



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

7.1

Povinnosti obcí při nakládání
s obecním majetkem
podle zákona o obcích

podle právního stavu
k 1. červnu 2014

ODBOR
VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY
MINISTERSTVA VNITRA
2014

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

7.1

Povinnosti obcí při nakládání
s obecním majetkem,
stanovené zákonem o obcích

www.mvcr.cz/odk



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

Autor: JUDr. Adam Furek

Schválila: Ing. Marie Kostruhová

Grafická úprava a tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 1159/4, 149 01, Praha 4

Počet stran: 68

Místo a rok vydání: Praha, 2014

Text neprošel jazykovou korekturou

ISBN: 978-80-86466-56-9

OBSAH

ÚVODNÍ SLOVO	7
I. DISPOZICE OBECNÍM MAJETKEM V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ A JEJÍ INTERPRETAČNÍ VÝCHODISKA	8
II. ZMĚNY CIVILNÍHO PRÁVA S DOPADEM NA POVINNOSTI OBCÍ PODLE ZÁKONA O OBCÍCH	10
2.1 Změna pojetí nemovité věci	10
2.1.1 Legislativní změna	10
2.1.2 Shrnutí změn v pojetí nemovité věci a dopady na zákon o obcích	12
2.2 Změna pojetí neplatnosti právních jednání	13
2.2.1 Legislativní změna	13
2.2.2 Dopady nového pojetí neplatnosti na zákon o obcích	15
2.3 (Staro)nové instituty pachtu a výprosy	16
2.4 Změna v jednání za právnickou osobu (za obec)	18
2.5 Institut předsmělní odpovědnosti	19
2.6 Odpovědnost zastupitelů	19
2.7 Změna terminologie	20
III. MAJETKOVÉ DISPOZICE Z OBSAHOVÉHO HLEDISKA	21
3.1 Povinnost nakládat s majetkem s péčí řádného hospodáře	21
3.2 Povinnost odůvodnit odchylku od obvyklé ceny	22
3.3 Omezení ručení	23
IV. MAJETKOVÉ DISPOZICE Z HLEDISKA POSTUPŮ OBECNÍCH ORGÁNŮ	25
4.1 Obecně k postupu při uzavírání smluv (právním jednání) obcemi	25
4.2 Záměr obce disponovat s obecní nemovitostí	27
4.2.1 Právní povaha záměru	27
4.2.2 Dispozice, na které se povinnost zveřejnit záměr (ne)vztahuje	28
4.2.3 Náležitosti záměru	33
4.2.4 Orgán příslušný k rozhodnutí o záměru	35
4.2.5 Doba zveřejnění záměru	36
4.2.6 Místo zveřejnění záměru	37
4.2.7 Následky nezveřejnění záměru	39
4.2.8 Uvádění bližších podmínek ve zveřejněném záměru	39
4.2.9 Problematika tzv. „adresného záměru“	39

4.2.10 Výběr nabídek doručených ke zveřejněnému záměru	41
4.2.11 Zveřejňování záměru z hlediska práva EU	42
4.3 Rozhodnutí obecního orgánu o majetkové dispozici (právním jednání)	43
4.3.1 Obecně k rozhodnutí o majetkové dispozici (právním jednání)	43
4.3.2 Orgán obce příslušný k rozhodnutí o právním jednání	45
4.3.3 Vyhrazení pravomoci rady obce zastupitelstvem obce	46
4.3.4 Rozhodování v obcích, v nichž není volena rada obce	46
4.3.5 Možnost svěřit rozhodovací pravomoc rady obce v majetkové oblasti starostovi nebo obecnímu úřadu	47
4.3.6 Změny v určení funkční příslušnosti v souvislosti s novým občanským zákoníkem (věcná břemena, právo stavby a pachtý a výprosy)	48
4.3.7 Náležitosti rozhodnutí o uzavření smlouvy	50
4.3.8 Příslušnost obecního orgánu k rozhodování o majetkových jednáních v některých specifických případech	51
4.4 Právní jednání obce (uzavření smlouvy)	54
4.4.1 Jednání za obec	54
4.4.2 Zastupování na základě plné moci	55
4.4.3 Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy	55
4.5 Kontrola majetkových dispozic	56
4.5.1 Oprávnění kontrolního výboru a finančního výboru prověřovat dispozice učiněné obcí	56
4.5.2 Vnější kontrolní mechanismy (dozor a kontrola ze strany státu)	58
V. VZORY VYBRANÝCH ÚKONŮ PODLE ZÁKONA O OBCÍCH	61
5.1 Záměr prodat nemovitost	61
5.2 Záměr pronajmout prostory v budově	62
5.3 Záměr změnit nájemní smlouvu	63
5.4 Usnesení zastupitelstva obce o prodeji nemovitosti	64
5.5 Usnesení rady obce o pronájmu nemovitosti	64
5.6 Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy	65
Poznámky	66

ÚVODNÍ SLOVO

Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra vydal začátkem roku 2012 metodickou pomůcku k povinnostem obcí při nakládání s obecním majetkem, které jsou stanoveny zákonem o obcích. Tato pomůcka se setkala s pozitivním ohlasem a je v praxi hojně využívána.

V souvislosti s rekodifikací soukromého práva vstoupily 1. lednem 2014 v účinnost nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.), zákon o obchodních korporacích (zákon č. 90/2012 Sb.) a další navazující předpisy. Změny v českém civilním právu přitom zásadním způsobem ovlivnily i oblast práva veřejného, včetně zákonů o územních samosprávných celcích. V rovině legislativní byl přijat zákon č. 303/2013 Sb., který měl zákony o územních samosprávných celcích provázat s novým civilním právem. Nové občanské právo se však dotklo těchto zákonů i v rovině interpretační, neboť mnohé pojmy, které používají, je nutné vykládat právě s ohledem na jejich nové pojetí v civilním právu. Přitom jistě nepřekvapí, že v zákonech o územních samosprávných celcích se nové civilní právo dotýká *především* oblasti nakládání s obecním majetkem, resp. těch ustanovení, která vymezují specifické povinnosti samospráv při majetkových dispozicích.

Ministerstvo vnitra se proto rozhodlo shora zmíněnou metodickou pomůcku z roku 2012 aktualizovat, resp. doplnit a rozšířit o *provazbu* zákona o obcích na nový občanský zákoník. Doplněny byly též odkazy na aktuální judikaturu zejména Nejvyššího soudu. Metodická pomůcka si zachovává své dosavadní zaměření na práva a povinnosti stanovené zákonem o obcích; není proto koncipována jako pojednání o všech povinnostech, které obcím vyplývají z nového civilního práva.

Při užití této metodické pomůcky je ovšem třeba mít na zřeteli, že názory zde uvedené představují jen právně nezávazná stanoviska a doporučení Ministerstva vnitra, a je proto nutné v konkrétních případech vždy zohlednit aktuální právní stav i náhledy soudů na interpretaci zákona o obcích. Nelze totiž vyloučit, že soudy budou mít na určitou otázku jiný právní názor. Protože s ohledem na datum nabytí účinnosti nového občanského zákoníku a vydání této publikace dosud neexistuje sjednocující judikatura, doporučujeme tam, kde existuje více v úvahu připadajících řešení, postupovat v praxi raději *přísněji* a být v některých případech striktně vzato určitá povinnost ze zákona nevyplývá, přesto je vhodnější ji raději *nad rámec zákona* vyhovět. Takový postup totiž vždy poskytuje právní jistotu, že majetková dispozice nebude v budoucnu shledána neplatnou pro porušení zákona o obcích.

Právní stav je v metodickém doporučení popisován k 1. červnu 2014.

Praha, červen 2014

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy

I. DISPOZICE OBECNÍM MAJETKEM V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ A JEJÍ INTERPRETAČNÍ VÝCHODISKA

Obce mají při nakládání se svým majetkem v zásadě identické postavení jako jakýkoli jiný vlastník. Každá obec je však rovněž subjektem veřejného práva (veřejnoprávní korporace), což odůvodňuje určité specifické zákonné požadavky, které jsou na ni při nakládání s jejím majetkem kladeny. Toto zvláštní postavení obce při majetkových dispozicích trefně charakterizoval Nejvyšší soud v rozsudku z 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008: *...obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné.*

Povinnosti, které musejí obce při dispozicích svěřeným majetkem splnit, jsou stanoveny především v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění. Z hlediska jejich zaměření je lze v obecné rovině rozdělit na *požadavky obsahové* a *požadavky procedurální*. Požadavky *procedurální* stanoví, zjednodušeně řečeno, zvláštní postupy pro rozhodování o konkrétní majetkové dispozici. Požadavky *obsahové*, opět zjednodušeně řečeno, umožňují hodnotit uskutečňenou dispozici z hlediska jejího „přínosu“ pro obec. Do první kategorie můžeme zařadit především zveřejnění záměru obce disponovat obecní nemovitostí a rozhodnutí o uzavření konkrétní smlouvy, do kategorie druhé pak hodnocení dispozice z pohledu její hospodárnosti, účelnosti, ekonomické výhodnosti a z hlediska plnění úkolů obce v samostatné působnosti.

Důležitým mezníkem v nahlížení na obce (územní samosprávné celky obecně) při nakládání s veřejným majetkem přinesl nálezh Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11. V něm Ústavní soud (patrně poprvé) vymezil existenci obecných nepsaných principů pro nakládání s obecním majetkem. Dovodil, zjednodušeně řečeno, že takové majetkové dispozice musejí být prosty jakéhokoli nerovného zacházení či diskriminace, resp. nesmějí při obecném nahlížení na ně vyvolávat jakékoli pochybnosti o rovném a transparentním přístupu ze strany samosprávy. Porušení tohoto požadavku vede k neplatnosti právního jednání, byť by obec jinak veškeré formální (procedurální) požadavky pro uskutečnění majetkové dispozice do putníku splnila. K nálezu byla publikována tato výstižná právní věta: „Je vyloučeno, aby obec, jakožto územní společenství občanů majících právo na samosprávu (článek 100 odst. 1 Ústavy) a jsoucí veřejnoprávní korporací (článek 101 odst. 3 Ústavy) hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by na prvý pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa

je správou ve prospěch obce a nikoliv ve prospěch jiných subjektů. Samostatné spravování obce zastupitelstvem (článek 101 odst. 1 Ústavy) neznamená, že by zvolené zastupitelstvo a představitelé obce stáli nad společenstvím těch, kteří je k výkonu samosprávy zvolili. Ti, kdo obec spravují, neměli by ztratit ani na okamžik ze zřetele, že nejsou majiteli obce a že správa obce není poručnickováním těch, kteří obec tvoří. Vymkne-li se správa obce z těchto ústavních mantinelů, pak 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.“

Při interpretaci zákonných povinností (omezení) obcí, ať již soudy nebo orgány, které vykonávají kontrolu samostatné působnosti (např. v rámci přezkumu hospodaření) je nutné vycházet z obecného požadavku *restriktivního výkladu veřejnoprávních omezení vlastníka*. Obec je sice veřejnoprávní korporace a její majetek je majetkem veřejným, přesto však není v zásadě přípustné, aby povinnosti, které jsou jí zákonem stanoveny, byly vykládány rozšiřujícím způsobem či použitím analogie. Jestliže zákonodárce stanovil obcím při určitých majetkových dispozicích konkrétní povinnosti, nelze je (např. s ohledem na jejich vzájemnou podobnost) rozšiřovat i na ta právní jednání, která zákonodárce těmto povinnostem výslovně nepodřídil. Jinak řečeno tam, kde existuje více výkladů, je z hlediska státních orgánů vždy nutné s ohledem na shora uvedené pravidlo, nadto ještě *umocněné* ústavní zárukou územní samosprávy (čl. 8 Ústavy) a ústavní limitací zásahů státu do samosprávy (čl. 101 odst. 4 Ústavy), volit ten výklad, který samosprávu co nejméně omezuje (zatěžuje), resp. ten, který zachovává platnost právních jednání učiněných samosprávou. Jedinou výjimkou z tohoto pravidla je případný „výkladový střet“ pravomoci zastupitelstva obce a jiných obecních orgánů, u něhož je třeba naopak upřednostnit výklad *ve prospěch* pravomoci zastupitelstva obce jakožto jediného Ústavou zřízeného orgánu, nadaného v zásadě plnou pravomocí v oblasti samosprávy obce (čl. 101 odst. 1 Ústavy). Nastíněný výkladový přístup respektuje i koncepce tohoto metodického doporučení.

Cílem tohoto textu je umožnit čtenářům základní orientaci v těchto specifických povinnostech obcí při nakládání s jejich majetkem. Text je psán především s ohledem na typické problémové situace, k nimž může v praxi docházet. Obsah metodického doporučení proto vychází nejen z výkladu zákonných norem, ale odráží i aktuální rozhodnutí především Nejvyššího soudu (všechny judikáty jsou dostupné na <http://www.nsoud.cz>). Pokud je na některých místech uvedeno více řešení a judikatura odpověď nedává, je vhodné, jak již bylo ostatně zmíněno v úvodu, vždy zvolit to „nejpřísnější“ z nich, které sice může být administrativně komplikovanější, vždy však poskytuje jistotu, že platnost právního úkonu nebude dodatečně zpochybněna.

II. ZMĚNY CIVILNÍHO PRÁVA S DOPADEM NA POVINNOSTI OBCÍ PODLE ZÁKONA O OBCÍCH

Jak již bylo výše zmíněno, změny soukromého práva se zásadním způsobem dotkly též aplikace a interpretace povinností obcí při nakládání s obecním majetkem, které jsou stanoveny zákonem o obcích. V této části, kterou je třeba chápat jako jakési *vytknutí před závorku*, jsou proto stručně popsány a shrnuty ty změny českého civilního práva, které mají přímé dopady na interpretaci pravidel nakládání s obecním majetkem, obsažených v zákoně o obcích. Tento popis je přitom pojat jen jako jakési zjednodušující zobecnění či základní úvod do problematiky, bez nároku na rozbor daných institutů ve všech detailech a subtilnostech.

2.1 Změna pojetí nemovité věci

2.1.1 Legislativní změna

Dosavadní občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb.) v § 118 odst. 1 stanovil, že *předmětem právních vztahů jsou věci, a pokud to jejich povaha připouští, též práva nebo jiné majetkové hodnoty*. Předmětem právních vztahů byly rovněž *byty a nebytové prostory*, jak vyplývalo z § 118 odst. 2. Věci občanský zákoník rozděloval na *věci movité a nemovité*, přičemž **nemovitými věcmi** byly podle § 119 odst. 2 **pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem**. Občanský zákoník dále výslovně stanovil zásadu, podle níž **stavba není součástí pozemku** (§ 120 odst. 2). Věcmi tedy byly pouze hmotné předměty (nikoli práva), přičemž stavba na pozemku a tento pozemek byly chápány jako dvě samostatné nemovité věci.

Nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.) toto dosavadní pojetí opouští. V ustanovení § 489 nově charakterizuje **věc v právním smyslu** jako *vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí*. Věci dále rozděluje na **věci hmotné** jakožto *ovladatelnou část vnějšího světa, která má povahu samostatného předmětu* (§ 496 odst. 1) a na **věci nehmotné**, jimiž jsou *práva, jejichž povaha to připouští, a jiné věci bez hmotné podstaty*. Je tedy zřejmé, že na rozdíl od dosavadního občanského zákoníku, který rozlišoval věci a práva (*a jiné majetkové hodnoty*) jako samostatné předměty občanskoprávních vztahů, je podle nového civilního práva pojetí věcí širší, neboť věcí je nově i právo, pokud to jeho povaha připouští (je věcí nehmotnou).

Občanský zákoník dále nově pojímá **věci nemovité**. Podle § 498 odst. 1 *jsou nemovité věci pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon*. Stanoví-li jiný právní předpis, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá. Jak bylo

výše uvedeno, považoval dosavadní občanský zákoník za nemovité věci jen *hmotné věci* (pozemky a stavby), nový občanský zákoník kromě hmotných nemovitých věcí (pozemků a některých staveb; srov. dále) zahrnuje mezi nemovité věci též *věcná práva ke hmotným nemovitým věcem* (pozemkům a podzemním stavbám se samostatným účelovým určením) a *práva, která za nemovité věci výslovně označí zákon* (půjde o tzv. nehmotné nemovité věci).

Věcná práva jsou vymezena v části třetí nového občanského zákoníku. Z hlediska tohoto textu jsou významná tzv. **věcná práva k cizím věcem**, která týkají-li se pozemků nebo podzemních staveb se samostatným účelovým určením, tedy týkají-li se hmotných nemovitých věcí (srov. předchozí odstavce), budou mít sama povahu **nemovitých věcí**. Nemovitou věcí proto bude **právo stavby**, upravené v § 1240 a násl. občanského zákoníku, dále **věcná břemena**, upravená v § 1257 a násl. občanského zákoníku, resp. oprávnění z věcných břemen, a **zástavní právo**, upravené v § 1309 a násl. občanského zákoníku (týká-li se hmotné nemovité věci)¹.

Občanský zákoník nově pojal též **vztah stavby a pozemku**. Dosud platilo, že stavba nebyla součástí pozemku a byla samostatnou nemovitou věcí (srov. § 120 odst. 2). Občanský zákoník se vrátil k původní a v ostatních právních řádech dominující zásadě *superficies solo cedit*, tedy k principu, podle něhož stavba není samostatnou (nemovitou) věcí, ale je *součástí pozemku*. Toto pravidlo vyjadřuje § 506, podle něhož *součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení, s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech*. Protože až do účinnosti nového občanského zákoníku byla stavba samostatnou věcí, stanovil nový občanský zákoník v přechodných ustanoveních, že přestala být dnem účinnosti občanského zákoníku samostatnou věcí a stala se součástí pozemku, na němž se nachází, pokud v den nabytí účinnosti zákona měla vlastnické právo ke stavbě i k pozemku táž osoba (§ 3054). Pokud tomu tak nebylo, zůstala stavba i nadále samostatnou nemovitou věcí, přičemž zákon založit zákonné předkupní právo ke stavbě pro vlastníka pozemku a naopak (§ 3055 a 3056). Občanský zákoník dále stanoví, že budoucím *sjednocením vlastnictví* stavby a pozemku přestane být stavba samostatnou nemovitou věcí a stane se součástí pozemku (§ 3058).

Z pravidla, podle něhož stavba přestala být samostatnou věcí a stala se součástí pozemku, zná občanský zákoník některé výjimky. Předně je jí situace zmíněná

¹ Pro úplnost je nutné poznamenat, že jako věcná práva lze zřídit i určitá vedlejší ujednání v kupní smlouvě. Podle § 2128 odst. 1 občanského zákoníku *pro ujednání o výhradě vlastnického práva, o právu zpětné koupě, o zákazu zcizení nebo zatížení, o výhradě předkupního práva nebo lepšího kupce, jakož i pro ujednání o koupi na zkoušku však postačí i jiná forma, nemá-li být takovým ujednáním k nemovité věci zřízeno věcné právo*. Podle odstavce 2 téhož ustanovení *zřizuje-li se ujednáním o výhradě vlastnického práva, právu zpětné koupě, zákazu zcizení nebo zatížení, o výhradě předkupního práva nebo lepšího kupce nebo ujednáním o koupi na zkoušku věcné právo k věci zapsané do veřejného seznamu, vzniká takové právo až zápisem do veřejného seznamu*.

v předchozím odstavci, tedy situace, kdy vlastníkem pozemku byla k 1. lednu 2014 osoba odlišná od vlastníka stavby. Samostatnými nemovitými věcmi jsou i nadále *podzemní stavby se samostatným účelovým určením* (§ 498 odst. 1). Mohou jimi být i *inženýrské sítě, zejména vodovody, kanalizace či jiné vedení* (§ 509²), bude-li v jejich případě splněna podmínka plynoucí v § 498 odst. 1 občanského zákoníku, tedy pokud budou mít charakter podzemní stavby se samostatným účelovým určením nebo prohlásí-li je za nemovitost zvláštní zákon.

2.1.2 Shrnutí změn v pojetí nemovité věci a dopady na zákon o obcích

Od 1. ledna 2014 tedy jsou nemovitými věcmi i nadále *pozemky*, u nichž k žádné změně nedošlo. Ze staveb zůstaly nemovitými věcmi *podzemní stavby se samostatným účelovým určením* a za určitých podmínek též *inženýrské sítě* (pokud budou mít povahu podzemních staveb se samostatným účelovým určením).

Většina zbývajících staveb povahu nemovitých věcí ztratila a stala se součástí pozemku, na němž se nachází. To ovšem z hlediska zákona o obcích v praktické rovině samozřejmě neznamená, že se stavbou nelze disponovat (nakládat), resp. že takové nakládání nebude mít povahu nakládání s nemovitou věcí. I po 1. lednu 2014 bude i dispozice stavbou (budovou) nakládáním s nemovitou věcí, avšak s pozemkem, jehož je stavba součástí. Např. pronájem budovy nebo místností v budově bude *de iure* dispozicí částí pozemku. To je důležité především z hlediska povinnosti zveřejnit záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, kterou bude nutné i do budoucna splnit, s tím, že nemovitostí ve smyslu tohoto ustanovení bude pozemek, jehož je stavba součástí. Tím, že stavba již není samostatnou věcí, se také mění příslušnost rozhodovat o jejím nabytí. Stavbu, která je součástí pozemku, již nebude možné nabýt do vlastnictví jako samostatnou věc; bude nabývána do vlastnictví obce spolu s pozemkem, jehož je součástí (nabytím tohoto pozemku) a stejně tak může být obcí převáděna jen v rámci převodu pozemku, jehož je součástí. K tomu bude dána funkční příslušnost zastupitelstva obce podle § 85 písm. a) zákona o obcích. O nabytí nemovité věci ve smyslu tohoto ustanovení však již nepůjde tehdy, jestliže se obec rozhodne na svém pozemku stavbu, která podle zákona není samostatnou nemovitou věcí (a těch bude většina), sama vybudovat. V takovém případě již nejde o nabytí nemovité věci podle § 85 písm. a) zákona o obcích, jak tomu bylo v této situaci před 1. lednem 2014 (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 33 Cdo 1090/2008), ale o tzv. umělý přírůstek nemovité věci (pozemku), o němž může rozhodnout rada obce ve své nevyhrazené pravomoci podle § 102 odst. 3 zákona o obcích (byť zřejmě ve většině případů bude rozhodováno s ohledem na náklady a význam v zastupitelstvu). Zastupitelstvo bude muset i nadále rozhodovat o vybudování těch staveb, jimž

² Inženýrské sítě, zejména vodovody, kanalizace nebo energetické či jiné vedení, nejsou součástí pozemku. Má se za to, že součástí inženýrských sítí jsou i stavby a technická zařízení, která s nimi provozně souvisí.

nový občanský zákoník „ponechal“ povahu samostatných nemovitých věcí (srov. předchozí odstavec).

Od 1. ledna 2014 se nemovitými věcmi nově stávají *věcná práva k cizí nemovité věci*, tedy *právo stavby*, *věcná břemena (služebnosti a reálná břemena)* a *zástavní právo*. V jejich případě proto bude nutné nově zkoumat, zda příslušná dispozice (zřízení či zcizení) podléhá povinnosti zveřejnit záměr a zda nově nebude dána funkční příslušnost zastupitelstva obce (k oběma otázkám vizte dále). Stručnou zmínku si však již zde zaslouhuje právo stavby. To je v § 1240 odst. 1 občanského zákoníku charakterizováno jako *věcné právo zatěžující pozemek právem jiné osoby (stavebníka) mít na povrchu nebo pod povrchem pozemku stavbu*. Ustanovení § 1242 pak výslovně uvádí, že věcí nemovitou je samotné právo stavby a dále, že stavba odpovídající právu stavby je sice součástí tohoto práva, podléhá však též ustanovením o nemovitých věcech, přičemž podle § 1250 má stavebník (osoba oprávněná z práva stavby) k této stavbě stejná práva jako vlastník. Proto pokud by obec byla stavebníkem, je nutné nezapomenout na to, že může disponovat jak s právem stavby (v mezích plynoucích z občanského zákoníku), ale též samostatně s touto stavbou (např. ji může pronajmout). V obou případech půjde o dispozici nemovitou věcí a je nutné plnit podmínky stanovené zákonem o obcích.

Je tedy zřejmé, že popsané legislativní změny mají poměrně značný dopad na povinnosti stanovených zákonem o obcích, především na povinnosti zveřejňovat záměr dispozic nemovitým majetkem a na určení příslušnosti obecních orgánů k rozhodování o těchto dispozicích.

2.2 Změna pojetí neplatnosti právních jednání

2.2.1 Legislativní změna

Zákon o obcích *výslovně* předpokládá neplatnost právních jednání (uzavřených smluv) pro porušení zákona o obcích v případě uzavření smlouvy bez zveřejněného záměru (§ 39 odst. 1); uzavření smlouvy (právní jednání) bez předchozího schválení radou nebo zastupitelstvem obce (§ 41 odst. 2) a převzetí ručitelského závazku v rozporu s § 38 odst. 3 zákona o obcích (§ 38 odst. 4). Judikatura dále dovodila neplatnost smlouvy pro neodůvodnění zásadní odchylky při úplatném převodu majetku od obvyklé ceny (§ 39 odst. 2 zákona o obcích; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010).

Občanský zákoník z roku 1964 (ve znění k 31. 12. 2013) pojímal porušení zákona bez dalšího jako důvod neplatnosti právního úkonu. V ustanovení § 39 stanovil, že *neplatný je právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přiči dobrým mravům*. Zjednodušeně řečeno tedy z hlediska občanského zákoníku bylo jakékoli porušení zákona bez dalšího důvodem pro konstatování neplatnosti právního úkonu (smlouvy), byť judikatura postupně

výklad tohoto pravidla korigovala a neplatnost omezovala jen na podstatné nezákonnosti, jak plyne např. z nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04. Občanský zákoník přitom vycházel z preference tzv. *absolutní neplatnosti*, což znamenalo, opět zjednodušeně řečeno, že právní úkon vůbec nepůsobil zamýšlené právní důsledky, neplatnosti se mohl dovolat každý a soudy (orgány veřejné správy) k ní přihlížely z moci úřední.

Nový občanský zákoník upravuje neplatnost v ustanoveních § 574 a násl. Vychází ze zmíněné judikatury nově definuje samotné důvody neplatnosti právního jednání. V ustanovení § 580 odst. 1 stanoví, že *neplatné je právní jednání, které se přičí dobrým mravům, jakož i právní jednání, které odporuje zákonu, pokud to smysl a účel zákona vyžaduje*. To znamená, že již ne každé porušení zákona je důvodem neplatnosti právního jednání, ale pouze takové, u něhož to smysl a účel zákona vyžaduje. Jinak řečeno bude vždy nutné interpretačně zkoumat příslušné zákonné ustanovení, k jehož porušení došlo, zda zákon (mlčky) počítá s tím, že jeho porušení má být důvodem neplatnosti (zjednodušeně řečeno že jde o tak závažnou povinnost, jejíž porušení vyžaduje neplatnost právního jednání).

Občanský zákoník dále opouští princip *absolutní neplatnosti* právního jednání a preferuje *neplatnost relativní*. V ustanovení § 586 odst. 1 stanoví, že *je-li neplatnost právního jednání stanovena na ochranu zájmu určité osoby, může vznést námitku neplatnosti jen tato osoba*, a v odstavci 2 téhož ustanovení pak říká, že *nenamítne-li oprávněná osoba neplatnost právního jednání, považuje se právní jednání za platné*. V § 579 odst. 1 občanský zákoník tuto možnost modifikuje tím, že námitku neplatnosti právního jednání nemůže uplatnit osoba, která tuto neplatnost sama způsobilá. *Absolutní neplatnost* právního jednání občanský zákoník zachovává, avšak jen jako výjimku z principu, v § 588. Podle tohoto ustanovení *soud přihlédně i bez návrhu k neplatnosti právního jednání, které se zjevně přičí dobrým mravům, anebo které odporuje zákonu a zjevně narušuje veřejný pořádek*. *To platí i v případě, že právní jednání zavazuje k plnění od počátku nemožnému*.

Lze tedy shrnout, že dojde-li při právním jednání k porušení zákona, bude nutné z při zvažování neplatnosti tohoto právního jednání postupovat ve dvou krocích. Především bude třeba zvážit, zda dané porušení zákona vůbec zákonodárce zamýšlel chápat jako důvod pro neplatnost právního jednání, tedy zda konstatování neplatnosti *smysl a účel zákona vyžaduje* (srov. § 580 odst. 1). V případě záporné odpovědi není vůbec na místě o neplatnosti uvažovat. V případě kladné odpovědi bude dále třeba zkoumat, zda toto porušení zákona současně *zjevně narušuje veřejný pořádek* (§ 588). Pokud ano, půjde o neplatnost absolutní, k níž přihlédně soud i bez návrhu, pokud nikoli, půjde o neplatnost relativní, kterou může uplatnit jen osoba, jíž je stanoveno k ochraně. V takové situaci proto bude dále třeba zvážit, zda námitku neplatnosti uplatňuje osoba, která je k tomu povolána (zda jde o osobu, která má být neplatností chráněna a zda tuto neplatnost sama nezpůsobilá; § 586 a § 579 odst. 1).

2.2.2 Dopady nového pojetí neplatnosti na zákon o obcích

Nové pojetí neplatnosti právních jednání zohlednila v zákoně o obcích reko-difikační novela provedená zákonem č. 303/2013 Sb. Ta doplnila ustanovení § 41 o nový odstavec 3 tohoto znění: *k neplatnosti právního jednání z důvodů stanove-ných v odstavci 2 a v § 38 odst. 4 a § 39 odst. 1 přihlížne soud i bez návrhu*. To zna-mená, že ty případy, v nichž zákon o obcích dosud sám výslovně stanovil neplat-nost právního jednání pro porušení zákonem stanovené povinnosti (srov. výše), tedy pro nezveřejnění záměru, pro předchozí neschválení příslušným obecním orgánem a pro nezákonné převzetí ručitelského závazku, budou i nadále důvody *absolutní neplatnosti právního jednání*.

Tím, že zákonodárce v zákoně o obcích výslovně stanovil, že určité jeho poru-šení je důvodem neplatnosti, odpadá jakékoli zkoumání, zda smysl a účel dané zákonné povinnosti opravdu konstatování neplatnosti vyžaduje (srov. formulace § 580 odst. 1 občanského zákoníku, podle něhož je neplatné právní jednání *od-porující zákonu, pokud to smysl a účel zákona vyžaduje*). Jinak řečeno zákonodárce zde sám výslovně dává najevo, že konstatování neplatnosti pro určité porušení zá-kona vyžaduje. Příslušná ustanovení zákona o obcích, která výslovně stanoví pro své porušení sankci neplatnosti právního jednání, tedy mají povahu *lex specialis* vůči § 580 odst. 1 občanského zákoníku. Lze tedy konstatovat, že při **nezveřejnění záměru podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, neschválení právního jednání pří-slušným orgánem podle § 42 odst. 1 zákona o obcích a při nezákonném pře-vzetí ručitelského závazku obcí podle § 38 odst. 3 (4)** se právní stav co do dů-sledků po 1. lednu 2014 nezměnil, vždy půjde o absolutní neplatnost právního jednání (i kdyby např. na straně obce nedošlo k žádnému majetkovému poškození).

Kde však došlo ke změně, je porušení povinnosti plynoucích z § 39 odst. 2 zá-kona o obcích, tedy v případě úplatného převodu majetku za cenu jinou, než je cena v místě a čase obvyklá, pokud odchylka nebyla zdůvodněna. Judikatu-ra pro tyto případy dovodila *neplatnost právního úkonu* (srov. výše). Po 1. lednu 2014 je však nutné na toto porušení zákona pohlížet jako na důvod neplatnosti relativní. Je tomu tak, protože zákonodárce případy porušení zákona o obcích, které vyvolávají absolutní neplatnost, sám výslovně deklaroval v § 41 odst. 3 zákona o obcích. Protože do tohoto okruhu nezahrnul též porušení § 39 odst. 2 zákona o obcích, platí *a contrario*, že toto porušení není důvodem absolutní, ale pouze relativní neplatnosti. Uplatní se proto jak pravidlo, podle něhož se může neplatnosti dovolat jen osoba, k jejíž ochraně je daná povinnost stanovena (§ 586 odst. 1 občanského zákoníku), tak pravidlo, podle něhož se neplatnosti nemůže dovolávat ten, kdo ji sám způsobil (§ 579 odst. 1 občanského zákoníku). Ustano-vení § 39 odst. 2 zákona o obcích má chránit obec (majetkovou podstatu obce), takže z hlediska § 586 odst. 1 by to mohla být pouze obec, která se tohoto důvodu neplatnosti může dovolat. Ta jej však sama způsobilá tím, že porušila svou zákon-nou povinnost plynoucí z § 39 odst. 2 zákona o obcích, takže je z možnosti namí-

tat tuto neplatnost vyloučena (§ 579 odst. 1 občanského zákoníku). To proto bohužel reálně znamená, že neplatnosti pro porušení § 39 odst. 2 zákona o obcích, k němuž došlo po 1. lednu 2014, se nebude moci nikdo účinně dovolat (tento stav nepochybně vyžaduje legislativní změnu).

Zbývá dodat, že neplatnost pro porušení zákona o obcích bude třeba posuzovat podle právního stavu účinného v době uzavření smlouvy. To znamená, že byla-li smlouva uzavřena před 1. lednem 2014 a došlo-li k porušení zákona o obcích před jejím uzavřením, bude nutné tyto případy hodnotit podle dosavadních předpisů (včetně absolutní neplatnosti pro neodůvodnění podstatné odchylky od obvyklé ceny podle § 39 odst. 2 zákona o obcích).

2.3 (Staro)nové instituty pachtu a výprosy

Nový občanský zákoník je právním předpisem měnícím od základu soukromé právo v České republice, včetně práva závazkového. Tento zákon přitom některé dosud užívané závazkové instituty co do podstaty přebírá, jiné až dosud užívané závazkové instituty přebírá co do označení, nikoli však rovněž co do obsahu (srov. níže), a dále zavádí též zcela nové smluvní typy.

Mimo jiné dochází k novému pojetí *nájmu*, neboť zatímco ustanovení § 663 občanského zákoníku z roku 1964 vymezovalo *nájemní smlouvu* jako smlouvu, jíž pronajímatel přenechával za úplatu nájemci věc, aby ji dočasně užíval nebo z ní bral užitky, nový občanský zákoník *nájemní smlouvu* chápe pouze jako smlouvu, na jejímž základě může nájemce věc toliko dočasně užívat (§ 2201), a současně vymezuje zcela nový závazkový vztah označený jako *pacht*, na jehož základě je pachtýř oprávněn věc dočasně nejen užívat, ale též požívat (§ 2332), tj. brát z ní užitky a plody (srov. § 1285). Podobně došlo i k vymezení nových smluvních typů v souvislosti s *výpůjčkou*. Podle občanského zákoníku z roku 1964 spočívala *výpůjčka* v přenechání věci po dohodnutou dobu k bezplatnému užívání (§ 659). Nový občanský zákoník kromě *výpůjčky* jakožto práva bezplatného dočasného užívání tzv. nezužitelné věci (§ 2193) vymezuje výslovně (a nově) i tzv. *výprosu* jako zvláštní institut spočívající rovněž v právu bezplatného užívání věci, aniž však je ujednán účel užívání a doba tohoto užívání (§ 2189).

Vzhledem k tomuto „novému nastavení“ obsahu některých dosud existujících závazkových vztahů (nájem, výpůjčka), resp. vzhledem k tomu, že určité smluvní vztahy, které až dosud byly součástí těchto závazkových vztahů, se v pojetí nového občanského zákoníku stávají samostatnými instituty (pacht, případně z jistého hlediska též výprosa, neboť podle občanského zákoníku z roku 1964 bylo-li sjednáno bezplatné užívání věci bez časového omezení, byla taková smlouva považována za smlouvu o výpůjčce – srov. komentář k § 659 In: Jehlička, O. a kol.: Občanský zákoník – komentář, 9. vydání, C. H. Beck a Eliáš, K. a kol.: Občanský zákoník – Velký akademický komentář, Linde Praha a. s.), je z hlediska aplikace zá-

kona o obcích (zejména z hlediska zveřejňování záměru podle § 39 odst. 1 a určení funkční příslušnosti k rozhodování o pachttech a výproších) nutné zvážit, zda je na místě v něm užívané pojmy *pronájem* a *výpůjčka* i po účinnosti nového občanského zákoníku vykládat z obsahového hlediska jako dosud (v takovém případě by bylo nutné záměr zveřejnit i v případě úmyslu obce sjednat *pacht* a z povahy věci též *výprosu*), anebo zda účinností nového občanského zákoníku dochází i k novému obsahovému „naplnění“ pojmů užívaných v § 39 odst. 1 a § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích (v tomto případě by se záměr zveřejňoval pouze v případě *nájmu* a *výpůjček* podle nového občanského zákoníku, zatímco při sjednávání *výpros* a *pachtů* by se tato povinnost již neuplatnila).

Při hledání odpovědi na tuto otázku jsou rozhodující standardní výkladové postupy v právu, založené mj. na principu jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu jako celku. To především znamená, že identickým pojmům a institutům v zásadě nelze dávat různý obsah podle toho, v jakém právním předpisu a v jaké souvislosti jsou užívány. Dojde-li ke změně obsahu určitého institutu v právním předpise, jenž tento obsah vymezuje, nutně tím musí být změněno i obsahové chápání tohoto pojmu pro účely ostatních právních předpisů, které s ním počítají. To v dané souvislosti znamená, že povinnost zveřejnit záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích (v nyní platném znění, nedojde-li k jeho změně) by se vztahovala jen na sjednání *nájmu* ve smyslu § 2201 nového občanského zákoníku, resp. sjednání *výpůjčky* nemovité věci ve smyslu § 2332. Pro *výprosu* nebo *pacht* nemovité věci by proto povinnost zveřejnit záměr dovoditelná nebyla³. Podobně by byla dána vyhrazená pravomoc rady obce rozhodovat podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích jen o nájmech a výpůjčkách, zatímco v případě pachtů a výprosů by byla dána zbytková pravomoc rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích.

Pro tento výklad svědčí i právní povaha zákonem stanovení povinnosti zveřejnit záměr. Svou podstatou jde o veřejnoprávní omezení (podmínku) pro soukromoprávní dispozice uskutečňované obcemi. Z tohoto důvodu (a samozřejmě též s přihlédnutím k čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod) je nutné toto zákonné omezení vykládat restriktivně, resp. ze dvou možných výkladů zvolit ten, který je pro adresáta právní povinnosti výkladem příznivějším.

Pro nastíněný výklad přitom lze konečně argumentovat i tím, že zákon o obcích byl novelizován zákonem č. 303/2013 Sb., který měl zákon o obcích přizpůsobit novému občanskému zákoníku. Jestliže tato novelizace změnu ustanovení § 39 odst. 1 v souvislosti se zveřejňováním záměru (rozšířením na výprosy a pach-

3 Uvedené samozřejmě nevylučuje, že záměr obec *nad rámec zákona* zveřejní i v případě výprosů a pachtů nemovitého majetku, ať již za účelem posílení transparentnosti majetkových dispozic či z pouhé opatrnosti vzhledem k tomu, že dosud není dostupná soudní judikatura, která by shora uvedený výklad potvrdila. Takové zveřejnění však s ohledem na výše uvedené není nutné, byť je lze doporučit.

ty) ani změnu § 102 odst. 2 písm. m) nepřinesla, nelze nyní takové rozšíření *de facto* proti vůli zákonodárce dovozovat výkladem.

2.4 Změna v jednání za právnickou osobu (za obec)

Nový občanský zákoník mění koncepci jednání právnické osoby. Nově platí, že statutární orgán, resp. člen statutárního orgánu, právnickou osobu zastupuje (§ 164 odst. 1 občanského zákoníku). Opouští se tedy dosavadní pojetí, podle něhož jednání statutárního orgánu bylo jednáním přímo právnické osoby [§ 20 odst. 1 dosavadního občanského zákoníku, podle něhož *právní úkony právnické osoby ve všech věcech činí ti, kteří k tomu jsou oprávněni smlouvou o zřízení právnické osoby, zakládací listinou nebo zákonem (statutární orgány)*].

Podle § 103 odst. 1 zákona o obcích zastupuje obec navenek starosta obce, přičemž toto pravidlo není novým občanským zákoníkem nijak dotčeno (starosta není statutárním orgánem obce). Právnickou osobu budou zastupovat i její zaměstnanci za podmínek stanovených § 166 odst. 1 občanského zákoníku (*právnickou osobu zastupují její zaměstnanci v rozsahu obvyklém vzhledem k jejich zařazení nebo funkci; přitom rozhoduje stav, jak se jeví veřejnosti*). Formulačně jde o pravidlo odlišné proti § 20 odst. 2 dosavadního občanského zákoníku (*Za právnickou osobu mohou činit právní úkony i jiní její pracovníci nebo členové, pokud je to stanoveno ve vnitřních předpisech právnické osoby nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé*), co do obsahu však nikoli, protože ani nyní platné pravidlo plynoucí z § 166 odst. 1 nevylučuje, aby rozsah zastupování vyplýval též z vnitřního předpisu (např. organizačního řádu).

Ustanovení § 166 odst. 1 občanského zákoníku dále uvádí, že *co je stanoveno o zastoupení právnické osoby zaměstnancem, platí obdobně pro zastoupení právnické osoby jejím členem nebo členem jiného orgánu nezapsaného do veřejného rejstříku*. Je otázkou, do jaké míry bude toto pravidlo využitelné i pro zastupitele či radní; patrně však nikoli, protože v případě členů zastupitelstva obce nebo rady obce není obvyklé, že tyto osoby zastupují obec navenek. K zastoupení by tedy potřebovaly výslovné pověření (plnou moc).

Je třeba připomenout, že zastoupení obce starostou či zaměstnanci ve smyslu § 166 odst. 1 občanského zákoníku se v zásadě týká pouze projevu právní vůle obce navenek. Ani ustanovení § 164 ani ustanovení § 166 odst. 1 nečiní starostu či zaměstnance oprávněné též k vytváření vůle obce. Tyto osoby vůli obce vytvářet mohou, ale jen v rozsahu plynoucím ze zákona o obcích nebo na základě tohoto zákona [např. obce, v nichž není volena rada obce a namísto ní rozhoduje starosta, nebo případy pověření obecního úřadu nebo starosty radou obce podle § 102 odst. 3 nebo § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích].

2.5 Institut předsmluvní odpovědnosti

Nový občanský zákoník výslovně reguluje tzv. předsmluvní odpovědnost. Podle § 1728 odst. 1 občanského zákoníku platí, že *každý může vést jednání o smlouvě svobodně a neodpovídá za to, že ji neuzavře, ledaže jednání o smlouvě zahájí nebo v takovém jednání pokračuje, aniž má úmysl smlouvu uzavřít*. Podle § 1729 odst. 1 *dospějí-li strany při jednání o smlouvě tak daleko, že se uzavření smlouvy jeví jako vysoce pravděpodobné, jedná nepoctivě ta strana, která přes důvodné očekávání druhé strany v uzavření smlouvy jednání o uzavření smlouvy ukončí, aniž pro to má spravedlivý důvod*. Podle § 1729 odst. 2 *strana, která jedná nepoctivě, nahradí druhé straně škodu, nanejvýš však v tom rozsahu, který odpovídá ztrátě z neuzavřené smlouvy v obdobných případech*.⁴

V podmínkách obcí je uzavírání smlouvy proces složený z více fází, a je proto nutné zvažovat, v jakém okamžiku již může druhá smluvní strana nabýt *důvodného očekávání*, že s ní bude smlouva ze strany obce uzavřena. Nepochybně se tak nestává v okamžiku zveřejnění záměru, resp. v okamžiku, kdy tato osoba podá nabídku (byť by splnila všechny podmínky, které obec pro uzavření smlouvy v záměru deklarovala). Záměr je totiž chápán jako specifický veřejnoprávní akt (srov. dále), s nímž zákon nespojuje povinnost obce záměřovanou dispozici uskutečnit. To rovněž znamená, že obec může záměr zrušit či nevybrat žádnou nabídku, aniž by *riskovala* vznik povinnosti nahradit škodu ve smyslu § 1729 občanského zákoníku.

Složitější situace může nastat v okamžiku, kdy příslušný obecní orgán schválil uzavření smlouvy s vybraným zájemcem. Zde bude zřejmě nutné usuzovat případ od případu, zda obec případným navazujícím zrušením schvalovacího usnesení nebo prostou nečinností již nenaplnila hypotézu § 1729 odst. 1 zákona o obcích. O takové porušení by se mohlo jednat v případě, že zastupitelstvo nebo rada bez jakéhokoli legitimního důvodu zruší usnesení, jímž bylo schváleno uzavření konkrétní smlouvy. Na druhou stranu ale i obec může (a s ohledem na § 38 odst. 6 zákona obcí dokonce musí) uplatnit náhradu škody v případě, že *vybraná smluvní strana bezdůvodně odmítne s obcí schválenou smlouvu uzavřít*.

2.6 Odpovědnost zastupitelů

V podmínkách obcí lze uvažovat též o aplikovatelnosti § 159 odst. 1 občanského zákoníku. Podle něj *každý, kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Má se za to, že jedná nedbale, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky*.

⁴ Předsmluvní odpovědnost nicméně dovodila judikatura i před účinností nového občanského zákoníku. Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. listopadu 2004, sp. zn. 29 Odo 1166/2004 a rozsudek téhož soudu ze dne 28. března 2012, sp. zn. 25 Cdo 2863/2012.

Podle § 20 odst. 2 občanského zákoníku *právnícké osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob.* Ustanovení § 159 odst. 1 občanského zákoníku se s právní povahou obce v každém případě slučuje, když svou podstatou vlastně nevyjadřuje nic jiného než to, co pro zastupitele (=člena voleného orgánu) vyplývá ze zákona o obcích, konkrétně ze slibu zastupitele (§ 69 odst. 2 zákona o obcích), dále z povinností zastupitele (§ 83 odst. 1 zákona o obcích) a v oblasti majetkové též z § 38 odst. 1 zákona o obcích. Toto ustanovení občanského zákoníku je tedy v podmínkách obcí nepochybně aplikovatelné.

Povinnost zastupitele vykonávat funkci s péčí řádného hospodáře, tedy s nezbytnou loajalitou, znalostí a pečlivostí, však v žádném případě neznamená, že by tuto funkci nemohl vykonávat ten, kdo není *odborníkem* v záležitostech, o nichž má rozhodovat. Zákon říká, že kdo není této péče řádného hospodáře schopen (rozumějte svými vlastními schopnostmi), musí z této situace vyvodit důsledky. Neříká však, že funkci nemůže vykonávat. V podmínkách obcí toto pravidlo znamená, že zastupitel by neměl rozhodovat bez znalosti věci, kterou buď může mít sám ze své vlastní zkušenosti, nebo ji může získat obvykle na základě podkladů získaných od obce (typicky na základě podkladových materiálů pro jednání zastupitelstva nebo rady). Pokud dostatečné podklady pro to, aby se mohl rozhodnout *se znalostí věci*, nemá, měl by se zdržet hlasování a požadovat jejich doplnění. Současně ale platí, že pokud se zastupitel spolehne na informace, které mu sama obec pro účely rozhodování předala, nelze mu klást k tíži, že se tyto materiály ukázaly jako chybné a že se jimi tento zastupitel řídil (samozřejmě, pokud tyto materiály nevzbuzovaly pochybnost o své správnosti či kvalitě).

Na ustanovení § 159 odst. 1 navazuje odst. 3, podle něhož *nenahradil-li člen voleného orgánu právnícké osobě škodu, kterou jí způsobil porušením povinnosti při výkonu funkce, ačkoli byl povinen škodu nahradit, ručí věřiteli právnícké osoby za její dluh v rozsahu, v jakém škodu nenahradil, pokud se věřitel plnění na právnícké osobě nemůže domoci.* Aplikace tohoto pravidla na zastupitele je již sporná, neboť členové zastupitelstva obce za výkon své funkce odpovídají zřejmě podle pracovníprávních norem, jak lze dovodit z § 392 odst. 1 zákoníku práce. Definitivní odpověď bude však muset poskytnout až případná soudní judikatura.

2.7 Změna terminologie

Nový občanský zákoník přinesl i změnu terminologie. Z hlediska zákona o obcích je třeba zmínit nahrazení dosud užívaného termínu *právní úkon* pojmem *právní jednání*, dále byl nahrazen termín *půjčka* pojmem *zápůjčka*, pojem *způsobilost k právním úkonům* pojmem *svěprávnost*, *prominutí pohledávky* pojmem *prominutí dluhu* a *smlouva o sdružení* pojmem *smlouva o společnosti*. Tyto terminologické změny byly do zákona o obcích „promítnuty“ novelizací provedenou již zmíněným zákonem č. 303/2013 Sb.

III. MAJETKOVÉ DISPOZICE Z OBSAHOVÉHO HLEDISKA

3.1 Povinnost nakládat s majetkem s péčí řádného hospodáře

V úvodu tohoto textu bylo zdůrazněno, že obce nakládají s veřejným majetkem, a jsou proto při dispozicích omezeny oproti jiným vlastníkům určitými specifickými povinnostmi. Klíčovou povinností je *povinnost nakládat s majetkem (včetně jeho správy) s péčí řádného hospodáře*. Legislativní text toto pravidlo vyjadřuje v ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích, podle kterého *musí být majetek obce využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti, přičemž obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku*. Svou povahou se přitom jedná o obecnou zásadu, kterou je nutné respektovat při rozhodování o jakékoli majetkové dispozici, lhostejno, zda rozhodnutí činí zastupitelstvo, rada, starosta či obecní úřad.

Uplatnění zmíněné povinnosti v praxi znamená hodnotit zamýšlenou dispozici z hlediska její „přírůstnosti“ („výhodnosti“) pro obec, přičemž toto hodnocení sestává ze dvou navazujících kroků. V první fázi je majetková dispozice posuzována z hlediska jejího *materiálního (ekonomického, hospodářského) přínosu*, který obec z této dispozice získává, tedy zjednodušeně řečeno hodnotou získávaného protiplnění (výši kupní ceny, výši nájmu apod.). Toto hledisko zákon dokonce výslovně stanoví ve svém § 39 odst. 2 ve vztahu k úplatným převodům majetku v podobě zákazu převádět majetek za cenu nižší než je cena obvyklá, platí však na základě § 38 odst. 1 zákona o obcích pro jakoukoli dispozici, např. i pro pronájem. Jestliže je dispozice pro obec ekonomicky výhodná, např. dojde k prodeji nejvyšší nabídky, lze mít za to, že dotčená povinnost nebyla porušena.

To však samozřejmě neznamená, že by obec nemohla disponovat se svým majetkem z ekonomického hlediska „méně výhodně“. Cena je totiž pouze prvotním hlediskem pro posouzení dispozice. Neméně důležitým kritériem je zákonem předvídané *plnění úkolů obce a dosahování jejích zájmů*. Jinak řečeno, obec může disponovat majetkem i ekonomicky méně výhodně, je-li taková dispozice obhajitelná „důvody hodnými zvláštního zřetele“. Příkladem může být pronájem za nižší než v místě obvyklé nájemné, pokud se nájemce zaváže provozovat v pronajatém prostoru prodejnou potravin namísto herny. Tyto „mimoekonomické“ důvody musejí však být reálně dány a obec s nimi musí počítat již při rozhodování o uzavření smlouvy. Nelze tedy odůvodnit dosažení méně výhodného protiplnění 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 opač-

ném případě by příslušné orgány (jejich členové) porušily své zákonné povinnosti, především povinnost plynoucí z § 38 odst. 1 zákona o obcích či z ustanovení § 159 odst. 1 občanského zákoníku. Odpovědnost za porušení této povinnosti, vznikne-li obci škoda, je přitom nejen politická (odpovědnost voličům), ale samozřejmě i právní, a to jak odpovědnost majetková, tak v krajních situacích i odpovědnost trestněprávní.

3.2 Povinnost odůvodnit odchylku od obvyklé ceny

Povinnost nakládat s majetkem s péčí řádného hospodáře zákon o obcích rozvádí v § 39 odst. 2, podle něhož se *při úplatném převodu majetku* (lhostejno zda movitého nebo nemovitého) *sjednává cena zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem, přičemž odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna*. Toto pravidlo je však implicitně přítomno již v obecném § 38 odst. 1 zákona o obcích a ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích tak představuje jen jeho bližší konkretizaci. Pravidlo „nedisponovat s majetkem pod cenou“ se proto uplatní i v případech, v nichž obec určitý majetek nabývá do svého vlastnictví (odůvodnit je nutné kupní cenu vyšší než je v místě a čase obvyklá) nebo na jiné majetkové dispozice (např. při pronájmu by obec svůj majetek neměla pronajímat za nižší než v místě obvyklé nájemné). Nepůjde však o přímou či analogickou aplikaci § 39 odst. 2 zákona o obcích, ale o aplikaci § 38 odst. 1 téhož zákona, jehož je takové pravidlo součástí.

„Obvyklou cenu“ je samozřejmě nejjednodušší určit podle zákona o oceňování majetku (151/1997 Sb.), ať již si obec nechá zpracovat znalecký posudek nebo výpočet podle tohoto zákona provede sama (znalecký posudek tedy z hlediska § 39 odst. 2 zákona o obcích není povinný). Obvyklou cenu je však možné zjistit i jinými vhodnými způsoby, např. srovnáním nabídek více realitních kanceláří na podobné nemovitosti. Z hlediska případného navazujícího posuzování obcí uskutečněných dispozic (zejména pro účely přezkoumání hospodaření podle zákona č. 420/2004 Sb.) lze doporučit, aby způsob určení obvyklé ceny byla obec schopna vždy adekvátně doložit.

Zákon dále požaduje, aby odchylka od obvyklé ceny byla zdůvodněná. Tato povinnost v sobě vlastně zahrnuje dva aspekty – odchylka musí být *odůvodnitelná*, tj. musí být založena na legitimních, objektivních důvodech, a současně tyto důvody musejí být *prokazatelným způsobem zaznamenány*. Důvod pro odchylku tedy především musí objektivně obstát při posuzování, zda určitá dispozice byla skutečně účelná a rozumná (může jím být např. vybudování prodejny potravin nebo pomoc občanům v nouzi; bez dalšího jím však nebude pouze špatný technický stav nemovitosti, jenž se odrazí již ve výši „obvyklé“ ceny). Je třeba zdůvodnit vždy takovou odchylku, při které je cena nižší než cena obvyklá (při úplatném převodu majetku); u ceny vyšší je zdůvodnění odchylky již implicitně

obsaženo v evidentní ekonomické výhodnosti dispozice pro obec, a není proto třeba takovou odchylku zvláště výslovně odůvodňovat. Důvody pro odchylku přitom budou obecně dány buď tehdy, *jestliže prodej majetku za cenu obvyklou v konkrétním případě není možný*, nebo tehdy, jestliže s ohledem na povinnost obce pečovat o všestranný rozvoj a o potřeby svých občanů a s ohledem na její povinnost pečovat o rozvoj a zachování obecního majetku *nebude obec převodem za nižší cenu poškozena, tj. jestliže prodej za nižší než obvyklou cenu přinese obci jiné výhody*.

Při prodeji majetku obce musí orgán, jenž o této dispozici rozhoduje, rozhodnout i o kupní ceně, která je jednou z podstatných náležitostí kupní smlouvy. Tento orgán proto rozhoduje i o tom, že cena bude nižší než cena obvyklá. Může tak učinit výslovně (zastupitelstvo v usnesení vyjádří, že schválená cena je nižší než obvyklá) nebo mlčky tím, že určitou výši kupní ceny, která bude nižší než obvyklá cena, „pouze“ schválí, aniž by současně výslovně deklaroval, že se jedná o nižší než obvyklou cenu. Protože však zákon požaduje, aby odchylka byla *odůvodněná*, je v každém případě nutné, aby byl schvalující orgán předem a prokazatelně informován o tom, že navrhovaná kupní cena je nižší než obvyklá cena a jaké jsou důvody pro takovou odchylku. Tato informace by měla být zaznamenána v zápise z jednání zastupitelstva či rady, případně alespoň v podkladových materiálech tak, aby důvody pro odchylku bylo možné kdykoli zpětně prokázat. Zákon sice výslovně nepožaduje, aby důvody pro odchylku byly výslovně deklarovány v přijatém usnesení, takový postup však lze jen doporučit (je tedy vhodné, aby naplnění konkrétních důvodů pro odchylku orgán schvalující uzavření smlouvy svým usnesením výslovně „potvrdil“).

Dispozice za cenu nižší než je v místě a čase obvyklá, aniž by takový postup byl odůvodněn, je důvodem *neplatnosti uzavřené smlouvy*, jak dovodil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010 (soud hovoří o neodůvodnění „podstatně nižší odchylky“, nechce-li se ovšem obec vystavovat riziku neplatnosti smlouvy, je vhodné odůvodnit jakoukoli odchylku, neboť vždy může být sporné, zda se ještě nejedná o „podstatnou“ odchylku). Smlouva by byla neplatná nejen při absenci jakéhokoli odůvodnění, ale i tehdy, pokud by obcí užitě důvody byly zjevně „nesmyslné“. Odůvodnění odchylky je přitom nutné učinit již při schvalování kupní ceny; jakékoli *dodatečné zdůvodňování* by nebylo možné považovat za splnění povinnosti podle § 39 odst. 2 zákona o obcích.

3.3 Omezení ručení

Ustanovení § 38 odst. 3 zákona o obcích zakazuje obci přijímat ručení za závazky třetích osob s výjimkami v zákoně uvedenými a stanoví sankci neplatnosti za porušení této povinnosti (odst. 4).

Tento zákaz se ovšem týká pouze „ručení“ jako specifického způsobu zajištění závazků (§ 2018 a násl. občanského zákoníku) a nikoli jiných zajišťovacích insti-

tutů, např. zřízení zástavního práva. To vyplývá především z jazykového výkladu dotčeného ustanovení, které jednoznačně hovoří o ručení, a protože se jedná o ustanovení omezující nakládání s obecním majetkem, není na místě uplatnění výkladu rozšiřujícího, jdoucího nad rámec výslovného textu zákona. Kromě toho zákon o obcích jednotlivé zajišťovací úkony (resp. i další majetkoprávní jednání) poměrně důsledně rozlišuje (např. v § 39 nebo § 85 zákona o obcích), což rovněž svědčí o nutnosti vnímat pojem „ručení“ v naznačeném smyslu. Na podporu uvedeného výkladu lze konečně zmínit i návrh novely zákona o obcích, jíž bylo do § 38 zákona o obcích dotčené ustanovení zařazeno (sněmovní tisk č. 904 III. volebního období Poslanecké sněmovny). Tento návrh jasně rozlišoval ručení (§ 38 odst. 3) a zřízení zástavního práva (§ 38 odst. 4) jako dva odlišné instituty, které měly být každý zvlášť předmětem samostatné regulace. Protože konečná podoba novely (zákon č. 450/2001 Sb.) upravila již pouze ručení, nelze platnou právní úpravu výkladově rozšiřovat i na jiné zajišťovací instituty proti zjevné vůli zákonodárce.

IV. MAJETKOVÉ DISPOZICE Z HLEDISKA POSTUPŮ OBECNÍCH ORGÁNŮ

4.1 Obecně k postupu při uzavírání smluv (právním jednání) obcemi

Každé právní jednání (pro zjednodušení hovoříme dále o *smlouvách* jako dvoustranných či vícestranných právních jednáních) spočívá, velmi zjednodušeně řečeno, ve dvou krocích. Nejdříve je nutné „rozhodnout se“ pro uzavření konkrétní smlouvy (tj. pro převzetí určitého závazku) a následně je třeba toto rozhodnutí navenek projevit, tedy smlouvu reálně uzavřít (např. podpisem listiny, jež obsahuje smluvní ujednání). Tyto dvě fáze bývají označovány obvykle jako *utvoření vůle být právně vázán(a)* a *projev této právní vůle navenek*. Až projevem utvořené vůle navenek právním jednáním lze hovořit o vzniku závazku.

V případě fyzické osoby *de facto* obě tyto fáze opticky spadají v jeden okamžik, resp. zřetelně je seznatelný až druhý krok – projev vůle navenek (např. uzavření smlouvy). V případě obcí jakožto osob právnických jsou však tyto fáze svěřeny různým orgánům, takže je lze jednoznačně věcně i časově rozlišit (až na určité výjimky v případě obcí, v nichž není volena rada a starosta proto vykonává většinu jejích úkolů v majetkové oblasti). Toto rozlišování přitom není samoúčelné, neboť k platnosti uzavřené smlouvy (jiného právního jednání) musejí být všechny zákonem předepsané kroky splněny, a to vždy těmi orgány obce, které k jejich uskutečnění zákon povolává. I v případě obcí nicméně platí, že obci právní závazek vzniká až projevem utvořené vůle navenek, tedy právním jednáním (obvykle podpisem smlouvy starostou obce). Do té doby jsou všechny úkony, byť byly učiněny formalizovaným způsobem (typicky přijatá usnesení), „pouhými“ interními akty bez vnějších právně závazných účinků.

Zákon o obcích právní jednání obce rozděluje do dvou, resp. do tří fází. V první fázi příslušný orgán obce (zastupitelstvo, rada nebo starosta) rozhodne o tom, žedané majetkoprávní jednání bude učiněno, tj. vytvoří vůli obce být určitým způsobem právně vázána (srov. § 84 odst. 2, § 85, § 102 odst. 2 a 3 zákona o obcích). Následně k tomu zákonem oprávněná osoba, tj. zpravidla starosta obce, který podle § 103 odst. 1 zákona o obcích zastupuje obec navenek, event. jiná osoba, toto právní jednání za obec učiní (navenek projeví utvořenou vůli obce). Závazek obce „vzniká“ až v tomto okamžiku, neboť pouze z rozhodnutí orgánu obce o jeho uskutečnění (např. z usnesení zastupitelstva nebo rady obce např. o schválení určité smlouvy) žádná práva ani povinnosti třetím osobám nevznikají (usnesení má interní povahu), jak vyplývá z výše uvedeného. Na druhou stranu je však toto usnesení nezbytnou podmínkou pro to, aby právní jednání mohlo být učiněno, a je tedy zákonou podmínkou jeho platnosti (srov. § 41 odst. 2 a 3 zákona o obcích). Tam, kde zákon svěřuje rozhodování o určitém majetkoprávním

jednání konkrétnímu obecnímu orgánu, nemůže jeho rozhodnutí „nahradit“ jiný obecní orgán (není např. možné, aby namísto zastupitelstva rozhodla o prodeji nemovitosti rada obce), ledaže tak zákon výslovně připouští. Některým dispozicím obecním majetkem navíc musí předcházet zveřejnění informace o úmyslu obce provést konkrétní majetkové jednání, tj. zveřejnění záměru podle § 39 zákona o obcích, a to dříve, než bude příslušný obecní orgán o uzavření smlouvy rozhodovat.

Jak již bylo výše naznačeno, porušení jednotlivých zákonných povinností při nakládání s obecním majetkem je sankcionováno zákonem o obcích (§ 41 odst. 3) neplatností majetkoprávního jednání. Typickými důvody neplatnosti smlouvy uzavřené obcí, o nichž zákon o obcích výslovně hovoří, jsou předchozí nezveřejnění záměru podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, uzavření smlouvy bez předchozího schválení k tomu příslušným orgánem (§ 41 odst. 2 zákona o obcích) nebo protiprávní převzetí ručitého závazku (§ 38 odst. 4 zákona o obcích). Ve všech případech se přitom jedná o tzv. neplatnost absolutní, což znamená, že nedostatky postupu obce, které směřují k neplatnosti uzavřené smlouvy, nelze dodatečně (po jejím uzavření) zhojit (např. následným schválením smlouvy či zveřejněním záměru).

Zákonem výslovně stanovené případy neplatnosti smlouvy pro porušení zákona o obcích dále rozvádějí ve své rozhodovací činnosti soudy. Typickým příkladem je neurčitost rozhodnutí rady či zastupitelstva o uzavření smlouvy (pokud toto rozhodnutí neschválí všechny podstatné náležitosti smlouvy), které bylo soudy chápáno svými důsledky jako uzavření smlouvy bez předchozího schválení. Dalším příkladem je uzavření smlouvy za jiných podmínek než které obec předem deklarovala ve zveřejněném záměru nebo za jiných podmínek než těch, které byly odsouhlaseny při schválení smlouvy (např. prodej za nižší než zastupitelstvem schválenou cenu), dále nedostatečné vymezení části prodávaného pozemku ve zveřejněném záměru a neschválení smlouvy na řádně svolaném a veřejně přístupném zasedání zastupitelstva obce. Specifickým důvodem neplatnosti pro porušení zákona o obcích, dovozovaným soudy, je neodůvodnění odchylky od obvyklé ceny při úplatném převodu majetku (porušení § 39 odst. 2 zákona o obcích). To zřejmě z důvodu mlčení zákonodárce (jejím neuvedením v taxativním výčtu absolutní neplatnosti pro porušení zákona o obcích v § 41 odst. 3) je od 1. ledna 2014 důvodem neplatnosti *relativní*.

Následující text se zabývá jednotlivými fázemi předvídanými zákonem o obcích pro nakládání s majetkem, tedy *přijetím a zveřejněním záměru obce disponovat s nemovitým majetkem*, dále *utvořením vůle obce být smluvně vázána (rozhodnutím o uzavření smlouvy)* a *projevem této vůle navenek (uzavřením smlouvy)*.

4.2 Záměr obce disponovat s obecní nemovitostí

4.2.1 Právní povaha záměru

Zákon o obcích ukládá obci v § 39 odst. 1 povinnost, aby v případě úmyslu prodat, směnit, darovat, pronajmout nebo vypůjčit nemovitý obecní majetek tento svůj **záměr předem** zveřejnila na úřední desce svého obecního úřadu po dobu nejméně 15 dní před rozhodnutím v příslušném orgánu obce o dané majetkové dispozici (o uzavření smlouvy) tak, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své případné nabídky. Jedná se tedy o povinný úkon, jenž musí být učiněn před rozhodnutím o zamýšlené majetkové dispozici (před rozhodnutím o uzavření smlouvy), a to pod sankcí neplatnosti uskutečněné dispozice (neplatnosti uzavřené smlouvy).

Povinnost zveřejnit záměr nelze vnímat jako povinnost soukromoprávní povahy [ve smyslu jakési veřejné „kvazivýzvy“ k předkládání návrhů na uzavření smlouvy či veřejnoprávního protějšku soutěže o nejvhodnější nabídku na uzavření smlouvy; nejde o *veřejný příslib* (§ 1732 občanského zákoníku), ani o vyhlášení *veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku* (§ 1772 občanského zákoníku) či o *veřejnou nabídku* (§ 1780 občanského zákoníku)]. Svou povahou se jedná o povinnost veřejnoprávní, byť s možnými konsekvencemi v rovině soukromoprávní (neplatnost následně uzavřené smlouvy), která sleduje veřejný zájem na transparentnosti a hospodárnosti nakládání s veřejným majetkem (obec jím „vyzývá“ případné zájemce k podávání vlastních nabídek). Zveřejněný záměr proto není právním jednáním ve smyslu soukromého práva, tj. není návrhem na uzavření smlouvy ani veřejnou soutěží na podávání návrhů na uzavření smlouvy. Svou povahou se jedná o informativní úkon v oblasti veřejného práva, na jehož základě mohou případní zájemci iniciovat smluvní proces směřující k uzavření obcí zamýšlené smlouvy. To mj. znamená, že zveřejněním záměru obec sebe sama nezavazuje k uskutečnění zamýšleného právního jednání, tj. není povinna z obdržených nabídek určitou vybrat a právní jednání učinit (uzavřít smlouvu). Je tedy možné a přípustné, aby se obec i po zveřejnění záměru či po obdržení nabídek ke zveřejněnému záměru rozhodla, že dispozice nakonec nebude učiněna nebude, resp. že žádnou z obdržených nabídek nevybere a smlouvu neuzavře. Zájemci, kteří předložili nabídky ke zveřejněnému záměru, se proto nemohou s úspěchem např. domáhat náhrady nákladů, které vynaložili v souvislosti se zpracováním nabídky k obcí zveřejněnému záměru, nebo soudního uložení povinnosti obci uzavřít smlouvu podle zveřejněného záměru.

Ovšem pro rušení a zejména pak pro případné znovuzveřejnění záměru platí závěry Ústavního soudu, které požadují, aby postupy obce při nakládání s majetkem byly transparentní a aby se obec nedopouštěla nerovného zacházení (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11). To znamená, že zruší-li obec záměr a následně jej znovu přijme a zveřejní, musí mít

k takovému postupu legitimní důvody a v žádném případě nesmí být v takovém postupu přítomná snaha upřednostnit určitého zájemce nebo naopak určitého zájemce takovým postupem vyloučit.

4.2.2 Dispozice, na které se povinnost zveřejnit záměr (ne)vztahuje

Povinnost zveřejnit záměr se týká *prodeje, pronájmu, darování, výpůjčky a směny nemovitého majetku obce*. To znamená, že povinnost zveřejnit záměr je dána splněním dvou podmínek: musí se jednat o dispozici s nemovitým majetkem obce, přičemž tato uvažovaná dispozice musí po obsahové stránce být prodejem, směnou, darováním, pronájmem nebo výpůjčkou. Jiná dispozice s nemovitou věcí by povinnosti zveřejnit záměr nepodléhala.

a) nemovitý majetek

První podmínkou pro vznik povinnosti podle § 39 odst. 1 zákona o obcích je, že se zamýšlené právní jednání týká **obecního nemovitého majetku**, tj. *nemovitostí*. Záměr se tedy nezveřejňuje tam, kde by předmětem smlouvy uzavírané obcí byla nemovitost, jež není v obecním vlastnictví, např. pokud by obec pro sebe pronajímala cizí budovu, a při dispozicích s věcmi movitými.

Novému pojetí nemovitosti v občanském zákoníku byla věnována pozornost v kapitole 2.1, na kterou lze plně odkázat. Následující text se omezuje na doplňující a shrnující poznámky:

Na prvním místě je nutné připomenout, že většina staveb ztratila povahu samostatné nemovité věci a stala se součástí pozemku. Proto dispozice stavbou (obvykle budovou) v takovém případě znamená (bude znamenat) dispozici s pozemkem, jehož je stavba součástí, resp. s částí takového pozemku (stavbou). Proto např. při pronájmu prostor v budově, která je součástí obecního pozemku, jde i nadále o pronájem nemovitosti, resp. její části, přičemž tuto nemovitost tvoří pozemek a pronajímaná část je budova nebo místnosti v ní.

Dále je třeba znovu zdůraznit, že nemovitými věcmi se nově stala též věcná práva ke hmotným nemovitým věcem. To se v podmínkách obcí týká především práva stavby, věcných břemen a zástavního práva. Zda v případě zřízení těchto práv či jejich převodu (pokud to zákon umožňuje) má být zveřejněn záměr, je zodpovězeno v dalším textu.

Povinnost zveřejnit záměr se týká (až na zákonem stanovené výjimky) i bytů nebo nebytových prostor. Nový občanský zákoník vymezuje v § 1158 tzv. bytové spoluvlastnictví, které charakterizuje jako *spoluvlastnictví nemovité věci založené vlastnictvím jednotek*. Podle § 1159 *jednotka zahrnuje byt jako prostorově oddělenou část domu a podíl na společných částech nemovité věci vzájemně spojené a ne-*

oddělitelné. **Jednotka je věc nemovitá.**⁵ V § 1158 odst. 2 nový občanský zákoník dále uvádí, že *co je stanoveno o bytu, platí také pro nebytový prostor*. Není-li byt nebo nebytový prostor součástí jednotky, lze i s takto vymezenou částí disponovat, nejčastěji pronájmem (srov. § 2202: *Pronajmout lze i část nemovité věci*). I v takovém případě bude mít dispozice povahu nakládání s nemovitou věcí (její částí). To znamená, že při dispozici bytem (nebytovým prostorem) jako jednotkou, jakož i při dispozici bytem (nebytovým prostorem⁶), který takto vymezen není, půjde svou podstatou o nakládání s nemovitou věcí. Proto bude-li mít daná dispozice mít povahu některého z právních jednání vymezených v § 39 odst. 1 zákona o obcích (srov. dále), bude třeba záměr zveřejnit.

Povinnost zveřejnit záměr se samozřejmě týká i dispozice s částí nemovitosti (v praxi je velmi častým pochybením při dispozici s částí pozemku jeho nesprávné označení v záměru uvedením prodeje pozemku jako celku bez informace o tom, že dispozice se bude týkat jen jeho části nebo částí).

Zákon o obcích vyžaduje zveřejnění záměru v případě dispozice nemovitou věcí. Při zvažování, zda určitá věc je věcí nemovitou, však nelze spoléhat pouze na její případný zápis v katastru nemovitostí, neboť v katastru nemovitostí nejsou evidovány veškeré nemovité věci [§ 3 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)]. **Proto v případě nejistoty o tom, zda určitá stavba je samostatnou nemovitostí, je vhodné záměr raději „nad rámec“ zákona zveřejnit, čímž se lze vyhnout případným problémům spojeným s možnou neplatností uzavřené smlouvy.**

b) dispozice podléhající povinnosti zveřejnit záměr

Ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích vztahuje povinnost zveřejnit záměr na **prodej, směnu, darování, pronájem nebo** výpůjčku nemovitého majetku obce. Povinnost zveřejnit záměr se netýká jiných právních jednání při nakládání s nemovitostí a stejně tak se netýká ani případů, ve kterých ke konstituování právního vztahu či ke změně již existujícího právního vztahu dochází přímo ze zákona (např. podle § 2221 odst. 1 občanského zákoníku *změní-li se vlastník věci, přejdou práva a povinnosti z nájmu na nového vlastníka*). Povinnost zveřejnit zá-

⁵ V této souvislosti je nutné připomenout přechodné ustanovení nového občanského zákoníku - § 3063: *Nabytí-li vlastnického práva alespoň k jedné jednotce v domě s byty a nebytovými prostory přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nabyvatel podle zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů, vznikne i po dni nabytí účinnosti tohoto zákona vlastnické právo k dalším jednotkám v tomto domě podle dosavadních právních předpisů.*

Pokud by byty nebo nebytové prostory vymezeny jako jednotky podle zákona o vlastnictví bytů, je nutné vycházet z § 3 odst. 2 tohoto zákona, podle něhož se právní vztahy k jednotkám řídí, pokud tento zákon nestanoví jinak, ustanoveními občanského zákoníku a dalších právních předpisů, které se týkají nemovitostí. Pokud byty nebo nebytové prostory nejsou takto vymezeny, jsou i nadále částí nemovitosti (budovy), takže dispozice s nimi je *de iure* i dispozicí s částí nemovitosti.

⁶ Občanský zákoník užívá též pojmu *prostor určených podnikání* (srov. § 2302).

měr je však dána v případě úmyslu obce uzavřít **smlouvu o budoucí smlouvě**, jestliže má být budoucí smlouvou disponováno obecní nemovitostí některým ze způsobů uvedených v § 39 odst. 1 zákona o obcích (např. smlouva o budoucí kupní smlouvě na obecní nemovitost). Uzavřením smlouvy o budoucí smlouvě totiž obci vzniká soudně vynutitelná povinnost budoucí smlouvu uzavřít, takže se splnění povinnosti „přesouvá“ do fáze před uzavřením samotné budoucí smlouvy. Srov. v této souvislosti též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 33 Cdo 128/2009.

Při zvažování, zda je třeba zveřejnit záměr, však není rozhodující označení uzavírané smlouvy, ale obsah práv a povinností, které z ní budou vyplývat. Budou-li mít povahu nájmu, prodeje, půjčky, darování nebo směny, pak bude nutné záměr zveřejnit, i kdyby smlouva byla označena jinak nebo by příslušné ujednání tvořilo jen část takové smlouvy.

Příkladem mohou být **nepojmenované** či **smířené smlouvy**, tedy smlouvy, které v sobě zahrnují prvky např. nájmu, půjčky, směny apod. Přes mlčení zákona bude nutné i v těchto případech, tzn. v případech, ve kterých obec zamýšlí učinit úkon, jehož podstatou je některá ze shora uvedených dispozic, záměr zveřejnit. Takový závěr vyplývá především ze samotného smyslu záměru, jímž je na jedné straně poskytnutí možnosti třetím osobám učinit vlastní nabídky, případně vyjádřit se k zamýšlené dispozici, a na straně druhé zajistit, aby nejzávažnější majetková jednání byla činěna transparentně a způsobem garantujícím pro obec jejich maximální hospodárnost a účelnost (tj. způsobem zaručujícím „optimalizaci“ majetkových dispozic). Opačný výklad by přitom vedl k jen obtížně akceptovatelnému stavu, při kterém by právní jednání, která sice výslovně není označeno jako některý z typů pojmenovaných v § 39 odst. 1 zákona o obcích, avšak které zjevně směřuje k těmto cílům a vykazují „obdobné“ právní znaky, nepodléhaly povinnosti zveřejnit záměr a obec by se tak mohla poměrně jednoduchým způsobem této povinnosti vyhnout. Jinak řečeno rozhodující není označení právního jednání, ale jeho obsah.

Specifická situace nastává v případě sjednávání **dodatků měnících již uzavřené smlouvy**, na které se povinnost zveřejnit záměr vztahovala (např. uzavření dodatku k nájemní smlouvě, změna kupní smlouvy apod.). Ustanovení § 39 zákona o obcích výslovně povinnost zveřejnit záměr v případě sjednávání dodatků nestanoví, nicméně i zde je nutné vycházet ze smyslu (účelu) zveřejňování záměru. Z tohoto důvodu musí být povinnost zveřejnit záměr vztahována též na veškeré změny v již konstituovaných právních vztazích (tj. *de facto* na změny uzavřených smluv), které se týkají další existence těchto právních vztahů (samozřejmě s výjimkou jejich zániku), případně které se týkají podstatných náležitostí existujícího právního vztahu (např. v případě kupní smlouvy, pokud by mělo dojít ke změně kupní ceny), protože i v těchto případech je třeba dát třetím osobám možnost vyjádřit se k zamýšlené změně (byť je zřejmé, že podávání vlastních nabídek by

zpravidla nepřipadalo do úvahy). Jde-li však o změnu jiných prvků závazku, které se trvání a základního obsahu právního vztahu bezprostředně nedotknou (např. změny ve způsobu placení kupní ceny), nebude třeba záměr zveřejnit. Vždy však záleží na konkrétním obsahu zamýšlené změny existujícího závazku, přičemž zveřejnění záměru bude na místě u každé změny již existující smlouvy, která se dotkne jejího obsahu zásadním způsobem. Typickým příkladem je prodlužování platnosti nájemních smluv nebo smluv o výpůjčce nebo snížení nájemného – jedná se nepochybně o podstatnou změnu existujícího smluvního vztahu (prodloužení doby jeho existence), takže záměr musí být zveřejněn. Povinnost zveřejnit záměr i při „podstatné“ změně smlouvy potvrzuje i judikatura Nejvyššího soudu, konkrétně rozsudek ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.

V souvislosti s novým civilním právem je nutné učinit poznámku ke **zveřejňování záměrů v případě pachtů a výprosu obecního nemovitého majetku**. Problematice pachtovních smluv a smluv o výprose byla věnována pozornost v kapitole 2.3. Shrňme-li tam uvedené závěry, platí, že ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích se na pachtu a výprosy nemovitého majetku nevztahuje, neboť tato jednání nejsou v dotčeném ustanovení zákona o obcích uvedena a *extenzivní výklad* k tíži (omezení) vlastníka je v případě zákonných povinností samospráv v zásadě nepřipustný, nadto novelizace provedená zákonem č. 303/2013 Sb. do výčtu právních jednání uvedených v § 39 odst. 1 zákona o obcích pachtu ani výprosy nezahrnuje. Proto odpověď na otázku, zda obec **má povinnost** zveřejnit záměr i v případě pachtu a výprosy zní odpověď **nikoli**. Na druhou stranu lze takové zveřejnění nad rámec zákona doporučit, dílem protože jde svou povahou o zásadní závazky, které se svou podstatou podobají *nájmu* a *výpůjčce*, a dílem protože relevantní judikatura dosud chybí a dostupné právní názory nejsou v této otázce jednotné⁷.

S ohledem na závěry soudů ve vazbě na zveřejňování záměrů v případech **změn závazků** však bude povinnosti zveřejnit záměr podléhat i převod nájmu prostoru sloužícího podnikání. Podle § 2307 občanského zákoníku *může nájemce s předchozím souhlasem pronajímatele převést nájem v souvislosti s převodem podnikatelské činnosti, jíž prostor slouží; souhlas pronajímatele i smlouva o převodu nájmu vyžadují písemnou formu*. Jelikož v tomto případě je se souhlasem obce jako pronajímatele spojena podstatná změna závazku, je třeba před tímto souhlasem zveřejnit záměr (svou podstatou dochází ke změně závazku, byť dvěma právními jednáními – udělením souhlasu a navazujícím převodem nájmu). Podobně by

⁷ Argumenty **dovozující povinnost zveřejnit záměr i při pachtu a výprose** odkazují na smysl právní úpravy záměru a s odkazem na *arg. a minori ad maius* dovozují, že stanoví-li zákon tuto povinnost pro nájem, musí platit i pro „závažnější“ pacht. Dále odkazují na **§ 3029** občanského zákoníku (dovolávající-li se právní předpisy ustanovení zrušených novým občanským zákoníkem, vstupují na jejich místo jim odpovídající ustanovení nového občanského zákoníku) a na **§ 2341** (subsidiární aplikace ustanovení o nájmu pro pachtovní smlouvy).

bylo třeba postupovat i v případě převodu jiné smlouvy, jejíž uzavření podle § 39 odst. 1 zákona o obcích podléhalo povinnosti zveřejnit záměr⁸.

Pozornost je dále nutné zaměřit též zveřejňování záměrů v případě **věcných břemen**. Ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích ukládá obci povinnost zveřejnit *záměr prodat, směniti nebo darovati nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku*

Nový občanský zákoník vymezením pojmu nemovitá věc vyvolal ve vazbě na ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích též otázku, zda a pokud ano v jakých případech musí obec zveřejňovat záměr v souvislosti s věcnými břemeny, zástavními právy a právem stavby.

Má-li být **věcné břemeno** zřízeno k pozemku ve prospěch jiného pozemku (§ 1257 odst. 2) nebo má-li být věcné břemeno zřízeno ve prospěch určité osoby k tíži nemovité věci (§ 1257 odst. 1), bude mít oprávnění z věcného břemene povahu věci nemovité. První podmínka pro existenci povinnosti zveřejnit záměr by proto byla v případě zřízení věcného břemene obcí či ve prospěch obce splněna. V případě zřízení věcného břemene však není splněna druhá podmínka plynoucí z ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích. Zřízení věcného břemene totiž nelze považovat za žádnou z typových dispozic uvedených v tomto ustanovení (nejde o prodej, darování, směnu, výpůjčku či pronájem nemovitého majetku). Lze mít proto zato, že v případě zřízení věcného břemene ať již k tíži obecního pozemku nebo naopak ve prospěch obce či obecního pozemku povinnosti zveřejnit záměr nepodléhá, byť obci samozřejmě nic nebrání záměr zveřejnit.

Z obdobných východisek je třeba posuzovat i **zveřejňování záměru v případě zástavního práva a práva stavby**. Podle § 1242 občanského zákoníku je právo stavby věcí nemovitou, což znamená, že první podmínka pro dovození povinnosti zveřejnit záměr by byla v případě zřízení práva stavby k obecnímu pozemku splněna. V případě zřízení práva stavby však není splněna druhá podmínka plynoucí z ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích. Zřízení práva stavby totiž nelze považovat za žádnou z dispozic uvedených v tomto ustanovení. Proto ani **zřízení práva stavby k tíži obecního pozemku (a stejně tak ani ve prospěch obce) povinnosti zveřejnit záměr nepodléhá**, byť i zde lze doporučit s ohledem na zásadní zatížení obecního pozemku zřízením práva stavby ke zveřejnění záměru přistoupit.

Podle § 1252 odst. 1 občanského zákoníku lze právo stavby převést. Proto je-li obec osobou oprávněnou z práva stavby (stavebníkem), může toto právo např. prodat nebo pronajmout. V takovém případě **jde o dispozici nemovitou věcí**,

8 Srov. § 1895 odst. 1 občanského zákoníku: *Nevylučuje-li to povaha smlouvy, může kterákoli strana převést jako postupitel svá práva a povinnosti ze smlouvy nebo z její části třetí osobě, pokud s tím postoupená strana souhlasí a pokud nebylo dosud splněno.*

kteřá podléhá povinnosti zveřejnit záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích.

Podle § 1242 občanského zákoníku je stavba odpovídající právu stavby součástí tohoto práva, podléhá však též ustanovením o nemovitých věcech. Podle § 1250 občanského zákoníku dále platí, že *co do stavby vyhovující právu stavby má stavebník stejná práva jako vlastník*. To mj. znamená, že může např. uzavírat nájemní smlouvy k této stavbě nebo její části. Podléhá-li však tato stavba ustanovením o nemovitých věcech a bude-li ji obec např. pronajímat, **bude taková dispozice povinnosti zveřejnit záměr podléhat.**

Výše uvedené lze shrnout doporučením: v případě pochybností o tom, zda určitá smlouva podléhá povinnosti zveřejnění podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, lze doporučit – k posílení právní jistoty obcí konstituovaných právních vztahů, aby záměr zveřejněn byl. Lze tak předejít budoucím sporům o platnost uzavřených smluvních vztahů i riziku náhrady škody v případě, pokud by uzavřená smlouva byla z důvodu nezveřejnění záměru shledána soudem neplatnou.

c) zákonné výjimky z povinnosti zveřejnit záměr

Povinnost zveřejnit záměr se nevztahuje na pronájem bytů a hrobových míst (bez jakéhokoli omezení), pronájem nebo výpůjčky nemovitého majetku právnické osobě zřízené obcí (rovněž bez jakéhokoli omezení) a na jakýkoli jiný pronájem nebo výpůjčku nemovitého majetku na dobu kratší než 30 dnů (srov. § 39 odst. 3 zákona o obcích; v tomto případě je ovšem rozhodující celková doba platnosti smlouvy a ne doba využívání pronajaté nemovitosti, takže pronajme-li obec místnost na jednu hodinu týdně po dobu dvou let, pak se výluka z povinnosti zveřejnit záměr nemůže uplatnit, jelikož celková doba nájmu přesáhne 30 dní). Výluka se v případě právnických osob týká jen těch, které byly obcí zřízeny a nikoli založeny či jichž je obec společníkem. Výluka se tak vztahuje např. na příspěvkové organizace, které jsou „zřizovány“, nikoli však na obchodní korporace, které jsou „zakládány“.

4.2.3 Náležitosti záměru

Zákon o obcích nevymezuje taxativním způsobem náležitosti záměru, pouze uvádí, že nemovitosti musejí být označeny podle zvláštního zákona, přičemž poznámka pod čarou odkazuje na zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon). Ten byl s účinností od 1. ledna 2014 nahrazen zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon). Ze znění § 39 odst. 1 zákona o obcích ovšem lze dovodit, že záměr – aby byl určitý – musí kromě **identifikace nemovitosti** též jednoznačně **specifikovat zamýšlenou majetkovou dispozici** (např. prodej, pronájem apod.). Naproti tomu zákonnou podmínkou není, aby zveřejněný dokument výslovně uváděl termín „záměr“ nebo odkaz na § 39 zákona o obcích. Postačí, pokud z něj vyplývá, že jde o informaci

o úmyslu obce disponovat svou nemovitostí. Záměr proto může být součástí i jiného dokumentu, např. zveřejněných pravidel privatizace bytového fondu nebo zveřejněného usnesení zastupitelstva či rady obce (pokud splňují podmínky dané § 39 odst. 1 zákona o obcích).

Záměr je vyhotovován jako dokument obce v samostatné působnosti a vztahují se proto na něj některé další obsahové náležitosti. Především je nutné připomenout ustanovení § 111 zákona o obcích, podle jehož odstavce 1 a 3 se *všechny písemnosti vyhotovené orgánem obce v samostatné působnosti obce se v záhlaví označují uvedením slova „obec“ („město“, „městys“) a názvem obce, městyse nebo města s uvedením orgánu, který písemnost vyhotovil; vypracovávají-li písemnosti odbory obecního (městského) úřadu nebo úřadu městyse, uvede se pod záhlavím též název odboru, který písemnost vyhotovil. Stanoví-li zvláštní zákon jiné označení odboru, uvede se toto označení.*

Záměr by tedy měl být označen názvem obce a uvedením orgánu, jenž písemnost vyhotovil (případně i označení příslušného odboru). Opominutí některé z těchto náležitostí samozřejmě nemá za následek nezveřejnění záměru, pokud záměr jinak obsahuje náležitosti plynoucí z § 39 odst. 1 zákona o obcích. Záměr může být v souladu s § 111 odst. 5 zákona o obcích opatřen razítkem obce (nikoli tedy úředním razítkem se státním znakem). Na záměr se dále vztahují některé povinnosti plynoucí ze zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, v platném znění (některé se týkají všech obcí, jiné pouze tzv. určených původců). Je rovněž vhodné záměr opatřit označením osoby, která jej vyhotovila, a jejím podpisem. Je taktéž možné (a vhodné), aby záměr obsahoval i odkaz na usnesení, jímž byl schválen.

Některé obce postupují tak, že namísto záměru zveřejní na úřední desce žádost občana nebo právnické osoby o prodej obecní nemovitosti. Takový postup je však problematický, neboť ze zveřejněné žádosti zpravidla nebude nijak zřejmé, že obec pojala úmysl nemovitost skutečně prodat a tedy že zveřejněná žádost má být považována za záměr. Navíc takové žádosti jen zřídka splňují obsahové požadavky plynoucí z § 39 odst. 1 zákona o obcích. Bez souhlasu žadatele by navíc neměly být v takto zveřejněném dokumentu uváděny osobní údaje, resp. identifikace žadatele – fyzické osoby (srov. stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 11/2012, dostupné na internetové stránce <http://www.uoou.cz/>, rubrika „Názory Úřadu“, a podrubrika „Stanoviska“).

Záměr je nutné zveřejnit i **v případě úmyslu prodat dosud neoddělenou část pozemku**. Problematické je, jak takovou část pozemku označit v případě, že obec nemá zpracovaný geometrický plán. Touto otázkou se zabýval Nejvyšší soud, jenž ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009, výslovně připustil, že záměr bude možné zveřejnit i před pořízením geometrického plánu, pokud v něm bude prodávaná nemovitost jednoznačně a zcela nespochybnitelně identifikována (např. zákresem v katastrální mapě, která je součástí zveřejněného

záměru, adekvátním slovním popisem). Soud zejména zdůraznil význam výměry části pozemku, s níž má být nakládáno (v soudem posuzovaném případě byla jako nedostatečná identifikace části pozemku shledána formulace záměru „prodeje části pozemku parc. č. X v katastrálním území N“, bez uvedení dalších bližších údajů). Bohužel ale ne ve všech případech bude možné příslušnou část nemovitosti přesně identifikovat bez pořízení geometrického plánu. Proto pokud obec nebude chtít vynakládat prostředky na pořízení geometrického plánu dříve, než bude mít jistotu, že o koupi části pozemku bude zájem, je možné nejdříve zveřejnit určitou „předběžnou“ informaci, v níž by byla část nemovitosti vymezena jen přibližně, a přihlásí-li se zájemci o získání části pozemku, byl by následně pořízen geometrický plán a poté zveřejněn záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, v němž by byla část nemovitosti již za pomoci tohoto plánu jednoznačně určena. Takový postup v každém případě zabezpečí, že část nemovitosti bude v záměru adekvátně označena, a zamezí pozdějšímu zpochybnění skutečného právního jednání.

4.2.4 Orgán příslušný k rozhodnutí o záměru

Zákon o obcích výslovně nesvěřuje přijetí záměru do pravomoci žádného z obecních orgánů. *Přijetí (schválení) záměru* však znamená utvoření vůle obce disponovat obecním majetkem, a jako takové má proto povahu *rozhodnutí obce v samostatné působnosti*. Z hlediska zákona o obcích je tudíž třeba, aby před jeho zveřejněním bylo o tomto jednání předem rozhodnuto příslušným obecním orgánem.

V praxi přitom existují dva názory na určení, který obecní orgán může o přijetí záměru rozhodnout – podle prvního jím může být pouze ten orgán, jenž je oprávněn rozhodnout o zamýšlené dispozici (tedy o uzavření smlouvy), podle druhého postačí, pokud o přijetí záměru rozhodne rada obce v rámci nevyhrazené pravomoci dle § 102 odst. 3 zákona o obcích (v případě obcí, v nichž není volena rada, by rozhodnutí o přijetí záměru činil starosta, jenž zmíněnou pravomoc rady obce vykonává na základě § 99 odst. 2 zákona o obcích). V judikatuře nakonec převážil druhý prezentovaný přístup s tím, že přijetí záměru náleží do nevyhrazené pravomoci rady obce, a to i tam, kde se jedná o prodej nemovitého majetku, neboť zveřejněný záměr, jak bylo výše uvedeno, obec nezavazuje k uskutečnění předpokládané dispozice a má tedy svébytnou samostatnou povahu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006). Protože pravomoc rady obce, plynoucí z § 102 odst. 3 zákona o obcích, může být svěřena též starostovi nebo obecnímu úřadu, je rovněž možné, aby rada obce např. prostřednictvím organizačního řádu obecního úřadu nebo *ad hoc* přijatým usnesením svěřila přijímání a zveřejňování záměrů obecnímu úřadu. Povaha pravomoci podle § 102 odst. 3 zákona o obcích ale rovněž umožňuje, aby o záměru rozhodlo i zastupitelstvo obce (při prodeji obecního nemovitého majetku lze takový postup doporučit).

Pokud by došlo k jinak řádnému zveřejnění záměru, který však nebyl v rozporu se zákonem o obcích předem schválen příslušným obecním orgánem (např. starosta záměr zveřejnil bez vědomí rady obce), není takové pochybení důvodem pro konstatování „neúčinnosti“ záměru a tudíž pro konstatování neplatnosti smlouvy (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. 22 Cdo 4897/2007).

4.2.5 Doba zveřejnění záměru

Zákon v § 39 odst. 1 ukládá, aby záměr byl zveřejněn **na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dní před rozhodnutím v příslušném orgánu obce**. Tímto rozhodnutím je samozřejmě míněno konečné rozhodnutí o uzavření smlouvy a nikoli, jak někdy bývá mylně interpretováno, rozhodnutí o přijetí záměru či jakékoli projednání zamýšlené dispozice.

V praxi je především sporné, **zda do doby zveřejnění záměru lze zahrnout i den vyvěšení a sejmutí z úřední desky** (pak by záměr byl reálně zveřejněn jen celých 13 kalendářních dní), nebo nikoli a zákonnou podmínkou je naplnění celých 15 kalendářních dní (pak by záměr byl na úřední desce reálně 17 dní včetně data zveřejnění a sejmutí z úřední desky). Tuto otázku již vyřešila judikatura Nejvyššího soudu, konkrétně rozsudek ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010. Soud při posuzování účinků zveřejnění záměru především připustil, že do záměru bude započítáván i den sejmutí z úřední desky (nikoli též den vyvěšení). Současně však nekonstatoval neúčinnost zveřejnění záměru, pokud byl záměr na úřední desce zveřejněn patnáct dní za předpokladu, že tato doba byla splněna jen po přičtení i dne vyvěšení na úřední desce. Lze tedy konstatovat, že k účinnému zveřejnění záměru dojde i tehdy, jestliže byl na úřední desce (včetně elektronické úřední desky) zpřístupněn po dobu patnácti dnů, včetně dne vyvěšení a sejmutí z úřední desky. Doba zveřejnění ovšem nelze sčítat, takže při předčasném sejmutí záměru z úřední desky nezbyvá, než jej zveřejnit znovu na celých 15 dní. Zbývá dodat, že podle § 65 odst. 3 zákona o archivnictví (499/2004 Sb.) je povinnou součástí každého dokumentu zveřejněného na úřední desce uvedení údaje o dni vyvěšení a sejmutí z úřední desky.

Odlišnou otázkou však je, **jak dlouhá doba může maximálně uplynout mezi sejmutím záměru z úřední desky a navazujícím rozhodováním obecního orgánu o uzavření smlouvy**. Zákon výslovně neukládá, aby byl záměr zveřejněn až do rozhodnutí o zamýšlené dispozici, a nelze tedy vyloučit jeho dřívější sejmutí. Doba mezi sejmutím a rozhodováním by však neměla být s ohledem na konkrétní povahu zamýšlené dispozice nepřiměřeně dlouhá. Současně je třeba, aby po celou tuto dobu byla dovoditelná trvající vůle obce uskutečnit příslušnou majetkovou dispozici. Akceptovatelná doba mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím proto musí být posuzována především z hlediska předmětu konkrétní zamýšlené dispozice (charakter nemovitosti, právní složitost, význam dispozice pro obec,

optimalizace „výnosu“ pro obec apod.). Přitom nelze zapomínat ani na obecnou zákonnou tříměsíční frekvenci zasedání zastupitelstva obce (§ 92 odst. 1 zákona o obcích). Protože zpravidla ani nebude možné rozhodnout na zasedání, které bezprostředně časově navazuje na sejmutí záměru, obecně lze považovat za přijatelnou dobu mezi sejmutím záměru (o dispozici v pravomoci zastupitelstva obce) z úřední desky a rozhodnutím o právním jednání dobu šesti měsíců. Popsaná východiska ostatně zastává ve své rozhodovací činnosti i Nejvyšší soud (rozsudek ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011)⁹.

4.2.6 Místo zveřejnění záměru

Podle § 39 odst. 1 zákona o obcích musí být záměr zveřejněn před rozhodnutím v příslušném orgánu obce **na úřední desce obecního úřadu**. Záměr může obec zveřejnit též způsobem v místě obvyklým.

Podle § 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je povinností „správního orgánu“ zveřejnit obsah úřední desky též způsobem umožňujícím dálkový přístup. To znamená, že obec musí záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích zveřejnit kromě „fyzické“ úřední desky též způsobem umožňujícím dálkový přístup, tj. nejčastěji na své internetové stránce (hovoří se o „elektronické úřední desce“). Problematické však mohou být důsledky nezveřejnění záměru tímto způsobem, neboť na rozdíl od nezveřejnění na „fyzické“ úřední desce zákon pro nezveřejnění *způsobem umožňujícím dálkový* žádnou sankci např. v podobě neúčinnosti zveřejnění či neplatnosti smlouvy nestanoví.

V praxi proto až dosud převládal názor vycházející z výkladového stanoviska ministra vnitra ke správnímu řádu č. 14 (dostupného na <http://www.mvcr.cz>), podle něhož neúčinnost zveřejnění určitého dokumentu na úřední desce nastává jen, stanoví-li tuto sankci zákon výslovně, což v případě § 39 odst. 1 zákona o obcích nečiní.

K povaze zveřejňování nabídek na *elektronické úřední desce* v souvislosti s dispozicemi s veřejným majetkem však v nedávné době zaujal odlišné stanovisko Nejvyšší soud. Ten v rozsudku ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012 (dostupný na <http://www.nsoud.cz>), dovodil, zjednodušeně řečeno, že tam, kde zákonná úprava zveřejnění nabídky (výzvy, záměru apod.) na úřední desce sleduje především transparentnost majetkové dispozice či ochranu veřejného majetku, je nutné mít zato, že nesplnění povinnosti plynoucích z § 26 odst. 1 správního řádu, tedy nezveřejnění nabídky (výzvy, záměru apod.) též způsobem umožňujícím

⁹ Publikovaná právní věta: *Podmínka publikace záměru obce o nakládání s majetkem je splněna, je-li zachována časová kontinuita mezi zveřejněním záměru a realizací zamýšleného právního úkonu. Není vyloučeno, aby mezi publikací záměru a rozhodnutím obce uplynula delší doba, avšak nesmí být s ohledem na konkrétní povahu zamýšlené dispozice nepřiměřeně dlouhá. Uplynuly-li však mezi zveřejněním záměru (jeho sejmutím z úřední desky) a projednáním tohoto záměru v orgánech obce více než dva roky, jde o dobu obecně nepřijatelnou.*

dálkový přístup, má za následek *neúčinnost* zveřejnění a tudíž i rozpor následně uzavřené smlouvy se zákonem, jenž vyvolává její absolutní neplatnost (podle § 39 občanského zákoníku z roku 1964). Ačkoli se rozhodnutí soudu výslovně netýká § 39 odst. 1 zákona o obcích, je závěr soudu obecný a lze jej proto vztáhnout i ke zveřejnění záměru podle zákona o obcích (ostatně soud ve zmíněném rozsudku s tímto ustanovením argumentuje). Názor soudu přitom plně odpovídá stávajícímu vyššímu důrazu na obecnou transparentnost a „poctivost“ obecních majetkových dispozic (srov. v této souvislosti „vlajkový“ nálezn Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Nezveřejnění záměru též na „elektronické úřední desce“ tedy vede k neúčinnosti zveřejněného záměru ve smyslu § 39 odst. 1 zákona o obcích (byť by byl záměr řádně zveřejněn na „fyzické“ úřední desce).

Obce obvykle zřizují na svých webových stránkách zvláštní „rubriku“ označenou jako úřední deska či *elektronická úřední deska*. V takovém případě by záměr měl být prokazatelně zveřejněn na této podstránce. Z § 26 odst. 1 správního řádu však povinnost koncentrovat elektronickou úřední desku v jedné sekci webové stránky není, a proto i vytvoření speciální rubriky např. právě pro publikaci záměrů by zřejmě nebylo v rozporu se zákonem, byť takový postup spíše nelze doporučit zejména, pokud by kromě této sekce existovala ještě zvláštní sekce úřední deska, neboť každý oprávněně předpokládá, že záměry budou publikovány právě na podstránce k tomu určené.

Pro doložení toho, že určitý dokument byl na *elektronické úřední desce* zveřejněn, nejsou na rozdíl od zveřejnění na *fyzické úřední desce* stanovena žádná zákonná pravidla, obdobná § 65 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, v platném znění (povinnost dokument opatřit datem vyvěšení a sejmutí z úřední desky). Tím je dán prostor, aby obec prokázala zveřejnění jakýmkoli možným způsobem, např. i výtiskem z webové stránky obce a jeho spojení se záměrem, který byl zveřejněn na „fyzické“ úřední desce (srov. právní věta usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2007, č. j. 11 Ca 27/2007-75, publ. pod č. 1519 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 4/2008). Je rovněž třeba, aby v doložce o povinném zveřejnění a schválení, kterou se podle § 41 odst. 1 zákona o obcích opatřuje listina osvědčující právní jednání (tj. uzavřená písemná smlouva), byl uváděn též údaj o zveřejnění záměru způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Kromě povinného zveřejnění záměru na úřední desce umožňuje zákon zveřejnění záměru též ***jiným v místě obvyklým způsobem***. To může být např. informační tabule obecního úřadu nebo jiná „reklamní“ plocha, místní tisk nebo rozhlas, různé internetové stránky apod. Jedná se však pouze o možnost takového zveřejnění, a pokud se pro ně obec nerozhodne a záměr zveřejní jen na své úřední desce, k porušení zákona samozřejmě nedochází. Stejně tak toto zveřejnění nemůže nahradit povinné zveřejnění na úřední desce obecního úřadu (srov. právní

závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. února 2014, sp. zn. 33 Cdo 796/2013).

4.2.7 Následky nezveřejnění záměru

Podle § 39 odst. 1 zákona o obcích je smlouva uzavřená bez předchozího zveřejnění záměru absolutně neplatná. Identický následek nastane, pokud záměr nebyl zveřejněn po dobu 15 dnů, pokud nebyl zveřejněn na úřední desce obecního úřadu nebo jestliže záměr nebyl dostatečně určitý a srozumitelný (např. nevymezil zamýšlenou dispozici či nevymezil jednoznačným způsobem příslušnou nemovitost). Pokud záměr nemovitost vymezil jednoznačně, pak by ovšem případné chyby v jejím označení podle katastrálního zákona neměly vést k závěru o nezveřejnění záměru¹⁰. Smlouva by však byla neplatná tam, kde by záměr zněl na určitou dispozici, avšak nakonec by byla uskutečněna dispozice jiná (např. namísto pronájmu prodej).

4.2.8 Uvádění bližších podmínek ve zveřejněném záměru

Zákon nepožaduje, aby součástí zveřejněného záměru byly jakékoli bližší podmínky zamýšleného majetkoprávního jednání. Jejich uvedení však samozřejmě zákonu neodporuje, naopak může napomoci transparentnosti skutečné dispozice (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 9. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4108/2008).

Jestliže ovšem obec ve zveřejněném záměru bližší podmínky zamýšleného majetkoprávního jednání vymezí, předem „omezuje“ okruh potencionálních zájemců, kteří obci podají nabídku na uzavření příslušné smlouvy. Od takto zveřejněných podmínek se proto obec v zásadě nemůže odchýlit. Pokud obec toto pravidlo poruší a nemovitost např. prodá nebo pronajme osobě, která uvedené podmínky nesplňovala, je její právní jednání neplatné, neboť taková situace je svými důsledky obdobná předchozímu nezveřejnění záměru. Srov. v této souvislosti právní závěr Nejvyššího soudu, uvedený v jeho rozsudku ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010.

4.2.9 Problematika tzv. „adresného záměru“

Specifickým případem „bližších podmínek“ zamýšlené dispozice jsou tzv. *adresné záměry*, tedy záměry, v nichž obec předem vyjádří svou vůli dispono-

¹⁰ Příkladem takové „nepodstatné“ vady by mohl být záměr pronájmu stavby (budovy), která je součástí pozemku, bez identifikace tohoto pozemku (tj. *de iure* bez označení nemovitosti, protože nemovitostí je tento pozemek a budova, jen jeho součástí). Pokud by budova byla označena jiným adekvátním způsobem, např. přesnou adresou, číslem popisným a orientačním tak, že by nevznikaly žádné pochybnosti o její individualizaci, nemělo by mít takové pochybení za následek neúčinnost záměru.

vat nemovitostí vůči předem „vytipovanému“ zájemci (např. vůči osobě, která podala obci žádost o prodej či pronájem nemovitosti). S adresnými záměry jsou spojeny tři typy problémů – zda je vůbec takový záměr přípustný, pokud ano, zda je „praktický“ a jakým způsobem v záměru označovat zájemce, jde-li o fyzickou osobu.

Ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích nevylučuje (ani výslovně, ani svou povahou), aby obec deklarovala svůj úmysl prodat (pronajmout, darovat apod.) konkrétní nemovitost předem označené osobě přímo ve zveřejňovaném záměru. Tato osoba tedy může být v záměru uvedena, protože obci podala např. žádost o prodej či pronájem nemovitosti nebo protože zastupitelstvo či rada obce již při přijímání záměru předem projevily svůj (předběžný) úmysl uzavřít uvažovanou smlouvu s konkrétní osobou. Z jistého hlediska označením takové osoby již v záměru poskytuje obec ostatním občanům i zájemcům „vyšší informační komfort“. Přípustnost zveřejnění „adresného“ záměru ostatně dovodila i soudní judikatura (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007).

Protože je však i v takovém případě nutné splnit (v zásadě bezvýhradní) zákonnou povinnost zveřejnit záměr podle § 39 zákona o obcích a umožnit všem zájemcům podat nabídky a vyjádření, nelze chápat takové předchozí rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rady obce jako rozhodnutí o prodeji, směně, darování nemovitého majetku ve smyslu § 85 písm. a) zákona o obcích, resp. jako rozhodnutí o pronájmu či výpůjčce nemovitého majetku ve smyslu § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích, tedy jako rozhodnutí, na jehož základě by bylo možné bez dalšího uzavřít kupní či nájemní smlouvu. Svou povahou se jedná o „nezávaznou“ deklaraci vůle obce o tom, že uvažuje o prodeji (pronájmu, darování apod.) konkrétní nemovitosti konkrétnímu zájemci.

Uvádění osoby, s níž má obec v úmyslu uzavřít smlouvu (např. protože zastupitelstvo předem projevilo úmysl prodat této osobě nebo protože se jedná o osobu, která obec požádala o prodej nemovitosti), již ve zveřejněném záměru je tedy sice přípustné, nelze je však doporučit, neboť z hlediska veřejnosti může takový záměr vyvolávat mylný dojem, že o prodeji již bylo „rozhodnuto“ a podávání jakýchkoli vlastních nabídek či vyjádření by nemělo význam.

V praxi se nejčastěji vyskytují adresné záměry, v nichž obec zamýšlí např. prodat nebo pronajmout nemovitost předem „vytipované“ fyzické osobě, a její osobní údaje proto uvede přímo ve zveřejněném záměru (např. na základě žádosti občana obce o prodej obecní nemovitosti). K takovému postupu vydal Úřad pro ochranu osobních údajů stanovisko č. 11/2012, dostupné na internetové stránce <http://www.uoou.cz/>, rubrika „Názory Úřadu“, a podrubrika „Stanoviska“:

„V situaci, kdy je již ve fázi obdobného záměru zřejmé, komu by měla být předmětná nemovitost prodána či pronajata, vyvstává opět otázka zveřejnění osobních

údajů tohoto zájemce (jedná-li se o fyzickou osobu). S ohledem na podobnost této situace s postupem dle § 93 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. lze v otázce zveřejňování osobních údajů v rámci informace o záměru ve smyslu § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. zcela odkázat na výše uvedené závěry. **Také v tomto případě tady platí, že je na místě uvést buď pouze popis věci bez informací o konkrétní osobě anebo uvést iniciály jména a příjmení a obce bydliště dotčené osoby.** Závěrem lze uvést, že v obou výše uvedených situacích lze osobní údaje zveřejnit pouze se souhlasem dotčených osob (subjektů údajů). Takový souhlas musí naplnit požadavky uvedené v § 4 písm. n) a § 5 odst. 4 zákona č. 101/2000 Sb., z nichž je třeba zejména zdůraznit povinnost poskytnout již při sběru nebo shromažďování osobních údajů informace o základních parametrech zamýšleného zpracování – v daném případě tedy včetně záměru údaje zveřejnit. Povinnost informovat o způsobu zpracování vyplývá v tomto případě také z § 11 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb. Je třeba si uvědomit, že udělení souhlasu se zveřejněním osobních údajů není povinností subjektu údajů (žadatele, smluvního partnera či stěžovatele), ani podmínkou pro uplatnění a vyřízení jeho podnětu či žádosti. V některých případech tak obec souhlas získá, v jiných se to však dá očekávat jen obtížně. Obec proto musí vždy nejdříve zvážit veškeré postupy při zpracování osobních údajů a porovnat veřejný zájem na způsobu a formě projednávání jednotlivých obecních záležitostí s právem na ochranu osobních údajů jednotlivce. Z hlediska Úřadu je vždy vhodnější informování široké veřejnosti pouze o povaze projednávané věci v anonymizované podobě, jak bylo uvedeno výše.“

4.2.10 Výběr nabídek doručených ke zveřejněnému záměru

Zákon o obcích nestanoví ani podrobnosti o **způsobu, jímž mají být obcí vyřízeny nabídky doručené ke zveřejněnému záměru.** Pokud záměr žádné bližší podmínky zamýšlené dispozice či podmínky pro podávání nabídek nestanoví, je nutné předložit příslušnému orgánu (zastupitelstvu či radě) k posouzení všechny doručené nabídky. Ten z nich pak vybere tu „nejvhodnější“ (nebo všechny nabídky odmítne). Pokud však orgán příslušný k rozhodnutí o majetkoprávním jednání již při schvalování záměru sám předem deklaruje, že obec je připravena smlouvu uzavřít jen za splnění určitých konkrétních podmínek, není již obecně nutné, aby tomuto orgánu byly předkládány k posouzení i nabídky, jež podmínky nesplnily. Takové nabídky pak může odmítnout (*de facto* vyřídít sdělením o odmítnutí) i starosta nebo obecní úřad, jak ostatně dovozuje i judikatura (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010, „potvrzené“ usnesením Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2010, sp. zn. II. ÚS 2217/10). V tomto případě se vlastně nejedná o rozhodování o nabídce, ale jen o vyloučení uchazeče pro nesplnění podmínek. I zde je však vhodné při předkládání ostatních nabídek zastupitelstvu či radě tento orgán v podkladových materiálech informovat i o nabídkách, které byly pro nesplnění podmínek předem „vyřazeny“.

Z popsaného postupu je však nutné připustit jednu specifickou výjimku, která souvisí s povinností obecních orgánů nakládat se svěřeným majetkem s péčí řádného hospodáře (§ 38 odst. 1 zákona o obcích). Pokud by totiž obec obdržela nabídku, která by sice nesplnila předem stanovené podmínky, byla by však pro obec zjevně výhodná, nemělo by dojít k jejímu *apriornímu* odmítnutí a její posouzení by měl provést orgán příslušný k rozhodnutí o majetkové dispozici. Pokud by shledal, že nabídka je pro obec skutečně nejvýhodnější (nejvhodnější), nemohl by sice přímo rozhodnout o uzavření smlouvy (nabídka nesplnila podmínky ve zveřejněném záměru), mohl by však dosavadní postup „zrušit“ a záměr s upravenými podmínkami zveřejnit znovu. Nejednalo by se přitom o diskriminaci ostatních uchazečů, kteří by samozřejmě mohli na novou situaci reagovat a své nabídky přiměřeně přizpůsobit.

4.2.11 Zveřejňování záměru z hlediska práva EU

Právo Evropské unie neobsahuje přímo aplikovatelný obecně závazný předpis, jenž by dobu zveřejnění záměru modifikoval tak, že by se ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích nepoužilo. Na dispozice obecním majetkem je však možné pohlížet též z hlediska pravidel tzv. veřejné podpory, regulovaných právem Evropské unie, neboť i prodej veřejného majetku může mít za splnění určitých kvalifikovaných podmínek povahu veřejné podpory. Evropská komise proto ve vztahu k prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci členských států vypracovala obecná doporučující pravidla, při jejichž dodržení bude automaticky vyloučen prvek veřejné podpory. Tato pravidla byla publikována ve *Sdělení Komise ES o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci* v Úředním věstníku Evropských společenství dne 19. 7. 1997, pod č. 97/C 209/03).

Sdělení, které ovšem není právně závazné, se vztahuje na *prodej* pozemků a staveb orgány veřejné moci, tedy v podmínkách České republiky i na prodej obecních pozemků. Sdělení rozlišuje *prodej na základě nepodmíněného nabídkového řízení* a *prodej bez nepodmíněného nabídkového řízení*. Prodej na základě nepodmíněného nabídkového řízení, aby byl prost veřejné podpory, je chápán jako dispozice, při níž je prodáno nejlepší nebo jediné nabídce na základě dostatečně zveřejněného, otevřeného a nepodmíněného nabídkového řízení. Podmínka *dostatečného zveřejnění* nabídky je splněna, **dochází-li k opakovanému inzerování po přiměřeně dlouhou dobu (dva a více měsíců) ve vnitrostátním tisku, realitních novinách apod., takže jsou na nabídku upozorněni všichni potenciální kupující**. Pokud obec prodává bez nepodmíněného nabídkového řízení, musí být pozemek nebo stavba oceněna jedním nebo více nezávislými odhadci tak, aby byla stanovena tržní hodnota na základě obecně uznávaných tržních ukazatelů a oceňovacích norem, přičemž takto stanovená tržní cena je minimální prodejní cenou, která může být dohodnuta, aniž by se jednalo o veřejnou podporu (ta může být za podmínek stanovených sdělením snížena o 5%). V podrobnostech

lze odkázat na text sdělení a dále na metodické materiály Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, dostupné na <http://www.compet.cz>, sekce „veřejná podpora“, zejména na Informační list č. 3/2008 k Veřejné podpoře a na Metodické doporučení MPO při prodeji pozemku za zvýhodněnou cenu.

Z hlediska prodeje obecních nemovitostí uvedené znamená, že – velmi zjednodušeně řečeno – při prodeji „podnikatelům“, resp. osobám vykonávajícím podnikatelskou či obecněji ekonomickou činnost na trhu, u nichž by se potencionálně mohlo jednat o veřejnou podporu, je nutné splnit nejen požadavky § 39 odst. 1 zákona o obcích, ale též požadavky uvedené ve sdělení Evropské komise tak, aby případná dispozice obstála i z hlediska (ne)přítomnosti (neslučitelné) veřejné podpory. To zahrnuje zveřejnění záměru i na dobu nejméně dvou měsíců způsobem předvídaným ve sdělení nebo vypracování „znaleckého“ zjištění tržní hodnoty prodávané nemovitosti a nutnost v zásadě neprodávat za nižší než takto zjištěnou cenu. Pokud by při této dispozici byly splněny „jen“ podmínky plynoucí z § 39 odst. 1 zákona o obcích, nejednalo by se sice o postup *a priori* nezákonný (protiprávní), neboť zmíněné sdělení není právně závazné, obec by se však vystavovala nebezpečí, že v jejím postupu bude shledáno porušení pravidel veřejné podpory, a to se všemi s tím spojenými důsledky (srov. opět internetové stránky Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže). Na druhou stranu při prodeji „neekonomickým“ subjektům, tedy např. při prodeji konkrétním fyzickým osobám k „nekomerčním“ účelům (např. prodej užívané zahrady, prodej pronajatého bytu stávajícímu nájemci, prodej přístupové cesty k nemovitosti apod.) nebude taková dispozice poměřována z hlediska veřejné podpory, a v tomto případě proto není nutné se přidržet pravidel plynoucích ze sdělení (postačí splnit požadavky § 39 odst. 1 zákona o obcích).

Zbývá dodat, že principy plynoucí ze sdělení komise je vhodné *přiměřeně* aplikovat i na případy „komerčních pronájmů“ obecních nemovitostí, neboť i u nich může docházet k veřejné podpoře (byť sdělení komise tato pravidla na nájemy výslovně vylučuje).

4.3 Rozhodnutí obecního orgánu o majetkové dispozici (právním jednání)

4.3.1 Obecně k rozhodnutí o majetkové dispozici (právním jednání)

Jak již bylo řečeno, musí uzavření smlouvy, resp. uskutečnění jakéhokoli majetkoprávního jednání obcí, předcházet rozhodnutí příslušného obecního orgánu (zastupitelstva nebo rady obce), jímž bude provedení tohoto jednání (uzavření smlouvy) schváleno (s výjimkou obcí, v nichž není volena rada obce – srov. dále). Bez takového rozhodnutí by byla uzavřená smlouva absolutně neplatná podle § 41 odst. 2 a 3 zákona o obcích. Samo o sobě však rozhodnutí o uzavření smlouvy

(tj. příslušné usnesení zastupitelstva nebo rady obce) nemá povahu právního jednání a představuje pouze „interní“ utvoření vůle obce být daným způsobem právně vázána. Takové usnesení proto nepůsobí navenek, tj. nezakládá právně vynutitelnou povinnost obce uzavřít schválenou smlouvu. Nelze se tudíž (až na určité specifické výjimky) soudně domoci uzavření smlouvy s odkazem na existenci schváleného, ale nevykonaného usnesení zastupitelstva nebo rady obce. Stejně tak je možné dosud nevykonané usnesení o uzavření smlouvy zrušit nebo změnit a tím uskutečnění právního jednání odmítnout nebo stanovit jiné požadavky (formálně lze usnesení zrušit i po uzavření smlouvy, takový krok by však neměl na již uzavřenou smlouvu žádný vliv). Pozor však na případnou před-smluvní odpovědnost (srov. kapitola 2.5).

Rozhodnutí zastupitelstva nebo rady obce musí být přijato na jejich řádně konaném zasedání. Zejména není možné rozhodovat na tzv. pracovních poradách členů zastupitelstva obce (někdy označovaných jako „neveřejná zasedání“), které nejsou řádně svolanými a veřejně konanými zasedáními zastupitelstva obce. Pracovní porady totiž nemají povahu zasedání zastupitelstva (nebo schůze rady) a tudíž ani „usnesení“ na nich přijatá nelze považovat za relevantní rozhodnutí daného obecního orgánu (*de iure* se vůbec nejedná o „rozhodnutí“ obecního orgánu, ale o právně irelevantní, nicotný akt; srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2013, sp. zn. 30 A 42/2012-64). V této souvislosti lze odkázat na závěr Nejvyššího soudu v rozsudku ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010, jenž „usnesení“ přijaté na pracovní poradě neakceptoval jako řádné schválení uzavřené smlouvy. V navazujícím rozsudku ze dne 7. 12. 2011, sp. zn. 28 Cdo 1203/2011 se pak Nejvyšší soud vyjádřil k důsledkům nesplnění požadavku sedmi dnů pro zveřejnění informace o připravovaném zasedání zastupitelstva obce podle § 93 odst. 1 zákona o obcích. Přitom konstatoval, zjednodušeně řečeno, že nesplnění tohoto požadavku nebude mít za následek „neúčinnost“ či nezákonnost usnesení o majetkové dispozici, pokud byl princip veřejnosti zasedání prokazatelně zabezpečen jinak (veřejnost byla účastna, informace byla zveřejněna na internetu, rozhlasem apod.).

Rozhodnutí příslušného obecního orgánu je nezbytnou podmínkou pro platné uzavření smlouvy. Judikatura z tohoto pravidla sice dovodila dvě výjimky, jedná se však o situace velmi specifické, a proto v žádném případě nelze doporučit, aby z nich bylo činěno obecné pravidlo připouštějící uzavírání smluv bez předchozího rozhodnutí příslušného obecního orgánu. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2010, sp. zn. 33 Cdo 2532/2008, připustil, že úkon, jímž obec jednostranně získává majetkový prospěch, není neplatný, pokud nebyl předem schválen příslušným orgánem. Ústavní soud zase v nálezu ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04, akceptoval jednání starosty bez předchozího schválení tam, kde *vůle obce být právně vázána již byla v podstatných rysech dostatečně předem utvořena a starosta při uzavírání (dodatku) smlouvy jednal plně v intencích této právní vůle* (v posuzované věci se jednalo o úpravu výše nájemného).

4.3.2 Orgán obce příslušný k rozhodnutí o právním jednání

Zákon o obcích svěřuje rozhodování o uzavření smlouvy do pravomoci *zastupitelstva a rady obce*. Jiné obecní orgány, tedy především *starosta* nebo *obecní úřad*, nemají v majetkové oblasti „samostatnou“ rozhodovací pravomoc (vyjma obcí, v nichž není volena rada obce). Tyto orgány proto mohou rozhodovat o uzavření smlouvy jen ve specifických případech, pokud jim toto právo rada nebo zastupitelstvo svěří a pokud zákon takové svěření sám nevyklučuje (srov. dále).

Zákon o obcích v souvislosti s pravomocí rozhodovat o majetkoprávních jednáních rozlišuje tzv. *vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce* (§ 84 odst. 2 a § 85), dále *vyhrazené pravomoci rady obce* (§ 102 odst. 2) a *obecnou* či „*zbytkovou*“ *pravomoc* (§ 102 odst. 3). Do zbytkové pravomoci přitom náleží rozhodování o veškerých jednáních, která nejsou výslovně vyhrazena zastupitelstvu nebo radě obce. *Zbytková pravomoc* je svěřena radě obce s tím, že zastupitelstvo si ji může zcela nebo zčásti vyhradit (§ 84 odst. 4). Rovněž platí, že rada obce může její výkon svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu, a to opět zcela nebo zčásti (praxe dokonce v této souvislosti připouští, aby svěřená pravomoc starostovi nebo obecnímu úřadu provedlo i zastupitelstvo obce, neboť může-li si samo určitou pravomoc vyhradit, lze akceptovat i možnost, že ji samo svěří starostovi či obecnímu úřadu). Naopak v případě *vyhrazených pravomocí* platí, že nemohou být svěřeny jinému obecnímu orgánu (ledaže tak zákon stanoví výslovně) a stejně tak platí, že si je jiný orgán nemůže převzít. To je patrné zejména v případě vyhrazených pravomocí rady obce, které nemohou být převzaty zastupitelstvem obce (srov. § 84 odst. 4 zákona o obcích).

V praxi se mohou vyskytnout **tzv. smíšené smlouvy**, tedy smlouvy, které v sobě zahrnují více smluvních typů. Komplikace mohou nastat tehdy, jestliže taková smlouva v sobě bude zahrnovat jednání, jejichž schválení náleží do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce i rady obce (např. nájemní smlouva spojená s poskytnutím půjčky nebo uzavření smlouvy o dílo, na jejímž základě nabude obec do svého vlastnictví nemovitost). V takových případech nezbývá, než aby o uzavření smlouvy rozhodlo jak zastupitelstvo obce (z hlediska půjčky), tak rada obce (z hlediska nájemní smlouvy). V opačném případě by smlouva nebo její část byla neplatná (§ 41 odst. 2 zákona o obcích). V podrobnostech lze odkázat právní závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 33 Cdo 1090/2008.

Pravomoc příslušného obecního orgánu rozhodnout o uzavření smlouvy se samozřejmě vztahuje i na **rozhodování o změnách či dodatcích těchto smluv a na rozhodnutí o ukončení platnosti takové smlouvy** (např. schválení výpovědi smlouvy). Takto určená funkční příslušnost obecního orgánu se vztahuje rovněž na uzavírání **smluv o smlouvách budoucích**. Podobně v případě **dohody o narovnání** je třeba určovat funkční příslušnost obecního orgánu v závislosti

na tom, jaké nové závazky mají mezi stranami vzniknout (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. 23 Cdo 2957/2010).

4.3.3 Vyhrazení pravomoci rady obce zastupitelstvem obce

Ustanovení § 84 odst. 4 zákona o obcích umožňuje, aby si zastupitelstvo obce na sebe vztáhlo rozhodování o záležitostech, které nejsou vyhrazeny radě obce podle § 102 odst. 2 zákona o obcích, tj. aby „převzalo“ rozhodování v tzv. *zbytkových věcech* ve smyslu § 102 odst. 3 zákona o obcích. V praxi se tak může stát rozhodnutím (usnesením) zastupitelstva obce, a to buď *ad hoc*, tedy ve vazbě na konkrétní případ, nebo *obecně* pro předem neurčený okruh právních jednání. Vyhrazení *ad hoc* přitom může být učiněno buď tak, že zastupitelstvo přijme samostatné usnesení o vyhrazení si této pravomoci ve vazbě na dotčenou věc, nebo tím, že v této záležitosti přímo rozhodne, bez výslovného „vyhrazení“ (např. přímo rozhodne o uzavření smlouvy o dílo; vyhrazení je zde „implicitně“ obsaženo v přijetí věcného rozhodnutí). Toto *ad hoc* vyhrazení však má „účinky“ jen ve vztahu k danému právnímu jednání, takže se nevztahuje na jiné, byť typově obdobná jednání. Vztahuje se však i na rozhodování o dodatcích (změnách) takto schválené smlouvy a na rozhodnutí o jejím ukončení. Tento závěr potvrzuje i Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 24. 7. 2009, sp. zn. 23 Cdo 3826/2007.

4.3.4 Rozhodování v obcích, v nichž není volena rada obce

Podle § 99 odst. 2 zákona o obcích vykonává v obcích, ve kterých se nevolí rada obce, většinu jejích pravomocí starosta obce (Na zastupitelstvo přechází rozhodování pouze v některých případech – srov. § 102 odst. 4 zákona o obcích). Starosta obce je proto v těchto obcích oprávněn činit majetkoprávní jednání podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích (*rozhodovat o uzavření nájemních smluv a smluv o výpůjčce*) a podle § 102 odst. 3 zákona o obcích (např. *rozhodovat o uzavření smlouvy o dílo*). V praxi tato rozhodnutí starosty obce nejsou uskutečněna jeho „zvláštním“ opatřením, ale jsou *implicitně* obsažena v jeho projevu vůle za obec podle § 103 odst. 1 zákona o obcích, tj. v aktu uzavření smlouvy. Rozhodnutí o uzavření smlouvy a její samotné uzavření (její podpis) v tomto případě tedy *de facto* spadají v jeden okamžik.

V souvislosti s dispozičními úkony je třeba zvážit, zda si zastupitelstvo obce může v obcích, v nichž není volena rada obce, vyhradit s odkazem na § 84 odst. 4 zákona o obcích i rozhodování o ostatních záležitostech uvedených v § 102 odst. 2 zákona o obcích, které realizuje starosta podle § 99 odst. 2 a § 102 odst. 4 zákona o obcích, avšak které jsou zákonem *formálně* vyhrazeny radě obce (tj. zda starosta vykonává „vyhrazené pravomoci rady“ též jako své vyhrazené pravomoci). Ve vztahu k majetkoprávním jednáním obce to konkrétně znamená, zda si může

zastupitelstvo takové obce vyhradit rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce.

Takové vyhrazení lze mít za přípustné. Starosta obce se totiž nestává „radou obce“, zákon mu pouze svěřuje určité úkoly, které by jinak náležely radě obce. Tyto pravomoci tudíž starosta nevykonává jako vyhrazené, a proto se neuplatní ani omezení plynoucí z § 84 odst. 4 zákona o obcích (*Zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoc vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2*). Pro tento interpretační přístup svědčí i zásada výkladu „ve prospěch pravomoci zastupitelstva obce jakožto nejvyššího (přímo voleného) orgánu obce“, podle které je nutné z více možných výkladů zvolit ten, jenž preferuje pravomoc zastupitelstva obce.

4.3.5 Možnost svěřit rozhodovací pravomoc rady obce v majetkové oblasti starostovi nebo obecnímu úřadu

Zákon o obcích implicitně i explicitně předpokládá, že určité pravomoci rady obce v majetkové oblasti mohou být svěřeny starostovi i obecnímu úřadu. Podle § 102 odst. 3 zákona o obcích *zabezpečuje rada obce rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. Rada obce nemůže svěřit starostovi ani obecnímu úřadu rozhodování v záležitostech podle odstavce 2 s výjimkou záležitostí uvedených v odstavci 2 písm. k) a m).*

Není pochyb o tom, že rada obce může svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu všechny pravomoci v majetkové oblasti, uvedené v § 102 odst. 2 odst. 2 písm. m), tj. rozhodování o smlouvách nájemních i smlouvách o výpůjčce. Zákon o obcích sice ve vztahu k § 102 odst. 2 písm. k) a m) hovoří o svěření „příslušnému odboru obecního úřadu“, ve skutečnosti ovšem postačí svěřeni jen obecnímu úřadu jako celku, protože určení konkrétního odboru již může být dáno organizačním řádem obecního úřadu. Podle judikatury však takto lze svěřit jen rozhodování o uzavírání smluv a nikoli též rozhodování o jejich ukončení výpovědí, jak vyplývá (z poněkud sporného) závěru usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2012, sp. zn. 26 Cdo 3095/2010. S ohledem na tento judikát pak může být otázkou, zda by odbor obecního úřadu mohl rozhodovat alespoň o uzavření dohody o ukončení nájmu (patrně ano, když svěřeni nelze vztáhnout jen na jednostranná jednání, tedy na výpověď a odstoupení).

Svření rozhodovacích oprávnění je ovšem z hlediska zákonného textu problematictější v záležitostech uvedených v § 102 odst. 3 zákona o obcích. Praxe takové svěřeni celkem rozumně připouští (jinak by rada musela rozhodovat i o nákupu propisovací tužky pro úředníka obce), a to na základě jazykového vyjádření tohoto ustanovení – to zapovídá pouze svěřeni pravomocí uvedených v § 102 odst. 2 zákona o obcích (s určitými výjimkami), takže ostatní, „nevylou-

čené“ pravomoci bude možné díky „mlčení“ zákona delegovat. Odlišný přístup by však mohl plynout z judikatury Nejvyššího soudu, jenž v podmínkách zákona o hlavním městě Praze (vycházejícího z obdobné koncepce) svěřením opakovaně nepřipustil, přičemž tyto závěry promítá i do podmínek zákona o obcích (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. 26 Cdo 1641/2010). Je ovšem pravdou, že příslušné ustanovení zákona o hlavním městě Praze ukládá radě *rozhodovat* v ostatních záležitostech, zatímco zákon o obcích radě obce ukládá *zabezpečit rozhodování*, což bývá interpretováno tak, že zabezpečit rozhodování lze i svěřením tohoto rozhodování starostovi či obecnímu úřadu (srov. např. komentář k zákonu o obcích od kolektivu autorů pod vedením JUDr. Vedřala, publikovaný v nakl. C. H. Beck).

Připustíme-li, že i pravomoci uvedené v § 102 odst. 3 zákona o obcích je možné svěřit obecnímu úřadu či starostovi, může být položena otázka, do jaké míry by takové svěřením mohlo učinit i zastupitelstvo. Zřejmě je takový postup nutné připustit, neboť zastupitelstvo si může tyto pravomoci rady obce na sebe vztáhnout podle § 84 odst. 4 zákona o obcích a tudíž je nutné akceptovat i to, že tyto pravomoci samo dále deleguje (přitom nejde o zásah do vyhrazené pravomoci rady obce stanovit organizační řád obecního úřadu). Zastupitelstvo by však takto nemohlo postupovat ve vztahu k pravomocím uvedeným v § 102 odst. 2 písm. k) a m) zákona o obcích, protože tyto pravomoci by si samo nemohlo vyhradit.

4.3.6 Změny v určení funkční příslušnosti v souvislosti s novým občanským zákoníkem (věcná břemena, právo stavby a pachtý a výprosý)

Jak již bylo výše řečeno, občanský zákoník vymezuje v § 498 pojem nemovité věci, za kterou považuje *pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon*. Mezi věcná práva náležejí mj. též věcná břemena, upravená v § 1257 až 1308 (srov. systematické zařazení této právní úpravy). Proto má-li být věcné břemeno zřízeno k pozemku ve prospěch jiného pozemku (§ 1257 odst. 2) nebo má-li být věcné břemeno zřízeno ve prospěch určité osoby k tíži nemovité věci (§ 1257 odst. 1), bude mít toto právo povahu **věci nemovité**.

Podle § 85 písm. a) zákona o obcích rozhoduje zastupitelstvo obce o *nabytí a převodu nemovitých věcí*. Z hlediska nového občanského zákoníku to znamená, že má-li být věcné břemeno (služebnost) zřízeno k nemovitosti ve prospěch obce, tedy má-li obec ve svůj prospěch nabýt oprávnění ze služebnosti (lhostejno, zda půjde o služebnost ve prospěch obce jakožto právnické osoby nebo o služebnost ve prospěch konkrétního obecního pozemku), bude k rozhodnutí o uzavření takové smlouvy nově příslušné oproti stávajícímu stavu zastupitelstvo obce, neboť svou povahou se jedná o „nabytí nemovité věci“ ve smyslu § 85 písm. a) zákona o obcích. Naopak jestliže by obec sama hodlala zatížit svou nemovitost služebností, jednalo by se sice svou podstatnou o dispozici nemovitou věcí, nikoli

však o *nabytí obcí* ani o *převod* ve smyslu § 85 písm. a) zákona o obcích, ale o její *vznik*. V případě zřízení služebnosti „k tíži“ obce (např. inženýrské sítě umístované na obecním pozemku) by tedy i nadále byla dána příslušnost rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích.

Obdobná východiska platí i v případě práva stavby. Má-li být právo stavby zřízeno ve prospěch obce, tedy má-li obec ve svůj prospěch nabýt oprávnění z práva stavby (stát se stavebníkem), bude k rozhodnutí o uzavření takové smlouvy nově příslušné zastupitelstvo obce, neboť svou povahou se jedná o „nabytí nemovité věci“ ve smyslu § 85 písm. a) zákona o obcích. **Naopak jestliže by obec sama hodlala zatížit svůj pozemek právem stavby, jednalo by se sice též o dispozici nemovitou věcí, nikoli však o *nabytí obcí* ani o *převod* ve smyslu § 85 písm. a) zákona o obcích. Takové rozhodnutí by proto náleželo radě obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích,** byť s ohledem na závažnost tohoto jednání je samozřejmě vhodnější, aby i o jeho zřízení k obecnímu pozemku ve prospěch třetí osoby rozhodlo zastupitelstvo obce (na základě § 84 odst. 4 zákona o obcích). Rozhodnutí o zřízení práva stavby (§ 1252 odst. 1 občanského zákoníku), je-li obec osobou oprávněnou, bude náležet do výlučné působnosti zastupitelstva obce podle § 85 písm. a) zákona o obcích (jde o *převod nemovité věci*).

Pro úplnost je nutné upozornit, že se lze v praxi setkat i s názory odlišnými, které považují zřízení věcného břemene nebo práva stavby k obecnímu pozemku, za specifický případ *převodu* nemovité věci, případně které s odkazem na argument *a minori ad maius* dovozují, že má-li zastupitelstvo rozhodovat o převodu nemovité věci, tím spíše by mělo rozhodovat i o jejím vzniku. Tyto názory je ovšem možné odmítnout, neboť jsou svou povahou založeny na *extenzivním výkladu* ustanovení § 85 písm. a) zákona o obcích, který je, jak již bylo vícekrát připomenuto – a to i ve vztahu k povinnostem územních samosprávných celků při nakládání s veřejným majetkem – v zásadě nepřípustný.

V případě pachtů a výpros je nutné vyjít z obsahu *rekodifikační novely* (zákon č. 303/2013 Sb.). Touto novelou nebylo rozhodování o uzavření pachtovních smluv ani smluv o výprose svěřeno ani do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce (§ 85) ani do vyhrazené pravomoci rady obce (§ 102 odst. 2). To znamená, že rozhodování o uzavření pachtovních smluv nebo smluv o výprose náleží od 1. ledna 2014 do „zbytkové pravomoci“ rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích, podle něhož *rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo*. V případě obcí, v nichž není volena rada, náleží toto rozhodování do pravomoci starosty obce (srov. § 102 odst. 4 zákona o obcích).

4.3.7 Náležitosti rozhodnutí o uzavření smlouvy

Náležitosti rozhodnutí orgánu obce o majetkové dispozici (např. o souhlasu s prodejem pozemku) nejsou zákonem o obcích stanoveny a zákon ani neřeší, zda příslušný orgán má schvalovat celý text smlouvy nebo např. pouze její podstatné náležitosti. K této otázce se ovšem vyjádřil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004, podle něhož postačí, pokud příslušné schvalovací usnesení rady nebo zastupitelstva obce odsouhlasí alespoň *základní (podstatné) náležitosti zamýšleného právního jednání*. Nemusí tedy dojít ke schválení celého textu smlouvy, resp. ke schválení všech náležitostí právního jednání (byť lze takový postup, alespoň v případech významnějších dispozic, doporučit). Například při prodeji nemovitosti jsou podstatnými náležitostmi určení druhé smluvní strany (osoba, s níž má být uzavřena smlouva, by měla být označena jménem, příjmením, datem narození a např. adresou místa trvalého pobytu), určení předmětu prodeje (např. nemovitost by měla být označena v souladu s katastrálním zákonem) a určení kupní ceny. Neuvedení takových údajů bude způsobovat neurčitost rozhodnutí a tudíž identickou situaci, jakoby o uzavření smlouvy nebylo předem rozhodnuto (tj. povede k neplatnosti uzavřené smlouvy).

Od neuvedení všech nutných údajů je ovšem nutné odlišit pouhé nepřesné či nevyčerpávající označení osoby, již se majetek např. prodává, nebo nepřesné označení prodávané nemovitosti v písemném záznamu usnesení. Zákon o obcích totiž nestanoví žádné náležitosti písemného vyhotovení usnesení (rozhodnutí) zastupitelstva nebo rady, takže na jeho obsah lze usuzovat nejen z jeho přímého slovního vyjádření, ale též z dalších skutečností, tedy především z obsahu celého zápisu z jednání daného obecního orgánu nebo z podkladových materiálů (srov. v této souvislosti např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2013, sp. zn. 26 Cdo 1467/2013). Pokud z okolností jednoznačně vyplývá, že zastupitelstvo či rada rozhodly o uzavření smlouvy za daných konkrétních podmínek a s konkrétní osobou, byť jejich označení nebylo přesně zachyceno přímo v písemné formulaci schváleného usnesení, lze takové rozhodnutí považovat „v kontextu“ za dostatečně určité. Je však samozřejmě více než vhodné usnesení o majetkové dispozici formulovat přesně, neboť judikatura při posuzování platnosti právních jednání učiněných obcí poměrně důsledně vyžaduje, aby rozhodnutí obce bylo dostatečně srozumitelné, jasné a především jednoznačně seznatelné již z obsahu zápisu, takže přesnou formulací se obec vyhne riziku neúspěchu v případě soudního posuzování (ne)platnosti uzavřené smlouvy.

Důležité tedy je, aby ze schvalovacího usnesení jednoznačně vyplývala konkrétní vůle obce k právnímu jednání. Soudy např. odmítly za takové usnesení chápat rozhodnutí, která určitou záležitost pouze „berou na vědomí“ (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2013, sp. zn. 32 Cdo 131/2011). Stejně tak soudy neakceptovaly tzv. konkludentní usnesení, tedy tvrzení, že zastupitelstvo rozhodlo *de facto* tím, že žádný ze zastupitelů nevyslovil nesouhlas s informací

o uzavření smlouvy (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 3. 2013, sp. zn. 32 Cdo 923/2011).

Jestliže příslušný obecní orgán rozhodl pouze o podstatných náležitostech smlouvy, je nutné zvážit, kdo určí ostatní náležitosti daného jednání, tj. kdo určí ostatní obsah smlouvy. Názory se různí. Podle některých je i určení těchto náležitostí rozhodováním ve smyslu § 102 odst. 3 zákona o obcích, takže o ostatních náležitostech smlouvy by mělo být orgánem příslušným k rozhodování podle tohoto ustanovení výslovně rozhodnuto. Jiné názory dovozují, že zbývající obsah smlouvy určí sám starosta (osoba podepisující za obec smlouvu), neboť taková osoba přitom jedná v mezích již předem utvořené vůle obce, vyjádřené v usnesení příslušného orgánu o uzavření smlouvy (tyto názory se opírají o shora zmíněný nálezk Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 87/04, v jehož odůvodnění Ústavní soud uvedl: *Ústavní soud vychází z názoru, který byl vysloven ve výše citovaném nálezu, že starosta podle dřívější ani podle současné úpravy nemohl a nemůže sám vytvářet vůli obce. Avšak tam, kde již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, mu nelze upřít právo, aby v intencích takto projevené vůle jednal.*). Praxe vychází z názoru uvedeného na druhém místě, je ovšem nutné vždy pečlivě zvažovat, zda ostatní náležitosti nejsou takového charakteru, aby o nich nebylo nutné rovněž rozhodnout příslušným obecním orgánem (např. ujednání o smluvní pokutě v rámci smlouvy o dílo nebylo Nejvyšším soudem akceptováno jako jednání starosty v mezích předem utvořené vůle – srov. rozsudek ze dne 24. 7. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3826/2007).

Smlouva však musí plně respektovat obsah usnesení (rozhodnutí) zastupitelstva nebo rady. Nelze např. prodat jen část pozemků, o jejichž prodeji zastupitelstvo rozhodlo (jako celku), byť by byla cena přiměřeně krácena a o zbytku uzavřena smlouva o budoucí kupní smlouvě (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. I. ÚS 2384/11).

4.3.8 Příslušnost obecního orgánu k rozhodování o majetkových jednáních v některých specifických případech

Rozhodnutí o uzavření **smlouvy o poskytnutí dotace** je zákonem o obcích rozděleno mezi vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce a zbytkovou pravomoc rady obce. *Rozhodování obce o poskytování dotací* upravuje § 85 písm. c) a j) zákona o obcích. Při určení vztahu obou ustanovení se uplatní pravidlo speciality ustanovení § 85 písm. c) k písm. j). To znamená, že je-li dotace poskytována subjektu uvedenému v § 85 písm. c) zákona o obcích, postupuje se výlučně podle písm. c) a § 85 písm. j) užít nelze. Pokud v této situaci dotace v jednom případě nepřesáhne 50 000 Kč, je k rozhodnutí o poskytnutí dotace oprávněna rada obce na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích. Jestliže by dotace tuto částku přesáhla, pak o jejím poskytnutí musí rozhodnout zastupitelstvo ve své vyhrazené pravomoci. Ve všech ostatních případech, v nichž nebudou splněny podmínky

stanovené v § 85 písm. c) zákona o obcích, tj. jestliže nebude dotace poskytována zde uvedeným subjektům, bude muset o poskytnutí dotace vždy předem rozhodnout zastupitelstvo obce na základě § 85 písm. j) zákona o obcích, bez ohledu na výši a účel dotace.

Ustanovení § 85 písm. c) ani písm. j) zákona o obcích se nevztahují na **situace, v nichž je obec příjemcem dotace**. Přijetí dotace obcí, lhostejno v jaké výši, je v zásadě záležitostí nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích (pomíjíme ovšem, že přijetí dotace si obvykle vyžádá předchozí nebo následné úpravy rozpočtu). V této souvislosti lze odkázat i na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2007, č. j. 30 Ca 6/2005-81, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 11/2007 pod pořadovým č. 1361.

Rozhodnutí o uzavření smlouvy o dílo (např. na základě procesu zadávání veřejných zakázek) není zákonem o obcích svěřeno do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce a není ani uvedeno v § 102 odst. 2 zákona o obcích jako vyhrazená pravomoc rady obce, proto platí, že takové rozhodnutí náleží do zbytkové pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. V případě obcí, v nichž rada obce není volena (§ 99 odst. 2 zákona o obcích), pak rozhodování o záležitostech náležejících do této její pravomoci, tedy i uzavírání smlouvy o dílo, přísluší zcela starostovi obce (§ 99 odst. 2 a § 102 odst. 4 zákona o obcích). Zastupitelstvo obce si může v souladu s § 102 odst. 3 zákona o obcích rozhodnutí v takové věci pro sebe vyhradit, pokud tak však neučiní, je přijetí rozhodnutí zcela v pravomoci starosty obce. Tento závěr přitom platí bez ohledu na výši plnění, které by ze smlouvy o dílo mělo vyplývat. Pokud by však smlouva o dílo byla spojena s dalším jednáním, jenž by do pravomoci zastupitelstva obce podle § 85 zákona o obcích náležel (např. s dohodou o splátkách nebo s přijetím úvěru nebo s nabytím nemovitosti do vlastnictví obce), bylo by třeba, aby o takovém „kumulativním“ jednání rozhodlo přímo zastupitelstvo obce, resp. muselo by rozhodnout alespoň o té části právního jednání, která náleží do jeho pravomoci.

Rozhodnutí o účasti obce ve veřejné dražbě přísluší podle povahy majetku zastupitelstvu nebo radě obce. Obec se může účastnit veřejné dražby, má-li v úmyslu takto nabýt majetek. Má-li obec nabýt nemovitost, musí o účasti obce v dražbě rozhodnout zastupitelstvo obce podle § 85 písm. a) zákona o obcích, v ostatních případech postačí rozhodnutí rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. Problematické je určení orgánu příslušného k rozhodnutí o zpeněžení obecní nemovitosti ve veřejné dražbě, neboť zákon o obcích v platném znění svěřuje v § 85 písm. a) zákona o obcích do vyhrazené pravomoci zastupitelstva pouze rozhodnutí o převodu a nikoli o přechodu majetku (ve veřejné dražbě dochází k přechodu a nikoli k převodu majetku). Striktně vzato by tedy o zpeněžení obecní nemovitosti ve veřejné dražbě mohla rozhodovat rada obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. Takový závěr by však mohl být v rozporu se smyslem (účelem) ustanovení § 85 písm. a) zákona o obcích, takže lze v každém případě doporučit,

aby i o zpeněžení obecní nemovitosti ve veřejné dražbě rozhodlo zastupitelstvo obce. V usnesení, jímž zastupitelstvo nebo rada obce rozhodly o nabytí věci v dražbě, musí příslušný orgán rozhodnout o účasti obce v dražbě ve vztahu ke konkrétní věci (např. zastupitelstvo obce o získání určité nemovitosti) a především určit maximální výši podání, která může být zástupcem obce při dražbě učiněna, čímž je předem utvořena vůle obce být za konkrétních podmínek právně vázána.¹¹

V praxi bývá pochybnost o tom, který obecní orgán rozhoduje o **procesních úkonech obce v soudním řízení** (především o podání nebo zpětvzetí žaloby nebo o podání opravného prostředku). *Zákon o obcích* výslovně nesvěřuje pravomoc rozhodnout o podání žaloby (např. na určení vlastnictví nemovitého majetku) žádnému obecnímu orgánu. Žalobu na určení vlastnictví totiž nelze považovat za majetkoprávní jednání, jímž by docházelo k převodu nebo nabytí majetku (ani za součást takového majetkoprávního jednání), takže rozhodnutí podat žalobu např. na určení neplatnosti smlouvy nebo na určení vlastnictví nelze podřadit pod pravomoc zastupitelstva ve smyslu § 85 písm. a) zákona o obcích. Rozhodnutí o podání takové žaloby je součástí tzv. „zbytkových“ pravomocí rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích a z hlediska zákona o obcích by o tomto procesním úkonu měla rozhodnout rada obce. V této věci může rozhodnout i zastupitelstvo obce, pokud si uvedenou pravomoc rady pro sebe vyhradí. Starosta obce by o podání žaloby mohl sám rozhodnout pouze tehdy, jestliže by mu rada obce takovou pravomoc svěřila, nebo v případě obce, v níž se rada obce nevolí a v níž proto starosta vykonává její pravomoci přímo na základě zákona o obcích (§ 99 odst. 2).

Podle § 21b odst. 1 občanského soudního řádu (zákona č. 99/1963 Sb.) jedná za obec ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn ji zastupovat navenek, nebo její zaměstnanec, který tím byl touto osobou pověřen. To znamená, že z hlediska *procesní relevance* úkonu obce v občanském soudním řízení by pro soud mělo být rozhodující, zda jej učinil v daném případě starosta (§ 103 odst. 1 zákona o obcích) nebo jím písemně pověřený zaměstnanec, přičemž soud u procesních úkonů nezkontroluje, zda tomuto úkonu předcházelo jeho schválení v radě nebo zastupitelstvu obce (relevantní je pouze „projev vůle“ vůči soudu). Toto ustanovení je přitom rozhodující i pro posuzování jiných procesních úkonů – např. udělení plné moci advokátovi, podání odvolání apod. Z procesního hlediska všechny tyto úkony přísluší starostovi a soud nezkontroluje, zda je činí s předchozím souhlasem rady nebo zastupitelstva. Z judikatury lze v této souvislosti odkázat na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 3038/10 ze dne 7. 2. 2011, které výslovně potvrdilo právní názor Nejvyššího soudu, podle něhož je k procesním úkonům v civilním soudním řízení oprávněn starosta obce.

11 Problémem může být zpřístupňování přijatých usnesení zastupitelstva nebo rady obce (dříve, než se dražba uskuteční), neboť zpřístupněním usnesení o účasti obce v dražbě by obec mohla být znevýhodněna. Praxe tento přístup odmítá až do ukončení veřejné dražby

4.4 Právní jednání obce (uzavření smlouvy)

Jak již bylo několikrát zdůrazněno, je podmínkou pro platné uzavření smlouvy její předchozí schválení příslušným obecním orgánem, jak vyplývá z § 41 odst. 2 zákona o obcích, podle něhož *jsou právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, bez tohoto schválení od počátku neplatná*. To znamená, že starosta obce nebo jiná osoba může smlouvu uzavřít, tj. projevít předem utvořenou vůli obce navenek, až po schválení smlouvy příslušným orgánem.

4.4.1 Jednání za obec

Podle § 103 odst. 1 zákona o obcích zastupuje obec navenek starosta. Starosta je tudíž oprávněn jménem obce mj. i uzavřít smlouvu (předem schválenou k tomu příslušným obecním orgánem). K tomuto jednání nepotřebuje žádné další výslovné zmocnění nebo pověření, neboť takové oprávnění mu plyne přímo ze zákona. V rámci usnesení o schválení smlouvy proto není třeba výslovně uvádět, že zastupitelstvo nebo rada obce pověřuje starostu uzavřením smlouvy. Za podmínek stanovených v § 104 odst. 1, resp. § 103 odst. 6 zákona o obcích může namísto starosty smlouvu uzavřít i místostarosta, a to opět bez výslovného pověření (jedná se o případy, v nichž místostarosta na základě těchto zákonných ustanovení zastupuje starostu).

Místostarosta může s ohledem na § 104 odst. 1 zákona o obcích za obec uzavřít předem schválenou smlouvu i v době, kdy nezastupuje starostu, avšak pouze, pokud jej k tomu příslušný orgán svým rozhodnutím přímo pověřil (např. při schválení konkrétní smlouvy daný orgán současně pověří místostarostu, aby schválenou smlouvu sám jménem obce uzavřel) nebo pokud by taková možnost vyplývala z organizačního řádu obecního úřadu nebo jiného vnitřního předpisu obecního úřadu (místostarosta je součástí obecního úřadu, a pro jeho jednání lze proto aplikovat pravidlo plynoucí z § 166 odst. 1 občanského zákoníku). Teoreticky by bylo přípustné, aby místostarostu uzavřením smlouvy pověřil i sám starosta (s odkazem na § 103 odst. 1 zákona o obcích). Naopak měl-li by smlouvu uzavřít jménem obce „prostý“ člen zastupitelstva či rady obce, mohl by tak učinit jen na základě obcí řádně udělené plné moci (prosté pověření usnesením zastupitelstva či rady obce by patrně nestačilo).

S ohledem na výše citovaný § 166 občanského zákoníku může být uzavřením smlouvy jménem obce pověřen i zaměstnanec obce (např. rada obce může v organizačním řádu obecního úřadu určit, že jí schválené nájemní smlouvy bude jménem obce podepisovat vedoucí bytového odboru).

4.4.2 Zastupování na základě plné moci

Obec může jednat též prostřednictvím svého zástupce (zmocněnce), tedy prostřednictvím třetí osoby odlišné od obce, neboť je při majetkoprávních jednáních v rovném postavení s ostatními subjekty a tudíž může plně využívat všech soukromoprávních institutů. Obcí určený zmocněnec bude za obec jednat na základě dohody o plné moci (resp. na základě některých zvláštních soukromoprávních jednání, např. na základě příkazní nebo mandátní smlouvy). Obec se přitom může dát zastoupit bez ohledu na právní jednání, které má být uskutečněno, tedy bez ohledu na to, zda má být učiněno jednání náležející do pravomoci rady obce nebo zastupitelstva obce, a bez ohledu na to, zda se jedná o vyhrazenou pravomoc těchto orgánů.

Z hlediska určení, jakým způsobem může obec zmocnit třetí osobu k právnímu jednání, je nutné rozlišovat *zmocnění k rozhodnutí o uzavření smlouvy* (tedy zmocnění jak k samotnému jednání, tak k určení jeho obsahu) a „*pouhé*“ *zmocnění k uzavření smlouvy* (tedy pouze k uskutečnění předem utvořené vůle obce navenek).

Zmocnění třetí osoby obcí („udělení plné moci“) k právnímu jednání za obec je úkonem, o kterém musí předem rozhodnout konkrétní obecní orgán (srov. § 41 odst. 2 zákona o obcích). Z hlediska určení tohoto orgánu je třeba vždy vycházet z rozsahu zmocnění, neboť pouze ten orgán, který je oprávněn o určitém právním jednání sám rozhodnout, je rovněž oprávněn „delegovat“ toto své rozhodovací oprávnění dohodou o plné moci na jiný od obce odlišný subjekt. To znamená, že o zmocnění třetí osoby (a je lhostejné, zda se jedná např. o advokáta nebo o realitní kancelář) k majetkoprávním jednáním ve smyslu § 102 odst. 3 zákona o obcích je oprávněna rozhodnout rada obce (pokud si zastupitelstvo danou pravomoc nevyhradilo nebo pokud sama rada toto své rozhodovací oprávnění nesvěřila starostovi či obecnímu úřadu), k majetkoprávním jednáním podle § 85 zákona o obcích zastupitelstvo obce a k uzavírání smluv o výpůjčce či o nájmu podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích rovněž rada obce. Až na základě rozhodnutí rady obce může starosta obce (s odkazem na § 103 odst. 1 zákona o obcích) „vystavit“ plnou moc (uzavřít dohodu o plné moci), čímž radou nebo zastupitelstvem schválené rozhodnutí o plné moci uskuteční navenek. Srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002 a ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. 30 Cdo 3598/2006.

4.4.3 Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy

Podle § 41 odst. 1 zákona o obcích platí, že podmiňuje-li tento zákon platnost právního jednání obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina o tomto právním jednání doložkou, již bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny.

Zákon nestanoví náležitosti doložky, ta by však měla být konkrétní a označovat příslušné schvalovací rozhodnutí obecního orgánu a zveřejněný záměr (není vhodné pouhé konstatování, že „záměr byl zveřejněn“ nebo že „uzavření smlouvy bylo schváleno zastupitelstvem“ apod., které nelze považovat za určité). Naopak lze doporučit, aby součástí smlouvy byla nejen doložka podle § 41 odst. 1 zákona o obcích, ale jako její přílohy i kopie zveřejněného záměru a příslušného usnesení zastupitelstva nebo rady obce. Pokud jde o informaci o zveřejnění záměru, je vhodné (a s ohledem na aktuální judikaturu i nutné) uvádět i údaj o zveřejnění na *elektronické úřední desce* ve smyslu § 26 odst. 1 správního řádu. Z povahy věci se doložkou opatřují jen písemně uzavírané smlouvy, které byly schvalovány radou nebo zastupitelstvem (srov. formulace § 41 odst. 1 zákona o obcích). Doložka může být přímo součástí textu smlouvy, ale může být opatřována až následně např. razítkem na jejím písemném vyhotovení.

Neuvedení doložky sice nezpůsobuje neplatnost uzavřené smlouvy, v případě dispozice nemovitým majetkem katastrální úřad nicméně zkoumá splnění povinností daných § 39 a § 85 písm. a) zákona o obcích právě s ohledem na tuto doložku (je-li ve smlouvě doložka uvedena, katastrální úřad již z úřední povinnosti neprověřuje, zda údaje v ní uvedené jsou správné, jak vyplývá ze stanoviska ČÚZK ze dne 18. 12. 2008, č. j. ČÚZK 5751/2008-22). Lze však doporučit, aby součástí smlouvy byla nejen doložka podle § 41 odst. 1 zákona o obcích, ale jako její přílohy i kopie zveřejněného záměru a příslušného usnesení zastupitelstva nebo rady obce.

K významné změně tohoto pravidla došlo novelizací provedenou zákonem č. 313/2013 Sb. V ustanovení § 41 odst. 1 zákona o obcích byla doplněna následující věta: *Je-li listina touto doložkou obcí opatřena, má se za to, že povinnost předchozího zveřejnění, schválení nebo souhlasu byla splněna.* Ta vyjadřuje vyvratitelnou právní domněnku, že povinnosti podle zákona byly splněny, je-li doložka v listině obsažena. Tím se důkazní břemeno v případě soudního sporu zcela jednoznačně klade na osobu, která bude u soudu tvrdit, že podmínky podle zákona o obcích splněny nebyly. Protože toto pravidlo bylo doplněno až od 1. ledna 2014, bude je možné aplikovat až na právní jednání učiněná obcemi po tomto datu.

4.5 Kontrola majetkových dispozic

4.5.1 Oprávnění kontrolního výboru a finančního výboru prověřovat dispozice učiněné obcí

Rozsah kontroly svěřené finančnímu výboru vyplývá z § 119 odst. 2 zákona o obcích, který jej rozděluje do dvou kategorií – na kontrolu vykonávanou finančním výborem přímo na základě zákona [písm. a) § 119 odst. 2] a na kontrolu vykonávanou na základě pověření zastupitelstvem obce a v jím určeném rozsahu

[písm. b) § 119 odst. 2]. Finanční výbor může kontrolovat plnění smluv uzavřených obcí především tehdy, je-li mu takový úkol svěřen přímo zastupitelstvem obce. Finanční výbor však bude oprávněn „kontrolovat smlouvy“ i na základě svých oprávnění plynoucích přímo ze zákona, tzn. i na základě § 119 odst. 2 písm. a) zákona o obcích. Jeho kontrolní oprávnění jsou však v tomto případě do jisté míry omezená, neboť rozsah prováděné kontroly musí tomuto zákonnému „pověření“ odpovídat.

Podle § 119 odst. 2 písm. a) zákona o obcích finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Jelikož principiálně uzavření každé smlouvy lze považovat za hospodaření s majetkem, je v pravomoci finančního výboru posuzovat, zda uzavření smlouvy předcházelo zákonem předpokládané rozhodnutí příslušného orgánu, a dále, zda uzavřená smlouva tomuto rozhodnutí odpovídá (např. zda zastupitelstvo neschválilo prodej za určitou částku, avšak v následně uzavřené smlouvě je tato částka sjednána odlišně) a posuzovat splnění všech ostatních zákonných podmínek pro hospodaření s majetkem obce. Finanční výbor je oprávněn posuzovat hospodaření s majetkem obce i z hlediska hospodárnosti, účelnosti, efektivnosti, rozumnosti apod.

Z hlediska faktického přístupu finančního výboru k uzavřeným smlouvám je nutné vycházet z ustanovení § 109 odst. 3 písm. a) bod 2. zákona o obcích, které ukládá obecnímu úřadu v samostatné působnosti pomáhat výborům a komisím v jejich činnosti. Na základě oprávněné žádosti finančního výboru zastupitelstva obce bude obecní úřad povinen (v souladu se svým organizačním řádem) poskytnout finančnímu výboru nezbytnou součinnost k plnění jeho úkolů, což nutně znamená včetně poskytnutí informací a údajů nezbytných pro provedení příslušné kontroly. Jestliže tedy bude finanční výbor žádat v mezích své kontrolní pravomoci o přístup ke smlouvám uzavřeným obcí, bude třeba takové žádosti vyhovět. „Partnerem“ obecního úřadu v této souvislosti však je finanční výbor jako takový, za který zde bude vystupovat jeho předseda. O zpřístupnění příslušných dokumentů by proto měl požádat finanční výbor jako celek (ideálně na základě svého usnesení - § 118 odst. 3 zákona o obcích nebo na základě uloženého úkolu zastupitelstvem obce), přičemž konkrétní způsob praktické realizace bude závislý zpravidla na dohodě mezi obecním úřadem a výborem, případně může vyplývat z organizačního řádu obecního úřadu nebo z pokynu zastupitelstva obce apod. Jednotliví členové finančního výboru tedy budou mít ke smlouvám přístup pouze v rámci kontroly vykonávané finančním výborem [jinak řečeno pokud finanční výbor nebude vykonávat kontrolu smluv, nebude bez dalšího povinností obecního úřadu jednotlivým členům výboru smlouvy zpřístupnit na základě jejich individuálních žádostí (ponecháváme stranou § 82 zákona o obcích)]. V této souvislosti však doporučujeme, aby při zpřístupňování smluv byl výbor (případně jednotliví členové) upozorněn na to, že smlouvy mohou obsahovat chráněné údaje (obchodní tajemství, osobní údaje), jejichž zneužití či další šíření může vyvolávat

právní odpovědnost, včetně povinnosti k náhradě škody, a aby o tomto „poučení“ byl učiněn dokladovatelný záznam (předávání smluv mezi obecním úřadem a výborem není zpřístupňováním osobních údajů, neboť se jedná o vnitřní komunikaci v rámci jednoho subjektu – obce).

Obdobné závěry platí i pro posuzování oprávnění kontrolovat plnění smluv uzavřených obcí kontrolním výborem (za předpokladu, že pravomoci finančního výboru nebudou považovány za pravomoci, které vylučují obecnější kontrolní pravomoci kontrolního výboru).

Podle § 119 odst. 3 písm. a) zákona o obcích kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena. Jelikož principiálně před uzavřením každé smlouvy musí existovat usnesení zastupitelstva nebo rady obce o jejím schválení (§ 85, § 102 odst. 2 a 3 ve spojení s § 41 odst. 2 zákona o obcích), je v pravomoci kontrolního výboru posuzovat, zda uzavření smlouvy předcházelo zákonem předpokládané rozhodnutí příslušného orgánu, a dále, zda uzavřená smlouva tomuto rozhodnutí odpovídá (např. zda zastupitelstvo neschválilo prodej za určitou částku, avšak v následně uzavřené smlouvě je tato částka sjednána odlišně). Tzn., že kontrolní výbor je oprávněn kontrolovat splnění této podmínky stanovené zákonem o obcích pro uzavření smlouvy. Jiné skutečnosti (např. plnění smlouvy ze strany dodavatele, výhodnost smlouvy) však kontrolní výbor v rámci této pravomoci již oprávněn posuzovat nebude. Obdobným způsobem je přitom třeba přistupovat i k § 119 odst. 3 písm. b) zákona o obcích, které zakládá kontrolnímu výboru oprávnění *kontrolovat dodržování právních předpisů... obecním úřadem na úseku samostatné působnosti*. Dle tohoto ustanovení by kontrolní výbor mohl posuzovat způsob plnění smluv obecním úřadem [srov. § 102 odst. 3, případně § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích, které předpokládají možnost svěřeni rozhodovací pravomoci při nakládání s majetkem obecnímu úřadu] i aktivitu obecního úřadu ve vztahu k těmto smlouvám (např. jejich plnění). Rozsah kontrolního oprávnění kontrolního výboru je zde však širší, jelikož předmětem jeho kontroly může být smlouva jak z hlediska splnění podmínek stanovených zákonem o obcích pro její uzavření [identické jako v případě § 119 odst. 3 písm. a) zákona o obcích], tak rovněž soulad postupu obecního úřadu se zákony a jinými právními předpisy [srov. dle § 119 odst. 3 písm. b) zákona o obcích] a tedy i soulad obecním úřadem uzavřené smlouvy s právními předpisy.

4.5.2 Vnější kontrolní mechanismy (dozor a kontrola ze strany státu)

„Kontrola“ hospodaření s obecním majetkem, v rámci níž jsou posuzovány jednotlivé zejména majetkoprávní jednání z hlediska splnění zákonem požadovaných skutečností (včetně účelnosti a hospodárnosti nakládání s majetkem dle § 38 zákona o obcích), je uskutečňována především postupem podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Přezkoumání hospodaření

v případě obcí vykonávají buď krajské úřady, nebo – podle volby každé obce – auditoři (auditorské společnosti).

Předmětem přezkoumání hospodaření jsou podle § 2 zákona č. 420/2004 Sb. údaje o ročním hospodaření územního celku, tvořící součást závěrečného účtu podle zvláštního právního předpisu, a to a) plnění příjmů a výdajů rozpočtu včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků, b) finanční operace, týkající se tvorby a použití peněžních fondů, c) náklady a výnosy podnikatelské činnosti územního celku, d) peněžní operace, týkající se sdružených prostředků vynakládaných na základě smlouvy mezi dvěma nebo více územními celky, anebo na základě smlouvy s jinými právníckými nebo fyzickými osobami, e) finanční operace, týkající se cizích zdrojů ve smyslu právních předpisů o účetnictví, f) hospodaření a nakládání s prostředky poskytnutými z Národního fondu a s dalšími prostředky ze zahraničí poskytnutými na základě mezinárodních smluv, g) vyúčtování a vypořádání finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, k rozpočtům krajů, k rozpočtům obcí, k jiným rozpočtům, ke státním fondům a k dalším osobám.

Předmětem přezkoumání dále je a) nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku, b) nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodář územní celek, c) zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu podle zvláštního právního předpisu, d) stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi, e) ručení za závazky fyzických a právníckých osob, f) zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob, g) zřizování věcných břemen k majetku územního celku, h) účetnictví vedené územním celkem.

Předmět přezkoumání podle § 2 se ověřuje z hlediska a) *dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy, zejména předpisy o finančním hospodaření územních celků, o hospodaření s jejich majetkem, o účetnictví a o odměňování, b) souladu hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem, c) dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití, d) věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích.*

Určité aspekty nakládání s obecním majetkem mohou být posuzovány též v rámci **obecného dozoru a kontroly nad výkonem samostatné působnosti obcí**, který náleží Ministerstvu vnitra dle § 123 a násl. a § 129 a násl. zákona o obcích.¹² Vztah „kontroly“ v rámci přezkoumání hospodaření podle zákona č. 420/2004 Sb. a kontroly a dozoru ze strany Ministerstva vnitra je dán vztahem speciálního vůči obecnému, takže skutečnosti, které jsou předmětem přezkoumání hospodaření, již nejsou zkoumány v rámci (obecného) dozoru nebo kont-

¹² Dozor podle zákona o obcích se vztahuje na tzv. *dozorovatelné akty*, tj. na obecně závazné vyhlášky nebo nařízení jako právní předpisy a na usnesení, rozhodnutí a jiná opatření. *Kontrola* se pak týká plnění zákonných povinností orgány obce, které „neústí“ v přijetí určitého pozorovatelného aktu (např. splnění povinnosti zveřejnit informaci o připravovaném zasedání zastupitelstva obce podle § 93 odst. 1 zákona o obcích).

roly nad samostatnou působností obcí ze strany Ministerstva vnitra (srov. § 124 odst. 6 a § 129 odst. 1 zákona o obcích).

Ministerstvo vnitra v rámci své obecné **dozorové pravomoci** přezkoumává zákonnost usnesení, opatření nebo jiných aktů orgánů obcí (těmito akty však nejsou obcí uskutečněná soukromoprávní jednání, tzn. nejsou přezkoumávány uzavřené smlouvy, protože nemají povahu „dozorovatelného aktu“). V případě **usnesení či jiných opatření vztahujících se k nakládání s majetkem, tedy typicky usnesení o uzavření smlouvy**, však mohou být tyto akty posuzovány jen z hlediska veřejnoprávních předpisů, neboť podle § 124 odst. 6 zákona o obcích nelze dozorované akty hodnotit z hlediska porušení soukromoprávních předpisů. Ministerstvo vnitra proto v rámci své dozorové pravomoci ve vztahu k těmto úkonům zkoumá pouze, zda dané usnesení bylo přijato po formální stránce za splnění všech zákonných požadavků pro jeho platné přijetí. V některých případech je dále posuzován soulad s normami veřejného práva. Ministerstvo vnitra může určité zákonné požadavky spojené s nakládáním s obecním majetkem prověřit i při **výkonu kontroly samostatné působnosti** (§ 129a zákona o obcích). Především může prověřit, zda byl řádně schválen a zveřejněn záměr a zda obsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Ministerstvo vnitra však není oprávněno zkoumat majetkoprávní dispozici, tj. obsah uzavřené smlouvy.

V. VZORY VYBRANÝCH ÚKONŮ PODLE ZÁKONA O OBCÍCH

(Kurzívou jsou uvedeny nepovinné údaje)

5.1 Záměr prodat nemovitost

Obec Hrádek

Obecní úřad Hrádek

č. j. 10/2014

Hrádek, 11. dubna 2014

Obec Hrádek zveřejňuje podle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, **z á m ě r prodat** pozemek parc. č. 23/4 o výměře 150 m², nacházející se v katastrálním území **Hrádek**, který je zapsán na listu vlastnictví č. 10001 u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Znojmo.

Zájemci o koupi nemovitosti se mohou k tomuto záměru vyjádřit a podat své nabídky, které musejí být doručeny obecnímu úřadu do 16: 00, 30. června 2014.

Tento záměr byl schválen Zastupitelstvem obce Hrádek na jeho 8. zasedání dne 10. dubna 2014, usnesením č. 2/8.¹³

Mgr. Karel Novák

starosta obce Hrádek

razítko obce

Vyvěšeno na úřední desce dne: 11. dubna 2014 (*podpis*)

Sejmuto z úřední desky dne: 27. dubna 2014 (*podpis*)

¹³ Alternativa: *Tento záměr byl schválen Radou obce Hrádek na její 15. schůzi dne 3. května 2014, usnesením č. 1/15.* (Jestliže v obci není ustavena rada, může o záměru rozhodnout na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích starosta. V takovém případě se tato věta v textu záměru neuvádí).

5.2 Záměr pronajmout prostory v budově

Obec Hrádek Obecní úřad Hrádek

č. j. 10/2014

Hrádek, 11. dubna 2014

Obec Hrádek zveřejňuje podle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, **z á m ě r pronajmout** dvě místnosti (prostor sloužící podnikání) o rozloze 100 m² v prvním patře budovy č. p. 345, která je součástí pozemku parc. č. 23/4, nacházejícího se v katastrálním území **Hrádek**, který je zapsán na listu vlastnictví č. 10001 u Katastrálního úřadu pro Jiho-moravský kraj, Katastrální pracoviště Znojmo.

Zájemci o pronájem se mohou k tomuto záměru vyjádřit a podat své nabídky, které musejí být doručeny obecnímu úřadu do 16: 00, 30. června 2014.

Tento záměr byl schválen Radou obce Hrádek na její 8. schůzi dne 10. dubna 2014, usnesením č. 2/8.

Mgr. Karel Novák
starosta obce Hrádek

razítko obce

Vyvěšeno na úřední desce dne: 11. dubna 2014 (*podpis*)

Sejmuto z úřední desky dne: 27. dubna 2014 (*podpis*)

5.3 Záměr změnit nájemní smlouvu

Obec Hrádek Obecní úřad Hrádek

č. j. 10/2014

Hrádek, 11. dubna 2014

Obec Hrádek zveřejňuje podle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, **z á m ě r změnit nájemní smlouvu** uzavřenou dne 5. ledna 2011 na pronájem budovy č. p. 25, která je součástí pozemku parc. č. 124/1, v katastrálním území **Hrádek**, zapsaného na listu vlastnictví č. 10001 u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Znojmo. Změnou nájemní smlouvy by mělo dojít k prodloužení nájmu z konce roku 2014 do konce roku 2018 **a ke snížení výše nájemného ze současných 100 000 Kč za jeden rok trvání nájmu na nově navržených 80 000 Kč za jeden rok trvání nájmu.**

K tomuto záměru se lze vyjádřit nebo podat jiné nabídky písemně, které musí být doručeny na adresu obce Hrádek (Obec Hrádek, Obecní úřad Hrádek, Hrádek č. p. 25) do 16:00, 30. června 2014.

Tento záměr byl schválen Radou obce Hrádek na její 35. schůzi dne 9. dubna 2014, usnesením č. 46/35.

Mgr. Karel Novák
starosta obce Hrádek

razítko obce

Vyvěšeno na úřední desce dne: 11. dubna 2014 (*podpis*)

Sejmuto z úřední desky dne: 27. dubna 2014 (*podpis*)

5.4 Usnesení zastupitelstva obce o prodeji nemovitosti

Usnesení č. 24/9 ze dne 14. května 2014

Zastupitelstvo obce Hrádek

I. **s c h v a l u j e prodej** pozemku parc. č. 23/4 o výměře 150 m², nacházejícího se v katastrálním území **Hrádek**, který je zapsán na listu vlastnictví č. 10001 u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Znojmo, panu **Petru Erbenovi**, nar. 1. března 1956, trvale bytem č. p. 24, Hrádek, za cenu **34 000 Kč**.

II. **u k l á d á starostovi obce Hrádek** vypracovat návrh smlouvy podle bodu I tohoto usnesení, tuto smlouvu jménem obce uzavřít a podat příslušnému katastrálnímu úřadu návrh na vklad vlastnického práva podle této smlouvy do katastru nemovitostí.

Přítomno: 15 členů zastupitelstva (z patnáctičlenného zastupitelstva)

Pro: 15, Proti: 0

5.5 Usnesení rady obce o pronájmu nemovitosti

Usnesení č. 3/36 ze dne 10. května 2014

Rada obce Hrádek

I. **s c h v a l u j e pronájem** pozemku parc. č. 23/4 o výměře 150 m², nacházejícího se v katastrálním území **Hrádek**, který je zapsán na listu vlastnictví č. 10001 u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Znojmo, panu **Petru Erbenovi**, nar. 1. března 1956, trvale bytem č. p. 24, Hrádek, **na dobu určitou do 31. prosince 2014 za nájemné ve výši 150 Kč/m²/rok**.

II. **u k l á d á starostovi obce Hrádek** vypracovat návrh smlouvy podle bodu I a tuto smlouvu uzavřít.

Přítomno: 5 členů (z 5 členů rady)

Pro: 5, Proti: 0

Alternativa bodu I: schvaluje uzavření nájemní smlouvy s panem Petrem Erbenem, nar. 1. března 1956, trvale bytem č. p. 24, Hrádek, o nájmu pozemku parc. č. 23/4 v katastrálním území Hrádek, na dobu určitou do 31. prosince 2014 za nájemné ve výši 150 Kč/m²/rok. Smlouva je přílohou tohoto usnesení.

5.6 Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy

čl. ...

Doložka podle § 41 odst. 1 zákona o obcích

(1) Uzavření této kupní smlouvy schválilo Zastupitelstvo obce Hrádek na svém 9. zasedání dne 14. května 2014, usnesením č. 24/9. *Pro přijetí tohoto usnesení hlasovalo z patnáctičlenného zastupitelstva všech patnáct přítomných členů. Toto usnesení je přílohou č. 1 této smlouvy.*

(2) Záměr prodeje nemovitosti uvedený v čl. N této smlouvy byl zveřejněn na úřední desce Obecního úřadu Hrádek dne 11. dubna 2014 **a z úřední desky sejmuto dne 27. dubna** 2014; v téže době byl rovněž zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup na internetové stránce obce (v rubrice „úřední deska“). *Tento záměr byl schválen Zastupitelstvem obce Hrádek na jeho 8. zasedání dne 10. dubna 2014, usnesením č. 2/8. Kopie zveřejněného záměru je přílohou č. 2 této smlouvy.*

Poznámky

