčovými orgány obce v oblasti kontroly jsou finanční a kontrolní výbor je potřeba zmínit, že pokud jde o finanční výbor, je nutné jeho kontrolní kompetence ještě dále kategorizovat, neboť některé kontrolní činnosti je oprávněn vykonávat ze zákona, jiné na základě zmocnění zastupitelstva, a to v takovém rozsahu, jakým zastupitelstvo finanční výbor kontrolou pověřilo. V konkrétní rovině je možné uvést, že do kompetence finančního výboru v oblasti kontrolních činností spadá primárně kontrola vztahující se k plnění smluv, které obec uzavřela s jinými subjekty, a to zejména tehdy, pokud zastupitelstvo obce finančnímu výboru přímo tento úkol svěřilo, nicméně má takové oprávnění i přímo ze zákona, byť jeho kompetence jsou v tomto případě do určité míry omezené, protože rozsah výkonu kontroly smluv ze zákona musí odpovídat zákonnému pověření, zatímco zastupitelstvo může kontrolní oprávnění do značné míry rozšířit.¹⁰⁵

Důležitým kontrolním oprávněním, které je ze zákona finančnímu výboru svěřeno, je oprávnění kontrolovat hospodaření s majetkem stejně jako s finančními prostředky obce. S ohledem na tyto skutečnosti je pak v kompetenci finančního výboru rovněž kontrola, zda určitému jednání předcházelo splnění zákonem požadovaných procesních kroků (např. schválení zastupitelstvem apod.). V mezích svých kompetencí je pak finanční výbor oprávněn žádat o přístup k uzavřeným smlouvám. V zásadě podobná pravidla se pak vztahují i na kontrolní výbor, jehož zaměření je primárně kontrola plnění usnesení zastupitelstva a rady obce (v obcích, kde je rada zřízena). Dále je pak kontrolní výbor nadán kompetencí kontrolovat soulad s právními předpisy. Opomenout pak nelze ani kontrolní pravomoc nad plněním smluv, jejichž stranou je obecní úřad. Zaměření kontrolního výboru je tedy obecnější, nicméně v některých záležitostech se bude kompetence kontrolního a finančního

¹⁰⁴ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 2.*, aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-057-4, s. 320 a násl.

¹⁰⁵ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 2.*, aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-057-4, s. 320 a násl.

výboru vztahovat ke sejným záležitostem, v některých případech se však budou zabývat odlišnými záležitostmi.¹⁰⁶

3.9.2 Vnější kontrola hospodaření obce

Pro vnější kontrolu hospodaření obce je charakteristické, že ji vykonávají nezávislé subjekty, které stojí mimo organizační strukturu územních samosprávných celků. Základním právním předpisem, který je v této souvislosti relevantní, je zákon č. 420/2004 Sb., o přezkouvání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Z tohoto právního předpisu totiž obcím jako územním samosprávným celkům vyplývá povinnost podrobit se každý rok přezkumu vlastního hospodaření. Obec má možnost si zvolit, zda si nechá hospodaření přezkoumat auditorem (auditorskou firmou) anebo krajským úřadem.¹⁰⁷

Obec si může volit dle své úvahy, nicméně zejména u menších obcí s omezeným rozpočtem může být někdy rozhodující fakt, že přezkoumání ze strany krajského úřadu není zpoplatněno, zatímco auditorská firma si standardně účtuje nemalé poplatky za svoji práci. Jinak ovšem záleží jen na obci, jakou formu přezkoumání svého hospodaření si vybere.¹⁰⁸

Předmětem přezkoumání hospodaření obce je mimo jiné jednak otázka nakládání a také hospodaření s obecním majetkem, dále pak také nakládání a hospodaření s majetkem, který je ve vlastnictví státu, nicméně obec je oprávněna s ním nakládat a hospodařit. Dále nelze opomenout například zastavování nemovitého i movitého majetku obce. Předmět přezkoumání hospodaření obce je však o poznání širší (např. plnění příjmů a výdajů dle rozpočtu, finanční operace, náklady a výnosy podnikatelské činnosti, ale třeba i otázky ručení za závazky fyzických a právnických osob, zadávání a realizace veřejných zakázek, přezkoumává se také vedené

¹⁰⁶ FUREK, Adam a Tomáš JIROVEC. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016. ISBN 978-80-87544-24-2, s. 82.

¹⁰⁷ FUREK, Adam a Tomáš JIROVEC. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016. ISBN 978-80-87544-24-2, s. 84.

¹⁰⁸ BŘEŇ, Jan. Přezkoumání hospodaření obce. *Deník veřejné správy*[online]. 2012, (4) [cit. 2020-08-21]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6546647>

účetnictví apod.), nicméně ve vztahu k této práci jsou klíčové právě uvedené aspekty, které se týkají hospodaření, a především nakládání s majetkem obce.¹⁰⁹

¹⁰⁹ FUREK, Adam a Tomáš JIROVEC. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016. ISBN 978-80-87544-24-2, s. 84.

4 NAKLÁDÁNÍ S OBECNÍM MAJETKEM

Čtvrtá kapitola rigorózní práce je pak zaměřena přímo na nakládání s obecním majetkem. Pozornost je věnována jednak samotnému záměru nakládání s majetkem, dále pak jeho zveřejnění, ale stejně tak je pozornost věnována i vlastnímu postupu při nakládání s obecním majetkem spočívajícímu v předložení a výběru nabídek, které byly ve vztahu ke zveřejněnému záměru doručeny. Následuje pak pojednání o samotné majetkové dispozici s obecním majetkem stejně jako vlastní pojednání o realizaci právního jednání. Opomenuty pak nejsou ani možnosti soudní ochrany proti rozhodnutí obce o majetkové dispozici. Všechny tyto aspekty jsou totiž při realizaci nakládání s komunálním majetkem klíčové.

Úvodem této kapitoly je přitom potřeba zmínit, že zákon v souvislosti s nakládáním s obecním majetkem koncipuje určité povinnosti, které jsou spojeny s prodejem, směnou, popř. darováním majetku obce. Tyto povinnosti vyplývají z ustanovení § 39 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kde je například upravena povinnost zveřejnit dopředu záměr plánovaného nakládání s obecním majetkem.¹¹⁰

V kontextu těchto povinností se v zákoně především projevuje skutečnost, že obec není soukromoprávním subjektem, nemá tedy možnost nakládat s majetkem stejným způsobem jako soukromoprávní subjekt, ale v některých ohledech je alespoň do určité míry omezena, což se zde velmi intenzivně projevuje.

Vedle toho se ovšem lze setkat i s mnoha aspekty, které jsou v mnoha ohledech takřka totožné s případy, kdy jsou uzavírány smlouvy mezi dvěma soukromoprávními subjekty. V následujících podkapitolách jsou jednotlivá nakládání s obecním majetkem detailně představeny.

¹¹⁰ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

4.1 Povinnost zveřejnit záměr nakládání s obecním majetkem

Významným specifikem nakládání s obecním majetkem je skutečnost, že zákon stanoví v rámci ustanovení § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, povinnost zveřejnit záměr nakládání s hmotným nemovitým obecním majetkem, a to konkrétně nakládání, které má formu prodeje, směny, darování, ale také pronájmu či propachtování, vypůjčení, přenechání ve formě výprosy anebo třeba práva stavby k pozemku, který se nachází ve vlastnictví dané obce. Zveřejnit takový záměr je nutné na úřední desce obce, popř. způsobem, který je v dané obci vnímán jako způsob obvyklý, přičemž tak musí být učiněno minimálně 15 dní před rozhodnutím příslušného orgánu, že bude takovým způsobem s majetkem obce skutečně naloženo. Takové zveřejnění si klade za cíl umožnit, aby se potenciální zájemci mohli k záměru jednak vyjádřit, ale také předložit své vlastní nabídky. V případě, že nedojde ke zveřejnění záměru, je transakce, která byla realizována, neplatná.¹¹¹ Zveřejnění záměru je tedy povinným úkolem, který je nutné učinit.¹¹²

Výjimku z povinnosti zveřejnit záměr dispozice s majetkem obce pak představují případy uvedené v ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, tj. v konkrétní rovině jednak pronájem bytů anebo také hrobových míst, popř. také pronájem, pacht případně výpůjčka majetku obce, která je uzavírána na dobu kratší než 30 dnů. Dalším případem výjimky je pak také pronájem, pacht, případně výprosa anebo také výpůjčka, která je realizována ve vztahu k právnické osobě, která byla obcí zřízena anebo založena, případně ji obec ovládá.¹¹³

Výše uvedené je poměrně citelnou sankcí za nezveřejnění záměru, která navíc nedopadá jen na obec, ale také na toho, s kým obec určité jednání uzavřela. Vzhledem k tomu, že samotná otázka záměru a jeho zveřejnění, může vzbuzovat celou řadu pochybností, je dále detailněji pojednáno nejprve o právní povaze

¹¹¹ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹¹² POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 223.

¹¹³ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

takového záměru, jeho náležitostech, ale také o otázkách samotného zveřejnění, lhůty zveřejnění a jeho důsledků, kdy je pozornost věnována také relevantní judikatuře, která je poměrně početná.

4.1.1 Právní povaha záměru

Na počátku pojednání o právní povaze záměru, který je obec povinna zveřejnit, je především třeba zmínit, že samotné zveřejnění záměru ještě není právním jednáním. Proto je také potřeba velmi důsledně odlišovat samotný záměr a zamýšlené právní jednání, jehož prostřednictvím má dojít k realizaci určité transakce mezi obcí a dalším subjektem. Zveřejnění záměru je totiž nejlépe možné charakterizovat jako procesní podmínku, která musí být splněna, aby bylo možné v souladu s veřejným zájmem a zásadou transparentnosti realizovat v záměru předpokládané právní jednání, jehož podstata spočívá v dispozici s nemovitým majetkem obce. Na zveřejnění záměru je rovněž možné nahlížet jako na veřejnoprávní povinnost, čímž se od právního jednání v pojetí soukromoprávním rovněž podstatným způsobem odlišuje.¹¹⁴

Skutečnost, že zveřejnění záměru směřuje primárně k zajištění určité míry transparentnosti nakládání s obecním majetkem, byla mnohokrát potvrzena rovněž judikaturou. Za zmínku v této souvislosti stojí například rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 29 ICdo 32/2016¹¹⁵ anebo také rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3890/2017.¹¹⁶

Z obou předmětných judikátů mimo jiné vyplývá, že zveřejnění záměru má napomoci k tomu, aby nebylo možné převést majetek již předem zvolené osobě, protože pokud je zveřejněn určitý záměr, vždy má možnost se přihlásit i někdo další, kdo navíc může nabídnout výhodnější podmínky než předem vybraný uchazeč. Zde pak sice obec teoreticky může i tak smlouvu uzavřít s předem dojednaným uchazečem, vystavuje se ovšem riziku, že nebude naplněna povinnost péče řádného hospodáře,

¹¹⁴ FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Moderní Obec. [online]. 2012 [cit. 25.08.2020]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/nakladani-s-obecnim-majetkem-podle-zakona-o-obcich/>

¹¹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 20.12.2017 sp. zn. 29 ICdo 32/2016.

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 16.5.2018 sp. zn. 30 Cdo 3890/2017.

popř. budou uplatňovány prostředky soudní ochrany směřující proti takovému právnímu jednání, jímž bylo disponováno s obecním majetkem.

Skutečnost, že záměr není vnímán jako právní jednání, které je jeho podstatou a je také důvodem, proč orgán obce, který je k tomu kompetentní, není před samotným zveřejněním záměru povinen rozhodovat o jeho schválení. Z pohledu Ministerstva vnitra se tak jedná v podstatě o výkon nevyhrazené pravomoci rady obce, popř. starosty, pokud v obci není volena rada.¹¹⁷

V této souvislosti je třeba zmínit, že obec může sice zveřejnit záměr, nicméně následně má možnost situaci ještě přehodnotit a majetkovou dispozici nakonec nerealizovat, byť byla původně plánována. Samotné zveřejnění záměru tedy nemusí automaticky znamenat, že dojde skutečně k dispozici s majetkem. S tím se pak pojí i fakt, že záměr nelze vnímat ani jako veřejný příslib směřující k majetkové dispozici (nezávisle na tom, zda je realizována ve vztahu ke konkrétní osobě či je záměr formulován spíše obecně). Stejně tak na záměr není možné nahlížet ani jako na vyhlášení veřejné soutěže. Lze tedy dovodit, že se jedná spíše jen o informativní správní úkon, který má občany informovat o tom, že obec zvažuje dispozici s určitým nemovitým majetkem, přičemž je pak na potenciálním zájemci, zda bude aktivně iniciovat úkony směřující k vlastní dispozici s obecním majetkem, která je realizován na smluvní bázi, či nikoliv. Z uvedeného lze pak usuzovat rovněž na skutečnost, že zájemce, který v návaznosti na zveřejněný záměr podal nabídku, nicméně s ním nebyla uzavřena smlouva vztahující se k dispozici s majetkem, popř. s majetkem vůbec nebylo disponováno, nemá možnost se domáhat toho, aby s ním nějaká smlouva byla uzavřena a dispozice realizována. Je totiž přípustná jak varianta, že na záměr vůbec nikdo nebude reagovat nabídkou, tak i varianta, že nabídky sice budou podány, nicméně obec žádnou z nich nevybere a od záměru disponovat s nemovitým majetkem nakonec ustoupí.¹¹⁸

¹¹⁷ FIALA, Vojtěch. K povinnosti obce zveřejnit záměr při prodeji ne | epravo.cz. EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem - Sbírka zákonů, judikatura, právo [online]. Copyright © EPRAVO.CZ, a.s. 2017 [cit. 24.08.2020]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-povinnosti-obce-zverejnit-zamer-pri-prodeji-nemovite-veci-106179.html>

¹¹⁸ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 224.

Vzhledem k tomu, že právní úprava mnohé otázky spojené se záměrem příliš nspecifikuje, a navíc dává poměrně dost prostoru pro to, aby obec nakonec od vlastní realizace záměru ustoupila, což se promítá i v tom, že zveřejnění záměru má pouze informativní charakter, je pochopitelné, že otázka, jakým způsobem na zveřejnění záměru a jeho právní povahu nahlížet, popř. co z toho, že byl zveřejněn určitý záměr usuzovat, je poměrně častým tématem v judikatuře českých soudů. Lze se například v praxi setkat například s otázkou, jak na zveřejnění záměru vůbec nahlížet, zda pokud je zveřejněn záměr prodeje pozemků, je možné skutečně mít za to, že obec pozemky hodlá prodat. Nejvyšší soud v této souvislosti v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 1262/2016 formuluje závěr, že *„při výkladu toho, zda obec na základě záměru hodlá prodat pozemky, případně jaké a za jakých podmínek, je třeba vycházet z hlediska běžného informovaného interpreta záměru.“*¹¹⁹

Je tedy mimo jiné vždy nutné brát v potaz veškeré okolnosti, které jsou známé běžnému interpretovi záměru, nelze jednoznačně říci, že na základě záměru dojde k prodeji (či k jiné transakci), je nutné vycházet ze skutečnosti, že záměr není samotným jednáním směřujícím k transakci, nicméně v návaznosti na nejrůznější reálie lze usuzovat na určitou míru pravděpodobnosti, že k jednání, v jehož důsledku dojde ke konkrétní transakci nastane. Je však třeba brát v potaz i konkrétní reálie, podle nichž je třeba usuzovat na míru pravděpodobnosti, že k takovému jednání vůbec dojde, neboť je stále ještě možné, že k němu vůbec nedojde, a pokud taková situace nastane, je zcela v souladu s právem.

4.1.2 Náležitosti záměru

Záměr, který je zveřejňován by přitom měl v každém případě mít určité náležitosti, na které je třeba brát zřetel, neboť pokud by je neměl, lze rovněž usuzovat na absolutní neplatnost jednání, které je záměrem avizováno. Problémem při snaze o vymezení náležitostí záměru však je, že zákon tyto náležitosti příliš přesně nevymezuje a úprava záměru je koncipována poměrně stručně. Zákon ve své podstatě pouze požaduje, aby nemovitá věc, se kterou má být nakládáno, byla v záměru přesně vymezena a označena údaji podle zvláštního zákona (typicky se jedná o údaje dle katastrální evidence, např. číslo pozemku, jeho umístění na listu vlastnictví, v jakém

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 1262/2016.

katastrálním území se nachází, velikost pozemku, skutečnost, že se na pozemku např. nachází stavba, jaké je užití pozemku apod.). Je dále třeba také věnovat pozornost zákonnému požadavku na zveřejnění typu transakce, která má být s nemovitostí realizována (např. prodej, pronájem, směna apod.). Již však není vyžadováno, aby byly v rámci záměru zveřejňovány další podmínky realizace transakce, ke kterým patří třeba cena, výše nájemného apod.¹²⁰

V souvislosti s náležitostmi je však nutné brát v potaz, že obsah záměru, který byl zveřejněn, usnesení, jímž je dispozice s majetkem obce schvalována a samotné právní jednání (např. smlouva) musí z hlediska náležitostí, které jsou v nich uvedeny vzájemně korespondovat, nelze se tedy v podstatných náležitostech odchýlit.¹²¹

Lze tedy usuzovat na skutečnost, že pokud by se některá podstatná náležitost měnila, je potřeba nejprve zveřejnit zcela nový záměr, aby byly splněny podmínky pro dispozici s obecním majetkem a až poté činit další úkony. Vzhledem k tomu, že záměr sám o sobě ještě není právně závazný a není právním jednáním, je takový postup zcela v souladu s právem, není však možné po zveřejnění záměru upravit podstatné náležitosti upravené v záměru a v usnesení, popř. ve smluvní dokumentaci je formulovat jinak, pokud nebyl dopředu zveřejněn nový záměr lépe reflektující aktuální realitu a představu o majetkové dispozici.

4.1.3 Zveřejnění záměru a lhůta s ním spojená

Zákon jednoznačně stanoví, že záměr je potřeba zveřejnit minimálně 15 dní před tím než by měl příslušný orgán rozhodovat o samotném právním jednání, přičemž povinnost zveřejnění se vztahuje na případy, které jsou vymezeny prostřednictvím § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. V takovém případě je zveřejnění povinným úkonem, pokud není realizováno, je stanovena sankce neplatnosti pro následující právní jednání, které mělo být předem ve formě záměru uveřejněno. Z tohoto hlediska je možné uvést, že zveřejnění záměru má poměrně zásadní

¹²⁰ FIALA, Vojtěch. K povinnosti obce zveřejnit záměr při prodeji ne | epravo.cz. EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem - Sbírka zákonů, judikatura, právo [online]. Copyright © EPRAVO.CZ, a.s. 1999 [cit. 24.08.2020]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-povinnosti-obce-zverejnit-zamer-pri-prodeji-nemovite-veci-106179.html>

¹²¹ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 226.

dopady a je proto potřeba mu věnovat adekvátní pozornost a realizovat jej v souladu s právními předpisy.¹²²

Záměr, který je dokumentem splňujícím zákonem v ustanovení § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, stanovené náležitosti, je nutné zveřejnit na úřední desce obce stejně jako na elektronické verzi úřední desky. V této souvislosti je třeba zmínit, že v případě, kdy orgán obce schválil přímo konkrétní znění textu záměru (tj. konkrétní dokument), zveřejňuje se pak přímo tento dokument, a to bez dalšího. Nicméně v praxi je častější situace, kdy rada nebo zastupitelstvo obce prostřednictvím usnesení schválí záměr a v návaznosti na toto schválení pak obecní úřad vypracuje zvláštní dokument, ve kterém již budou obsaženy konkrétní náležitosti záměru. Možností je pak rovněž uveřejnění přímo přijatého usnesení, jímž byl záměr schválen, je však potřeba dbát na to, aby v něm byly obsaženy veškeré náležitosti, které záměr musí mít. Není ovšem v žádném případě nutné, aby byl záměr samostatným dokumentem. Zveřejnění záměru tedy může mít celou řadu podob, nicméně je potřeba zachovat základní požadavky plynoucí ze zákona, jinak záležitosti především na obci, jaký přístup ke zveřejnění zvolí. Důležitý je pak požadavek na to, aby byl záměr zveřejněn minimálně po dobu 15 dnů před tím než má být přijímáno rozhodnutí o samotné dispozici.¹²³

V této souvislosti je třeba zmínit, že významnou otázkou, kterou se v praxi Nejvyšší soud zabýval, byla otázka, zda je možné nedodržet 15 denní lhůtu pro zveřejnění záměru anebo, zda takové nedodržení lhůty není v žádném případě přípustné. Nejvyšší soud má totiž za to, že dle rozsudku 30 Cdo 2146/2010 „*smysl zveřejnění záměru obce k převodu nemovité věci spočívá v tom, aby všichni potencionální zájemci o koupi této nemovité věci měli rovnou příležitost svůj zájem efektivně uplatnit a aby před uplynutím stanovené lhůty orgány obce neučinily taková opatření, pro která by ke včasné nabídce zájemce jiného již nemohlo být přihlédnuto. Proto samotné nedodržení stanovené patnáctidenní lhůty publikace záměru není důvodem posuzovat následně uzavřenou smlouvu, jejímž účastníkem je obec, jako absolutně*

¹²² Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. *Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹²³ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 228.

*neplatnou z důvodu této vady.*¹²⁴ Neplatností by tedy bylo následné právní jednání stíženo pouze tehdy, jestliže by v důsledku nedodržení lhůty k publikaci nemohl potencionální zájemce učinit příslušnou nabídku, resp. pokud by na takto jím učiněnou nabídku v důsledku nedodržení délky doby zveřejnění záměru obec již nereflektovala.

Zatímco minimální doba zveřejnění záměru je tedy zákonem jednoznačně stanovena, otázkou k diskusi může být maximální doba zveřejnění, tedy doba, po které by již záměr měl být zcela jistě z úřední desky obce sejmout. Lze v zásadě říci, že tato lhůta není striktně zákonem omezena, je tedy na obci, jak dlouho bude záměr zveřejněn. Vystává zde ovšem podstatná otázka, zda je možné záměr z úřední desky sejmout, aniž by bylo rozhodnuto o majetkové dispozici, která byla záměrem avizována, resp., zda je možné jej sejmout dříve, než je o věci vůbec rozhodováno. V této souvislosti je opět možné odkázat na relevantní judikaturu Nejvyššího soudu, který ve svém rozsudku sp. zn. 26 Cdo 4198/2011 dovodil, že *„nestanoví-li obec ve svém záměru pronajmout nemovitost dobu, v níž bude zveřejněný právní úkon po sejmutí z úřední desky projednán, nemusí tento úkon ve svých orgánech projednat bezprostředně po uplynutí minimální patnáctidenní lhůty stanovené v § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. K naplnění účelu požadavku publikace záměru obce musí však být zachována časová kontinuita mezi zveřejněním záměru a realizací zamýšleného právního úkonu.*¹²⁵

Nejvyšší soud tedy má za to, že záměr lze při dodržení zákonem stanovené minimální lhůty sejmout dříve, než dojde k rozhodnutí o majetkové dispozici, přičemž je možné jej sejmout klidně i několik týdnů anebo dokonce měsíců dopředu, patrně by se však nemělo jednat třeba o několik let, neboť zde by již nebylo možné hovořit o časové kontinuitě.

¹²⁴ FIALA, Vojtěch. K povinnosti obce zveřejnit záměr při prodeji ne | epravo.cz. EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem - Sbírka zákonů, judikatura, právo [online]. Copyright © EPRAVO.CZ, a.s. 1999 [cit. 24.08.2020]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-povinnosti-obce-zverejnit-zamer-pri-prodeji-nemovite-veci-106179.html>

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011.

4.2 Předložení a výběr nabídek reagujících na zveřejněný záměr

Jak již bylo uvedeno, cílem zveřejnění záměru je, aby bylo možné na něj reagovat s určitou nabídkou, dále má zveřejnění záměru jednoznačně zajistit určitou míru transparentnosti při nakládání s obecním majetkem. Záměr je totiž primárně zveřejňován právě proto, aby mohly být podány relevantní nabídky na něj reagující. Smyslem také je, aby obec měla možnost, pokud možno, získat více nabídek, které jí mohou pomoci určit, zda je například konkrétní představa o ceně majetku reálná, popř. zda by se dalo získat více prostředků, než obec předpokládala anebo naopak o daný majetek za cenu, kterou předpokládá obec není zájem, což může svědčit jak o vysoké ceně, tak o tom, že majetek není ani pro jiné subjekty příliš dobře využitelný. Zveřejnění záměru touto cestou pak také napomáhá účelnosti a hospodárnosti, tedy aby se majetek optimálně prodal za nejvýhodnějších podmínek (nemusí však být dán pouze cenou, jak již bylo zmíněno ve 3. kapitole této práce) a aby byl udán účelně (je např. možné si stanovit podmínku, že zájemce o konkrétní typ majetku musí splňovat nějaké podmínky, jejichž prostřednictvím je zabezpečeno, že majetek bude užíván podobným způsobem či za podobným účelem jako by jej užívala obec, popř. jak byl užíván doposud). Podání nabídek tak má poměrně zásadní význam.

Právní rámec podání nabídek při nakládání s obecním majetkem je poměrně stručný a je obsažen v ustanovení § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Nicméně příliš pozornosti nabídce věnováno není, zákon v podstatě neřeší otázku výběru té nejvhodnější nabídky. Zároveň je třeba upozornit rovněž na skutečnost, že pod samotným pojmem nabídka není možné v tomto případě rozumět návrh na uzavření smlouvy, který je upraven prostřednictvím ustanovení § 1731 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Nabídka dle občanského zákoníku se totiž vyznačuje tím, že směřuje skutečně k uzavření určitého typu smlouvy (typicky např. kupní, směnné apod.). Nicméně nabídkou v pojetí zákona o obcích je jakýkoliv projev zájemce, který reaguje na zveřejněný záměr dispozice obecním majetkem, pokud je v nich vyjádřena rovněž vůle směřující k uzavření určité smlouvy s obcí. Nelze však opomíjet ani skutečnost, že za relevantní se ovšem považují pouze takové nabídky, které odpovídají záměru, který byl zveřejněn. Není totiž v praxi neobvyklé, že občané si nabídku například nesprávně vyloží a reflektují zcela odlišně od toho, k čemu

záměr směřoval. V takovém případě se o relevantní nabídku v žádném případě nejedná.¹²⁶

Ačkoliv právní úprava příliš mnoho pozornosti nabídce nevěnuje, jedná se v praxi o poměrně často řešený problém před soudy, ale i v jednotlivých obcích, protože dispozice obce s majetkem jsou běžné a lidé je leckdy různým způsobem vyhodnotí a reagují na zveřejněný záměr, čímž dochází i k soudním sporům s nespokojenými zájemci. Vzhledem k tomu, že právní úprava také není příliš jednoznačná (resp. mnohé záležitosti skutečně neupravuje takřka vůbec), je nutné brát v úvahu rovněž soudní judikaturu, která může být nápomocná při výkladu toho, jak na nabídku nahlížet. V praxi se také stává, že potenciální zájemci, popř. zájemci reální, zasílají obci v návaznosti na zveřejnění záměru mnohé písemnosti, ze kterých ovšem ne vždy jsou patrné všechny náležitosti, které by nabídka dle zákona měla mít. Nejvyšší soud se tak musel vypořádat například s tím, že zájemce zaslal nabídku, nicméně neuvedl konkrétní nabízenou částku. Tehdy Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 5197/2017, jímž byl řešen následující spor z předmětné věci vzniklý, konstatoval následující: *„Jestliže zájemce zašle obci žádost o koupi konkrétní nemovitosti, aniž by učinil nabídku, za jakou finanční částku je ochoten takovou nemovitost koupit, jde pouze o projevený zájem, nikoliv nabídku, kterou by se mělo zabývat zastupitelstvo obce a jejíž nerefluktování by mohlo vést k porušení pravidel transparentního rozhodování o nakládání s obecním majetkem.“*¹²⁷

Z pohledu zájemce je tedy třeba dbát na to, aby nabídka obsahovala všechny podstatné náležitosti, protože jinak ji obec nepovažuje za nabídku, ale jen za projevený zájem, což má zásadní dopad na celou transakci, neboť v takovém případě nemá zastupitelstvo povinnost brát nabídku v potaz, navíc to z pohledu transparentnosti není ani žádoucí.

V případě, že pak obec obdrží větší počet nabídek, což je ostatně poměrně běžné, pokud se jedná o nakládání s majetkem, který je z nějakého důvodu zajímavý či může být přínosný, je pak otázka, jak s těmito nabídkami naložit, kterou zákon ovšem po procedurální stránce výslovně neřeší, pokud se však týká obsahového

¹²⁶ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 232.

¹²⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 5197/2017.

hlediska postupuje se dle ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích, tedy dle zásady hospodárnosti a účelnosti, která již byla rozebrána v podkapitole č. 3.2 této práce, na níž je v podrobnostech odkazováno. Z odborné literatury ovšem plyne, že po procedurální stránce je především v souladu s výše uvedeným nutné odlišit nabídky, které jsou relevantní a nabídky, které nesplňují definiční znaky nabídky.¹²⁸ I k této otázce lze dohledat relevantní judikaturu, konkrétně třeba rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3890/2017, ze kterého vyplývá, že zákon skutečně „*neupravuje proceduru rozhodování o učiněných nabídkách reagujících na zveřejněný záměr obce o zamýšlené majetkoprávní dispozici ani nestanoví pravidla, jak postupovat v případě, jestliže některá z nabídek (z různých důvodů) nebyla předmětem posouzení ze strany příslušného určeného orgánu obce, resp. zastupitelstva obce. Jestliže by došlo k pomnutí či nereflektování některé z nabídek reagujících na zveřejněný záměr, může taková okolnost vést k porušení pravidel transparentního rozhodování, a tedy jít na vrub zákonnosti celého procesu nakládání s příslušným obecním majetkem podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.*“¹²⁹

Proto také byla ze strany českých soudů opakovaně řešena otázka, jakým způsobem má obec postupovat ve vztahu k zájemcům, kteří podali nějakou nabídku na základě zveřejněného záměru a domáhají se poskytnutí určitých informací, které se týkají například nabídek jiných subjektů či samotné dispozice s majetkem. A to zejména, pokud se týká obsahu ostatních nabídek. Zde pak bylo ze strany Nejvyššího správního soudu konstatováno, že „*obec není povinna z vlastní iniciativy informovat zájemce, kteří podali nabídku v reakci na zveřejnění záměru o prodeji pozemku dle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), o obsahu ostatních nabídek a umožnit jim na ně reagovat. Není však porušením zásady transparentního a účelného nakládání s majetkem obce, pokud k žádosti některého zájemce informaci o obsahu ostatních nabídek poskytne. Jestliže zastupitelstvo schválí na základě podané nabídky prodej pozemku za cenu vyšší, než byla uvedena jako cena*

¹²⁸ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 235.

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.5.2018 sp. zn. 30 Cdo 3890/2017.

*požadovaná ve zveřejněném záměru, nelze dovozovat, že by schválený prodej pozemku byl z toho důvodu nezákonný pro rozpor se zveřejněným záměrem.*¹³⁰

Důležitým poznatkem je rovněž skutečnost, že pokud bylo zveřejnění záměru původně iniciováno jinou osobou, která již učinila nabídku, obec následně zveřejnila záměr, aby dostála právním předpisům, dovozuje judikatura, že není nutné, aby tato osoba po zveřejnění záměru podávala další nabídku k téže majetkové dispozici. Obec přitom nemá povinnost takovou osobu o zveřejnění záměru informovat, nemá ani povinnost informovat ty osoby, které například majetkem v daném období disponují. Je tedy v mnoha ohledech primárně na občanech, aby si tyto skutečnosti hlídaly. Na druhou stranu zejména u početnějších obcí s větším majetkem, je leckdy zveřejňováno poměrně velké množství skutečností, které mohou být pro občany obtížně přehledné a občané jimi mnohdy jsou spíše zahlceni. Tímto se však zákon nezabývá a judikatura má za to, že informovat tyto osoby o zveřejnění záměru není třeba. Pokud se již obec dobrovolně rozhodne zájemce informovat, měla by tedy informovat všechny zájemce (z důvodu zajištění rovného přístupu).¹³¹

Za další s výše uvedeným souvisejí problémy, které byly ze strany českých soudů v kontextu předmětného ustanovení zákona již řešeny, lze označit případ, kdy obec má již v jednání určitého zájemce, se kterým zvažuje transakci realizovat, což promítne do záměru, který je zveřejňován jako adresný. Zde pak bylo řešeno, zda je nutné, aby byla transakce vždy uzavřena právě s tímto zájemcem anebo, zda má pro ostatní zájemce smysl projevat zájem a usilovat o realizaci transakce i když obec zde již určitého zájemce má. Nejvyšší soud k tomu zaujal jednoznačné stanovisko, když v rámci usnesení sp. zn. 30 Cdo 3741/2015 konstatoval, že pokud „*obec učiní adresný záměr učinit majetkoprávní úkon s určitou osobou, nelze v tom spatřovat kolizi s obecním zřízením, neboť tento záměr předznamenává možnost smluvního projevu obce při nakládání s jejím majetkem. Byl-li takový adresný záměr zveřejněn, neznamená to, že pouze a jen v záměru označený subjekt se nakonec stane nabyvatelem vlastnického práva, neboť obec může dospět k závěru, že by bylo pro ni*

¹³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2015 sp. zn. 4 As 223/2015-43.

¹³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2015, sp. zn. 4 As 223/2015-43.

*výhodnější uzavřít předmětnou smlouvu s jiným subjektem; v takovém případě je ovšem zapotřebí přistoupit ke zveřejnění nového záměru.*¹³²

Jak je zřejmé i z této kapitoly, otázka nabídky je právní úpravou řešena sporadicky, což je zřejmé i z toho, že je z významné části čerpáno z judikatury. Že mnohé problémy nejsou zatím stále dořešeny pak osvědčuje fakt, že se vesměs jedná o judikaturu aktuální, tedy z posledních několika let, nikoliv o judikaturu zastaralou. Lze zde tedy identifikovat významný nedostatek aktuální právní úpravy, jímž je nedostatečná zejména procedurální právní úprava rozhodování o nabídkách, které reagují na zveřejněný záměr majetkové dispozice.

V každém případě ovšem nelze opomíjet fakt, že při volbě nejvhodnější nabídky, která byla podána, je potřeba vycházet ze všech zásad a povinností, kterých se mají obce dle zákona o obcích držet a které byly představeny ve třetí kapitole této práce. Bylo by však zcela jistě vhodnější, aby zákon upravil i konkrétní pravidla vztahující se přímo k této situaci, neboť samotné povinnosti vztahující se k hospodaření s majetkem je možné vnímat jako velmi obecné.

4.3 Majetková dispozice s obecním majetkem

Majetková dispozice s obecním majetkem musí být podložena rozhodnutím rady obce anebo zastupitelstva (podle toho, jaký orgán je oprávněn) rozhodnutí přijmout o tom, že je taková dispozice schválena. Proto takové rozhodování následuje poté, co byly předloženy nabídky reagující na zveřejněný záměr, vyhodnoceny a vybrána ta, která je pro obec nejvíce vyhovující v souladu se zásadami, s nimiž musí obec být v souladu (primárně účelnosti a hospodárnosti). Z uvedeného dále také plyne, že pokud nebyla zvolena žádná nabídka a obec se rozhodla, že k majetkové dispozici nakonec z nějakého důvodu nepřistoupí, popř. pokud ani žádná nabídka v reakci na záměr nebyla předložena, žádné rozhodnutí rady obce ani zastupitelstva není v této věci přijímáno. Takové rozhodnutí je tak možné chápat jako fakultativní krok, který se realizuje jen tehdy, pokud obec nadále setrvává na záměru realizovat majetkovou dispozici. Pokud bylo od majetkové dispozice upuštěno, není tento krok realizován. Jakékoliv smlouvě, jejímž prostřednictvím je disponováno s nemovitým obecním

¹³² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3741/2015.

majetkem však musí předcházet rozhodnutí orgánu obce, jímž je buď obecní rada anebo zastupitelstvo.¹³³

Důvodem, proč je tento požadavek do zákona zařazen, je primárně zájem na transparentnosti při nakládání s obecním majetkem, kdy například zastupitelstvo, pokud má o takové záležitosti rozhodovat, musí jednat a rozhodovat vždy veřejně, což dává občanům možnost se zastupitelstva účastnit, popř. i vyjádřit svůj názor na to, co je zastupitelstvem projednáváno, navrhováno a přijímáno. Je tak možné předpokládat, že nakládání s obecním majetkem bude realizováno uvážlivěji. Pokud se týká rady obce, nerozhoduje sice vždy veřejně, nicméně již samotná nutnost pořizovat zápisy, záznamy a další skutečnosti vede k tomu, že i rada by měla konat tak, aby to ze strany občanů bylo vnímáno pozitivně, a především to bylo v zájmu obce.¹³⁴

Z hlediska nakládání s obecním majetkem je především důležité, že pokud by nebylo přijato zákonem vyžadované rozhodnutí příslušného orgánu obce, bylo by právní jednání, jímž by docházelo k dispozici s majetkem obce absolutně neplatné. To je stav, na kterém obvykle nemá zájem ani obec ani subjekt, který má majetek nabývat, protože mnohdy pak dochází ke zbytečným sporům, není možné majetek využívat, nikdo nemá zájem se o něj starat a majetek se spíše znehodnocuje, než dojde k vyřešení záležitosti. Dále je potřeba v této souvislosti zmínit, že rozhodnutí tohoto typu je standardně přijímáno ve formě usnesení (nezávisle na tom, zda o věci v konkrétní obci a případě rozhoduje obecní rada či zastupitelstvo). Dále je nutné zmínit, že předmětné usnesení samo o sobě není právním jednáním, jímž by docházelo k dispozici s majetkem, právní jednání je až krok, který na usnesení navazuje a je usnesením podmíněno. Z uvedeného pak vyplývá, že usnesení je spíše procesní podmínkou, která má interní charakter, to znamená, že nepůsobí závazně navenek. S tím pak souvisí i skutečnost, že ani v momentě, kdy je orgánem obce rozhodnuto o tom, že obec souhlasí s majetkovou dispozicí, nemá obec ještě povinnost uzavřít konkrétní smlouvu s konkrétním subjektem. S tím se pak pojí i

¹³³ FUREK, Adam a Tomáš JIROVEC. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016. ISBN 978-80-87544-24-2, s. 61.

¹³⁴ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2, s. 243.

skutečnost, že orgán obce také neschvaluje smlouvu jako takovou, ale schvaluje pouze její podstatné náležitosti, jako je předmět majetkové dispozice, cena apod. Je pochopitelně také možné usnesení, které doposud nebylo vykonáno (např. proto, že se obec nakonec rozhodla k majetkové dispozici nepřistoupit), zrušit.¹³⁵

V této souvislosti je možné si klást otázku, jaký vliv na platnost právního jednání, jímž dochází k dispozici majetkem, bude mít skutečnost, že bylo nejprve usnesení přijato, následně došlo k realizaci právního jednání a poté, co bylo právní jednání úspěšně realizováno (a třeba již i došlo k přepsání vlastnického práva k nemovitosti v katastru nemovitostí), dojde ke zrušení usnesení. Taková situace sice nedává příliš velký smysl, nicméně v praxi může nastat a jak ukazuje relevantní judikatura českých soudů, v minulosti byl takový případ před soudy opakovaně řešen. Za zmínku zde stojí například usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 2687/14, kde byl řešen případ, kdy došlo k revokaci usnesení poté, co byla smlouva platně uzavřena. Ústavní soud ČR zde dovedl, že revokace usnesení poté, co bylo již právní jednání realizováno, nemá vliv na platnost právního jednání.¹³⁶

Toto nastavení je možné považovat za logické, protože je potřeba dbát na určitou míru právní jistoty nejen na straně obce, ale také na straně subjektu, který od obce nabývá nemovitý majetek anebo oprávnění s ním určitým způsobem disponovat, popř. jej užívat. Pokud by obec měla možnost kdykoliv prostřednictvím revokace zneplatnit smlouvu, kterou předtím platně uzavřela, rozhodně by to nepomáhalo k právní jistotě druhé strany, protože mnohdy se stává, že obec učiní určité právní jednání a až poté se ukáže, že nebylo tak výhodné, jak se původně předpokládalo, čímž na anulaci smlouvy může mít obec zájem, nicméně není možné bezdůvodně klást zájem obce nad zájem subjektu, který je ve vztahu k obci do určité míry obchodním partnerem, čímž není možné prostřednictvím revokace usnesení, ke které dojde až po realizaci platného právního jednání, docílit zneplatnění daného právního jednání.

¹³⁵ FUREK, Adam a Tomáš JIROVEC. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016. ISBN 978-80-87544-24-2, s. 61.

¹³⁶ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 12.11.2015 sp. zn. IV. ÚS 2687/14.

Ve vztahu k usnesení zastupitelstva anebo rady obce je třeba zmínit, že je nutné jej vždy přijímat na řádně svolaném a konaném zasedání, nelze jej tedy přijmout nějakou jinou (méně formální cestou). V žádném případě nelze rozhodovat např. na tzv. „pracovních poradách orgánů obce, které se v praxi mnohdy realizují, nicméně nemají povahu zasedání, čímž zde nelze tak zásadní úkony jako je přijetí usnesení o dispozici nemovitým majetkem obce v žádném případě činit. Pokud by se zastupitelstvo, popř. rada obce o takové přijetí usnesení pokoušeli, jednalo by se o nicotný akt, což by pak vedlo k tomu, že by na jeho základě nebylo ani možné realizovat platné právní jednání, jímž by došlo k nakládání s obecním majetkem. Takové počínání by proto v zásadě nemělo význam a spíše působilo problémy a spory o platnost dokumentů, popř. nejasnosti v právních vztazích, což je jednoznačně nežádoucí. U jednání zastupitelstva je zde klíčový rovněž princip, že se jedná o veřejnosti přístupné jednání, což může dávat jednak prostor pro vyjádření postojů veřejnosti z obce, ale vede to zastupitele k tomu, aby se chovali tak, jak se chtějí prezentovat před svými občany a voliči, což je motivuje k poctivějšímu a odpovědnějšímu přístupu k věci. Poměrně zásadní otázkou je rovněž určení orgánu, který má ve věci rozhodovat. Kompetence je totiž zákonem svěřena do působnosti rady obce a zastupitelstva. Nicméně v některých specifických případech může být kompetentním orgánem také třeba starosta obce, který však sám ze zákona jinak nemá pravomoc rozhodovat o majetkových dispozicích obce, nicméně zejména v obcích, kde není volena rada obce, přísluší starostovi výkon kompetencí jinak zákonem svěřených radě obce. Je tedy třeba zmínit, že zákon o obcích v oblasti dispozic s majetkem zná jednak kompetence, které jsou výslovně svěřeny zastupitelstvu, dále kompetence výslovně svěřené radě a dále určitou zbytkovou působnost.¹³⁷

Z uvedeného vyplývá, že pro určení orgánu, který je oprávněn schválit určitou formu nakládání s majetkem, je třeba věnovat velkou pozornost jednak samotné skutečnosti, o jakou dispozici majetkem se jedná a dále také otázce, kterému orgánu je daná forma nakládání s obecním majetkem ze zákona svěřena, a to i s přihlédnutím k tomu, o jaký typ obce se jedná (zejména k tomu, zda obec má

¹³⁷ FUREK, Adam a Tomáš JIROVEC. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016. ISBN 978-80-87544-24-2, s. 62-63.

zvolenou radu obce či nikoliv). Ačkoliv se situace může jevit jako jednoznačná, není zcela neobvyklé, že v tomto může být učiněna chyba, která má pak zásadní dopady i na otázku platnosti samotného právního jednání, které je v návaznosti na schválení realizováno. Pokud by totiž jednání bylo schváleno orgánem, do jehož kompetence nespadá, má taková situace za následek neplatnost právního jednání.

4.4 Právní jednání

V návaznosti na schválení určité dispozice obecním majetkem ze strany orgánu, do jehož kompetence takové schválení patří, je pak nutné realizovat vlastní právní jednání, neboť samotné schválení ještě není právním jednáním, které by vedlo ke skutečné dispozici s obecním majetkem. S ohledem na skutečnosti, které byly uvedeny v předcházející podkapitole (zejména na fakt, že bez předchozího schválení kompetentním orgánem by právní jednání bylo od počátku neplatné) je třeba zmínit skutečnost, že právní jednání, jehož prostřednictvím dochází k nakládání s obecním majetkem je vždy možné realizovat až poté, co ke schválení takové dispozice došlo. Nakládání s majetkem obce, které navazuje na vlastní schválení právního jednání ze strany orgánů obce, je tak vlastně projevem vůle obce směřující k nakládání s obecním majetkem navenek. V této souvislosti je třeba zmínit, že za obec navenek jedná starosta, který je tak oprávněn uzavřít smlouvu, prostřednictvím které dochází k majetkové dispozici. V případě, že je právní jednání schváleno ze strany příslušného orgánu obce, nepotřebuje starosta již k uzavření smlouvy, jejímž prostřednictvím je s majetkem obce nakládáno, žádné další výslovné zmocnění, je tedy oprávněn tak učinit bez dalšího. Důvodem je skutečnost, že takové oprávnění mu vyplývá přímo ze zákona. Z uvedeného také vyplývá, že zastupitelstvo ani rada obce nemusí do usnesení o schválení právního jednání, jímž má dojít k nakládání s obecním majetkem, výslovně uvádět, že pověřuje starostu obce k tomu, aby nějakou smlouvu o nakládání s majetkem obce uzavřel. Uvedení takové formulace sice není na závadu předmětnému usnesení, není ovšem nezbytné. Smlouvu, jejímž prostřednictvím dochází k nakládání s nemovitým majetkem obce, může vedle starosty uzavřít rovněž místostarosta obce, který rovněž nemusí být k uzavření smlouvy výslovně pověřen. Toto pravidlo platí v případě, kdy místostarosta

v návaznosti na ustanovení zákona, které takový postup připouští, zastupuje starostu obce.¹³⁸

V souvislosti se skutečností, že starosta (popř. namísto něj v některých případech místostarosta) je oprávněn zastupovat obec navenek a uzavírat za ni smlouvy, je možné si klást otázku, jaké je právní postavení starosty. Převažující právní názory mají za to, že starosta není statutárním orgánem obce.¹³⁹ K tomuto závěru se přiklání rovněž relevantní judikatura českých soudů, byť Nejvyšší soud výslovně uvádí, že uvádí, že starosta obec zastupuje navenek, což ovšem není dle judikatury totéž jako by byl statutárním orgánem. Z judikatury Nejvyššího soudu také vyplývá závěr, že *„starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Právní názor, že uzavřel-li starosta obce za obec coby smluvní stranu právní úkon bez předchozího rozhodnutí orgánu obce, je teprve rozhodnutím příslušného orgánu obce daný právní úkon uzavřen, je nesprávný.“*¹⁴⁰

Dále je třeba zmínit, že obec může být při svém právním jednání zastoupena rovněž zmocněncem, jímž je třetí osoba, která je odlišná od obce, ale i od jejích orgánů. Zmocněncem může být prakticky libovolná osoba (obecný zmocněnec), protože obec je oprávněna v této souvislosti využívat veškeré soukromoprávní instituty. Mnohdy může být zastoupení ze strany obecného zmocněnce praktické, nicméně je poměrně obvyklé, že pokud již smlouvu za obec nebude uzavírat starosta, popř. místostarosta, bude nejčastěji k takovému právnímu jednání zmocněn advokát. Zmocněnec (nezávisle na tom, zda jde o obecného zmocněnce anebo o advokáta) může být zmocněn jak pouze k jednotlivým úkonům (např. k uzavření jedné konkrétní smlouvy), může však být zmocněn i obecně k zastupování obce např. při nakládání s obecním majetkem či při jiných činnostech). Záleží tedy primárně na rozhodnutí obce, jak se rozhodne možností zmocnit k některým právním jednáním určitou osobu, naložit. Podstatné ovšem je, že i zmocnění jiné osoby k tomu, aby jednala za

¹³⁸ FUREK, Adam a Tomáš JIROVEC. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016. ISBN 978-80-87544-24-2, s. 79.

¹³⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6, s. 238.

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007.

obec, patří k úkonům, se kterými musí být dopředu vysloven souhlas ze strany příslušného orgánu (obvykle rady obce).¹⁴¹

Právní jednání, jehož prostřednictvím tedy dochází k vlastnímu nakládání s majetkem, je jakýmsi završením celého výše popsaného procesu nakládání s obecním majetkem, který začíná již pojetím této myšlenky, pokračuje uveřejněním záměru, přes posouzení a vyhodnocení nabídek, které byly v návaznosti na uveřejněný záměr podány a přes schválení dispozice majetkem odpovědným orgánem obce. Právní jednání má typicky formu smlouvy, která může být velmi různorodého charakteru, nicméně zákon č. 128/2000 Sb., o obcích v rámci svého ustanovení § 39 hovoří především o kupní smlouvě, směnné smlouvě anebo o smlouvě darovací, byť je samozřejmě dle znění zákona možné, aby bylo disponováno i prostřednictvím dalších smluv (např. nájemní, pachtovní smlouvy, výpůjčky apod.). Nelze opomenout ani fakt, že je možné využít rovněž výprosu.¹⁴²

Každé z uvedených právních jednání je pak upraveno prostřednictvím zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku a vyznačuje se určitými charakteristickými rysy stejně jako náležitostmi, které musí být naplněny,¹⁴³ je také třeba dbát na požadavky nad rámec občanského práva, které plynou z právních předpisů regulujících nakládání s majetkem obcí.

Vzhledem k tomu, že zákon o obcích podmiňuje platnost uzavření smlouvy předchozím souhlasem kompetenčního orgánu, je nutné opatřit právní jednání (typicky smlouvu) doložkou, jejímž prostřednictvím je potvrzováno, že tato zákonem vyžadovaná podmínka byla skutečně splněna. Ze zákona přitom nevyplývají žádné požadavky na náležitosti předmětné doložky. Lze však dovozovat, že by zcela jistě měla obsahovat odkaz na konkrétní rozhodnutí příslušného orgánu (např. číslo usnesení, jeho označení datem, kdy bylo přijato apod.). Velmi vhodné je, aby

¹⁴¹ FUREK, Adam a Tomáš JIROVEC. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016. ISBN 978-80-87544-24-2, s. 80.

¹⁴² Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹⁴³ Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 10.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>

součástí smlouvy vedle doložky byla i přímo kopie předmětného usnesení, aby byla zajištěna maximální míra právní jistoty obou smluvních stran. Také je vhodné uvést rovněž údaj o tom, kdy byl zveřejněn záměr na úřední desce, popř. elektronické úřední desce, aby i zde bylo možné určitým způsobem konkretizovat splnění povinností, neboť samotná deklarace jejich splnění může být vnímána jako velmi vágní. V kontextu doložky je třeba zmínit, že její absence sice nevede k neplatnosti celé smlouvy, nicméně vzhledem k tomu, že splnění podmínek pro nakládání s majetkem zkoumá katastrální úřad, může zejména u dispozici s majetkem, které jsou předmětem evidence v katastru nemovitostí, dojít k tomu, že katastr takovou dispozici bez doložky odmítne zapsat.¹⁴⁴

4.5 Možnosti soudní ochrany

Je pochopitelné, že v některých případech, kdy orgány obce rozhodnou o majetkoprávní dispozici, se mohou vyskytnout mnohé pochybnosti o tom, že by takové rozhodnutí bylo v zájmu obce, popř. jejích občanů, resp. i o jeho legitimitě či platnosti. Je pak samozřejmě otázkou, jakým způsobem je možné se domáhat nápravy takového stavu, pokud například orgány obce postupovaly v rozporu s právními předpisy České republiky při nakládání se svým majetkem, což má mimo jiné za následek neplatnost realizovaného právního jednání. Nicméně pro neplatnost právního jednání je charakteristické, že pokud se o ní nedozví relevantní orgány, popř. není namítnuta, obvykle vše nadále funguje tak jako by dané právní jednání bylo platné. Až ve chvíli, kdy se o neplatnosti dozví například soudní orgán, popř. je neplatnost v rámci sporu namítána, je možné se jí reálně domoci, protože ze strany osob, které se na neplatném právním jednání, popř. rozhodnutí orgánu obce podílely obvykle není žádný zájem na tom, aby byla dovozována neplatnost, naopak obvykle mají zájem zachovat faktický stav, který leckdy v praxi funguje stejně jako by jednání bylo platné (např. nový vlastník, který nemovitost nabyt na základě neplatného právního jednání jej užívá zcela stejně jako by jej nabyt na základě platného právního jednání, chová se jako legitimní majitel a podle toho s majetkem rovněž nakládá). Možnost soudní ochrany je tedy obvykle zásadní.

¹⁴⁴ FUREK, Adam a Tomáš JIROVEC. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016. ISBN 978-80-87544-24-2, s. 81.

V souvislosti s možností soudní ochrany je ovšem potřeba poukázat na skutečnost, že v rámci zákona č. 128/2000 Sb., o obcích není možnost soudní ochrany v případě nakládání s majetkem obce žádným způsobem řešena. Nicméně právní teorie dovozuje, že otázku platnosti právního jednání obce při nakládání s obecním majetkem je možné řešit buď jako předběžnou otázku, která je součástí řízení o plnění anebo také jako předběžnou otázku v rámci řízení o žalobě na určení, popř. také jako meritorní předmět sporu.¹⁴⁵

V praxi bývá postup obce nejčastěji rozporován prostřednictvím žaloby na určení (resp. „*určovací žaloby*“), která je upravena prostřednictvím § 80 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Důležité je, že prostřednictvím této žaloby je možné se domáhat určení, zda zde určité právo je anebo naopak není, nicméně nelze se tohoto určení domáhat vždy, ale jen v těch případech, kdy zde existuje naléhavý právní zájem, který je tak možné vnímat jako základní procesní předpoklad pro možnost uplatnění této žaloby.¹⁴⁶

Významným pojmem, který s možností domáhat se neplatnosti právního jednání tedy souvisí, je právě pojem naléhavý právní zájem. Jedná se o pojem mnohokrát řešený prostřednictvím judikatury českých soudů. V kontextu judikatury českých soudů lze dovozovat, že naléhavý právní zájem je dán zejména v těch případech, kde by bez určení, zda zde určité právo je či není bylo ohroženo právo žalobce, popř. by se tímto způsobem postavení žalobce stalo nejistým.¹⁴⁷

Pokud se týká naléhavého právního zájmu v případě nakládání s obecním majetkem, je potřeba zmínit, že judikatura Nejvyššího soudu v této věci obvykle připouští, že ochrany se může domáhat jak subjekt, který je stranou smlouvy, tak i řadový občan obce, ovšem pouze za předpokladu, že by na jeho právní postavení mohlo mít uzavření takové smlouvy negativní vliv.¹⁴⁸ V této souvislosti také ve vztahu k obecnímu majetku pak Nejvyšší soud kupříkladu dovodil, že „*občan obce nemá*

¹⁴⁵ KOPECKÝ, Martin. K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. *Právní rozhledy*. 2010, (7). ISSN 1210-6410, s. 239.

¹⁴⁶ Zákon č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád. *Zákony pro lidi - Sběrka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 30.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1963-99>

¹⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 85/2008.

¹⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.2.2007 sp. zn. 30 Cdo 2509/2006.

„bez dalšího“ naléhavý právní zájem na určení vlastnictví obce, má-li za to, že došlo k neplatnému převodu obecního majetku.“¹⁴⁹ To znamená, že jen proto, že se občan domnívá, že smlouva nebyla uzavřena platně, nicméně na jeho právní postavení tento fakt nemá žádný dopad, žalobu podat nelze, protože zde schází naléhavý právní zájem.

Důležité je, že pokud žalobce naléhavý právní zájem jednak netvrdí, ale také adekvátním způsobem neprokáže, je taková skutečnost jednoznačně důvodem pro zamítnutí žaloby. S tím se pak pojí i fakt, že pokud schází naléhavý právní zájem, soud dále nezkoumá, jaké jsou další aspekty dané žaloby. Vzhledem k tomu, že i stav, od kterého se odvozuje naléhavý právní zájem, se může různým způsobem vyvíjet (může například pominout, i když zde původně byl, stejně tak je možné, že zde v době podání žaloby ještě nebyl, nicméně následně jej lze identifikovat apod.), je potřeba vycházet ze skutečnosti, že pro rozhodnutí soudu je rozhodný stav, který zde je v době, kdy je vydáno vlastní rozhodnutí soudu. Zároveň je však třeba zmínit, že pokud účastník řízení naléhavý právní zájem například netvrdí anebo jej pouze neprokázal, je soud nejprve povinen jej poučit o tom, že má povinnost naléhavý právní zájem jednak tvrdit, ale také prokázat, není možné, aby byla žaloba zamítnuta bez takového poučení. Na tvrzení a prokázání naléhavého právního zájmu je potřeba účastníkovi řízení poskytnout přiměřenou lhůtu. Teprve pokud ani po jejím uplynutí není naléhavý zájem tvrzen a prokázán, je soud oprávněn přistoupit k zamítnutí žaloby.¹⁵⁰

Ačkoliv tedy žaloba, jejímž prostřednictvím se lze domáhat neplatnosti právního jednání, jehož prostřednictvím došlo k nakládání s obecním majetkem, není upravena přímo v zákoně o obcích a je zde možné aplikovat jen obecné instituty, například u nejčastěji používané určovací žaloby je nutné také tvrdit a rovněž prokázat naléhavý právní zájem, lze říci, že toto nastavení má své opodstatnění, protože zcela jistě není žádoucí pro každý detail formulovat vlastní právní institut a také není žádoucí, aby každý mohl podat žalobu jen proto, že se mu třeba určitý způsob nakládání s obecním majetkem subjektivně nelíbí, což je leckdy pouze

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 8. 2010, sp. zn. 32 Cdo 2389/2010.

¹⁵⁰ SVOBODA, Karel a kol. *Občanský soudní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-673-9, s. 347.

záležitostí pohledu na věc a názoru, nikoliv otázky, zda nakládání s obecním majetkem skutečně vykazovalo nějaké zásadní nedostatky či nesrovnalosti.

5 NÁVRHY DE LEGE FERENDA

V návaznosti na poznatky z předcházejících kapitol, je pak pátá kapitola zaměřena na formulaci návrhů de lege ferenda, jejichž prostřednictvím by bylo možné některé nedostatky právní úpravy, které autor vnímá jako významné, eliminovat, popř. alespoň minimalizovat. Základem pro formulaci doporučení de lege ferenda je ovšem samotná identifikace slabých stránek a nedostatků aktuální právní úpravy. Právě na jednotlivé slabé stránky je pak navazováno formulací doporučení de lege ferenda, která by je mohla řešit. Proto je kapitola koncipována tak, že je vždy představen určitý nedostatek a na něj navazuje vlastní doporučení.

V obecné rovině lze říci, že aktuální právní úprava poměrně dobře reflektuje skutečnost, že obce jako územně samosprávné celky jsou také subjekty vlastnického práva, které se v mnoha ohledech neodlišuje od soukromoprávních subjektů, nicméně s ohledem na fakt, že se jedná o majetek veřejného rázu, nikoliv o soukromý majetek, jsou zde někdy stanoveny určité dílčí odlišnosti, které se vztahují právě k obecnímu (popř. obecně veřejnému majetku). Tato koncepce je velmi smysluplná, protože není možné s veřejným majetkem nakládat zcela stejně jako s majetkem soukromého subjektu, nicméně jak se ukázalo i v této práci a poukazuje na tuto i praxe, řada otázek je poměrně nejasná, popř. nedořešená, zákon se jimi leckdy nezabývá tak, jak by bylo žádoucí.

Je také potřeba zmínit, že pro laickou populaci, ze které obvykle sestává naprostá většina zastupitelstva, popř. třeba rady obce, je někdy poměrně obtížné si uvědomit a ujasnit, v čem se nakládání s obecním majetkem liší od nakládání se soukromým majetkem, resp. proč je situace jiná v případě, kdy je třeba kupní smlouva uzavírána obcí a v případě, kdy kupní smlouvu uzavírají dvě fyzické anebo třeba právnické osoby. Zde je však třeba zmínit, že odlišení těchto případů je spíše záležitostí vzdělávání zastupitelů, popř. dalších členů různých orgánů obcí, není cílem této práce. Nicméně v kontextu této kapitoly je třeba zmínit, že i vzdělávání v této oblasti je jedním z doporučení, které autor pro členy orgánů obcí vnímá jako vhodné řešení.

Významným nedostatkem aktuální právní úpravy nakládání a hospodaření s majetkem obce, je především skutečnost že úprava je jednak roztržštěná nejen na více místech zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ale i v dalších právních předpisech.

To je zejména v situaci, kdy jak již bylo řečeno, s majetkem obce leckdy nakládají osoby bez právního vzdělání, které mnohdy ani nemají příliš mnoho zkušeností s takovými aktivitami, dokud se nestanou členy orgánů obce, jednoznačně nevhodné nastavení, které de facto členům orgánů obce dost ztěžuje možnost fungování a plnění úkolů tak, jak by úkoly plněny být měly. Pro mnohé otázky navíc ani není možné v zákoně najít jednoznačně formulované pravidlo či řešení, ale je nutné studovat judikaturu, popř. rozsáhlé odborné zdroje (např. komentáře k zákonu). Ačkoliv je autor přesvědčen, že pokud se člověk angažuje v orgánech obce, měl by jednoznačně usilovat o to, aby se seznámil se všemi právními předpisy, které se výkonu jeho funkce týkají a porozuměl jim, takové nastavení je možné vnímat jako nevyhovující. Bylo by vhodné právní úpravu sjednotit, a to například do jednoho předpisu (zákona č. 128/2000 Sb., o obcích) a do jedné části tohoto zákona. Tento krok by de lege ferenda velmi usnadnil práci s právní úpravou, zpřehlednil ji a mnohdy zamezil pochybením, které vznikají v důsledku složitosti a roztříštěnosti právní úpravy.

Dalším negativem, které by jednoznačně stálo za řešením, je skutečnost, že právní úprava kladoucí zcela oprávněný požadavek na účelnost a hospodárnost s nakládáním s obecním majetkem, tuto povinnost sice do určité míry konkretizuje celou řadou dalších povinností, které na ni navazují, nicméně schází obvykle konkrétní kritéria.¹⁵¹ Například v případě, kdy obec neklade výlučnou prioritu na ekonomickou výhodnost a má povinnost odůvodnit, proč nevybrala ekonomicky nejvýhodnější nabídku, by bylo výhodné stanovit v zákoně jasná kritéria, co by v odůvodnění mělo být, jaké aspekty by měly být brány v potaz, popř. jakými skutečnostmi lze uvedené zdůvodnit. Aktuální situace v praxi je totiž mnohdy taková, že obce se mnohdy bojí nastavit si i jiná ekonomická kritéria, aby nevznikl případný spor o to, zda byla dodržena zásada účelnosti a hospodárnosti, což přitom v mnoha případech nemusí být zcela optimálním řešením.

Za negativum lze označit rovněž velmi stručnou úpravu záměru, který má být před tím, než reálně dojde k dispozici s majetkem zveřejňován. Jedná se o velmi důležitý právní institut, který je ovšem upraven všeho všudy v jednom ustanovení zákona o

¹⁵¹ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. *Zákon pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění* [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>.

obcích,¹⁵² což pak v praxi vede ke skutečnosti, že mnohé okolnosti a souvislosti jsou dovozovány judikaturou či teorií. Skutečnost, že úprava není zcela optimální ostatně potvrzuje rovněž fakt, že se ohledně této otázky vede poměrně velkým množstvím sporů, které nezřídka končí až u Nejvyššího soudu ČR. De lege ferenda by proto bylo jednoznačně žádoucí, aby byl právní rámec záměru upraven detailněji a nevzbuzoval tolik pochybností. Zákon by například mohl dát jasnou odpověď na to, jak dlouho dopředu může být záměr stažen z úřední desky před jednáním, které rozhoduje o dispozici majetkem. Aktuálně je tato skutečnost dovozována jen judikaturou, a to velmi obecně, dává proto prostor pro velmi různorodé výklady, což je nežádoucí, neboť každý úřad by měl postupovat ve stejné věci stejně. Stejně tak by bylo vhodné věnovat v právní úpravě pozornost fakultativním náležitostem záměru, protože je nutné vzít v potaz, že každý záměr je trochu jiný stejně jako se vzájemně odlišují jednotlivé obce, čímž nějaká konkretizace a pravidla by měla existovat.

Dalším významným negativem, které by de lege ferenda mohlo být vhodněji upraveno, je pak skutečnost, že zákon žádným způsobem neupravuje, jakým způsobem mají být hodnoceny nabídky, jejichž prostřednictvím je reagováno na zveřejněný záměr spojený s dispozicí obecním majetkem. Toto negativum je poměrně podstatné, protože by bylo žádoucí, aby byl vedle kritérií, která již byla zmíněna výše, zakotven i jasný postup, jak s nabídkou nakládat. Otázka nabídky je totiž obecně upravena poměrně stručně,¹⁵³ nicméně ve většině případů to nevádí a nemá zásadní negativní dopad, nicméně pokud se týká hodnocení nabídky, které jak ukazuje četná judikatura českých soudů, je také mnohdy předmětem sporů, bylo by vhodné jej detailněji upravit.

Dále by de lege ferenda bylo vhodné, aby příslušný orgán (rada obce, popř. zastupitelstvo) schvaloval již finální znění smlouvy, kterou je dispozice s majetkem realizována, s tím, že by po schválení bylo možné realizovat například změny v psaní

¹⁵² Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>.

¹⁵³ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>.

a počtech, které jsou formálního charakteru. Aktuálně jsou totiž schvalovány jen podstatné náležitosti právního jednání, které má být realizováno,¹⁵⁴ čímž je zde ovšem velký prostor pro další změny po schválení, přičemž pro právního laika je leckdy velmi obtížné odlišit, zda je například protistranou navržená změna jen formalitou anebo, zda má zásadní dopad na znění celé smlouvy. Nastavení, kdy by byla schvalována již kompletní smlouva, by tak dávalo větší prostor pro právní jistotu. Naopak menší prostor pro změny po schválení.

V souvislosti se skutečností, že nakládání s majetkem patří částečně do kompetence zastupitelstva, částečně do kompetence rady obce a dále je zde zbytková kompetence patřící např. starostovi, popř. obecnímu úřadu (zejména v obcích, kde není volena rada obce),¹⁵⁵ lze říci, že tato situace je opět poměrně nepřehledná, pro právního laika těžko srozumitelná, což může vést k chybám v procesu schvalování právního jednání před tím než dojde k samotnému právnímu jednání. Z hlediska právní jistoty obou stran (jak obce, tak subjektu, v jehož prospěch je s majetkem disponováno) by přitom de lege feredna bylo vhodné svěřit například veškeré majetkové dispozice s nemovitým majetkem jednomu orgánu obce (racionální by patrně bylo tuto kompetenci svěřit zastupitelstvu, které má každá obec a jedná se o kolektivní a občany volený orgán obce).

¹⁵⁴ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>.

¹⁵⁵ FUREK, Adam a Tomáš JIROVEC. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016. ISBN 978-80-87544-24-2, s. 62-63.

ZÁVĚR

Tématem předkládané rigorózní práce bylo nakládání obce s nemovitým majetkem. Jedná se o stále aktuální téma, neboť dispozice obcí s vlastním majetkem, a to především s nemovitým majetkem, který je obvykle vyšší hodnoty, jsou velmi často předmětem kritiky jak ze strany občanů, tak ze strany médií a není ani neobvyklé, že se stávají důvodem, proč jsou členové orgánů obce leckdy trestně stíháni a v některých případech bývá skutečně dovozována jejich odpovědnost a bývají postihováni. Z tohoto důvodu se přehledné a relativně obsáhlé pojednání o problematice s poukázáním na některé související problémy a úskalí, jevílo jako velmi dobrý záměr pro zpracování rigorózní práce.

Hlavním cílem rigorózní práce bylo zhodnotit efektivitu právní úpravy nakládání obce s nemovitým majetkem, identifikovat její pozitiva stejně jako její negativa. Při snaze o vyhodnocení hlavního cíle je potřeba zmínit, že na české právní úpravě nakládání obcí s majetkem se neustále pracuje, bývá novelizována a prošla za poslední desetiletí podstatnými změnami. Na celkový stav právní úpravy má vliv samozřejmě i skutečnost, že do roku 1989 panoval na území České republiky komunismus a na majetek se nahlíželo zcela jinak (a obce navíc nebyly nadány kompetencí jím příliš disponovat), čímž mnohé zkušenosti, které obce v současnosti získávají, lze vnímat jako zkušenosti poměrně nové, kdy se často nejen obce, ale i zákonodárce museli poučit z chyb, které byly na počátku období, které nastalo po roce 1989. Dalším významným mezníkem pak byla například příprava na vstup do Evropské unie, kdy musela Česká republika v mnoha ohledech uvést své předpisy do souladu s evropskými předpisy, což přineslo rovněž celou řadu změn právní úpravy, a přijetí řady nových právních předpisů jako celku, protože předcházející předpisy byly mnohdy z pohledu Evropské unie nevyhovující a uvést je do souladu s evropským právem by bylo natolik obtížné, že bylo vhodnější věc řešit přijetím nových předpisů. Proto je pochopitelné, že se mnohdy spíše hledaly a někdy i doposud hledají cesty, jak věci optimálně nastavit.

Mezi zjištěná pozitiva aktuální právní úpravy lze zařadit skutečnost, že nakládání s obecním majetkem je upraveno mírně odlišně o nakládání s majetkem, který je vlastněn fyzickou osobou, což zohledňuje specifika obecního majetku jako majetku, který je veřejný a slouží veřejnosti, dále je pozitivem rovněž skutečnost, že úprava

v mnoha ohledech zamezuje nějakým nekalým aktivitám, které by obvykle byly i v rozporu se základní zásadou, kterou je hospodárnost a účelnost při hospodaření a nakládání s obecním majetkem. Dalším významným pozitivem právní úpravy je pak skutečnost, že v současné době je poměrně široce koncipovaná povinnost zveřejnit záměr dispozice s majetkem, čímž by veškerý významnější nemovitý majetek měl být pokryt povinností zveřejnit záměr. Tato skutečnost může zajistit jednak větší míru transparentnosti, ale také dodržování zásady účelnosti a hospodárnosti, protože občané mají možnost na zveřejněný záměr reagovat nabídkami.

Naopak mezi negativa patří například skutečnost, že jak se ukázalo, právní úprava se vyznačuje tím, že je poměrně roztříštěná (je nutné ji hledat ve více právních předpisech a i v rámci jednoho právního předpisu na více místech v daném předpise), některé otázky vztahující se k nakládání s obecním majetkem, jsou upraveny jen velmi stručně, popř. dokonce fakticky upraveny nejsou, je nutné tak čerpat odborné literatury, popř. z judikatury, což ovšem mnozí členové orgánů obcí, kteří jsou právní laikové, nečiní, popř. nejsou schopni činit v takovém rozsahu a kvalitě, v jakém by to bylo žádoucí.

K negativům právní úpravy lze zařadit rovněž skutečnost, že nejsou právně upraveny například postupy při posuzování jednotlivých nabídek. V rámci právní úpravy zveřejnění záměru majetkové dispozice není zákonem výslovně řešena jednak otázka, jak dlouho před hlasováním o schválení majetkové dispozice může být záměr stažen z úřední desky (je pochopitelné, že by tomu tak nemělo být příliš dlouho před hlasováním, protože hlasování třeba několik let po stažení záměru by již bylo obvykle v rozporu se zásadou transparentnosti, nicméně negativem je, že není stanovena jasná hranice. Záměr je obecně upraven poměrně stručně, mnohé detaily nejsou řešeny. Mezi další negativa aktuální úpravy patří rovněž fakt, že orgán obce, který je k tomu příslušný, schvaluje jen podstatné náležitosti smlouvy, kterou má být s majetkem disponováno, nikoliv smlouvu jako celek (byť v praxi je situace mnohdy taková, že je orgánu předložena smlouva, ze zákona to však neplyne a dává to prostor pro další změny po schválení majetkové dispozice). Stejně tak schází právní rámec vyhodnocování nabídky a rovněž kritéria, která by měla být aplikována při odůvodnění, proč nebyla vybrána ekonomicky nejvýhodnější nabídka, což paradoxně může obce poškozovat, neboť leckdy raději zvolí právě ekonomicky nejvýhodnější

nabídku, byť by se v určitém případě nabízela i další (vhodná) kritéria, která by měla své opodstatnění, obce si s nimi však leckdy nevědí příliš rady. Negativ právní úpravy je tak celá řada, nelze tvrdit, že vždy by se vše dalo řešit zcela optimálně, nicméně je třeba si uvědomit, že dispozice s obecním majetkem jsou velmi podstatnou činností, kterou obec vyvíjí a v mnoha ohledech na ni mají zásadní vliv lidé z řad právních laiků.

Dílčím cílem bylo pak v návaznosti na zjištěná negativa formulovat doporučení de lege ferenda, jejichž prostřednictvím by bylo možné právní úpravu optimalizovat. Dílčí cíl byl naplněn v páté kapitole rigorózní práce. Pro přehlednost je třeba zmínit alespoň stručně nejvýznamnější doporučení, která byla v této kapitole formulována. Jedná se konkrétně o doporučení upravit i některé fakultativní náležitosti záměru, který je ve vztahu k nakládání s majetkem nutné zveřejnit, upravit přesně jak dlouho předem může být nejdéle záměr stažen z úřední desky před tím než bude věc projednávána, aby nedocházelo k nesmyslnému prodlužování termínů, kdy již veřejnost nakonec záměr ani nepovede v patrnosti. Vhodné je také stanovit jasná pravidla, jak vyhodnocovat nabídky, které v návaznosti na záměr přijdou a jaká kritéria by měla být reflektována jako důvod pro nebrání ekonomicky nejvýhodnější nabídky, aby obce měly jasno, jak postupovat. Dále lze také doporučit, aby orgán, který majetkovou dispozici v obci schvaluje, schvaloval celou smlouvu, s tím, že by bylo možné v ní provést změny pouze ve vztahu k takovým záležitostem jako jsou zjevné chyby v psaních a počtech. Vhodné by také bylo například rozhodování o nakládání s nemovitým majetkem svěřit jednomu orgánu ve všech případech (nejlépe zastupitelstvu), aby nevznikaly nejasnosti o tom, kterému orgánu patří oprávnění rozhodnout v konkrétním případě o nakládání s majetkem a nevznikalo riziko případné neplatnosti rozhodnutí. Stejně jako negativ právní úpravy je i řada možností, jak je řešit. komplexně by také bylo vhodné sjednotit úpravu do jednoho právního předpisu, aby byla přehlednější a srozumitelnější.

Oba cíle práce se tedy podařilo naplnit. Samozřejmě by se řada otázek dala zkoumat více do detailu, bylo by také možné se zaměřit například primárně na judikaturu, která v oblasti rovněž prošla určitým vývojem. Nelze však opomíjet fakt, že téma nakládání s obecním majetkem je relativně rozsáhlé, což pak vede k tomu, že prakticky v žádném díle není možné věnovat pozornost zcela všem aspektům a

otázkám, které by si ji zasloužily. Lze je vnímat jako možné podněty pro další výzkum.

Jak se ukázalo, právní úprava nakládání obce s majetkem je na jednu stranu pro fungování obcí, ale i zajištění hospodárnosti a účelnosti a ochranu orgánů obce, které o těchto otázkách rozhodují, velmi důležitá, na druhou stranu je nutné zmínit, že některé otázky jsou upraveny velmi kvalitně a také podrobně, jiné otázky zákon buď neřeší anebo je řeší takovým způsobem, že se jedná o řešení minimálně diskutabilní. Je tedy možné říci, že v právní úpravě jednoznačně existují určité nedostatky, které by se daly odstranit, je však otázkou, zda je možné v krátkém časovém horizontu systematicky odstranit všechny nedostatky anebo zda je vhodnější odstranit jen ty nejmarkantnější a pokračovat s určitým časovým odstupem (optimálně několika let), v kterém již bude možné vyhodnotit změny, které byly učiněny v předcházející fázi eliminace nedostatků právní úpravy.

V každém případě je však možné uzavřít, že práce může být zajímavým podnětem jak pro zákonodárce (protože bylo poukázáno na řadu nedostatků, problémy řešené judikaturou, ale nastíněna byla rovněž možná řešení *de lege ferenda*), ale primárně by práce mohla být přínosem pro členy orgánů obcí (primárně zastupitelstva, rady obce, starostu, ale třeba i pro kontrolní a finanční výbory), které bývají formovány z laické populace, což pak vede k tomu, že například začínající zastupitel se v problematice leckdy neorientuje, musí si vše nastudovat a je často až „*zahlcen*“ novými poznatky. Oblast nakládání s obecním majetkem je proto jen jednou z mnoha oblastí, se kterými se začínající zastupitel musí ve vztahu k legislativě upravující činnost a fungování obce seznámit. Tento text je přitom poměrně zajímavým shrnutím, které mu k tomu může velmi napomoci, neboť se snaží prezentovat jak východiska ryze teoretická, právní úpravu, tak i praktické příklady a judikaturu. Zde lze tedy spatřovat hlavní praktický přínos práce, neboť text je využitelný v každé obci České republiky, čímž může mít poměrně velký dosah. Pokud se týká podnětů pro zákonodárce, záleží pak především na zákonodárcích, jak se v budoucnu rozhodnou. Autor práce pouze přináší podněty a úvahy, nemá však možnost jejich počítání jakýmkoliv způsobem ovlivnit.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Bibliografické zdroje

BARTOŇ, Michal. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-50-1.

ČERNOHORSKÝ, Jiří ed. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2018*. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2018. ISBN 978 – 80 – 906843 – 3 – 1.

FUREK, Adam a Tomáš JIROVEC. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016. ISBN 978-80-87544-24-2.

HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7179-617-6.

HAVLAN, Petr. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-708-9.

HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-057-4.

HENDRYCH, Dušan. Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

KERNER, Jan. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2010. ISBN 9788025486603.

KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6.

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5.

KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019. Komentátor. ISBN 978-80-7502-335-3.

LAVICKÝ, Petr. a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*. Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-529-9.

MÁČE, Miroslav. *Účetnictví pro územní samosprávné celky, příspěvkové organizace a organizační složky státu: aplikace v příkladech*. Praha: Grada, 2012. Účetnictví a daně (Grada). ISBN 978-80-247-3637-2.

NOVOTNÝ, Petr. *Nový občanský zákoník*. Praha: Grada, 2014. Právo pro každého (Grada). ISBN 978-80-247-5163-4.

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9.

SPÁČIL, Jiří. a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-499-5.

SVOBODA, Karel a kol. *Občanský soudní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-673-9.

VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-80-86976-26-6.

VEDRAL, Josef a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-597-1.

VOJTÍŠKOVÁ, Miroslava. *Rozpočtové hospodaření pro zastupitele obcí*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2018. ISBN 978-80-87544-99-0.

Odborné články

HAVLAN, Petr. *Nový právní rámec hospodaření s majetkem územních samospráv*. *Právní rozhledy*. 2000, (12). ISSN 1210-6410.

KOPECKÝ, Martin. *K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem*. *Právní rozhledy*. 2010, (7). ISSN 1210-6410.

Online zdroje

BŘEŇ, Jan. Obecní majetek – historické základy ekonomické podstaty obcí. *Deník veřejné správy*[online]. 2009, (3) [cit. 2020-08-11]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6391842>

BŘEŇ, Jan. Přezkoumání hospodaření obce. *Deník veřejné správy*[online]. 2012, (4) [cit. 2020-08-21]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6546647>

FIALA, Vojtěch. K povinnosti obce zveřejnit záměr při prodeji ne | epravo.cz. EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem - Sbíрка zákonů, judikatura, právo [online]. Copyright © EPRAVO.CZ, a.s. 2017 [cit. 24.08.2020]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-povinnosti-obce-zverejnit-zamer-pri-prodeji-nemovite-veci-106179.html>

FUREK, Adam. Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Moderní Obec. [online]. 2012 [cit. 25.08.2020]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/nakladani-s-obecnim-majetkem-podle-zakona-o-obcich/>

MARTÍNKOVÁ, Michaela. Nemovitosti v účetnictví a daních - Portál POHODA. Informace pro účetní a podnikatele - Portál POHODA [online]. Copyright © 2012 STORMWARE s.r.o. Jakékoliv užití obsahu včetně převzetí a šíření článků a fotografií je bez souhlasu STORMWARE s.r.o. zakázáno. [cit. 10.08.2020]. Dostupné z: <https://portal.pohoda.cz/dane-ucetnictvi-mzdy/ucetnictvi/nemovitosti-v-ucetnictvi-a-danich/>.

Rozdělení obcí dle rozsahu přenesené působnosti... - SMS ČR - Rok v obci. SMS ČR - Rok v obci [online]. Dostupné z: <http://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktoru/detail/692-rozdeleni-obci-dle-rozsahu-prenesene--pusobnosti/>

Právní předpisy

Usnesení předsednictva české národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku české republiky č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod. Zákony pro lidi - Sbíрка zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 10.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-2>

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 05.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1997-347>

Zákon č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 11.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-172>

Zákon č. 563/1991 Sb. o účetnictví. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 24.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-563>

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 28.07.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

Zákon č. 129/2000 Sb. Zákon o krajích. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 05.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>

Zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 11.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-320>

Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník. Zákony pro lidi - Sbírka zákonů ČR v aktuálním konsolidovaném znění [online]. Copyright © AION CS, s.r.o. 2010 [cit. 10.08.2020]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>

Judikatura

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5.2.2003.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. listopadu 2010 sp. zn. III. ÚS 2984/09.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 20. 7. 2016, čj. 52 A 32/2016-126.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.2.2007 sp. zn. 30 Cdo 2509/2006.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 85/2008.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 8. 2010, sp. zn. 32 Cdo 2389/2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2015 sp. zn. 4 As 223/2015-43.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 1262/2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 20.12.2017 sp. zn. 29 ICdo 32/2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2017, sp. zn. 30 Cdo 5197/2017.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 16.5.2018 sp. zn. 30 Cdo 3890/2017.

Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 12.11.2015 sp. zn. IV. ÚS 2687/14.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3741/2015.

Abstrakt

Tato rigorózní práce se věnuje části právní úpravy zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, a to konkrétně nakládání s majetkem obce. Tato práce pojednává o tom, jaký majetek obec může nabývat, vlastnit a jak s tímto majetkem může nakládat. Práce samotná se zaměřuje primárně na nakládání s nemovitým majetkem obce, a to zejména s důrazem na jeho rozvoj a účelné a hospodárné využití tohoto majetku. Jsou zde rozebrány zákonné požadavky kladené na obec ve vztahu k evidenci a ochraně nemovitého majetku. Důležitou částí této práce bezesporu zůstává obsáhlejší pojednání o záměru obce s nakládáním s obecním nemovitým majetkem. Tato kapitola obsahuje především obsahové vymezení toho, jakou formu má zveřejňovaný záměr mít, jakým způsobem a po jakou dobu musí být záměr zveřejněn a jakým způsobem. Hlavním cílem této práce je zhodnocení efektivity dosavadní právní úpravy této oblasti. Závěrem autor vyhodnotí své poznatky o zmíněné problematice, označí své závěry o vybraných úskalích dotčené právní úpravy a navrhne doporučení de lege ferenda.

Abstract

This rigorous thesis deals with part of the legal regulation of Act No. 128/2000 Coll., On municipalities, as amended, namely the management of municipal property. This work deals with what property the municipality can acquire, own and how to manage this property. The work itself focuses primarily on the management of real estate of the municipality, especially with emphasis on its development and efficient and economical use of this property. The legal requirements imposed on the municipality in relation to the registration and protection of real estate are discussed here. An important part of this work undoubtedly remains a more comprehensive discussion of the intention of the municipality to deal with municipal real estate. This chapter contains, in particular, a content definition of what form the published intention should take, how and for how long the intention must be published and in what way. The main goal of this work is to evaluate the effectiveness of current legislation in this area. Finally, the author evaluates his findings on the issue, marks his conclusions about selected pitfalls of the legislation and proposes recommendations de lege ferenda.

Seznam klíčových slov

Majetek obce

Náležitosti záměru

Zveřejnění záměru

Členění nemovitého majetku

Hospodaření obce

Právní jednání obce

List of the key words

Municipal property

Elements of the municipal intent

Publication of municipality intent

Division of real property

Municipality management

Legal acts of the municipality