



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY

# METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

## 7.2

Povinnosti obcí při nakládání  
s obecním majetkem  
podle zákona o obcích

podle právního stavu  
od 1. července 2016



ODBOR  
VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY  
MINISTERSTVA VNITRA  
2016

# METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

## 7.2

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

[www.mvcr.cz/odk](http://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

**Autoři:** JUDr. Adam Furek a Mgr. et Mgr. Tomáš Jirovec (kapitoly 4.3.10 a 4.3.11)

**Schválila:** Ing. Marie Kostruhová

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

**Počet stran:** 100

**Místo a rok vydání:** Praha, 2016

ISBN: 978-80-87544-24-2

# OBSAH

ÚVODNÍ SLOVO	8
I. DISPOZICE OBECNÍM MAJETKEM V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ A JEJÍ INTERPRETAČNÍ VÝCHODISKA	10
II. VYBRANÉ LEGISLATIVNÍ ZMĚNY S DOPADY NA POVINNOSTI OBCÍ PŘI NAKLÁDÁNÍ S OBECNÍM MAJETKEM, STANOVENÉ ZÁKONEM O OBCÍCH	12
2.1 Vybrané změny civilního práva (od 1. 1. 2014)	12
2.1.1 Změna pojetí nemovité věci	12
2.1.2 Změna pojetí neplatnosti právních jednání	14
2.1.3 (Staro)nové instituty pachtu a výprosy	15
2.1.4 Změna v jednání za právnickou osobu (za obec)	16
2.1.5 Institut předsmulvné odpovědnosti	17
2.1.6 Odpovědnost zastupitelů	18
2.1.7 Změna terminologie	19
2.2 „Majetková“ novela zákona o obcích (zákon č. 106/2016 Sb.)	19
2.2.1 Charakteristika novely	19
2.2.2 Znění zákona o obcích s vyznačením změn	21
2.3 Shrnutí dopadů nového občanského zákoníku a novely zákona o obcích č. 106/2016 Sb. na povinnosti obcí při dispozicích obecním majetkem	23
2.3.1 Zveřejňování záměru a příslušnost obecních orgánů k rozhodování o nemovitých věcech	23
2.3.2 Neplatnost pro porušení povinností podle zákona o obcích	28
2.3.3 Pachtu a výprosy	30
III. MAJETKOVÉ DISPOZICE Z OBSAHOVÉHO HLEDISKA	33
3.1 Povinnost nakládat s majetkem s péčí řádného hospodáře	33
3.2 Povinnost odůvodnit odchylku od obvyklé ceny	35
3.3 Omezení ručení	38
IV. MAJETKOVÉ DISPOZICE Z HLEDISKA POSTUPŮ OBECNÍCH ORGÁNŮ	40
4.1 Obecně k postupu při uzavírání smluv (právním jednání) obcemi	40
4.2 Záměr obce disponovat obecní nemovitostí	41
4.2.1 Právní povaha záměru	41
4.2.2 Dispozice, na které se povinnost zveřejnit záměr (ne)vztahuje	43

4.2.3	Náležitosti záměru	48
4.2.4	Orgán příslušný k rozhodnutí o záměru	51
4.2.5	Doba zveřejnění záměru	52
4.2.6	Místo zveřejnění záměru	53
4.2.7	Následky nezveřejnění záměru	55
4.2.8	Uvádění bližších podmínek ve zveřejněném záměru	55
4.2.9	Problematika tzv. „adresného záměru“	56
4.2.10	Výběr nabídek doručených ke zveřejněnému záměru	58
4.2.11	Zveřejňování záměru z hlediska práva EU	59
4.3	Rozhodnutí obecního orgánu o majetkové dispozici (právním jednání)	61
4.3.1	Obecně k rozhodnutí o majetkové dispozici (právním jednání)	61
4.3.2	Orgán obce příslušný k rozhodnutí o právním jednání	62
4.3.3	Vyhrazení pravomoci rady obce zastupitelstvem obce	63
4.3.4	Rozhodování v obcích, v nichž není volena rada obce	64
4.3.5	Možnost svěřit rozhodovací pravomoc rady obce v majetkové oblasti starostovi nebo obecnímu úřadu	65
4.3.6	Změny v určení funkční příslušnosti v souvislosti s novelou č. 106/2016 Sb.	65
4.3.7	Náležitosti rozhodnutí o uzavření smlouvy	69
4.3.8	Rozhodování o účasti obce ve veřejné dražbě, veřejné soutěži a ve vztahu k obdobným způsobům nabytí majetku	70
4.3.9	Rozhodování o prodeji obecního pozemku zatíženého předkupním právem	71
4.3.10	Rozhodování o změnách zakladatelských dokumentů obchodních společností	73
4.3.11	Rozhodování obecních orgánů podle zákona o veřejných zakázkách	77
4.4	Právní jednání obce (uzavření smlouvy)	79
4.4.1	Jednání za obec	79
4.4.2	Zastupování na základě smluvního zastoupení	80
4.4.3	Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy	80
V.	KONTROLA MAJETKOVÝCH DISPOZIC	82
5.1	Oprávnění kontrolního výboru a finančního výboru prověřovat dispozice učiněné obcí	82
5.2	Vnější kontrolní mechanismy (dozor a kontrola ze strany státu)	84

VI. VZORY VYBRANÝCH ÚKONŮ PODLE ZÁKONA O OBCÍCH	86
6.1 Záměr prodat nemovitost	86
6.2 Záměr pronajmout prostory v budově	87
6.3 Záměr změnit nájemní smlouvu	88
6.4 Usnesení zastupitelstva obce o prodeji nemovitosti	89
6.5 Usnesení rady obce o pronájmu nemovitosti	89
6.6 Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy	90
PŘÍLOHA: VYBRANÁ USTANOVENÍ ZÁKONA O OBCÍCH - § 38 AŽ 41, § 84 A 85, § 102, § 103 ODST. 1	91

# ÚVODNÍ SLOVO

Rekodifikace soukromého práva, provedená v roce 2012 vydáním nového občanského zákoníku a dalších souvisejících předpisů, se nutně musela projevit i v předpisech práva veřejného. Zákony o územních samosprávných celcích proto byly v roce 2013 novelizovány s účinností od roku 2014 zákonem č. 313/2013 Sb. Po více než dvou letech aplikace zákona o obcích v podmínkách nového občanského práva se však ukázalo, že některé interpretační obtíže tato „rekodifikační novela“ nevyřešila. Namátkou lze uvést spor o to, zda má obec povinnost zveřejňovat záměr v případě propachtování obecního pozemku, dále problémy spojené se zřizováním oprávnění z věcných břemen z hlediska zveřejňování záměrů a určení funkčně příslušného obecního orgánu k rozhodování o nich, neplatnost právních jednání pro porušení povinností podle zákona o obcích apod. V zájmu právní jistoty obcí i ostatních osob proto bylo rozhodnuto o odstranění těchto nejasností legislativní cestou, neboť vyčkat na precedenční rozhodnutí soudů se s ohledem na délku soudního rozhodování ukázalo jako nevhodné. Proto byla navržena a přijata změna zákonů o územních samosprávných celcích, která byla po schválení Parlamentem publikována ve Sbírce zákonů pod č. 106/2016. Účinností nabývá od 1. července 2016.

Je dobrým zvykem Ministerstva vnitra, že s každou novelizací zákonů o územních samosprávných celcích připraví odpovídající výkladové metodické pomůcky i semináře. Výjimkou není ani změna provedená zákonem č. 106/2016 Sb. Novelizace byla prezentována na semináři pro zástupce územních samosprávných celků dne 28. dubna 2016 a současně byla zpracována aktualizace metodického doporučení č. 7.1 z roku 2014, která je Vám nyní předložena. Této příležitosti využíváme i k tomu, abychom v textu metodiky doplnili aktuální rozhodnutí zejména Nejvyššího soudu, která se týkají nakládání s obecním majetkem a která proto mohou mít význam pro plnění povinností stanovených zákonem o obcích. 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, ani jako výklad jednotlivých institutů občanského práva (pojednání o nich je v textu obsaženo jen do té míry, aby ozřejmilo aplikaci příslušných ustanovení zákona o obcích).

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 není sjednocující judikatura, doporučujeme tam, kde existuje více v úvahu připadajících řešení, postupovat v praxi raději *přísněji* a tím pádem i *opatrněji*. Proto přestože v některých případech striktně vzato určitou povinnost zákon výslovně



nestanoví, je vhodnější ji raději *nad rámec zákona* vyhovět (nejčastěji opakovaným zveřejněním záměru či opakovaným projednáním určité dispozice v orgánech obce). Takový postup totiž vždy poskytuje jistotu, že právní jednání nebude v budoucnu shledáno neplatným pro porušení zákona o obcích.

Právní stav je v metodickém doporučení popisován k 1. červenci 2016.

Praha, červen 2016

Mgr. Jana Vildumetzová  
náměstkyně ministra vnitra  
pro řízení sekce 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.*

Specifické povinnosti, které musejí obce při dispozicích svěřeným majetkem splnit, jsou stanoveny především v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Z hlediska jejich zaměření je lze v obecné rovině rozdělit na *požadavky (povinnosti) obsahové* a *požadavky (povinnosti) procedurální*. Požadavky *procedurální* stanoví, zjednodušeně řečeno, zvláštní postupy pro rozhodování o konkrétní majetkové dispozici. Požadavky *obsahové*, opět zjednodušeně řečeno, umožňují hodnotit uskutečněnou 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 nálezn 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, byt by obec jinak veškeré formální (procedurální) požadavky pro uskutečnění majetkové dispozice „do puntíku“ 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 poručníkováním 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. K tomuto nálezu se Ústavní soud interpretačně přihlásil v navazujících rozhodnutích (srov. zejména usnesení ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2588/14).

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>), případně Ústavního soudu (<http://nalus.usoud.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 následně úspěšně zpochybněna.

## II. VYBRANÉ LEGISLATIVNÍ ZMĚNY S DOPADY NA POVINNOSTI OBCÍ PŘI NAKLÁDÁNÍ S OBEČNÍM MAJETKEM, STANOVENÉ ZÁKONEM O OBCÍCH

### 2.1 Vybrané změny civilního práva (od 1. 1. 2014)

Jak již bylo zmíněno v úvodu této publikace, změny soukromého práva, k nimž došlo s účinností od 1. 1. 2014, 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.

#### 2.1.1 Změna pojetí nemovité věci

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 opustil. 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 věci 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<sup>1</sup>. 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**. Ty jsou tzv. nehmotnými nemovitými věcmi.

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 odstavec), budou mít sama povahu **nehmotných (nehmotných) 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. přesněji oprávnění z věcných břemen, a **zástavní právo**, upravené v § 1309 a násl. občanského zákoníku (týká-li se hmotné nemovité věci)<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Příkladem tohoto „typu“ nemovitosti jsou tzv. **inženýrské sítě**, u nichž § 509 občanského zákoníku stanoví, že nejsou součástí pozemku a jelikož je nelze přenést z místa na místo bez porušení jejich podstaty, jsou věcí nemovitou. Jiným příkladem jsou **stavby dálnic, silnic a místních komunikací**, které podle § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 268/2015 Sb., nejsou součástí pozemku. K inženýrským sítím a pozemním komunikacím srov. pojednání v části věnující se příslušnosti obecních orgánů rozhodovat o právních jednáních [§ 85 písm. a) zákona o obcích].

<sup>2</sup> Pro úplnost je nutné poznamenat, že jako věcná práva lze zříditi 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*.

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 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* (§ 509), 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. Za stejných podmínek mohou být samostatnými nemovitými věcmi i věci, o nichž zvláštní zákon prohlásí, že nejsou součástí pozemku (např. již zmíněné stavby místních komunikací).

## 2.1.2 Změna pojetí neplatnosti právních jednání

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 přičí 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. Vycházejí (nejen) ze soudní 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

zákonu vyžaduje. Jinak řečeno je 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 priority *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 způsobila. *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 případech, že právní jednání zavazuje k plnění od počátku nemožnému*.

Lze tedy shrnout, že dojde-li při právním jednání k porušení zákona, bude nutné 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. 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 nezpůsobila; § 586 a § 579 odst. 1).

### 2.1.3 (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 užítky 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. neuzivatelné 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).

### 2.1.4 Změna v jednání za právnickou osobu (za obec)

Nový občanský zákoník mění též 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 nadále není statutárním orgánem obce, neboť její vůli až na výjimky sám nevytváří). 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 „řadové“ 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



zaměstnanec oprávněně 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 zákona o obcích]. Bez takového pověření tyto osoby pouze projevují vůli obce, předem vytvořenou zastupitelstvem nebo radou.

### 2.1.5 Institut předšmluvní odpovědnosti

Nový občanský zákoník výslovně reguluje tzv. předšmluvní 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*.<sup>3</sup>

V podmínkách obcí je uzavírání smlouvy proces složený z více fází, a je proto nutné zvažovat, v jakém okamžiku již může druhá smluvní strana nabytí *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 záměrovanou 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.

<sup>3</sup> Předšmluvní odpovědnost nicméně dovodila judikatura i před účinností nového občanského zákoníku. Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2004, sp. zn. 29 Odo 1166/2004 a rozsudek téhož soudu ze dne 28. 3. 2012, sp. zn. 25 Cdo 2863/2012.

## 2.1.6 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.*

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<sup>4</sup> (samozřejmě, pokud tyto materiály nevbuzovaly pochybnost o své správnosti či kvalitě).

---

<sup>4</sup> V této souvislosti lze odkázat na právní větu rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 4. 11. 2015, sp. zn. 5 Tdo 316/2015: *Okolnost, že příslušné orgány obce připravily neúplné nebo nedostatečné podklady k hlasování kolektivních orgánů obce o hospodaření s jejím majetkem, přičemž jednotliví členové těchto kolektivních orgánů nakonec hlasovali v rozporu se zákonem a v rozporu s majetkovými zájmy obce, zpravidla vylučuje úmyslné zavinění jednotlivých členů příslušného kolektivního orgánu. V úvahu však může za splnění i ostatních zákonných podmínek přicházet zavinění ve formě nedbalosti nebo hrubé nedbalosti.* Srov. též rozsudek téhož soudu ze dne 19. 11. 2011, sp. zn. 5 Tdo 848/2010: *Jestliže se laické osoby spolehnou na právní rady advokáta jako osoby práva znalé, aniž by zde byly nějaké konkrétní okolnosti, ze kterých by mohly usuzovat na nesprávnost takových rad, nelze u nich zpravidla dovodit úmyslné zavinění.*

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

### 2.1.7 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 *svéprávnost*, *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.

## 2.2. „Majetková“ novela zákona o obcích (zákon č. 106/2016 Sb.)

### 2.2.1 Charakteristika novely

Jak již bylo zmíněno v úvodu této publikace, provazba zákonů o územních samosprávných celcích na nové civilní právo, která byla legislativně nastavena s účinností od 1. 1. 2014 novelizací provedenou zákonem č. 313/2013 Sb., vykazovala určité interpretační deficity, které zvyšovaly právní nejistotu obcí a krajů při nakládání s majetkem. V roce 2015 proto vláda předložila Parlamentu návrh změny zákonů o územních samosprávných celcích s cílem identifikované interpretační obtíže vyřešit. Novela byla po schválení Parlamentem a podepsání prezidentem publikována ve Sbírce zákonů pod č. 106/2016 Sb. Účinnosti nabývá 1. červencem 2016.

Koncepčním východiskem novely, jak uvádí důvodová zpráva<sup>5</sup>, bylo, aby *rozsah povinností obcí (a krajů) při nakládání s majetkem, které jsou stanoveny v zákoně o obcích (nebo krajích), nebyl oproti právnímu stavu před 1. lednem 2014 rozšiřován*. Jinak řečeno tam, kde nebylo nutné určité právní jednání před 1. lednem 2014 předem oznámit zveřejněním záměru nebo projednat v zastupitelstvu, nebude tak třeba ani po účinnosti této novely. Jedinou výjimkou je *právo stavby* jako nový

<sup>5</sup> Srov. sněmovní tisk sedmého volebního období Poslanecké sněmovny č. 454 (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=454>).

institut soukromého práva. U něj novelizace počítá se zveřejňováním záměru i s povinným projednáváním v zastupitelstvu, tedy s „přísnějšími“ postupy oproti běžným dispozicím, a to s ohledem na určitou „závažnost“ tohoto institutu, spočívající v dlouhodobém zatížení pozemků tímto právem, při němž dosavadní vlastníci většinu svých vlastnických oprávnění nebude moci vykonávat.

V souvislosti s provazbou zákona o obcích a občanského zákoníku se jako problematické ukázalo především nové soukromoprávní pojetí nemovité věci, které zahrnuje kromě *hmotných nemovitých věcí* (pozemky a některé stavby) též (mj.) i věcná práva ke hmotným nemovitým věcem (např. právo stavby, oprávnění z věcných břemen apod.) jako tzv. *nehmotné nemovité věci*. Obtíže při aplikaci zákonů o územních samosprávných celcích vyvolávalo též nové pojetí některých smluvních závazků, neboť nový občanský zákoník rozlišuje nájem jakožto úplatné přenechání věci jinému do užívání a pacht jakožto úplatné přenechání věci jinému k užívání a požívání, a dále výprosu a výpůjčku, zatímco občanský zákoník z roku 1964 pachtu ani výprosu jako samostatné smluvní instituty nerozlišoval, když obsahově byly součástí nájmu, resp. výpůjčky.

Změna zákonů o územních samosprávných celcích (zákon č. 106/2016 Sb.) toto nové rozlišení odráží tím, že zveřejněním záměru výslovně podmiňuje i propachtování (hmotné) nemovitosti i její poskytnutí jako výprosu. To znamená, že podobně jako v případě nájmu nebo výpůjčky bude třeba i propachtování obecního pozemku předem zveřejnit podle § 39 odst. 1 zákona o obcích (o existenci této povinnosti za nyní platného právního stavu se mezi právníky vedou dlouhé diskuse bez jednoznačného výsledku a soudy se touto otázkou dosud nezabývaly). Pravomoc rozhodnout o uzavření pachtovní smlouvy je stejně jako v případě smlouvy nájemní či smlouvy o výpůjčce ponechána radě obce. Věcnou změnou však je, že tato pravomoc již není radě obce vyhrazena, ale je „převedená“ do její nevyhrazené (zbytkové) pravomoci podle § 102 odst. 3 zákona o obcích (tedy nově s možností zastupitelstva obce tuto pravomoc si vyhradit dle § 84 odst. 4 zákona o obcích).

Novela dále mění povinnost zveřejňovat záměr a povinnost projednávat nabytí a převod nemovitých věcí v zastupitelstvu obce. Tyto povinnosti se nově týkají jen *hmotných nemovitých věcí a práva stavby*. To především znamená, že zřizování věcných břemen (oprávnění z věcných břemen) již nepodléhá povinnosti zveřejňovat záměr a nebude je ani nutné předem schválit v zastupitelstvu obce (půjde o tzv. nevyhrazenou pravomoc rady podle § 102 odst. 3 zákona o obcích). Novela dokonce z vyhrazené pravomoci zastupitelstva nově vylučuje i nabytí pozemních komunikací (rozumějte v těch případech, kdy budou mít povahu samostatné nemovité věci) a inženýrských sítí např. výstavbou (i zde půjde nově o nevyhrazenou pravomoc rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích s možností zastupitelstva si toto rozhodování na sebe vztáhnout).

V souvislosti s novým pojetím neplatnosti právních jednání novela počítá – v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu, vztahující se k právnímu stavu před 1. lednem 2014 – s tím, že neodůvodnění odchylky od obvyklé ceny v případě úplatného převodu majetku za cenu nižší než je cena obvyklá bude důvodem absolutní neplatnosti právního jednání.

Důležitou změnou je výslovná „ochrana“ obce v souvislosti s nabýváním nemovitého majetku v různých soutěžích o nejvhodnější nabídku, ve veřejných dražbách či obdobnými postupy. Zákon zachovává pravidlo, podle něhož o nabytí hmotné nemovité věci musí i v tomto případě rozhodnout zastupitelstvo obce. Protože však jeho jednání je podle zákona o obcích veřejné (veřejnost nelze vyloučit), což se sebou nese riziko „prozrazení“ výše maximálního podání ze strany obce v dražbě (nabízené kupní ceny apod.) a tím i k znevýhodnění obce, počítá zákon s oprávněním zastupitelstva tuto svou rozhodovací pravomoc zcela nebo zčásti svěřit starostovi či radě obce. Zastupitelstvo tedy například vytvoří vůli obce získat určitou nemovitost a současně může pověřit starostu, aby (např. v mezích schváleného rozpočtu) určil nejvyšší podání za obec v dražbě. Zákon současně chrání před zpřístupněním třetím osobám usnesení rady či zastupitelstva, jímž bylo rozhodnuto o účasti v dražbě, a to do doby ukončení této dražby.

Novela nabývá účinnosti, jak již bylo zmíněno, od 1. července 2016. Podle přechodných ustanovení však platí, že pro splnění povinností podle zákona o obcích bude rozhodující právní stav nikoli ke dni uzavření smlouvy, ale k okamžiku rozhodnutí o právním jednání v zastupitelstvu nebo v radě. Jinak řečeno stihne-li obec do účinnosti novely alespoň rozhodnout o uzavření smlouvy, může ji platně uzavřít i po účinnosti, jestliže splnila všechny povinnosti stanovené zákonem o obcích, ve znění před touto účinností.

## 2.2.2 Znění zákona o obcích s vyznačením změn

Pro přehlednost tohoto textu uvádíme srovnávací znění zákona o obcích podle stavu do 30. června 2016 a od 1. července 2016:

### 1) Změna právní úpravy zveřejňování záměru:

- **§ 39 odst. 1:** Záměr obce ~~prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku~~ **prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby anebo je přenechat jako výprosu a záměr obce smluvně zřídit právo stavby k pozemku ve vlastnictví obce** obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce<sup>e3b)</sup> obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní jednání neplatné. Nemovitost **Nemovitá věc**

se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona **platného platnými** ke dni zveřejnění záměru.

- **§ 39 odst. 3:** Ustanovení odstavce 1 se nepoužije, jde-li o pronájem bytů a hrobových míst anebo pronájem, **pacht** nebo o výpůjčku majetku obce na dobu kratší než 30 dnů nebo jde-li o pronájem, **pacht, výprosu** nebo výpůjčku právnické osobě zřízené **nebo založené** obcí **nebo právnické osobě, kterou obec ovládá.**

## 2) Změna pravidla pro určování ceny při úplatném převodu majetku

- **§ 39 odst. 2:** Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylna od ceny obvyklé musí být zdůvodněna, **jde-li o cenu nižší než obvyklou. Není-li odchylna od ceny obvyklé zdůvodněna, je právní jednání neplatné.**
- **§ 41 odst. 3:** K neplatnosti právního jednání z důvodů stanovených v odstavci 2 a v § 38 odst. 4 a § 39 odst. 1 **a 2** přihlédne soud i bez návrhu.

## 3) Změna v příslušnosti obecních orgánů rozhodovat o právních jednáních

### a) zastupitelstvo

- **§ 85 (zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodovat o těchto právních jednáních): a)** nabytí a převod **hmotných** nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce, **s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací.**
- **§ 85 (zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodovat o těchto právních jednáních): m)** **nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce.**

### b) rada

- **§ 102 odst. 2 Radě obce je vyhrazeno: m)** rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti.
- **§ 102 odst. 3:** Rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo; **rada obce může tyto pravomoci zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu; rada obce může svěřit obecní policii zcela nebo zčásti rozhodování o právních jednáních souvisejících s činností obecní policie.** 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).

#### 4) Nová právní úprava účasti obce ve veřejné dražbě

- **§ 85 (zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodovat o těchto právních jednáních): n) zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví obce nebo práva stavby ve veřejné dražbě a nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem; tuto pravomoc může zastupitelstvo obce zcela nebo zčásti svěřit radě obce nebo starostovi.**
- **§ 40: Usnesení, jímž zastupitelstvo obce nebo rada obce rozhodly o nabytí věci v dražbě, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo o jejím nabytí jiným obdobným způsobem, se až do ukončení dražby, veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku nebo jiného obdobného postupu nepřístupňují podle tohoto zákona ani neposkytují podle jiného právního předpisu.**

#### 5) Přejícné ustanovení

- **Pokud orgán obce rozhodl přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona o majetkoprávním jednání, posoudí se splnění podmínek pro toto jednání, které jsou stanoveny obecním zřízením, podle obecního zřízení ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.**

## 2.3 Shrnutí dopadů nového občanského zákoníku a novely zákona o obcích č. 106/2016 Sb. na povinnosti obcí při dispozicích obecním majetkem

### 2.3.1 Zveřejňování záměru a příslušnost obecních orgánů k rozhodování o nemovitých věcech

#### a) právní stav do 30. června 2016

Od 1. ledna 2014 (od účinnosti nového občanského zákoníku) jsou nemovitými věcmi i nadále *pozemky*, u nichž k žádné změně nedošlo. Ze staveb zůstaly nemovitými věcmi *podzemní stavby se samostatným účelovým určením a inženýrské sítě* (pokud budou mít povahu podzemních staveb se samostatným účelovým určením). Samostatnými nemovitými věcmi jsou nyní (zcela nepochybně) *stavby místních komunikací* (§ 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 268/2015 Sb.). Veškeré tyto věci mají hmotnou podstatu a jde tudíž o **hmotné nemovité věci**.

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. led-



nu 2014 je dispozice takovou 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 je nutné splnit, přičemž nemovitostí ve smyslu tohoto ustanovení je pozemek, jehož je stavba součástí. Tím, že stavba přestala být 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 stavbu, která podle zákona není samostatnou nemovitou věcí (a těch bude většina), sama vybudovat na svém pozemku. 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 ovšem bude muset i nadále rozhodovat o nabytí (např. vybudování) těch staveb, jimž nový občanský zákoník „ponechal“ povahu samostatných nemovitých věcí (srov. předchozí odstavec).

Od 1. ledna 2014 se nemovitými věcmi nově stala též určitá práva, konkrétně *věcná práva k cizí nemovité věci*, tedy (zejména) *právo stavby*, *věcná břemena (služebnosti a reálná břemena)* a *zástavní právo*. V pojetí občanského zákoníku se jedná o tzv. **nehmotné nemovité věci**.

Ve vztahu k těmto (novým) nemovitým věcem tedy bylo nutné od 1. 1. 2014 vždy zkoumat, zda příslušná dispozice s nimi podléhala povinnosti zveřejnit záměr a který orgán byl funkčně příslušný k rozhodování o nich. V zásadě platilo, že **zřízení věcného práva** nepodléhala povinnosti zveřejnit záměr, neboť se sice jednalo o dispozici nemovitou věcí (tedy jedna podmínka pro zveřejnění záměru podle § 39 odst. 1 byla splněna), avšak nejednalo se o takovou dispozici, která by povinnosti zveřejnit záměr podléhala (srov. výčet v § 39 odst. 1; vznik oprávnění z věcného břemene nelze považovat za prodej, směnu, darování atd.). Proto zřízení **oprávnění z věcného břemene k obecnímu pozemku** nebo **zástavního práva k obecnímu pozemku** povinnosti zveřejnit záměr nepodléhaly. Rozhodnutí o nabytí oprávnění z věcného břemene ve prospěch obce (resp. k obecnímu pozemku) náleželo do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce podle § 85 písm. a) zákona o obcích, neboť se jednalo o *nabytí nemovité* (byť nehmotné) věci obcí; naopak zřízení oprávnění z věcného břemene „k tíži“ obecního pozemku náleželo



do nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích, neboť se nejednalo o *převod nemovité věci* ve smyslu § 85 písm. a) zákona o obcích (tímto aktem oprávnění z věcného břemene teprve vznikalo, když převádět lze pouze věc, která již dříve vznikla). V případě zástavního práva muselo o zřízení ve prospěch obce i k tíži obecního pozemku rozhodovat vždy zastupitelstvo obce podle § 85 písm. a), resp. § 85 písm. k) zákona o obcích.

Podobně bylo nutné přistupovat i k **právu 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 právem stavby (v mezích plynoucích z občanského zákoníku), ale též samostatně touto stavbou (např. ji může pronajmout). V obou případech půjde o dispozici nemovitou věcí a je nutné plnit podmínky stanovené zákonem o obcích. Samotné zřízení práva stavby ve prospěch obce nebo k obecnímu pozemku povinnosti zveřejnit záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích nepodléhalo (nejednalo se o žádnou z typových dispozic uvedených v § 39 odst. 1). Zřízení ve prospěch obce (stávala-li se stavebníkem) náleželo do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce podle § 85 písm. a) zákona o obcích, zřízení k tíži obce (obecního pozemku) do nevyhrazené pravomoci rady podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. Jiná dispozice právem stavby či stavbou, která mu odpovídala, podléhala povinnosti zveřejnit záměr, jednalo-li se o dispozici uvedenou v § 39 odst. 1 zákona o obcích (např. nájem či výpůjčka), a rozhodnutí zastupitelstva obce, jednalo-li se o dispozici podle § 85 zákona o obcích (např. převod práva stavby); jiné dispozice (např. nájem práva stavby) náležely do nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích.

## **b) právní stav od 1. července 2016**

V případě **hmotných nemovitých věcí** nepřináší novela ve vztahu ke zveřejňování záměru a určení orgánu příslušného k rozhodování žádné podstatné změny. Pouze je výslovně doplněna povinnost zveřejnění záměru při jejich propachtování nebo výprose (srov. v podrobnostech dále) a rozhodování o pronájmu a výpůjčce se přesunuje z vyhrazené pravomoci rady [§ 102 odst. 2 písm. m)] do pravomoci nevyhrazené (§ 102 odst. 3 zákona o obcích). Významnější změny přináší novela ve vztahu k **nehmotným nemovitým věcem** (zejména věcným břemenům a právu stavby).

Novela č. 106/2016 Sb. s účinností od 1. července 2016 omezovala v § 39 odst. 1 zákona o obcích povinnost zveřejňovat záměr vyjmenovaných dispozic (rozšíře-

ných v podstatě jen o pacht a výprosu) na ty, které se týkají **hmotných nemovitých věcí a práva stavby**. To znamená, že zřízení oprávnění z věcného břemene k obecnímu pozemku nebo zástavního práva k obecnímu pozemku ani od 1. července 2016 nebudou podléhat povinnosti zveřejnit záměr, neboť jde o dispozici nehmotnou nemovitou věcí (navíc o její vznik, který v okruhu záměřovaných dispozic uvedený není). Ve vztahu k právu stavby bude i nadále podléhat povinnosti zveřejnit záměr jeho pronájem, propachtování, darování, směna, výpůjčka, prodej či výprosa. Nově (oproti právnímu stavu před 1. červencem 2016) bude této povinnosti podléhat i smluvní zřízení práva stavby k obecnímu pozemku (nikoli nabytí práva stavby obcí).

Podobné východisko bylo přijato i ve vztahu k určení funkční příslušnosti obecních orgánů. Ustanovení § 85 písm. a) bylo nově vztaženo jen na nabytí a převod **hmotných nemovitých věcí**. Proto rozhodnout o zřízení oprávnění z věcného břemene k obecnímu pozemku či o jeho nabytí obcí bude jako před 1. 1. 2014 vždy náležet do nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. Zřízení zástavního práva ve prospěch obce bude taktéž (jako do 1. 1. 2014) v nevyhrazené pravomoci rady obce, a zatížení obecní nemovitosti zástavním právem taktéž i nadále ve vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce podle § 85 písm. k) zákona o obcích. Smluvní zřízení práva stavby ve prospěch obce (nabytí práva obcí) jakož i jeho převod či smluvní zatížení obecního pozemku právem stavby, budou nově ve vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce podle (nově doplněného) § 85 písm. m) zákona o obcích. Jiné dispozice právem stavby (např. pronájem, výpůjčka) nebo stavbou odpovídající právu stavby budou náležet do nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích.

Pro snadnější orientaci uvádíme následující přehledovou tabulku:

<b>Zřízení oprávnění z věcného břemene</b>			
	do 31. 12. 2013	od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2016	po 1. 7. 2016
<b>„ve prospěch“ obce (nabytí práva obcí)</b>			
<b>Záměr</b>	<b>ne</b>	<b>ne</b>	<b>ne</b>
<b>Příslušný orgán</b>	<b>rada v nevyhrazené pravomoci (§ 102 odst. 3)</b>	<b>zastupitelstvo ve vyhrazené pravomoci [§ 85 písm. a)]</b>	<b>rada v nevyhrazené pravomoci (§ 102 odst. 3)</b>
<b>„k tíži“ obce (zatížení obecního pozemku)</b>			
<b>Záměr</b>	<b>ne</b>	<b>ne</b>	<b>ne</b>
<b>Příslušný orgán</b>	<b>rada v nevyhrazené pravomoci (§ 102 odst. 3)</b>	<b>rada v nevyhrazené pravomoci (§ 102 odst. 3)</b>	<b>rada v nevyhrazené pravomoci (§ 102 odst. 3)</b>

<b>Zástavní právo</b>			
	do 31. 12. 2013	od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2016	po 1. 7. 2016
<b>„ve prospěch“ obce (nabytí práva obcí)</b>			
<b>Záměr</b>	<b>ne</b>	<b>ne</b>	<b>ne</b>
<b>Příslušný orgán</b>	<b>rada v nevyhrazené pravomoci (§ 102 odst. 3)</b>	<b>zastupitelstvo ve vyhrazené pravomoci [§ 85 písm. a])</b>	<b>rada v nevyhrazené pravomoci (§ 102 odst. 3)</b>
<b>„k tíži“ obce (zatížení obecního pozemku)</b>			
<b>Záměr</b>	<b>Ne</b>	<b>Ne</b>	<b>Ne</b>
<b>Příslušný orgán</b>	<b>zastupitelstvo ve vyhrazené pravomoci [§ 85 písm. k])</b>	<b>zastupitelstvo ve vyhrazené pravomoci [§ 85 písm. k])</b>	<b>zastupitelstvo ve vyhrazené pravomoci [§ 85 písm. k])</b>

<b>Právo stavby</b>			
	do 31. 12. 2013	od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2016	po 1. 7. 2016
<b>smluvní zřízení „ve prospěch“ obce (k cizímu pozemku)</b>			
<b>Záměr</b>	<b>x</b>	<b>Ne</b>	<b>Ne</b>
<b>Příslušný orgán</b>	<b>x</b>	<b>zastupitelstvo ve vyhrazené pravomoci [§ 85 písm. a])</b>	<b>zastupitelstvo ve vyhrazené pravomoci [§ 85 písm. m])</b>
<b>zřízení „k tíži“ obce (zatížení obecního pozemku)</b>			
<b>Záměr</b>	<b>x</b>	<b>Ne</b>	<b>Ano</b>
<b>Příslušný orgán</b>	<b>x</b>	<b>rada v nevyhrazené pravomoci (§ 102 odst. 3)</b>	<b>zastupitelstvo ve vyhrazené pravomoci [§ 85 písm. m])</b>
<b>převod práva stavby obcí (prodej, směna, darování)</b>			
<b>Záměr</b>	<b>x</b>	<b>Ano</b>	<b>Ano</b>
<b>Příslušný orgán</b>	<b>x</b>	<b>zastupitelstvo ve vyhrazené pravomoci [§ 85 písm. a])</b>	<b>zastupitelstvo ve vyhrazené pravomoci [§ 85 písm. m])</b>
<b>pronájem (výpůjčka) práva stavby obcí</b>			
<b>Záměr</b>	<b>x</b>	<b>Ano</b>	<b>Ano</b>
<b>Příslušný orgán</b>	<b>x</b>	<b>rada ve vyhrazené pravomoci [§ 102 odst. 2 písm. m])</b>	<b>rada v nevyhrazené pravomoci (§ 102 odst. 3)</b>

## 2.3.2 Neplatnost pro porušení povinností podle zákona o obcích

### a) právní stav do 30. června 2016

Zákon o obcích před účinností nového občanského zákoníku (do 31. 12. 2013) výslovně předpokládal neplatnost právních jednání (uzavřených smluv) pro porušení zákona o obcích v případě uzavření smlouvy bez zveřejněného záměru (§ 39 odst. 1); uzavření smlouvy (právního 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 podstatné 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).

Nové občanskoprávní pojetí neplatnosti právních jednání od 1. 1. 2014 (srov. výše) zohlednila v zákoně o obcích rekodifikační novela provedená zákonem č. 303/2013 Sb. Ta doplnila ustanovení § 41 o nový odstavec 3 tohoto znění: *k neplatnosti právního jednání z důvodů stanovených v odstavci 2 a v § 38 odst. 4 a § 39 odst. 1 přihlídně soud i bez návrhu*. To znamená, že ty případy, v nichž zákon o obcích dosud sám výslovně stanovil neplatnost právního jednání pro porušení zákonem stanovené povinnosti, tedy pro nezveřejnění záměru, pro předchozí neschválení příslušným obecním orgánem a pro nezákonné převzetí ručitelského závazku, byly po 1. 1. 2014 i nadále důvody *absolutní neplatnosti právního jednání*.

Tím, že zákonodárce v zákoně o obcích výslovně stanovil, že určité jeho porušení 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 *odporující zákonu, (jen) pokud to smysl a účel zákona vyžaduje*]. Jinak řečeno zákonodárce ustanovením § 41 odst. 3 zákona o obcích výslovně dává najevo, že konstatování neplatnosti pro určité porušení zákona o obcích 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 příslušným orgánem podle § 41 odst. 2 zákona o obcích** a při **nezákonném převzetí ručitelského závazku obcí podle § 38 odst. 3 (4)** se právní stav co do důsledků po 1. lednu 2014 nezměnil, i nadále se jednalo o absolutní neplatnost právního jednání (i kdyby např. na straně obce nedošlo k žádnému majetkovému poškození).

Kde však došlo k (obsahové) změně, bylo porušení povinností plynoucích z § 39 odst. 2 zákona o obcích, tedy v případě úplatného převodu majetku za cenu jinou, než je cena v místě a čase obvyklá, pokud odchylka nebyla zdůvodněna. Judikatura pro tyto situace dovodila *neplatnost právního úkonu* (srov. výše). Po 1. 1. 2014 bylo nutné na toto porušení zákona pohlížet jako na důvod neplatnosti relativní,

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.

To však ve svém důsledku vedlo ke stavu, kdy se této neplatnosti nemohl reálně nikdo dovolat. Uplatnilo se totiž 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). Ustanovení § 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 zákonnou povinnost plynoucí z § 39 odst. 2 zákona o obcích, takže je z možnosti namítat tuto neplatnost vyloučena (§ 579 odst. 1 občanského zákoníku). To bohužel reálně znamenalo, že neplatnosti pro porušení § 39 odst. 2 zákona o obcích, k němuž došlo po 1. 1. 2014, se nemohl nikdo účinně dovolat<sup>6</sup>.

### **b) právní stav od 1. července 2016**

Popsané „nedostatky“ v pojetí neplatnosti právních jednání pro porušení § 39 odst. 2 zákona o obcích (neodůvodnění odchylky od obvyklé ceny) vedly zákonodárce k tomu, že novelou č. 106/2016 Sb. porušení této povinnosti výslovně označil za důvod neplatnosti právního jednání (srov. změna § 39 odst. 2) a současně o tento případ rozšířil ustanovení § 41 odst. 3 zákona o obcích, vyjmenovávající důvody absolutní neplatnosti v podmínkách zákona o obcích. Od 1. 7. 2016 tedy bude i porušení povinnosti stanovené § 39 odst. 2 zákona o obcích důvodem absolutní neplatnosti. Svou podstatou se ale nejedná o věcnou změnu, neboť i před 1. 1. 2014 bylo toto porušení chápáno soudy jako důvod absolutní neplatnosti právního úkonu. Ostatní případy porušení zákona o obcích při nakládání s majetkem (nezveřejnění záměru, neschválení dispozice zastupitelstvem či radou a protiprávní převzetí ručení) zůstávají i nadále důvody absolutní neplatnosti, ve vztahu k nim novelizace č. 106/2016 Sb. žádné změny nepřinesla.

---

<sup>6</sup> Je ovšem nutné připomenout, že neplatnost pro porušení zákona o obcích je 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).

Neplatnost právních jednání pro porušení zákona o obcích (§ 41 odst. 3 zákona o obcích)			
	do 31. 12. 2013	od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2016	po 1. 7. 2016
<b>Nezveřejnění záměru</b>	absolutní neplatnost	absolutní neplatnost	absolutní neplatnost
<b>Neschválení právního úkonu (jednání) v zastupitelstvu nebo radě</b>	absolutní neplatnost	absolutní neplatnost	absolutní neplatnost
<b>Protiprávní převzetí ručitelského závazku</b>	absolutní neplatnost	absolutní neplatnost	absolutní neplatnost
<b>Neodůvodnění odchylky od obvyklé ceny</b>	absolutní neplatnost	<b>relativní neplatnost</b>	<b>absolutní neplatnost</b>

### 2.3.3 Pachtý a výprosy

#### a) právní stav do 30. června 2016

Vzhledem k „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 staly samostatnými instituty<sup>7</sup>, bylo nutné po 1. 1. 2014 z hlediska aplikace zákona o obcích (zejména z hlediska zveřejňování záměru podle § 39 odst. 1 a určení funkční příslušnosti k rozhodování o pachttech a výprosách) 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 došlo 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 byly 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

<sup>7</sup> 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.

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 předpisu, 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 znamenalo, že povinnost zveřejnit záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích (v nyní platném znění, nedojde-li k jeho změně) 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 proto povinnost zveřejnit záměr dovoditelná nebyla<sup>8</sup>. Podobně byla dána vyhrazená pravomoc rady obce rozhodovat podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích jen o nájmech a výpůjčkách, zatímco v případech pachtů a výprosů by byla dána zbytková pravomoc rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích.

Pro tento výklad svědčila 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 bylo možné 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 *pachty*) ani změnu § 102 odst. 2 písm. m) nepřinesla, není možné takové rozšíření *de facto* proti vůli zákonodárce dovozovat extenzivním výkladem.

Je ovšem korektní přiznat, že existovaly i názory odlišné, které povinnost zveřejnit záměr při *pachtu* a *výprose* obecního nemovitého majetku dovozovaly. Tyto názory odkazovaly na smysl právní úpravy záměru a s využitím výkladového pravidla *a minori ad maius* dovozovaly, že stanoví-li zákon tuto povinnost pro nájem, musí platit i pro „závažnější“ pacht. Na podporu tohoto názoru bylo odkazováno též na ustanovení **§ 3029 občanského zákoníku** (dovolávají-li se právní předpisy ustanovení zrušených NOZ, stupují na jejich místo jim odpovídající ustanovení nového občanského zákoníku) či na § 2341 občanského zákoníku, který stanoví subsidiární aplikaci ustanovení o nájmu pro pachtovní smlouvy.

Veškeré tyto nejasnosti vedly obce k tomu, že v drtivém počtu případů záměry propachtovat svůj nemovitý majetek zveřejňovaly.

---

<sup>8</sup> 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.

## b) právní stav od 1. července 2016

Novelou č. 106/2016 Sb. bylo změněno ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích tak, že mezi „povinně zveřejňovaná“ právní jednání (zveřejnění záměru) bylo výslovně doplněno propachtování obecní hmotné nemovitě věci či práva stavby i jejich poskytnutí jako výprosů (srov. výše). Dále byl zrušen § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích, který do vyhrazené pravomoci rady obce svěřoval rozhodování o nájemních smlouvách a o výpůjčkách, takže od 1. 7. 2016 náleží rozhodování o nájmech, pachtech, výprosách i výpůjčkách do nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích (s možností zcela či zčásti svěřit obecnímu úřadu či starostovi i s možností zastupitelstva zcela nebo zčásti si toto rozhodování vyhradit podle § 84 odst. 4 zákona o obcích).

<b>Pacht (a výprosa) obecního pozemku</b>			
	do 31. 12. 2013	od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2016	po 1. 7. 2016
<b>Záměr</b>	<b>ano</b> (pachty byly obsahově součástí nájmu, výprosů byly chápány jako součást výpůjčky)	<b>ne</b> (výklad však byl sporný a většina obcí z důvodu právní jistoty zveřejňovala)	<b>ano</b> (výslovné doplnění v § 39 odst. 1)
<b>Příslušný orgán</b>	<b>rada ve vyhrazené pravomoci</b> [§ 102 odst. 2 písm. m)]	<b>rada</b> [podle výkladového přístupu buď ve <b>vyhrazené pravomoci</b> podle § 102 odst. 2 písm. m) nebo v <b>pravomoci nevyhrazené</b> dle § 102 odst. 3]	<b>rada v nevyhrazené pravomoci</b> (§ 102 odst. 3)



# 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.

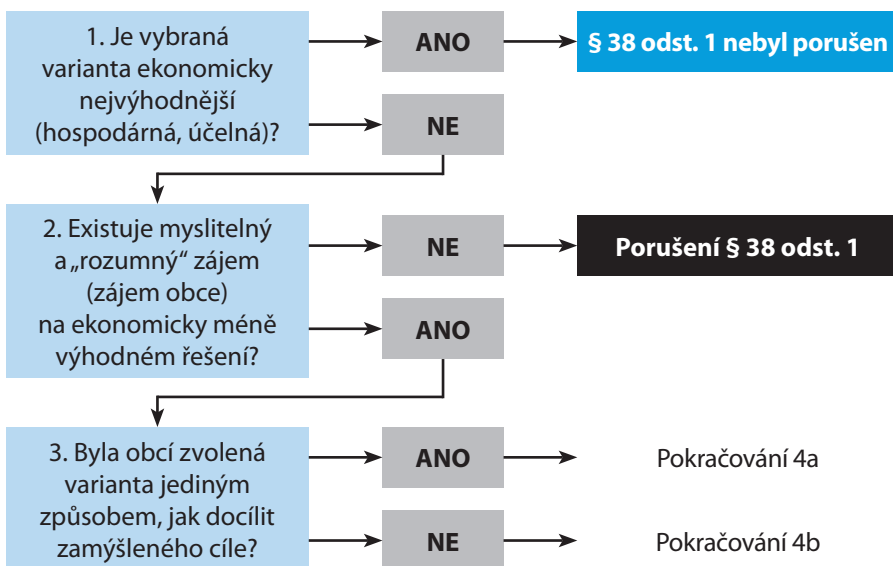
Uplatnění zmíněné povinnosti v praxi znamená hodnotit zamýšlenou dispozici z hlediska její „přínosnosti“ („výhodnosti“) pro obec, přičemž toto hodnocení sestává ze dvou, případně ze tří navazujících kroků. V první fázi je majetková dispozice posuzována z hlediska jejího *materiálního (ekonomického, hospodářského) přínosu*, který obec z této dispozice získává, tedy zjednodušeně řečeno hodnotou získávaného protiplnění (vyšší kupní ceny, vyšší nájmu apod.). Toto hledisko zákon dokonce výslovně stanoví ve svém § 39 odst. 2 ve vztahu k úplatným převodům majetku v podobě (byť nikoli bezvýjimečného) příkazu nepřevádět 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, pacht apod. Jestliže je dispozice pro obec ekonomicky výhodná, např. dojde k prodeji nejvyšší nabídce, lze mít za to, že dotčená povinnost nebyla porušena.

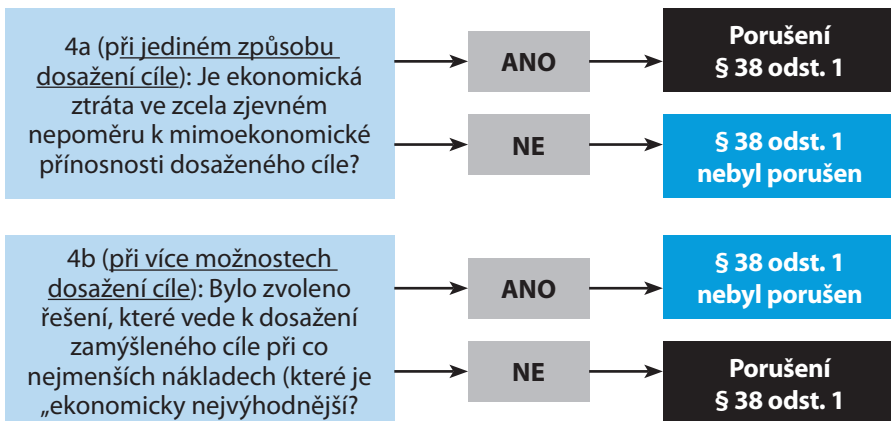
To však samozřejmě neznamená, že by obec nemohla disponovat svým majetkem z ekonomického hlediska „méně výhodně“. Cena (či obecněji „ekonomická hodnota“ obcí získaného protiplnění) je totiž pouze prvotním hlediskem pro posouzení dispozice. Neméně důležitým kritériem je zákonem předvídané *plnění úkolů obce a dosahování jejich 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 prodejnu potravin namísto herny. Tyto „mimoekonomické“ důvody musejí však být reálně dány, obec s nimi musí „počítat“ již při rozhodování o uzavření smlouvy a je-li to možné, měla by jejich dosažení odpovídajícím způsobem právně zabezpečit (např. sjednáním smluvní pokuty, možností odstoupit od smlouvy apod.). Nelze tedy odůvodnit dosažení méně výhodného protiplnění zjevně nesmyslný-

mi důvody nebo postupovat zcela libovolně a uzavírat méně výhodné smlouvy bez jakéhokoli zdůvodnění. Proto jsou-li jednotlivé nabídky jinak srovnatelné a odlišuje je pouze hodnota nabídnutého protiplnění, musí obec postupovat s péčí řádného hospodáře a zvolit nabídku, z níž získá plnění nejvyšší. V opačném případě by příslušné orgány (jejich členové) porušily své zákonné povinnosti, 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.

Tam, kde obec zvolí z možných řešení to, které je ekonomicky méně výhodné, musí hodnotit nejen existenci *legitimního důvodu* pro takový výběr (srov. předchozí odstavec), ale musí se zabývat i tím, zda obcí sledovaný cíl je vybraným řešením splnitelný, resp. zda identického cíle nelze dosáhnout jiným, ekonomicky výrazně šetrnějším řešením. Sotva totiž lze určitý způsob nakládání s obecním majetkem považovat za souladný s § 38 odst. 1 zákona o obcích, jestliže obec sice sleduje určitý zákonem aprobovaný cíl, avšak k jeho dosažení zvolí postup, který je na první pohled v porovnání s jinými způsoby dosažení téhož cíle ekonomicky zcela zjevně nerozumný.

Postupy při hodnocení majetkových dispozic z obsahového hlediska můžeme demonstrovat na následujícím diagramu:





### 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*. Novela provedená zákonem č. 106/2016 Sb. toto ustanovení doplnila jednak dovětkem, podle něhož se musí odůvodňovat odchylka, *jen jde-li o cenu nižší než obvyklou*, a dále výslovnou sankcí absolutní neplatnosti pro neodůvodnění odchyly (k tomu srov. dále).

Prvotní otázkou, kterou si lze v souvislosti s tímto ustanovením položit, je, zda se týká pouze úplatných *převodů* majetku obce, nebo i případů, v nichž obec majetek úplatně *nabývá*. Zákon o obcích na více místech rozlišuje postavení obce při dispozicích majetkem z hlediska toho, zda je nabyvatelem či převodcem. Srov. např. rozlišení v § 85 písm. a) zákona o obcích. Ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích je tudíž nutné v souladu s touto zákonnou terminologií chápat tak, že se tato výslovná povinnost vztahuje jen na situace, v nichž obec svůj majetek úplatně *převádí* (prodává). Pokud majetek *nabývá* nebo pokud s ním činí jiné dispozice, § 39 odst. 2 zákona o obcích aplikovatelný není. Tomuto výkladu ostatně nasvědčuje i dovětek po novelizaci č. 106/2016 Sb., výslovně omezující povinnost odůvodňovat odchylku jen při nižší než obvyklé ceně, což má samozřejmě smysl pouze při prodeji obecního majetku. To ovšem neznamená, že by obec byla zcela oprostěna od jakýchkoli *obsahových povinností* na tyto jiné dispozice.

Pravidlo uvedené v § 39 odst. 2 je totiž 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 „bezdůvodně nedisponovat s majetkem pod cenou“ se proto uplatní i v případech, v nichž obec určitý majetek *nabývá* do své-

ho 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. U těchto jiných dispozic sice obec nebude povinna formálně zaznamenávat důvody pro akceptování jiné než ekonomicky nejvýhodnější nabídky, v případě „sporu“ (např. trestního vyšetřování, sporu o náhradu škody apod.) je však bude muset prokazovat stejně jako by musela prokazovat reálné naplnění důvodů pro odchylku podle § 39 odst. 2 zákona o obcích.

Druhou otázkou je samotné určení obvyklé ceny ve smyslu tohoto ustanovení. Tu je samozřejmě nejjednodušší stanovit podle zákona o oceňování majetku (151/1997 Sb.), ať již si obec nechá zpracovat znalecký posudek, ocenění osobou mající příslušné živnostenské oprávnění 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, cenovou mapou<sup>9</sup> apod. Hypoteticky mohou obvyklou cenu generovat i nabídky doručené ke zveřejněnému záměru, ovšem jen jde-li o jeho opakované zveřejnění, a to i dalšími vhodnými způsoby, typicky prostřednictvím realitních kanceláří či internetových serverů. Z hlediska případného navazujícího posuzování obcí usku-tečněných 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 ta-

<sup>9</sup> Svou povahou se tedy pojetí „obvyklé ceny“ v ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích nejvíce blíží ceně v chápání zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (§ 2 odst. 6): *Obvyklou cenou pro účely tohoto zákona se rozumí cena shodného nebo z hlediska užití porovnatelného nebo vzájemně zastupitelného zboží volně sjednávána mezi prodávajícími a kupujícími, kteří jsou na sobě navzájem ekonomicky, kapitálově nebo personálně nezávislí na daném trhu, který není ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže. Nelze-li zjistit cenu obvyklou na trhu, určí se cena pro posouzení, zda nedochází ke zneužití výhodnějšího hospodářského postavení, kalkulačním propočtem ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřeného zisku.*

kovou odchylku zvláště výslovně odůvodňovat, což konec konců zdůraznila i novelizace provedená zákonem č. 106/2016 Sb., která v těchto případech výslovně povinnost odchylku odůvodňovat vyloučila. 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*. Takovými důvody může být např. narovnání právních vztahů z minulosti (např. pokud obec svou vinou neplatně „prodala“ majetek a po více letech má dojít k nápravě uzavřením nové smlouvy, lze akceptovat prodej za původně sjednanou kupní cenu), dále zamezení sousedským sporům (srov. v této souvislosti i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3741/2015). Na „výhodnost“ dispozice přitom nelze usuzovat jen podle výše nabízené ceny, ale i s ohledem na ostatní smluvní podmínky (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2014, sp. zn. 5 Tdo 273/2014). V každém případě by však tyto důvody měly být specifikovány co nejpečlivěji a s patřičnou pozorností (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 5 Tdo 316/2015).

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, způsobuje *neplatnost uzavřené smlouvy*, jak dovodil Nejvyšší soud již v rozsudku ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010 (soud hovoří o neodůvodnění „**podstatně nižší ceny**“, 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 důvodu, ale i tehdy, pokud by obcí užitá důvody byly

zjevně „nesmyslné“. Odůvodnění odchylky je přitom nutné učinit již při schvalování kupní ceny (existence důvodu pro odchylku i to, že s ním byli zastupitelé seznámeni, musí být prokazatelné již k okamžiku rozhodování); jakékoli *dodatečné zdůvodňování* by nebylo možné považovat za splnění povinnosti podle § 39 odst. 2 zákona o obcích.

Právní povaha tohoto důvodu neplatnosti prošla v průběhu doby změnami v důsledku nového občanského zákoníku (k tomu srov. kapitola 3). Od 1. července 2016 se však již plně uplatní *absolutní neplatnost* pro neodůvodnění odchylky od obvyklé ceny (srov. změna § 39 odst. 2 a § 41 odst. 3 zákona o obcích). Lze předpokládat, že soudy se při výkladu této povinnosti přidrží *precedentního* rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3950/2010 s tím, že důvodem neplatnosti bude jen neodůvodnění *podstatné odchylky* od obvyklé ceny, byť samozřejmě vždy může být sporné, co je vlastně ještě „nepodstatná“ odchylka (tak např. při prodeji velkého areálu v obvyklé ceně 100 000 000 Kč je dosažena cena 95 000 000 Kč; rozdíl je tedy jen „zanedbatelných“ 5%, ve skutečnosti však „nezanedbatelných“ 5 000 000 Kč). Druhou otázkou je, zda soudy přistoupí k tomuto důvodu neplatnosti tak, že pouhé formální nezaznamenání odůvodnění již bude samo o sobě důvodem pro neplatnost smlouvy, byť by objektivně důvod v době rozhodování existoval a zastupitelé o něm věděli, nebo bude dána jen v případech absolutní neexistence relevantního důvodu pro odchylku (či neseznámení zastupiteli s nimi), nikoli jen pro opomenutí tento důvod formálně zaznamenat. Pojetí neplatnosti novým občanským zákoníkem by spíše slušel přístup uvedený na druhém místě, zda jej vyslyší i soudy však ukáže až aplikační praxe. I proto je nutné odchylky řádně odůvodňovat a odůvodnění zaznamenávat.

### 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 institutů, 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, již 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 jednáním) obcemi

Každé právní jednání (dále hovoříme 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 uzavřít smlouvu (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 (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 jejich úkolů v majetkové oblasti, nebo tam, kde bylo určité právní jednání svěřeno radou starostovi či obecnímu úřadu na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích). Toto rozlišování přitom není samoučelné, 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 (srov. § 41 odst. 2 zákona o obcích). 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 či zveřejněné záměry), „pouhými“ interními akty v zásadě 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, že dané 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 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 zákonnou 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. 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 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.

Následující text se zabývá jednotlivými fázemi předvídanými zákonem o obcích pro nakládání s majetkem, tedy *přijetím a zveřejněním záměru obce disponovat 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 obecní nemovitostí

### 4.2.1 Právní povaha záměru

Zákon o obcích ukládá obci v § 39 odst. 1 povinnost, aby v případě úmyslu prodat, směnít, darovat, pronajmout, propachtovat, vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby nebo je poskytnout jako výprosu a v případě úmys-

lu smluvně zřídít právo stavby k obecnímu pozemku 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 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. náleží 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, propachtování, darování, výpůjčky, výprosy a směny hmotného nemovitého majetku obce a práva stavby* a dále *smluvního zřízení práva stavby k obecnímu pozemku*. To znamená, že povinnost zveřejnit záměr je dána splněním dvou podmínek: musí se jednat o dispozici hmotným nemovitým majetkem obce nebo právem stavby, přičemž tato uvažovaná dispozice musí po obsahové stránce být prodejem, směnou, darováním, pronájmem, propachtováním, výpůjčkou nebo výprosem, případně smluvním zřízením práva stavby. Jiná dispozice s hmotnou nemovitou věcí či právem stavby, případně dispozice s jinými nehmotnými nemovitými věcmi, povinnosti zveřejnit záměr nepodléhají.

### a) hmotný nemovitý majetek a právo stavby

První podmínkou pro vznik povinnosti podle § 39 odst. 1 zákona o obcích je, že se zamýšlené právní jednání týká **obecního hmotného nemovitého majetku** nebo **práva stavby** (jediná nehmotná nemovitá věc, která podléhá povinnosti zveřejnit záměr). 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 nebo jinými nehmotnými nemovitými věcmi než je právo stavby.

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 pozemkem, jehož je stavba součástí, resp. 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. Novela č. 106/2016 Sb. z nehmotných nemovitých věcí podřadila povinnosti zveřejnit záměr pouze smluvní zřízení práva stavby k obecnímu pozemku a prodej, směnu, darování, pronájem, pacht, výpůjčku a výprosu práva stavby. V ostatních případech (u ostatních nehmotných nemovitých věcí) se záměr zveřejňovat nemusí.

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 neoddělitelné. **Jednotka je věc nemovitá.**<sup>10</sup> 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 prostorem<sup>11</sup>), který takto vymezen není, půjde svou podstatou o nakládání s nemovitou věcí. Proto bude-li mít daná dispozice 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 částí nemovitosti (v praxi je velmi častým pochybením při dispozici 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 hmotnou nemovitou věcí, neomezuje ji však jen na nemovitosti zapsané v katastru nemovitostí, přičemž takové omezení nelze dovodit ani ze zákonného příkazu označit nemovitost údaji podle katastrálního zákona. 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.**

---

<sup>10</sup> V této souvislosti je nutné připomenout přechodné ustanovení nového občanského zákoníku - § 3063: *Nabyli-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 byly 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.

<sup>11</sup> Občanský zákoník užívá též pojmu *prostor určených podnikání* (srov. § 2302).

## **b) dispozice podléhající povinnosti zveřejnit záměr**

Ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích vztahuje povinnost zveřejnit záměr na **prodej, směnu, darování, pronájem, propachtování**, výpůjčku nebo **výprosu** hmotného nemovitého majetku obce nebo práva stavby a na **smluvní zřízení práva stavby k obecnímu pozemku**. 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*) a nikoli až v důsledku jednání obce.

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 či výpůjčky, 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, výpůjčky, 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, nepodléhalo povinnosti zveřejnit záměr a obec by se tak mohla poměrně jednoduchým způsobem této povinnosti vyhnout. Jinak řečeno rozhodující není označení právního jednání (návrhu smlouvy), 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 vztažena 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 prvků existujícího právního vztahu (např. v případě kupní smlouvy, pokud by mělo dojít ke změně kupní ceny), protože i v těchto případech je nutné poskytnout třetím osobám možnost

vyjádřit se k zamýšlené změně (byť je zřejmé, že podávání vlastních nabídek by zpravidla nepřípadalo do úvahy). Jde-li však o změnu jiných prvků závazku, které se trvají 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 rozsudky ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008<sup>12</sup> a ze dne 16. 1. 2013, sp. zn. 26 Cdo 3372/2011).

S ohledem na závěry soudů ve vazbě na zveřejňování záměrů v případech **změn závazků** bude povinností 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 případným udělením tohoto souhlasu zveřejnit záměr (svou podstatou dochází ke změně závazku, byť dvěma právními jednáními – udělením souhlasu a navazujícím převodem nájmu). Podobně by bylo třeba postupovat i v případě převodu jiné smlouvy, jejíž uzavření podle § 39 odst. 1 zákona o obcích podléhalo povinnosti zveřejnit záměr<sup>13</sup>.

Povinnost zveřejnit záměr je však dána v případě úmyslu obce uzavřít **smlouvu o budoucí smlouvě**, jestliže má být budoucí smlouvou disponováno obecní hmotnou nemovitostí či právem stavby některým ze způsobů uvedených v § 39

---

<sup>12</sup> Povinnost zveřejnění záměru se tak bude týkat především změn zasahujících pojmové znaky závazkového právního vztahu - **tzv. essentialia negotii** (v případě nájmu to bude ujednání vymezující nepřímý předmět nájmu a ujednání o ceně nájmu) - a dále některých dalších ujednání - **tzv. naturalia negotii** (zejména ujednání o době trvání nájmu a v případě podstatných změn též ujednání o způsobu užívání předmětu nájmu). Naproti tomu nebude zpravidla zapotřebí zveřejňovat záměr obce uzavřít například dodatek o způsobu placení nájemného, o povinnosti nájemce dát věc pojistit, či dodatek o změnách důvodů pro odstoupení či výpověď atd. Při posouzení toho, zda je třeba záměr obce publikovat či nikoliv, je nicméně v každém jednotlivém případě **nezbytné přihlédnout k výše uvedenému účelu citovaných ustanovení**; je nutné klást si zejména otázku, zda a jakým způsobem se změna dotýká života obyvatel obce nebo zda a jakým způsobem se změna závazkového právního vztahu týká účelnosti a hospodárnosti nakládání obecním majetkem.

<sup>13</sup> 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.*

odst. 1 zákona o obcích (např. smlouva o budoucí kupní smlouvě na obecní pozemek). 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 rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 33 Cdo 128/2009 a ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 33 Cdo 796/2013).

Ve vztahu k právu stavby je nutné připomenout, že záměr bude muset být zveřejněný nejen při dispozici tímto právem, ale i při dispozici jemu odpovídající stavbou. Podle § 1242 občanského zákoníku je totiž 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 obec 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 vyžadovat zveřejnění záměru**.

### **c) zákonné výjimky z povinnosti zveřejnit záměr**

Povinnost zveřejnit záměr se nevztahuje na pronájem bytů a hrobových míst (bez jakéhokoli omezení). Tato povinnost se dále nevztahuje na pronájem, pacht nebo výpůjčku na dobu kratší než třicet dní (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 trvání nájmu přesáhne 30 dní).

Poslední výjimkou z této povinnosti je pronájem, pacht, výpůjčka nebo výprosa právnické osobě zřízené obcí a od novely č. 106/2016 Sb. též právnické osobě založené obcí nebo právnické osobě, kterou obec ovládá. *Zřizovány* jsou typicky příspěvkové organizace (§ 27 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů), školské právnické osoby (§ 124 zákona č. 561/2004 Sb.) nebo veřejné výzkumné instituce (§ 2 odst. 2 zákona č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích). *Zakládány* jsou obchodní společnosti (§ 2 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích) či jiné právnické osoby (např. nadace, spolky apod.). *Právnické osoby, které obec ovládá*, jsou právnické osoby, v nichž může obec v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv (§ 74 odst. 1 zákona o obchodních korporacích<sup>14</sup>). Typicky půjde o obchodní společnosti, jichž je obec jediným společníkem.

---

<sup>14</sup> Ustanovení § 78 zákona o obchodních korporacích: (1) *Má se za to, že ovládající osobou je osoba, která může jmenovat nebo odvolat většinu osob, které jsou členy statutárního orgánu obchodní korporace nebo osobami v obdobném postavení nebo členy kontrolního orgánu obchodní korporace, jejímž je společníkem, nebo může toto jmenování nebo odvolání prosadit.* (2) *Má se za to, že osobou ovládající je ten, kdo nakládá s podílem na hlasovacích právech*



Určité výkladové nejasnosti mohou vyvstat u *právnických osob, které obec založila*. Míjí jimi § 39 odst. 3 zákona o obcích jakoukoli právnickou osobu, na jejímž založení se jakkoli podílela obec (i kdyby obec nebyla osobou, která tuto právnickou osobu ovládá), nebo jen právnické osoby, jejichž jediným zakladatelem je obec? A je takovou právnickou osobou i taková, kterou sice obec založila, avšak v době uzavírání smlouvy již není jejím společníkem (členem)?

Právnickou osobou, na kterou se vztahuje výjimka uvedená v § 39 odst. 3 zákona o obcích, může být nepochybně jen taková právnická osoba, v níž se obec „aktuálně“ účastní, což vyplývá ze smyslu takto koncipované výjimky – nezveřejňovat záměry tam, kde obec své úkoly plní „svou“ právnickou osobou. I kdyby tedy právnickou osobu (dříve) (spolu)založila obec, není-li v době sjednávání smlouvy jejím společníkem (členem), výjimka se neuplatní. Spornější je, zda pro uplatnění výjimky postačí jakýkoli podíl obce ve společnosti, pokud byla obec jejím zakladatelem (tomu by nasvědčovalo vymezení zvláštní kategorie právnických osob ovládaných, na které se taktéž vztahuje výjimka), nebo je nutné trvat na „rozhodujícím“ vlivu obce v takové právnické osobě. Byť to ze zákona neplyne přímo, i zde je nutné s ohledem na důvod této výjimky dovést, že *právníkou osobou založenou obcí* ve smyslu § 39 odst. 3 zákona o obcích je právnická osoba, jejímž *jediným* zakladatelem (členem, účastníkem) je obec a v době rozhodování je jejím *jediným* společníkem (členem, účastníkem). Tak například je-li obec zakládajícím členem spolku, jehož se účastní další subjekty, popsaná výjimka se neuplatní. Založí-li obec nadaci jako jediný zakladatel, výjimka se uplatní.

### 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. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon). Ze znění § 39 odst. 1 zákona o obcích ovšem lze dovést, že zá-

---

*představujícím alespoň 40 % všech hlasů v obchodní korporaci, ledaže stejným nebo vyšším podílem nakládá jiná osoba nebo jiné osoby jednající ve shodě.*(3) *Má se za to, že osoby jednající ve shodě, které společně nakládají podílem na hlasovacích právech představujícím alespoň 40 % všech hlasů v obchodní korporaci, jsou osobami ovládajícími, ledaže stejným nebo vyšším podílem nakládá jiná osoba nebo jiné osoby jednající ve shodě.*



měr – aby byl určitý – musí kromě **identifikace nemovitosti**<sup>15, 16</sup> též jednoznačně **specifikovat zamýšlenou majetkovou dispozici** (např. prodej, pronájem apod.). Naproti tomu zákonnou podmínkou není, aby zveřejněný dokument výslovně uváděl označení „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). Opomenutí 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.

---

<sup>15</sup> Ačkoli zákon vyžaduje označení nemovitosti údaji podle katastrálního zákona, platnými ke dni zveřejnění záměru, jsou soudy při posuzování případných nedostatků v označení relativně shovívavé. V zásadě dovozují, že určité formální vady v označení nemovitosti nezpůsobují „neúčinnost zveřejnění záměru“, jestliže disponovaná nemovitost je ze záměru jednoznačně identifikována (jinak). K tomu srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2007, sp. zn. 28 Cdo 1907/2007 a ze dne 27. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009.

<sup>16</sup> Určitým problémem může být specifikace práva stavby, které má být teprve zřízeno. V takovém případě bude nutné je v záměru identickým způsobem, jímž by bylo vymezováno v uzavírané smlouvě o jeho zřízení (se samozřejmou identifikací pozemku, k němuž se bude právo vztahovat, podle katastrálního zákona). V podrobnostech (a s ohledem na prozatím absentující judikaturu soudů) je nutné postupovat obezřetně a zřizované právo stavby vymezovat co nejpřesněji.

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 jako dokument podléhá rovněž pravidlům zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Především platí, že záměr jako dokument se na úřední desce zveřejňuje v souladu s § 65 odst. 3 uvedeného zákona (*Má-li být dokument vyvěšen na úřední desce, činí se tak vyvěšením jeho stejnopisu<sup>17</sup> opatřeného datem vyvěšení. Po sejmutí se vyvěšený stejnopis opatří datem sejmutí a zařadí do příslušného spisu jako doklad o vyvěšení dokumentu na úřední desce. Ustanovení věty první a druhé se nevztahuje na zveřejňování dokumentů na elektronické úřední desce.*). Záměr by měl být s ohledem na § 65 odst. 4 zákona o archivnictví podepsán (*statutárním orgánem nebo jinou osobou oprávněnou za něj jednat anebo osoba, která k tomu byla statutárním orgánem pověřena*). Povinnost opatřit záměr razítkem obce však ze zákona o obcích (srov. výše) ani ze zákona o archivnictví nevyplývá.

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 v době zveřejnění zpracovaný geometrický plán. Touto otázkou se zabýval Nejvyšší soud, jenž ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009<sup>18</sup>, výslovně připustil, že záměr je možné zveřejnit i před pořízením

<sup>17</sup> Co se rozumí stejnopisem, stanoví vyhláška č. 259/2012 Sb., § 16 odst. 3.

<sup>18</sup> Publikovaná právní věta rozsudku: *Zamýšlí-li obec prodat část svého pozemku, je nezbytné, aby ve zveřejněném záměru byl uvedený pozemek, resp. jeho (k prodeji nabízená) část náležitým způsobem identifikována. Zveřejnění záměru obce „o prodeji části pozemku p. č. XY v k. ú. XY“ dostatečnou identifikací části pozemku není.*

A z odůvodnění: *S přihlédnutím k dikci ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích, za použití jazykového a teleologického výkladu, jakož i logických výkladových premis, nutno dospět k závěru, že pokud obec zamýšlí prodat část svého pozemku, je nezbytné, aby ve zveřejněném záměru byl uvedený pozemek, resp. jeho (k prodeji nabízená) část náležitým způsobem identifikována. Takové (řádné) identifikaci nemovitého předmětu - vzhledem k tomu, že v § 39 odst. 1 zákona o obcích je stran označení údajů odkazováno na zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů - bude nepochybně učiněno zadost např. s využitím odkazu na geometrický plán obsahující oddělenou část pozemku z původního (kmenového) pozemku anebo (což bude v dané fázi zřejmě nejčastější) označením (celého) pozemku podle údajů katastru nemovitostí s dostatečně určitým a srozumitelným*

geometrického plánu, pokud v něm bude prodávána nemovitost jednoznačně a zcela nepochybnitelně 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 skutečněho 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. roz-

---

*(popisným) vyjádřením části, která má být z dosud takto v katastru nemovitostí evidovaného pozemku oddělena a má se následně stát samostatným předmětem občanskoprávní dispozice (např. „část pozemku p.č. XY v k.ú. XY o výměře 1000 m<sup>2</sup>“, „část pozemku p.č. XY v k.ú. XY v rozsahu stávajícího oplocení části uvedeného pozemku“, „část pozemku p.č. XY v k.ú. XY podél budovy XY o délce XY m a šíři XY m“ atd.).*

sudek 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 předchozího schválení radou 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 (zaujatý právní názor byl „potvrzen“ rozhodnutím ze dne 25. 2. 2014, sp. zn. 30 Cdo 4084/2014). Soud při posuzování účinků zveřejnění záměru především připustil, že do záměru bude započítáván i den sejmutí z úřední desky, nikoli den vyvěšení. Současně však dovodil, že i v případě zveřejnění na dobu pouze 14 dní (jinak řečeno v případě, že by zákonná doba 15 dní byla splněna jen při započtení též dne vyvěšení na úřední desce), nepovažuje takové pochybení za pochybení, které by znamenalo neúčinnost zveřejnění (přestože obsahově jde o porušení § 39 odst. 1 zákona o obcích co do zákonem předepsané doby zveřejnění). 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 počítat, takže při předčasném sejmutí záměru z úřední desky nezbyvá, než jej zveřejnit znovu na celých 15 dní. V této souvislosti je třeba připomenout, 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 (srov. výše).

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, jednání se zájemci, kteří podali nabídku 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 bez dalšího přijatelnou dobu mezi sejmutím záměru (o dispozici v pravomoci zastupitelstva obce) z úřední desky a rozhodnutím o právním jednání šest měsíců. Nad tuto hranici bude obec muset prokazovat, že její úmysl k uskutečnění majetkové dispozice trval (např. ponecháním záměru alespoň na elektronické úřední desce). Popsaná východiska ostatně zastává ve své rozhodovací činnosti i Nejvyšší soud (rozsudek ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011)<sup>19</sup>.

#### 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 nezveřejně-

<sup>19</sup> 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.*

ní *způsobem umožňujícím dálkový* žádnou sankci např. v podobě neúčinnosti zveřejnění či neplatnosti smlouvy výslovně 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 veřejným majetkem však zaujal odlišné stanovisko Nejvyšší soud. Ten v rozsudku ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012, 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 plynoucí z § 26 odst. 1 správního řádu, tedy nezveřejnění nabídky (výzvy, záměru apod.) též způsobem umožňujícím 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“ náleží 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) a k důsledkům spojeným s nezveřejněním záměru.

Obce obvykle zřizují na svých webových stránkách zvláštní „rubriku“ označenu 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 nevyplývá, 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 prokáz-

zala 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. 2. 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 záměru<sup>20</sup>. 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 skutečně-

---

<sup>20</sup> 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.



né dispozice (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 9. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4108/2008 a ze dne 25. 2. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4084/2014).

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 toto pravidlo poruší a nemovitost např. prodá nebo pronajme osobě, která uvedené podmínky nespĺňovala, 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.

Typickými bližšími podmínkami ve zveřejněném záměru bývá lhůta pro podávání nabídek (neměla by být kratší patnácti dnů ode dne zveřejnění záměru) nebo minimální kupní cena (výše nájemného). V případě minimální výše plnění by s ohledem na § 38 odst. 1 zákona o obcích mělo být výslovně uvedeno, že zveřejněný údaj představuje minimální hodnotu, za níž může dojít k např. prodeji. Je-li částka uvedena jako „pevná“, pak sice s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 4 As 223/2015-43<sup>21</sup>, lze akceptovat přijetí vyšší nabídky, takový postup se však jeví jako nevhodný z hlediska jednotlivých zájemců, kteří ze záměru mohou oprávněně dovozovat, že o výši kupní ceny obec nehodlá soutěžit.

#### **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 disponovat 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.)

<sup>21</sup> Publikovaná právní věta: *Obec není povinná z vlastní iniciativy informovat zájemce, kteří podali nabídku v reakci na zveřejnění záměru o prodeji pozemku dle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), o obsahu ostatních nabídek a umožnit jim na ně reagovat. Není však porušením zásady transparentního a účelného nakládání s majetkem obce (§ 38 odst. 1 zákona o obcích), pokud k žádosti některého zájemce informaci o obsahu ostatních nabídek poskytne. Jestliže zastupitelstvo schválí na základě podané nabídky prodej pozemku za cenu vyšší, než byla uvedena jako cena požadovaná ve zveřejněném záměru [§ 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], nelze dovozovat, že by schválený prodej pozemku byl z toho důvodu nezákonný pro rozpor se zveřejněným záměrem.*



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, rozsudek téhož soudu ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 33 Cdo 796/2013<sup>22</sup> a usnesení ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3741/2015).

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. 3 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 (mohou se samozřejmě přihlásit i další zájemci; k tomu srov. dále).

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. Naopak platí, že i k adresnému záměru může kdokoli podat svou nabídku a obec se jí musí v intencích § 38 odst. 1 zákona o obcích zabývat. Pokud by ji vyhodnotila jako nabídku nejvhodnější, musela by však před uzavřením smlouvy zveřejnit nový záměr (k původnímu by smlouvu uzavřít nešlo, neboť ten obsahoval jinou osobu než nakonec vybraného zájemce). Srov. k tomu usnesení ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3741/2015.

<sup>22</sup> Publikovaná právní věta: *Smyslem zveřejnění záměru obce prodat nemovitý majetek je informovat občany o dispozicích s obecním majetkem, zajistit aby s tím související úkony probíhaly transparentně, aby se o nich občané předem a včas dozvěděli, aby mohli upozornit na hrozící pochybení či nesprávné hospodaření obce, aby všichni potencionální zájemci o koupi tohoto majetku měli rovnou příležitost uplatnit efektivně svůj případný zájem a aby před uplynutím stanovené lhůty orgány obce neučinily taková opatření, pro která by již nemohlo být přihlédnuto ke včasné nabídce jiného zájemce. Účel by mohl být splněn i v případě, kdy je zveřejněn záměr obce prodat nemovitosti konkrétnímu zájemci s jasnou a určitou identifikací nemovitostí a s výzvou občanům uplatnit v zákonné lhůtě připomínky k zamýšlenému převodu.*

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.uouu.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 podrobnosti o **způsobu, jímž mají být obcí vyřízeny nabídky doručené ke zveřejněnému záměru**, nestanoví. Pokud záměr žádné bližší podmínky zamýšlené dispozice či podmínky pro podávání nabídek nevymezil, 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 nespĺnily. Takové nabídky pak může odmítnout (*de facto* vyřídit sdělením o odmítnutí) i sta-

rosta 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 dispozici 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, re-**

**alitních 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 nezávislymi 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 (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 potenciálně 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 rodinnému domu apod.) nebude taková dispozice poměřována z hlediska veřejné podpory, a v tomto případě proto není nutné se přidržit 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 užití pravidel na nájmy výslovně vylučuje).

K problematice veřejné podpory lze v podrobnostech odkázat na internetové stránky Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (<http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora.html>), případně k tématu přímo <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/vybrane-oblasti-verejne-podpory/privatizace-z-pohledu-pravidel-verejne-podpory.html>).

## 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 toto jednání (uzavření smlouvy) schváleno (s výjimkou obcí, v nichž není volena rada obce, a obcí, v nichž rada či zastupitelstvo svěří rozhodování v některých věcech starostovi či obecnímu úřadu – 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“ vytvoření vůle obce být daným způsobem právně vázána. Takové usnesení proto nepůsobí závazně 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). Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 4055/2010, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2687/14 a v něm uvedená další soudní rozhodnutí. Pozor však na případnou předsmulvní 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 svolány 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, č. j. 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 usnese-

ní 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 z nich nelze dovozovat 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). Na tento nálezn pak Ústavní soud navázal v nálezu ze dne 25. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 2574/14<sup>23</sup>, v němž Ústavní soud svůj dosavadní přístup potvrdil a dále jej rozvedl.

### 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“ zákonem přímo založenou rozhodovací pravomoc, založenou přímo zákonem (vyjma obcí, v nichž není volena rada obce a v nichž *ex lege* vykonává většinu pravomocí rady starosta obce). Tyto orgány proto mohou rozhodovat o uzavření smlouvy jen ve specifických případech, pokud jim toto oprávnění 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.

<sup>23</sup> Publikovaná právní věta: *Jak vyplývá z rozhodovací praxe Ústavního soudu, starosta obce nemůže sám vytvářet vůli obce, to přísluší výhradně zastupitelstvu obce či radě obce. Pokud však již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, je starosta oprávněn jednat v intencích takto vytvořené vůle [nálezn sp. zn. II. ÚS 87/04 ze dne 6. 4. 2005 (N 75/37 SbNU 63)]. Takovéto jednání zahrnuje též sjednání smluvní pokuty výlučně ve prospěch obce, pokud je tak zajišťováno splnění účelu právního jednání obce (smlouvy) vyjádřeného v rozhodnutí příslušného orgánu obce (zastupitelstva obce či rady obce). Opačný závěr, o neplatnosti takového jednání starosty, by byl přehnaně formalistický a rozporný s ústavně zaručeným právem obce na samosprávu dle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a 101 odst. 4 Ústavy České republiky.*

*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 od 1. 7. 2016 zčásti též obecní policii), a to opět zcela nebo zčásti (praxe dokonce v této souvislosti připouští, aby svěřením pravomoci 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 – poněkud paradoxně – 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 (např. smlouva o dílo spojená s nabytím nemovité věci výstavbou). V takových případech nezbyvá, než aby o uzavření smlouvy rozhodlo zastupitelstvo obce, a to buď samostatně (tu část, která by jinak spadala do nevyhrazené pravomoci rady obce, si tímto způsobem dle § 84 odst. 4 zákona o obcích vyhradí), nebo současně s radou. V opačném případě by smlouva nebo její část byla neplatná (§ 41 odst. 2 a 3 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 určený 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 jejich 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 veškerá majetkoprávní jednání podle § 102 odst. 3 zákona o obcích (např. *rozhodovat o uzavření smlouvy o dílo, o nájmech, výpůjčkách, pachttech* apod., a to i když se týkají obecních nemovitostí). 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, o nichž rozhoduje starosta namísto rady obce (§ 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).

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 pravomoce 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

Do účinnosti novely č. 106/2016 Sb. svěřoval zákon o obcích v § 102 odst. 2 písm. m) radě obce pravomoc *rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce; tuto působnost mohla rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti*. Novela toto ustanovení bez náhrady zrušila, čímž se rozhodování o nájmech a výpůjčkách stalo součástí nevyhrazené pravomoci rady obce. Novela současně do § 102 odst. 3 zákona o obcích doplnila výslovné zmocnění rady, aby své pravomoci podle § 102 odst. 3 zákona o obcích (tedy „zbytkové pravomoci“) mohla zcela nebo zčásti *svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu a ve vztahu k právním jednáním, která souvisejí s činností obecní policie, též obecní policii*. Výslovné ustanovení v tomto smyslu bylo nezbytné s ohledem na určité teoretické pochybnosti (vyvolané rozhodováním Nejvyššího soudu ve vztahu k podobné úpravě v zákoně o hlavním městě Praze), zda za současného znění je takové svěřování možné, a dále s ohledem na to, že podle znění zákona o obcích i zákona o obecní policii neměla obecní policie výslovnou zákonnou oporu pro právní jednání jménem obce.

Svěření rozhodovacích oprávnění je samozřejmě možné zcela (neomezeně), nebo ve vymezené oblasti (např. rozhodování o nájmech), případně v kombinaci s hodnotou plnění či předmětem závazku (např. rozhodování o nájmech movitých věcí, rozhodování o smlouvách o dílo do 50 000 Kč apod.).

### 4.3.6 Změny v určení funkční příslušnosti v souvislosti s novelou č. 106/2016 Sb.

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**. Podobně zástavní právo k pozemkům.

#### **a) vyhrazená pravomoc zastupitelstva obce ve vztahu k hmotným nemovitým věcem**

Podle § 85 písm. a) zákona o obcích, ve znění novely č. 106/2016 Sb., rozhoduje zastupitelstvo obce ve své vyhrazené pravomoci o *nabytí a převodu hmotných nemovitých věcí*. Do rozsahu tohoto ustanovení tedy do budoucna budou náležet především *pozemky a stavby* (budou-li mít povahu samostatné věci), jakožto

hmotné nemovité věci (podle § 496 odst. 1 občanského zákoníku je *hmotnou věcí ovladatelná část vnějšího světa, která má povahu samostatného předmětu*, a podle odstavce 2 téhož ustanovení *jsou nehmotnými věcmi práva, jejichž povaha to připouští, a jiné věci bez hmotné podstaty*).

Vyhrazená pravomoc zastupitelstva obce rozhodovat o nabytí a převodu hmotných nemovitých věcí podle § 85 písm. a) byla novelou č. 106/2016 Sb. modifikována též tak, že z ní bylo výslovně vyloučeno rozhodování o nabytí a převodu **inženýrských sítí a pozemních komunikací**.

Pojmu **inženýrské sítě** se občanský zákoník věnuje v § 509. Ten uvádí, že *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*. Jaká stavba bude v konkrétním případě mít povahu inženýrské sítě, je záležitostí výkladu a aplikace občanského zákoníku, a to samostatně nebo ve vazbě na odpovídající předpisy veřejného práva [např. na zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů] a je nutné ji posuzovat ve vztahu ke každému „systému“ individuálně. Z hlediska zákona o obcích je podstatné, že dispozice inženýrskými sítěmi (=samostatnými hmotnými nemovitými věcmi) může podléhat povinnosti zveřejnit záměr (půjde-li o dispozici uvedenou v § 39 odst. 1 zákona o obcích, např. půjde-li o pronájem či prodej), rozhodnutí o ní ovšem bude vždy náležet do nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích (samozřejmě s možností, aby si taková rozhodnutí na sebe zastupitelstvo v souladu s § 84 odst. 4 zákona o obcích vztáhlo).

Druhou výjimkou z povinného rozhodování zastupitelstva jsou **pozemní komunikace**. Zde je ovšem nutné novou právní úpravu v zákoně o obcích vykládat v souladu se zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. *Pozemní komunikací* jsou v souladu s § 2 odst. 2 tohoto zákona *dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace*. Podle § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *je vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba*. V podmínkách obcí (z hlediska vlastnictví a majetkových dispozic) tedy připadají do úvahy z pozemních komunikací pouze **místní komunikace a účelové komunikace**.

Zákon o pozemních komunikacích byl novelou č. 268/2015 Sb. změněn mj. tím, že v § 9 odst. 1 bylo výslovně doplněno, že **stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku**. Jelikož tyto stavby nelze bez porušení jejich podstaty přenést z místa na místo (srov. § 498 odst. 1 občanského zákoníku), má stavba dálnice, silnice a místní komunikace povahu hmotné nemovité věci (odlišné od pozemku, na němž se nachází, a který je tudíž také samostatnou

hmotnou nemovitou věcí). *A contrario* pak platí, že **účelová komunikace**, i kdyby měla povahu stavby, bude součástí pozemku, na němž se nachází, a ne samostatnou nemovitou věcí<sup>24</sup>.

Právní úpravu tedy lze shrnout tak, že z vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce vyjímá fakticky **pouze nabytí (stavby) místní komunikace výstavbou**, takže o něm může rozhodnout rada podle § 102 odst. 3 zákona o obcích, typicky v případě výstavby na obecním pozemku<sup>25</sup>. Pokud obec **nabývá pozemek pod svou místní komunikací, případně pozemek za účelem výstavby místní komunikace**, bude dána vyhrazená pravomoc zastupitelstva dle § 85 písm. a) zákona o obcích (jde o nabytí pozemku jako odlišné nemovité věci od stavby místní komunikace). Pokud obec **nabývá účelovou komunikací**, může jít *de iure* o dvě situace – nabytí pozemku, na němž se účelová komunikace nachází, nebo zřízení účelové komunikace na obecním pozemku. V prvním případě je dána vyhrazená pravomoc zastupitelstva obce podle § 85 písm. a) zákona o obcích, neboť nejde o nabytí pozemní komunikace jako samostatné nemovité věci (účelová komunikace není samostatnou věcí), ale o nabytí pozemku [na které se výjimka v § 85 písm. a) *in fine* neuplatní]. V druhém případě je dána zbytková pravomoc rady podle § 102 odst. 3 zákona o obcích, neboť nejde o získání nemovité věci, ale o zpracování existující nemovité věci – obecního pozemku.

Zbývá poznamenat, že do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce podle § 85 písm. a) zákona o obcích náleží pouze nabytí nemovitých věcí, nikoli jejich zhodnocování. Proto zbuduje-li obec na svém pozemku stavbu – budovu, která bude *ex lege* součástí obecního pozemku, nejde o nabytí (nové) nemovité věci, ale o zhodnocení stávající nemovitosti (pozemku), tedy o umělý přírůstek, o němž může rozhodnout rada obce ve své nevyhrazené pravomoci podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. Rozhodnutí o zbudování stavby by muselo učinit zastupitelstvo, jen jednalo-li by se o získání (tímto způsobem) samostatné nemovité věci (s ohledem na vyluku z vyhrazené pravomoci pro inženýrské sítě a pozemní komunikace ale půjde spíše o hypotetickou situaci). Stejně tak bude náležet do nevyhrazené pravomoci *rekonstrukce* stávající stavby (budovy), její oprava apod.

---

<sup>24</sup> Tento názor je v metodickém doporučení zaujat pouze pro účely výkladu § 85 písm. a) zákona o obcích. Nelze vyloučit názory odlišné ani to, že se soudní rozhodnutí vydají jiným směrem.

<sup>25</sup> V této souvislosti ponecháváme stranou, že pozemní komunikace se stane místní komunikací až jejím zařazením obcí dle § 40 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích, takže v době výstavby se nebude jednat o místní komunikaci, nicméně z hlediska aplikace § 85 písm. a) se výjimka v tomto paragrafu stanovená bude moci uplatnit již v této situaci (=nabytí *budoucí* místní komunikace).

## **b) vyhrazená pravomoc zastupitelstva obce ve vztahu k nehmotným nemovitým věcem**

Úprava § 85 písm. a) zákona o obcích, tedy omezení vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce rozhodovat o nabytí a převodu jen na hmotné nemovité věci, bylo doplněno novou vyhrazenou pravomocí zastupitelstva v písmenu m). Ta do vyhrazené pravomoci zastupitelstva výslovně světila **nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce**. Jiné dispozice právem stavby (např. pronájem, pacht) ovšem náležejí do nevyhrazené pravomoci rady podle § 102 odst. 3.

Z hlediska **zřizování oprávnění z věcných břemen** se zákon popsanými změnami (omezením výlučné pravomoci zastupitelstva rozhodovat o nabytí a převodu *hmotných* nemovitých věcí a *práva stavby*) koncepčně vrátil ke stavu před 1. 1. 2014. To znamená, že zřídit oprávnění z věcného břemene ve prospěch obce či k tíži obecního pozemku bude moci svým rozhodnutím v nevyhrazené pravomoci podle § 102 odst. 3 zákona o obcích rada obce. Obdobně novela přistoupila i ke zřizování **zástavního práva**. Identicky jako v době před 1. 1. 2014 platí i po 1. 7. 2016, že zřídit zástavní právo k obecní nemovitosti musí zastupitelstvo obce podle § 85 písm. k) zákona o obcích, zatímco přijmout zástavní právo ve prospěch obce může rada ve své nevyhrazené pravomoci podle § 102 odst. 3 zákona o obcích.

## **c) nájmy, pachty, výprosý a výpůjčky**

Novela č. 106/2016 Sb. zrušila s účinností od 1. 7. 2016 vyhrazenou pravomoc rady rozhodovat o nájmech a výpůjčkách. Tím došlo k převedení této pravomoci do nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. Ta bude nadále oprávněna rozhodovat o pachtech, výpůjčkách, výprosách i o nájmech. Tuto pravomoc bude moci na základě změny uvedené v § 102 odst. 3 zákona o obcích zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu, případně za zákonem stanovených podmínek i obecní policii.

Zrušením § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích bylo bez (výslovné) náhrady zrušeno oprávnění rady obce svěřit rozhodování o nájmech a výpůjčkách (nad rámec zřizovací listiny) též příspěvkové organizaci. To ovšem neznamená, že takový postup již do budoucna nebude možný. Obec může svěřit majetek své příspěvkové organizaci a práva k němu spojená i nadále zřizovací listinou schvalovanou zastupitelstvem [srov. § 27 odst. 2 písm. e) a f) zákona č. 250/2000 Sb.]. Bude-li mít rada obce v úmyslu svěřit příspěvkové organizaci další rozhodovací oprávnění nad rámec zřizovací listiny, resp. k jinému majetku, může tak i nadále učinit některým ze soukromoprávních jednání, např. smlouvou o výpůjčce. Do budoucna tedy i takový postup bude možný, nebude však již postačovat „prosté“ usnesení rady jako dosud, ale bude třeba sjednat odpovídající soukromoprávní vztah.

### 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 (tu však s ohledem na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1625/2002, nelze stanovit odkazem na dosud nezpracovaný znalecký posudek). Neuvedení podstatných náležitostí ve schvalovacím usnesení 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, jíž se majetek např. prodává, nebo nepřesné označení prodávané věci (nemovitosti) v písemném záznamu usnesení. Zákon o obcích totiž výslovně nestanoví žádné povinné 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. roz-

sudek 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 nevysslovil nesouhlas s informací o uzavření smlouvy (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 3. 2013, sp. zn. 32 Cdo 923/2011). Vyjádření jednoznačné právní vůle ve schvalovacím usnesení zkoumají soudy relativně přísně (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3328/2014).

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 (podpořené i nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2574/14), 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), nebo prodat pozemek bez zřízení věcného břemene, jestliže zastupitelstvo rozhodlo (podmínilo převod) jeho zřízením (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3785/2015). Jinak řečeno „to“, co je schváleno, musí mít též obsahově přesný „odraz“ ve smlouvě (v obsahu závazku vzešlého z předem schváleného právního jednání).

#### **4.3.8 Rozhodování o účasti obce ve veřejné dražbě, veřejné soutěži a ve vztahu k obdobným způsobům nabytí majetku**

Novela č. 106/2016 Sb. vyřešila v praxi existující problém s nabýváním nemovitého majetku obcí v dražbě. Podle znění § 85 písm. a) zákona o obcích (ve znění

do uvedené novelizace) totiž muselo zastupitelstvo rozhodovat o jakémkoli nabytí nemovitého majetku, tedy i o nabytí ve veřejné dražbě. Takové rozhodnutí pak v sobě muselo obsahovat i určení nejvyššího podání ze strany obce, což při veřejnosti zasedání zastupitelstva (srov. § 93 odst. 3) i jím přijatých usnesení postavení obce jako účastníka dražby značně znevýhodňovalo. Praxe tyto případy řešila (poněkud sporně) tím, že zastupitelstvo rozhodlo o nabytí nemovitosti dražbou, ale současně svěřilo určení nejvyššího podání radě či starostovi.

Novela tyto problémy vyřešila předně doplněním § 85 o nové písmeno n), které do vyhrazené pravomoci zastupitelstva výslovně svěřuje rozhodnutí o *zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví obce nebo práva stavby ve veřejné dražbě a nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem*. Zastupitelstvo je ovšem současně zmocněno, aby *tuto pravomoc zcela nebo zčásti svěřilo radě obce nebo starostovi*. Zda tak zastupitelstvo učiní obecně či *ad hoc* a zda tak učiní zcela nebo zčásti (např. si ponechá rozhodnutí o tom, že určitou nemovitost obec má v úmyslu získat, ale rozhodnutí o nejvyšším podání ponechá radě či starostovi) je zcela na vůli zastupitelstva<sup>26</sup>.

Zákon o obcích byl současně doplněn o ustanovení chránící rozhodnutí rady či zastupitelstva o účasti ve veřejné dražbě. Podle § 40 zákona o obcích *usnesení, jímž zastupitelstvo obce nebo rada obce rozhodly o nabytí věci v dražbě, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo o jejím nabytí jiným obdobným způsobem, se až do ukončení dražby, veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku nebo jiného obdobného postupu nezpřístupňují podle tohoto zákona ani neposkytují podle jiného právního předpisu*. Z povahy věci je nutné tuto výlukou ze zpřístupňování vztáhnout i na podkladové materiály, v nichž by byl obsažen např. návrh usnesení, na zvukové či obrazové záznamy z jednání zastupitelstva či rady, zkratka na všechny související dokumenty, z nichž je patrné, za jakých konkrétních podmínek má obec v úmyslu účastnit se dražby, soutěže či jiného obdobného jednání.

#### **4.3.9 Rozhodování o prodeji obecního pozemku zatíženého předkupním právem**

Zákon o obcích ukládá obci v § 39 odst. 1, aby svůj úmysl mj. prodat hmotný nemovitý majetek předem zveřejnila na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím o zamýšlené dispozici v příslušném obecním

---

<sup>26</sup> Při zpeněžení hmotného nemovitého majetku obce veřejnou dražbou však nebude třeba zveřejňovat záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích. Předně protože při tomto zpeněžení nejde o *prodej*, ale dochází k *přechodu* vlastnického práva [srov. vymezení veřejné dražby v § 2 písm. a) zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách]. Kromě toho je transparentnost dražby zabezpečena tím, že při dražbě nemovité věci zveřejňuje prostřednictvím úřední desky obecního úřadu (§ 12 odst. 4).



orgánu. Zřízení předkupního práva k nemovitosti sice nemá samo o sobě povahu jejího prodeje, na druhou stranu jde o úkon, jenž budoucí prodej nemovitosti ovlivňuje natolik podstatným způsobem, že jej nelze z hlediska § 39 zákona o obcích chápat jen jako nahodilé vedlejší ujednání v rámci jiné (např. nájemní) smlouvy. Naopak, svou povahou jde o samostatné ujednání, které lze považovat přinejmenším za první krok prodeje nemovitosti. To znamená, že při zřízení předkupního práva (smluvního i věcného) k obecní nemovitosti je nutné zveřejnit záměr. Pokud by k jeho zřízení mělo dojít v rámci jiné smlouvy, např. smlouvy nájemní, musel by záměr tuto skutečnost výslovně uvádět (muselo by se tedy jednat o záměr pronájmu se zřízením předkupního práva ve prospěch nájemce). V opačném případě nelze mít podmínky pro platné zřízení předkupního práva za splněné a nájemní smlouva by byla přinejmenším v této části neplatná. Ostatně v podobném případě při uzavírání smlouvy o budoucí kupní smlouvě, jíž se svou povahou předkupní právo do jisté míry blíží, je taktéž nutné záměr zveřejnit, jak dovodil i Nejvyšší soud (rozsudek ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 33 Cdo 128/2009). Zbývá připomenout, že zřízení předkupního práva k obecní hmotné nemovitosti je nutné chápat jako součást pravomoci zastupitelstva obce podle § 85 písm. a) zákona o obcích, takže k jeho platnému sjednání je předchozí rozhodnutí tohoto obecního orgánu nezbytné (srov. § 41 odst. 2 zákona o obcích), bez ohledu na to, že je předkupní právo zřizováno v rámci smlouvy o nájmu nemovitosti.

Jinou otázkou je, jakým způsobem má obec z hlediska povinností plynoucích ze zákona o obcích postupovat, pokud se rozhodne pozemek, k němuž bylo zřízeno předkupní právo, prodat. Předkupní právo je svou povahou „právo na nabídku“, resp. povinnost učinit osobě oprávněné z předkupního práva návrh na koupi. Nejedná se však o povinnost prodat věc výlučně této osobě. Ta buď nabídku přijme, nebo nikoli a v takovém případě je nemovitost prodána jiné osobě. Z tohoto důvodu je nutné před prodejem nemovitosti, k níž bylo zřízeno předkupní právo, zveřejnit na úřední desce záměr prodeje podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, neboť ani existence předkupního práva nemůže obec této veřejnoprávní povinnosti zbavit. Osoba, která je oprávněná z předkupního práva, však má oproti ostatním zájemcům výhodnější postavení. Jestliže sama podá nabídku ke zveřejněnému záměru a ta bude obcí vyhodnocena jako nejlepší, tj. vybrána k uzavření smlouvy, pak je předkupní právo uzavřením smlouvy konzumováno. Pokud však jí podaná nabídka není vybrána nebo jestliže ke zveřejněnému záměru žádnou nabídku nepodala, musí obec oprávněné osobě nabídnout uzavření kupní smlouvy za podmínek stanovených občanským zákoníkem. Z těchto důvodů je proto vhodné, aby již v záměru prodeje byli všichni potencionální zájemci upozorněni, že k prodávané nemovitosti je rovněž zřízeno předkupní právo.



### 4.3.10 Rozhodování o změnách zakladatelských dokumentů obchodních společností

#### a) přijímání změn stanov

Podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách. Podle § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích je radě obce vyhrazeno rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti.

Uvedená ustanovení zákona o obcích je nutné vykládat ve spojitosti s příslušnými ustanoveními zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů. Ze zákona o obchodních korporacích vyplývá, že působnost nejvyššího orgánu vykonává v jednočlenné společnosti její společník. Nejvyšším orgánem v osobní společnosti jsou všichni její společníci, v kapitálové společnosti valná hromada a v družstvu členská schůze. Jedná-li se o společnost s ručením omezeným o jediném společníku, vykonává působnost nejvyššího orgánu (tj. valné hromady) tento společník (srov. k tomu § 12 odst. 1 ve spojení s § 44 odst. 1 zákona o obchodních korporacích). V případě obchodní společnosti, v níž obec působí jako jediný společník, je rada obce oprávněna v rámci své vyhrazené pravomoci založené ustanovením § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka této společnosti.

Z výše uvedeného ustanovení § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích plyne, že zastupitelstvo je oprávněno rozhodovat o zásadních úkonech obchodních společností, mezi něž náleží založení, schvalování zakladatelských dokumentů obchodních společností a rozhodování o účasti v již založených obchodních společnostech. Podle argumentu logického výkladu práva *a maiore ad minus* je zastupitelstvo obce oprávněno v rámci své vyhrazené pravomoci schvalovat též změny zakládacích dokumentů právnických osob (samozřejmě včetně stanov). To znamená, že pokud je zastupitelstvo obce oprávněno rozhodnout o založení/zrušení právnické osoby a o schválení jejich zakládacích dokumentů, lze logickým výkladem dovodit, že do vyhrazené kompetence zastupitelstva obce náleží též rozhodování o změně a následné schválení změny zakládacího dokumentu. Výše uvedený právní výklad odpovídá též závěrům komentářové literatury [srov. Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 473].

V případě, že rada obce rozhodne ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti o určitém úkonu (např. změně stanov), přičemž takový úkon lze zároveň subsumovat (podřadit) pod ustanovení § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, je třeba učinit celkem 2 rozhodnutí - rozhodnutí zastupitelstva obce po-

dle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích a zároveň též rozhodnutí rady obce podle § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích. Rada obce je oprávněna sama rozhodovat ve smyslu § 102 odst. 2 písm. c) zákona obcích (tj. bez rozhodnutí zastupitelstva obce) pouze o těch záležitostech obchodní společnosti, které se přímo nedotýkají oprávnění zastupitelstva uvedených v § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích.

Je tedy třeba v daném případě rozlišovat materiální pravomoc, tedy pravomoc učinit rozhodnutí o změně stanov z obsahového hlediska (vyhrazená pravomoc zastupitelstva obce), a pravomoc formální, spočívající v zákonném provedení změny stanov z pozice jediného společníka obchodní společnosti, který v jednočlenných společnostech vykonává působnost nejvyššího orgánu obchodní společnosti, což vyplývá z ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích (vyhrazená pravomoc rady obce).

### **b) obsazování orgánů „obecních“ obchodních společností**

Obdobný závěr platí i ve vztahu k obsazování orgánů „obecních“ obchodních společností. S ohledem na zákon o obcích je rada obce oprávněna rozhodnout o odvolání a volbě členů příslušných orgánů obchodní společnosti, v níž je obec jediným společníkem, s tím, že zastupitelstvo je nadáno právem navrhopvat konkrétní členy těchto orgánů a zároveň navrhopvat odvolání členů těchto orgánů dle § 84 odst. 2 písm. g) zákona o obcích. Rada obce má možnost návrh zastupitelstva odmítnout, nemůže však bez jeho návrhu rozhodnout o jmenování jiné osoby. Pokud zastupitelstvu obce není umožněno uplatnit právo dle § 84 odst. 2 písm. g) zákona o obcích a rada obce přímo (bez dalšího) přijme rozhodnutí o volbě/odvolání členů příslušných orgánů obchodní společnosti (tedy i orgánu statutárního), není takový postup podle našeho názoru v souladu se zákonem o obcích, neboť zastupitelstvu je upřeno právo (vyhrazená pravomoc) ve smyslu § 84 odst. 2 písm. g) zákona o obcích, tj. *navrhovat zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhopvat jejich odvolání.*

Zákon o obcích předpokládá určitou součinnost mezi zastupitelstvem obce na straně jedné, které je oprávněno navrhopvat zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhopvat jejich odvolání [viz § 84 odst. 2 písm. g) zákona o obcích], a rady obce, která rozhoduje o tom, který z navržených zástupců (kandidátů) bude působit jako člen v tom kterém orgánu.

Konečné rozhodnutí o tom, která osoba bude členem toho kterého orgánu, náleží do vyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích s tím, že zastupitelstvu nelze upřít oprávnění dle § 84 odst. 2 písm. g) zákona o obcích, neboť se jedná o jeho vyhrazenou pravomoc jakožto nejvyššího kolektivního orgánu obce. Pokud rada obce přijme rozhodnutí, aniž by zastupitelstvo uplatnilo svou „navrhovací pravomoc“ dle § 84 odst. 2 písm. g) zákona o ob-

cích, je zastupitelstvu obce upřena vyhrazená pravomoc dle § 84 odst. 2 písm. g) zákona o obcích coby nejvyššího orgánu obce.

Vzhledem k tomu, že důvodová zpráva (včetně novelizací) uvedenou problematiku blíže nerozvádí, lze shora uvedený ustálený právní názor opřít o dlouhodobý koncepční přístup plynoucí z ústavního pořádku (tj. výklad „ve prospěch“ pravomoci zastupitelstva tam, kde existuje více uvažovatelných právních řešení). Tento identický právní názor zastává i odborná literatura: Pospíšil, P. a kol. *Právníké osoby obcí a krajů*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, str. 128 a 129 (ve vztahu k obdobným ustanovení zákona o krajích); Netolický, M., Potěšil, L. *Delegování zástupců obce do orgánů obchodních společností*. In: *Moderní obec č. 3/2008*, str. 42.

Zároveň lze uvedený postup opřít o závěry soudní judikatury (viz závěry rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2007, sp. zn. 29 Cdo 507/2007, kde bylo judikováno (odůvodnění): „*Na základě těchto ustanovení – pokračoval odvolací soud – je radě obce sice vyhrazeno plnit funkci valné hromady, je-li obec jediným akcionářem nebo jediným společníkem společnosti [§ 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích], pravomoc rozhodnout o peněžitých i nepeněžitých vkladech do základního kapitálu právnických osob je však vyhrazena zastupitelstvu obce, jakožto nejvyššímu orgánu obce, neboť jde o rozhodnutí, které může mít zásadní dopad do majetkové sféry obce. Na základě uvedeného dospěl odvolací soud k závěru, že jediným orgánem oprávněným rozhodnout o převzetí peněžitého závazku ke zvýšení vkladu do základního kapitálu společnosti bylo zastupitelstvo města H., nikoli jeho rada. (...) Dovolatel namítá, že starosta není oprávněn činit úkony sám o své vůli, nýbrž musí realizovat vůli orgánu, který je k tomu dle obecního zákona oprávněn. Dovolatel poukazuje na časovou posloupnost jednotlivých úkonů. Dle § 85 písm. e) zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno rozhodování o peněžitých i nepeněžitých vkladech do základního kapitálu právnických osob. Tomuto rozhodnutí však musí podle názoru dovolatele předcházet rozhodnutí valné hromady společnosti o zvýšení základního kapitálu společnosti. Rozhodování o věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti je však podle § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích vyhrazeno pouze radě obce. V tomto svém postavení je „naprosto nezastupitelná“. V daném případě tak dle dovolatele mělo rozhodnutí zastupitelstva následovat až po rozhodnutí rady, jakožto jediného společníka, o zvýšení základního kapitálu společnosti. Dovolatel akcentuje, že v daném případě se stal přesný opak. (...) Shora citovaná ustanovení zákona o obcích rozdělují rozhodovací pravomoc ve věcech účasti obce v obchodních společnostech mezi její zastupitelstvo a radu. Nestanoví však postup, jak by mělo rozhodování probíhat, ale pouze to, který z uvedených orgánů je k jednotlivým rozhodnutím oprávněn. Není tedy podstatné, který z obou orgánů přijme rozhodnutí směřující k tomu, že dojde ke zvýšení základního kapitálu společnosti, jejímž je obec jediným společníkem, a že se na něm bude obec podílet, dříve, a který později. Podstatné je pouze to, aby potřebné rozhodnutí učinily oba orgány, každý v rámci své pravomoci. Přitom lze říci, že je logické, aby obec (její rada), uvažuje-li o tom, že převezme jako*

*jediný společník vklad na zvýšení základního kapitálu obchodní společnosti, nejprve předložila tento záměr zastupitelstvu a teprve tehdy, bude-li s ním zastupitelstvo souhlasit, sama přijala rozhodnutí o zvýšení základního kapitálu potřebné k uskutečnění takového záměru.“*

Ačkoliv se uvedený judikát týká otázky rozhodování o zvýšení základního kapitálu v obchodní společnosti 100% vlastněné obcí [výkladu ustanovení § 84 odst. 2 písm. e), § 85 písm. e) a § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích], jsou právní závěry o nezbytnosti rozhodnutí obou orgánů obce (tj. zastupitelstva i rady obce) aplikovatelné i na situaci kreování orgánů obchodní společnosti (s výjimkou valné hromady).

Ve výše uvedeném smyslu nelze souhlasit s názorem, že ustanovení § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích představuje speciální ustanovení vůči vyhrazeným kompetencím zastupitelstva obce ve vazbě na „jednočlenné obecní“ obchodní společnosti. Předně, s ohledem na shora uvedené ústavní principy, by musela být výluka z vyhrazené kompetence zastupitelstva obce stanovena výslovně přímo v úpravě dané vyhrazené kompetence zastupitelstva obce. Z ustanovení § 84 odst. 2 písm. e) a g) zákona o obcích však nijak nevyplývá, že by zákonodárce upravoval kompetenční výjimku pro zastupitelstvo obce ve vztahu k obchodním společnostem, ve kterých rozhoduje ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti rada obce. K tomuto je možno odkázat na konstrukci ustanovení § 84 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, kde je výjimka pro takové obchodní společnosti výslovně zmíněna.

Ustanovení § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích je však především nutno považovat za deklaratorní a v zásadě nadbytečné ustanovení doplňující ustanovení § 102 odst. 2 písm. b) zákona o obcích. Skutečnost, že ve společnostech s jediným společníkem plní tento společník funkci nejvyššího orgánu, vyplývá (a vyplývala) z předpisů práva soukromého (viz výše zmíněné ustanovení § 12 odst. 1 zákona o obchodních korporacích). Svěření této kompetence v rámci orgánů obce radě obce by pak bylo dovoditelné již z ustanovení § 102 odst. 2 písm. b) zákona o obcích. Obdobný závěr o povaze předmětného ustanovení je možno opřít též o komentářovou literaturu k zákonu o obcích, kde je v rámci úpravy vyhrazených povinností rady obce konstruována právní úprava v zásadě totožným způsobem. V komentářové literatuře se k tomuto uvádí: *„Rada obce rozhoduje dále ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, jde vlastně o speciální ustanovení ve vztahu k písm. b) a současně ustanovení svým způsobem nadbytečné. S tímto ustanovením souvisí např. § 132 odst. 1 ObchZ, který stanoví, že má-li společnost s ručením omezeným jediného společníka, nekoná se valná hromada a působnost valné hromady vykonává tento společník.“* [srov. Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 530].

### 4.3.11 Rozhodování obecních orgánů podle zákona o veřejných zakázkách

Dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“, nebo „ZVZ“) je územní samosprávný celek veřejným zadavatelem. Obec (město) je územním samosprávným celkem (srov. článek 99 Ústavy ve spojení s ustanovením § 1 odst. 1 a § 3 odst. 1 zákona o obcích) a tedy veřejným zadavatelem dle zákona o veřejných zakázkách. Sám zákon o veřejných zakázkách je předpisem obecného charakteru dopadajícím na rozličnou skupinu zadavatelů, a z toho důvodu nestanovuje v rámci subjektu, který vystupuje jako zadavatel, konkrétní orgány obce, které úkony v rámci zadávacího řízení jménem zadavatele uskutečňují.

V této otázce je tak třeba vycházet z rozdělení pravomocí mezi orgány obce, které jsou dány zákonem o obcích. Jaké orgány jsou považovány za orgán obce, vyplývá z ustanovení § 5 zákona o obcích. Kompetence jednotlivých obecních orgánů jsou pak dány zejména ustanoveními § 84 a 85 ve vztahu k zastupitelstvu obce, § 102 ve vztahu k radě obce, § 103 ve vztahu ke starostovi obce a § 109 ve vztahu k obecnímu úřadu. Zadávání veřejných zakázek obcí jako veřejným zadavatelem spadá bezesporu do samostatné působnosti obce. V rámci této působnosti jsou kompetence rozděleny zejména mezi zastupitelstvo obce a radu obce, přičemž se rozlišují kompetence, které jsou těmto orgánům vyhrazené a kompetence ostatní. **Určení, který orgán obce je oprávněn provádět za obec, jako veřejného zadavatele, úkony v zadávacím řízení bude odvislé od předmětu veřejné zakázky, resp. od toho zda lze předmět veřejné zakázky podřadit pod vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce, nebo rady obce, nebo pod tzv. zbytkovou pravomoc rady obce podle ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích.**

V celém procesu zadávání veřejné zakázky je zadavatel povinen činit řadu úkonů. V zásadě platí, že orgán obce určený k provedení zadávacího řízení podle povahy předmětu veřejné zakázky provádí veškeré úkony zadavatele. Nicméně je možné, aby se nechal v provedení některých úkonů zastoupit (v realitě orgánů obce tedy dojde k delegaci určitých úkonů na jiný obecní orgán). Je však třeba konstatovat, že významné úkony zadavatele musí provést „kompetentní“ orgán sám. Při určení oněch významných úkonů v rámci zadávacího řízení je možno vycházet z ustanovení § 151 odst. 2 ZVZ upravujícího problematiku zastoupení zadavatele v zadávacím řízení. Toto ustanovení vypočítává úkony, které musí provést sám zadavatel a není možné je přenechat k rozhodnutí zástupci (typicky administrátorům veřejných zakázek) - do této skupiny patří *zadání veřejné zakázky, vyloučení dodavatele z účasti v řízení, zrušení řízení, rozhodnutí o výběru nejvhodnějšího návrhu, zrušení soutěže o návrh či rozhodnutí o způsobu vyřízení námitek*. Toto určení lze využít v případech, kdy je předmětem zakázky majetkoprávní jednání spadající do vyhrazené pravomoci některého z orgánů obce, kdy právě tento or-

gán by měl, kromě souhlasu se samotným majetkoprávním jednáním (uzavření smlouvy), činit v zadávacím řízení vypočtené „nedelegovatelné“ úkony.

Dle výše uvedeného je tedy možno rozdělit úkony činěné zadavatelem v zadávacím řízení v zásadě do dvou skupin. První skupinu tvoří zásadní (nedelegovatelné) úkony, mezi které je třeba řadit zejména samotné pojetí úmyslu realizovat zadávací řízení na veřejnou zakázku (což ovšem není úkon vycházející přímo ze zákona o veřejných zakázkách, ale celý následný proces se od tohoto rozhodnutí odvíjí), schválení zadávací dokumentace a dále samotné zadání veřejné zakázky (zákon o veřejných zakázkách definuje v § 17 písm. k/ ZVZ zadání veřejné zakázky jako rozhodnutí o výběru nejhodnější nabídky dle § 81 odst. 1 ZVZ a následné uzavření smlouvy s vybraným uchazečem) a další úkony vypočtené v ustanovení § 151 ZVZ. Druhou skupinou úkonů v rámci zadávacího řízení je možno označit za „administrativně technické“ úkony, kam je možno řadit např. tvorbu a uveřejnění předběžného oznámení (§ 86 ZVZ), zahájení zadávacího řízení (§ 26 ZVZ), proces posuzování kvalifikace uchazečů (§ 59 ZVZ), ustanovení komise pro otevírání obálek (§ 71 ZVZ), ustanovení hodnotící komise (§ 74 ZVZ) apod.

U druhé skupiny úkonů je třeba konstatovat, že tyto budou zpravidla schvalovány radou obce, a to buď *ex lege* v případě, že předmět veřejné zakázky bude podřaditelný pod některou z vyhrazených kompetencí rady města, nebo bude spadat pod ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích (tzv. zbytková kompetence rady obce), nebo dojde ke svěření provedení těchto úkonů radě obce ze strany zastupitelstva obce, v případech, kdy je předmět veřejné zakázky podřaditelný pod vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce (nebo si zastupitelstvo obce provedení veřejné zakázky vyhradilo podle ustanovení § 84 odst. 4 zákona o obcích).

V případě první skupiny úkonů bude nutné, aby o nich rozhodl orgán obce dle povahy předmětu veřejné zakázky. Tato rozhodnutí je třeba chápat jako stěžejní ohledně majetkoprávního jednání obce, a proto je třeba pro určení kompetentního orgánu posuzovat, co je předmětem veřejné zakázky, a zda není tento předmět podřaditelný pod některé majetkoprávní jednání, které je k rozhodnutí vyhrazeno zastupitelstvu města (§ 85 zákona o obcích) nebo radě obce (§ 102 odst. 2 zákona o obcích). V případě, že by předmět veřejné zakázky spadal do zbytkové pravomoci rady obce (a nedošlo by k vyhrazení provedení zadávacího řízení ze strany zastupitelstva obce podle ustanovení § 84 odst. 4 zákona o obcích), může dojít k tomu, že rada obce deleguje provedení všech (tedy i „nedelegovatelných“ úkonů), nebo části úkonů na obecní úřad nebo starostu obce. Pokud by si provedení takové veřejné zakázky zastupitelstvo obce vyhradilo, mohlo by též delegovat na radu obce, starostu obce, nebo obecní úřad provedení některých úkonů, nikoliv však úkonů podle ustanovení § 151 ZVZ.

V případě veřejných zakázek malého rozsahu (dále jen „VZMR“) lze výše uvedené mírně modifikovat, neboť v případě VZMR není povinnost obce uzavřít smlouvu s dodavatelem v zásadě nároková. V případě podlimitních a nadlimitních veřej-

ných zakázek však lze zrušit zadávací řízení toliko ze zákona vymezených důvodů (srov. ustanovení § 84 ZVZ). Vzhledem k tomuto „volnějším“ režimu VZMR se lze přiklonit k názoru, že u VZMR, které by svým předmětem spadaly do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce, postačí, když zastupitelstvo schválí výběr nejvhodnější nabídky (resp. smlouvu).

## 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. projevit 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 pověřil 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 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 or-



ganizačním řádu obecního úřadu určit, že jí schválené nájemní smlouvy bude jménem obce podepisovat vedoucí bytového odboru).

#### 4.4.2 Zastupování na základě smluvního zastoupení

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 smluvního zastoupení (resp. na základě některých zvláštních soukromoprávních jednání, např. na základě příkazní 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 na základě smluvního zastoupení 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 nesvětila starostovi či obecnímu úřadu) a k majetkoprávním jednáním podle § 85 zákona o obcích zastupitelstvo obce. Až na základě rozhodnutí rady obce může starosta obce (s odkazem na § 103 odst. 1 zákona o obcích) „vystavit“ plnou moc (sjednat smluvní zastoupení), 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, jíž 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 jej možné aplikovat až na právní jednání učiněná obcemi po tomto datu.

## V. KONTROLA MAJETKOVÝCH DISPOZIC

### 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 vyplý-

vat 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, který 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, který předpokládají možnost svěřením 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. dikce § 119 odst. 3 písm. b) zákona o obcích] a tedy i soulad obecním úřadem uzavřené smlouvy s právními předpisy.

## 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 – auditori (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.<sup>27</sup> 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 kontroly 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.

---

<sup>27</sup> 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).

# VI. VZORY VYBRANÝCH ÚKONŮ PODLE ZÁKONA O OBCÍCH

*(Kurzívou jsou uvedeny nepovinné údaje)*

## 6.1 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 p r o d a t** pozemek parc. č. 23/4 o výměře 150 m<sup>2</sup>, 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.<sup>28</sup>*

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*)

---

<sup>28</sup> 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).*

## 6.2 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 m<sup>2</sup> 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*)

## 6.3 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*)



## 6.4 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 m<sup>2</sup>, 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**

## 6.5 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 m<sup>2</sup>, 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/m<sup>2</sup>/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/m<sup>2</sup>/rok. Smlouva je přílohou tohoto usnesení.*

## 6.6 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 uvedené 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.*

# **PŘÍLOHA: VYBRANÁ USTANOVENÍ ZÁKONA O OBCÍCH - § 38 AŽ 41, § 84 A 85, § 102, § 103 ODSŤ. 1**

## **§ 38**

(1) Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Obec vede účetnictví podle zákona o účetnictví

(2) Majetek obce musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. S nepotřebným majetkem obec naloží způsoby a za podmínek stanovených zvláštními předpisy,<sup>15)</sup> pokud tento zákon nestanoví jinak.

(3) Obec nesmí ručit za závazky fyzických osob a právnických osob vyjma

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

(4) Právní jednání učiněná v rozporu s ustanovením odstavce 3 jsou neplatná.

(5) Stát neručí za hospodaření a závazky obce, pokud tento závazek nepřevzme stát smluvně.

(6) Obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.

(7) Obec je povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.

---

<sup>15)</sup> Například občanský zákoník, obchodní zákoník.

## **§ 39**

(1) Záměr obce prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby anebo je přenechat jako výprosu a záměr obce smluvně zřídit právo stavby k pozemku ve vlastnictví obce

obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce<sup>3b)</sup> obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní jednání neplatné. Nemovitá věc se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona<sup>15a)</sup> platnými ke dni zveřejnění záměru.

(2) Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylna od ceny obvyklé musí být zdůvodněna, jde-li o cenu nižší než obvyklou. Není-li odchylna od ceny obvyklé zdůvodněna, je právní jednání neplatné.

(3) Ustanovení odstavce 1 se nepoužije, jde-li o pronájem bytů nebo hrobových míst anebo o pronájem, pacht nebo výpůjčku majetku obce na dobu kratší než 30 dnů nebo jde-li o pronájem, pacht, výprosu nebo výpůjčku právnické osobě zřízené nebo založené obcí nebo právnické osobě, kterou obec ovládá<sup>49)</sup>.

---

<sup>3b)</sup> § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>15a)</sup> § 8 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

<sup>49)</sup> § 74 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).

## § 40

Usnesení, jímž zastupitelstvo obce nebo rada obce rozhodly o nabytí věcí v dražbě, ve veřejné soutěži o nejhodnější nabídku nebo o jejím nabytí jiným obdobným způsobem, se až do ukončení dražby, veřejné soutěže o nejhodnější nabídku nebo jiného obdobného postupu nezpřístupňují podle tohoto zákona ani neposkytují podle jiného právního předpisu<sup>34)</sup>.

---

<sup>34)</sup> Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

## § 41

(1) Podmínuje-li tento zákon platnost právního jednání obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina o tomto právním jednání doložkou, jíž bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny. Je-li listina touto doložkou obcí opatřena, má se za to, že povinnost předchozího zveřejnění, schválení nebo souhlasu byla splněna.

(2) Právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení neplatná.

(3) K neplatnosti právního jednání z důvodů stanovených v odstavci 2 a v § 38 odst. 4 a § 39 odst. 1 a 2 přihlédne soud i bez návrhu.

## § 84

(1) Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce (§ 35 odst. 1).

(2) Zastupitelstvu obce je vyhrazeno

- a) schvalovat program rozvoje obce,
- b) schvalovat rozpočet obce, závěrečný účet obce a účetní závěrku obce sestavenou k rozvahovému dni,
- c) zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce,
- d) zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny,
- e) rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách,<sup>29)</sup>
- f) delegovat zástupce obce, s výjimkou § 102 odst. 2 písm. c), na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast,
- g) navrhopvat zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhopvat jejich odvolání,
- h) vydávat obecně závazné vyhlášky obce,
- i) rozhodovat o vyhlášení místního referenda,
- j) navrhopvat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí,
- k) určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni,
- l) zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,
- m) volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, stanovit počet členů rady obce, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva, zřizovat a zrušovat výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,
- n) stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce,
- o) zřizovat a zrušovat obecní policii,
- p) rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce,
- r) rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství,
- s) udělovat a odnímat čestné občanství obce a ceny obce,

- t) stanovit zásady pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva obce,
- u) rozhodovat o peněžitých plněních poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkce členů výborů,
- v) rozhodovat o zřízení, sloučení, splnutí, rozdělení a zrušení veřejného neziskového ústavního zdravotnického zařízení, navrhopvat zástupce do jeho dozorčí rady a rozhodovat o převodu vlastnického práva k majetku, s nímž hospodaří veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení nebo o jeho pronájmu v případech, kdy to stanoví zvláštní právní předpis<sup>29a)</sup>,
- x) plnit úkoly stanovené zvláštním právním předpisem.

(3) Není-li zřízena rada obce, vydává nařízení obce zastupitelstvo obce.

(4) Zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoce vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2.

(5) Zastupitelstvo obce rozhoduje o zrušení usnesení rady obce, jsou-li mu předložena k rozhodnutí podle § 105 odst. 1.

---

<sup>28)</sup> § 10 a 11 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>29)</sup> Například § 110 a 163 obchodního zákoníku, § 4 zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, § 3 zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (zákon o nadacích a nadačních fondech).

<sup>29a)</sup> Zákon č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů.

## § 85

Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování o těchto právních jednáních:

- a) nabytí a převod hmotných nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce,
- b) poskytování věcných darů v hodnotě nad 20 000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 20 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce,
- c) poskytování dotací a návratných finančních výpomocí nad 50 000 Kč v jednotlivém případě fyzickým nebo právnickým osobám a uzavření veřejnoprávních smluv o jejich poskytnutí,
- d) uzavření smlouvy o společnosti<sup>44)</sup> a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o společnosti<sup>44)</sup>, jejíž je obec společníkem,

- e) peněžité i nepeněžité vklady do právnických osob,
- f) vzdání se práva a prominutí dluhu vyšší než 20 000 Kč,
- g) zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 20 000 Kč,
- h) dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců,
- i) postoupení pohledávky vyšší než 20 000 Kč,
- j) uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo zápůjčky, o převzetí dluhu, o převzetí ručitého závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o společ-  
nosti <sup>44)</sup>,
- k) zastavení nemovitých věcí,
- l) vydání komunálních dluhopisů,
- m) nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku  
ve vlastnictví obce,
- n) zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví obce nebo práva stavby ve ve-  
řejné dražbě a nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě,  
ve veřejné soutěži o nejhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem;  
tuto pravomoc může zastupitelstvo obce zcela nebo zčásti svěřit radě obce  
nebo starostovi.

---

<sup>44)</sup> § 2716 a násl. občanského zákoníku.

## § 102

(1) Rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení.

(2) Radě obce je vyhrazeno

- a) zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,
- b) plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce (§ 84 odst. 2),
- c) rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti,
- d) vydávat nařízení obce,
- e) projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva obce nebo komisemi rady obce,
- f) stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu (§ 109 odst. 2),

- g) na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem,<sup>32b)</sup>
- h) zřizovat a zrušovat podle potřeby, komise rady obce (dále jen „komise“), jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,
- i) kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce,
- j) stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce,
- k) ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce (§ 58); tuto působnost může rada obce svěřit obecnímu úřadu nebo starostovi zcela nebo zčásti,
- l) přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi,
- m) stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností,
- n) schvalovat organizační řád obecního úřadu,
- o) plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem,
- p) schvalovat účetní závěrku obcí zřízené příspěvkové organizace sestavenou k rozvahovému dni.

(3) Rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo; rada obce může tyto pravomoci zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu; rada obce může svěřit obecní policii zcela nebo zčásti rozhodování o právních jednáních souvisejících s činností obecní policie.

(4) V obcích, kde starosta vykonává pravomoc rady obce (§ 99 odst. 2), je zastupitelstvu obce vyhrazeno též rozhodování ve věcech uvedených v odstavci 2 písm. c), d), f), j), l) a p).

(5) Je-li rada obce odvolána jako celek a není-li současně s tím zvolena nová rada obce, vykonává dosavadní rada obce svou pravomoc až do zvolení nové rady obce.

---

<sup>32b)</sup> Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

## § 103

- (1) Starosta zastupuje obec navenek.



## Poznámky

## Poznámky



