

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Právní úprava nakládání s obecním majetkem

Plzeň 2022

Antonín Vacek

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Magisterský studijní program: Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Právní úprava nakládání s obecním majetkem

Vedoucí práce: prof. doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.,

Katedra správního práva

Zpracoval: Antonín Vacek

Plzeň 2022

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2021/2022

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE (projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Antonín VACEK**
Osobní číslo: **R17M0347P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Právní úprava nakládání s obecním majetkem**
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Právní postavení obce jako veřejnoprávní korporace
3. Historický vývoj právní úpravy v oblasti obecního majetku
4. Mějteková práva obce
5. Právní úprava nakládání s movitými a nemovitými věcmi; důraz na věci nemovité a dispozice s nimi (pozemky, inženýrské sítě, pozemní komunikace)
6. Pravomoci jednotlivých orgánů v rámci celého procesu nakládání s obecním majetkem
7. Právní odpovědnost funkcionářů obce v kontextu nakládání s obecním majetkem
8. Nástroje kontroly (jako např. registr smluv, zákon o střetu zájmů, podněty k orgánu státní správy, žaloby)
9. Zadávání veřejných zakázek, jakožto aktuální problematika veřejného hospodaření
10. Závěr

Seznam doporučené literatury:

- ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938* [online]. V Praze: Karolinum, 2009 [cit. 2021-6-21]. ISBN 978-80-246-1497-7
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie. ISBN 978-80-7552-719-6.
- KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-862-9.
- TĚŽKÝ, Václav. *Zákon o místních poplatcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-453-9.
- FUREK, Adam. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků*. 7. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2012. ISBN (Brož.)
- HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání. Praha: Leges, 2014. Praktik. ISBN 978-80-7502-057-4.

Vedoucí diplomové práce:

Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce:

24. června 2021

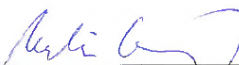
Termín odevzdání diplomové práce:

31. března 2022



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.

děkan



Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

vedoucí katedry

V Plzni dne 4. října 2021

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Právní úprava nakládání s obecním majetkem zpracoval pod vedením vedoucího práce samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, březen 2022

.....
Antonín Vacek

Na tomto místě bych chtěl poděkovat vedoucímu diplomové práce panu prof. doc. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc., za odborné vedení a cenné rady v průběhu mého studia.

Úvod.....	1
1. Historický vývoj právní úpravy v oblasti obecního majetku.....	3
1.1 Stručný vývoj právní úpravy obecního majetku v Čechách v období 1848-1918	3
1.2 Vývoj právní úpravy obecního majetku v Čechách za období první republiky (1918-1938)	5
1.3 Stručný vývoj právní úpravy obecního majetku v socialistickém Československu	10
1.4 Stručný vývoj právní úpravy obecního majetku po roce 1990.....	13
1.4.1 Historický majetek	14
2. Právní postavení obce v ČR.....	16
2.1 Vymezení pojmu obec.....	16
2.2 Územní základ	17
2.3 Personální základ	23
2.4 Právní subjektivita obce	25
3. Majetková práva obce.....	29
3.1 Vlastnické právo	29
3.2 Jiná majetková práva obce.....	29
4. Právní úprava nakládání s obecním majetkem.....	30
4.1 Současné pojetí majetku obcí	30
4.2 Základní třídění majetku obcí.....	31
4.2.1 Hmotný a nehmotný majetek.....	31
4.2.2 Movité a nemovité věci	31
4.2.3 Inženýrské sítě	31
4.2.4 pozemní komunikace	33
4.3 Základní povinnosti při nakládání s obecním majetkem.....	34
4.3.1 Péče řádného hospodáře	34
4.3.2 Cena obvyklá	35
4.4 Převody vlastnického práva.....	37
4.4.1 Úplatné a bezúplatné převody vlastnického práva.....	37
4.5 Procesní postup nakládání s obecním majetkem	39
4.5.1 Právní povaha záměru	39

4.5.2	Okruh majetkoprávních úkonů, na které se (ne)vztahuje povinnost zveřejnit záměr	40
4.5.3	Pravomoc schvalovat zveřejnění záměru	41
4.5.4	Náležitosti záměru.....	41
4.5.5	Doba zveřejnění záměru	43
4.5.6	Místo zveřejnění záměru	43
4.5.7	Rozhodnutí o majetkoprávním úkonu	44
4.5.8	Právní jednání obce	45
4.5.9	Schvalovací doložka.....	45
5.	Pravomoci obecních orgánů v rámci celého procesu nakládání s komunálním majetkem.....	47
5.1	Schválení majetkoprávního úkonu zastupitelstvem obce.....	47
5.1.1	Náležitosti rozhodnutí o majetkoprávním úkonu.....	49
5.1.2	Rozpočtové pravomoci zastupitelstva	51
5.2	Schválení majetkoprávního úkonu radou obce.....	52
5.2.1	Náležitosti rozhodnutí o majetkoprávním úkonu.....	55
5.3	Pravomoci starosty v kontextu majetkoprávních úkonů	55
5.4	Obecní úřad v kontextu majetkoprávních úkonů	57
6.	Trestní odpovědnost obce a jejích volených představitelů v kontextu nakládání s obecním majetkem	58
6.1	Obecně k trestní odpovědnosti obce	58
6.2	Trestní odpovědnost starosty obce	60
6.3	Trestní odpovědnost zastupitelstva obce	63
6.4	Trestní odpovědnost rady obce	65
7.	Vybrané nástroje kontroly při nakládání s obecním majetkem.....	66
7.1	Registr smluv	66
7.2	Sřet zájmů	68
7.3	Podnět k orgánu státní správy	72
7.4	Žaloba na určení neplatnosti právního jednání obce jako zdánlivý prostředek kontroly nakládání s obecním majetkem	73
8.	Právní úprava zadávání veřejných zakázek.....	75
8.1	Základní pojmy v kontextu zadání veřejné zakázky	75
8.2	Základní principy zadávání veřejných zakázek	77
8.3	Veřejné zakázky malého rozsahu.....	80

Závěr.....	84
Resumé.....	85
Seznam použitých pramenů a literatury	85

Seznam použitých zkratk

Ústava	ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
LZPS	Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky
OZř	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
OZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
TrZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
TOPO	zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
ZZVZ	zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
ZRS	zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)
ZSZ	zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů
ÚzmRoz	zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
SPrŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
KZ	zákon č. 256/2013, katastrální zákon
InfZ	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud

Úvod

Meritem této práce je právní analýza, která si dává za cíl přiblížit čtenářům téma nakládání s obecním majetkem skrze detailní rozbor právní úpravy. Právní úprava bude analyzována v návaznosti na soudní judikaturu a teoretické poznatky. Soudní judikatura bude vycházet zejména z rozhodnutí Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Teoretické poznatky budou čerpány z právnické literatury, zejména z monografií, výkladových komentářů k příslušné zákonné úpravě, právních učebnic a veřejně dostupných metodik.

Územní samospráva je na ústavní úrovni garantována územním samosprávným celkům. Na nejnižší úrovni vykonává územní samosprávu obec, které se přiznává právo vlastnit majetek. Obce jsou subjekty veřejného práva, které hospodaří se svým majetkem tak, aby kontinuálně přispívaly k rozvoji svého území a blaha svých občanů. Tím se obce odlišují od subjektů soukromého práva, neboť mají odpovědnost za vlastní občany. Ačkoliv platí výrok římského politika Sallustia, že „*svůj osud si každý kove sám*“, úkolem obce je poskytnout svému obyvatelstvu důstojné životní podmínky. Aby obec mohla tomuto úkolu dostát, musí disponovat stabilním ekonomickým zázemím. Takového stavu nelze dlouhodobě dosáhnout skrze státní ekonomické stimuly. Obce by měly své vlastní záležitosti logicky financovat ze svých vlastních zdrojů. Za těchto podmínek je tedy nezbytné, aby obce přistupovaly ke svému vlastnímu majetku systematicky, účelně a hospodárně. Opačná strategie by mohla mít pro obce nedozírné ekonomické následky, a proto je nakládání s obecním majetkem podrobeno veřejnoprávní regulaci, která bude v jednotlivých kapitolách této práce analyzována.

Práce bude dělena na tři části. První část bude sestávat z historického vývoje právní úpravy obecního majetku a právního postavení obce v ČR. V druhé části bude kladen důraz zejména na zákonné požadavky při nakládání s obecním majetkem a na pravomoci jednotlivých orgánů v rámci celého procesu nakládání s obecním majetkem. Třetí část se zaměří na vybranou problematiku nakládání s obecním majetkem, a to na trestní odpovědnost, veřejnou kontrolu a veřejné zakázky. Zejména témata trestní odpovědnosti obecních funkcionářů a zadávání veřejných zakázek představují problematiku, která je v návaznosti na nakládání s obecním majetkem hojně diskutována, neboť právní praxi v této

oblasti nelze považovat za ustálenou. Proto si kladu za dílčí cíl představit danou problematiku tak, aby mnou učiněné závěry byly srozumitelné a prakticky použitelné rovněž pro osoby, jež jsou aktivně zapojeny do rozhodovacích procesů. Za účelem dosažení prakticky využitelného výkladu si dávám za úkol hojně odkazovat na aktuální judikaturu.

Problematiku nakládání s obecním majetkem považuji za vysoce aktuální. Právě uvedené lze demonstrovat na ožehavé problematice obecní bytové politiky. V 90. letech 20. století docházelo na území ČR k rozsáhlé privatizaci bytového fondu, čímž se výrazně snížil podíl obecních bytů na trhu. Obce tak nejsou schopny efektivně prosazovat bytovou a sociální politiku, neboť obecních bytů je nedostatek. Za těchto okolností je nutné nalézat nová řešení vedoucí z celospolečenské bytové krize.

1. Historický vývoj právní úpravy v oblasti obecního majetku

1.1 Stručný vývoj právní úpravy obecního majetku v Čechách v období 1848-1918

Princip územní samosprávy byl kodifikován záhy po zrušení feudalismu, a to v Dubnové ústavě (též „Pillersdorfova ústava“) z roku 1848¹. V § 57 Dubnové ústavy se stanovilo, že „*obecní zřízení je třeba upravit podle zásady, aby v nich byly zastoupeny všechny zájmy obce a jejích členů*“.² Z tohoto ustanovení lze dovozovat, že měl být proveden systém, jehož prostřednictvím bude občanům obce dána férová možnost podílet se na správě věcí veřejných. Naopak nebylo postaveno najisto, jaký model bude zaveden pro financování a hospodaření obcí. Kroměřížská ústava, která nikdy nevešla v platnost, počítala se správou obecního jmění při samostatné působnosti obce.³ K tomuto závěru se však došlo výkladem, neboť otázka obecního majetku nebyla v Kroměřížské ústavě nikterak řešena.⁴ Na zásady vyjádřené v návrhu Kroměřížské ústavy navázala Březnová ústava (též „Stadionova ústava“) z roku 1849, která výkon samostatné působnosti obce označila za základní právo obcí.⁵ Dále se obcím stanovila povinnost uveřejňovat výsledky hospodaření, z čehož bylo zřejmé, že státní zásahy budou činěny na základě zákona, pokud se bude obec dopouštět při hospodaření s obecním majetkem excesivního jednání. Březnová ústava předpokládala vznik právní úpravy obecního zřízení.⁶

Prozatímní zákon obecní č. 170 ř. z., ze 17. března 1849 (též „provizorní obecní zřízení“) představoval historicky první zákonnou úpravu obecního jmění.⁷ Za obecní jmění se považovaly věci movité a nemovité, peněžní hodnoty a příjmy

¹ SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: Key Publishing, 2008, str. 32

² Převzato z: MATES, P. – KADLECOVÁ, M. *Vybrané dokumenty z dějin státu a práva na území ČSSR (1627- 1939)*. Vyd. 1. Brno: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1979, s. 44.

³ Text návrhu kroměřížské ústavy je obsažen kupř. v Veselý Zdeněk, *Dějiny českého státu v dokumentech*, Victoria Publishing, Praha 1994, str. 233-245

⁴ ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. Praha: Karolinum, 2009, str. 42

⁵ Vlček, E. – Schelle, K. – Kadlecová, M. – Mates, P.: *Dokumenty z dějin státu a práva na území ČSSR do roku 1938*. Brno, Univerzita J. E. Purkyně. Právnická fakulta 1983., str. 88-97

⁶ Vlček, E. – Schelle, K. – Kadlecová, M. – Mates, P.: *Dokumenty z dějin státu a práva na území ČSSR do roku 1938*. Brno, Univerzita J. E. Purkyně. Právnická fakulta 1983., str. 88-97

⁷ ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. Praha: Karolinum, 2009, str. 43

z movitého a nemovitého jmění, závazky a jiné majetkové hodnoty.⁸Specifickou složkou obecního majetku byl obecní statek, na který se vázaly právní nároky z dob feudalismu. Obecní elity si nárokovaly užívací, požívací, ale i vlastnické právo k obecním statkům z titulu vydržení, nebo disimilovaných kupních smluv. Tím obce přicházely o značné finanční výhody. Obce na převody vlastnického práva k tomuto majetku reagovaly tím způsobem, že na nové vlastníky obecních statků uvalily poplatkovou povinnost za účelem jeho opětovného nabytí.⁹Finanční zatížení obecních statků mělo nové vlastníky stimulovat k prodeji.

Rozhodování o významných úkonech s obecním majetkem náleželo do působnosti obecního výboru. Obecní výbor byl nejvyšším orgánem obce, který rozhodoval o majetkoprávních úkonech.¹⁰Úplatné převody se realizovaly zpravidla formou veřejné dražby.¹¹ Obecní výbor měl ve vztahu k obecnímu majetku evidenční povinnost. Běžné hospodaření obce zajišťovalo obecní představenstvo v čele se starostou.¹²

V 60. letech 19. století dospěla organizace obecní samosprávy do stavu, který bez významnějších úprav přetrval do vzniku suverénního československého státu. V roce 1862 byl přijat na základě Únorové ústavy (též „Schmerlingova ústava“) rámcový říšský zákon č. 18 ř. z. o základních pravidlech, dle nichž se mají uspořádat záležitosti obecní (dále jen jako „říšský zákon“), podle kterého měla být přijata zákonná úprava v jednotlivých zemích.¹³ V Čechách se jím stal zákon č. 7/1864 z. z., obecní zřízení pro všechny obce království Českého (dále jen jako obecní zřízení v Čechách).¹⁴

Podle obecního zřízení v Čechách obce v samostatné působnosti obhospodařovaly obecní a střední školy, ústavy, fondy, místní komunikace,

⁸ Viz články 3-5 výnosu ministerstva vnitra č. 13 353/1850 ř. z.

⁹ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. Praha: Karolinum, 2009, 48-49.

¹⁰ Viz článek 9 výnosu ministerstva vnitra č. 13 353/1850 ř. z.

¹¹ Macenauer Josef, *Samospráva obecní*, Knihkupectví K., Winklera, Brno 1899, str. 43.

¹²ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. Praha: Karolinum, 2009, str. 50

¹³SHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 65-66.

¹⁴HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005., str. 300

mosty, hřbitovy a další.¹⁵ Pečovaly též o stávající kmenový majetek a obecní statky. Postupem času se ex lege rozšiřoval okruh obecního jmění.

1.2 Vývoj právní úpravy obecního majetku v Čechách za období první republiky (1918-1938)

Dne 28. října 1918 byl československým národním výborem veřejně vyhlášen zákon o zřízení samostatného státu československého č. 11/1918 Sb. z. a n. Pro zajištění právní a společenské stability nově vzniklého státu bylo v čl. 2 stanoveno, že „veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti“.¹⁶Z obsahového hlediska se tedy jedná o recepční zákon, neboť přejímá právní řád rakousko-uherské monarchie. Pro účely posouzení vývoje právní úpravy obecního majetku je stěžejní ta skutečnost, že zůstal v platnosti říšský zákon a obecní zřízení v Čechách, jakožto *lex specialis*.

Po vzniku samostatnosti československého státu roku 1918 nedošlo k přijetí nového obecního zřízení, přestože tehdy platné právní předpisy v oblasti obecního majetku neodpovídaly nově nastoleným společenským poměrům.¹⁷Přijetí nového obecního zřízení bylo dle mého soudu očekávatelné, neboť ze samotné textace úvodního prohlášení k zákonu o zřízení samostatného státu československého lze dovodit, že recepce právního řádu rakousko-uherské monarchie mělo být řešením provizorním, nikoli trvalým. Politická garnitura nicméně měla zájem na konsolidaci obecních financí, a proto bylo po roce 1918 přistoupeno k řadě reforem obecního zřízení.

Jedna z těchto reforem spočívala v transformaci obecního statku. Obec měla k obecnímu nebo též měšťanskému statku vlastnické právo, které bylo omezeno užívacími a požívacími právy privilegovaných členů obce. Privilegované postavení některých členů obce bylo založeno na veřejnoprávním sepětí s obcí, nikoliv na prostém obchodním vztahu. Tento veřejnoprávní vztah zanikl na základě zákona č. 421/1919 Sb. z. a n., kterým se mění obecní statek v kmenové obecní jmění. Práva podílníků zanikla bez náhrady, pokud zákon

¹⁵ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. Praha: Karolinum, 2009, str. 64-65

¹⁶SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj české veřejné správy v dokumentech*. Ostrava: Key Publishing ve spolupráci s The European Society for History of Law, 2011, str. 34

¹⁷ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. Praha: Karolinum, 2009, str. 102

nestanovil jinak.¹⁸Pro účely vypořádání se s tehdejší terminologií je třeba dodat, že podílník ve smyslu tohoto zákona byla osoba s uživatelskými a požívatelskými právy. Tvrdost zákona mírnil ten fakt, že podílníkům byla zachována určitá práva jako například oprávnění brát z lesa stavební či palivové dříví po dobu 6 let od 1. ledna 1920, ne bez omezení.¹⁹

Předmětem zákona bylo též vyvlastňovací řízení, jež směřovalo proti převodu nemovitostí učiněným po 1. srpnu 1914.²⁰Podle téhož ustanovení byla obec jako navrhovatel povinna podat návrh na neúčinnost převodu vlastnického práva nejpozději koncem roku 1920. O této věci jednal knihovní soud v nesporném řízení. Pokud bylo návrhu vyhověno, obec poskytla oprávněné osobě přiměřenou náhradu kupní ceny.²¹

Za vadu lze považovat, že zákon nerozlišoval, zda nový vlastník nabyl nemovitost zákonným způsobem. Ve své podstatě postavil na roveň právem aprobované, nýbrž i neaprobované jednání, neboť náhrada kupní ceny byla poskytnuta bez výjimky.²²

V průběhu 10. 12. 1918 až 15. 1. 1919 byla na úrovni ústavního výboru zpracovávána osnova zákona č. 76/1919 sb. z. a n. Tento zákon byl přijat dne 7. února 1919 a novelizoval obecní zřízení v Čechách z roku 1864, čímž došlo poměrně k významnému omezení rozhodovací činnosti obce ve sféře samostatné působnosti. Podle § 20 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n. byla obcím odejmuta pravomoc spravovat policii bezpečnostní, polní, zdravotní a mravnostní. S nemožností spravovat polní policii souvisí odejmutí práva na stavbu a udržování silnic. Obec dále nebyla povinna nést věcné náklady na zajištění obecního školství a dobročinných ústavů. Obci nicméně nebylo zapovězeno, aby vystavěla s povolením školních úřadů obecní školu, která bude sloužit vzdělávacím

¹⁸§ 2 zákona ze dne 17. července 1919, č. 421 Sb. z. a n., kterým se mění obecní statek v kmenové obecní jmění.

¹⁹§ 3 zákona ze dne 17. července 1919, č. 421 Sb. z. a n., kterým se mění obecní statek v kmenové obecní jmění.

²⁰§ 6 zákona ze dne 17. července 1919, č. 421 Sb. z. a n., kterým se mění obecní statek v kmenové obecní jmění.

²¹Tamtéž.

²²ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. Praha: Karolinum, 2009, str. 108

účelům.²³V § 20 Zákona č. 76/1919 Sb. z. a n. bylo předpokládáno, že správa výše uvedených věcí bude přesunuta na širší sbory samosprávy a orgány státní správy.

Za těchto souvislostí nelze vnímat omezení jednotlivých pravomocí obce v rámci samostatné působnosti za samoučelné, jelikož spravování veřejných statků a institucí z logiky věci zatěžuje obecní rozpočty po výdajové stránce. V samotném ust. § 28 obecního zřízení v Čechách se jinými slovy uvádí, že zajišťování potřeb obyvatel obce je fakticky závislé na finanční proveditelnosti. Obecní rozpočty v těchto letech procházely jakýmsi ozdravným procesem, neboť byly nuceny vypořádat se s následky první světové války. Z těchto důvodů měla tato reforma zřejmý záměr stabilizovat obecní rozpočty. Na druhou stranu širší sbory samosprávné a orgány státní správy atrahovaly řadu významných otázek v oblasti samostatné působnosti, čímž nepochybně došlo k nikoliv nezákonnému zásahu do práva na obecní samosprávu.

Otázka finančního hospodářství obcí byla upravena v kapitole páté obecního zřízení, avšak nedostatečně. Proto byla celá pátá kapitola nahrazena tzv. první finanční novelou, zákonem č. 329/1921 sb. z. a n. ze dne 12. srpna 1921. První finanční novela regulovala jednotlivé aspekty obecního hospodářství jako např. nakládání s obecním jměním, účtování, sestavování účtů a dozor nad jednotlivými činnostmi.²⁴První finanční novela obsahovala tři články celkem o 60 ustanoveních. Na některé povinnosti či zásady v tomto zákoně vyjádřené kontinuálně navazuje platná právní úprava, konkrétně v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

V rámci komparace budiž uvedena tehdejší povinnost zveřejňovat k nahlédnutí účetní knihy nejméně 14 dní před schůzí obecního zastupitelstva.²⁵ V dnešních podmínkách 21. století se ke zveřejnění na úřední desce připojila povinnost zveřejňovat závěrečné účty i na internetových stránkách²⁶, avšak nelze pominout, že principy transparentnosti a dobré správy mají prapůvod právě v předpisech z období první republiky. Není toliko podstatné, zda jsou jednotlivé procesní lhůty zcela shodné. Za stěžejní lze považovat tu skutečnost, že na

²³KLAPKA, Otakar a Jaroslav FLÖGEL. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Nejnovější, úplné vydání s vysvětlivkami. [Praha], 1927, str. 78

²⁴ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. Praha: Karolinum, 2009, str. 103

²⁵ § 6 odst. 4 zákona č. 329/1921 sb. z. a n. ze dne 12. srpna 1921

²⁶ § 3 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

hodnotách právního státu a informovanosti občanů obce stojí československá samospráva.

Právo občanů obce seznámit se s účetními knihami bylo materiálním předpokladem k tomu, aby mohli brojit proti sestavovanému obecnímu rozpočtu formou podaných připomínek.²⁷ Z dobové judikatury vyplývá, že připomínky byly vyřízeny v rámci projednávání rozpočtu, kdy byly zařazeny do programu jednání obecního zastupitelstva.²⁸ Pokud stěžovatel rozporoval závěry obecního zastupitelstva, byl odkázán na opravný prostředek, který směřoval jen a pouze proti usnesení obecního zastupitelstva. Na jinou formu vyřízení připomínek neměl stěžovatel právní nárok.²⁹ Pro případ podání opravného prostředku proti usnesení obecního zastupitelstva o obecním rozpočtu byla řešena nejvyšším správním soudem otázka, zda je politická strana oprávněna zastupovat občana sdruženého v této straně v opravném řízení. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že politická strana sdružující stěžovatele nemá aktivní legitimaci k zastupování stěžovatele v řízení před orgánem veřejné moci.³⁰

K první finanční novele lze závěrem uvést, že mezi představiteli obecní samosprávy měla řadu odpůrců, neboť v přílišné konkretizaci tohoto zákona byl z jejich strany spatřován záměr státu ingerovat do věcí samosprávy.³¹

Dne 12. srpna 1921 byl vyjma první finanční novely přijat zákon č. 334 o přidělech státních daní obcím, spolu s prováděcím nařízením vlády č. 94/1922. Právě uvedená legislativa přispěla k posílení obecních rozpočtů, neboť byl vybudován daňový systém, kdy významnou příjmovou složku obecního rozpočtu tvořily přirážky k přímým daním. Obecní rozpočty se tak sestávaly zejména z výnosů obecního jmění a z přirážek k přímým daním. Při nakládání s obecními financemi platilo pravidlo, že obecní záležitosti se mají v první řadě hradit z výnosů obecního jmění, a pokud budou tyto zdroje nedostatečné, přistoupí se k financování obecních záležitostí z daňových výnosů.³² Avšak na počátku 20. let

²⁷KLAPKA, Otakar a Jaroslav FLÖGEL. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Nejnovější, úplné vydání s vysvětlivkami. [Praha], 1927, str. 78

²⁸ srov. rozh. nejv. s. s. z 15./6. 1927, č. 12.598

²⁹ srov. rozh. nejv. s. s. z 15./6. 1927, č. 12.598

³⁰ srov. Boh. 611/1926

³¹ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. Praha: Karolinum, 2009, str. 104

³²Srov. Boh. 3747/1924

s vysokou mírou pravděpodobnosti docházelo přesně k opačnému přístupu, a to z následujících důvodů.

Obecní funkcionáři se stále nevypořádali s ekonomickými následky první světové války, neboť od ukončení válečného stavu uplynula příliš krátká doba. Stav výnosů obecního jmění za těchto souvislostí nemohl být dostatečný, neboť obce byly po materiální stránce převážně chudé. Za další je běžnou praxí, že v době krize se zvýší daňové zatížení, neboť jde o jednoduchý a velmi efektivní způsob naplnění státního i územního rozpočtu. V tomto kontextu se jevila jako nedostatečná i právní regulace v oblasti přírážek, neboť jejich sazba nebyla zastropována³³. Za těchto okolností přistoupilo národní shromáždění k přijetí dalších reforem z druhé poloviny 20. let.

Druhá finanční novela stanovila omezení pro obec vykonávající berní pravomoc, jelikož určila nejvyšší sazby pro přírážky k daním přímým. Nejvyšší přípustná sazba obecní přírážky činila 200 %.³⁴ Pokud by se však obecní zastupitelstvo usneslo, že mají zájem vybírat přírážky se sazbou vyšší než 100 %, muselo by být takové usnesení podrobeno kontrole ze strany dohledového úřadu.³⁵ Za podmínky, že ani nejvyšší dovolená sazba přírážky nepokryje rozpočtové potřeby, přezkoumá dohledový úřad účelnost při nakládání s obecním jměním.³⁶

Již v této právní úpravě byla vyjádřena zásada, že správný hospodář je povinen maximalizovat potencionální výnosy z obecního jmění. Jestliže tak příslušné obecní orgány podle dohledového úřadu nečinily, bylo v jeho pravomoci vydat opatření o zjednání nápravy.³⁷ Provedením opatření o zjednání nápravy byl pověřen starosta obce, kterému mohla být udělena pořádková pokuta do výše 5.000 Kč za nerespektování zmíněného opatření.³⁸

Záměrem druhé finanční novely bylo zpřísnit kontrolu obecního hospodaření a zároveň profesionalizovat obecní aparát. Zastropování sazeb

³³KLAPKA, Otakar a Jaroslav FLÖGEL. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Nejnovější, úplné vydání s vysvětlivkami. [Praha], 1927, str. 310

³⁴ § 1 zákona ze dne 15. června 1927, č. 77 sb.

³⁵KLAPKA, Otakar a Jaroslav FLÖGEL. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Nejnovější, úplné vydání s vysvětlivkami. [Praha], 1927, str. 326

³⁶ § 3 odst. 5 zákona ze dne 15. června 1927, č. 77 sb.

³⁷ § 3 odst. 7 zákona ze dne 15. června 1927, č. 77 sb.

³⁸KLAPKA, Otakar a Jaroslav FLÖGEL. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Nejnovější, úplné vydání s vysvětlivkami. [Praha], 1927, str. 328

obecních přírážek mělo mít příznivý dopad na ekonomickou stimulaci domácností a podniků, ovšem finanční stav obecního jmění se nikterak nezlepšoval.

V druhé polovině 30. let byla přijata čtvrtá finanční novela, jejímž cílem bylo vyřešit stále nevyřešené otázky územních rozpočtů. Obce nadále hospodařily v deficitním rozpočtu, což mělo za následek zvýšení sazeb obecních přírážek.³⁹ Nejvyšší přípustná obecní přírážka činila 350 %.⁴⁰ Nepříznivá finanční situace vedla zákonodárce k tomu, že do zákona byla včleněna část o dlužích svazků územní samosprávy a jejich vypořádání.

Obce, které byly zákonem prohlášeny za finančně slabé, byly legitimovány k podání žádosti o úpravu dluhů. V řízení o úpravě dluhů se též zkoumalo, za jakých právních i dalších okolností dluhy vznikly. Obligatorní náležitostí zákona jest, že dluhy vznikly ze zápůjčky samotné zadlužení mělo přispět ke řádnému splacení dluhu.⁴¹ Úprava dluhu podle shora uvedeného zákona byla bez podmínky zapovězena těm obcím, jejichž orgány nakládaly s obecním jměním neřádě. Ze státního rozpočtu bylo na úpravu dluhů vyčleněno pro Čechy 120.000.000 Kč.⁴² Vyčleněné finanční prostředky nebyly v dispozici obce, jejíž žádost byla kladně vyřízena. Za účelem vypořádání dluhů byl pro Čechy zřízen zemský pomocný fond při zemské bance v Praze.⁴³

Čtvrtá finanční novela má symbolický význam, neboť právě v uvedené oblasti úpravy dluhů dokládá, že předchozí finanční novely neobstály v reálné ekonomické praxi, ačkoliv jejich záměr tkvěl v posílení finanční autonomie obcí. Obecně platí, že právní předpis nelze považovat za úspěšný ve svém celku, pokud nenaplní sledovaný účel.

1.3 Stručný vývoj právní úpravy obecního majetku v socialistickém Československu

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948 (dále jen jako „květnová ústava“) zakotvil národní výbory do socialistického právního řádu.

³⁹ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. Praha: Karolinum, 2009, str. 105

⁴⁰ § 1 odst. 1 zákona č. 69/1936 Sb. z. a n.

⁴¹ § 2 odst. 2 zákona č. 69/1936 Sb. z. a n.

⁴² § 3 odst. 1 zákona č. 69/1936 Sb. z. a n.

⁴³ § 4 odst. 1 zákona č. 69/1936 Sb. z. a n.

„Ústava 9. května charakterizuje národní výbory jako zastupitelské sbory, jimiž svrchovaný lid vykonává státní moc. Nejsou tedy jen orgány veřejné správy vykonávající určitou působnost administrativní, nýbrž reprezentují vůbec stát na území, pro které jsou zvoleny a které spravují. Vykonávají tam jeho moc. V tomto smyslu je československá lidová demokracie republikou národních výborů.“⁴⁴

Podle květnové ústavy byly národní výbory určeny k výkonu veřejné správy na úrovni místní, okresní a krajské.⁴⁵ Obecní samospráva byla oslabena už v samotných počátcích fungování národních výborů, jelikož mezi jednotlivými výbory platil princip subordínace, který se ve standardní demokracii uplatňuje v rámci státní správy.⁴⁶ Národní výbory byly na vrcholu podřízeny ministerstvu vnitra.⁴⁷ Na základě ústavního zákona č. 81/1953 Sb. se řízení národních výborů přesunulo z působnosti ministerstva vnitra na vládu Československé republiky. Koncepce národních výborů spočívala ve splnutí státní správy a samosprávy.

Národní výbory poválečného typu nejprve vykonávaly funkce státní správy na např. úseku evidence obyvatelstva, školství, sociální a zdravotní péče.⁴⁸ Postupem časupřevzaly socialistické národní výbory veškeré kompetence územních samospráv, včetně hospodaření na svém území či zabezpečování dalších oblastí rozvoje území a občanů.⁴⁹ V oblasti hospodaření národní výbory zřizovaly hospodářský referát, v jehož čele stál volený referent.⁵⁰ Komunální vlastnictví bylo většinou znárodněno a předpisy z první republiky o obecním hospodaření byly zrušeny. Květnová ústava počítala s komunálním majetkem jen do té míry, že neznárodněný majetek s minimálním významem přejde do dispozice svazků lidové správy.⁵¹ Komunální majetek v pravém slova smyslu zanikl de iure na základě § 30 odst. 2 zákona č. 279/1949 Sb., jež zrušil institut kmenového obecního jmění, čímž obec ztratila svou materiální

⁴⁴ Neuman, A. Nový právní řád v lidové demokracii, IV. doplněné a upravené vydání. Orbis: Praha, 1954, str. 50

⁴⁵ § 123 ústavního zákona č. 150/1948 Sb.

⁴⁶ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005., str. 445.

⁴⁷ § 131 odst. 3 ústavního zákona č. 150/1948 Sb.

⁴⁸ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005., str. 445.

⁴⁹ § 124 odst. 1 ústavního zákona č. 150/1948 Sb.

⁵⁰ § 14 nařízení vlády č. 14/1950, o organizaci místních národních výborů.

⁵¹ § 149 odst. 2 ústavního zákona č. 150/1948 Sb.

podstatu.⁵²Završením celého procesu reorganizace veřejné správy bylo vydání vládního nařízení č. 14/1950, o organizaci místních národních výborů. Obecní samospráva byla během dvou let zcela zlikvidována.

V první polovině 50. let byl Národním shromážděním schválen ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech, jež v § 1 odst. 2 stanovil, že „*Národní výbory řídí ve svých obvodech hospodářskou a kulturní výstavbu socialismu podle směrnic vlády a zákonů republiky. Soustavně se starají, aby byly stále lépe a plněji uspokojovány rostoucí hmotné a kulturní potřeby pracujících. Veškerou svou činností pečují o člověka a jeho blaho a upevňují důvěru pracujících k orgánům lidově demokratického státu.*“

Z výše uvedeného vyplývá to, co je pro totalitní režimy typické, a sice masivní propaganda prostupující do jednotlivých oblastí společenského života obyvatel. V oblasti zabezpečování hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje a potřeb občanů národní výbor zřizoval v zájmu socialistického zřízení typicky rekreační a turistická zařízení, místní kulturní střediska, lidové knihovny a jiná zařízení.⁵³ V majetkoprávní oblasti měly národní výbory za úkol pečovat o náležitou údržbu a výstavbu bytového majetku, veřejných zařízení, místních komunikací.⁵⁴

K zajištění výkonu shora uvedených úkolů se k národnímu výboru zřizovalarada národního výboru, která měla výkonnou funkci a zajišťovala usnesení přijatá národním výborem.⁵⁵Dalším výkonným orgánem byly odbory, v jejichž čele stál vedoucí s rozhodovacím oprávněním.⁵⁶ O organizaci odborů rozhodovala nařízením vláda Československé socialistické republiky.Navenek za národní výbor jednal předseda národního výboru, který podepisoval jednotlivá rozhodnutí učiněná na zasedání národního výboru.⁵⁷

⁵²KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017

⁵³ Severočeský KNV v Ústí nad Labem. Souhrnná působnost národních výborů při výkonu státní správy a při zabezpečování hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje a potřeb občanů. Tiskové středisko SKNV jako přílohu Zpravodaje pro poslance. 71 stran. Děčín. 1983, str. 50-51

⁵⁴ Tamtéž, str. 55

⁵⁵SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 190

⁵⁶SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: Key Publishing, 2008. Právo (Key Publishing)., str. 396

⁵⁷ Tamtéž, str. 395-396

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb. (dále jen jako „socialistická ústava“) společně se zákonem č. 65/1960 Sb., o národních výborech nepřinesl podstatnou změnu ve struktuře a fungování národních výborů. Zákon o národních výborech obsahoval řadu ideologických proklamací, jako např. v § 3 stanovil, že *„Národní výbory organizují pod vedením Komunistické strany Československa hospodářskou a kulturní výstavbu na svém území a jsou předními strážci socialistických vymožeností lidu. Veškerá jejich činnost směřuje k všestrannému rozvoji vyspělé socialistické společnosti.“*⁵⁸ Z věcného hlediska toto ustanovení není nikterak zajímavé, neboť hospodářská a kulturní výstavba se svěřovala národním výborům již v květnové ústavě.

Nicméně na základě zmocňovacího ustanovení tohoto zákona bylo vládou přijato nařízení č. 71/1960 Sb., o rozšíření pravomocí a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů, které konkretizovalo úkoly jednotlivých orgánů i v hospodářské oblasti.

1.4 Stručný vývoj právní úpravy obecního majetku po roce 1990

V důvodové zprávě vládního návrhu k obecnímu zřízení byly formulovány základní teze, jak znovu vybudovat stabilní obecní samosprávu. V důvodové zprávě bylo např. uvedeno, že *„soustředění výkonu státní moci, správy a samosprávy v národním výboru jako místním orgánu s všeobecnou působností se neosvědčilo. Zabezpečení nového systému fungování společenského mechanismu vyžaduje oddělení samosprávy a státní správy a nové konstituování postavení obcí jako samostatných správních územních celků s plnou právní subjektivitou. Základem obecní samosprávy musí být právo samostatně hospodařit s vlastním majetkem a právní záruky široké účasti občanů na rozhodování o místních záležitostech. Vzhledem k uvedeným skutečnostem je potřebné zrušit národní výbory a upravit postavení obcí jako základní územní jednotky samosprávy.“*⁵⁹ Zánik soustavy národních výborů byl nevyhnutelný a obecní samospráva navázala na prvorepublikovou tradici.

Obroda obecní samosprávy a komunálního majetku započala de iure ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., jímž byla novelizována socialistická ústava

⁵⁸ § 3 odst. 1 zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech

⁵⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona České národní rady o obcích (obecní zřízení), obecná část.: tisk č. 32 [online]. Česká národní rada [cit. 2015-06-25]. Dostupná z: http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0032_03.htm

z roku 1960. V něm bylo zakotveno dnešní pojetí obecního majetku, a sice že obec je veřejnoprávní korporace způsobilá k nabytí vlastního majetku, s nímž je oprávněna nakládat samostatně.⁶⁰ Obecní majetek byl pod ochranou ústavního pořádku podle čl. 7 odst. 1 ústavního zákona č. 100/1990 Sb., kterým byla rovněž novelizována již zmíněná socialistická ústava. Následně byla garance územní samosprávy vymezena v čl. 8 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. a spolu s ní též ochrana soukromého vlastnictví podle čl. 11 LZPS.

Obecným předpisem na obecní úrovni se stal zákon č. 367/1990 Sb., obecní zřízení, který specifikoval základní právní vztahy nejen v majetkové oblasti. Vyjma konkrétního vymezení majetku a majetkových práv⁶¹ se stanovily pro obec povinnosti hospodařit s majetkem podle schváleného rozpočtu, evidovat stav a pohyb obecního majetku, či nakládat s majetkem obce s ohledem na veřejnoprávní limitaci. Dále se obci stanovila práva vyvíjet podnikatelskou činnost a mít majetkovou účast na podnikání jiných osob⁶².

1.4.1 Historický majetek

V kontextu obecního majetku nelze nezmínit zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí (dále jen jako „zákon č. 172/1991 Sb.“). Smyslem zákona bylo navrátit obcím především znárodněný obecní majetek, který jim právoplatně náležel do roku 1949 a uvést tak v provoz předpokládané obecní hospodaření. Majetek ve vlastnictví obcí do roku 1949 je označován jako tzv. historický majetek. Do vlastnictví obcí podle § 1 odst. 1 zákona č. 172/1991 Sb. však přecházel i ten majetek, jenž byl svěřen k hospodaření národním výborům. Pochopitelně toto ustanovení nelze vykládat bez návaznosti na vyslovení nelegitimity komunistického režimu a jeho aktů v letech 1949 až 1989.⁶³ Obce se nemohly dovolávat vlastnického práva k majetku podle § 1 zákona č. 172/1991 Sb. tam, kde samy národní výbory hospodařily s majetkem, který byl odejmut oprávněné osobě na základě nelegitimního procesu znárodnění. Přechod majetku tímto způsobem byl podle restituční právní úpravy *contra legem*. K tomu se vázala poměrně konstantní judikatura, neboť „*Ústavní soud ve své judikatuře v souvislosti s restitučními*

⁶⁰ § 86 odst. 2 ústavního zákona č. 294/1990 Sb.

⁶¹ § 18 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., obecní zřízení

⁶² § 14 odst. 2 písm. d) zákona č. 367/1990 Sb., obecní zřízení

⁶³ viz Pl. ÚS pod sp. zn. 19/93, ze dne 21. 12. 1993

*spory proto již opakovaně uvedl, že obec nemůže své vlastnické právo odvozovat podle zákona č. 172/1991 Sb. tam, kde předmětné nemovitosti nepředstavují tzv. historické vlastnictví obce“.*⁶⁴ Obec však vykonává držební právo k půdě a jinému zemědělskému majetku podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, dokud oprávněná osoba nenabyla majetek zpět do svého vlastnictví.⁶⁵ Přestože od pádu komunismu uplynuly tři dekády, restituční spory jsou stále aktuální.

⁶⁴ viz Pl. ÚS pod sp. zn. 9/07, ze dne 1. 7. 2010

⁶⁵ § 5 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku

2. Právní postavení obce v ČR

2.1 Vymezení pojmu obec

Obce jsou dle § 99 Ústavy základními územními jednotkami osídlení a současně základními organizačními jednotkami systému územní samosprávy. Tomu odpovídá pojmové vymezení podle M. Kopeckého, neboť „*pojem obec vyjadřuje v podmínkách našeho právního řádu jednak základní samosprávné (někdy označované jako autonomní) společenství občanů, v té či oné míře historicky přirozeně spjaté s částí území, jednak i základní jednotku územního členění státu.*“⁶⁶

Obec je základní jednotkou územního členění státu i ve smyslu zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, pokud není členěna na městské obvody nebo městské části.⁶⁷ Základní jednotkou územního členění státu je rovněž město, statutární město a tzv. městys, neboť právě uvedené celky neztratily právní povahu obce. OZř těmto celkům pouze přiznává zvláštní statut, jestliže splnily zákonné podmínky.⁶⁸ Speciální postavení má bezesporu statutární město, jelikož může být vnitřně členěno na organizační jednotky dvojího typu, a to na městské obvody nebo městské části.⁶⁹ Městské obvody nebo městské části nejsou na rozdíl od statutárního města veřejnoprávními korporacemi, neboť nejsou právními osobami ve smyslu OZ.⁷⁰ Městské obvody nebo městské části pouze jednájí jménem statutárního města ve svěřených záležitostech. Podle dřívější právní úpravy platilo, že městské obvody nebo městské části mohly vydávat obecně závazné vyhlášky a nařízení v mezích působnosti statutárního města.⁷¹ Toto pravidlo bylo zrušeno § 134 odst. 2 OZř, v němž se výslovně stanoví, že městské obvody nebo městské části nejsou nadány obecní normotvorbou.

Obec je především základním subjektem územní samosprávy. Územní samospráva je garantována v samostatném čl. 8 Ústavy a dále v čl. 100 odst. 1 Ústavy. Od pojmu územní samospráva je nutno odlišit pojem místní samospráva.

⁶⁶ KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR), str. 73

⁶⁷ § 2 písm. v) zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě

⁶⁸ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, str. 21

⁶⁹ § 4 odst. 2 OZř

⁷⁰ KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 9

⁷¹ viz Pl. ÚS pod sp. zn. 40/95, ze dne 17. 4. 1996

Územní samospráva je v našich poměrech vykonávána podle čl. 99 Ústavy obcemi a kraji. Místní samospráva je v tomto smyslu pojem užší, neboť se jedná o nejnižší úroveň samosprávy.⁷² Na místní úrovni realizuje své pravomoci pouze obec, jakožto základní samosprávná jednotka. Místní samospráva vychází z premisy, že lokální veřejné záležitosti by měly být obstarávány místní politikou skrze příslušné obecní orgány. S tím neodmyslitelně souvisí, že základem místní samosprávy je princip subsidiarity, jehož pravou podstatu vystihl Nejvyšší soud takto: „Samospráva obcí a krajů je z ústavního hlediska pouze jedním z prvků dělby moci mezi ústředními ústavními orgány a orgány samosprávy a projevem principu subsidiarity, z něhož vyplývá, že věci místního významu mají být v té míře, v níž mají vskutku specificky místní povahu, svěřeny regulaci na této úrovni systému veřejné správy.“⁷³

2.2 Územní základ

Území, na němž obec vykonává samostatnou i přenesenou působnost, je vymezeno hranicí území obce. Území obce sestává z jednoho nebo několika katastrálních území.⁷⁴ Ve smyslu § 2 písm. h) KZ se katastrálním územím rozumí technická jednotka, kterou tvoří místopisně uzavřený a v katastru společně evidovaný soubor nemovitostí. Katastrální území nelze zaměňovat se správním obvodem, který je vymezen vyhláškou č. 345/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem. Katastrální území se typicky nepřekrývá se správním obvodem v obcích s rozšířenou působností.⁷⁵ Katastrální území musí mít též unikátní název, na rozdíl od názvu obce. Katastrální území je specifikováno dalšími identifikátory podle § 9 vyhlášky č. 357//2013 Sb., o katastru nemovitostí.

Katastrální území nemůže být sdíleno dvěma a více obcemi, z nichž by každá zvlášť vystupovala na totožném katastrálním území z autoritativní

⁷²PRŮCHA, Petr a Karel SCHELLE. *Základy místní správy*. Brno: Iuridica Brunensia, 1995., str. 39.

⁷³ viz rozsudek NSS pod sp. zn. 7 Ao 2/2011, ze dne 16. 6. 2011

⁷⁴ § 18 odst. 2 OZř

⁷⁵KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, str. 31

pozice.⁷⁶Každé katastrální území musí být součástí území obce, až na zákonem předvídané výjimky. K tomu se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém odůvodnění rozsudku takto: „*Taková situace by vedla k vytvoření "území nikoho", kde by nebylo možné uplatňovat celou řadu právních předpisů, neboť by chyběl místně příslušný správní orgán. Vlastníci nemovitostí nacházejících se na tomto katastrálním území i další osoby, které by měly k tomuto území nejrůznější vazby, by tak nemohli realizovat řadu svých zákonem či dokonce ústavním pořádkem zaručených práv. Taková situace by byla v extrémním rozporu s principy demokratického právního státu, k nimž se Česká republika hlásí (čl. 1 odst. 1 Ústavy).*“⁷⁷

Ve věcech územních hranic rozhoduje obec. Státní zásahy do územních hranic obcí jsou nepřípustné a ve svém důsledku též protiústavní pro nesoulad s čl. 8 Ústavy. Na obecní úrovni náleží pravomoc rozhodovat o změnách územních hranic obecnímu zastupitelstvu dle § 84 odst. 2 písm. j) OZř. Rozhodnutí obecního zastupitelstva o změně územních hranic může být podmíněno souhlasným rozhodnutím v místním referendu.⁷⁸ Za těchto okolností je souhlasné rozhodnutí v místním referendu obligatorní náležitostí projevu vůle obce. Pokud se v místním referendu změna území neodsouhlasí, příslušný obecní orgán nebude moci iniciovat proces sloučení do doby dosažení opačného stanoviska v místním referendu.

Nad rámec práv poskytovaných národní úpravou se v čl. 5 Evropské charty místní samosprávy (dále jen „charta“) stanoví, že před rozhodnutím o územních změnách se má vyhlásit místní referendum. Podle Ústavního soudu se však nejedná o povinnost kogentního charakteru s odkazem na následující argumentaci: „*Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová.*“⁷⁹ Ministerstvo vnitra v této věci uvedlo, že národní úprava není

⁷⁶KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 46

⁷⁷ viz NSS pod sp. zn. 5 As 68/2006, ze dne 31. 1. 2008

⁷⁸ § 21 odst. 1 OZř

⁷⁹ srov. náleží ÚS pod sp. zn. Pl. ÚS 34/02, ze dne 5. 2. 2003

v rozporu s chartou, neboť místní referendum může být pomocným nástrojem k vydání rozhodnutí Ministerstva vnitra o změně hranic podle § 26a odst. 3 OZř.⁸⁰

OZř stanoví v § 19 až § 22 OZř taxativní výčet právních titulů, na jejichž základě lze upravovat hranice území obce. Těmito právními tituly jsou sloučení obcí, připojení obce, oddělení části obce, změny hranic obcí, při které nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce, územní změny obcí vyvolané změnami jiných územních jednotek.

V kontextu věcného zaměření této práce bude podrobně pojednáno o vzniku nové obce oddělením části obce s ohledem na majetkoprávní aspekty. Nejprve k samotnému procesu vzniku obce oddělením části obce. OZř stanoví hmotněprávní podmínky, bez kterých nelze proces vzniku nové obce oddělením realizovat.

První podmínka je územního charakteru, neboť část obce, jež se chce oddělit, musí mít samostatné, souvislé katastrální území sousedící s dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem.⁸¹

Druhá podmínka je personálního charakteru, poněvadž OZř předpokládá minimální počet 1000 občanů pro vznik nové obce po oddělení.⁸² Podle Ústavního soudu není porušením práva na samosprávu, pokud zákonodárce reguluje vznik nových obcí bez známek svévole. Ústavní soud v této věci zkonstatoval, že *„Rozhodnutí zákonodárce omezit vznik nových obcí počtem obyvatel bylo dozajista vedeno jistými praktickými zkušenostmi s fungováním menších obcí a rovněž zájmem státu na tom, aby samospráva i výkon přenesené působnosti obcemi splňovaly určité standardy. Ústavní soud považuje jistou míru "centralizace" samosprávy, odrážející se v zakotvení podmínek pro vznik obcí, za zásadně přípustnou regulaci práva na samosprávu.“*⁸³

Konkrétněji se k tomu vyjádřil předkladatel pozměňovacího návrhu k OZř, poslanec Ing. Radim Chytka takto: *„dovolte mi podat drobný pozměňující zákon k zákonu o obcích, tisk č. 422/1, a to k paragrafu 21 odstavec 1. V první větě nahradit číslovku 500 číslovkou 1000. Krátké zdůvodnění. Jsem dalek toho, abych navrhoval jakékoli násilné slučování malých obcí. Na druhé straně se domnívám,*

⁸⁰ viz MS v Praze pod sp. zn. 18 A 67/2021, ze dne 3. 11. 2021

⁸¹ § 21 odst. 1 OZř

⁸² § 21 odst. 1 OZř

⁸³ viz IV. ÚS pod sp. zn. 1403/09, ze dne 19. 4. 2010

že nastal čas, aby již nevznikaly nové malé obce, které by měly 300 nebo 500 obyvatel, a to zejména z toho důvodu, že veškerý jejich příjem spolknou režie, plat starosty, úřadu, telefony a faxy.“⁸⁴

Přestože podle mého soudu argumentace Ústavního soudu ani citovaného poslance není zcela vyčerpávající, je však jediná. Vzhledem k tomu, že aktuálně je v ČR 6258 obcí a z toho většina obcí má počet obyvatel pod hranicí 1000 občanů⁸⁵, zákonodárce měl pečlivěji odůvodnit, jakými konkrétními úvahami byl veden při stanovení této podmínky. Jak bylo uvedeno Ústavním soudem shora, regulace vzniku nových obcí byla vedena jistými praktickými zkušenostmi. Podstatu oněch zkušeností dokázal reprodukovat pouze výše citovaný poslanec. Předmětný sněmovní tisk neobsahuje k této problematice žádnou věcnou argumentaci. Přesto vyjadřuji souhlas s rozhodnutím Ústavního soudu v tom bodě, že si zákonodárce při stanovení regulace vzniku nových obcí nepočínal nepřiměřeně a svévolně, a to i s ohledem na srovnání zahraniční právní úpravy.

Ústavní soud se rovněž zabýval otázkou, jaké osoby lze považovat za občany obce (k pojmu občan viz podkapitola 2.3).

Oddělení obce je dále podmíněno souhlasným rozhodnutím v místním referendu. V místním referendu hlasují pouze ti občané obce, kteří mají tvořit personální základnu nově vzniklé obce.⁸⁶ Místní referendum navrhuje, připravuje a provádí ustanovený přípravný výbor.⁸⁷ Přípravný výbor vykonává taxativně vymezené pravomoci v souvislosti s oddělením obce. Konkrétně se přípravný výbor podílí na návrhu oddělení obce, jedná za nově vzniklou obec při sjednávání dohody o rozdělení majetku a je účastníkem řízení před Krajským úřadem ve věci oddělení části obce.⁸⁸ Přípravný výbor ze svých řad volí zmocněnce oprávněného jednat navenek podle § 9 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

Není obligatorní povinností přípravného výboru sjednat dohodu o rozdělení majetku, neboť podle § 22 odst. 3 OZř se k návrhu na oddělení obce

⁸⁴ stenografický zápis 22. schůze, 22. 2. 2000, druhé čtení sněmovního tisku 422/1, dostupné zde: <https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/022schuz/s022160.htm#r4>

⁸⁵ <https://www.czso.cz/documents/10180/142756350/1300722103.pdf/53ded62a-5c7c-45ba-b17f-ba60021e5c54?version=1.1>

⁸⁶ § 21 odst. 1 OZř

⁸⁷ § 21 odst. 3 OZř

⁸⁸ § 21 odst. 3 písm. a), b) c), d) OZř

dohoda o rozdělení majetku příkládá za situace, že byla sjednána. Alternativně se majetek rozdělí ex lege.

Zastávám názor, že smluvní strany by měly ve svém vlastním zájmu primárně usilovat o sjednání dohody. OZř ponechává převážně na smluvních stranách způsob rozdělení majetku, neboť speciální regulace přímo pro tento konkrétní akt neexistuje.

Smluvní volnost přesto není absolutní, neboť způsob rozdělení majetku se nesmí přičít obecným ustanovením o nakládání s majetkem obce. Velice nesprávná by byla úvaha, že z dohody o rozdělení majetku by mělabenefitovat především nová obec, jelikož si musí vytvořit stabilní majetkovou základnu. Každá obec je povinna jednat v nejlepším zájmu svých vlastních občanů, a proto by bylo nezákonné, pokud by se stávající obec začala zbavovat svého vlastního majetku pro dobro obce nové. Rozdělení majetku by se mělo řídit římskoprávní zásadou, že každému, co jeho jest. Za tímto účelem by měly smluvní strany disponovat detailní evidencí svého majetku, ze které budou následně vycházet při rozdělení majetku. Na druhou stranu smluvní volnost se bude projevovat např. v situacích, kdy nová obec nabude méně majetku, protože nepřevzme majetkové závazky, které by ex lege převzala.

Pokud smluvní strany dohodu uzavřely, vyvstává poměrně závažná otázka, a sice, zda-li zákonná úprava poskytuje smluvní straně právo dodatečně změnit obsah sjednané dohody. Dokud není podán návrh na oddělení části obce spolu s dohodou, smluvní strany mohou činit změny v obsahu závazků podle OZ. Jakmile krajský úřad pravomocně schválí návrh na oddělení části obce spolu s dohodou, podle A. Furka se stává obsah dohody neměnným. Za prvé se řízení o oddělení částí obce stává neobnovitelným a pravomocné rozhodnutí nelze přezkoumat ve správním řízení.⁸⁹ K tomu dodává, že samotná dohoda o rozdělení majetku ani nemůže být z principu přezkoumatelná ve správním řízení, neboť svou povahou se blíží spíše soukromoprávnímu jednání.⁹⁰

⁸⁹ FUREK, Adam. Majetkoprávní aspekty vzniku nové obce oddělením části dosavadní obce. Správní právo. 2009, roč. 42, č. 5, str. 274-273

⁹⁰ FUREK, Adam. Majetkoprávní aspekty vzniku nové obce oddělením části dosavadní obce. Správní právo. 2009, roč. 42, č. 5, str. 273

V souvislosti s tím se nabízí řešení, že dohoda o rozdělení majetku by mohla být předmětem určovací žaloby podle § 22 odst. 7 OZř. To je však třeba odmítnout, neboť dle gramatického výkladu § 22 odst. 7 OZř se stanoví, že žalobu na určení je možno podat, pokud dohody nebylo dosaženo. Dalším důvodem k odmítnutí takového řešení je fakt, že dohoda o rozdělení majetku je schválená výrokem správního orgánu. K soudnímu přezkumu správních rozhodnutí se NSvyjádřil ve svém rozsudku takto: „*Mimo rámec správního soudnictví není soud oprávněn zkoumat věcnou správnost správního aktu, vždy však zkoumá, zda jde o správní akt (zda nejde o paakt), zda je správní akt vydán v mezích pravomoci příslušného správního orgánu a zda je pravomocný nebo vykonatelný*“.⁹¹

Jiná situace nastává, byla-li dohoda sjednána v rozporu se zákonem. V takovém případě by bylo smluvní straně jakožto navrhovateli umožněno podat žalobu proti rozhodnutí o oddělení obce ve správním soudnictví podle § 65 s. ř. s.⁹² Aktivní legitimace svědčí navrhovateli, který je schopen tvrdit a doložit nezákonný postup při sjednávání dohody.

Jak bylo uvedeno, pokud jednání přípravného výboru a obce nedospěje do stavu sjednání dohody, majetek se rozdělí ex lege. V souladu s § 22 odst. 4 OZř platí, že vlastnické právo k nemovitým věcem, včetně jejich příslušenství, stejně tak věcná práva k věcem cizím a závazky váznoucí na nemovitých věcech přecházejí na obec, na jejímž území se nemovitá věc nachází. Za rozhodný okamžik pro určení vlastnického práva se považuje den konání místního referenda o oddělení části obce.⁹³

V této části si dovoluji uvést, že přechod nemovitého majetku podle § 22 odst. 4 OZř nelze ztotožňovat s odnětím nebo omezením vlastnického práva podle zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění. Přechod majetku podle § 22 odst. 4 OZř je zákonným důsledkem realizace ústavně garantovaného práva na samosprávu.⁹⁴

⁹¹ viz rozsudek NS pod sp. zn. 3 Cdon 1091/96, ze dne 17. 12. 1998

⁹²KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 60

⁹³ § 22 odst. 4 písm. a) OZř

⁹⁴ srov. rozsudek NS pod sp.zn. 28 Cdo 329/2015, ze dne 20.9.2016

Věci movité se dělí mezi obec stávající a novou podle poměru počtu obyvatel.⁹⁵ To neplatí pro stanovený okruh výjimek podle § 22 odst. 4 písm. b) OZř. Za rozhodný okamžik pro určení vlastnického práva se považuje počátek kalendářního roku, neboť až po uplynutí 6 měsíců od podání návrhu na oddělení obce lze tuto změnu provést.⁹⁶

Do doby faktického předání majetku podle § 23 OZř stávající obec nakládá s majetkem velmi obezřetně. Stávající obci se zakazuje majetek zcizit, nebo zatížit způsobem, jenž negativně zasáhne do majetkové sféry nové obce. Stávající obci se povoluje z majetku hradit náklady spojené na běžnou údržbu.⁹⁷

2.3 Personální základ

Podle obecného ustanovení § 1 OZř je obec „základním územním samosprávným společenstvím občanů“. Elementární jednotkou pospolitého celku je občan jako individualita. Za občana obce se považuje fyzická osoba, která splňuje dvě podmínky § 16 odst. 1 OZř. „Občanem obce je fyzická osoba, která je státní občanem České republiky, a je v obci hlášena k trvalému pobytu.“ Podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“) se trvalý pobyt vztahuje k adrese pobytu občana v ČR, která je vedena v základním registru obyvatel.⁹⁸ Občan může být hlášen k trvalému pobytu jen v jednom místě, které si podle § 1 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel zpravidla zvolí podle vazby na rodinu, rodiče, byt, nebo zaměstnání. Nejen že považují za nadbytečné, aby zákon vyjmenovával důvody, kdo je jakým způsobem motivován k výběru místa trvalého pobytu, ale nadto shledávám za nelogické rozlišení kategorií rodina a rodič. Institut trvalého pobytu v dnešním pojetí má až na výjimky spíše formální povahu, neboť nezřídka neodpovídá faktickému pobytu osoby.

Pouze gramatickým výkladem § 16 odst. 1 OZř bychom museli dospět k závěru, že státní občané cizích států nemohou být obecními občany v pravém slova smyslu. Tento závěr by bylo možno považovat za správný, pokud by Česká

⁹⁵ § 22 odst. 4 písm. b) OZř

⁹⁶ FUREK, Adam. Majetkoprávní aspekty vzniku nové obce oddělením části dosavadní obce. Správní právo. 2009, roč. 42, č. 5, str. 273

⁹⁷ § 23 odst. 1 OZř

⁹⁸ § 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů

republika nebyla vázána mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy. Smlouva o fungování EU totiž v čl. 22 zaručuje právo občanů EU volit a být volen v obecních volbách toho členského státu, v němž mají bydliště. Za těchto okolností se přikláním k argumentaci Ústavního soudu, která zní takto: „za ‚občana‘ se považují i občané Evropské unie, kteří jsou v oddělující se části obce hlášeni k trvalému pobytu. Těmto osobám totiž Smlouva o fungování Evropské unie i samotné obecní zřízení přiznávají právo podílet se na samosprávě obcí (např. volit a být voleni do zastupitelstev obcí či dokonce hlasovat v samotném místním referendu o oddělení obce);“.⁹⁹

Na území obce se ale nenachází pouze její občané, ale i další osoby, které OZř označuje pod pojmem obyvatel. Obyvatelé se vyznačují tím, že jejich právní sepejetí s územím obce je nižší než v případě občanů, jelikož nejsou na území obce hlášeni k trvalému pobytu, což je limituje ve výkonu politických práv ve smyslu § 16 odst. 2 OZř. Speciální pravidlo se stanoví pro osoby starší 18 let, které disponují vlastnickým právem k nemovité věci na území obce.¹⁰⁰ Těmto osobám se přiznávají politická práva vyjma aktivního a pasivního volebního práva nebo hlasování v místním referendu.

Obyvatelé nemohou být prostřednictvím obecní normotvorby nuceni k přihlášení trvalého pobytu na území obce, kde se po delší dobu zdržují, a to z níže uvedeného důvodu. Záležitosti evidence obyvatel spadají do působnosti státní správy a jejich výkon je přenesen na obecní úřady s rozšířenou působností dle zákona o evidenci obyvatel.¹⁰¹ Pod věcnou působnost obecní samosprávy nelze podřadit činnost, která má základ ve veřejnoprávní regulaci.

Z § 16 odst. 2 vyplývá, že občané mají v porovnání s ostatními obyvateli obce privilegované postavení.

Esenciálním právem občanů obce je aktivní a pasivní volební právo dle § 16 odst. 2 písm. a) OZř, protože z výsledků voleb odvozují obecní orgány svou legitimitu. Aktivní volební právo je prostředkem k výkonu místní samosprávy. Zároveň je tím poskytována zpětná vazba obecním funkcionářům, kteří vykonávali mandát v posledním volebním období. Z toho vyplývá, že sepejetí

⁹⁹ Nález ÚS pod sp. zn. IV.ÚS. 1403/09, ze dne 19. 4. 2010

¹⁰⁰ § 16 odst. 3 OZř

¹⁰¹ viz nález ÚS pod sp. zn. Pl. ÚS 39/10, ze dne 8. 12. 2010

občana s obcí ve věcech volebních by nemělo být pouze formálního charakteru.¹⁰² Shovívavost ze strany zákonodárce je však značná, neboť aktivní volební právo svědčí podle § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“) občanovi České republiky, pokud nabyl zletilosti a ke dni voleb je přihlášen k trvalému pobytu na území obce. Jiné podmínky zákonodárce neklade. Takto nastavená právní úprava byla v minulosti předmětem kritiky Ústavního soudu, neboť nikterak nebrání účelovému provedení volebního aktu.¹⁰³

Občané mají dále právo vyjadřovat svá stanoviska na zasedání zastupitelstva k projednávaným věcem v souladu s § 16 odst. 2 písm. c) OZř. Z judikatury vyplývá, že občan má právo vyjadřovat svá stanoviska i k programu zasedání zastupitelstva před jeho schválením.¹⁰⁴ Právo vyjadřovat svá stanoviska nelze zaměnit s právem předkládat nové návrhy na program jednání zastupitelstva, neboť toto oprávnění mají taxativně vymezené subjekty v § 94 odst. 1 OZř, kterými jsou členové zastupitelstva, rada obce a výbory.¹⁰⁵

Vyjma výše uvedeného mají občané další práva podle § 16 odst. 2 písm. b), d), e), f), g) OZř. Tento výčet práv není konečný, neboť další práva mohou být založena na ústavní anebo nadnárodní úrovni.

2.4 Právní subjektivita obce

Podle věty první § 2 odst. 1 OZř je obec veřejnoprávní korporací mající vlastní majetek. Zákonodárce explicitně nevymezil pojem veřejnoprávní korporace, a proto budou v této části uvedeny jednotlivé atributy, které ve svém celku vystihují podstatu tohoto pojmu.

Korporace je obecně chápána jako právnická osoba, jejímž základem je společenství dobrovolně se sdružujících osob. Korporace je tedy ovládána členským principem. V ustanoveních OZ ovšem nelze nalézt výslovnou odpověď na otázku, zda je obec právnickou osobou podle § 20 odst. 1 OZ, neboť

¹⁰² viz náleží ÚS pod sp. zn. Pl. ÚS 6/11, ze dne 4. 5. 2011

¹⁰³ viz náleží ÚS pod sp. zn. Pl. ÚS 6/11, ze dne 4. 5. 2011

¹⁰⁴ viz rozsudek NSS pod sp. zn. 3 Aps 7/2006, ze dne 5. 9. 2007

¹⁰⁵ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, str. 28

„právní osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná.“. Přestože OZ ani OZř tak nestanoví explicitně, je zřejmé, že obec je organizovaný útvar s právní osobností, jelikož vystupuje v právních vztazích vlastním jménem a nese za ně odpovědnost.¹⁰⁶ Ke stejnému závěru lze dojít i logickým výkladem, neboť korporace je v souladu s § 210 odst. 1 OZ právní osobou, z čehož nemůže vyplývat jinak, než že obec jakožto veřejnoprávní korporaci je nutno podřadit pod obecný pojem právní osoby veřejného práva podle § 20 odst. 2 OZ.

Jak samotný termín veřejnoprávní korporace napovídá, dalším podstatným atributem je veřejnoprávní povaha tohoto subjektu. Veřejnoprávní charakter se projevuje už v samotném vzniku, neboť veřejnoprávní korporace vzniká *ex lege*. Na druhou stranu je nutno uvést, že i vznik právnických osob neveřejného charakteru podléhá veřejnoprávnímu omezení. K. Beran k tomu však uvádí toliko: *„Veřejnoprávní právní osoby se tak od soukromoprávních neliší „veřejnoprávností“ svého vzniku, nýbrž tím, že u veřejnoprávních právnických osob nenalzáme onu soukromoprávní fázi, tedy fázi založení.“*¹⁰⁷

Obec jako veřejnoprávní korporace na rozdíl od subjektů soukromého práva vykonává na základě zákona státní správu v přenesené působnosti a v místních záležitostech vykonává samostatnou působnost. Právě uvedené nelze interpretovat způsobem, že veřejnoprávní korporace v rámci soukromoprávních vztahů vystupuje v nadřazeném postavení, nebo že pozbývá veřejnoprávní charakter. Přestože pro soukromoprávní vztahy se generálně užívá právní úprava OZ, na veřejnoprávní korporace jsou kladeny další veřejnoprávní požadavky. Principiálně je tomu tak proto, aby oprávněné obecní orgány nejednaly svévolně a proti zájmům svých vlastních občanů. Ústavní soud se v této souvislosti vyslovil takto: *„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,*

¹⁰⁶ § 2 odst. 1 OZř

¹⁰⁷ BERAN, Karel. Právní osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006, str. 58.

neměli by ztratit ani na okamžik ze zřetele, že nejsou majiteli obce a že správa obce není poručníkováním těch, kteří obec tvoří. ¹⁰⁸

Veřejnoprávních požadavků by si měly být vědomy i osoby, které s obcí vstupují do soukromoprávních vztahů. Pokud ze zákona vyplývá, že předpokladem k perfektnímu právnímu jednání obce je schvalovací akt příslušného obecního orgánu, nelze na tento akt nahlížet jako na interní rozhodnutí, které nemá pro smluvní partnery žádné následky. Právní úkony starosty, které nemají oporu v rozhodnutí příslušného orgánu, jsou absolutně neplatné a obec jimi není vázána. Argumentace smluvního partnera, že jednal v dobré víře se starostou, jakožto statutárním orgánem obce neobstojí, pokud se prokáže, že mohl a měl vědět, jak probíhá schvalovací režim právního jednání dle OZř.¹⁰⁹

Dalšími podstatnými atributy veřejnoprávní korporace územního typu jsou územnízáklad a personální základ viz podkapitola 2.2 a 2.3.

Má-li být veřejnoprávní korporace schopna plnit zákonem vymezené úkoly ve veřejnoprávní i soukromoprávní oblasti, musí být nadána právní osobností. Jednotlivé orgány obce právní osobností v soukromoprávní oblasti nedisponují¹¹⁰. OZř demonstruje právní osobnost obce jako veřejnoprávní korporace v první větě § 2 odst. 1, neboť obec má vlastní majetek. Zákonodárce tím měl v úmyslu zdůraznit významnost majetkové základny obce, bez které by obec jen stěží mohla realizovat plány na udržitelný rozvoj obce.¹¹¹

Znění druhé věty § 2 odst. 1 OZř navazuje tak, že „*obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.*“ Právnícká osoba v dnešním pojetí vlastním jménem nejedná. Jménem obce zpravidla jedná starosta. Je možno se domnívat, že i přes četná veřejnoprávní omezení je za obec v soukromoprávní oblasti jednáno v souladu se zásadou legální licence podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.¹¹²

¹⁰⁸Nález ÚS pod sp. zn., sp.zn IV. ÚS 1167/11, ze dne 20. 6. 2012

¹⁰⁹ srov. rozsudek NS pod sp. zn. 25 Cdo 1329/2014, ze dne 24. 3. 2015

¹¹⁰ srov. usnesení NS pod sp. zn. 25 Cdo 5532/2007, ze dne 25. 8. 2009

¹¹¹ srov. nález ÚS pod sp. zn. Pl.ÚS 5/03, ze dne 9. 7. 2003

¹¹²POTĚŠIL, Lukáš. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře, str. 12

Na obec se vztahuje odpovědnost soukromoprávního i veřejnoprávního charakteru. Odpovědnost za škodu a nemajetkovou újmu obce je generálně založena v právní úpravě OZ. Příkladem lze uvést situaci, kdy obec nedodržela prevenční povinnost ve vztahu k pozemní komunikaci viz usnesení NS: *„Odpovědnost obce podle § 420 obč. zák. pro zanedbání prevenční povinnosti podle § 415 obč. zák. je dána, když tato věděla o nebezpečném stavu stromů u průjezdního úseku silnice v obci, a to především za situace, že sama k zabránění vzniku škody neučinila včasná a účinná opatření, neupozornila ani vlastníky stromů na havarijní stav a na potřebu provést opatření k odstranění závadného stavu.“*¹¹³ K trestněprávní odpovědnosti obce viz kapitola č. 5.

¹¹³ viz usnesení Nejvyššího soudu pod sp. zn. 25 Cdo 2413/2013, ze dne 17. 4. 2014

3. Majetková práva obce

3.1 Vlastnické právo

Podle čl. 11 odst. 1 LZPS platí, že vlastnické právo obce má stejný zákonný obsah a ochranu jako vlastnické právo jiných subjektů. Mezi subjekty vlastnického práva panuje rovné postavení. Nicméně si lze položit poměrně logickou otázku, jak obec může prosazovat ochranu vlastnického práva např. prostřednictvím negatorní žaloby, pokud je výkon vlastnického práva omezen ve smyslu § 1013 OZ. Bylo by možné se domnívat, že obec jako veřejnoprávní korporace není schopna vnímat např. porušení vlastnického práva imisemi, neboť není lidská bytost, a proto se nemůže domáhat ochrany tam, kde ve své podstatě není nikterak omezena. Takový závěr je ale lichý, neboť obec je společenstvím občanů. Do sféry těchto občanů je porušení vlastnického práva ve smyslu § 1013 OZ způsobilé zasáhnout, jestliže tito občané užívají nemovitou věc ve vlastnictví obce.¹¹⁴ Pak je obec oprávněna v zájmu občanů podat negatorní žalobu.

Ačkoliv vlastnické právo obce má stejný zákonný obsah a stejnou ochranu jako vlastnické právo jiných osob, neznamená to, že výkon vlastnického práva obce nemůže podléhat veřejnoprávní regulaci, která na jiné osoby nedopadá. Obec musí vykonávat vlastnické právo v zájmu rozvoje území a potřeb svých občanů, a proto jsou na ni kladeny přísnější zákonné požadavky¹¹⁵.

3.2 Jiná majetková práva obce

Jiná majetková práva jsou tvořena širokým spektrem práv, jejichž právní úprava vyplývá obecně z OZ anebo ze speciálních právních předpisů. Zde uvedené má pouze demonstrativní charakter.

Z OZ vyplývá právní úprava majetkových práv absolutních a relativních. Do absolutních majetkových práv řadíme věcná práva, jako např. věcná břemena, právo stavby, zástavní právo. Do relativních majetkových práv řadíme např. právo obce propachtovat zemědělské pozemky nebo pronajímat obecní byty. Stejně tak do relativních majetkových práv patří závazky z deliktů. Obce mají dále právo účastnit se podnikatelských aktivit, z čehož např. plyne právo podílet se na zisku.

¹¹⁴ Srov. usnesení NS pod sp. zn. 22 Cdo 787/2020, ze dne 6. 5. 2020

¹¹⁵ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges), str. 20

4. Právní úprava nakládání s obecním majetkem

4.1 Současné pojetí majetku obcí

Platná právní úprava nedefinuje strukturu obecního majetku. Z toho důvodu a v souladu s čl. 11 odst. 1 LZPS nesmí být obci zapovězeno právo vlastnit kterýkoliv druh majetku¹¹⁶. Za majetek se v obecné rovině podle § 495 OZ považuje souhrn všeho, co osobě patří. Obecní majetek lze dělit podle různých kritérií. Primárně lze obecní majetek dělit podle jeho právní povahy na hmotný, či nehmotný a movitý, či nemovitý. Z účetního hlediska se obecní majetek může dělit na krátkodobý a dlouhodobý.¹¹⁷ Dále se nevylučuje, aby byl obecní majetek dělen podle účelu, kterého má být pomocí tohoto majetku dosaženo. Obec v první řadě zajišťuje všestranný rozvoj obce a potřeby obyvatel prostřednictvím veřejných statků, ale zbytkové příjmy mohou být účelně vynaloženy např. na podnikatelské aktivity.¹¹⁸

Ačkoliv kategorizace majetku dle socialistického práva je již zapomenuta, čl. 11 odst. 2 LZPS stanoví kategorii tzv. výhradního majetku. Podle tohoto ustanovení platí, že pouze „zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob“. Naplněním právě uvedeného má být § 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, neboť obce jsou výlučnými vlastníky místních komunikací. Onu výlučnost zpochybňuje P. Havlan s ohledem na § 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ale ve své publikaci bližší argumentaci neuvádí.¹¹⁹ Podle mého soudu lze limity výlučného vlastnictví místních komunikací spatřovat v tom, že silniční úřad je oprávněn přerazovat pozemní komunikace z jednotlivých tříd a kategorií, čímž dochází ke změně vlastnických vztahů.¹²⁰

¹¹⁶ Tamtéž., str. 69

¹¹⁷ § 19 odst. 8 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, srov. HAVLAN, Petr. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008., str. 62-63

¹¹⁸ KADERÁBKOVÁ, Jaroslava a Jitka PEKOVÁ. *Územní samospráva - udržitelný rozvoj a finance*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012., str. 259

¹¹⁹ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. *Praktik (Leges)*., str. 18

¹²⁰ § 3 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

4.2 Základní třídění majetku obcí

4.2.1 Hmotný a nehmotný majetek

Koncepce členění majetku na hmotný a nehmotný má právní základ zejména v § 496 odst. 2 OZ. Nehmotné věci jsou totiž definovány pozitivně, a sice jako práva, jejichž povaha to připouští, a jiné věci bez hmotné podstaty.¹²¹ Podle opačné argumentace jsou naopak hmotnými věcmi samostatné předměty dle § 496 odst. 1 OZ, jež mají hmotnou podstatu a jsou smysly poznatelné. Hmotnými věcmi nejsou práva ani přírodní síly. Přírodní síly pouze požívají status hmotné věci, je-li s nimi nakládáno v rámci obchodních vztahů.¹²²

4.2.2 Movité a nemovité věci

Nemovité věci podle platné právní úpravy zahrnují podle § 498 odst. 1 OZ „*pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Stanoví-li zákon, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá.*“ Dále je nemovitou věcí byt a nebytový prostor, a samostatné stavby představující výjimku ze superficiální zásady.¹²³ Movité věci jsou hmotné i nehmotné věci, které nejsou věcmi nemovitými.¹²⁴

4.2.3 Inženýrské sítě

Ve vztahu k inženýrským sítím je stěžejní posouzení, zda mají inženýrské sítě právní povahu nemovité věci. Nejedná se o samoúčelnou analýzu, neboť z níže uvedeného plynou jisté konsekvence, které mohou mít dopad např. na povinnost zveřejnit záměr podle § 39 odst. 1 OZř. Základní právní úpravu inženýrských sítí pro účely této práce je nutno spatřovat § 509 OZ a § 498 odst. 1 OZ.

V této části by měla být vyřčena poznámka k terminologii, a sice že novela občanského zákoníku č. 460/2016 Sb. nahradila inženýrské sítě v § 509 OZ pojmem liniové stavby. To neznamená, že inženýrské sítě byly z působnosti § 509

¹²¹ § 496 odst. 2 OZ

¹²² § 497 OZ

¹²³ srov. HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges)., str. 72

¹²⁴ § 498 odst. 2 OZ

OZ vyňaty. Pojem liniové stavby totiž věcně zahrnuje nejen inženýrské sítě, ale též stavby veřejné dopravní infrastruktury.¹²⁵ Nadto § 509 OZ stále výslovně uvádí konkrétní typy inženýrských sítí, kterými jsou kanalizace, vodovody, energetické nebo jiné vedení. Inženýrské sítě prolamují superficiální zásadu, neboť nejsou součástí pozemku.¹²⁶ Součástí pozemku nejsou ani další stavby a technická zařízení, která s inženýrskou sítí provozně souvisí.¹²⁷ Inženýrské sítě jsou totiž souborem zařízení a staveb.¹²⁸ K provozní souvislosti s kanalizací NS uvedl, že součástí kanalizace např. nejsou stavby, které slouží jen a pouze k odvádění srážkové vody do kanalizace.¹²⁹ Součástí inženýrské sítě nejsou ani úpravny vod.¹³⁰ Kupříkladu na přípojky inženýrských sítí je nahlíženo jako na samostatné stavby¹³¹, které svou povahou naplňují znaky příslušenství nemovité věci podle § 510 OZ.¹³²

Podle § 498 odst. 1 OZ platí, že stanoví-li tak zákon, že věc není součástí pozemku a zároveň ji nelze přenést z místa na místo bez porušení podstaty, považuje se za věc nemovitou. Nelze přijmout argumentaci, že inženýrské sítě lze rozebrat na části, vyjmout z pozemku nebo stavby a sestavit na jiném místě, a proto nesplňují podmínku nepřenositelnosti.¹³³ Rozebráním by inženýrské sítě ztratily svou funkční podstatu. Proto je nutno inženýrské sítě považovat za nemovité věci, neboť splňují shora uvedené podmínky § 498 odst. 1 OZ. Pro určení právní povahy jednotlivých součástí inženýrské sítě není určující veřejnoprávní definice, jako např. § 2 odst. 1, 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích.

Závěrem lze shrnout, že inženýrské sítě mají povahu hmotné nemovité věci ve smyslu § 39 odst. 1 OZř. Proto budou majetkoprávní úkony

¹²⁵DAVID, O., DEVEROVÁ, L., DOLANSKÁ BĀNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., FIALA, J., FRINTA, O., HOLČAPEK, T., HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)*., str.

¹²⁶ § 509 OZ

¹²⁷ Tamtéž.

¹²⁸DAVID, O., DEVEROVÁ, L., DOLANSKÁ BĀNYAIOVÁ, L., DVOŘÁK, J., DVOŘÁK, T., FIALA, J., FRINTA, O., HOLČAPEK, T., HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)*., str.

¹²⁹ Srov. rozsudek pod sp. zn. 22 Cdo 2653/2011, ze dne 28. 11. 2012

¹³⁰*Zákon o vodovodech a kanalizacích: s prováděcí vyhláškou a podrobným komentářem po velké novele včetně dopadů nového občanského zákoníku k 1.4.2014*. 4. vyd. Praha: Sondy, 2014., str. 20

¹³¹ Tamtéž

¹³² Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze pod sp. zn. 101 VSPH 396/2016-113, ze dne 24. 11. 2016

¹³³NOHEJL, Lukáš. *Zákon o vodovodech a kanalizacích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře., str. 19

s inženýrskými sítěmi dle práve uvedeného ustanovení zatíženy povinností zveřejnit záměr. Rozhodnutí o majetkoprávním úkonu bude činit v zásadě rada nebo zastupitelstvo, pokud si takovou pravomoc vyhradí.

4.2.4 pozemní komunikace

Pozemní komunikace představují stejně jako inženýrské sítě výjimku ze superficiální zásady. Právní povaha pozemních komunikací byla vyložena před nabytím účinnosti OZ obdobně, poněvadž důvodová zpráva k OZ stanovila následující: „*návrh nemíni zasahovat do speciálních úprav ve zvláštních zákonech. Pokud tyto zákony stanoví, že určité objekty mají status nemovité věci (např. letiště, pozemní komunikace), platí toto jejich určení i nadále.*“¹³⁴ Na dřívější občanskoprávní úpravu kontinuálně navazuje § 498 odst. 1 OZ, podle něž je věc nemovitá, stanoví-li speciální zákon, že není součástí pozemku a souběžně je od pozemku neoddělitelná bez porušení její podstaty. Poslední věta § 9 ZPK výslovně stanoví, že pozemní komunikace nejsou součástí pozemku. Za těchto okolností bude nepochybné, že dálnice a silnice budou samostatnými nemovitými věcmi, neboť nelze zpochybňovat jejich stavebně-technický základ.

Problematická je právní povaha místních a účelových komunikací. V následujícím textu bude nastíněn problém místních komunikací, které jsou podle § 9 odst. 1 ve vlastnictví obce. Níže uvedený závěr ale dopadá i na komunikace účelové. V souladu s ustálenou judikaturou mohou být místní komunikace chápány jako samostatné nemovité věci, nikoliv však bez dalšího.¹³⁵ Tento obecný závěr má svoje limity v tom ohledu, že za pozemní komunikaci jako stavbu není považována pouhá stavební úprava pozemku.¹³⁶ V minulosti se soudy vyjadřovaly pouze k otázce, co nelze považovat za stavbu místní a účelové komunikace.¹³⁷ Ze soudní praxe lze uvést příklad, podle něhož nesplňuje kritéria stavby šterkem zpevněný povrch zalitý asfaltem.¹³⁸ Za těchto okolností bude rozhodující soudní výklad v konkrétní věci. Za nepříznivé je tedy nutno označit, že problematika právní povahy místních komunikací je vyřešena pouze v teoretické rovině.

¹³⁴Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, str. 125.

¹³⁵Srov. rozsudek Nejvyššího soudu pod sp. zn. 31 Cdo 691/2005, ze dne 11. 10. 2006.

¹³⁶ČERNÍNOVÁ, Michaela. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře, str. 88

¹³⁷Srov. rozsudek NS pod sp. zn. 2 Cdon 1414/97, ze dne 26. 10. 1999

¹³⁸Srov. rozsudek NS pod sp. zn. 22 Cdo 341/2004, ze dne 10. 6. 2004

Právní povaha účelových komunikací spíše odporuje první větě této podkapitoly, neboť podle většinového názoru nejsou účelové komunikace samostatnou nemovitou věcí, ačkoliv by z technického hlediska mohly naplňovat kritéria stavby.¹³⁹ NS v této věci trvá na právě uvedeném stanovisku a odůvodňuje jej mimo jiné tak, že primárním smyslem účelových komunikací je zajištění nutné komunikační potřeby.¹⁴⁰ Pravidlo komunikační potřeby rozvádí takto: „*Uvedené, tradičně respektované pravidlo by pozbylo smysl, pokud by pominula uvedená potřeba v případě, že by účelová komunikace tvořila samostatnou věc ve vlastnictví někoho jiného než vlastníka pozemku. Pak by právo obecného užívání nezatěžovalo pozemek, ale komunikaci jako stavbu; omezení vlastníka pozemku by tak nebylo závislé na trvání nutné komunikační potřeby, a konec konců ani na existenci práva obecného užívání účelové komunikace.*“¹⁴¹ Takový závěr by podle NS odporoval obecnému chápání účelových komunikací a z toho vzniklé právní vztahy by celou situaci problematizovaly. NS zároveň uvádí, že není hospodářský a veřejný zájem na tom, aby účelové komunikace měly povahu samostatné nemovité věci.¹⁴²

4.3 Základní povinnosti při nakládání s obecním majetkem

4.3.1 Péče řádného hospodáře

Podle § 38 odst. 1 OZř je obec povinna využívat obecní majetek účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti. Z gramatického výkladu slova „*využívat*“ lze dovodit, že výše uvedené se vztahuje na všechna dílčí oprávnění vlastnického práva. Tato povinnost leží zejména na zastupitelstvu, nebo radě, jelikož těmto orgánům jsou ex lege svěřeny pravomoci v majetkoprávní oblasti. Veřejný funkcionář by měl být dokonalý profesionál a měly by na něj být kladeny nejvyšší možné nároky, mezi které patří základní povinnost pečovat o majetek obce jako řádný hospodář ve smyslu výše uvedeného § 38 odst. OZř. Péče řádného hospodáře by měla být v obecné rovině vnímána jako „*výkon vědomé rozhodovací činnosti na základě dostatečných informací, konané v dobré víře ve prospěch právnické osoby bez preferování vlastních soukromých zájmů, opírající se o racionální základy,*

¹³⁹ srov. opačné stanovisko NSS pod sp. zn. 9 As 145/2020, ze dne 12. 5. 2020

¹⁴⁰ srov. rozsudek NS pod sp. zn. 22 Cdo 776/2011, ze dne 17. 10. 2012

¹⁴¹ Tamtéž.

¹⁴² Tamtéž.

*vykonávané odborně, po všech stránkách profesionálně“.*¹⁴³ To podle mého soudu znamená, že účelnost a hospodárnost využívání obecního majetku nelze vnímat izolovaně od zásady péče řádného hospodáře. Jednání, které odporuje obecné zásadě péče řádného hospodáře, může být stěží účelné a hospodárné.

Jak stanoví první věta § 38 odst. 1 OZř, obecní majetek má být vždy využíván v souladu se zájmy obce. Je jasné, že obec zajišťuje ku prospěchu svých vlastních obyvatel různorodé záležitosti. Tím se podle mého soudu liší od právnických osob, jejichž primárním zájmem ex lege je vytváření zisku. To však neznamena, že ekonomický zájem obec je postaven na roveň zájmům ostatním. Bez plnění ekonomických cílů by ostatní zájmy obce nemohly být realizovány. Nicméně významnost plnění ostatních zájmů hraje svou roli, pokud dojde ke kolizi ekonomického a neekonomického zájmu v rámci majetkoprávních dispozic. Jestliže neekonomický zájem převáží, lze se odchýlit od obecných pravidel pro nakládání s obecním majetkem.¹⁴⁴ Takový postup by měl být podložen reálnými důvody. K tomu by podle mého názoru mohla posloužit jakási analýza rizik, která by zhodnotila negativní dopady na obec, pokud převáží ekonomický zájem nad neekonomickým. Příkladem lze uvést situaci z praxe, kdy obce v době nouzového stavu snižovaly nájemné, aby snížily náklady domácnostem v době pandemie COVID-19. Taktéž by měla být vedena diskuse nad tím, zda sledovaný cíl nelze naplnit ekonomicky výhodnějšími prostředky.

4.3.2 Cena obvyklá

Podle § 39 odst. 2 OZř se při úplatném převodu majetku sjednává cena zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Úvodem je nutno odpovědět na otázku, na jaký okruh majetkoprávních dispozic požadavek obvyklé ceny dopadá. Z gramatického výkladu je zřejmé, že do zákonného režimu § 39 odst. 2 OZř nespadá libovolné nakládání s obecním majetkem. Předmětné ustanovení se vztahuje pouze na úplatné převody vlastnického práva, přičemž není rozhodné, zda-li je předmětem převodu věc movitá, nebo nemovitá.¹⁴⁵ To však neznamena, že např. rozhodování o nájmu, nebo pachtu nepodléhá žádným pravidlům. Na tomto místě nesmíme opomenout, že jakýkoliv způsob nakládání s obecním majetkem musí být činěn

¹⁴³ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2014, komentář k § 159

¹⁴⁴ srov. rozsudek NS 5 Tdo 1285/2018, ze dne 31. 10. 2018

¹⁴⁵ § 39 odst. 2 OZř

účelně a hospodárně v souladu se zájmy obce.¹⁴⁶OZř však nestanoví žádná jiná konkrétní kritéria účelnosti a hospodárnosti, než sjednávání ceny obvyklé. Proto by mělo být zákonné pravidlo o ceně obvyklé vztahováno na jakékoliv dispozice s obecním majetkem.

Rozbor si žádá též druhá věta § 39 odst. 2 OZř, která zní, že „*Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna, jde-li o cenu nižší než obvyklou*“. Na začátek musíme z logiky věci vyloučit úvahu, že odchylku je třeba zdůvodňovat, je-li stanovena cena vyšší než obvyklá.¹⁴⁷¹⁴⁸Povinnost zdůvodňovat odchylku od ceny obvyklé by bylo navíc nadbytečné, jestliže nehrozí rozpor s § 38 odst. 1 OZř. Opačné stanovisko prezentuje např. P. Havlan ve své publikaci.¹⁴⁹ K tomu je ale nutno fěrově poznamenat, že toto stanovisko vycházelo z právního stavu před 1. 7. 2016, jenž s určitostí nestanovil povinnost zdůvodňovat odchylku pouze u ceny nižší než obvyklé, jak je tomu dnes. Právní stav před 1. 7. 2016 mezi odchylkami nedělal žádné rozdíly.¹⁵⁰

OZř nestanoví formalizovaný postup, jak by mělo být odůvodnění odchylky zachyceno.¹⁵¹ Absence prokazatelně zachyceného odůvodnění odchylky však může mít za následek absolutní neplatnost právního úkonu, jelikož obec nebude schopna odůvodnění doložit. Záměrně bylo v předchozí větě užito lapidární spojení „*může mít za následek*“, neboť tato právní problematika není stanovena najisto. Jestliže zákon nestanoví formalizovaný postup odůvodnění odchylky, není jasné, zda by soud nemohl vyjít z dodatečně formalizovaného odůvodnění.¹⁵² Podle mého soudu by bylo nepřiměřené, aby byla pouze z tohoto důvodu vyslovena absolutní neplatnost právního úkonu, zvlášť za situace, kdyby existovaly objektivní důvody pro odchýlení se od obvyklé ceny a příslušný orgán by tyto důvody vedl v patrnosti.

¹⁴⁶ FUREK, Adam. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2016, str. 35.

¹⁴⁷ Srov. KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 268.

¹⁴⁸ Srov. usnesení NS pod sp. zn. 30 Cdo 1116/2018, ze dne 16. 1. 2019

¹⁴⁹ HAVLAN, Petr in HAVLAN, Petr et al. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 179.

¹⁵⁰ Čl. I odst. 11 zákona č. 106/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

¹⁵¹ KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 107

¹⁵² FUREK, Adam. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2016, str. 38

V poslední větě § 39 odst. 2 OZř je vyjádřeno, že „*Není-li odchylka od ceny obvyklé zdůvodněna, je právní jednání neplatné*“. V této větě je stanoven sankční prostředek za jednání odporující zákonné úpravě, a to v podobě absolutní neplatnosti s účinky *ex tunc*. Judikatura však vychází z toho, že sankcionována má být pouze podstatná odchylka od ceny obvyklé.¹⁵³ Je však problematické, jak tento pojem vykládat. Obecně je tedy třeba doporučit, aby k odchýlení od obvyklé ceny docházelo pouze v odůvodnitelných případech.

K pojmu obvyklá cena je na závěr vhodné dodat, že je zakotven v § 2 odst. 1 v zákoně č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku. Konkrétní určení obvyklé ceny probíhá z porovnání dříve realizovaných prodejů obdobného majetku.¹⁵⁴ Zákon č. 151/1997 Sb. předpokládá i jiné způsoby ocenění majetku než na základě znaleckého posudku, jako např. cenovou mapou¹⁵⁵. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku se do výše obvyklé ceny nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní obliby.

4.4 Převody vlastnického práva

V rámci převodu vlastnického práva k obecnímu majetku lze rozlišovat, zda-li byl převod sjednán jako úplatný, nebo bezúplatný.¹⁵⁶ S tím souvisí, že převod vlastnického práva realizujeme prostřednictvím přílehlavého smluvního typu. Dále rozlišujeme, zda dochází k převodu movité, nebo nemovité věci. K obecnému výkladu o vymezení movitých a nemovitých věcí viz subkapitola 4.2.2.

4.4.1 Úplatné a bezúplatné převody vlastnického práva

Úplatné převody vlastnického práva se realizují kupní smlouvou, nebo směnnou smlouvou.¹⁵⁷ Rozdíl mezi kupní a směnnou smlouvou vyplývá z podstatných náležitostí těchto dvou smluvních typů. Podle § 2079 OZ je podstatnou náležitostí kupní smlouvy skutečnost, že kupující zaplatí kupní cenu

¹⁵³Srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3950/2010, ze dne 15. 11. 2010

¹⁵⁴ Srov. MFCR, odbor 26 (sekce 05). Komentář k určování obvyklé ceny – ocenění majetku a služeb. 2014

¹⁵⁵ FUREK, Adam. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2016, str. 36.

¹⁵⁶HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges)., str. 225

¹⁵⁷ Tamtéž, str. 234-235.

věci. Oproti tomu § 2184 odst. 1 OZ vymezuje, že směnitel nezaplatí kupní cenu věci, ale na místo toho převádí do vlastnictví jinou věc. Na úplatné převody se vztahuje režim § 39 odst. 2 OZř viz subkapitola 4.3.2. OZř nestanoví procesní postup výběru nejvhodnější nabídky. Za účelné a hospodárné lze ovšem považovat řešení, kdy obec stanoví vlastní podmínky výběrového řízení. Výběrové řízení se může, ale nemusí řídit zákonnou úpravou veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku podle § 1772 OZ. Uchazeč však musí počítat s veřejným charakterem tohoto výběrového řízení.¹⁵⁸ Obec jako povinný subjekt podle InfZ nemůže odepřít právo na informace ohledně uchazečovy nabídky, pokud tato nabídka splňuje podmínky vyhlášeného výběrového řízení.¹⁵⁹ Za vhodný způsob prodeje obecního majetku se dále považuje veřejná dražba podle zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách.

Bezúplatné převody se realizují darovací smlouvou. OZř předpokládá, že obec je oprávněna věci darovat, neboť v § 39 odst. 1 OZř se uvádí povinnost zveřejnit záměr obce darovat majetek ve vlastnictví obce. Záměr darovat obecní majetek nicméně nesmí odporovat obecné zásadě účelnosti a hospodárnosti § 38 odst. 1 OZř. Zásada účelnosti a hospodárnosti může být za určitých podmínek upozaděna, pokud se darem obecního majetku sleduje důležitý zájem obce podle věty čtvrté § 38 odst. 1 OZř. Jako příklad bych uvedl situaci, kdy obec daruje peněžité prostředky na humanitární, nebo dobročinné účely.¹⁶⁰ Důležitým zájmem je podle mého soudu rovněž předcházení zdravotnických rizik, a proto řada obcí v době pandemie COVID-19 poskytla velké množství ochranných prostředků, na jejichž nákup vynaložila vlastní zdroje. V tomto případě se ale podle Ministerstva vnitra nejedná o dar, ale společenskou úsluhu podle § 2055 odst. 2 OZ, neboť společenská úsluha nezakládá právní vztah.¹⁶¹ To podle mého názoru neplatí, pokud obec darovala např. příspěvkové organizaci ochranné prostředky v tisícových hodnotách. Společenská úsluha dopadá na situace, kdy občané dostávají ochranné prostředky po kusech.

¹⁵⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 10 As 59/2014, ze dne ze dne 14. 8. 2014

¹⁵⁹ Tamtéž.

¹⁶⁰ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges)., str. 229

¹⁶¹ Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Stanovisko Ministerstva vnitra k rozdávání ochranných roušek občanům obce. Praha, 30. 3. 2020.

4.5 Procesní postup nakládání s obecním majetkem

4.5.1 Právní povaha záměru

Podle § 39 odst. 1 OZř obec zveřejňuje záměr prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby anebo záměr obce smluvně zřídit právo stavby k pozemku ve vlastnictví obce. Zároveň platí časová podmínka, že záměr musí být zveřejněn ve formě vyvěšení na úřední desce nejméně 15 dnů před rozhodnutím příslušného orgánu obce o majetkoprávním úkonu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky.¹⁶² Zveřejnění záměru má dvě základní roviny, a sice informativní a poptávkou. Informativní rovinou se míní to, že obec zveřejněním záměru informuje obyvatele obce, že hodlá realizovat v záměru uvedené právní jednání.¹⁶³ Poptávkovou rovinu je nutno vnímat v tom smyslu, že obec poptává nabídky, ze kterých by vybrala tu nejvýhodnější.¹⁶⁴ Skutečnost, že obec vybere nejvýhodnější nabídku, v žádném případě neznamená, že zájemce má platný právní titul k uzavření smlouvy.¹⁶⁵ V této fázi nelze důvodně požadovat ani náhradu škody z titulu předšmluvní odpovědnosti, neboť s ohledem na právní úpravu OZř nemůžeme dovozovat, že všechny okolnosti vedou k uzavření smlouvy.¹⁶⁶¹⁶⁷ Obec není povinna z doručených nabídek vybrat tu nejvýhodnější jako tomu je v případě veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku podle § 1777 OZ.¹⁶⁸ Za tohoto stavu je postaveno najisto, že záměr má veřejnoprávní povahu. Zákonná úprava obci dokonce neklade překážku v obnovení celého procesu, pakliže jsou k tomu dány objektivní důvody.¹⁶⁹ Obnovení celého procesu se naopak zakazuje, pokud tím obec zamýšlí upřednostnění konkrétního zájemce. Takový postup je v rozporu se zásadou transparentnosti a zákazu diskriminace.

¹⁶² § 39 odst. 1 OZř

¹⁶³ srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu pod sp. zn. sp. zn. 28 Cdo 3757/2007, ze dne 16.7. 2008,

¹⁶⁴ Tamtéž.

¹⁶⁵ POTĚŠIL, Lukáš. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře., str. 224

¹⁶⁶ Srov. rozsudek NS pod sp. zn. 25 Cdo 15/2021, ze dne 27. 5. 2021

¹⁶⁷ HAMPLOVÁ, J. *Majetkoprávní dispozice s nemovitostmi obce 1. Moderní obec*, 2009, č. 2, s. 37-38.

¹⁶⁸ FUREK, Adam. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2016, str. 42

¹⁶⁹ srov. nález Ústavního soudu pod sp. zn. IV. ÚS 1167/11, ze dne 20. června 2012

4.5.2 Okruh majetkoprávních úkonů, na které se (ne)vztahuje povinnost zveřejnit záměr

Okruh majetkoprávních úkonů, na které se vztahuje povinnost zveřejnit záměr je vymezen taxativně. Do tohoto okruhu spadá prodej, směna, darování, propachtování, výprosa, výpůjčka hmotného nemovitého majetku ve vlastnictví obce, právo stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce.¹⁷⁰ Jiných majetkoprávních úkonů se tato povinnost netýká, stejně jako shora uvedených majetkoprávních úkonů s movitou věcí či nehmotnou nemovitou věcí vyjma práva stavby. Na tomto místě odkazuji na výklad pojmu nemovitá věc viz subkapitola 4.2.2. Povinnost zveřejnit záměr tedy nedopadá na zástavní právo, věcná břemena.¹⁷¹

Pro účely zveřejnění záměru není rozhodné označení majetkoprávního úkonu, nebo např. nadpisu smlouvy.¹⁷² Je nepřípustné, aby obec takovýmto způsobem obcházela § 39 odst. 1 OZř. Podle § 555 odst. 1 OZ je stanoveno, že právní jednání se vždy posuzuje podle svého obsahu. Proto povinnost zveřejnění záměru dopadá i na smlouvy smíšené, nebo nepojmenované, které svým obsahem naplňují podstatné náležitosti majetkoprávních úkonů dle § 39 odst. 1 OZř.¹⁷³ Povinnost zveřejnění záměru dopadá též na změny závazků, které mění podstatné náležitosti smluvních vztahů.¹⁷⁴ Na druhou stranu si lze klást otázku, zda by povinnost zveřejnit záměr byla založena např. potud, pokud by bylo na základě dodatku k nájemní smlouvě zvýšeno nájemné v obecních bytech. Pro zveřejnění záměru svědčí skutečnost, že se jedná o podstatnou změnu závazku. Na druhou stranu obec z tohoto zvýšení může pouze profitovat, a proto nehrozí porušení povinnosti péče řádného hospodáře. Zveřejnění záměru lze ve své podstatě považovat za prostředek pro občany, jak kontrolovat účelné a hospodárné nakládání s obecním majetkem. Ze systémového hlediska ale nepovažuji za nutné vykonávat takovou kontrolu, jestliže porušení zásady péče řádného hospodáře

¹⁷⁰ § 39 odst. 1 OZř

¹⁷¹ FUREK, Adam. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2016, str. 26

¹⁷² ONDREJOVÁ, Dana. *Průvodce uzavíráním smluv*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Právo prakticky., str. 85

¹⁷³ FUREK, Adam. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2016, str. 45

¹⁷⁴ srov. Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 28 Cdo 3297/2008, ze dne 8.4.2009

z logiky věci nehrozí. Institut záměru je podle mého soudu třeba vykládat nikoliv izolovaně od § 38 odst. 1 OZř. Taktéž se nedomnívám, že by musela nutně utrpět zásada transparentnosti, neboť právní řád občanovi přiznává jiné další možnosti, jak se informovat o peněžních tocích v obci. Podle mého soudu by bylo zcela dostačující, kdyby informace o zvýšení nájemného v obecních bytech byla zveřejněna jiným obdobným způsobem.

Naopak § 39 odst. 3 OZř stanoví zákonné výjimky z povinnosti zveřejnit záměr např. za situace, kdy obec hodlá pronajmout byty nebo hřobová místa na dobu kratší 30 dnů.

4.5.3 Pravomoc schvalovat zveřejnění záměru

Samotné zveřejnění záměru činí buď zastupitelstvo, pokud si takovou činnost vyhradilo, nebo rada obce (případně obecní úřad, pokud k tomu byl radou pověřen)¹⁷⁵. Příslušný orgán, jenž rozhoduje o majetkoprávním úkonu, nemusí schvalovat i zveřejnění záměru, což vyplývá též z následujícího závěru NS, jenž stanovil, že záměr nemá povahu rozhodnutí, neboť se nejedná o individuálně určenou ofertu.¹⁷⁶

Zveřejnění záměru nesprávným orgánem ani nemá za následek absolutní neplatnost uzavřené smlouvy, přestože jde o zásah do nevyhrazených pravomocí dle § 102 odst. 3 OZř.¹⁷⁷ Takový závěr považuji za smysluplný s ohledem na to, že se zveřejněním záměru nenastávají žádné právní účinky ve smyslu povinnosti uzavřít majetkoprávní úkon. Opačný přístup by byl podle mého soudu nepřiměřený, a to i z toho důvodu, že OZř explicitně nesvěřuje pravomoc zveřejnit záměr žádnému obecnímu orgánu.

4.5.4 Náležitosti záměru

Záměr by měl předně splňovat náležitosti, které vyplývají z § 39 odst. 1 OZř a dalších ustanovení OZř či zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů. Z § 39 odst. 1 OZř můžeme dovodit dvě obligatorní náležitosti. První z nich nazveme jako povinnost s určitostí specifikovat zamýšlený majetkoprávní úkon dle věty první § 39 odst. 1

¹⁷⁵POTĚŠIL, Lukáš. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře, str. 230

¹⁷⁶Srov. Usnesení NS pod sp. zn. 28 Cdo 1383/2010, ze dne 5. 5. 2010

¹⁷⁷Srov. Usnesení NS pod sp. zn. 22 Cdo 4897/2007, ze dne 6. 8. 2009

OZř.¹⁷⁸Jedná-li se o smíšenou smlouvu, uvedou se všechny zamýšlené majetkoprávní úkony.¹⁷⁹ Za těchto podmínek např. nepostačí uvedení informace, že obec hodlá úplatně převést nemovitou věc, jelikož z takové informace není patrné, zda má být nemovitá věc prodána, nebo směněna. Tím se dostáváme k druhé náležitosti, a sice povinnosti vymezení nemovitou věc zákonem předpokládaným způsobem. Nemovité věci by měly být definovány podle § 8 KZ. Podle soudní judikatury vada ve formálním vymezení nemovité věci automaticky neznamená neúčinnost zveřejněného záměru, je-li možno nemovitou věc identifikovat nade vší pochybnost jiným způsobem.¹⁸⁰

Na záměr by obecně neměly být kladeny tak přísné nároky jako na smlouvu samotnou. Stále bychom měli brát v potaz, že záměr plní primárně informativní účel. Ze soudní judikatury vyplývá toliko: „Z výše uvedeného vyplývá, že jiné povinné náležitosti záměru zákon nestanoví, a jeho povinné náležitosti tedy nelze rozšiřovat na údaje zákonem nevyžadované a z jejich absence pak dovozovat absolutní neplatnost následně uzavřeného právního úkonu“.¹⁸¹To se vztahuje na podmínky výběrového řízení, kterými mohou být např. minimální cena, kritéria hodnocení nabídek, lhůty.

Další podmínka vyplývá ze soudní judikatury a ovlivňuje i další fáze procesu nakládání s obecním majetkem. Jak bylo uvedeno výše, zveřejnění záměru je prvotní fází celého procesu, který vede k uzavření smlouvy. Jednotlivé fáze na sebe musí navazovat a nesmí si odporovat.¹⁸² Příslušný orgán rozhodující o majetkoprávním úkonu je vázán obsahem zveřejněného záměru.

Na záměr dopadá též povinnost označit písemnost v souladu s § 111 OZř. Z hlediska formy musí být záměr zveřejněn v souladu se zákonem č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů. Podle § 65 odst. 3 právě uvedeného zákona se vyvěšuje na úřední desku stejnopis záměru spolu

¹⁷⁸POTĚŠIL, Lukáš. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře, str. 231

¹⁷⁹ Tamtéž, str. 232

¹⁸⁰ Srov. usnesení NS pod sp. zn. 28 Cdo 3390/2008, ze dne 21. 9. 2016

¹⁸¹ Srov. rozsudek NS pod sp. zn. 30 Cdo 1932/2008, ze dne 19. května 2009

¹⁸² Srov. rozsudek NS pod sp. zn. 29 Cdo 32/2016, ze dne 20. 12. 2017

s datem vyvěšení. Po sejmutí se stejnopis opatří datem sejmutí a zařadí se do příslušného spisu.¹⁸³

4.5.5 Doba zveřejnění záměru

Podle § 39 odst. 1 OZř má být záměr zveřejněn na úřední desce alespoň 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu. Stěžejní stanovisko v této věci vyslovil NS ve svém rozsudku, podle něhož platí, že „*Sama okolnost, že záměr obce nebyl publikován po celou dobu patnácti dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu bez dalšího nevede k absolutní neplatnosti právního úkonu.*“¹⁸⁴ Absolutní neplatnost se naopak dovozuje, jestliže záměr nebyl zveřejněn vůbec. Do 15 denní doby se nezapočítává den vyvěšení záměru, neboť podle přílehlavé právní úpravy počítání času dle § 40 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se do běhu lhůty nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty.¹⁸⁵ Do 15 denní doby se naopak započítává den sejmutí záměru.¹⁸⁶

Zveřejněný záměr nemusí podle OZř obsahovat informace o tom, kdy má dojít k předpokládanému právnímu jednání. Z logického výkladu § 39 odst. 1 OZř je naopak zřejmé, že k právnímu jednání nemůže dojít před uplynutím 15 denní lhůty. Naopak OZř explicitně nestanoví, kdy nejpozději od sejmutí záměru může být obecním orgánem rozhodnuto o majetkoprávním úkonu. S ohledem na konkrétní okolnosti by neměla být tato doba nepřiměřeně dlouhá. Soudní judikatura dovodila obecný závěr, že více než 2 roky lze považovat nepřiměřeně dlouhou dobu.¹⁸⁷

4.5.6 Místo zveřejnění záměru

OZř stanoví povinnost zveřejnit záměr na úřední desce.¹⁸⁸ V návaznosti na SprŘ platí povinnost zveřejnit záměr dálkovým způsobem. Pravděpodobně se bude v praxi jednat o elektronickou úřední desku zveřejněnou na webových stránkách obce. Z předchozí subkapitoly jsme došli k závěru, že nezveřejnění záměru má za následek absolutní neplatnost majetkoprávního úkonu. Každopádně

¹⁸³ § 65 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů

¹⁸⁴ Srov. rozsudek NS pod sp. zn. 30 Cdo 2146/2010, ze dne ze dne 23. 2. 2012

¹⁸⁵ Tamtéž.

¹⁸⁶ FUREK, Adam. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, Praha, 2016, str. 52

¹⁸⁷ Viz rozsudek pod sp. zn. 26 Cdo 4198/2011, ze dne 13. 12. 2012

¹⁸⁸ § 39 odst. 1 OZř

nebyla zodpovězena otázka, zda se nějakým způsobem postihuje i nezveřejnění záměru dálkovým způsobem. Podle nálezu NS platí stejná pravidla pro úřední desku reálnou i dálkovou. NS v této věci rozvedl důvody, proč absence dálkové úřední desky vyvolává taktéž absolutní neplatnost majetkoprávního úkonu. Z rozsudku lze číst, že: „*Za situace, kdy většina občanů ví o tom, že úřední desky obcí mají být vedeny i způsobem umožňujícím dálkový přístup a na toto spoléhají, by jiný výklad vedl k poškození občanů, kteří spoléhají na to, že i tzv. elektronická úřední deska obce je vedena řádně a jsou na ní uveřejňovány údaje v souladu s právními předpisy.*“¹⁸⁹

Obec může záměr zveřejnit též způsobem v místě obvyklým¹⁹⁰, např. v místním periodiku. Z gramatického výkladu vyplývá, že případné nezveřejnění obdobným způsobem se nesankcionuje. Tato forma má ve vztahu k výše uvedenému pouze podpůrnou povahu. Každopádně tyto snahy lze jen a pouze vítat, neboť mají za cíl zapojit obyvatele obce do výkonu samosprávy, a to prostřednictvím běžných komunikačních kanálů.

4.5.7 Rozhodnutí o majetkoprávním úkonu

Právní úprava rozhodnutí o majetkoprávním úkonu byla podrobně analyzována v kapitole č. 5 o pravomocích obecních orgánů v rámci celého procesu nakládání s obecním majetkem.

Výše uvedené je možno doplnit specifickou situací z praxe, kdy zájemce zašle neurčitou nabídku na koupi nemovité věci ve vlastnictví obce, aniž by tím reagoval na zveřejněný záměr. Lze dovozovat, že neurčitá nabídka nereagující na zveřejněný záměr není ze strany zájemce zamýšlena se vší vážností, a proto obecní zastupitelstvo, nebo rada není povinna mařit personální síly s nabídkou v takovéto podobě. Zásada transparentnosti zavazuje nejen obec samotnou, ale i možné zájemce, kteří by měli reflektovat, že k nabytí majetku obce vede proces s rovnými podmínkami pro každého. Obec závěrem není povinna kvalifikovaně jednat o nabídce, která nebyla učiněna na základě zveřejněného záměru, jelikož odsouhlasené právní jednání mající základ v této nabídce by bylo absolutně neplatné.

¹⁸⁹Srov. rozsudek pod sp. zn. 30 Cdo 2373/2012, ze dne 26. 9. 2012

¹⁹⁰§ 39 odst. 1 OZř

4.5.8 Právní jednání obce

Právní jednání obce navenek bylo objasněno v podkapitole 5.3, o pravomocích starosty v kontextu majetkoprávních úkonů. V návaznosti na to je nutno doplnit, že obec se v právních vztazích může nechat zastoupit zmocněncem podle § 441 OZ. O udělení plné moci rozhoduje obecní orgán, který by o majetkoprávním úkonu rozhodoval, pokud by nebylo sjednáno smluvní zastoupení. Zmocněnec odvozuje oprávnění rozhodovat od příslušného obecního orgánu, nikoliv od starosty, který pouze provádí rozhodnutí o udělení plné moci.¹⁹¹

4.5.9 Schvalovací doložka

Je-li právní jednání podmíněno schválením, předchozím zveřejněním, nebo souhlasem, opatří se listina o tomto právním jednání schvalovací doložkou.¹⁹² Schvalovací doložka ve své podstatě deklaruje, že byly dodrženy veřejnoprávní podmínky pro bezvadnost právního úkonu. Podle druhé věty § 41 odst. 1 OZř platí vyvratitelná právní domněnka, že pokud je listina opatřena touto doložkou, presumuje se splnění veřejnoprávních povinností. Je v zájmu obce, aby text schvalovací doložky byl dostatečně přesný, neboť se tím zvyšuje jeho věrohodnost navenek. Absence doložky nemá za následek absolutní neplatnost právního jednání. Ta se totiž dovozuje ze skutečnosti, že absentuje schválení, předchozí zveřejnění, nebo souhlas s právním jednáním.¹⁹³

¹⁹¹Srov. rozsudek NS pod sp. zn. 30 Cdo 3598/2006., ze dne 30 Cdo 3598/2006

¹⁹²§ 41 odst. 1 OZř

¹⁹³KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 110.

5. Pravomoci obecních orgánů v rámci celého procesu nakládání s komunálním majetkem

5.1 Schválení majetkoprávního úkonu zastupitelstvem obce

Zastupitelstvo obce je jediný obecní orgán, který byl zřízen dle čl. 101 odst. 1 Ústavy za účelem naplňování garantované samosprávy ve smyslu čl. 8 Ústavy. Výhradně zastupitelstvo obce je nadáno rozhodovat v samostatné působnosti o záležitostech taxativně vymezených v § 84 odst. 2 OZř a § 85 OZř. Ustanovení § 85 OZř je klíčové, protože formuluje nejvýznamnější majetkoprávní úkony při nakládání s obecním majetkem. Vyhrazená pravomoc zastupitelstva obce nemůže být přenesena na žádný jiný obecní orgán. Rozhodnutí zastupitelstva obce se ve shora uvedených případech vyžaduje obligatorně a ve smyslu OZř představuje veřejnoprávní limitaci soukromoprávních jednání. Obecní zastupitelstvo v rámci zajišťování vlastních zájmů dále vykonává celou řadu přesně nespécifikovaných činností, které si vyhradilo v souladu s § 84 odst. 4 OZř, aniž by zasahovalo do pravomocí rady obce.¹⁹⁴ Vyhrazení takových činností může mít obecnou, ale i jednorázovou povahu.¹⁹⁵

Konkrétně je rozložení pravomocí orgánů obce v OZř stanoveno tak, že obecní zastupitelstvo rozhoduje vždy o nabytí a převodu hmotných nemovitých věcí, bytů a nebytových prostor s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací.¹⁹⁶ Zastupitelstvo obce rozhoduje i o uplatnění předkupního práva k věci nemovité, neboť výkonem takového práva obec realizuje záměr směřující k nabytí nemovité věci.¹⁹⁷ S analogickým odůvodněním rozhoduje zastupitelstvo obce o uzavření smlouvy o smlouvě budoucí.¹⁹⁸ Bez schválení zastupitelstva nesmí být zřízeno právo stavby nebo zastavení nemovitých věcí. Zastupitelstvo obce též rozhoduje o poskytnutí věcných a peněžitých darů, jejichž hodnota

¹⁹⁴KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR)., str. 84

¹⁹⁵FUREK, Adam. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2016, str. 63.

¹⁹⁶ § 85 písm. a) OZř

¹⁹⁷ viz rozsudek NS pod sp. zn. 28 Cdo 2286/2009, ze dne 10. 12. 2009.

¹⁹⁸ FUREK, Adam. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2016, str. 63.

přesahuje 20.000 Kč.¹⁹⁹ Ačkoliv tento výčet není konečný, reprezentuje nejzávažnější majetkové úkony, o kterých musí být na půdě zastupitelstva obce jednáno. Je-li závazek týkající se výše uvedených majetkových úkonů předmětem novace, musí být i tato změna závazku dodatečně schválena.²⁰⁰

Pokud zastupitelstvo nevyjádří vůli o těchto záležitostech rozhodovat před jejich učiněním, pak je samotné právní jednání absolutně neplatné, neboť se přičí zákonné úpravě.²⁰¹ V těchto případech je rozhodovací činnost zastupitelstva obce považována za *condicio sine qua non*, jelikož absence schválení nejde zhojit alternativním způsobem. Vůle zastupitelstva nemůže být ani nikterak modifikována uvážením starosty. Pokud by starosta obcházel či jinak ingeroval do dříve projevené vůle zastupitelstva, jednalo by se rovněž o vadu vyvolávající absolutní neplatnost právního jednání. Starosta pouze stvrzuje svým podpisem dříve projevenou vůli zastupitelstva obce.²⁰² Starostovo stvrzení nemá potřebné atributy rozhodnutí, a proto je zcela vyloučeno z přezkoumatelnosti správním soudem. Aktivní legitimaci k podání žaloby na určení neplatnosti právního úkonu má příslušné státní zastupitelství.²⁰³ Naopak aktivní legitimací k podání určovací žaloby nedisponuje občan obce, pokud se určení neplatnosti nemůže promítnout do jeho právní sféry.²⁰⁴

Na druhou stranu nelze rozhodnutí zastupitelstva obce přeceňovat v tom smyslu, že samo o sobě zavazuje obec navenek. Rozhodnutí zastupitelstva ve věcech podle § 85 OZř nenahrazuje samotné právní jednání a zároveň nezavazuje obec v budoucnu jednat způsobem předvídaným v rozhodnutí obce, jelikož rozhodnutí obce nemá povahu konstitutivního správního aktu.²⁰⁵ Oferent se nemůže na obci domáhat uzavření smlouvy žalobou na nahrazení projevu vůle. Je jisté, že obec je podle občanského zákoníku specifickým subjektem soukromoprávních vztahů, pokud provádí dispozice se svým majetkem. Na

¹⁹⁹ § 85 písm. b) OZř

²⁰⁰ FUREK, Adam. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2016, str. 63.

²⁰¹ srov. náleží ÚS pod sp. zn. III. ÚS 721/2000, ze dne 10. 7. 2001, rozsudek NS pod sp. zn. 30 Cdo 4255/2009, ze dne 31. 5. 2011

²⁰² KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 248

²⁰³ viz rozsudek NS pod sp. zn. 30 Cdo 999/2015, ze dne 1. 7. 2015.

²⁰⁴ Nález ÚS pod sp. zn. IV. ÚS. 1167/11 ze dne 20. 6. 2012.

²⁰⁵ Rozsudek NS pod sp. zn. 25 Cdo 5765/2017, ze dne 31. 1. 2019.

druhou stranu obec nemůže být vyloučena ze soukromoprávních vztahů jen proto, že OZř stanoví veřejnoprávní regulaci pro platnost učiněného jednání.²⁰⁶

V § 1728 odst. 1 OZ je definováno, „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“. Z judikturních závěrů vyplývá, že předmluvní odpovědnost je založena, pokud obec na základě zveřejněného záměru a rozhodnutí příslušného orgánu navázala vážná jednání s oferentem a uzavření právního jednání se jeví jako vysoce očekávatelné.²⁰⁷ Za spravedlivý důvod přerušení vzájemných jednání ze strany obce nelze považovat ani zákonem danou personální obměnu v příslušných orgánech obce.²⁰⁸

Každopádně v této části je třeba uvést, že vydání rozhodnutí zastupitelstva o dispozici s majetkem obce je podmínka nutná, ale nikoliv dostačující. Postup obce může být označen za bezvadný, jestliže obec před rozhodováním v příslušném orgánu zveřejní záměr nakládat s tímto majetkem v souladu s § 39 OZř viz

5.1.1 Náležitosti rozhodnutí o majetkoprávním úkonu

Rozhodování o majetkových úkonech obce se zásadně činí na zasedáních zastupitelstva obce ve formě usnesení.²⁰⁹ Podkladem pro přijetí usnesení by mělo být vyjádření rady obce²¹⁰, která v tomto dokumentu zhodnotí účelnost a efektivnost zamýšleného právního jednání. Analýza účelnosti a efektivnosti bude s nejvyšší pravděpodobností vyhotovena na úrovni poradní majetkové komise nebo majetkového odboru.²¹¹

Výkon samostatné působnosti obce nelze realizovat na pracovních poradách zastupitelstva obce, či na jiných typech neveřejného zasedání, neboť

²⁰⁶usnesení Nejvyššího soudu pod sp. zn. 25 Cdo 165/2018, ze dne 24. 6. 2020

²⁰⁷ viz rozsudek NS pod sp. zn. 25 Cdo 15/2021, ze dne 27. 5. 2021

²⁰⁸ Tamtéž.

²⁰⁹ srov. § 87 OZř, § 92 odst. 1 OZř

²¹⁰HAVLAN, Petr. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, str. 184

²¹¹HAVLAN, Petr. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, str. 185

taková vůle nezavazuje zastupitelstvo obce dovnitř ani navenek.²¹² Ačkoliv terminologicky mohou být takové úkony nazývány jako usnesení nebo rozhodnutí, jedná se pouze o přípravnou dokumentaci bez právní závaznosti.²¹³ Jak bylo uvedeno výše, zasedání zastupitelstva je veřejné.²¹⁴ Zastupitelstvo je usnášeníschopné, pokud je na zasedání přítomna alespoň nadpoloviční většina všech jeho členů.²¹⁵ Ke schválení majetkoprávního úkonu je třeba, aby s jeho schválením vyslovila souhlas prostá většina. O průběhu zasedání se pořizuje zápis, který musí být vyhotoven do 10 dnů od konaného zasedání.²¹⁶ Zápis musí být k dispozici na obecním úřadu a zpravidla se uveřejní i na webových stránkách obce. Toliko k podmínkám přijímání usnesení.

OZř nevynechává náležitosti, ze kterých by se mělo usnesení sestávat. Za takových okolností je nutno položit si otázku, jaká kritéria musí takové rozhodnutí splňovat, aby mohlo být považováno za nezpochybnitelný projev vůle zastupitelstva obce. Z rozhodnutí by měly být v první řadě patrné alespoň podstatné náležitosti právního jednání.²¹⁷ Pokud rozhodnutí neobsahuje typ závazku, předmět, vymezení smluvních stran, případně stanovení ceny, je neplatné.²¹⁸ Ad absurdum by bylo zcela v rozporu s péčí řádného hospodáře, pokud by obecní zastupitelé schválili převod vlastnického práva k nemovité věci za neurčitých podmínek. Za takové situace by zcela rezignovali na svou úlohu rozhodovat o majetkových úkonech obce a delegovali by tak svou pravomoc na starostu, kterému však tato úloha podle OZř nenáleží.

Na druhou stranu, schvaluje-li zastupitelstvo obce např. návrh kupní smlouvy v konečném znění, jedná nad rámec svých vlastních povinností, neboť takový postup není platnou právní úpravou konstruován. V každém případě u nejvýznamnějších majetkových úkonů se doporučuje, aby zastupitelstvo obce rozhodovalo nejen o podstatných náležitostech právního jednání. Řádný hospodář by měl minimalizovat riziko možných soudních i mimosoudních sporů.

²¹² FUREK, Adam. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2016, str. 63.

²¹³ srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 30 A 42/2012-64, ze dne 30. 12. 2013.

²¹⁴ § 93 odst. 2 OZř

²¹⁵ § 92 odst. 3 OZř

²¹⁶ § 95 odst. 2 OZř

²¹⁷ Nejvyšší soud v rozsudku pod sp. zn. 28 Cdo 1067/2004 ze dne 22. 12. 2005.

²¹⁸ FUREK, Adam. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2016, str. 69.

Závěrem je třeba uvést, že usnesení o majetkoprávních úkonech nemůže být napadeno žalobou ve správním soudnictví²¹⁹, neboť ustálená judikatura NSS zní následovně: „*při nakládání s vlastním majetkem a hospodařením s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoliv jako nositel moci veřejné*“.²²⁰

5.1.2 Rozpočtové pravomoci zastupitelstva

Rozpočet obce je základní finanční plán, podle kterého obec hospodaří na svém území.²²¹ Podle struktury schváleného rozpočtu obec nakládá se svým majetkem, a z toho důvodu má rozpočtový proces věcnou souvislost s tématem této závěrečné práce. Pravomoc schvalovat rozpočet náleží zastupitelstvu obce podle § 84 odst. 2 písm. b) OZř. Navrhovaný rozpočet se schvaluje a projednává na veřejném zasedání zastupitelstva obce. Obecní zastupitelé mají nárok na seznámení se s navrhovaným rozpočtem a přidruženými materiály v přiměřené době před zahájením veřejného zasedání za účelem naplnění práva obecního zastupitele předkládat návrhy na program zasedání.²²² Obec je povinna pro občany zveřejnit návrh rozpočtu na úřední desce a na webových stránkách nejpozději 15. den před dnem zahájení jednání o rozpočtu.²²³

Zastupitelstvo obce je v rámci rozhodování o rozpočtu limitováno ÚzmRoz, jež má ve vztahu k ustanovením OZř povahu *lex specialis*. Obecní zastupitelstvo se na finální podobě rozpočtu musí usnést před 1. lednem rozpočtového roku, jinak je obec nucena hospodařit podle rozpočtového provizoria.²²⁴ Zastupitelstvo obce by v zásadě nemělo přijímat rozpočet, jenž byl sestaven jako přebytkový, nebo naopak schodkový. Přebytkový rozpočet může být sestaven za situace, kdy předmětné příjmy budou v následujících letech užity na konkrétní účely nebo jsou-li určeny na splácení jistiny úvěrů z předchozích

²¹⁹HAVLAN, Petr. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, str. 186.

²²⁰ Rozsudek pod sp. zn. 3 Ans 9/2005, ze dne 13. 12. 2006

²²¹KADERÁBKOVÁ, Jaroslava a Jitka PEKOVÁ. *Územní samospráva - udržitelný rozvoj a finance*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012., str. 233

²²² § 94 odst. 1 OZř

²²³ Srov. § 11 odst. 3 ÚzmRoz

²²⁴ § 13 odst. 1 ÚzmRoz

let.²²⁵ Schodkový rozpočet může být sestaven, jestliže obec má smluvně zajištěné příjmy, které nemá ve své dispozici v období sestavování rozpočtu.²²⁶

5.2 Schválení majetkoprávního úkonu radou obce

Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti.²²⁷ Ve zkratce rada obce realizuje usnesení zastupitelstva obce, a proto se v hierarchii obecních orgánů jedná o nepostradatelný článek zajišťující běžné fungování obce. Rada obce je zastupitelstvu za svou činnost odpovědná.²²⁸ Rada obce je tvořena starostou, místostarostou a dalšími členy rady z řad členů zastupitelstva. Obec, která má méně než 15 zastupitelů radu obce nevolí²²⁹ (k přenesení pravomoci viz podkapitola 5.3).

Analogicky jako zastupitelstvu, i radě se vyhrazuje okruh činností a otázek podle § 102 odst. 2 OZř. Zákonný zákaz zasahovat do vyhrazených pravomocí rady obce je podle části akademické obce v rozporu s Ústavou. J. Vedral²³⁰ a J. Břeně²³¹ shodně argumentují, že podle čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy v návaznosti na čl. 104 odst. 2 Ústavy je zastupitelstvo obce příslušné rozhodovat ve všech věcech obecní samosprávy. Pokud zákonný předpis stanoví jinak, použijí se kolizní pravidla právní teorie.²³² J. Filip k výsostnému postavení zastupitelstva obce uvádí toliko: *Ústavně pochopitelně není vyloučeno (a bude to jedině praktické), aby zastupitelstvo některé otázky přenechalo k rozhodování operativnější a užší radě, neměla by však nastat situace, že o takovém přenechání nemůže rozhodnout,*

²²⁵ § 4 odst. 4 ÚzmRoz

²²⁶ § 4 odst. 5 ÚzmRoz, srov. HAVLAN, Petr. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, str. 160,

²²⁷ KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 241

²²⁸ KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 233

²²⁹ § 99 odst. 3 OZř

²³⁰ VEDRAL, Josef. Rozdělení (samostatné a přenesené) působnosti mezi orgány obce a jejich vzájemné vztahy. ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI.

²³¹ Srov. BŘEŇ, Jan. Zastupitelstvo a rozhodování o věcech vyhrazených radě. *Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 7, str. 41.

²³² KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích. Komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2022-3-27]. ASPI_ID KO128I2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz.

*protože mu to zákon zakazuje. Je otázkou, nakolik je tato situace napravena kontrolními nástroji, kterými zastupitelstvo disponuje.*²³³

Sporně se k tomuto závěru staví např. M. Kopecký, podle jehož názoru je třeba respektovat princip platnosti zákona, a proto zastupitelstvo obce není oprávněno atrahovat zákonem vyhrazené pravomoci radě obce.²³⁴ V této souvislosti rozporuje zmíněnou protiústavnost, neboť rada obce je zastupitelstvu, jakožto nejvyššímu obecnímu orgánu, za svou činnost vždy odpovědná, neboť zastupitelstvu obce jsou podle OZř dány právní mechanismy k odvolání jednotlivých členů rady, nýbrž i rady jako celku.²³⁵ Nadto je zastupitelstvo obce oprávněno rušit přijatá usnesení radou obce, jsou-li mu předložena starostou obce.²³⁶ Judikatura přisvědčuje názoru, že institut vyhrazení pravomocí radou obce je ústavně souladný, neboť Ústavní soud konstatoval níže uvedené:

*„Jakkoliv si zastupitelstvo obce může vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti obce, nemůže si vyhradit pravomoci vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2 (srov. ust. § 84 odst. 4 zákona o obcích), což je reflexe principu dělby moci na úrovni obce. V ust. § 102 zákona o obcích jsou taxativním způsobem upraveny pravomoci rady obce, které jsou jí zákonem výslovně vyhrazeny.“*²³⁷ NSS ve svých rozsudcích přejímá tento Ústavním soudem vyslovený závěr.

Podle mého soudu je příhodné, aby byl výkon samosprávy spravedlivě rozložen mezi jednotlivé obecní orgány. Obecní samospráva by měla vycházet z demokratické zásady pluralismu, kdy nejen volební strany, ale i jednotlivé instituce mezi sebou vedou politické i odborné spory o zajištění blaha na svém území. Pokud by zastupitelstvo mělo zákonem dovoleno přisvojit si pravomoci vyhrazené radě obce, mohlo by logicky nabýt dojmu, že je v postavení nedotknutelného hegemonu s neomezenou rozhodovací pravomocí. Přicházelo by do úvahy, že z rady obce se stane neakceschopný, vyprázdňený orgán, který by ad absurdum nikterak nerozhodoval. Zastupitelstvo by nečelilo žádné reálné protiváze, což sebou přináší rizika možného zneužití moci. Z obecního orgánu, který moderoval dění věcí veřejných, by se stal pouze poradní orgán zastupitelstva

²³³ Filip, J. Ústavní právo České republiky: ústavní základy ČR. 4. vyd. Brno : Masarykova univerzita a Doplněk, str. 499

²³⁴ KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, str. 226.

²³⁵ Tamtéž, str. 226

²³⁶ § 84 odst. 5 OZř

²³⁷ Viz náleží ÚS pod sp. zn. II. ÚS 2048/09, ze dne 2. 11. 2009

bez náležité vážnosti. Ačkoliv zastupitelstvo má v hierarchii obecních orgánů ze zcela legitimního důvodu nejvyšší postavení, mělo by respektovat přiměřené rozložení mocenských sil.

V oblasti majetkoprávních dispozic rada vykonává zbytkovou pravomoc podle § 102 odst. 3 OZř. To v zásadě znamená, že radě obce byly přenechány nevyhrazené úkoly, o kterých mohlo rozhodovat samo zastupitelstvo ve smyslu § 84 odst. 4 OZř. Za takových okolností se dovozuje, že v oblasti majetkoprávních dispozic bude rada obce rozhodovat nejčastěji o převodech věcí movitých, zřizování věcných břemen, sjednávání nájemních smluv, pachtovních smluv a smluv o výpůjčce.²³⁸ Do zbytkové pravomoci rady obce spadá i nabývání a převod inženýrských sítí a pozemních komunikací viz subkapitola 4.2.3 a 4.2.4.

Podle § 102 odst. 3 OZř je rada obce oprávněna svěřit zbytkové pravomoci zcela nebo zčásti starostovi nebo obecnímu úřadu. Výčet obecních orgánů, kterým lze svěřit zbytkové pravomoci, je konečný v souladu se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. V této věci je ale nutno uvést, že k obcházení OZř nedojde, jestliže rada obce deleguje zbytkovou pravomoc konkrétnímu odboru obecního úřadu, neboť podle § 109 odst. 2 OZř je ve sféře vlivu rady obce členění obecního úřadu. Naopak nelze svěřit zbytkové pravomoci komisím rady obce, neboť k tomu nejsou de iure zmocněny a ve smyslu § 122 odst. 1 OZř mají pouze poradní a iniciativní funkci.²³⁹

Totožně jako v případě zastupitelstva, absence rozhodnutí rady obce ve shora uvedeném, vyvolává absolutní neplatnost právního jednání. Ani dodatečné schválení majetkoprávního úkonu radou obce nemá za následek, že právní úkon je ratihabován s účinky ex tunc. Povahu platného rozhodnutí o majetkoprávních úkonech nemá usnesení, jehož závěrem je výrok, že rada obce „bere na vědomí“ učinění majetkoprávního úkonu.²⁴⁰ Z jazykového hlediska nelze předchozí výrok považovat za nic jiného než přivolení. Rozhodnutím se návrh učinit majetkoprávní úkon buď schvaluje, nebo odmítá.

²³⁸ FUREK, Adam. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2016, str. 20

²³⁹ KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 241

²⁴⁰ TRÍSKA, Tomáš. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2016, str. 25 .

5.2.1 Náležitosti rozhodnutí o majetkoprávním úkonu

Vyhrazené i zbytkové pravomoci vykonává rada obce na neveřejných schůzích.²⁴¹ Rozhodnutí se přijímají ve formě usnesení. Rada obce je usnášeníschopná, jestliže je na schůzi přítomna nadpoloviční většina všech členů rady a²⁴² K přijetí usnesení postačí souhlas nadpoloviční většiny všech členů rady obce. O průběhu schůze se vyhotovuje verifikovaný zápis, který musí být pořízen do 7 dnů od jejího konání.²⁴³ Byť OZř výslovně nestanoví obligatorní písemnou formu zápisu, jiná forma s ohledem na zde uvedené podmínky není možná. Zápis ze schůze je uložen u obecního úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva obce. Nepředpokládá se, že právo nahlížet do zápisu svědčí veřejnosti.²⁴⁴ Aktivní občané jsou v tomto případě odkázáni na podání žádosti o informace ohledně skutečností obsažených v zápisu ze schůze. K náležitostem usnesení ve věci majetkoprávních úkonů viz subkapitola 5.1.1.

5.3 Pravomoci starosty v kontextu majetkoprávních úkonů

Starosta je vrcholným představitelem a monokratickým orgánem obce.²⁴⁵ Starosta vystupuje jménem obce navenek²⁴⁶ a realizuje její vůli. Nepřímá volba starosty z řad obecních zastupitelů je uskutečněna prostřednictvím zastupitelstva²⁴⁷ obce, jemuž je starosta ze své funkce odpovědný. Jakkoliv se může zdát, že starosta vystupuje jako statutární orgán obce ve smyslu OZ, platí následující závěr Ústavního soudu: „*Obce jsou veřejnoprávními korporacemi a pokud jednají ve věci práva soukromého, nelze tvorbu a projevy jejich vůle mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo např. o obchodní společnosti.*“²⁴⁸ Rozhodující odlišnost lze sledovat v tom, že statutární orgán ve smyslu OZ zastupuje právnickou osobu navenek a zároveň podstatným způsobem tvoří její vůli.

Starosta obce je oprávněn tvořit vůli zcela výjimečně za předpokladu, že obec nevolí radu podle § 99 odst. 2 OZř, nebo mu takovou pravomoc svěřilo

²⁴¹ § 101 odst. 1 OZř

²⁴² § 101 odst. 2 OZř

²⁴³ § 101 odst. 3 OZř

²⁴⁴ KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, str. 239.

²⁴⁵ KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, str. 248.

²⁴⁶ § 103 odst. 1 OZř

²⁴⁷ § 103 odst. 2 OZř

²⁴⁸ Nález ÚS pod sp. zn. III. ÚS 721/2000, ze dne 10. 7. 2001

zastupitelstvo dle § 85 písm. n) OZř či rada dle § 102 odst. 3 OZř. Pokud starosta tvoří vůli obce na základě platného právního důvodu, nevyžaduje se k tomu vydání speciálního formalizovaného aktu. Zmocnění tvořit vůli obce je v těchto případech zahrnuto v samotném právním jednání (např. uzavření smlouvy, výpověď z nájemní smlouvy).

Starosta obce zpravidla stvrzuje svým podpisem dříve vyjádřenou vůli příslušného orgánu, kterou není žádným způsobem oprávněn měnit, rušit, či doplňovat. Pokud by tak přesto činil, právní jednání by bylo absolutně neplatné s účinky ex tunc a to bez ohledu na to, zda starosta jednal, nebo nejednal v ekonomickém zájmu obce. Nahrazování vůle starostou se tedy zakazuje kategoricky.

Otázka dotváření, nebo-li doplňování dříve vyjádřené vůle si však žádá hlubší rozbor. Příslušnému orgánu se ukládá povinnost vyjádřit vůli v podstatných náležitostech právního jednání. Pokud se na dalších méně významných náležitostech příslušný orgán neusnesl, je k tomu oprávněn starosta v intencích dříve vyjádřené vůle.²⁴⁹ Ústavní soud v této souvislosti vyvodil, že „*důvodem, že zákonodárce v zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích, potažmo v zákoně č. 418/1990 Sb., o Hlavním městě Praze, vymezil pravomoc orgánu obce při nakládání s jejím majetkem bylo ochránit tento majetek před neodpovědným jednáním jednotlivce.*“²⁵⁰ To je velmi podstatná argumentace, která v zásadě směřuje proti nedůvodnému formalismu. Ústavní soud v návaznosti na výše uvedené konstatoval, že jednání starosty v méně významných náležitostech právního jednání je přípustné.²⁵¹ Pokud by Ústavní soud dospěl k opačnému právnímu názoru, musel by příslušný orgán v každém konkrétním případě schvalovat konečné znění návrhu smlouvy. Ostatně i tímto způsobem je rozhodující orgán oprávněn postupovat a mnohdy je to velmi rozumné. Považuji však za správné, že tyto úvahy jsou příslušnými orgány vedeny na principu dobrovolnosti, nikoliv zákonného příkazu. Ústavní soud se v konečném důsledku postavil za právo na autonomii, neboť organizace vnitřních procesů by měla zůstat v působnosti obce, dokud zákonodárce neshledá za účelné stanovit zákonné omezení.

²⁴⁹ Nález ÚS pod sp. zn. I. ÚS 2574/14, ze dne 25. 8. 2015.

²⁵⁰ Nález ÚS pod sp. zn. II. 87/04, ze dne 6. 4. 2005.

²⁵¹ Tamtéž.

Nevolí-li obec radu, vykonává většinu vyhrazených pravomocí vymezených § 102 odst. 2 OZř a nevyhrazených pravomocí v § 102 odst. 3 OZř právě starosta. Podstatným se jeví doslovné znění § 99 odst. 2 OZř, neboť „*V obci, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoc starosta, nestanoví-li tento zákon jinak*“. Starosta se tedy nestává radou obce, ale pouze ji zastupuje ve výkonu svěřených úkolů.²⁵² OZř přímo nestanoví, že výkon jinak vyhrazených pravomocí rady se alternativně vyhrazuje i starostovi, a proto je zastupitelstvu dáno oprávnění převzít i výkon svěřených úkolů podle § 102 odst. 2 OZř.²⁵³ Tato interpretace svědčí ve prospěch zastupitelstva obce.

5.4 Obecní úřad v kontextu majetkoprávních úkonů

Obecní úřad nemá v majetkoprávní oblasti ze zákona žádné pravomoci vyjma specifických případů uvedených viz podkapitola 5.2. V oblasti samostatné působnosti plní obecní úřad úkoly svěřené zastupitelstvem nebo radou obce²⁵⁴ a v oblasti přenesené působnosti zajišťuje výkon státní správy, která na něj byla ex lege delegována.²⁵⁵ Obecní úřad je vnitřně členěn na odbory a oddělení podle organizačního řádu schváleného radou obce.²⁵⁶ Organizační řád slouží jako podklad pro přiřazení úkolů konkrétnímu odboru a oddělení.

²⁵² FUREK, Adam. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2016, str. 64.

²⁵³ Tamtéž

²⁵⁴ § 109 odst. 3 písm. a) OZř

²⁵⁵ § 109 odst. 3 písm. b) OZř

²⁵⁶ § 102 odst. 2 písm. m) OZř

6. Trestní odpovědnost obce a jejích volených představitelů v kontextu nakládání s obecním majetkem

6.1 Obecně k trestní odpovědnosti obce

Dne 1. 1. 2012 nabyl účinnosti zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále jen jako „TOPO“), jenž zakládá trestní odpovědnost právnických osob včetně územních samosprávných celků. Negativním vymezením § 6 odst. 1 písm. b) TOPO se stanoví, že obec je za své jednání trestně odpovědná, pokud v právních vztazích nevystupuje jako veřejnoprávní subjekt. Proto není pro účely stanovení trestní odpovědnosti rozhodná skutečnost, zda obec vykonává veřejnou moc v rámci samostatné, či přenesené působnosti. Trestní odpovědnost obce se dovozuje v soukromoprávní sféře. Hypoteticky může být obec trestně stíhána za všechny zločiny a přečiny v trestním zákoníku, vyjma taxativně uvedených trestných činů podle § 7 TOPO. Z praktického hlediska bude trestná činnost obce věcně souviset s majetkoprávními úkony obce, neboť právě tato činnost se stává předmětem sofistikované hospodářské kriminality. S tím souvisí trestná činnost v oblasti veřejných zakázek, dotací, nebo korupce.

Konstrukce trestní odpovědnosti právnické osoby stojí na tzv. principu přičitatelnosti protiprávního jednání podle § 8 TOPO. Přičitatelného protiprávního jednání se obecně může dopustit osoba, která má k obci kvalifikovaný vztah a je oprávněna participovat v soukromoprávní oblasti. Podle § 8 odst. 1 písm. a) TOPO je touto osobou starosta obce, neboť jeho úkolem je realizace vůle dříve vyslovené. Podle § 8 odst. 1 písm. b) je obci přičitatelné i protiprávní rozhodnutí zastupitelstva a rady obce, jelikož právě uvedené kolektivní orgány schvalují dle OZř majetkoprávní úkony v rámci vyhrazených i nevyhrazených pravomocí. Přičitatelného protiprávního jednání se mohou podle § 8 odst. 1 písm. d) TOPO dopustit i osoby odlišné od volených zástupců. Takovéto osoby jsou ve vztahu k obci typicky v pracovněprávním poměru a vykonávají úkoly založené pracovní smlouvou.

K vyvození trestní odpovědnosti obce musí být naplněn předpoklad, že osoba podle § 8 odst. 1 písm. a), b), c), d) spáchala trestný čin v zájmu obce anebo

v rámci její činnosti. Zájem obce je nutno vykládat tak, „že prospěch právnické osoby plynoucí pro ni ze spáchaného trestného činu prostřednictvím trestným činem dosažených benefitů jejich zaměstnanců, společníků, musí mít takovou povahu, aby benefit zaměstnance, společníka právnické osoby podmiňoval benefit samotné právnické osoby jako takové.“²⁵⁷ Pro příklad lze uvést modelovou situaci, kdy starosta podvodným jednáním získá pro obec dotační plnění. Bude to právě starosta, kdo v zájmu obce uzavře smlouvu o poskytnutí dotace, přičemž příjemcem dotace bude obec samotná.

Konečná podmínka pro vyvození trestní odpovědnosti spočívá v posouzení, zda-li obec vyvinula veškeré úsilí k tomu, aby předešla, nebo spíše zabránila páchaní trestné činnosti podle § 8 odst. 5 TOPO. Za těchto okolností se hovoří o tzv. exkulpaci, nebo-li vyvinění. Totiž trestní odpovědnost právnických osob je odpovědnost subjektivní, nikoliv objektivní. V rámci trestního řízení je nutno nalézt odpověď na otázku, jestli existuje subjektivní stránka trestného činu v podobě zavinění či odpovědnosti za zanedbání povinné péče.²⁵⁸ Veškeré úsilí je však poměrně abstraktní pojem, který by měl být vykládán v souladu se závěrem Vrchního soudu v Praze, jež zní: „Ač není pojem "veškeré úsilí" zákonodárcem vyložen, pouhým jazykovým výkladem je třeba dospět k závěru, že jde o něco víc než jen o formální krok, tj. pouhé formální přijetí příslušných opatření, pouhé formální nastavení interního tzv. compliance management systému a interních procesů a pravidel chování.“²⁵⁹ Za těchto okolností by měla obec nejen preventivní opatření přijmout, ale především by měla zavést systém kontroly a vymahatelnosti stanovených pravidel.²⁶⁰ Vzhledem k aktuální oblíbenosti compliance programů v korporátních i obecních strukturách je více než vhodné upozornit, že jakkoliv je jejich inkorporace přínosná, není samospasitelná. J. Jelínek k tomu trefně uvádí, že „neexistence compliance programu sama o sobě není důkazem viny právnické osoby, stejně jako samotná existence compliance programu není důkazem nevinu.“²⁶¹

²⁵⁷ Usnesení NS pod sp. zn. 8 Tdo 627/2015, ze dne 24. 11. 2015

²⁵⁸ JELÍNEK, Jiří. *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice: problémy a perspektivy*. Praha: Leges, 2019. Teoretik., str. 209

²⁵⁹ srov. VS Praha pod sp. zn. 6 To 7/2017, ze dne 13. 1. 2017

²⁶⁰ srov. KS Praha pod sp. zn. 4 T 42/2016, ze dne 31. 1. 2020

²⁶¹ JELÍNEK, Jiří. *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice: problémy a perspektivy*. Praha: Leges, 2019. Teoretik., str. 213

Pokud by soud v projednávané věci shledal, že obec se jako obviněná dopustila trestné činnosti, lze jí uložit trest podle § 17 až § 23 TOPO. Záměrně nebyl uveden trest zrušení právnické osoby v souladu s § 16 TOPO, neboť v druhé větě tohoto ustanovení je uvedeno, že „*Trest zrušení právnické osoby nelze uložit, vylučuje-li to povaha právnické osoby.*“ Další tresty, které mohou být uloženy, jsou závažného charakteru, a nadto mohou velmi negativně ovlivnit běžné obyvatelstvo obce, které se na trestné činnosti nepodílí. Sankce pro běžné občany zato, že se v obecních volbách vyslovili pro nevhodné zástupce, je podle mého soudu nadměrně vysoká, neboť hrozí snížení reálné schopnosti zajišťovat potřeby obyvatelstva obce. Tyto okolnosti by měly být vzaty do úvahy při stanovení trestu a jeho výměry.

6.2 Trestní odpovědnost starosty obce

Z analýzy trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, kterou zveřejnilo Nejvyšší státní zastupitelství pod sp. zn. 1 SL 110/2018 vyplývá, že nejvyšší počet trestních řízení se vede proti osobám, které jednájí jménem územního samosprávného celku.²⁶² Trestní stíhání se v letech 2013-2017 vedlo v 246 případech z celkových 438 proti starostovi, primátorovi, nebo hejtmanovi. Nejčastěji kvalifikovanými trestnými činy jsou porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 TrZ a zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 Trz, a proto o nich bude podrobně pojednáno v návaznosti na soudní judikaturu.²⁶³

Přistoupíme-li k posouzení trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TrZ, je nezbytné nejprve učinit stanovisko, zda lze starostu považovat za úřední osobu ve smyslu § 127 odst. 1 písm. d) TrZ. Podle tohoto ustanovení je úřední osobou „*člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci*“.²⁶⁴ Přestože funkce starosty není v citovaném ustanovení výslovně uvedena, je nutno vzít do úvahy skutečnost, že starosta je podle OZř zároveň členem zastupitelstva, a nadto

²⁶² NSZ. Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, Brno, 2018, 45 stran.

²⁶³ NSZ. Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, Brno, 2018, 45 stran, str. 15

²⁶⁴ § 127 odst. 1 písm. d) TrZ

orgánem veřejné moci. Jestliže starosta plní úkoly spadající do jeho pravomocí podle OZř, musíme na něj proto nahlížet jako na úřední osobu.²⁶⁵

Jedním z předpokladů pro spáchání trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TrZ je jednání v rozporu či za hranou svěřených pravomocí.²⁶⁶ Za těchto okolností je však nutno zmínit, že starostovo jednání v rozporu s vymezenými pravomocemi podle OZř samo o sobě nezakládá trestní odpovědnost, neboť § 329 odst. 1 TrZ vyžaduje dokonání trestného činu, tzn. úmyslné způsobení škody, závažné újmy anebo úmyslné opatření neoprávněného prospěchu. K tomu se NS vyjádřil takto: *„Konstatování soudu prvního stupně, podle něhož obviněný „svévolně uzavřel smlouvy o dílo“ a měl při tom porušit ustanovení § 102 odst. 2 písm. a), odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), však bez dalšího neodůvodňuje závěr o úmyslném zavinění obviněného a už vůbec ne o existenci jeho pohnutky způsobit obci škodu.“*²⁶⁷ Úmyslné zavinění naopak lze dovozovat z protiprávního jednání starosty nejmenované obce, kdy následkem jeho konání byla proti obci nařízena exekuce z důvodu neschopnosti řádného splácení závazků. Starosta opakovaně obcházel rozhodovací pravomoc zastupitelstva a rady úmyslně, neboť se prokázalo, že obchodnímu partnerovi uváděl falešné informace týkající se odsouhlasení právního jednání radou.²⁶⁸ Zároveň se v projednávané věci prokázalo, že obci byly zasílány faktury na zaplacení, jejichž pravost starosta zpochybňoval ve svých odpovědích finančnímu odboru, přestože o jejich existenci velmi dobře věděl.²⁶⁹ V tomto případě se jednalo o přímý úmysl.

Skutková podstata trestného činu zneužití úřední pravomoci podle § 329 TrZ je naplněna též v situaci, kdy starosta sice nejednal s přímým úmyslem způsobit obci škodu, újmu anebo opatřit neoprávněný prospěch, ale stalo se tak a byl s tímto následkem srozuměn.²⁷⁰ Z hlediska trestněprávního se jedná o úmysl nepřímý. Ve věci sp. zn. 11 Tdo 454/2011 bylo NS konstatováno, že úmyslné zavinění lze dovozovat, pokud starosta jedná v rozporu se základními předpisy komunálního práva, se kterými by měl být seznámen, a to s ohledem na právní zásadu *ignorantia legis non excusat*. NS k tomu uvedl, *„že samozřejmým a*

²⁶⁵ srov. Usnesení NS pod sp. zn. 3 Tdo 1598/2016, ze dne 21. 12. 2016

²⁶⁶ § 329 odst. 1 písm. a), b) TrZ.

²⁶⁷ srov. usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 77/2014, ze dne 22. 2. 2014

²⁶⁸ srov. usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 1452/2012, ze dne 20. 2. 2013

²⁶⁹ Tamtéž.

²⁷⁰ srov. usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 939/2017, ze dne 23. 11. 2017

*presumovaným předpokladem výkonu funkce starostky (tj. funkce, které se obviněná ujala dobrovolně, a která je honorovaná) je znalost zákona o obcích a v případě starostky městské části i znalost statutu územně členěného statutárního města. Obviněná si tedy musela být vědoma rozporu v obsahu smluv, které podepsala se statutem, jakož i zákonem o obcích.*²⁷¹

Druhým nejčastěji kvalifikovaným trestným činem v souvislosti s nakládáním s obecním majetkem je porušení povinnosti při správě cizího majetku dle § 220 TrZ.²⁷² Trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku lze spáchat i v nedbalostní formě podle § 221 TrZ²⁷³. Z hlediska četnosti dominuje trestný čin podle § 220 TrZ, a z toho důvodu se mu bude následující text věnovat konkrétněji. Zákonná definice § 220 TrZ zní: „Kdo poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, a tím jinému způsobí škodu nikoli malou, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.“ Soudní praxe napovídá, že starostové se velmi často dopouštějí trestného činu podle § 220 TrZ v souběhu s § 329 TrZ, když provádějí bez předchozího souhlasu příslušného orgánu majetkoprávní úkon v rozporu s § 38 OZř²⁷⁴. Též starosta je povinen podle § 38 OZř jednat jako řádný hospodář, což je třeba reflektovat zejména při převodech vlastnického práva k obecnímu majetku, neboť cena za převod by měla být v místě a čase obvyklá.²⁷⁵ Za této souvislosti je třeba doporučit, aby významné převody byly posouzeny znalcem v oboru oceňování majetku.

Jak bylo výše uvedeno, obecně platí, že převodní cena by měla odpovídat ceně obvyklé podle § 39 odst. 2 OZř a jakékoliv odchylky by měly být patřičně vysvětleny. Pokud odchylka není věcně odůvodněna, starosta se vystavuje zvýšenému riziku trestního stíhání. Pro právní kvalifikaci podle § 220 TrZ je třeba, aby se starosta dopustil protiprávního jednání v přímém, či nepřímém úmyslu. Závěry o úmyslném protiprávním jednání musí vycházet ze skutkových zjištění. Úmyslné protiprávní jednání naplňující skutkovou podstatu § 220 TrZ bylo dovozeno v případě starosty, který bez souhlasu zastupitelstva sjednal

²⁷¹ srov. usnesení NS pod sp. zn. 11 Tdo 454/2011, ze dne 24. 2. 2012

²⁷² NSZ. Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, Brno, 2018, 45 stran, str. 15

²⁷³ NSZ. Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků, Brno, 2018, 45 stran, str. 4

²⁷⁴ srov. usnesení NS pod sp. zn. 7 Tdo 829/2008, ze dne 9. 7. 2008, usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 77/2014, ze dne 26. 2. 2014

²⁷⁵ § 39 odst. 2 OZř

devětkrát zajištění závazku zadluženého sportovního klubu.²⁷⁶ Sportovní klub se následně dostal do stavu platební neschopnosti a dluh v peněžité výši 2.850.000 Kč přešel na obec, čímž jí byla způsobena materiální škoda.²⁷⁷ V rámci dokazování bylo zjištěno, že starosta musel o nezdravé finanční situaci sportovního klubu vědět, jelikož sám uzavíral ke smlouvám o poskytnutí úvěru ručitelský závazek.²⁷⁸ Zároveň si musel být vědom toho, že sportovní klub nebude schopen své závazky splácet, neboť celková výše poskytnutých úvěrů tomuto klubu činila 53.340.000 Kč.²⁷⁹

6.3 Trestní odpovědnost zastupitelstva obce

Zastupitelstvo se skládá z jednotlivých členů, kteří na prvním zasedání zastupitelstva složili slib, v němž se zavázali vykonávat funkci v zájmu obce a v souladu s Ústavou a zákony České republiky.²⁸⁰ Zastupitelstvo je kolektivním orgánem obce, z čehož neplyne závěr, že kolektivní je i trestní odpovědnost zastupitelstva. Je tomu přesně opačně, jelikož NS ve svém usnesení judikoval, že *„trestní odpovědnost za schválení a důsledky rozhodnutí přijatého zmíněnou většinou, pokud bylo učiněno v rozporu s povinností členů zastupitelstva obce řádně spravovat majetek obce (§ 38 a násl. zákona o obcích), mohou nést všichni obvinění, kteří hlasovali pro schválení určitého rozhodnutí, jímž byla způsobena škoda na majetku obce. V žádném případě zde nejde o nějakou kolektivní odpovědnost, protože je zřejmé, jak každý z obviněných hlasoval, přičemž bez souhlasného vyjádření všech obviněných by nemohlo být dosaženo potřebné většiny pro přijetí schváleného rozhodnutí.“*²⁸¹ V drtivé většině je trestní odpovědnost vyvozena z protiprávního jednání, které spočívá v aktivním hlasování pro přijetí nezákonného rozhodnutí. Nicméně již z římského práva je známo, že protiprávní jednání lze uskutečnit opomenutím. Teoreticky nic nebrání tomu, aby zastupitelé byli trestně stíháni i za nepřijetí návrhu, pokud by v příčinné souvislosti s nepřijetím tohoto návrhu vznikla majetková škoda.²⁸²

²⁷⁶ srov. usnesení NS pod sp. zn. 8 Tdo 1654/2008, ze dne 29. 4. 2009

²⁷⁷ srov. usnesení NS pod sp. zn. 8 Tdo 1654/2008, ze dne 29. 4. 2009

²⁷⁸ srov. usnesení NS pod sp. zn. 8 Tdo 1654/2008, ze dne 29. 4. 2009

²⁷⁹ srov. usnesení NS pod sp. zn. 8 Tdo 1654/2008, ze dne 29. 4. 2009

²⁸⁰ § 69 odst. 2 OZř

²⁸¹ srov. usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 827/2012, ze dne 19. 12. 2012

²⁸² PŮRY, František. *Trestní odpovědnost v územní samosprávě: komentovaná soudní rozhodnutí*. V Praze: C.H. Beck, 2017., str. 3

Výše citovaný judikát NS taktéž nastínil, jak by měl postupovat odpovědný zastupitel před samotným aktem hlasování. Zastupitel by si měl počínat obezřetně v situacích, kdy mu jsou předloženy odborné dokumenty, na jejichž základě má rozhodnout.²⁸³ Zvláště obezřetně by měl zastupitel přistupovat ke znaleckým posudkům, mezi nimiž je rozpor. Nelze mít za to, že zastupitel by si neměl ověřovat závěry, které byly vysloveny ve znaleckých posudcích anebo právních analýzách. Konečně jsou to právě zastupitelé, kdo rozhodují. Přestože z logiky věci nemůže být každý jeden zastupitel odborníkem na všechny oblasti obecní samosprávy, rozhodování by měl věnovat náležitou péči.²⁸⁴ Byla-li např. v rámci rozpravy kvalifikovaně zpochybněna cena za převod obecního majetku, zastupitelé by k této námitce neměli zaujmout nevšímavý postoj ani za situace, že cena za převod byla stanovena profesionálem. Tento závěr mimo jiné potvrzuje i usnesení NS, jenž nadto stanoví následující: „*K tomu je třeba zdůraznit, že jestliže laické osoby se spolehnou na informace advokáta, jako osoby práva znalé, aniž by měly nějaké věrohodné signály, z nichž by mohly dovodit nesprávnost takových informací, nelze u nich zpravidla dovodit úmyslné zavinění ve vztahu k vzniku tvrzené škody na podkladě jejich jednání v právním smyslu.*“²⁸⁵ Ona námitka během rozpravy by měla být chápána jako věrohodný signál ve smyslu shora uvedeného.

Ohledně konkrétních trestných činů odkazují na výklad k trestní odpovědnosti starosty v podkapitola 6.2. Taktéž zastupitelé se nejčastěji dopouštějí trestného činu podle § 220 TrZ a § 329 TrZ. K porušení povinnosti při správě cizího majetku musíme dodat, že zastupitelstvo je na rozdíl od starosty²⁸⁶ povinno hájit zájmy poškozeného podle § 220 odst. 2 písm. a) TrZ, neboť disponuje širokými pravomocemi v majetkoprávní oblasti. Tato povinnost podle § 220 odst. 2 písm. a) TrZ podmiňuje zprísňení trestní sazby trestu odnětí svobody až na 5 let.

Ačkoliv je v celkovém součtu zločinnosti trestná činnost zastupitelů obce zcela marginální, těší se nebývalému mediálnímu zájmu. Tento mediální tlak je do jisté míry logický a oprávněný, neboť zastupitelé bývají vysoce exponované

²⁸³PÚRY, František. *Trestní odpovědnost v územní samosprávě: komentovaná soudní rozhodnutí*. V Praze: C.H. Beck, 2017., str. 4.

²⁸⁴srov. usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 827/2012, ze dne 19. 12. 2012

²⁸⁵srov. usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 848/2010, ze dne 19. 1. 2011

²⁸⁶srov. usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 77/2014, ze dne 26. 2. 2014

osoby, které se těší dobrému společenskému jménu. Považuji za nutné, aby zastupitelé nesli vyšší míru kritiky, neboť primárně oni spravují věci veřejné na komunální úrovni. Na druhou stranu tento mediální zájem může mít v kombinaci s trestním stíháním katastrofální dopady na osobnostní sféru zastupitelů i výkon jejich mandátu. Nepřímo se tak nabízí otázka, zda by nebylo účelné, aby zastupitelé byli chráněni trestněprávní procesní imunitou jako např. poslanci, když samotný Ústavní soud ve svém usnesení konstatoval, že *„Trestní stíhání bývalých či současných zastupitelů města, členů jeho rady nebo dokonce starosty v souvislosti s hlasováním zastupitelstva o nakládání s majetkem města může mít nepřímý vliv na budoucí výkon samosprávy a způsob nakládání s majetkem města.“*²⁸⁷ K tomu uvádím základní myšlenku, a sice, že smyslem imunity není ochrana protiprávního jednání. Imunita by neměla být vykládána jako tzv. nárazník před zahájením trestního stíhání ze strany policejního orgánu. Zastupitelé by totiž mohli nabýt dojmu, že není potřeba věnovat právním předpisům přílišnou pozornost, neboť oni přece požívají na rozdíl od běžných občanů speciální výsady. Tím pádem by došlo ke zneužití tohoto institutu, jehož význam na parlamentní úrovni tkví v ochraně před zásahy moci výkonné do moci zákonodárné.

Jiní by mohli namítat, že trend trestního stíhání zastupitelů má za následek, že zastupitelstvo je z rostoucích obav neakceschopné a paralyzované. Proto by bylo z jejich pohledu zákonné ukotvení procesní imunity na komunální úrovni přijatelným řešením. Tím by však podle mého soudu byla otřesena důvěra občanů v právní stát. Z toho důvodu považuji za neúčelné, aby zastupitelům byla procesní trestněprávní imunita přiznána. Za systematické řešení je naopak možno považovat dlouhodobé posilování právní jistoty zastupitelů ve věcech nakládání s obecním majetkem. Dále považuji za logické, aby v případě zjevně nezákonného trestního stíhání byla důsledně vymáhána regresní úhrada podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci.

6.4 Trestní odpovědnost rady obce

Vše, co bylo uvedeno k trestní odpovědnosti zastupitelstva vizpodkapitola 6.1, platí obdobně pro radu obce.

²⁸⁷ srov. usnesení ÚS pod sp. zn. II.ÚS 265/07, ze dne 6. 6. 2007

7. Vybrané nástroje kontroly při nakládání s obecním majetkem

7.1 Registr smluv

V samotném úvodu je zapotřebí přiblížit registr smluv jakožto informační systém veřejné správy. Na základě právní úpravy ZRS se stanovilo pravidlo, že dokumenty taxativně vyjmenované v § 2 odst. 1 ZRS musí podléhat uveřejnění. Za tímto účelem se zřídil registr smluv, za nějž provozně odpovídá Ministerstvo vnitra.²⁸⁸ Z hlediska odpovědnosti Ministerstva vnitra je zřejmé, že nelze směřovat odpovědnost za provoz portálu a odpovědnost za uveřejněné dokumenty. V § 4 odst. 4 ZRS si Ministerstvo vnitra vyhrazuje, že „*neodpovídá za správnost smluv a metadat smluv uveřejněných prostřednictvím registru smluv.*“ Registr smluv plní funkci evidenční, a nadto není ovládán principem materiální publicity.²⁸⁹

Pro úplné pochopení funkce registru vyjděme ze skutečnosti, že ZRS ideově navazuje na InfZ. Je výrazem principu transparentnosti a dobré správy, že občanům je dán zákonný přístup k informacím. Je nezpochybnitelné, že jedním ze základních atributů aktivního občana je jeho informovanost. Zákodárci rozhodují o tom, jakým způsobem a v jaké formě by měly být předmětné informace občanům zprostředkovány. V případě InfZ se žadatel domáhá svého práva prostřednictvím žádosti, v níž uvede konkrétního adresáta.²⁹⁰ V důvodové zprávě k ZRS je uvedena argumentace, proč byl zvolen odlišný přístup. Odůvodnění k tomuto přístupu zní takto: „*Nemůže být přitom pochyb, že vyřizování individuálních žádostí o informace s nutností jejich individuálního posuzování, provádění anonymizace, vydávání rozhodnutí, dodržování lhůt, zpoplatňování a další administrativy je výrazně náročnější a méně komfortní jak pro žadatele, tak i pro povinné subjekty, než v případě zveřejnění.*“²⁹¹ Občané tak

²⁸⁸ § 4 odst. 2 ZRS

²⁸⁹ MV, odbor eGovernmentu. Metodický návod k aplikaci zákona o registru smluv. 2022. 73 stran. Č.j. MV-37683-9/EG-2018., str. 36 Dostupné z: Metodicky_navod_k_aplikaci_ZRS_-_v1-12v2 (3).pdf

²⁹⁰ § 4 InfZ

²⁹¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv) ve sněmovním tisku 42/0, dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=42&CT1=0>

mají podle ZRS možnost získat potřebné informace o uveřejněných dokumentech bezplatně, dálkově a takřka okamžitě.²⁹²

Podle § 2 odst. 1 písm. b) ZRS se obligatorně uveřejňuje soukromoprávní smlouva, smlouva o poskytnutí dotace nebo návratné finanční pomoci, jejíž stranou je obec anebo kraj. Z výkladu § 8 odst. 3 ZRS vyplývá, že smlouvy, které byly uzavřeny po nabytí účinnosti ZRS, nemusí být v registru smluv uveřejněny.²⁹³ Jiná věc nastává, pokud dojde ke změně této smlouvy po nabytí účinnosti ZRS. V takovém případě se zveřejní vyjma dodatku i dotčená smlouva.²⁹⁴ Za tohoto stavu se povinnost uveřejnění týká kromě shora uvedeného, i dodatků.

Nadto je třeba upozornit, že podle § 3 odst. 1, 2 písm. i), l) platí z výše uvedené povinnosti řada výjimek. Předně se neuveřejňují ty informace, které nemohou být poskytnuty ani podle InfZ.²⁹⁵ Těmito informacemi jsou např. utajované informace, osobní údaje, nebo obchodní tajemství. K tomu obchodnímu tajemství je nutno uvést toliko, že cena za plnění musí být uveřejněna vždy, pokud je hrazena z veřejných zdrojů, tedy i z obecního rozpočtu.²⁹⁶ Společně s cenou je nutno zveřejnit, za jaké plnění byla cena poskytnuta, protože samotná informace o ceně není nikterak vypovídající.²⁹⁷ Povinné subjekty rovněž nemají povinnost uveřejňovat smlouvy, jejichž hodnota plnění nepřesahuje 50.000 Kč bez DPH.²⁹⁸ To však neznamená, že by se těchto smluv nemohl žadatel domoci žádostí podle InfZ. Povinnost podle § 2 odst. 1 písm. b) ZRS se dále nevztahuje na obce, které nevykonávají rozšířenou působnost.

ZRS explicitně nestanoví, která smluvní strana se má ujmout procesu uveřejnění podle § 5 ZRS. Překážkou ve smyslu ZRS by nebyla ani skutečnost, pokud by tuto povinnost splnily obě smluvní strany.²⁹⁹ Naopak zcela zásadní následky by mělo opomenutí uveřejnit smlouvu, neboť nejdříve v den uveřejnění

²⁹² § 4 odst. 3 ZRS

²⁹³ PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR)., str. 1056

²⁹⁴ § 8 odst. 3 ZRS

²⁹⁵ § 3 odst. 1 ZRS

²⁹⁶ § 9 odst. 2 InfZ

²⁹⁷ Srov. rozsudek NSS pod sp. zn. 7 A 118/2002, ze dne 9. 12. 2004

²⁹⁸ § 3 odst. 2 písm. i) ZRS

²⁹⁹ MV, odbor eGovernmentu. Metodický návod k aplikaci zákona o registru smluv. 2022. 73 stran. Č.j. MV-37683-9/EG-2018., str. 17 Dostupné z: [Metodicky_navod_k_aplikaci_ZRS_-_v1-12v2 \(3\).pdf](#)

smlouva nabývá účinnosti, a to bez ohledu na smluvní dohodu o účinnosti smlouvy podle OZ.³⁰⁰ Tím je řečeno, že z hlediska posloupnosti nastává účinnost smlouvy ex lege v první fázi a účinnost smlouvy ex contractu ve fázi druhé. Tyto konsekvence mají zásadní význam pro smluvní strany, neboť do doby uveřejnění je osud jejich právního vztahu nejistý. Ve své podstatě uveřejnění představuje odkládací podmínku, neboť podle NS platí, že „*Odkládací podmínkou je taková podmínka, kdy účinky právního úkonu, tj. subjektivní práva a povinnosti, nastanou až jejím splněním. Do splnění odkládací podmínky existuje stav nejistoty, kdy se neví, zda učiněný právní úkon, který je jinak platný a pro jeho účastníky závazný, právní účinky nabude.*“³⁰¹ Za těchto okolností se smluvním stranám doporučuje, aby s plněním podle smlouvy vyčkali na okamžik uveřejnění, jinak dojde k bezdůvodnému obohacení.

S tím souvisí, že ZRS nestanoví přestupky pro smluvní strany jako sankci za nedodržení povinnosti smlouvu uveřejnit. Avšak platí, že nesplnění právě uvedené povinnosti ve lhůtě 3 měsíců od uzavření smlouvy má za následek zrušení smlouvy s účinky ex tunc dle § 7 odst. 1 ZRS.

7.2 Střet zájmů

Volení představitelů obce vykonávají jako členové zastupitelstva veřejnou funkci v souladu s právním řádem České republiky. Již z úvodních ustanovení OZř je patrné, že zastupitelé vykonávají veřejnou funkci v zájmu rozvoje území a potřeb svých občanů. Ve výkonu veřejné funkce je naprosto nepřijatelné, aby byly prosazovány osobní zájmy na úkor služby veřejnosti. U volených představitelů obce platí obdobně to, co Ústavní soud vyslovil ve svém nálezu pl. ÚS 4/17, ze dne 11. 3. 2020 k roli výkonu veřejné funkce na celostátní úrovni: „*stát není podnik a služba státu je honorována, výkon veřejné funkce pak není podnikáním, natož správou vlastního majetku.*“ Za účelem předcházení možnému oportunistickému jednání byl v 90. letech přijat zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí. Tento zákon nikterak neomezoval obecní funkcionáře, neboť § 1 odst. 1 zákona č. 238/1992 Sb. stanovil, že veřejnými funkcionáři se zamýšlí poslanci a senátoři, členové vlády a vedoucí ústředních správních úřadů, v jejichž

³⁰⁰PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR)., str. 1048

³⁰¹ Srov. rozsudek NS pod sp. zn. 33 Cdo 2035/2011, ze dne 29. 8. 2012

čele není člen vlády. Podle zákona č. 96/2005 Sb., kterým se změnil zákon č. 238/1992 Sb., došlo k rozšíření okruhu veřejných činitelů a působnost tohoto zákona dolehla i na obecní zastupitele.³⁰² Těm se mimo jiné zakazoval souběh funkce obecního zastupitele s funkcí statutárního orgánu příspěvkové organizace obce, osoby oprávněné jednat za organizační složku obce a strážníka obecní policie. Zákon č. 96/2005 Sb. byl nicméně nálezem Ústavního soudu zrušen z důvodu vadného legislativního postupu.³⁰³ Pro neefektivnost a slabou systematiku sankcí³⁰⁴ byl zákon č. 238/1992 Sb. nahrazen zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (ZSZ), jehož základní instituty budou rozebrány níže.

Podle § 2 odst. 1 písm. p) ZSZ se v kolizi zájmů může octnout člen zastupitelstva obce, městské části anebo městského obvodu členěného statutárního města. Výklad zákonného termínu „*dlouhodobě uvolněný zastupitel*“ by v praxi neměl činit obtíže, přestože se jedná o jakousi terminologickou nekonzistenci, když vzájemně porovnáme OZř a ZSZ. Podle § 71 OZř dělíme zastupitele pouze na uvolněné a neuvolněné. Výraz „*dlouhodobě uvolněný*“ je zastaralým označením téhož. Z jazykového výkladu je jasné, že uvolněný zastupitel nesmí vykonávat veřejnou funkci souběžně s civilní profesí. Do osobní působnosti ZSZ patří též starosta obce, městské části anebo městského obvodu členěného statutárního města, který vykonává veřejnou funkci neuvolněně.³⁰⁵ Totožné platí pro místostarostu, zástupce starosty a členy rady, jestliže vykonávají veřejnou funkci neuvolněně.

Pro veřejné funkcionáře podle § 2 odst. 1 písm. o) až q) ZSZ se stanoví celá řada povinností. V § 3 odst. 1 ZSZ se stanoví obecná povinnost zdržet se jakéhokoliv jednání, které je možno považovat za osobní zájem a zároveň je způsobilé zasáhnout do výkonu veřejné funkce. Osobním zájmem se rozumí majetkové, nebo jiné obohacení.³⁰⁶ Osobní zájem se může vztahovat nejen přímo k osobě obecního funkcionáře, ale i k osobě blízké anebo právnické osobě, jež je obecním funkcionářem ovládána.³⁰⁷ Vzhledem k tomu, že případný rozpor s tímto ustanovením nelze žádným způsobem postihovat, neboť ZSZ neoznačuje jednání

³⁰² § 1 odst. 1 zákona č. 96/2005 Sb., kterým se změnil zákon č. 238/1992 Sb.

³⁰³ Srov. nález ÚS pod sp. zn. Pl. ÚS 13/05, ze dne 22. 6. 2005

³⁰⁴ VEDRAL, Josef. *Zákon o střetu zájmů: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy komentáře., str. IX

³⁰⁵ § 2 odst. 1 písm. q) ZSZ

³⁰⁶ § 36 odst. 3 ZSZ

³⁰⁷ Tamtéž.

odporující § 3 odst. 1 ZSZ za přešůpek, má toto ustanovení pouze proklamativní charakter.³⁰⁸ Uvolněným členům zastupitelstva se dále zapovídá, aby byli odměňováni za členství v dozorčích a kontrolních orgánech právnických osob, v nichž je obec účastna.³⁰⁹ Stejně tak nemohou být vydavateli periodického tisku, nebo provozovateli rozhlasového a televizního vysílání.³¹⁰ Tento výčet povinností není konečný. Další omezení stanoví např. § 6 ZSZ o zákazu konkurence po skončení výkonu veřejné funkce.

Podle § 7 ZSZ se stanoví další povinnosti oznamovacího charakteru. Konkrétně je veřejný funkcionář povinen podat oznámení o osobním zájmu, oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech a závazcích. Oznámení má formu čestného prohlášení. Čestné prohlášení je zpravidla činěno v písemné elektronické podobě, neboť se s ním dále pracuje v registru oznámení. Naopak oznámení o osobním zájmu je činěno zásadně v ústní formě.³¹¹ V následujícím textu bude blíže zpracováno oznámení o osobním zájmu.

Podle § 8 je veřejný funkcionář povinen podat oznámení o osobním zájmu nejpozději před samotným hlasováním. Obecní funkcionáři jsou povinni podat oznámení o osobním zájmu na jednání zastupitelstva, nebo rady, pokud vystoupí v rozpravě, předloží návrh anebo jsou nadáni hlasovacím právem v tomto orgánu.³¹² Členové zastupitelstva nebo rady tvoří kolektivní orgán a jsou nadáni hlasovacím právem ex lege, proto není v jejich situaci určující, zda naplní podmínku vystoupení v rozpravě, nebo předložení návrhu. Výše uvedené podmínky nemusí být splněny současně. Míra projevené aktivity obecního funkcionář nemá na oznamovací povinnost žádný vliv. Nelze opomenout, že obecní funkcionář musí mít na projednávané věci osobní zájem. Zákonná definice osobního zájmu již byla uvedena. Osobní zájem představuje zvýšené riziko, že obecní funkcionář bude motivován ovlivnit výsledek hlasování. Za těchto okolností nelze vyloučit zvýšené riziko výskytu prokorupčních praktik.

³⁰⁸JANTOŠ, Michal. *Zákon o střetu zájmů*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář., str. 37

³⁰⁹ § 5 odst. 2 ZSZ

³¹⁰ § 4a ZSZ

³¹¹JANTOŠ, Michal. *Zákon o střetu zájmů*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář., str. 97

³¹² § 8 ZSZ

Byl-li obecním funkcionářem oznámen osobní zájem na projednávané věci, nelze jej pro tento rozpor vyloučit z hlasování.³¹³ K tomu je nutno dodat, že vyloučení z hlasování nepředpokládá ani § 83 odst. 2 OZř, jež je obdobou § 8 odst. 1 ZSZ. Podle stanoviska odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 8/2011 platí, že „*Existence „střetu zájmů“ zastupitele však neznamená, že se člen orgánu nesmí jednání dále účastnit a v dané věci hlasovat, neboť takový následek by musel zákon stanovit výslovně, což nečiní (mandát člena zastupitelstva může být omezen vzhledem ke svému ústavněprávnímu rozměru jen výslovným ustanovením zákona).*“³¹⁴ Z toho vyplývá, že jedinou sankcí za nesplnění oznámení o osobním zájmu je uložení pokuty ve výši 1.000 Kč až 50.000 Kč v souladu s § 23 odst. 3 písm. a) ZSZ. Možnost kontroly oznámení o osobním zájmu ze strany občanů je ve smyslu ZSZ takřka vyloučená, neboť v registru oznámení jsou vedena pouze oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech a závazcích. Občan je v tomto případě odkázán na právo podat žádost dle InfZ, pakliže zápis z jednání zastupitelstva není veřejně dostupný.

Pro výkon kontroly ze strany občanů je stěžejní již zmíněný registr oznámení podle § 13 odst. 1 ZSZ, kde jsou potřebné elektronické dokumenty uloženy. Občan má veskrze dvě možnosti, jak se domoci požadovaných informací. První možností je nahlížení do registru oznámení prostřednictvím datové sítě. Druhou možností je podání individuální žádosti, která musí splňovat náležitosti uvedené v § 12 odst. 4 ZSZ. Podle ZSZ se právo nahlížet do registru oznámení týká veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 ZSZ. Mezi ně patří i funkcionáři obecní samosprávy. Podání individuální žádosti se vztahuje k veřejným funkcionářům uvedeným v § 2 odst. 2 ZSZ, a proto se nelze touto cestou domáhat informací o obecních funkcionářích.

V aktuální situaci je ovšem na škodu, že ZSZ neumožňuje alternativně podat individuální žádost, která by se týkala osob uvedených v § 2 odst. 1 ZSZ, neboť Ústavní soud ve svém nálezu zrušil § 14b odst. 1 písm. a), b), c) ZSZ.³¹⁵ Pro kontext je třeba uvést, že § 13 odst. 3 stanoví, že nahlížení do registru oznámení lze v zákonném rozsahu. Tento zákonný rozsah je upraven v § 14b

³¹³JANTOŠ, Michal. *Zákon o střetu zájmů*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář., str. 94

³¹⁴ Srov. rozsudek NSS pod sp. zn. 1 Ao 2/2010, ze dne 18. 1. 2011

³¹⁵ Srov. nález ÚS pod sp. zn. pl. ÚS 38/17, ze dne 11. 2. 2020

ZSZ. Ústavní soud ve svém nálezu uvedl, „že způsob zpřístupňování údajů z registru oznámení u veřejných funkcionářů spočívající v přímém zveřejnění údajů z registru oznámení není pro dosažení sledovaného legitimního cíle potřebný, tudíž porušuje právo na soukromí, konkrétně právo na informační sebeurčení dotčených osob podle čl. 10 odst. 3 Listiny.“³¹⁶Z těchto důvodů došlo poměrně k absurdní situaci, kdy se občan nemůže domoci požadovaných informací ohledně veřejných funkcionářů v § 2 odst. 1 ZSZ formou nahlížení, a zároveň se nelze těchto informací dožadovat cestou individuální žádosti, jelikož to ZSZ nepředpokládá. Ústavní soud ve svém nálezu tento stav predikoval, protože v bodě č. 145 citovaného nálezu uvedl toto: „Do doby přijetí nové právní úpravy umožňující nahlížení do registru oznámení pouze na základě žádosti bude proto důsledkem derogace úplné zneprístupnění údajů z registru oznámení podle zákona o střetu zájmů u veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Ústavní soud však nemůže derogacním výrokem zajistit, aby se režim plného zveřejnění údajů změnil na režim zpřístupnění údajů na žádost a vymezil požadavky pro její podání, neboť právní úpravu netvoří, resp. nemění, pouze ruší.“³¹⁷Na tomto místě spatřuji značný deficit, neboť zákonodárce stále nepřijal novelu ZSZ, kterou by aktuální stav napravil. Novela zákona o střetu zájmů postoupila do druhého čtení, ale s koncem minulého volebního období (2017-2021) bylo projednání sněmovního tisku 956/0 ukončeno.

V obecné rovině mají občané právo kontrolovat zveřejňované dokumenty, neboť mohou sdělit nesoulad oznámení se skutečným stavem evidenčnímu orgánu.³¹⁸ Tento evidenční orgán je naopak povinen do 30 dnů od obdržení sdělení poskytnout oznámení o tom, jakým způsobem bude věc vyřízena.³¹⁹

7.3 Podnět k orgánu státní správy

Občané mají ex lege možnost, jak iniciovat dozor nad přijatými usneseními v samostatné působnosti obce ve smyslu § 124 odst. 1 OZř. Podle obecné úpravy SPrŘ je občanům dána možnost podat podnět k příslušnému orgánu státní správy, kterým je ve věcech samostatné působnosti obce Ministerstvo vnitra. Z právní povahy podnětu je nicméně zřejmé, že s jeho

³¹⁶ Tamtéž.

³¹⁷ Tamtéž.

³¹⁸ § 13 odst. 6 ZSZ

³¹⁹ § 13 odst. 6 ZSZ

podáním nevzniká právní nárok na vyřízení věci.³²⁰Tím se podnět k orgánu státní správy dle § 42 SPrŘ liší od institutů, jejichž uplatnění přímo směřuje k zahájení řízení. S tím také souvisí, že na podnět nejsou kladeny vesměs žádné formální požadavky. Je nutno si uvědomit, že účelem podnětu je zprostředkovat Ministerstvu vnitra věcné informace o tom, že obec jednala *contra legem*. Informace uvedené v podnětu nabývají na přesvědčivosti, jestliže jsou srozumitelné a řádně odůvodněné. Na přesvědčivosti podnět zcela jistě nezíská, pokud z něj bude patrný osobní vztah oznamovatele k předmětné věci. Podavatel by se měl vyvarovat jakýchkoliv osobních invektiv. S podáním podnětu zákon spojuje právo podavatele být vyrozuměn o vyřízení podnětu do 30 dnů od doručení Ministerstvu vnitra, pakliže o tom sám podavatel požádá.³²¹

Rádus dozoru Ministerstva vnitra je omezen na veřejnoprávní předpisy. Z toho důvodu bude Ministerstvo vnitra ve vztahu k nakládání s obecním majetkem přezkoumávat zákonnost postupu při nakládání s tímto majetkem.³²² Tím je zamýšleno, že Ministerstvo vnitra např. prověří, zda obec splnila zákonné podmínky zveřejnit záměr a následně rozhodnout o majetkoprávním úkonu v příslušném obecním orgánu. Naopak Ministerstvu vnitra nenáleží pravomoc dozorovat soukromoprávní úkony obce po stránce účelnosti a hospodárnosti. Stejně tak Ministerstvo vnitra není oprávněno dozorovat starostovo rozhodování o majetkoprávních úkonech, neboť v pravém významu OZř starosta nerozhoduje, ale pouze stvrzuje projevenou vůli navenek.³²³

7.4 Žaloba na určení neplatnosti právního jednání obce jako zdánlivý prostředek kontroly nakládání s obecním majetkem

Aktivně legitimován k podání žaloby na určení neplatnosti právního jednání je ten, kdo je schopen tvrdit, ale i doložit, že má na věci naléhavý právní zájem.³²⁴Naléhavý právní zájem lze vymezit tak, že „naléhavý právní zájem je dán zejména tam, kde by bez tohoto určení bylo právo žalobce nebo právní vztah, na kterém je účasten, ohroženo, popřípadě tam, kde by se bez tohoto určení jeho

³²⁰FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář., str. 249

³²¹ § 42 SPrŘ

³²² § 124 odst. 1 OZř

³²³ Srov. usnesení KS v Brně pod sp. zn. 29 A 159/2015, ze dne 13. 10. 2017

³²⁴ § 80 OSŘ

*právní postavení stalo nejistým.*³²⁵ Podle judikatury nespěchá naléhavý právní zájem naopak tomu, kdo prostřednictvím žaloby na určení neplatnosti neuplatňuje svá subjektivní soukromá práva.³²⁶ Za těchto okolností se dospělo k závěru, že žaloba na určení neplatnosti právního jednání obce není institutem veřejné kontroly, jelikož má základ v právu soukromém, nikoliv veřejném. Civilní soudy podle by neměly nahrazovat postavení kontrolních orgánů obce, neboť by se tím dopouštěly zásahu do práva na samosprávu. Proti tomuto závěru se ve svém rozsudku vymezil Krajský soud v Českých Budějovicích³²⁷, pobočka v Táboře, neboť dospěl zcela k opačnému závěru, a to s ohledem na znění § 1 OZř a § 39 OZř. Podle mého soudu je prakticky neproveditelné, aby měl každý občan právo podat žalobu na určení neplatnosti právního úkonu. Domnívám se, že vyprázdnění naléhavého právního zájmu by směřovalo k neúměrnému zatížení civilního soudnictví. Taktéž se neshodují s argumentací výše uvedeného Krajského soudu, jenž argumentoval, že nepřiznání naléhavého právního zájmu všem občanům je ve své podstatě narušením občanské společnosti.³²⁸ Podle mého soudu nejsou principy občanské společnosti narušeny tím, že přístup k civilnímu soudu je vázán na racionální podmínky. Naopak z judikatury NS je zřejmé, že civilní soudnictví směřuje k ochraně práva na samosprávu, jelikož nemíní nepřiměřeně ingerovat do věcí samosprávy.

³²⁵ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu publikované pod R 17/72 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu.

³²⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu pod sp. zn. 28 Cdo 4365/2009, ze dne 24. března 2010.

³²⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu pod sp. zn. 15 Co 132/2005, ze dne 21. 4. 2005.

³²⁸ Tamtéž.

8. Právní úprava zadávání veřejných zakázek

8.1 Základní pojmy v kontextu zadání veřejné zakázky

Primární právní úpravou pro sféru veřejných zakázek je zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen jako „ZZVZ“). Ve smyslu § 2 ZZVZ musí být splněno kumulativně několik podmínek, aby byly naplněny atributy základního pojmu, kterým je zadání veřejné zakázky.

V první řadě je pod shora uvedeným pojmem nutno rozumět úplatný smluvní vztah mezi zadavatelem a dodavatelem anebo dodavateli.³²⁹ Obec je v souladu s § 4 odst. 1 písm. d) veřejným zadavatelem, což lze dovozovat i z její veřejnoprávní povahy. V případě územně členěných statutárních měst je situace komplikovanější, neboť § 4 ZZVZ přímo nestanoví, že městské obvody anebo městské části mají právní postavení zadavatele. Z řízení před Úřadem pro kontrolu hospodářské soutěže pod č. j.: ÚOHS-R0125/2016/VZ-50452/2016/323/KKř každopádně vyplývá následující závěr: *„Vzhledem k tomu, že městské obvody a městské části jsou obecně provozní jednotkou zadavatele ve smyslu § 17 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek, a to když jim zadavatelé zpravidla prostřednictvím statutu (popřípadě jiného dokumentu) svěřují konkrétní pravomoc zadávat určité veřejné zakázky, je třeba říci, že městské obvody a městské části mohou v souladu s § 214 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek využívat vlastní aktivní profil zadavatele.“*³³⁰

Naproti tomu dodavatel podle § 5 ZZVZ bude v drtivé většině případů osoba podnikající za účelem dosažení zisku. Tato osoba poskytuje zadavateli dodávky, služby, nebo stavební práce.³³¹ Dodavatel je též označení pro vícero osob. Za dodavatele naopak nelze považovat politické strany a hnutí, jejichž primárním úkolem je usilování o moc v rámci svobodné soutěže politických sil.³³²

Předmětem úplatného smluvního vztahu musí být dodávky, služby, nebo stavební práce. Není podstatné, jaký smluvní typ si za tímto účelem smluvní strany zvolí.³³³ V obecné rovině zadavatel požaduje dohodnuté plnění a zavazuje

³²⁹ § 2 odst. 1 ZZVZ

³³⁰ Viz rozhodnutí ÚOHS pod č. j. ÚOHS-R0125/2016/VZ-50452/2016/323/KKř, ze dne 2. 1. 2017

³³¹ § 2 odst. 1 ZZVZ

³³² Viz rozhodnutí ÚOHS pod č. j. ÚOHS-S88/2012/VZ-4489/2012/510/MOn, ze dne 7. 5. 2012

³³³ Viz rozsudek NSS pod sp. zn. 8 Afs 60/2009, ze dne 31. 5. 2010

se za něj poskytnout úplatu. Oproti tomu dodavatel požaduje úplatu za poskytnuté plnění a zavazuje se toto plnění poskytnout. Podle ZZVZ nesmí být plnění poskytováno na základě pracovněprávního, nebo obdobného vztahu.³³⁴ Na tomto místě je třeba zdůraznit, že dohodnuté plnění může kombinovat dodávky i služby. V takovém případě § 15 odst. 2 ZZVZ stanoví, že hlavní předmět se určí podle části předmětu veřejné zakázky s vyšší předpokládanou hodnotou. Pokud předmět plnění kombinuje i stavební práce, určí se hlavní předmět podle základního účelu veřejné zakázky dle § 15 odst. 3 ZZVZ. V této věci je třeba mít na paměti, že ke kombinování předmětu plnění by mělo docházet, pokud je takové řešení účelné. Mělo by být dostatečně odůvodněno, že jednotlivá plnění spolu tvoří reálný funkční celek.³³⁵ V § 35 ZZVZ se stanoví, že zadavatel může rozdělit veřejnou zakázku na více částí. Podle všeho je však zřejmé, že zadavatel by tak měl učinit vždy, pokud opačný postup nerozdělení veřejné zakázky nelze považovat za obhajitelný.³³⁶ Z komentářové literatury plyne závěr, že ZZVZ prosazuje rozdělování veřejných zakázek na části, neboť se tím zvýší okruh uchazečů, kteří by jinak nebyli schopni plnění ve svém celku poskytnout.³³⁷ Neoprávněné omezení konkurence mezi uchazeči lze kvalifikovat jako porušení zásady diskriminace podle § 6 odst. 3 ZZVZ.

S tím přímo souvisí, že rozlišujeme tři kategorie veřejných zakázek. Jedná se o veřejné zakázky na dodávky, služby, nebo stavební práce. Tato kategorizace by neměla být vnímána jako samoučelný formalismus, neboť každá z těchto kategorií má např. vlastní finanční limity, podle kterých se určuje příslušné zadávací řízení. Finanční limity jsou stanoveny podle předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky představuje výši úplaty za plnění veřejné zakázky vyjádřené v penězích.³³⁸ Ze samotného slova předpokládaná je navýsost jasné, že vyjádřená hodnota v penězích se může odchýlit od výsledné hodnoty plnění. To však nezakládá možnost pro zadavatele, že by předpokládanou hodnotu určil bez kvalifikované úvahy tzv. ex cathedra. ZZVZ stanoví pravidla pro určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky v § 16 odst. 6 ZZVZ. Zadavatel by se neměl odchýlit od předpokládané hodnoty typově

³³⁴ § 2 odst. 1 ZZVZ

³³⁵ Rozhodnutí ÚOHS pod č. j. ÚHOS-S55/2015/VZ-5482/2015/531/Jdo, ze dne 25. 2. 2015

³³⁶ PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 127-128

³³⁷ Tamtéž.

³³⁸ § 16 odst. 1 ZZVZ

podobných veřejných zakázek. Pokud předpokládanou hodnotu nelze určit pro nedostatek analogických případů, měl by zadavatel buď provést průzkum trhu, tržní konzultaci anebo zvolit jiný vhodný způsob.³³⁹ Jiný vhodný způsob uvedu na modelovém příkladu, kdy obec ve veřejné soutěži poptává zhotovitele územního plánu a v zadávací dokumentaci určí, že předpokládaná cena bude vycházet z dostupné kalkulace České komory architektů. Dalším vhodným způsobem může být vyhotovení znaleckého posudku.

ZZVZ stanoví další pravidla pro určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Pokud zadavatel rozdělí veřejnou zakázku na části, je povinen určit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky jako součet jednotlivých částí.³⁴⁰ Je nutné připomenout § 35 ZZVZ, jenž stanoví, že zadavatel rozdělí veřejnou zakázku na části, pokud tím neobchází zákonnou úpravu. Účelem rozdělení veřejné zakázky na části není vyvázání se z právního režimu pro nadlimitní veřejné zakázky. Výše uvedené platí pro veřejné zakázky rozdělené na části v rámci jednoho řízení, ale i veřejné zakázky, které jsou rozděleny do více zadávacích řízení podle § 18 odst. 1 písm. b) ZZVZ. Je poměrně komplikované určit, v jaké situaci by měla být veřejná zakázka rozdělena na části, a kdy naopak došlo tímto rozdělením k porušení ZZVZ. Vždy je nezbytné vycházet z konkrétních okolností kauzy. Nicméně NSS ve svém rozsudku nastínil, jak by měl zadavatel postupovat, aby neporušil ZZVZ. NSS uvedl toliko: „*Poptává-li zadavatel plnění svým charakterem totožné či obdobné (např. plnění stejného nebo srovnatelného druhu uskutečňované pro téhož zadavatele v témže časovém období a za týchž podmínek co do charakteru plnění), pak takové plnění musí zadávat jako jedinou veřejnou zakázku podle zákona o veřejných zakázkách.*“³⁴¹

8.2 Základní principy zadávání veřejných zakázek

V § 6 ZZVZ je stanoven výčet základních principů, jimiž se příslušné subjekty musí řídit při zadávání veřejných zakázek. Na úvod je vhodné zmínit, že tento výčet není konečný a další principy lze nalézt např. v předpisech komunitárního práva. Základními principy podle § 6 ZZVZ je transparentnost, přiměřenost, zákaz diskriminace a zásada rovného zacházení. Dne 1. 1. 2021 nabyla účinnosti novela ZZVZ, která rozšířila okruh základních principů o tzv.

³³⁹§ 16 odst. 6 ZZVZ

³⁴⁰§ 18 odst. 1 ZZVZ

³⁴¹rozsudek NSS pod sp. zn. 3 As 74/2014, ze dne 4. 2. 2015

princip sociálně odpovědného zadávání a environmentálně odpovědného zadávání a inovací. Dvě poslední zásady byly inkorporovány do ZZVZ na základě Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU. V následující části budou rozebrány principy dle § 6 odst. 1, 2 ZZVZ v kontextu praktických příkladů.

Zásadu transparentnosti je nutno dodržovat v rámci celého procesu zadávání veřejných zakázek, dokonce i po ukončení zadávacího řízení, jestliže informace o zadávacím procesu budou předmětem žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V minulosti NSS několikrát konstatoval netransparentní postup v průběhu losování. Jako příklad uvedu situaci, kdy losem bylo rozhodováno o omezení zájemců v nadlimitní veřejné zakázce, kde v pozici zadavatele figurovalo nejmenované statutární město.³⁴² Transparentnost losování byla zpochybněna zejména proto, že doba mezi vytažením jednotlivých lístků zavdala pochyby o férovosti průběhu losování. Vytažení první až třetího lístku trvalo 6, 8, 11 sekund, zatímco každý z posledních dvou lístků byl losován 33 sekund. Pro kontext je třeba uvést, že průběh losování nahrával videozáznam, podle něhož se dozorující notářka obrátila v průběhu losování čtvrtého lístku se smíchem na kameru. Losující navíc po vytažení třetího lístku z losovací nádoby jako kdyby poslední dva lístky hledal, neboť si lístky v nádobě ohmatával. Tento průběh losování byl označen za netransparentní, neboť podle obecného výkladového pravidla platí, že požadavek transparentnosti není naplněn, „pokud jsou v zadavatelově postupu shledány takové prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele“.³⁴³

Princip přiměřenosti vychází z podstaty, že v zadávacím řízení by měl být nalezen kompromis mezi dvěma protichůdnými zájmy. Na jedné straně zájem zadavatele, aby veřejnou zakázku vysoutěžil co možná nejkvalifikovanější dodavatel. Za tímto účelem zadavatel stanoví přísná hodnotící kritéria v rámci zadávacích podmínek. Na druhé straně vystupuje tržní zájem, aby přísná hodnotící kritéria v konečném důsledku nenarušila hospodářskou soutěž.³⁴⁴ V příčinné souvislosti s přísnými hodnotícími kritérii by se totiž zúžil okruh zájemců, neboť

³⁴²Viz rozsudek NSS pod sp. zn. Afs 45/2010, ze dne 15. 9. 2010

³⁴³Tamtéž.

³⁴⁴PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 32

ti by nebyli schopni zadávacím podmínkám vyhovět. Odrazem výše uvedeného je § 36 odst. 1 ZZVZ, jenž stanoví, že „*Zadávací podmínky nesmí být stanoveny tak, aby určitým dodavatelům bezdůvodně přímo nebo nepřímo zaručovaly konkurenční výhodu nebo vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěže.*“ Zadávací podmínky by bylo možno označit za nepřiměřené, pokud nereflektují situaci relevantního trhu. Je-li předmětem veřejné zakázky např. atypické plnění, měl by zadavatel zvážit, zda-li bude jako zadávací podmínku požadovat předchozí obdobnou zkušenost. Pokud se tak rozhodne, měl by náležitě odůvodnit, že dodavatel bez potřebné zkušenosti představuje neúměrné riziko.³⁴⁵

Princip rovného zacházení je založen na tom, že zadavatel přistupuje ke všem uchazečům obdobným způsobem. Zadavatel je ve vztahu k jednotlivým uchazečům nestranný. Hodnocení jednotlivých nabídek vychází z § 119 ZZVZ a zadávací dokumentace. Svévole ze strany zadavatele se zakazuje. Nerespektování principu rovného zacházení je protiprávním jednáním a závažným porušením zadávacího řízení. Z porušení principu rovného zacházení lze dovodit i trestněprávní odpovědnost, jako např. v situaci, kdy zadavatel zjedná výhodu některému dodavateli podle § 256 odst. 1 TrZ. Princip rovného zacházení by byl narušen v případě, kdy zadavatel vyzve pouze některé uchazeče o doplnění technické kvalifikace podle § 46 ZZVZ, ačkoliv by bylo zřejmé, že zbylí uchazeči rovněž nedoložili všechny potřebné informace.³⁴⁶ S principem rovného zacházení úzce souvisí zákaz diskriminace. V předchozí kapitole byl uveden příklad, kdy se diskriminačního jednání dopustil zadavatel, který nerozdělil veřejnou zakázku na části, čímž omezil možnost ucházet se o veřejnou zakázku. Na druhou stranu zákaz diskriminace není porušen, jestliže dodavatel musí předložit nabídku v českém jazyce.³⁴⁷

Nad rámec shora uvedeného je třeba vzít do úvahy, že veřejný zadavatel nakládá s veřejnými prostředky, a proto je povinen s těmito zdroji nakládat účelně a hospodárně. Pro obce tato povinnost vyplývá z § 38 odst. 1 OZř. Fakt, že ZZVZ princip účelného a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky explicitně nestanoví v § 6 ZZVZ, nelze vykládat tím způsobem, že se jím obce nemusí v průběhu zadávacího řízení řídit.

³⁴⁵Srov. rozhodnutí ÚOHS pod č. j. ÚOHS-16392/2020/512/JHé, ze dne 3. 6. 2020

³⁴⁶Srov. rozhodnutí ÚOHS pod č. j. ÚOHS-S516/2011/VZ-121/2012/520/DŘí, ze dne 19. 4. 2012

³⁴⁷BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Právní praxe., str. 36

8.3 Veřejné zakázky malého rozsahu

Z výroční zprávy o stavu veřejných zakázek za rok 2020 vyplývá, že veřejné zakázky malého rozsahu mají podíl na celkovém objemu veřejných zakázek 0,7 %.³⁴⁸ Tento závěr neodpovídá reálnému stavu, neboť zadavatelé veřejné zakázky malého rozsahu nejsou povinni uveřejňovat informace o těchto zakázkách do Věstníku veřejných zakázek podle vyhlášky č. 186/2016 Sb., o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele. Naopak ze starší zprávy nevládní organizace Transparency International vyplývá, že veřejné zakázky malého rozsahu mají podstatný podíl na celkovém trhu veřejných zakázek.³⁴⁹ Masivní zadávání veřejných zakázek malého rozsahu demonstruje počet zadaných zakázek ve statutárním městě Ústí nad Labem za rok 2021, kdy 67 z celkových 87 veřejných zakázek bylo zadáno v režimu malého rozsahu.³⁵⁰ Vzhledem k tomuto trendu bude níže zanalyzována právní úprava veřejných zakázek malého rozsahu a závěrem budou vyřčeny výhody a nevýhody zadávání v tomto režimu.

Veřejná zakázka malého rozsahu je definována předpokládanou hodnotou, která není vyšší než 2.000.000 Kč na dodávky nebo na služby, anebo 6.000.000 Kč na stavební práce.³⁵¹ Podle § 31 ZZVZ jsou veřejné zakázky malého rozsahu vyňaty z působnosti zadávacích režimů dle ZZVZ. Zadavatel je však povinen dodržovat zásady vyjádřené v § 6 ZZVZ³⁵². Dohledovou pravomoc nad plněním § 6 ZZVZ vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Není pravdou, že pokud předpokládaná hodnota nepřekročí uvedené peněžité částky bez DPH, nesmí být veřejná zakázka zadána jako podlimitní, nebo nadlimitní tzv. mimo působnost ZZVZ. Zadavatel si ale musí být vědom toho, že se zvýší byrokratická náročnost celého zadávacího procesu podle ZZVZ, který klade na subjekty zadávacího řízení poměrně vysoké nároky.³⁵³ Pakliže zadavatel určí, že se veřejná zakázka malého rozsahu nebude řídit pravidly ZZVZ, doporučuje se vydat interní směrnice, která stanoví závazný postup při zadávání

³⁴⁸MPMR. Odbor národních a EU informačních systémů. Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020. Praha, květen 2021, str. 15

³⁴⁹*Zakázky malého rozsahu v České republice*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2009.

³⁵⁰ Viz přehled dostupný zde: <https://zakazky.usti-nad-labem.cz/>

³⁵¹ § 27 ZZVZ

³⁵²PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 88

³⁵³ Tamtéž.

veřejné zakázky.³⁵⁴ Na obecní úrovni náleží pravomoc vydat směrnici buď zastupitelstvu, nebo radě.

V souladu s metodikou Ministerstva pro místní rozvoj se veřejná zakázka malého rozsahu zadává třemi způsoby, a to konkrétně přímo, otevřenou, nebo uzavřenou výzvou.³⁵⁵ Zadávání přímým způsobem je nejméně transparentní formou zadávání, neboť se nevyžaduje výběrové řízení na dodavatele. Oproti tomu zadávání ve formě otevřené, nebo uzavřené výzvy je svou povahou výběrové řízení. Otevřená výzva musí být uveřejněna dálkově např. na elektronické úřední desce anebo profilu zadavatele.³⁵⁶ Počet uchazečů není limitován. Protikladem je uzavřená výzva, která není veřejně dostupná. Zadavatel skrze uzavřenou výzvu kontaktuje omezený počet uchazečů s žádostí o zpracování nabídky. Obecně platí, že požadavky na administraci veřejné zakázky malého rozsahu by měly být úměrné výši předmětu plnění. NS k tomu ve svém usnesení uvedl toliko: *„Uvedené rozdělení vychází z přiměřenosti aplikace základních zásad zadávacího řízení podle § 6 ZVZ, a to zejména zásady transparentnosti, kdy na jedné straně by měl být osloven co největší počet dodavatelů k podání nabídky a na straně druhé nutno přihlížet k administrativním nákladům a časové náročnosti při zadávání předmětné veřejné zakázky“*.³⁵⁷

Ačkoliv na veřejné zakázky malého rozsahu se nevztahuje povinnost pro zadavatele pořizovat zadávací dokumentaci, lze takový postup jen a pouze doporučit. Zadávací dokumentace totiž vymezuje základní podmínky jako např. lhůty, kvalifikační předpoklady, hodnotící kritéria, způsob vypracování nabídek. Zadávací dokumentace má za cíl posílit důvěru uchazečů v zadávací proces, který má být transparentní, nediskriminační a také objektivní. Zadávací dokumentace rovněž zvyšuje šance, že bude vybrán nejkvalifikovanější uchazeč. Jakmile bude zadávací dokumentace vyhotovena, je závazná oboustranně.

V návaznosti na zadávací dokumentaci je třeba zmínit, že zadavatel by měl být schopen doložit, jak byly jednotlivé nabídky posouzeny a hodnoceny. Za

³⁵⁴ Institut pro veřejnou správu Praha. *Metodika postupu pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu*. Praha, 2020.

³⁵⁵ Tamtéž.

³⁵⁶ Tamtéž.

³⁵⁷ Viz usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 1364/2016, ze dne 31. 5. 2017

tímto účelem se doporučuje, aby zadavatel vyhotovil písemný protokol o posouzení nabídek.³⁵⁸

Podle § 219 ZZVZ musí zadavatel veřejné zakázky malého rozsahu uveřejnit uzavřenou smlouvu na plnění veřejné zakázky, včetně jejich změn a dodatků na profilu zadavatele, a to do 15 dnů od jejího uzavření. To neplatí, jestliže předmět plnění veřejné zakázky nepřesáhne 500.000 Kč bez DPH. Stejně tak platí povinnost archivovat veškerou dokumentaci, která věcně souvisí s veřejnou zakázkou, a to po dobu 10 let od ukončení zadávacího řízení, nebo změny závazku.³⁵⁹

Obecně zmiňovanou výhodou zadávání veřejných zakázek malého rozsahu je nízké byrokratické zatížení pro zadavatele. S tím souhlasím, ale pouze částečně. Podle mého soudu je na škodu, že pojem byrokracie je obecně vnímán spíše v negativním slova smyslu. Takový postoj je částečně odůvodnitelný vzhledem k přebujelosti veřejnoprávních předpisů. Na druhou stranu bychom neměli zapomínat na to, že smyslem byrokracie v demokratickém státě není účelové omezování nebo dokonce šikanování subjektů právních vztahů. Byrokracie by měla naopak vést subjekty právních vztahů k tomu, aby nalézali důvěru v právo. S tím souvisí problematika veřejných zakázek malého rozsahu tak, že zákonná úprava těchto zakázek je natolik kusá, že subjekty zadávacího řízení činí chyby, které by dle mého přesvědčení nečinily, pokud by práva a povinnosti byly postaveny najisto. Nedostatečná zákonná úprava vede ke snižování právní jistoty. Co se týče výkladové praxe v oblasti veřejných zakázek malého rozsahu, je třeba konstatovat, že je taktéž nedostatečná, neboť Úřad pro ochranu hospodářské soutěže vykonává dohled nad těmito zakázkami pouze v intencích § 6 ZZVZ a § 219 ZZVZ. S nižším byrokratickým zatížením taktéž souvisí nižší míra transparentnosti při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu. Podle mého soudu by aktuální situaci zlepšilo, pokud by se povinnost elektronické komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem vztahovala i na veřejné zakázky malého rozsahu.

Naopak pozitivně lze hodnotit, že Ministerstvo pro místní rozvoj vypracovalo metodiku, kterou se mají zastupitelé řídit při zadávání veřejných

³⁵⁸Institut pro veřejnou správu Praha. *Metodika postupu pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu*. Praha, 2020., str. 32

³⁵⁹ § 216 odst. 1 ZZVZ

zakázek malého rozsahu. Dále lze pozitivně hodnotit, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uzavřel v letošním roce memorandum o spolupráci se Svazem měst a obcí České republiky.

Závěr

Tato práce si dávala za cíl detailně rozebrat pravidla nakládání s obecním majetkem v návaznosti na platnou, ale i dřívější právní úpravu, soudní judikaturu a teoretické poznatky. Každá z níže uvedených kapitol rozebrala nakládání s obecním majetkem v jiném kontextu. Jednotlivé kapitoly měly ve svém celku naplnit v úvodu vytyčené cíle, čehož bylo dosaženo níže uvedeným způsobem.

První část této práce byla rozdělena do dvou kapitol na historický vývoj právní úpravy nakládání s obecním majetkem a právní postavení obce v ČR. První zmíněná kapitola rozebrala obecní majetek v kontextu překotných událostí 19. a 20. století. Dílčím cílem této kapitoly bylo přiblížit fakt, že v období první republiky existovaly reálné snahy vybudovat stabilní obecní samosprávu, které byly zcela pošlapány ideologií reálného socialismu. Druhá zmíněná kapitola vymezila základ právního postavení obce v ČR a dále pojednávala o tom, z čeho sestává základna funkční obce.

Druhá část této práce se zaměřila na nakládání s obecním majetkem a s tím související otázky. Tato část byla rozdělena do tří kapitol, kdy první z nich s názvem majetková práva obce měla za cíl vymezit zejména vlastnické právo, jehož dílčím oprávněním je právo s věcí nakládat, tzv. *ius disponendi*. Následovaly stěžejní kapitoly o právní úpravě nakládání s obecním majetkem a pravomocích orgánů obce v rámci celého procesu nakládání s obecním majetkem. Jádrem této části byl detailní rozbor příslušné právní úpravy a soudní judikatury. Významná je každá jedna fáze nakládání s obecním majetkem, neboť porušení zákona může mít pro obec neblahé důsledky. Ze všech zákonných povinností si však dovoluji vytyčit zásadu jednat s obecním majetkem účelně a hospodárně, neboť tu jsou obecní funkcionáři povinni dodržovat bez výjimky. S tím souvisí další problematika, a sice že obecní funkcionáři musí při rozhodování o nakládání s obecním majetkem respektovat zákonné rozložení pravomocí mezi jednotlivé obecní orgány. O nejvýznamnějších majetkoprávních úkonech rozhoduje nejvyšší orgán obce, kterým je zastupitelstvo.

Třetí část této práce analyzovala vybranou problematiku nakládání s obecním majetkem, a to ve třech kapitolách. V rámci jednotlivých kapitol byla

rozebrána aktuální tematika trestní odpovědnosti, veřejné kontroly a veřejných zakázek. Důležitým závěrem především pro obecní funkcionáře je ta skutečnost, že dovést trestní odpovědnost lze i z nepřímého úmyslu. Proto je třeba, aby se obecní funkcionáři řádně seznámili s patřičnou právní úpravou, neboť i v trestních věcech platí římská zásada „*ignorantia legis non excusat*.“ V kapitole vybrané nástroje kontroly při nakládání s obecním majetkem byla detailně zpracována zejména právní úprava registru smluv a střetu zájmů. Za tohoto stavu lze považovat registr smluv zcela jistě za účinnější formu veřejné kontroly, neboť podle platné právní úpravy ZSZ nelze z registru oznámení o střetu zájmů získat informace o obecních funkcionářích. V kapitole o veřejných zakázkách bylo zpracováno téma veřejných zakázek malého rozsahu, které jsou vyňaty z režimu ZZVZ, s výjimkou základních zásad, které musí zadavatel dodržet v průběhu celého zadávacího procesu. Kapitola o veřejných zakázkách obsahuje doporučení nad rámec právní úpravy. Například se obcím doporučuje, aby přijaly pro účely zadávání veřejných zakázek závazné směrnice, neboť právní úprava zadávání veřejných zakázek je dosti strohá. Dílčího cíle přiblížit problematiku z praktického pohledu bylo dosaženo.

Resumé

This thesis deals with the issue of managing municipal property and its legal regulations. It is logically divided into three parts. The first segment analyses the historical progression of the legal regulation of municipal property and the basic legal status of the municipality. The following and most important segment deals with the legal regulation of managing municipal property. This segment covers property rights, legal requirements for managing municipal property and the powers of municipal authorities. The last segment analyses selected issues, including municipal criminal liability, public control and public contracts. The main objective is to provide readers with a detailed analysis of this issue. This objective was achieved on the basis of the applicable legislation, case law and theoretical knowledge.

Seznam použitých pramenů a literatury

Knižní zdroje

- ČERNÍNOVÁ, Michaela. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: WoltersKluwer, 2015. Komentáře (WoltersKluwer ČR). ISBN 978-80-7478-652-5.
- BERAN, Karel. *Právní osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-598-2.
- FIALA, Zdeněk. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: WoltersKluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6.
- FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty : ústavní základy ČR*. Dotisk 4. vyd. [i.e. 5. vyd.]. Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8.
- JANTOŠ, Michal. *Zákon o střetu zájmů*. Praha: WoltersKluwer, 2019. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-349-7.
- JELÍNEK, Jiří. *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice: problémy a perspektivy*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-351-3.
- HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-057-4.
- HAVLAN, Petr. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-708-9.
- HURDÍK, J., KINDL, T., MACKOVÁ, A., PAULY, J., PAVLÍK, P., PELIKÁN, R. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1-654)*. [Systém ASPI]. WoltersKluwer [cit. 2021-10-27]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
- HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1.
- KADLECOVÁ, Marta. *Vybrané dokumenty z dějin státu a práva na území ČSSR (1627-1939)*. Brno: Univerzita J.E. Purkyně, 1979. Učební texty vysokých škol.
- KADEŘÁBKOVÁ, Jaroslava a Jitka PEKOVÁ. *Územní samospráva - udržitelný rozvoj a finance*. Praha: WoltersKluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-910-4.
- KLAPKA, Otakar a Jaroslav FLÖGEL. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Nejnovější, úplné vydání s vysvětlivkami. [Praha]: Nákladem Československé Obce Samosprávné, 1927. Vzorná obec.
- KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1.

- KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 3. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2017. Komentáře (WoltersKluwer ČR). ISBN 978-80-7552-862-9.
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2017. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6.
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: WoltersKluwer Česká republika, 2010. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN 978-80-7357-561-8.
- KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích. Komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2022-3-27]. ASPI_ID KO12812000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz
- NEUMAN, Alois. *Nový právní řád v lidové demokracii*. 4. doplněné a upravené vydání. Praha: Orbis, 1954.
- NOHEJL, Lukáš. *Zákon o vodovodech a kanalizacích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-556-5.
- ONDREJOVÁ, Dana. *Průvodce uzavíráním smluv*. 3. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2020. Právo prakticky. ISBN 978-80-7598-806-5.
- PODEŠVA, Vilém. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv : komentář*. Praha: WoltersKluwer, 2016. Komentáře (WoltersKluwer ČR). ISBN 978-80-7552-102-6.
- PRŮCHA, Petr a Karel SCHELLE. *Základy místní správy*. Brno: Iuridica Brunensia, 1995. Právo a současnost. ISBN 80-85964-00-7.
- PŮRY, František. *Trestní odpovědnost v územní samosprávě: komentovaná soudní rozhodnutí*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Judikatura (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-662-3.
- BALÝOVÁ, Lucie. *Veřejné zakázky*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-805-4
- *Zakázky malého rozsahu v České republice*. Praha: TransparencyInternational - Česká republika, 2009. ISBN 978-80-87123-12-6.
- SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: KeyPublishing, 2008. Právo (KeyPublishing). ISBN 978-80-87071-92-2.
- SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj české veřejné správy v dokumentech*. Ostrava: KeyPublishing ve spolupráci s TheEuropean Society forHistoryofLaw, 2011. Právo (KeyPublishing). ISBN 978-80-7418-133-7.

- SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.
- ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938: základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. Praha: Karolinum, 2009. ISBN 978-80-246-1497-7.
- ŠVESTKA, Jiří. *Občanský zákoník: komentář*. 2. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2019-. Komentáře (WoltersKluwer ČR). ISBN 978-80-7598-656-6.
- VEDRAL, Josef. *Zákon o střetu zájmů: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7179-344-1.
- Severočeský KNV v Ústí nad Labem. *Souhrnná působnost národních výborů při výkonu státní správy a při zabezpečování hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje a potřeb občanů*. Tiskové středisko SKNV jako přílohu Zpravodaje pro poslance. 71 stran. Děčín. 1983
- *Zákon o vodovodech a kanalizacích: s prováděcí vyhláškou a podrobným komentářem po velké novele včetně dopadů nového občanského zákoníku k 1.4.2014*. 4. vyd. Praha: Sondy, 2014. Paragrafy do kapsy. ISBN 978-80-86846-56-9.

Odborné články

- BŘEŇ, Jan. Zastupitelstvo a rozhodování o věcech vyhrazených radě. *Moderní obec*. 2009, roč. 15, č. 7., ISSN 1211-0507.
- VEDRAL, Josef. Rozdělení (samostatné a přenesené) působnosti mezi orgány obce a jejich vzájemné vztahy. ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI.
- HAMPLOVÁ, Jana. Majetkoprávní dispozice s nemovitostmi obce 1. *Moderní obec*, 2009, č. 2, s. 37-38. ISSN 1211-0507.

Judikatura

Ústavní soud

- Nález ÚS pod sp. zn. Pl. 19/93, ze dne 21. 12. 1993.
- Nález ÚS pod sp. zn. Pl. ÚS40/95, ze dne 17. 4. 1996.
- Nález ÚS pod sp. zn. III. ÚS 721/2000, ze dne 10. 7. 2001.
- Nález ÚS pod sp. zn. Pl. ÚS 34/02, ze dne 5. 2. 2003.
- Nález ÚS pod sp. zn. Pl.ÚS 5/03, ze dne 9. 7. 2003 .
- Nález ÚS pod sp. zn. II. 87/04, ze dne 6. 4. 2005.
- Nález ÚS pod sp. zn. Pl. ÚS 13/05, ze dne 22. 6. 2005.
- Usnesení ÚS pod sp. zn. II.ÚS 265/07, ze dne 6. 6. 2007.

- Nález ÚS pod sp. zn. II. ÚS 2048/09, ze dne 2. 11. 2009.
- Nález ÚS pod sp. zn. IV.ÚS. 1403/09, ze dne 19. 4. 2010.
- Nález ÚS pod sp. zn. Pl. ÚS 39/10, ze dne 8. 12. 2010.
- Nález ÚS pod sp. zn. Pl. ÚS 9/07, ze dne 1. 7. 2010.
- Nález ÚS pod sp. zn. Pl. ÚS 6/11, ze dne 4. 5. 2011.
- Nález ÚS pod sp. zn. Pl. ÚS 6/11, ze dne 4. 5. 2011.
- Nález ÚS pod sp. zn., sp.zn IV. ÚS 1167/11, ze dne 20. 6. 2012.
- Nález ÚS pod sp. zn. I. ÚS 2574/14, ze dne 25. 8. 2015.
- Nález ÚS pod sp. zn. pl. ÚS 38/17, ze dne 11. 2. 2020.

Nejvyšší soud

- Rozsudek NS pod sp. zn. 3 Cdon 1091/96, ze dne 17. 12. 1998.
- Rozsudek NS pod sp.zn. 28 Cdo 329/2015, ze dne 20.9.2016.
- Rozsudek NS pod sp. zn. 25 Cdo 1329/2014, ze dne 24. 3. 2015.
- Usnesení NS pod sp. zn. 25 Cdo 5532/2007, ze dne 25. 8. 2009.
- Usnesení NS pod sp. zn. 25 Cdo 2413/2013, ze dne 17. 4. 2014.
- Usnesení NS pod sp. zn. 22 Cdo 787/2020, ze dne 6. 5. 2020.
- Rozsudek NS pod sp. zn. 31 Cdo 691/2005, ze dne 11. 10. 2006.
- Rozsudek NS pod sp. zn. 2 Cdon 1414/97, ze dne 26. 10. 1999.
- Rozsudek NS pod sp. zn. 22 Cdo 341/2004, ze dne 10. 6. 2004.
- Rozsudek NS pod sp. zn. 22 Cdo 776/2011, ze dne 17. 10. 2012.
- Rozsudek NS 5 Tdo 1285/2018, ze dne 31. 10. 2018.
- Usnesení NS pod sp. zn. 30 Cdo 1116/2018, ze dne 16. 1. 2019.
- Rozsudek NS pod sp. zn. 25 Cdo 15/2021, ze dne 27. 5. 2021.
- Usnesení NS pod sp. zn. 28 Cdo 1383/2010, ze dne 5. 5. 2010.
- Usnesení NS pod sp. zn. 22 Cdo 4897/2007, ze dne 6. 8. 2009.
- Usnesení NS pod sp. zn. 28 Cdo 3390/2008, ze dne 21. 9. 2016.
- Rozsudek NS pod sp. zn. 30 Cdo 1932/2008, ze dne 19. 5. 2009.
- Rozsudek NS pod sp. zn. 29 Cdo 32/2016, ze dne 20. 12. 2017.
- Rozsudek NS pod sp. zn. 30 Cdo 2146/2010, ze dne 23. 2. 2012.
- Rozsudek NS pod sp. zn. 28 Cdo 2286/2009, ze dne 10. 12. 2009.
- Rozsudek NS pod sp. zn. 30 Cdo 4255/2009, ze dne 31. 5. 2011.
- Rozsudek NS pod sp. zn. 30 Cdo 999/2015, ze dne 1. 7. 2015.

- Rozsudek NS pod sp. zn. 25 Cdo 5765/2017, ze dne 31. 1. 2019.
- Usnesení NS pod sp. zn. 25 Cdo 165/2018, ze dne 24. 6. 2020.
- Rozsudek NS pod sp. zn. 25 Cdo 15/2021, ze dne 27. 5. 2021.
- Usnesení NS pod sp. zn. 8 Tdo 627/2015, ze dne 24. 11. 2015.
- Usnesení NS pod sp. zn. 3 Tdo 1598/2016, ze dne 21. 12. 2016.
- Usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 77/2014, ze dne 22. 2. 2014.
- Usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 1452/2012, ze dne 20. 2. 2013.
- Usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 939/2017, ze dne 23. 11. 2017.
- Usnesení NS pod sp. zn. 11 Tdo 454/2011, ze dne 24. 2. 2012.
- Usnesení NS pod sp. zn. 7 Tdo 829/2008, ze dne 9. 7. 2008.
- Usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 77/2014, ze dne 26. 2. 2014.
- Usnesení NS pod sp. zn. 8 Tdo 1654/2008, ze dne 29. 4. 2009.
- Usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 827/2012, ze dne 19. 12. 2012.
- Usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 848/2010, ze dne 19. 1. 2011.
- Usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 77/2014, ze dne 26. 2. 2014.
- Rozsudek NS pod sp. zn. 33 Cdo 2035/2011, ze dne 29. 8. 2012.
- Rozsudek NS 5 Tdo 1285/2018, ze dne 31. 10. 2018.
- Rozsudek NS pod sp. zn. 30 Cdo 3598/2006., ze dne 30. 10. 2007.
- usnesení NS pod sp. zn. 5 Tdo 1364/2016, ze dne 31. 5. 2017.
- rozsudek pod sp. zn. 26 Cdo 4198/2011, ze dne 13. 12. 2012.

NSS

- Rozsudek NSS pod sp. zn. 7 A 118/2002, ze dne 9. 12. 2004.
- Rozsudek NSS pod sp. zn. 1 Ao 2/2010, ze dne 18. 1. 2011.
- Rozsudek NSS pod sp. zn. 7 Ao 2/2011, ze dne 16. 6. 2011.
- Rozsudek NSS pod sp. zn. 5 As 68/2006, ze dne 31. 1. 2008.
- Rozsudek NSS pod sp. zn. 3 Aps 7/2006, ze dne 5. 9. 2007.
- Rozsudek NSS pod sp. zn. 9 As 145/2020, ze dne 12. 5. 2020.
- Rozsudek NSS pod sp. zn. 8 Afs 60/2009, ze dne 31. 5. 2010.
- Rozsudek NSS pod sp. zn. 3 As 74/2014, ze dne 4. 2. 2015.
- Rozsudek NSS podsp. zn. Afs 45/2010, ze dne 15. 9. 2010.
- rozsudek NSS pod sp. zn. 8 Afs 60/2009, ze dne 31. 5. 2010.
- rozh. nejv. s. s. z 15./6. 1927, č. 12.598.

- Boh. 611/1926.

Ostatní judikatura

- Rozsudek Vrchního soudu v Praze pod sp. zn. 101 VSPH 396/2016-113, ze dne 24. 11. 2016.
- Rozsudek MS v Praze pod sp. zn. 18 A 67/2021, ze dne 3. 11. 2021.
- KS Praha pod sp. zn. 4 T 42/2016, ze dne 31. 1. 2020.
- Usnesení KS v Brně pod sp. zn. 29 A 159/2015, ze dne 13. 10. 2017.
- Rozhodnutí ÚOHS pod č. j. ÚOHS-R0125/2016/VZ-50452/2016/323/KKř, ze dne 2. 1. 2017.
- Rozhodnutí ÚOHS pod č. j. ÚOHS-S88/2012/VZ-4489/2012/510/MOn, ze dne 7. 5. 2012.
- Rozhodnutí ÚOHS pod č. j. ÚHOS-S55/2015/VZ-5482/2015/531/Jdo, ze dne 25. 2. 2015.

Použité právní prameny

- Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
- Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.
- Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).
- Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- Zákon č. 256/2013, katastrální zákon.
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.
- Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.
- Zákon č. 367/1990 Sb., obecní zřízení.
- Zákona č. 367/1990 Sb., obecní zřízení.
- zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě.
- zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů.
- zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.
- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.
- zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech.
- Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku.
- Ústavní zákon č. 150/1948 Sb.
- Ústavní zákon č. 294/1990 Sb.
- Ústavní zákon č. 100/1960 Sb.
- zákona č. 69/1936 Sb. z. a n.
- Ústavní zákon č. 294/1990 Sb.
- zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech.
- nařízení vlády č. 14/1950, o organizaci místních národních výborů.

Ostatní zdroje

- FUREK, Adam. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích*. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, Praha, 2016, str. 100. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>
- TRÍSKA, Tomáš. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu*. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2016, Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>
- MV, odbor eGovernmentu. *Metodický návod k aplikaci zákona o registru smluv*. 2022. 73 stran. Č.j. MV-37683-9/EG-2018., str. 36 Dostupné z: [Metodicky_navod_k_aplikaci_ZRS_-_v1-12v2 \(3\).pdf](#)

- FUREK, Adam. *Majetkoprávní aspekty vzniku nové obce oddělením části dosavadní obce. Správní právo*. 2009, roč. 42, č. 5. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>
- Stenografický zápis 22. schůze, 22. 2. 2000, druhé čtení sněmovního tisku 422/1, dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/022schuz/s022160.htm#r4>
- Statistika počtu obyvatel v obcích České republiky k 1. 1. 2021. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/142756350/1300722103.pdf/53ded62a-5c7c-45ba-b17f-ba60021e5c54?version=1.1>
- NSZ. *Analýza trestné činnosti volených funkcionářů územních samosprávných celků*, Brno, 2018, 45 stran. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/wp-content/uploads/2020/01/Anal%C3%BDza-trestn%C3%A9-%C4%8Dinnosti-volen%C3%BDch-funkcion%C3%A1%C5%99%C5%AF-%C3%BAzemn%C3%ADch-samospr%C3%A1vn%C3%BDch-celk%C5%AF.pdf>
- Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. *Stanovisko Ministerstva vnitra k rozdávaní ochranných roušek občanům obce*. Praha, 30. 3. 2020. Dostupné zde: <https://www.mvcr.cz/npoc/clanek/nouzovy-stav-odk--stanovisko-ministerstva-vnitra-a-ministerstva-financi-k-rozdavani-ochrannych-rousek-obcanum-obce-z-hlediska-zakona-o-obcich-a-predpisu-v-oblasti-ucetnictvi.aspx>
- Institut pro veřejnou správu Praha. *Metodika postupu pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu*. Praha, 2020. Dostupné z: <http://portal-vz.cz/metodiky-stanoviska/metodiky-k-zakonu-c-134-2016-sb-o-zadavani-verejnych-zakazek/metodiky-specialni-k-zadavacim-rizenim/metodiky-obecne/>
- MFCR, odbor 26 (sekce 05). *Komentář k určování obvyklé ceny – ocenění majetku a služeb*. 2014. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/ocenovani-majetku/komentare-a-stanoviska/komentar-k-urcovani-obvykle-ceny-oceneni-19349/>
- Důvodová zpráva k návrhu zákona České národní rady o obcích (obecní zřízení), obecná část. sněmovní tisk č. 32/0. dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0032_03.htm
- Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, sněmovní tisk č. 362/0, dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=362&CT1=0>
- Důvodová zpráva k zákonu č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), sněmovní tisk 42/0, dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=42&CT1=0>
- MPMR. Odbor národních a EU informačních systémů. Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2020. Praha, květen 2021.