



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY

ODBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY

# PRÁVNÍ ÚPRAVA DISPOZIC OBECNÍM MAJETKEM PODLE ZÁKONA O OBCÍCH

komentář právní úpravy podle  
publikované judikatury a výkladové  
praxe ministerstva vnitra

podle právního stavu  
k 23. srpnu 2010

ODBOR  
DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY  
MINISTERSTVA VNITRA  
2010

# **PRÁVNÍ ÚPRAVA DISPOZIC OBECNÍM MAJETKEM PODLE ZÁKONA O OBCÍCH**

komentář právní úpravy podle publikované  
judikatury a výkladové praxe ministerstva vnitra

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



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY

# **PRÁVNÍ ÚPRAVA DISPOZIC OBECNÍM MAJETKEM PODLE ZÁKONA O OBCÍCH**

**komentář právní úpravy podle publikované judikatury a výkladové praxe  
ministerstva vnitra**

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

**Autor:** JUDr. Adam Furek

**Odsouhlaseno:** odborem legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra

**Schválila:** Ing. Marie Kostruhová

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

**Počet stran:** 164

**Místo a rok vydání:** Praha, 2010

# OBSAH

ÚVOD	9
OBECNĚ K POSTUPU OBCE PŘI NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM	10
<b>1. ZÁMĚR OBCE NAKLÁDAT S NEMOVITÝM MAJETKEM</b>	<b>14</b>
1.1 Právní povaha záměru	14
1.2 Rozsah povinnosti zveřejnit záměr (právní úkony, na které se vztahuje povinnost zveřejnit záměr)	15
1.3 Orgán obce příslušný k přijetí (schválení) záměru	16
1.4 Náležitosti záměru	20
1.5 Identifikace nemovitosti ve zveřejněném záměru	26
1.6 Uvádění osobních údajů v záměru	28
1.7 Doba zveřejnění záměru a její počítání	28
1.8 Doba mezi sejmutím záměru z úřední desky a rozhodnutím o majetkoprávním úkonu v příslušném orgánu obce	32
1.9 Důsledky nezveřejnění záměru a zveřejnění „vadného“ záměru	33
1.10 Podávání nabídek a vyjádření ke zveřejněnému záměru	36
1.11 Zveřejňování záměru při nakládání s částí pozemku	37
1.12 Zveřejnění záměru v případě dodatku ke smlouvě (změny smlouvy)	40
1.13 Zveřejnění záměru v případě smlouvy o budoucí smlouvě	43
1.14 Zveřejnění záměru před uzavřením dohody o předkupním právu a v souvislosti s realizací předkupního práva obcí	45
1.15 Zveřejnění záměru při zřízení práva odpovídajícího věcnému břemeni na obecní nemovitosti	46
1.16 Zveřejnění záměru při převodu bytové jednotky podle zákona o vlastnictví bytů a při nakládání s byty, které nejsou vymezeny jako jednotky	47
1.17 Zveřejnění záměru při nabytí nemovitosti obcí	47
1.18 Povinnost příspěvkové organizace zveřejnit záměr pronájmu svěřeného obecního majetku	48
1.19 Zveřejnění záměru při vkladu nemovitosti do základního kapitálu obchodní společnosti, jejímž jediným společníkem je obec, a při převodu obchodního podílu v takové obchodní společnosti	49
1.20 Zveřejnění záměru při podnájmu nemovitého majetku pronajatého obcí	51

1.21 Zveřejnění nového záměru při prodeji obecní nemovitosti na základě opakované žádosti téhož občana obce	51
1.22 Zveřejnění záměru při prodeji spoluvlastnického podílu obce na nemovitosti	52
1.23 Zveřejnění záměru při pronájmu nebytového prostoru	52
1.24 Zveřejnění záměru formou vyhlášení obchodní veřejné soutěže a určení orgánu příslušného k přijetí záměru v takovém případě	53
1.25 Zveřejnění záměru v případě úmyslu obce prodat nemovitý majetek formou veřejné dražby	55
<b>2. ROZHODNUTÍ ORGÁNU OBCE O UZAVŘENÍ SMLOUVY (O PRÁVNÍM ÚKONU)</b>	<b>56</b>
2.1 Určení orgánu příslušného k rozhodnutí o smlouvě (právním úkonu)	58
2.2 Vyhrazení rozhodovací pravomoci rady obce zastupitelstvem obce	60
2.3 Svěření rozhodovací pravomoci rady obce starostovi obce nebo obecnímu úřadu	61
2.4 Přípustnost změny rozhodnutí rady obce nebo starosty obce o nakládání s majetkem zastupitelstvem obce	62
2.5 Vliv zrušení rozhodnutí o majetkoprávním úkonu na platnost uzavřené smlouvy	63
2.6 Výběr z nabídek na uzavření smlouvy, předložených obci	66
2.7 Náležitosti rozhodnutí obecního orgánu o majetkové dispozici	68
2.8 Určení konkrétního obsahu právního úkonu (uzavírané smlouvy)	76
2.9 Schválení dispozice za podmínek odlišných od podmínek zveřejněných v záměru (nebo od obcí předem schválených <i>zásad dispozic obecním majetkem</i> )	79
2.10 Rozhodnutí o uzavření smlouvy o budoucí smlouvě, o navazujícím uzavření budoucí smlouvy, o uzavírání dodatků ke smlouvám a rozhodování o ukončení smlouvy	81
2.11 Rozhodnutí o dotaci	82
2.12 Rozhodnutí o dohodách o splátkách se lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců	84
2.13 Promíjení pohledávek a vzdání se práva	86
2.14 Rozhodnutí o uzavření smlouvy o dílo	86
2.15 Rozhodnutí o uzavření podnájemní smlouvy	87
2.16 Rozhodnutí o souhlasu s výměnou bytu	87
2.17 Rozhodnutí o podání žádosti o poskytnutí úvěru	87

2.18	Rozhodování obce o některých procesních úkonech (podání žaloby na určení vlastnického práva, podání odvolání)	88
2.19	Rozhodnutí o účasti obce v dražbě	91
2.20	Rozhodnutí o započtení pohledávky	91
2.21	Rozhodnutí o prodeji akcií vlastněných obcí	92
2.22	Rozhodnutí o uznání dluhu	93
2.23	Zřizování věcných břemen	93
2.24	Rozhodování o zvýšení základního kapitálu v obchodní společnosti 100% vlastněné obcí [§ 84 odst. 2 písm. e), § 85 písm. e) a § 102 odst. 2 písm. c)]	93
2.25	Lze ve zřizovací listině svěřit příspěvkové organizaci obce pronajímání svěřeného nemovitého majetku?	94
<b>3.</b>	<b>UZAVŘENÍ SMLOUVY (PROJEVENÍ VŮLE OBCE NAVENEK)</b>	<b>96</b>
3.1	Osoba oprávněná jednat jménem obce (osoba oprávněná uzavřít smlouvu)	96
3.2	Jednání za obec na základě plné moci	98
3.3	Je rozhodnutí o uzavření smlouvy a její následné uzavření podmíněno změnou rozpočtu obce?	101
<b>4.</b>	<b>NĚKTERÉ SOUVISEJÍCÍ OTÁZKY SPOJENÉ S NAKLÁDÁNÍM S NEMOVITÝM MAJETKEM</b>	<b>103</b>
4.1	Nakládání s majetkem v případě obcí bez rady	103
4.2	Způsob vyřízení žádosti adresované obci o uzavření kupní smlouvy (žádosti o prodej obecní nemovitosti)	104
4.3	Postup obce při prodeji konkrétnímu, předem „vytipovanému“ zájemci	105
4.4	Omezení obce zřizovat zástavní právo ke svému majetku	107
4.5	Rozhodnutí o poskytnutí daru nebo dotace jako součást schváleného rozpočtu nebo rozpočtového opatření	107
4.6	Střet zájmů podle zákona o obcích	109
4.7	Vyhotovování výpisů z usnesení zastupitelstva nebo rady	110
4.8	Oprávnění finančního (a kontrolního) výboru zastupitelstva obce kontrolovat smlouvy uzavřené obcí a pravidla pro přístup členů finančního výboru k těmto smlouvám	110
4.9	Oprávnění finančního a kontrolního výboru zastupitelstva obce provádět kontrolu obcí zřízené (založené) právnické osoby	112
4.10	Dozor a kontrola státu nad nakládáním s obecním majetkem	113
4.11	Zpřístupnění smlouvy uzavřené obcí třetím osobám	115

4.12	Lze „převést“ právo na uzavření smlouvy?	117
4.13	Doložka o splnění náležitostí právního úkonu	118
4.14	Soudní ochrana „proti“ majetkoprávním úkonům obcí – kdo je oprávněn napadnout žalobou platnost majetkoprávního úkonu učiněného obcí (návrhem na určení neplatnosti smlouvy nebo návrhem na určení vlastnictví)?	118
4.15	Nakládání s obecním majetkem a odpovědnost za výkon veřejné moci	128
<b>5. ZÁKONNÉ POŽADAVKY PRO NAKLÁDÁNÍ S OBECNÍM MAJETKEM Z „OBSAHOVÉHO HLEDISKA“</b>		<b>130</b>
5.1	Cena obvyklá	131
5.2	Prodej obecních bytů stávajícím nájemcům (včetně právní povahy obecních „zásad“ pro nakládání s byty, privatizačních směrnic apod.)	134
5.3	Odpovědnost volených funkcionářů obce za nakládání s majetkem	138
<b>PŘÍLOHA 1 – VZORY ÚKONŮ PŘI NAKLÁDÁNÍ S OBECNÍM MAJETKEM</b>		<b>140</b>
1.	Záměr obce prodat nemovitost	140
2.	Záměr obce prodat nemovitost (s podmínkami)	141
3.	Záměr obce změnit smlouvu (prodloužit nájemní smlouvu)	142
4.	Usnesení o prodeji majetku (schválení podstatných náležitostí smlouvy)	143
5.	Usnesení o prodeji majetku (schválení celého textu smlouvy)	143
6.	Usnesení o pronájmu nemovitosti	144
7.	Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy (v rámci textu smlouvy)	145
8.	Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy (jako příloha smlouvy)	145
<b>PŘÍLOHA 2 – PRÁVNÍ VĚTY A ČÁSTI ODŮVODNĚNÍ Z NÁLEZŮ A USNESENÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU</b>		<b>147</b>
<b>DOPORUČENÁ LITERATURA</b>		<b>155</b>

# ÚVOD

Základní povinnosti obce a jejích orgánů při nakládání s obecním majetkem jsou upraveny zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění. Tyto povinnosti jsou především povinnostmi **formální (procedurální) povahy**, jež určují, zjednodušeně řečeno, který orgán obce je oprávněn rozhodnout o konkrétním majetkoprávním úkonu (a o souvisejících otázkách) a který orgán obce jedná jménem obce navenek (uzavírá smlouvu). Vedle povinností formální povahy existují i **povinnosti materiální (obsahové) povahy**, které určují, opět zjednodušeně řečeno, za jakých podmínek může orgán obce nakládat se svým majetkem (především uzavírat smlouvy). Do této kategorie náleží především povinnosti plynoucí z § 38 a § 39 odst. 2 zákona o obcích.

Následující text podává základní přehled o povinnostech obecních orgánů při nakládání s obecním majetkem, a to formou komentáře k jednotlivým zákoným ustanovením, který je doplněn o přímé citace relevantních soudních rozhodnutí<sup>1,2</sup>. Stanoviska uvedená v textu vycházejí z ustálené výkladové praxe Ministerstva vnitra a zohledňují dostupnou a publikovanou judikaturu zejména civilních soudů, vztahující se k nakládání s obecním majetkem. Přílohou materiálu jsou právní věty judikátů Ústavního soudu a dále vzory některých typických úkonů obce podle zákona o obcích při nakládání s obecním majetkem.

Veškerá stanoviska uváděná v tomto textu jsou stanovisky právně nezávazné povahy a jejich obsah je proto nutné vždy konfrontovat s platnou právní úpravou, aktuální výkladovou praxí a zejména pak s aktuální rozhodovací činností soudů. Pokud na některých místech uvádíme více alternativních řešení, doporučujeme zvolit to „nejpřísnější“ z nich, které sice může být administrativně komplikovanější, vždy však poskytuje jistotu, že platnost právního úkonu nebude soudem dodatečně zpochybněna.

---

1 Citace z rozhodnutí soudů jsou uváděna v té podobě (včetně případných gramatických nepřesností), v níž je daný judikát dostupný na internetových stránkách soudů (<http://www.nsoud.cz> a <http://nalus.usoud.cz>), popř. v právních databázích. Ministerstvo vnitra neprovádělo jejich jakoukoli gramatickou či stylistickou korekturu.

2 V textu uvádíme i citace z rozhodnutí soudů, která se vztahují k dnes již neplatnému zákonu č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), neboť právní stanoviska zaujatá soudy v těchto rozhodnutích jsou vesměs využitelná i za nyní platného právního stavu. Tato rozhodnutí je však vždy obzvláště třeba konfrontovat s nyní platným a účinným zákonem o obcích, neboť mnoho stanovisek Nejvyššího soudu bylo zohledněno v následných legislativních změnách zákona o obcích.



# OBECNĚ K POSTUPU OBCE PŘI NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM

Zákon o obcích rozděluje realizaci právních úkonů<sup>3</sup> obcemi do dvou, resp. do tří fází. V první fázi příslušný orgán obce (zastupitelstvo, rada nebo starosta) rozhodne o tom, že daný úkon bude učiněn, tj. vytvoří vůli obce být určitým způsobem právně vázána (srov. § 84 odst. 2, § 85, § 102 odst. 2 a 3). Následně k tomu zákonem oprávněný subjekt, tj. zpravidla starosta obce, který podle § 103 odst. 1 zákona o obcích zastupuje obec navenek, event. jiná osoba oprávněná jednat jménem obce, tento právní úkon jménem obce učiní (navenek projeví utvořenou vůli obce). Právní úkon „vzniká“ až v tomto okamžiku, neboť pouze z rozhodnutí orgánu obce o právním úkonu (z usnesení zastupitelstva nebo rady obce) žádná práva ani povinnosti třetím osobám nevznikají (usnesení má interní povahu)<sup>4</sup>. Na druhou stranu je však toto usnesení nezbytnou podmínkou pro to, aby právní úkon mohl být učiněn, a je tedy zákonnou podmínkou platnosti daného úkonu (srov. § 41 odst. 2 zákona o obcích). Některým dispozicím obecním majetkem navíc musí předcházet zveřejnění informace o úmyslu obce provést konkrétní majetkovou dispozici, tj. zveřejnění záměru podle § 39 zákona o obcích, a to dříve, než bude příslušný obecní orgán o daném majetkoprávním úkonu rozhodovat.

Zákon o obcích „sankcionuje“ nezveřejnění záměru nebo uzavření smlouvy bez jejího předchozího schválení příslušným orgánem obce neplatností této smlouvy. Právní úkon učiněný jménem obce by však byl neplatný nejen, pokud by byl realizován zcela bez předchozího rozhodnutí příslušného obecního orgánu, ale i tehdy, jestliže by předchozímu rozhodnutí zastupitelstva nebo rady obce obsahově neodpovídal, např. pokud by namísto schválené nájemní smlouvy byla uzavřena smlouva o výpůjčce, případně pokud by právní úkon stanovil *podstatné náležitosti právního úkonu* jinak, než o nich bylo příslušným orgánem rozhodnuto (např., pokud by kupní cena byla zastupitelstvem schválena ve výši 1 000 000 Kč, ale starosta by uzavřel smlouvu s kupní cenou 10 000 Kč nebo 2 000 000 Kč)<sup>5</sup>. To, že o realizaci právního úkonu (o uzavření smlouvy) musí být rozhodnuto „před jejím uzavřením“ (a to pod sankcí absolutní neplatnosti smlouvy) znamená, že uzavřenou smlouvu nelze schválit

---

3 V textu se pro zjednodušení hovoří na většině místech o *smlouvách*, ale samozřejmě platí, že i jednostranné právní úkony podléhají obdobnému režimu jako postup při uzavírání smlouvy.

4 V případě obcí, v nichž není volena rada a v nichž z tohoto důvodu velké množství majetkoprávních rozhodnutí činí za radu obce starosta spadá jeho „rozhodnutí o majetkoprávním úkonu“ a následná realizace tohoto právního úkonu v jeden okamžik – starosta uzavře smlouvu, čímž implicitně učinil i rozhodnutí o jejím uzavření (tj. utvořil vůli obce být v souladu s danou smlouvou právně vázána).

5 O *ostatních náležitostech právního úkonu* příslušný orgán předem rozhodnout nemusí, takže tyto mohou být specifikovány až při uzavírání smlouvy, ledaže by i o nich příslušný orgán rozhodl již při rozhodování o uzavření smlouvy – v takovém případě by i tyto náležitosti musely být v uzavřené smlouvě respektovány a smlouva by se od nich nemohla pod sankci (částečně) neplatnosti odchýlit.

„dodatečně“. Porušení zákona v podobě uzavření smlouvy bez *předchozího* rozhodnutí příslušného obecního orgánu o této smlouvě tedy nelze účinně zhojit.

### Z judikatury:

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. listopadu 2009, sp. zn. 28 Cdo 2075/2009** (právní věta podle databáze ASPI): „Starosta obce nemůže vytvářet sám vůli obce; může pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce je ze zákona beze zbytku rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo, a to tak, že obecní zastupitelstvo rozhoduje o taxativně vypočtených právních úkonech podle § 36a odst. 1 a 2 zákona o obcích [zákona č. 367/1990 Sb.], zatímco obecní rada rozhoduje na základě generální (zbytkové) klausule uvedené v § 45 písm. p) zákona o obcích [zákona č. 367/1990 Sb.] o všech ostatních právních úkonech obce. Takové rozhodnutí obecního zastupitelstva nebo obecní rady je třeba považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu a jeho absence zakládá absolutní neplatnost právního úkonu. Starosta obce tudíž nemůže bez souhlasu obecního zastupitelstva (případně rady obce) platně učinit takový právní úkon, který by závažným způsobem ohrožoval majetek obce.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. června 2009, sp. zn. 30 Cdo 2064/2008** (právní věta podle databáze ASPI): „Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce, tj. o tom, zda a případně jaký právní úkon obec učiní, je ze zákona beze zbytku rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo, a to tak, že obecní zastupitelstvo rozhoduje o nejzávažnějších, taxativně vypočtených právních úkonech podle zákona o obcích, zatímco obecní rada rozhoduje na základě generální (zbytkové) klausule o všech ostatních právních úkonech obce. Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek. Toto oprávnění přísluší výlučně starostovi a proto také toliko starosta obce (města) může jménem obce uzavřít smlouvu o nabytí a převodu nemovitých věcí, kterou obec (město) uzavřela. Starosta obce (města) však nemůže vytvářet sám vůli obce; může pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva nebo obecní rady je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (condicio legis). Právní úkon starosty vyžadující schválení zastupitelstvem obce (a obdobně obecní radou) provedený bez takového předchozího schválení, je od počátku neplatný podle § 39 obč. zák. Protože převod nemovitých věcí je právním úkonem v majetkoprávní věci, který spadá do pravomoci obecního zastupitelstva [§ 36a odst. 1 písm. a) zákona o obcích], není starosta obce (města) oprávněn jménem obce (města) takový právní úkon učinit, dokud zákonem požadované rozhodnutí tohoto orgánu chybí.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. dubna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008:** „...obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem

obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Tyto zásady jsou ostatně vyjádřeny i v některých ustanoveních zákona č. 128/2000 Sb. (např. § 2 odst. 2 či § 38 odst. 1).“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. července 2007, sp. zn. 33 Odo 720/2005** (právní věta podle databáze ASPI): „I. Při posuzování otázky, jakým způsobem obec (město) činí právní úkony, je třeba rozlišovat na jedné straně vytváření vůle uvnitř právnické osoby - obce (tj. rozhodování o tom, zda a jaký právní úkon obec učiní) a na druhé straně právním úkonem jako projevem takto již vytvořené vůle navenek vůči třetí osobě s cílem založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti. II. Rozhodnutí obce (města) o majetkoprávním úkonu nabytí a převodu nemovitých věcí (včetně rozhodnutí o jeho změně či zániku) spadá do samostatné působnosti obce, patří mezi otázky, o nichž je příslušné rozhodovat výlučně obecní zastupitelstvo. III. Starosta je při zastupování obce navenek vázán rozhodnutím obecního zastupitelstva; jménem obce není oprávněn činit právní úkony, dokud zákonem požadované rozhodnutí obecního zastupitelstva chybí. IV. Právní úkon starosty vyžadující schválení zastupitelstvem obce provedený bez takového předchozího schválení, je od počátku neplatný podle § 39 obč. zák.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. června 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005** (právní věta podle databáze ASPI): „1. Právní úkony starosty obce vyžadující schválení zastupitelstvem obce (případně obecní radou) učiněný bez takového předchozího schválení je od počátku neplatný. 2. Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce je ze zákona rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo. Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek; toto oprávnění přísluší výlučně starostovi.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. března 2004, sp. zn. 26 Cdo 704/2003:** (právní věta): „3. Požadavek písemného souhlasu pronajímatele - obce s dohodou o výměně bytu nelze považovat za splněný za situace, kdy je souhlasné usnesení obecní rady zachyceno v zápisu z jednání rady.“

(z odůvodnění): „Jelikož obec je právnickou osobou (§ 4 zákona o obcích), rozumí se právním jednáním obce provádění právních úkonů jménem obce prostřednictvím fyzických osob. V této souvislosti je třeba odlišovat provádění právních úkonů od rozhodování o těchto úkonech. Zatímco rozhodování znamená vytváření vůle uvnitř právnické osoby (rozhodování o tom, zda a jaký úkon obec učiní), právním jednáním (úkonem) je projevení takto již vytvořené vůle navenek vůči třetí osobě s cílem založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti (shodně srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.10.2003, sp. zn. 26 Cdo 1829/2002, dále nálezy Ústavního soudu České republiky ze dne 12.4.2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000, a ze dne 10.7.2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000). (...) Odvolací soud správně konstatoval, že udělování souhlasu s dohodou o výměně bytu spadá do samostatné působnosti obce, nepatří však mezi otázky, o nichž je příslušné rozhodovat obecní zastupitelstvo a náleží tedy ve smyslu tzv. zbytkové klauzule uvedené v § 45 písm. p/ zákona o obcích do rozhodovací

kompetence obecní rady. Žádný z uvedených orgánů obce však nemůže vystupovat jménem obce navenek. Toto oprávnění přísluší výlučně starostovi, který je ze své činnosti odpovědný obecnímu zastupitelstvu (§ 52 odst. 2, 5 zákona o obcích). Přijetí usnesení předepsanou zákonnou procedurou tedy představuje pouze vytvoření vůle obce, která však nemá právní účinky na vztahy obce k třetím osobám, dokud není právně relevantním způsobem navenek projevena. Pokud žalobci namítají, že žádný předpis nestanoví, že by usnesení (orgánu) města (obce) muselo být rozesíláno, či nějakým způsobem oznamováno, vycházejí z mylného názoru, že souhlas není právním úkonem, přičemž pojmovým znakem právního úkonu je právě projevení vůle právního subjektu navenek. Samotné zachycení usnesení rady v zápisu z jednání rady pak takovým projevem vůle navenek zjevně není.“

# 1. ZÁMĚR OBCE NAKLÁDAT S NEMOVITÝM MAJETKEM

## § 39

(1) Záměr obce prodat, směniti nebo darovati nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřiti a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný. Nemovitost se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona<sup>15a)</sup> platného ke dni zveřejnění záměru.

(3) Ustanovení odstavce 1 se nepoužije, jde-li o pronájem bytů a hřobových míst anebo pronájem nebo o výpůjčku majetku obce na dobu kratší než 30 dnů nebo jde-li o pronájem nebo výpůjčku právnícké osobě zřízené obcí.

-----  
<sup>15a)</sup> § 5 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.

## 1.1 Právní povaha záměru

Zákon o obcích ukládá obci povinnost, aby v případě úmyslu prodat, směniti, darovati, pronajmout nebo vypůjčiti nemovitý obecní majetek tento svůj **záměr předem** zveřejnila na úřední desce svého obecního úřadu tak, aby se k němu mohli zájemci vyjádřiti a předložit své případné nabídky. Jedná se o povinný úkon, jenž musí být učiněn před rozhodnutím o zamýšlené majetkové dispozici (před rozhodnutím o uzavření smlouvy), a to pod sankcí neplatnosti realizované dispozice (neplatnosti uzavřené smlouvy). Smyslem záměru je učiniti majetkové úkony obce transparentními a zároveň hospodárnými (s ohledem na § 38 zákona o obcích), protože obec jím „vyzývá“ případné zájemce k podávání vlastních nabídek (srov. dále).

V této souvislosti je nutné připomenout, že povinnost zveřejnit záměr nelze vnímat jako povinnost soukromoprávní povahy (ve smyslu jakési veřejné „kvazivýzvy“ k předkládání návrhů na uzavření smlouvy); svou povahou se jedná o povinnost veřejnoprávní, byť s možnými konsekvencemi v rovině soukromoprávní, která sleduje veřejný zájem na transparentnosti a hospodárnosti nakládání s veřejným majetkem. Zveřejněný záměr proto není právním úkonem ve smyslu soukromého práva, tj. není návrhem na uzavření smlouvy ani veřejnou (obchodní) soutěží na podávání návrhů na uzavření smlouvy. Svou povahou se jedná o informativní (správní) úkon, na jehož základě mohou případní zájemci iniciovat smluvní proces směřující k uzavření obcí zamýšlené smlouvy. To mj. znamená, že zveřejněním záměru obec sebe sama

nezavazuje k realizaci zamýšleného právního úkonu, tj. není povinna z obdržených nabídek určitou vybrat a právní úkon (smlouvu) učinit.

### Z judikatury:

#### **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. května 2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010:**

„Samotné zveřejnění záměru obce (města) prodat nemovitý majetek, jímž obec (město) plní vůči občanům informační povinnost a zaručuje jim rovnou příležitost se o prodeji nemovitosti dozvědět a předložit nabídku ke koupi za podmínek stanovených v nabídce, není rozhodováním o nabytí a převodu nemovitých věcí, neboť právě proto, že jde jen o záměr, se nejedná o jednostranný adresovaný právní úkon [o návrh – nabídku (ofertu) prodeje konkrétnímu individuálně určenému adresátovi (oblátovi) ve smyslu ust. § 43a obč. zák.]. Nejde-li o právní úkon, nemůže záměr obce nemovitosti prodat za určených podmínek způsobit absolutní neplatnost posléze uzavřené kupní smlouvy s jedním z žadatelů podle § 39 obč. zák. (srov. usnesení Nejvyššího soudu z 13. 3. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006; ústavní stížnost proti němu podanou Ústavní soud usnesením z 21.08.2007, sp. zn. I. ÚS 1097/07, odmítl). Do výlučné kompetence obecního zastupitelstva podle § 36a odst. 1 písm. a) zákona o obcích (v rámci samostatné působnosti obce při hospodaření s obecním majetkem; § 14 odst. 1 písm. b) zákona o obcích) patří rozhodování až o konkrétním majetkoprávním úkonu nabytí a převodu nemovitých věcí (včetně rozhodnutí o jeho změně či zániku); není porušením zákona, byl-li některý z uchazečů o koupi obecního majetku o nepřijetí jeho nabídky informován jiným orgánem obce, než-li obecním zastupitelstvem.

Nabídka žalovaného (obce) na odkoupení nemovitostí za stanovených podmínek není ani veřejným příslibem ve smyslu § 850 obč. zák., jak žalobce tvrdí. Podstatou a účelem veřejného příslibu je *dosáhnout chování jiné osoby, na němž má slibující zájem, bez uzavření smlouvy, s tím, že po splnění podmínek stanovených příslibem vzniká závazek slibujícího zaplatit odměnu nebo poskytnout jiné plnění* (k pojmu a funkci veřejného příslibu srovnej kupříkladu rozsudek Nejvyššího soudu z 26. 6. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1454/2000). Nejde zde ani o veřejný návrh na uzavření smlouvy, jímž se navrhovatel obrací projevem vůle na neurčité osoby za účelem uzavření smlouvy, již proto, obsah tohoto projevu postrádá podstatné části uvažované (kupní) smlouvy (srov. § 269 a § 276 obč. zák.).

Odvolací soud tudíž správně uzavřel, že pouze na základě projeveného zájmu o koupi předmětného domu, jímž reagoval na oznámení žalovaného o jeho prodeji, žalobci nárok na uzavření kupní smlouvy nevznikl.“

### **1.2 Rozsah povinnosti zveřejnit záměr (právní úkony, na které se vztahuje povinnost zveřejnit záměr)**

Ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích vztahuje povinnost zveřejnit záměr na prodej, směnu, darování, pronájem nebo výpůjčku nemovitého majetku obce. Toto

ustanovení se přitom výslovně nevyjadřuje k povinnosti zveřejnit záměr i v případě úkonů „obdobných“, např. jedná-li se o smíšené smlouvy, obsahující prvky smlouvy kupní či prvky smlouvy směnné. Přesto je nutné i v těchto případech, tzn. v případech, ve kterých obec zamýšlí učinit úkon, jehož podstatou je některá ze shora uvedených dispozic, záměr zveřejnit. Tato povinnost vyplývá především ze samotného smyslu záměru, jímž je na jedné straně poskytnutí možnosti třetím osobám učinit vlastní nabídky, případně vyjádřit se k zamýšlené dispozici, a na straně druhé zajistit, aby nejzávažnější majetkové úkony byly realizovány transparentně a způsobem garantujícím pro obec jejich maximální hospodárnost a účelnost (tj. způsobem zaručujícím „optimalizaci“ majetkových dispozic). Opačný výklad by přitom vedl k jen obtížně akceptovatelnému stavu, při kterém by právní úkony, které sice nelze zcela jednoznačně podřadit pod některý z typů pojmenovaných v § 39 odst. 1 zákona o obcích, avšak které zjevně směřují k těmto cílům a vykazují „obdobné“ právní znaky, nepodléhaly povinnosti zveřejnit záměr a obec by se tak mohla poměrně jednoduchým způsobem této povinnosti vyhnout.

Povinnost zveřejnit záměr se podle § 39 odst. 3 zákona o obcích netýká *pronájmu bytů a hrobových míst* (bez jakéhokoli omezení) a pronájmu nebo výpůjčky nemovitého majetku právnické osobě zřízené obcí (rovněž bez jakéhokoli omezení) a jakéhokoli jiného pronájmu nebo výpůjčky nemovitého majetku na dobu kratší než 30 dnů.

### 1.3 Orgán obce příslušný k přijetí (schválení) záměru

Ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích ukládá obci, aby záměr předem zveřejnila na úřední desce obecního úřadu, a to po dobu nejméně 15 dní před rozhodnutím o zamýšlené dispozici v příslušném orgánu obce, tj. před rozhodnutím o uzavření konkrétní smlouvy (porušení této povinnosti postihuje neplatností uzavřené smlouvy). Protože *přijetí (schválení) záměru* znamená utvoření vůle obce disponovat obecním majetkem, jedná se o rozhodnutí obce a je tudíž nutné, aby před jeho zveřejněním bylo o tomto úkonu předem rozhodnuto příslušným obecním orgánem. V praxi přitom existují dva názory na určení, který obecní orgán může o přijetí záměru rozhodnout – podle prvního jím může být pouze ten orgán, který je oprávněn rozhodnout o zamýšlené dispozici (o uzavření smlouvy), podle druhého postačí, pokud o přijetí záměru rozhodne rada obce v rámci nevyhrazené pravomoci dle § 102 odst. 3 zákona o obcích.

Pro zodpovězení této otázky je rozhodující právní povaha záměru, resp. jeho vztah k zamýšlené majetkoprávní dispozici. Přijetí a zveřejnění záměru nevyvolává právně vynutitelný závazek obce zamýšlenou dispozici uskutečnit, tedy zjednodušeně řečeno nevyvolává povinnost rozhodnout o uzavření smlouvy. Přestože tedy dojde ke zveřejnění záměru, může příslušný orgán, který má následně rozhodovat o uzavření smlouvy, rozhodnout tak, že smlouva uzavřena s žádným zájemcem nebude. Přije-

tí záměru je proto nutné považovat za realizaci nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. Proto postačí jeho schválení radou obce, event. starostou v obcích, v nichž rada obce není volena (srov. § 99 odst. 2 zákona o obcích), a to bez ohledu na povahu majetkové dispozice, která by měla být učiněna, tedy bez ohledu na to, zda by o této dispozici mělo následně rozhodovat zastupitelstvo obce [§ 85 písm. a) zákona o obcích]. V této souvislosti lze odkázat též na usnesení Nejvyššího soudu ze dne ze dne 13. března 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006, a ze dne 6. srpna 2009, sp. zn. 22 Cdo 4897/2007, v nichž soud rovněž dovodil, že přijetí záměru náleží do „zbytkové“ působnosti rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích, a to bez ohledu na právní úkon, ke kterému se vztahuje.

Při určení orgánu obce příslušného k přijetí záměru je třeba dále posoudit, jaké důsledky bude mít zveřejnění záměru, aniž by byl předem schválen příslušným orgánem obce. Takový postup sice bude znamenat porušení § 102 odst. 3 zákona o obcích, neměl by však mít dopady na platnost uzavřené smlouvy (srov. k tomu některé závěry plynoucí z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. srpna 2009, sp. zn. 22 Cdo 4897/2007). Záměr totiž není právním úkonem ve smyslu občanského práva, takže pouhý nedostatek předchozího schválení záměru příslušným orgánem obce neznamená jeho „neplatnost“ (neexistenci) a nebude proto ani způsobovat neplatnost následně uzavřené smlouvy, byl-li záměr jinak řádně zveřejněn (vůči samotnému záměru tedy nelze užít pravidlo o neplatnosti právních úkonů obce podle § 41 odst. 2 zákona o obcích, takže i zveřejněním „neschváleného“ záměru došlo k naplnění zákonné podmínky pro uzavření smlouvy, dané § 39 odst. 1 zákona o obcích). Na věc lze pohlížet i z jiného úhlu – pokud příslušný obecní orgán rozhodl o uzavření smlouvy, „mlčky“ akceptoval i zveřejnění (předem neschváleného) záměru, čímž důsledky takového „procesního pochybení“ odstranil, aniž by došlo k narušení smyslu záměru – transparentnosti nakládání s obecním nemovitým majetkem.

### Z judikatury:

#### **Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2009, sp. zn. IV. ÚS 2873/09**

(ke zveřejnění záměru bez předchozího rozhodnutí v příslušném orgánu obce): citace v příloze č. 3.

#### **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. srpna 2009, sp. zn. 22 Cdo 4897/2007:**

„Především v otázce neplatnosti zveřejnění záměru obce při dispozici s obecním majetkem je napadené rozhodnutí v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího soudu, podle níž z žádného ustanovení původně zák. č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), po 12. 11. 2000 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění platném v době schvalování záměru a předmětné kupní smlouvy, nevyplývá, že by záměr obce prodat, směniti nebo darovati nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku, musel být před jeho zveřejněním projednán a schválen příslušným orgánem obce. Zveřejněním záměru o budoucí dispozici s nemovitým majetkem plní obec vůči občanům svoji informační povinnost a zaručuje jim rovnou



příležitost k tomu, aby se o nakládání s majetkem obce včas dozvěděli a mohli v případě zájmu předložit svoji nabídku. Zveřejnění záměru tedy nemusí předcházet rozhodnutí příslušného orgánu obce o jeho schválení (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006, publikované na internetových stránkách Nejvyššího soudu [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)). Nelze proto přisvědčit námitce dovolatele, že patřili nakládání s nemovitostmi do působnosti zastupitelstva obce, mohlo zveřejnění záměru obce prodat předmětné nemovitosti uložit obecnímu úřadu pouze zastupitelstvo a nikoli H. o. M. m. P., jak tomu bylo v daném případě. Shodný názor vyslovil rovněž Ústavní soud v usnesení ze dne 21. 9. 2007, č. j. I. ÚS 1097/07, který rozhodnutí Nejvyššího soudu považuje za logické a souladné s dosavadní judikaturou.“

**Usnesení Nejvyššího soudu ze dne ze dne 13. března 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006** (z odůvodnění): „Podle jeho názoru (*dovolatele*), není zveřejňovaný záměr obce zcizit nemovitý majetek „ničím jiným než navenek vyjádřeným úmyslem obce tak učinit, a proto o tomto úmyslu může rozhodnout jen orgán obce, tj. zastupitelstvo, do jehož působnosti náleží nakládání s nemovitostmi“, a nikoliv hospodářský odbor obecního úřadu, jak tomu bylo v daném případě. (...) Obecní úřad je v oblasti samostatné působnosti obce podle § 58 odst. 3 písm. b) bod 1 cit. zákona oprávněn plnit úkoly, které mu uložila rada nebo zastupitelstvo a vzhledem k tomu, že nakládání s nemovitostmi patří do působnosti zastupitelstva, mohlo zveřejnění záměru prodat předmětné nemovitosti obecnímu úřadu uložit pouze zastupitelstvo, k čemuž však nedošlo. Protože listinu označenou jako záměr obce vytvořil hospodářský odbor obecního úřadu, nemůže být projevem vůle obce zcizit předmětné nemovitosti a nemůže být považována za záměr obce ve smyslu ust. § 36a odst. 4 cit. zákona, z čehož dovolatel dovozuje, že předepsané zveřejnění záměru obce zcela chybí a kupní smlouva je tak podle § 39 obč. zák. absolutně neplatná. (...)“

(Nejvyšší soud): „Z citovaného ustanovení § 36a odst. 4 zák. č. 367/1990 Sb. je zřejmé, že smysl zveřejnění záměru obce k převodu nemovitého majetku tkívá v tom, aby všichni potenciální zájemci o koupi tohoto majetku měli rovnou příležitost svůj zájem efektivně uplatnit a aby před uplynutím stanovené lhůty orgány obce neučinily taková opatření, pro která by ke včasné nabídce zájemce jiného již nemohlo být přihlédnuto. K námitkám v dovolání je třeba uvést, že citované ustanovení nestanoví, že by záměr obce převést nemovitý majetek musel být před zveřejněním v obci projednán a schválen zastupitelstvem obce, a takováto povinnost obce (města) nevyplývá ani z ust. § 36 cit. zákona, které obsahuje výčet pravomocí zastupitelstva obce (města). Nelze přisvědčit ani námitce dovolatele, že patřili nakládání s nemovitostmi do působnosti zastupitelstva, mohlo zveřejnění záměru prodat předmětné nemovitosti obecnímu úřadu uložit pouze zastupitelstvo, neboť samotné zveřejnění záměru obce (města) prodat nemovitý majetek, jímž obec (město) plní vůči občanům informační povinnost a zaručuje jim rovnou příležitost se o prodeji nemovitosti dozvědět a předložit nabídku ke koupi, není rozhodováním o nabytí a převodu nemovitých věcí, neboť právě proto, že jde jen o záměr, se nejedná o jednostranný adresovaný

právní úkon [o návrh – nabídku (ofertu) prodeje konkrétnímu individuálně určenému adresátovi (oblátovi) ve smyslu ust. § 43a obč. zák.], a nejde-li o právní úkon, nemůže záměr obce nemovitosti prodat zveřejněný v daném případě Ú. m. P., hospodářským odborem, způsobit absolutní neplatnost uzavřené kupní smlouvy podle § 39 obč. zák.“

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

(K povaze záměru; k „porušení“ privatizačních směrnic): „Zdůraznit je třeba v této souvislosti, že povinnost plynoucí z citovaného ustanovení neznamená automaticky podřazení postupu obce pod některý z vyjmenovaných smluvních typů uvedených ve zvláštní části závazkového práva občanského zákoníku (jako je tomu např. v případě veřejné soutěže (§ 847 až 849 o.z.) nebo veřejného příslibu (§ 850 až 852 o.z.), u kterýchžto případů občanský zákoník počítá se závazností podmínek obsažených ve vyhlášení veřejné soutěže nebo veřejného příslibu. Naopak z citovaného ustanovení zákona o obcích plyne pouze specifická povinnost pro obec – kterou je třeba jinak vzhledem k ustanovení § 2 odst. 2 o.z. považovat za účastníka občanskoprávních vztahů v rovném postavení vůči dalším účastníkům těchto vztahů – ve lhůtě stanovené zákonem své záměry notifikovat a dát prostor potenciálním účastníkům nabídkového řízení k vyjádření, případně předložení svých nabídek. Už z tohoto výkladu je zřejmé, že mechanismus vzniku příslušného právního úkonu začíná teprve nabídkou ze strany občanů (vystupujících případně jako členové či zakladatelé právnické osoby), přičemž jde o nabídku určenou obci. Z posledně uvedeného zákonného ustanovení pak ovšem plyne, že obci zůstává zachováno v rámci zásad soukromé autonomie vůle oprávnění samostatně zvážít, zda vůbec, s kterým kontrahentem a za jakých podmínek k uzavření příslušného smluvního typu přistoupí. V rámci této úvahy obce nelze vyloučit ani hodnocení širších hledisek, které obec jako vlastník nemovitostí míní zohlednit, včetně otázek solventnosti, či naopak postavení potenciálního uchazeče, který vykazuje dřívější platební nekázeň při placení nájmu apod. Pokud za takové situace obec usnesením svého orgánu přistoupila k schválení kupní smlouvy s jiným subjektem, jenž shledala za odpovídající svým kritériím komplexně vyjadřujícím její vlastní zájmy, nelze z pouhé odlišnosti od interních směrnic, které nemají povahu obecně závazného předpisu, dovozovat neplatnost smlouvy z titulu jejího rozporu se zákonem nebo z důvodů obcházení zákona. V uvedeném rozsahu nutno proto závěry odvolacího soudu považovat za správné.“

### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. ledna 2004, sp. zn. 28 Cdo 2623/2003**

(z odůvodnění): „Zveřejnění záměru Města Š. nemělo náležitosti kvalifikované nabídky dle § 43a o.z., která by splňovala podmínky návrhu na uzavření smlouvy, neboť se nejedná o adresovaný projev vůle, jeho obsah je neurčitý pro absenci podstatných náležitostí navrhované kupní smlouvy. Jednalo se pouze o uveřejnění záměru prodat domy uvedené v seznamu s tím, že zájemci mohou předložit své nabídky majetkoprávnímu odboru MÚ Š., a to v souladu s podmínkami „Postupu při převodu, pronájmu a nabytí nemovitých věcí Města Š. a Městem Š.“, přijatými zastupitelstvem

města dne 24.11.1992. Vyplněný formulář žádosti o odprodej spoluvlastnického podílu k domu tak nemohl splňovat podmínky platného přijetí návrhu kupní smlouvy, jak dovozoval soud I. stupně v napadeném rozhodnutí. Odvolací soud neshledal neplatnost kupní smlouvy ani z důvodu jejího tvrzeného rozporu se zákonem, neboť i kdyby byla uzavřena v rozporu s obecním zastupitelstvem přijatým Postupem pro převod obytných (nájemních domů), nejednalo by se o rozpor se zákonem, neboť tento „Postup.“ nemá povahu obecně závazného předpisu ani obecně závazné vyhlášky dle § 16 zák.č. 367/1990 Sb. (zde odkázal na právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího soudu sp.zn. 26 Cdo 586/99<sup>6</sup>). (...) Rovněž právní závěr odvolacího soudu, že zveřejnění záměru Města Š. prodat spoluvlastnické podíly na předmětné nemovitosti nemohlo být kvalifikovanou nabídkou ve smyslu § 43a o.z. k uzavření konkrétní kupní smlouvy, stejně jako žádost žalobců o „odprodej spoluvlastnického podílu k domu.“ nemohla být ani platným přijetím návrhu dle § 43c o.z. a že Město Š. nebylo na základě doručení žádosti žalobců povinno uzavřít s nimi kupní smlouvu, je správný. Dovolací soud v tomto směru zcela odkazuje na správné skutkové a právní závěry odvolacího soudu, podrobně odůvodněné v napadeném rozsudku.“

## 1.4 Náležitosti záměru

Zákon o obcích (§ 39 odst. 1) nevymezuje taxativním způsobem náležitosti záměru, pouze uvádí, že nemovitosti musejí být označeny podle zvláštního zákona, přičemž poznámka pod čarou odkazuje na zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon). Ze zákona ovšem lze dovodit, že záměr – aby byl určitý – musí kromě *identifikace nemovitosti* (viz další kapitola) též jednoznačně *specifikovat zamýšlenou majetkovou dispozici* (např. prodej, pronájem apod.). Naproti tomu zákonnou podmínkou není, aby zveřejněný dokument výslovně uváděl termín „záměr“ nebo odkaz na § 39 zákona o obcích (postačí, pokud ze zveřejněného dokumentu vyplývá, že jde o informaci o úmyslu obce disponovat svou nemovitostí). Záměr proto může být součástí i jiného zveřejněného dokumentu, např. zveřejně-

---

6 Právní věty tohoto rozhodnutí: (podle databáze ASPI) I. Rozpor se zákonem ve smyslu § 39 obč. zák. je rozpor s objektivním právem, tj. nejen se zákonem, ale i s jinými právními předpisy kogentní povahy vydanými na základě zákona, tedy i rozpor s vyhláškou ministerstva či jiného ústředního orgánu vydanou na základě zákonného zmocnění a uveřejněnou zákonem předepsaným způsobem ve Sbírce zákonů. II. Za rozpor se zákonem podle § 39 obč. zák. nelze považovat, odporuje-li právní úkon předpisu, který obecně závaznou povahu neměl a nemá - např. pokyn (interní instrukce) ústředního úřadu. III. Okolnost, že následně došlo ke zrušení či změně obecně závazného právního předpisu, s nímž byl právní úkon v rozporu, nemůže vést k odstranění následků stanovených v § 39 obč. zák. Absolutní neplatnost právního úkonu jako důsledek skutečnosti, že právní úkon je v rozporu se zákonem, nemůže být odvrácena ani za použití ustanovení § 3 odst. 1 obč. zák.

(podle Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, č. 23, sv. 2/2002) I. Rozporem se zákonem (§ 39 obč. zák.) je i rozpor s vyhláškou ministerstva či jiného ústředního orgánu, vydanou na základě zákonného zmocnění a uveřejněnou zákonem předepsaným způsobem ve Sbírce zákonů. O rozpor se zákonem nejde, jestliže právní úkon odporuje předpisu, který obecně závaznou povahu nemá (např. pokynu či interní instrukci ústředního úřadu). II. Důsledky toho, že právní úkon je v rozporu se zákonem, nemohou být odvráceny ani za použití § 3 odst. 1 obč. zák.

## 1. ZÁMĚR OBCE NAKLÁDAT S NEMOVITÝM MAJETKEM

ných pravidel privatizace bytového fondu (pokud splňují podmínky dané § 39 odst. 1 zákona o obcích).

Obec nemusí v záměru uvádět *podmínky zamýšleného právního úkonu ani podmínky, za nichž lze podávat nabídky a vyjádření* (např. dobu pro podávání nabídek, další podmínky, povinnost složit určitou „kauci“ k účasti ve výběru<sup>7</sup> apod.), i kdyby o nich předem rozhodla. Pokud tak učiní a podmínky uvede, jedná se o její dobrovolné rozhodnutí nad rámec zákona. Může se jednat o bližší informace týkající se prodávané nemovitosti (např. popis stavu budovy, zákres na mapě, fotografie nemovitosti, obvyklá cena dle znaleckého posudku apod.) stejně jako o další podmínky zamýšlené majetkoprávní dispozice, pokud o nich bylo již v době zveřejnění záměru rozhodnuto (např. minimální kupní cena, nediskriminační omezení okruhu možných kupujících apod.). V záměru je možné uvést i lhůtu pro podávání nabídek, ta by ovšem neměla být kratší než patnáct dnů ode dne zveřejnění záměru, což je minimální zákonem stanovená lhůta pro toto zveřejnění (zákon implicitně předpokládá, že nabídky bude možné podat po dobu nejméně 15 dní ode dne zveřejnění záměru)<sup>8</sup>. K postupu obce při výběru z nabídek, které obdrží, se věnujeme v další části tohoto textu.

Jestliže obec v záměru neuvede „základní“ údaje, tedy neoznačí nemovitost nebo zamýšlený právní úkon, bude mít taková situace identické dopady, jako by ke zveřejnění záměru vůbec nedošlo. Jestliže tyto údaje uvede pouze chybně (např. u označení nemovitosti neuvede katastrální území), bude třeba zvažovat, zda i přes takový nedostatek byl záměr srozumitelný a jednoznačný. Pokud ano, nebude mít daná chyba za následek nezveřejnění záměru. Neuvedení dalších údajů nad rámec požadavku zákona pak samozřejmě důsledky nezveřejnění záměru nevyvolává v žádném případě.

Podle § 65 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění od 1. července 2009, musí být každý dokument zveřejňovaný na úřední desce (tedy i záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích) zveřejněn tak, že se *vyvěsí jeho stejnopis opatřený datem vyvěšení. Po sejmutí se vyvěšený stejnopis opatří datem sejmutí a zařadí do příslušného spisu jako doklad o vyvěšení*

---

<sup>7</sup> V praxi se někdy lze setkat s postupem obcí, které podmiňují podávání nabídek složením určité peněžní kauce, která je nevratná. Z hlediska zákona o obcích nelze takový postup považovat za odporující zákonu, protože obec disponuje se svým majetkem v soukromoprávní rovině a je v zásadě zcela na jejím rozhodnutí, zda a pokud ano za jakých podmínek je ochotna určitou dispozici realizovat (nelze ovšem vyloučit, že nepřiměřeně vysoká kauce by mohla být soudem považována za odporující dobrým mravům a takto získané prostředky by obec musela následně vrátit jakožto bezdůvodné obohacení). Některé obce též podmiňují poskytnutí podkladových materiálů vztahujících se k zamýšlené dispozici zaplacením určité peněžní částky na úhradu „administrativních nákladů“. Ani takový postup nelze *a priori* považovat za odporující zákonu, pokud požadovaná úhrada nepřekročí materiální náklady spojené např. s pořízením kopií příslušných listin.

<sup>8</sup> V praxi se lze setkat i s názorem, podle něhož lze podat nabídky po celou dobu zveřejnění, resp. až do rozhodnutí o majetkoprávním úkonu, a jakékoli časové omezení je vyloučeno. Tento názor však nemá oporu v platném právu, protože je-li plně na uvážení obce, zda a pokud ano za jakých podmínek bude disponovat svým majetkem, je zřejmé, že může i předem určit podrobnější podmínky této dispozice, včetně časového omezení pro přijímání nabídek.

*dokumentu na úřední desce. Uvedená povinnost se nevztahuje na zveřejňování dokumentů na elektronické úřední desce.* Porušení této povinnosti sice nemá za následek nezveřejnění záměru, nicméně existence tohoto ustanovení „převedla“ povinnost prokázat, že záměr na úřední desce zveřejněn byl, na obec. Obec sice může prokázat, že záměr byl na úřední desce zveřejněn, i jinak (např. fotografií úřední desky), pokud tak ovšem neprokáže a záměr není opatřen předepsanými údaji, bude třeba mít od 1. 7. 2009 za to, že záměr řádně zveřejněn nebyl (do té doby musel nezveřejnění záměru prokázat kontrolní orgán, takže v pochybnostech platilo, že zveřejnění bylo řádné).

Podle § 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je povinností „správního orgánu“ zveřejnit obsah úřední desky též způsobem umožňujícím dálkový přístup. To znamená, že obec musí záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích zveřejnit kromě úřední desky též způsobem umožňujícím dálkový přístup, tj. nejčastěji na své internetové stránce. Nezveřejnění záměru tímto způsobem je sice porušením § 26 odst. 1 správního řádu, nebude však mít za následek nesplnění povinnosti podle § 39 odst. 1 zákona o obcích (srov. přiměřeně závěr poradního sboru ke správnímu řádu č. 14, dostupný na <http://www.mvcr.cz>).

Záměr musí být zveřejněn i v případě, je-li zřejmé, že obec např. daruje nebo prodá nemovitý majetek konkrétní osobě, resp. je-li zřejmé, že žádní (jiní, další) zájemci ve smyslu § 39 odst. 1 zákona o obcích své nabídky nepředloží. Toto ustanovení totiž počítá nejen s předkládáním nabídek, ale též s možností vyjádřit se k zamýšlené dispozici, přičemž tuto možnost je nutné poskytnout, i když lze s ohledem na podmínky příslušné dispozice předem předpokládat, že žádní jiní zájemci své nabídky nepředloží.

## **Z judikatury:**

### **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. září 2009, sp. zn. 28 Cdo 4108/2008**

(z odůvodnění): „Dovolací soud se shoduje s odvolacím soudem v názoru, že obec je při dispozicích se svým nemovitým majetkem vázána právní úpravou obsaženou v § 39 zákona č. 128/2000 Sb. Podmínky a náležitosti v tomto ustanovení zahrnuté jsou zároveň kritérii, jejichž naplnění je nezbytné pro právem arobovanou dispozici obecním (nemovitým) majetkem. Jinými slovy řečeno, splnění dalších podmínek (formálních či materiálních) není při převodu vlastnického práva k nemovitosti na straně obce zákonem vyžadováno. Obdobný závěr vyjádřil dovolací soud ve svém rozsudku ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 1932/2008 (veřejnosti dostupném na internetových stránkách Nejvyššího soudu, [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)), v němž dále konstatoval, že stanovení dalších kritérií výběru již v samotném záměru by bylo nežádoucí, neboť nelze předem předvídat, jaké nabídky budou obci předloženy, a okruh nabídek by tak byl omezen. Dovolací soud se s těmito závěry ztotožňuje i v daném případě, přestože v něm žalovaný 1), hodlaje zcizit svůj majetek, poměrně detailním způsobem kritéria výběru zájemce o koupi předmětných nemovitostí stanovil. Tento postup totiž může být

plně srozumitelný v případech, kdy obec jakožto prodávající má zájem na tom, aby nemovitost nabyl takový subjekt, u něhož budou naplněny předpoklady finančně zajištěného a řádného hospodáře schopného o nemovitost náležitě pečovat a spravovat ji. Dovolací soud k tomu dodává, že takový postup není ani v rozporu s právními předpisy, jestliže jsou naplněny předpoklady uvedené v § 39 zákona č. 128/2000 Sb.

Jistě je třeba obecně vyžadovat, aby tzv. nabídkové řízení probíhalo v souladu s dobrými mravy a principy slušnosti, tedy aby předem stanovená kritéria nebyla chápána pouze jako záminka pro výběr předem stanoveného zájemce. Nebylo by možno ani přijmout takový postup, při němž by byl vybrán zájemce, jenž předem stanovená kritéria nesplňoval, a to na úkor jiného zájemce, jenž daným podmínkám dostál. Na druhou stranu nelze přisvědčit argumentu dovolatelky, že se na tzv. nabídkové řízení vztahují ustanovení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, neboť prodej nemovitosti ve vlastnictví obce nespadá do předmětu úpravy citovaného zákona (viz § 1). Žalovaný 1) navíc aplikaci tohoto zákona v „podmínkách výběrového řízení“ výslovně vyloučil.“

### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. května 2009, sp. zn. 30 Cdo 1932/2008**

(právní věta dle ASPI): „Zákon přesně stanoví, jaké povinné náležitosti záměru obce k nakládání s majetkem obce musí být splněny, a jeho povinné náležitosti tedy nelze rozšiřovat na údaje zákonem nevyžadované a z jejich absence pak dovozovat absolutní neplatnost následně uzavřeného právního úkonu. Je logické, že naprosto postačí, aby záměr obce obsahoval pouze zákonem stanovené základní informace, když jeho smyslem je pouze informovat o tom, že obec hodlá určitým způsobem s určitým majetkem obce naložit.“ (právní věta dle Právních rozhledů č. 16/2009): „Zveřejněný záměr zcizit majetek ve vlastnictví obce nemusí obsahovat taxativní výčet podmínek, za nichž bude majetkoprávní úkon o převodu majetku s uchazečem uzavřen.“

(z odůvodnění): „Namítá-li dovolatelka, že zveřejněný záměr obce zcizit majetek ve vlastnictví obce musí obsahovat taxativní výčet podmínek, za nichž bude majetkoprávní úkon s uchazečem uzavřen, pak tento její názor nemá oporu v žádném zákonném ustanovení. Náležitosti, resp. obsah záměru, nepochybně vyplývají z výše citovaného § 39 odst. 1 zákona o obcích, přičemž z dikce zákona je zřejmé, že v daném ustanovení uvedené náležitosti jsou povinné. První z nich je vyjádření vůle obce v tom směru, že má v úmyslu nemovitý majetek ve vlastnictví obce prodat, směniti či darovat, pronajmout jej či poskytnout jako výpůjčku, tedy zjednodušeně řečeno, že záměru musí být jasné, jakým konkrétním způsobem hodlá obec s majetkem obce naložit. Další náležitosti pak vyplývají z části tohoto zákonného ustanovení, v níž je uvedeno, že „nemovitost se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platného ke dni zveřejnění záměru“. Jednak tedy v záměru musí být uvedeno, kterých konkrétních nemovitostí se záměr týká, a současně toto jejich označení musí odpovídat zvláštnímu zákonu, jímž v posuzované věci je zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí ČR. (...) Z výše uvedeného vyplývá, že jiné povinné náležitosti záměru zákon nestanoví, a jeho povinné náležitosti tedy nelze rozšiřovat na údaje zákonem nevyža-

dované a z jejich absence pak dovozovat absolutní neplatnost následně uzavřeného právního úkonu, jak činí dovolatelka. Je logické, že naprosto postačí, aby záměr obce obsahoval pouze výše uvedené základní informace, když jeho smyslem je pouze informovat o tom, že obec hodlá určitým způsobem s určitým majetkem obce naložit. Jak zcela správně uvedl v odůvodnění svého rozsudku již odvolací soud, omezení výběru nabídek stanovením kritérií výběru již v samotném záměru by bylo navíc nežádoucí, neboť nelze předem předvídat, jaké nabídky budou obci předloženy. Je nepochybné, že pro obec je nejvýhodnější moci si vybírat z co nejširšího okruhu nabídek, a bylo by tedy nesmyslné okruh možných zájemců o nabytí nemovitostí omezovat taxativním výčtem kritérií, podle nichž bude obec při výběru „vítězných nabídek“ postupovat. Tato kritéria navíc logicky ani nelze předem stanovit, když o výběru nejvýhodnější nabídky je rozhodováno kolektivním orgánem obce, jehož vůle se skládá z vůle jednotlivých zastupitelů, projevené v rámci hlasování.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. července 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007** (náležitosti záměru; k možnosti zveřejnění „adresného“ záměru): „Podle odvolacího soudu však nebylo možné prostřednictvím listiny, která byla na úřední desce O. ú. S. L. vyvěšena, dovozovat splnění povinnosti obce uložené jí ustanovením § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Listina nevyzývala občany k tomu, aby se k překládanému záměru prodeje vyjádřili a předložili své nabídky, ale občanům pouze oznamovala, že obec se rozhodla převést vlastnické právo k id. 1/89 nemovitostí uvedených v této listině na žalovanou, aniž by občanům byla dána možnost ucházet se o koupi těchto nemovitostí. Odvolací soud považoval také označení nemovitostí na předmětné listině za nedostatečné (absence předběžně přiděleného čísla popisného u budov, absence ulice a katastrálního území, v němž se nemovitosti nacházejí). (...)“

(Nejvyšší soud) „Účelem právní úpravy publikace záměru obce mj. prodat nemovitý majetek (§ 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.) je především informovat občany o dispozicích s obecním majetkem; jde o to, aby příslušné úkony probíhaly transparentně, aby se o nich občané předem a včas dozvěděli, aby mohli upozornit na hrozící pochybení či nesprávné hospodaření obce a případně aby měli možnost projevit sami zájem o nabytí věcí, resp. práv plynoucích z obecního majetku. Tyto postuláty zveřejnění záměru obce prodat předmětné nemovitosti splňovalo. Došlo k němu též v otevřené 15-ti denní lhůtě v relaci k následnému projednání zamýšleného převodu v orgánu obce (1. 7. – 2. 8. 2001). Dovolací soud není toho názoru, že účel publikace záměru obce prodat nemovitost je naplněn jen tehdy, obsahuje-li listina obecné sdělení o záměru převést nemovitosti a výslovnou výzvu občanům k předložení jejich nabídek. Tento účel může být splněn i v případě, že je zveřejněn záměr obce prodat nemovitosti konkrétnímu zájemci, s jasnou a určitou identifikací nemovitostí a s výzvou občanům uplatnit v zákonné lhůtě připomínky k zamýšlenému převodu. Nehledě na již všeobecnou vědomost občanů o tomto postupu byl v posuzované věci zmíněný záměr naplněn tím spíše, že šlo o nemovitosti (domy stojící na pozem-

cích) ve velmi špatném stavebním stavu, u nichž bylo nezbytné provést - v zájmu jejich obyvatelnosti jako panelových domů - zásadní rekonstrukci (podrobněji viz str. 3 – 7 odůvodnění rozsudku soudu prvního stupně). Již jen na okraj zde Nejvyšší soud dodává, že požadavky na identifikaci nemovitostí ve zveřejňovaném záměru převodu nejsou podle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. natolik kategorické a vyčerpávající, aby bylo nutné dovozovat z textu, obsaženého v listině ze dne 1. 7. 2001, závěr o nedostatku náležitého určení nemovitostí.

Neobstojí ani právní názor odvolacího soudu o nepřipustné, resp. nezdůvodněné odchylce sjednané kupní ceny od ceny obvyklé. Odvolací soud argumentoval zejména ustanovením § 39 o obcházení zákona. Měl se však spíše zamyslet nad principem smluvní svobody (autonomie) účastníků občanskoprávních vztahů, vyjádřené v § 2 odst. 3 o. z. Sjednaná cena 1,- Kč za pozemek a na něm stojící stavbu byla zajisté „symbolická“. Soud prvního stupně však z provedených důkazů podrobně a přesvědčivě vyvodil skutkový závěr, proč účastníci smlouvy ze dne 15. 8. 2001 dospěli k dohodě právě o této ceně (viz zejména str. 3, 4 odůvodnění jeho rozsudku). Protihodnota nabytí spoluvlastnického podílu stranou žalovanou byla jasně dána její účastí na stavebních pracích na nemovitostech, jak je patrné z rámcových dohod i smlouvy o sdružení...”

### **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2005, sp. zn. 28 Cdo 516/2005**

(z odůvodnění): „(Odvolací soud) Ztotožnil se rovněž se závěrem soudu prvního stupně o tom, že pokud nájemní smlouva není opatřena doložkou podle ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích, tato okolnost bez dalšího nezpůsobuje neplatnost úkonu. Současně zdůraznil, že zákon o obcích (§ 38, 39) nepředepisuje, že by spolu se zveřejněním záměru musely být zveřejněny po zákonem stanovenou dobu též podmínky prodeje, směny nebo darování nemovitého majetku, jeho pronájmu nebo poskytnutí takového majetku jako výpůjčky. (...) Dovolací soud nemá ani důvodu k odlišnému hodnocení ustanovení § 38, 39 zákona o obcích. Závěr o platnosti předmětné smlouvy (vzhledem ke skutkovému stavu, jež není oprávněn v dovolacím řízení přezkoumávat) považuje proto i dovolací soud za správný, odpovídající ustáleným výkladovým postupům a právní úpravě v té době platné.“



## 1.5 Identifikace nemovitosti ve zveřejněném záměru

Z § 5 odst. 1 katastrálního zákona vyplývají následující pravidla pro označování nemovitostí v záměru (§ 5 odst. 1):

- a) **pozemky** se označují parcelním číslem s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží, a v případě, že jsou v katastrálním území pozemky vedeny ve dvou číselných řadách, též údajem, zda se jedná o pozemkovou nebo stavební parcelu<sup>9</sup>,
- b) **pozemky, které jsou evidovány zjednodušeným způsobem** (§ 29 odst. 3), se označují parcelním číslem podle dřívější pozemkové evidence s uvedením, zda se jedná o parcelní číslo podle pozemkového katastru, přidělového operátu nebo scelovacího operátu, a s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží,
- c) **budovy** se označují označením pozemku, na němž jsou postaveny, číslem popisným nebo evidenčním, případně, pokud se číslo popisné ani evidenční budově nepřiděluje, způsobem jejího využití a v případě budov s číslem popisným či evidenčním též příslušností budovy k části obce, pokud je název části obce odlišný od názvu katastrálního území, v němž se nachází pozemek, na kterém je budova postavena,
- d) **rozestavěné budovy** se označují označením pozemku, na němž jsou rozestavěny, a označením, že se jedná o rozestavěnou budovu,
- e) **byty a nebytové prostory** se označují označením budovy, v níž jsou vymezeny, číslem bytu nebo nebytového prostoru a pojmenováním nebytového prostoru, popřípadě popisem umístění v budově, pokud nejsou byty a nebytové prostory očíslovány,
- f) **rozestavěný byt a nebytový prostor** se označuje označením pozemku, na němž je dům s byty a nebytovými prostory rozestavěn, číslem bytu nebo nebytového prostoru a pojmenováním nebytového prostoru, popřípadě popisem umístění v rozestavěném domě s byty a nebytovými prostory, pokud nejsou byty a nebytové prostory očíslovány, a označením, že se jedná o rozestavěný byt nebo nebytový prostor,
- g) **vodní dílo** se označuje označením pozemku, na němž je postaveno, a způsobem využití vodního díla.

Má-li být část pozemku sloučena do pozemku sousedícího nebo má-li z více částí vzniknout nový pozemek, je přípustné též označení převáděné části pozemku v listině písmenem malé abecedy s odkazem na geometrický plán, kterým je vymezena,

---

<sup>9</sup> *Kurčení výměry části pozemku:* Označování pozemků je upraveno v § 5 odst. 1 písm. a) a b) katastrálního zákona. Zákon neukládá, aby byly pozemky označovány též svou výměrou. Jakkoli je uvedení takového údaje možné a vhodné, přesto není nezbytnou podmínkou pro správné a jednoznačné určení příslušné nemovitosti. Proto neuvedení nebo ne zcela přesné uvedení údaje o výměře pozemku ve zveřejněném záměru nelze považovat za vadu způsobující neurčitost označení nemovitosti, který by mohla vyvolat důsledek nezveřejnění záměru.

pokud z listin předložených pro zápis do katastru vyplývá realizace všech nezbytných změn právních vztahů podle takového geometrického plánu (§ 5 odst. 2).

Povinnost zveřejnit záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích se vztahuje na jakýkoli nemovitý majetek ve vlastnictví obce, tedy i na nemovitosti, které nejsou předmětem evidence v katastru nemovitostí. Protože tyto nemovitosti<sup>10</sup> nelze z pochopitelných důvodů označit údaji podle katastru nemovitostí, bude třeba jejich identifikaci provést jiným vhodným způsobem, který je umožní jednoznačně určit (individualizovat) tak, aby nemohly vzniknout žádné pochybnosti o předmětu zamýšleného právního úkonu. Nezbytnost takového označení vyplývá především z vazby záměru na následně realizovaný právní úkon, pro niž platí, že jeho předmětem může být jen a pouze nemovitost uvedená ve zveřejněném záměru (ta by proto v záměru měla být individualizována na základě stejných zásad, které se uplatí pro vymezení předmětu právního úkonu v soukromoprávních vztazích). Jelikož ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích tyto situace výslovně neřeší, je možné pro označení nemovitosti využít více způsobů, přičemž vhodnost konkrétního z nich bude závislá na individuálních podmínkách, zejména na povaze a umístění nemovitosti (ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích je v tomto případě poměrně flexibilní, avšak při zachování základního požadavku jednoznačné individualizace dotčené nemovitosti). V praxi zpravidla bývá nemovitost identifikována kombinací více prvků, zejména přesnou specifikací místa, kde se tato nemovitost nachází (např. uvedením katastrálních údajů o pozemku, na kterém je nemovitost umístěna), doplněnou podrobným slovním popisem dotčené nemovitosti. Možné (a často i velmi vhodné) je připojení fotografie nemovitosti nebo vyznačení její polohy na mapě, která je součástí zveřejněného záměru.

### Z judikatury:

#### **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 28 Cdo 1684/2004**

(z odůvodnění): „Jak je patrné z obsahu odůvodnění odvolacího soudu, posouzení důvodnosti žaloby bylo závislé na zjištění, zda kupní smlouva uzavřená dne 29.10.2002 je absolutně neplatným právním úkonem. Dovolací soud se proto ztotožňuje s právními závěry odvolacího soudu o tom, že předmětný záměr obce není platným právním úkonem podle § 37 odst. 1 o.z., neboť formulace záměru o prodeji parcely ze dne 10.8.2001 není dostatečně určitá. Odvolací soud správně konstatoval, že pro náležitou specifikaci parcely č. 209 v záměru chybí údaj o tom, že se jedná o parcelu původního pozemkového katastru, a že se předmětná parcela nachází v katastrálním území D. Je nutno přisvědčit odvolacímu soudu, pokud uzavřel, že předmětnou kupní smlouvu ze dne 29.10.2002 lze posuzovat jako neplatnou od samého počátku, jelikož záměr obce prodat předmětný pozemek nebyl zveřejněn podle ustanovení § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. ve znění ke dni 29.10.2002.“

<sup>10</sup> Podle § 119 odst. 2 občanského zákoníku jsou *nemovitostmi* pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem. Nemovitosti, které jsou předmětem evidence v katastru nemovitostí, vymezuje v § 2 katastrálního zákona.

## 1.6 Uvádění osobních údajů v záměru

V praxi se vyskytují případy, v nichž obec zamýšlí např. prodat nebo pronajmout nemovitost předem „vytipované“ fyzické osobě, jejíž osobní údaje proto uvede přímo ve zveřejněném záměru (např. na základě žádosti občana obce o prodej obecní nemovitosti). K takovému postupu vydal Úřad pro ochranu osobních údajů v lednu 2010 stanovisko č. 1/2010 „k problémům z praxe“, v němž k uvádění osobních údajů ve zveřejňovaném záměru konstatoval (stanovisko je dostupné na <http://www.uoou.cz>, rubrika „Názory úřadu“, podrubrika „K problémům z praxe“):

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

## 1.7 Doba zveřejnění záměru a její počítání

Zákon v § 39 odst. 1 ukládá, aby záměr byl zveřejněn po dobu 15 dní před rozhodnutím o majetkoprávní dispozici v příslušném orgánu obce. Pro posouzení, zda byla splněna doba zveřejnění záměru, je tedy určující den, kdy bylo o majetkoprávním úkonu rozhodnuto, protože splnění této doby je zákonnou podmínkou, aby o realizaci zamýšlené dispozice mohl příslušný orgán obce vůbec rozhodovat (jak potvrzuje

## 1. ZÁMĚR OBCE NAKLÁDAT S NEMOVITÝM MAJETKEM

i odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, publikovaného pod č. 113 ve sv. 27 Sbírký nálezu a usnesení Ústavního soudu).

To znamená, že do zákonné patnáctidenní doby nelze započítat den, ve kterém se o právním úkonu rozhoduje, takže tomuto dni musí předcházet nejméně 15 dní, po které byl záměr zveřejněn na úřední desce. Splnění zákonné podmínky tedy bude zkoumáno „zpětně“, tzn. ode dne rozhodování o příslušném majetkoprávním úkonu. Bude-li dni, ve kterém bylo rozhodnuto o uskutečnění určité dispozice obecním majetkem předcházet 15 kalendářních dnů, během nichž byl záměr na úřední desce vyvěšen (den sejmutí z úřední desky přitom nemusí bezprostředně předcházet dni, ve kterém bude o úkonu rozhodováno; viz další kapitola), bude podmínka stanovená § 39 odst. 1 zákonem o obcích splněna. Např. jestliže byl záměr zveřejněn na úřední desce dne 15. srpna 2006 a o příslušné dispozici rozhodlo zastupitelstvo obce dne 31. srpna 2006, byla 15 denní podmínka pro zveřejnění záměru splněna, neboť od 16. srpna 2006 (včetně) do 30. srpna 2006 uběhlo přesně 15 kalendářních dnů.

Sporné je, zda do zákonem stanovené doby pro zveřejnění záměru lze započítat i den vyvěšení na úřední desce a den sejmutí z úřední desky, nebo zda je zákonným požadavkem, aby záměr byl na úřední desce zveřejněn po dobu celých 15 kalendářních dnů (resp. po dobu 15 x 24 hodin). Jakkoli lze takový postup doporučit, přesto nelze pro tento požadavek nalézt v zákoně o obcích dostatečnou oporu. Pokud by zákon skutečně požadoval naplnění doby 15 x 24 hodin, musel by tak stanovit výslovně a kompetentní orgány by v takovém případě byly povinny zkoumat splnění tohoto požadavku, zejména ověřením přesného času, ve kterém byla informace zveřejněna. Tím, že se zákon omezil „pouze“ na určení počtu dnů, po které musí být informace zveřejněna, současně implicitně předpokládá, že ke splnění této doby bude možno započítat i dny, v nichž byla informace na úřední desce vyvěšena a sřata, aniž by muselo dojít k jejímu vyvěšení v 0.00 hod. tohoto dne a k sejmutí poslední den ve 24:00 hod.<sup>11, 12</sup>

V judikatuře správních soudů, která se vyjadřuje k počítání doby pro zveřejnění na úřední desce, lze nalézt jak názory, které podporují počítání doby zveřejnění na úřední desce po celé kalendářní dny (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, č. j. 4 As 5/2007-49 nebo rozsudek ze dne 21. března 2007, č. j. 2 As 42/2006-48), tak názory, které umožňují započtení dne vyvěšení i sejmutí na

<sup>11</sup> Tento výklad lze podpořit i způsobem počítání doby pro nabytí účinnosti právního předpisu obce tak, jak je stanovena v podobně konstruovaném § 12 odst. 2 zákona o obcích a jak k výkladu tohoto ustanovení konstantně přistupuje též Ústavní soud, jenž při posuzování okamžiku nabytí účinnosti právního předpisu rovněž nezkoumá přesný časový okamžik, ve kterém došlo k vyvěšení na úřední desce či sejmutí předpisu z úřední desky; pro první den doby stanovené pro nabytí účinnosti právního předpisu obce je tudíž nerozhodné, zda tento předpis byl na úřední desce vyvěšen již v 00.00 hod. nebo až v 23.59 hod. prvního dne.

<sup>12</sup> Pro úplnost lze doplnit, že časový usek určený v § 39 odst. 1 zákona o obcích není „lhůtou“ v právním smyslu, ale tzv. „dobou“, neboť zákon nepředpokládá, že by v jeho průběhu mělo dojít k další právní skutečnosti a relevantní právní následky spojuje jen a pouze s jejím uplynutím. To znamená, že poslední den může případnou na neděli, sobotu i svátek.

úřední desce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73). Žádný z uvedených judikátů se však nevyjadřoval k počítání doby zveřejnění podle § 39 odst. 1 zákona o obcích.

Doba se počítá ode dne zveřejnění na „fyzické“ úřední desce. Okamžik zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup z tohoto hlediska nemá relevanci.

## **Z judikatury:**

### **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. června 2010, sp. zn. 28 Cdo 239/2009**

(k počítání doby zveřejnění záměru na úřední desce): „Odvolací soud ve shodě se soudem prvního stupně konstatoval, že nájemní smlouva ze dne 20. 10. 2005, uzavřená mezi účastníky sporu, je absolutně neplatným právním úkonem. Soudy nižších instancí zjistily, že záměr žalobkyně pronajmout předmětné nemovitosti byl zveřejněn na úřední desce obecního úřadu od 25. 9. 2005 do 7. 10. 2005, tedy vyvěšení trvalo 13 dnů. Podle odvolacího soudu tak nebyla naplněna v ustanovení § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, stanovená minimální patnáctidenní lhůta pro zveřejnění předmětného záměru.“ (...) Nejvyšší soud: „Dovolací soud nad rámec dovolacího přezkumu, v němž v rámci přezkumných možností neshledal ani hmotněprávní pochybení odvolací instance, dodává, že negativním důsledkem nesplnění řádné publikační povinnosti obce je *absolutní neplatnost právního úkonu*, jímž byl předmětný nájemní vztah založen. Tato konsekvence se týká jak v současnosti platné právní úpravy (§ 39 zákona č. 128/2000 Sb.), kde je sankce absolutní neplatnosti výslovně zakotvena, tak i právní úpravy předcházející (§ 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb.), kde byla absolutní neplatnost právního úkonu učiněného bez předchozí publikace záměru obce dovozena judikatorně (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 1999, sp. zn. 2 Cdo 1659/97, publikovaný v Soudní judikatuře, ročník 99, sešit č. 12).“

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73:** „I. Opatření obecné povahy je účinné teprve po jeho platném vyhlášení (§ 173 odst. 1 správního řádu). Pokud však bylo vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo sňato, předepsaných 15 dnů, jedná se o vyvěšení řádné. Smyslem a účelem této publikace je totiž jednak poskytnutí informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem.“

### **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. ledna 2007, sp. zn. 28 Cdo 3426/2006**

(K nesplnění celé zákonné doby pro zveřejnění záměru, z odůvodnění): „Odvolací soud předmětnou nájemní smlouvu shledal neplatnou pro obcházení zákona, spočívající v porušení ustanovení § 36a odst. 4 zákona č. 367/1999 Sb. o obcích, když záměr žalobkyně pronajmout obecní majetek nebyl zveřejněn po celou předepsanou 30-ti denní lhůtu (...). Odvolací soud příležitým a správným způsobem zhodnotil skutkový stav, který vyplývá z obsahu spisu. Dovolací soud nemá důvodu odchytil se o hodnocení odvolacího soudu, pokud tento vyslovil závěr, že předmětná nájemní smlouva

je neplatná podle § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích z důvodů podrobně rozvedených v odůvodnění jeho rozhodnutí.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. října 1999, sp. zn. 2 Cdon 824/97,** publikovaný pod č. 9 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 2/2001 (právní věta): „Z hlediska počítání třicetidenní lhůty jako minimální doby, která musí podle ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 172/1991 Sb. uplynout mezi zveřejněním záměru obce převést nemovitý majetek a projednáním v orgánech obce, je rozhodné, kdy příslušný orgán obce s konečnou platností rozhodl o tom, na koho bude nemovitost převedena.“

(z odůvodnění): „Z hlediska počítání třicetidenní lhůty stanovené v § 9 odst. 3 zákona č. 172/1991 Sb. (již mají dovolatelé za dodrženu) je rozhodným řešením otázky, zda „projednáním v orgánech obce“ se rozumí okamžik započetí projednání zamýšleného převodu v orgánech obce, nebo až okamžik, kdy příslušný orgán obce (v intencích § 9 odst. 1 písm. a/ zákona č. 172/1991 Sb. jde o zastupitelstvo) s konečnou platností rozhodne, na koho bude nemovitost převedena. V posuzované věci jde konkrétně o to, zda při zveřejnění záměru dne 17.9.1991 je pro posouzení běhu lhůty rozhodné datum 15.10.1991, kdy udělila souhlas s prodejem domu rada města, nebo datum 22.10.1991, kdy prodej schválilo zastupitelstvo města. Smysl uvedené lhůty tkví v tom, aby před jejím uplynutím nebyly orgány obce učiněny takové kroky, pro které by ke včasné nabídce příslušného zájemce při rozhodnutí o převodu nemovitostí již nemohlo být přihlédnuto. Takový důsledek nastává až tehdy, když příslušný orgán obce rozhodne o předložených nabídkách konečným (závažným) způsobem, tedy až rozhodnutím obecního zastupitelstva ve smyslu § 9 odst. 1 písm. a) zákona č. 172/1991 Sb., po kterém následuje vlastní sepsání převodní smlouvy. Všechny ostatní kroky, např. shromáždění a zhodnocení nabídek v komisi obecní rady (srov. § 56 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích /obecní zřízení/, ve znění pozdějších předpisů) nebo jejich projednání v obecní radě (srov. § 44 a násl. posledně citovaného zákona), mohou být v průběhu řízení o předložených nabídkách opakovány a jejich případná „předčasnost“ žádné nevratné (neodčinitelné) účinky nevyvolává. Se zřetelem k účelu a cíli uvedené úpravy je nutno rozumět „projednáním v orgánech obce“ konečné (definitivní) projednání předložených nabídek orgány obce - tedy završení tohoto projednávání rozhodnutím obecního zastupitelstva. Tím ovšem není vyloučeno, aby neúspěšný účastník nabídkového řízení zpochybnil (s účinky případné neplatnosti právního úkonu, jenž vzešel z rozhodnutí obecního zastupitelstva) vlastní průběh nabídkového řízení, např. proto, že orgány obce, jejichž závěry měly pro rozhodnutí zastupitelstva doporučující charakter (komise, rada), jeho včasnou nabídku odpovídajícím způsobem neprojednaly nebo ji zastupitelstvu s ostatními nabídkami ani nepředložily. Takové pochybení ovšem není závislé na dodržení lhůty stanovené v § 9 odst. 3 zákona č. 172/1991 Sb. (může k němu dojít, i když je tato lhůta dodržena). Právní názor odvolacího soudu založený především na jazykovém výkladu cit. ustanovení, tedy potud správný není.“

## 1.8 Doba mezi sejmutím záměru z úřední desky a rozhodnutím o majetkoprávním úkonu v příslušném orgánu obce

V praxi není jednoznačná ani odpověď na otázku, zda záměr musí být na úřední desce zveřejněn po celou dobu až do rozhodnutí o právním úkonu<sup>13</sup>, resp. jak dlouhá doba může uplynout mezi sejmutím záměru z úřední desky a následným rozhodnutím o majetkoprávním úkonu v příslušném obecním orgánu (tj. zda záměr může být z úřední desky sňat, aniž by v bezprostřední časové návaznosti následovalo rozhodnutí o právním úkonu).

Ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích ukládá zveřejnění záměru na úřední desce obecního úřadu nejméně patnáct dní před rozhodnutím o majetkoprávním úkonu, výslovně však nepředepisuje, aby záměr byl na úřední desce zveřejněn po celou dobu až do rozhodnutí v orgánu obce (soudní judikatura se touto otázkou dosud výslovně nezabývala). Lze proto mít za to, že záměr je možné z úřední desky sejmut nikoli v bezprostřední časové vazbě na rozhodnutí v příslušném obecním orgánu (být lze doporučit, aby záměr byl na úřední desce zpřístupněn až do rozhodnutí obecního orgánu o právním úkonu, čímž se přinejmenším zvýší transparentnost nakládání s majetkem).

Zákon však nestanoví ani *maximální dobu*, která může uplynout mezi sejmutím záměru z úřední desky a rozhodnutím o právním úkonu v orgánu obce, smyslu zákona by však sotva odpovídalo, pokud by mezi sejmutím záměru a rozhodnutím o majetkoprávním úkonu nedůvodně uplynul delší časový úsek. Při jejím určení je třeba vycházet z povahy záměru jakožto úkonu, jímž obec veřejně deklaruje svůj úmysl provést určitou majetkovou dispozici a jímž v konkrétním čase a v konkrétních souvislostech „vyzývá“ k podávání nabídek a vyjádření tak, aby majetková dispozice byla pro obec v daném čase a v daných podmínkách co nejvýhodnější (zejména z hlediska hodnoty dosaženého protiplnění). Je proto především nutné, aby po celou dobu, která mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím o právním úkonu uplyne, trvala vůle obce daný majetkoprávní úkon realizovat. Pokud tato vůle prokazatelně trvá, resp. pokud nebyla „přerušena“ (např. pokud by zastupitelstvo o majetkoprávním úkonu již neúspěšně rozhodovalo nebo pokud by sám zveřejněný záměr omezoval dobu své „platnosti“), je v zásadě možné, aby mezi zveřejněním a rozhodnutím uplynula doba i více měsíců a výjimečně i let.

Tato doba by však neměla být s ohledem na konkrétní povahu zamýšlené dispozice nepřiměřeně dlouhá. Akceptovatelná doba mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím proto musí být posuzována především z hlediska předmětu konkrétní zamýšlené dispozice (charakter nemovitosti, právní složitost, význam dispozice pro obec, optimalizace „výnosu“ pro obec apod.). Přitom nelze zapomínat ani na obec-

---

13 Srov. např. KOUDELKA, Z. a kol.: *Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář*, 4. vyd., str. 150.

nou zákonnou tříměsíční frekvencí zasedání zastupitelstva obce (§ 92 odst. 1 zákona o obcích), a protože zpravidla ani nebude možné rozhodnout na zasedání, které bezprostředně časově navazuje na sejmутí záměru, obecně lze považovat za přijatelnou dobu mezi zveřejněním záměru (o dispozici v pravomoci zastupitelstva obce) a rozhodnutím o právním úkonu dobu šesti měsíců.

### 1.9 Důsledky nezveřejnění záměru a zveřejnění „vadného“ záměru

Jak již bylo vícekrát zmíněno, postihuje zákon o obcích nezveřejnění záměru (pořčení § 39 odst. 1 zákona o obcích) sankcí absolutní neplatnosti majetkoprávního úkonu (smlouvy), který byl obcí učiněn. Za nezveřejnění záměru je třeba považovat rovněž případy (avšak pouze je), kdy záměr nebyl zveřejněn po celou dobu 15 dní před rozhodnutím v příslušném orgánu obce (srov. výše citované usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. června 2010, sp. zn. 28 Cdo 239/2009).

Problematické jsou ovšem situace, v nichž obec záměr zveřejní, avšak zveřejněný dokument neobsahuje veškeré předepsané náležitosti, resp. zákonným požadavkům nevyhovuje a je tedy vadný. Jestliže obec záměr zveřejní, avšak z obsahového hlediska nedostatečně (vadný záměr), bude na místě vždy zkoumat, zda tyto vady jsou takové intenzity, aby neurčitost jimi způsobená ve svém důsledku vyvolala situaci, jako by ke zveřejnění záměru vůbec nedošlo (např. není vůbec identifikovatelná nemovitost, není identifikovatelný zamýšlený právní úkon). Pouze v takovém případě způsobuje vadný záměr neplatnost následného právního úkonu. Jestliže vady zveřejněného záměru nejsou takové intenzity, bude zveřejnění sice vadné, nebude však vyvolávat neplatnost následného právního úkonu (je třeba akcentovat požadavek ochrany dobré víry třetích osob, tj. osob, které s obcí uzavřely danou smlouvu).

Nejčastější vadou zveřejňovaných záměrů bývá *neúplné označení nemovitosti podle katastrálního zákona*. Zákon o obcích požaduje, aby označení nemovitosti bylo dostatečně určité, přičemž požadavku „dostatečné určitosti“ vyhovuje označení náležitostmi podle § 5 katastrálního zákona. Je však otázkou, zda ve všech případech, v nichž obec nemovitost neoznačí všemi údaji podle § 5 cit. zákona, jde o takovou vadu, která by se svými důsledky rovnala nezveřejnění záměru. Judikatura Nejvyššího soudu<sup>14</sup> zastává názor, podle kterého musí být nemovitosti v záměru řádně identifikovány v souladu s katastrálním zákonem, takže v opačném případě je nutné na zveřejněný záměr pro neurčitost hledět jako na záměr, který nebyl vůbec učiněn (tento závěr přitom Nejvyšší soud vztahuje i na záměry zveřejněné před účinností zákona č. 313/2002 Sb., jenž do zákona o obcích doplnil výslovnou povinnost nemovitost označit podle katastrálního zákona). Stejný názor je zastáván i v odborné literatuře. Při bližším pohledu je však nutné rozlišovat formální vady v označení nemovitosti a vady zásadní, které vůbec neumožňují nemovitost objektivně identifikovat. V prvním

<sup>14</sup> Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. října 2004, č. j. 28 Cdo 1684/2004 (citace viz dále).



případě, tedy je-li nemovitost jednoznačně identifikovatelná, není na místě záměr považovat za nezveřejněný s příslušnými právními důsledky (např. záměr neuvádí označení katastrálního území, ačkoli v obci se nachází pouze jedno katastrální území). Pouze není-li možné nemovitost dostatečně určit, bude třeba dovodit, že záměr *de iure* zveřejněn nebyl.

Často se vyskytující vadou při prodeji budovy bývá zveřejnění záměru pouze na prodej dané budovy, aniž by však v záměru bylo rovněž uvedeno, že spolu s budovou je prodáván i pozemek, na němž se budova nachází. Podle § 120 odst. 2 občanského zákoníku platí, že *stavba není součástí pozemku*, takže uzavření takové smlouvy by v tomto případě zřejmě muselo být shledáno jako neplatné (přínejmenším v části, v níž bylo „nad rámec“ záměru disponováno pozemkem), ledaže by ze záměru nebo alespoň z obecně známých okolností prodeje budovy bylo možné nepřímo dovodit úmysl obce disponovat budovou včetně pozemku.

## Z judikatury:

### **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. března 2008, sp.zn. 28 Cdo 2939/2006**

(existence dobré víry druhé smluvní strany v „bezvadnost“ záměru nevyklučuje absolutní neplatnost uzavírané smlouvy): „Neobstojí ani tvrzení dovolatelů, podle něhož měla být při posouzení právní relevance smlouvy z 24.2.1997 vzata náležitě v úvahu dobrá víra (2) nabyvatele J. Š., kterému nemuselo být nic známo o případných předchozích vadách postupu obce. Je nutno zdůraznit, že postavení nabyvatele jako fyzické osoby je jiné při nabytí věci od subjektu soukromého práva a jiné při nabývacím úkonu sjednaném s veřejnoprávním subjektem. Ve druhém případě je vyžadována zvýšená bdělost nabyvatele ve vztahu k dodržení podmínek smlouvy, jak zdůraznil Ústavní soud v nálezech sp. zn. III. ÚS 721/2000 a IV. ÚS 576/2000. Především však je třeba odkázat na právní závěr Nejvyššího soudu, vyslovený v již zmíněném rozsudku sp. zn. 20 Cdo 899/99. Absolutní neplatnost právního úkonu ve smyslu § 39 o. z. je podle dovolacího soudu objektivní kategorií, nezávislou na subjektivních okolnostech. Pro tuto neplatnost není významné, že ji způsobila jen jedna ze smluvních stran.“

### **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. června 2007, č. j. 28 Cdo 1907/2007**

(z odůvodnění): „Dovolatelé... rovněž nesouhlasí se závěrem, že zájemci z řad veřejnosti měli dovodit, že se má budova prodat spolu s parcelou, z obecně známých skutečností. Uvádí, že stavební parcela „nebyla vůbec nikdy a nikde uvedena jako majetek určený k prodeji, až se tak posléze stalo v kupní smlouvě“, že žalovaná věděla, jak správně označovat nemovitosti. (...) Dovolací soud dále poukazuje na judikaturu týkající se neplatnosti právního úkonu pro rozpor se zákonem, zejména na nález Ústavního soudu, sp. zn. II. ÚS 87/04, citovaný výše: „Závěr, že určitý právní úkon je neplatný pro rozpor se zákonem nebo proto, že zákon obchází, se musí opírat o rozumný výklad dotčeného zákonného ustanovení. Nelze vystačit pouze s gramatickým výkladem. Významnou roli zde hraje především výklad teleologický. Je proto nutné se vždy

ptát po účelu zákonného příkazu či zákazu.“ Obdobně se vyjádřil i Nejvyšší soud, když ve svém rozsudku ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004 mimo jiné uvedl, že § 39 obč. zák. „je normou s hypotézou relativně neurčitou“ a zdůraznil nutnost „lišit po obsahové stránce důvodnost případů, ve kterých stát (jednající soudem, jako orgánem povolaným k posouzení sporné otázky platnosti) může odepřít závaznost úkonu, ohledně něhož se tvrdí existence absolutní neplatnosti“. Nelze ani pominout účel § 39 odst. 1 zákona o obcích v původním znění, kterým je upravit „některá opatření mající za cíl jednak umožnit veřejnou kontrolu hospodaření s majetkem obce, jednak dát všem občanům obce stejnou možnost se o majetek ucházet“ (viz důvodová zpráva, sněmovní tisk č. 422). V návaznosti na předdeslané není možné klást na zveřejnění záměru stejné formální požadavky jako na převod nemovitosti, neboť zmíněný účel § 39 odst. 1 zákona o obcích v původním znění je v rozhodující míře naplněn už tehdy, dojde-li ke zveřejnění záměru prodat určitou nemovitost způsobem, který objektivně vyvolává obecnou domněnku, že obec tuto nemovitost s největší pravděpodobností zamýšlí převést. Taková interpretace chrání v úvahu přicházející potencionální zájemce i další beneficiary předmětného ustanovení a současně nezatěžuje přehnaným formalismem realitu běžného života a tím jistotu ve vlastnických poměrech.“

### **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. října 2004, č. j. 28 Cdo 1684/2004:**

„Dovolací soud se proto ztotožňuje s právními závěry odvolacího soudu o tom, že předmětný záměr obce není platným právním úkonem podle § 37 odst. 1 o.z., neboť formulace záměru o prodeji parcely ze dne 10.8.2001 není dostatečně určitá. Odvolací soud správně konstatoval, že pro náležitou specifikaci parcely č. 209 v záměru chybí údaj o tom, že se jedná o parcelu původního pozemkového katastru, a že se předmětná parcela nachází v katastrálním území D. Je nutno přisvědčit odvolacímu soudu, pokud uzavřel, že předmětnou kupní smlouvu ze dne 29.10.2002 lze posuzovat jako neplatnou od samého počátku, jelikož záměr obce prodat předmětný pozemek nebyl zveřejněn podle ustanovení § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. ve znění ke dni 29.10.2002.“

### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2001, sp. zn. 20 Cdo 899/99,**

publikovaný pod č. 11 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu č. 2/2002, str. 110 (právní věta): „V rozsudku ze dne 29.4.1997, sp. zn. 2 Cdo 1659/97, uveřejněném v časopise Soudní judikatura pod č. 121/1999, vyslovil Nejvyšší soud názor, že právním úkonem, jímž se zákon obchází, je právní úkon, který sice neodporuje výslovnému zákazu zákona, jenž však ke stavu, který se zákonem v rozporu je, směřuje svými důsledky. Takovýmto - podle § 39 obč. zák. neplatným - úkonem je i smlouva o převodu nemovitého majetku obce, byla-li uzavřena bez předchozího zveřejnění záměru obce vyžadovaného ustanovením § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb., byť výslovný zákaz takového převodu neobsahuje. Pro tento závěr, jak se podává z odůvodnění rozhodnutí, není významné, že neplatnost způsobila jedna ze smluvních stran; absolutní neplatnost je totiž objektivní kategorií, jež není závislá na okolnostech subjektivních, ať již na zavinění jednoho či dobré víře druhého účastníka smlouvy.“

K těmto závěrům se přihlásil Nejvyšší soud i v rozsudku ze dne 27.10.1999, sp. zn. 2 Cdon 824/97, uveřejněném pod č. 9/2001 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, dodávaje, že z hlediska počítání třicetidenní lhůty jako minimální doby, která musí uplynout mezi zveřejněním záměru obce převést nemovitý majetek a projednáním v orgánech obce, je rozhodné, kdy příslušný orgán obce (jímž je podle § 36a odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. obecní zastupitelstvo) s konečnou platností rozhodl o tom, na koho bude nemovitost převedena. Odtud je zjevné - ostatně jako z gramatického výkladu dotčeného ustanovení - že zveřejnění záměru obce (k převodu) a rozhodnutí obecního zastupitelstva o tom, že nemovitost bude převedena na konkrétního nabyvatele, jsou okolnostmi jednak zřetelně identifikovatelnými, jednak i časově a věcně odlišnými, přičemž první - v časové (i logické, resp. účelové) posloupnosti - nutně předchází druhému. Smysl tohoto pořadí, jakož i stanovené lhůty mezi zveřejněním záměru (převést konkrétní nemovitosti) a rozhodnutím ve prospěch konkrétního zájemce, tkví v tom, aby všichni potenciální zájemci měli rovnou příležitost svůj zájem efektivně uplatnit, a aby před uplynutím stanovené lhůty orgány obce neučinily taková opatření, pro které by ke včasné nabídce zájemce jiného již nemohlo být přihlédnuto. Okolnost, že záměr obce zveřejněn nebyl, zakládá možnost zpochybnit platnost smlouvy všem zájemcům o převod nemovitého majetku, kteří se pro porušení této povinnosti o něm nedozvěděli, resp. dozvědět nemohli.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. dubna 1999, sp. zn. 2 Cdon 1659/97,** publikovaný pod č. 121 v časopise Soudní judikatura č. 12/1999 (právní věta): „Právními úkony, jimiž se zákon obchází, jsou - na rozdíl od úkonů zákona odporujících - právní úkony, které sice neodporují výslovnému zákazu zákona, které však svými důsledky směřují k výsledku zákona odporujícímu. Takovýmto - podle § 39 obč. zák. neplatným - úkonem je i smlouva o převodu či pronájmu nemovitého majetku obce, byla-li uzavřena bez předchozího zveřejnění záměru obce vyžadovaného ustanovením § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb., jenž výslovný zákaz takého převodu či pronájmu neobsahuje.“

## 1.10 Podávání nabídek a vyjádření ke zveřejněnému záměru

Na zveřejněný záměr může kdokoli reagovat tím, že podá obci vlastní nabídku nebo vyjádření k zamýšlené dispozici. Výrazem *nabídka*, uvedeným v § 39 odst. 1 zákona o obcích, ovšem nelze rozumět povinnost zájemce předložit obci „návrh na uzavření smlouvy“ jako právní úkon ve smyslu soukromoprávních předpisů. Nabídkou je zde jakákoli reálné míněná výzva k uzavření smlouvy (resp. k realizaci právního úkonu) za určitých nabízených podmínek (tato podstata nabídky odpovídá i veřejnoprávnímu charakteru záměru)<sup>15</sup>. Kromě možnosti podat nabídky předpokládá § 39

<sup>15</sup> To samozřejmě nevylučuje, že nabídka bude zájemcem učiněna již jako „návrh na uzavření smlouvy“ ve smyslu soukromoprávních předpisů, nicméně povinnost takto postupovat ze zákona dovodit nelze.

odst. 1 zákona o obcích i neméně významné právo *vyjádřit se* k zamýšlené dispozici, a to v zásadě jakoukoli formou – písemně nebo, v případě k tomu zákonem oprávněných subjektů, i ústně na zasedání zastupitelstva obce. Právo vyjádřit se k zamýšlené dispozici nebo podat nabídku není vázáno na občany obce - může je podat kdokoli (právnícká i fyzická osoba).

Obce v některých případech ve zveřejněném záměru předem stanoví podmínky zamýšlené dispozice (např. minimální kupní cena) nebo pravidla pro podávání nabídek (např., že nabídky se podávají pouze do 15 dnů ode dne zveřejnění záměru, apod.). Vzniká otázka, jakým způsobem má obec s doručenými nabídkami „naložit“.

Zveřejněním bližších podmínek sice obec předem *vymezuje*, resp. *omezuje* okruh potencionálních zájemců, to však neznamená, že by nabídku nemohly relevantním způsobem podat i osoby, které tyto předem zveřejněné podmínky nesplňují. Judikatura sice připouští, že by takové nabídky mohly být „automaticky“ vyloučeny, v praxi lze nicméně doporučit, aby obec posoudila i tyto nabídky zejména z hlediska jejich výhodnosti (srov. obecná pravidla pro nakládání s majetkem obce podle § 38 zákona o obcích). Pokud by se rozhodla přijmout některou z *nabídek* učiněných mimo původně stanovené meze (nabídky, které stanovené podmínky nesplní, by mohla v určitých případech i „vyřadit“ z dalšího jednání), musí však postup opakovat a záměr dispozice zveřejnit znovu, neboť zveřejněním bližších podmínek pro realizaci majetkové dispozice obec omezila i sebe samu (pokud by obec učinila majetkoprávní úkon za podmínek odlišných než těch, které sama uvedla ve zveřejněném záměru, mohli by potencionální zájemci zřejmě s úspěchem napadat platnost realizovaného majetkoprávního úkonu s poukazem na to, že svou nabídku by za jiných než původně zveřejněných podmínek rovněž podali, a domáhat se určení jeho neplatnosti pro rozpor s dobrými mravy). Jiným možným řešením je, že obec již ve zveřejněném záměru výslovně uvede, že podmínky jsou pouze orientační, případně, že si vyhraduje právo se od zveřejněných podmínek odchýlit. Ke způsobu výběru nabídek viz kapitola 2.6.

S *vyjádřeními* k zamýšlené dispozici je třeba vždy seznámit orgán, který je „příslušný“ k rozhodnutí o majetkoprávním úkonu, neboť pouze tento orgán může obsah vyjádření relevantním způsobem zohlednit při svém rozhodování. Není však třeba, aby obec na učiněná vyjádření zvláště odpovídala, postačí jejich předložení a projednání příslušnému orgánu obce, ledaže by tato vyjádření měla např. formu požadavku občana obce na projednání určité věci podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích.

### 1.11 Zveřejňování záměru při nakládání s částí pozemku

Povinnost zveřejnit záměr v případě zamýšlené dispozice nemovitostí obce tak, jak vyplývá z § 39 odst. 1 zákona o obcích, pojmově nevylučuje, aby obec zveřejnila záměr disponovat pouze částí existující nemovitosti (pozemku), a to dokonce i v případě, že dosud nebyl zpracován geometrický plán, který je jinak nezbytný pro zápis

oddělovaných částí nemovitostí do katastru nemovitostí (§ 5 odst. 5 katastrálního zákona<sup>16</sup>).

Má-li se zamýšlený právní úkon týkat pouze části nemovitosti (pozemku), který však *de iure* vznikne až změnou v evidenci nemovitostí, je nutné, podobně jako v případě „nevidovaných“ nemovitostí, aby v záměru podle § 39 odst. 1 zákona o obcích byla kromě stávajícího pozemku podle údajů z katastru nemovitostí rovněž co možná nej přesněji identifikována ta jeho část, jíž se má budoucí úkon týkat. Přesné vymezení části pozemku bude možné provést zpravidla pouze na základě údajů uvedených ve zpracovaném geometrickém plánu, je-li již v době zveřejnění záměru vyhotoven (jeho části, např. vyznačení nových pozemků v katastrální mapě, mohou být součástí zveřejněného záměru). Pokud geometrický plán dosud zpracován nebyl, lze označení pozemku učinit i jiným vhodným způsobem (např. slovním popisem vymezujícím příslušnou část pozemku, zakreslením v mapě, slovním označením umístění nemovitosti v obci apod.), avšak pouze za podmínky, že vymezení části pozemku bude možno učinit jednoznačně a bez pochybností<sup>17</sup>. Pokud takovou jednoznačnost nebude možno zaručit, je třeba nejdříve zpracovat geometrický plán a záměr zveřejnit až následně s tím, že pro vymezení příslušné části pozemku budou užity údaje uvedené v tomto plánu (pouze tak se lze do budoucna vyhnout riziku námitek, podle nichž zveřejněný záměr neodpovídá následně realizované dispozici nemovitostí). Obci přitom nic nebrání, aby nejdříve zveřejnila jakýsi „kvazizáměr“, v němž by vyzvala případné zájemce o koupi části pozemku a pokud se zájemci přihlásí, nechala zpracovat geometrický plán a následně zveřejnila záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, v němž by příslušnou část označila již s využitím údajů z geometrického plánu. Vždy však bude nutné, aby ze záměru výslovně vyplývala vůle obce disponovat pouze částí nemovitosti (např. včetně dovětky, že tato část bude přesně vymezena geometrickým plánem apod.), neboť z hlediska splnění povinnosti zveřejnit záměr je rozhodující, zda zveřejněný údaj odpovídá následně učiněné dispozici, což v případě označení pozemku bez uvedení údaje o tom, že nakládáno bude pouze s jeho částí, nebude možno považovat za splněné (srov. však dále citovaný judikát Nejvyššího soudu).

Je ovšem třeba upozornit, že soudní judikatura se dosud k problému označování částí nemovitostí ve zveřejňovaných záměrech výslovně nevyjádřila a nelze proto

---

<sup>16</sup>Pro zápis nových staveb, reálně oddělovaných částí nemovitostí, jakož i věcného břemene k části pozemku do katastru, musí být předložen též geometrický plán, u nových staveb též doklad o přidělení čísla popisného nebo evidenčního, pokud se jim přiděluje, a u rozestavěných budov, bytů a nebytových prostor čestné prohlášení vlastníka nebo jiného oprávněného s jeho úředně ověřeným podpisem, že se jedná o rozestavěnou budovu, byt a nebytový prostor.

<sup>17</sup>Katastrální zákon neukládá, aby pozemky byly označovány též svou výměrou. Uvedení takového údaje proto není nezbytné ani v případě, že obec má v úmyslu disponovat pouze částí pozemku. To znamená, že záměr zveřejněný na dispozici jen určitou částí pozemku, pokud kromě označení této části uvádí též přibližnou výměru budoucího pozemku (např. označení „cca 400m<sup>2</sup>“) není nutné opakovat pouze proto, že podle následně zpracovaného geometrického plánu výměra pozemku nakonec byla odlišná (samozřejmě za předpokladu, že při zveřejnění záměru byla část pozemku identifikována v dostatečné míře určitelností).

vyložit, že by soudy mohly dospět k výkladu „přísnějšímu“, tedy že v záměru na dispozici jen s částí nemovitosti musí být tato část bez výjimky vymezena podle geometrického plánu. Z hlediska právní jistoty je proto vhodné, aby obec nejdříve zadala vypracování geometrického plánu a až podle něj vymezovala „budoucí“ prodávanou, pronajímanou nemovitost. **Vždy by takto měla postupovat, pokud má v úmyslu část nemovitosti prodat nebo směnít. Pokud se úmysl vztahuje pouze na pronájem či výpůjčku, nebude pořízení geometrického plánu nezbytné (nedochází k zápisu do katastru nemovitostí).**

### Z judikatury:

#### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. února 2009, sp. zn. 28 Cdo 3390/2008:**

„Odvolační soud konstatoval, že žalobce nejprve zveřejnil záměr prodat pozemek parc. č. 221/7 o výměře 1814 m<sup>2</sup>, ale obecní zastupitelstvo následně schválilo prodej pozemku parc. č. 221/10 o výměře 600 m<sup>2</sup>, který se stal také předmětem kupní smlouvy mezi účastníky ze dne 22. 2. 2005. Žalobce tedy prodal žalované jiný pozemek než ten, jehož se týkala předtím zveřejněná nabídka prodeje na úřední desce obce. Jiným zájemcům se proto nedostalo informace o prodeji sporného pozemku, který vznikl oddělením z původního pozemku parc. č. 221/7, a nemohli na nabídku žalobce nijak reagovat. Dospěl k názoru, že žalovaná nabyla vlastnického práva ke spornému pozemku v rozporu s § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a uvedená kupní smlouva je proto od počátku neplatná. Žalovaná podala proti rozsudku dovolání. Jeho důvodnost spatřovala v nesprávném právním posouzení věci odvolacím soudem. Namítla, že obecní zastupitelstvo uveřejnilo a schválilo prodej pozemku parc. č. 221/7. Jak vyplynulo ze zápisu zastupitelstva ze dne 8. 4. 2002, již tehdy zastupitelstvo obce souhlasilo s prodejem části parcely č. 221/7 žalované, která byla i později jediným zájemcem. Parcela byla žalovanou na vlastní náklady a se souhlasem zastupitelstva geometricky rozdělena na dvě parcely, a to parc. č. 221/7 a parc. č. 221/10, která se stala předmětem koupě. Jednalo se o část pozemkové parcely, o které se na zastupitelstvu jednalo a která byla označena v záměru obce pro prodej. (...) Na rozdíl od odvolacího soudu je Nejvyšší soud toho názoru, že na straně obce došlo ke schválení a zveřejnění záměru prodeje předmětného pozemku dostatečně srozumitelným způsobem, jenž je v souladu se zněním zejména § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. Záměr obce byl vyjádřen jasně ohledně formy převodu nemovitosti i její identifikace. Došlo k publikaci záměru převodu na úřední desce obecního úřadu. O prodeji pozemku byl sepsán zápis z jednání obecního zastupitelstva ze dne 7. 9. 2004, byť byl označen ještě pozemek původní před rozdělením na části. Následně byla uzavřena kupní smlouva, týkající se pozemku parc. č. 221/10 o výměře 600 m<sup>2</sup>, který vznikl rozdělením původního pozemku parc. č. 221/7 o výměře 1814 m<sup>2</sup> na základě geometrického plánu ze dne 29. 7. 2004, schváleného Katastrálním úřadem pro H. K., katastrální pracoviště J., ze dne 11. 8. 2004. (...) V posuzované věci došlo k prodeji pouze části původně avizovaného pozemku. Jiný zájemce se zjevně o pozemek neucházel. Žalovaná řešila odkoupením předmětného pozemku problém přístupové cesty ke

své nemovitosti. Zastupitelstvo obce s převodem souhlasilo a využití pozemku z její strany bylo v souladu s výhledovými záměry obce. Za těchto okolností, které ostatně přesvědčivě popsal již soud prvního stupně, není důvodu učinit závěr, že by orgány obce jakkoli porušily výše citované ustanovení zákona č. 128/2000 Sb. či další relevantní předpisy. Proto nelze ani dospět k závěru, že by měl být převod pozemku z dne 22. 2. 2005 neplatný ve smyslu § 39 obč. zák.“

## 1.12 Zveřejnění záměru v případě dodatku ke smlouvě (změny smlouvy)

Ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích výslovně neukládá povinnost zveřejnit záměr i v případě úmyslu směřujícího ke sjednání dodatku k majetkoprávním úkonům (smlouvám) uvedeným v tomto ustanovení, což v praxi vede k nejednotnému přístupu.

Při posuzování, zda a pokud ano v jakém rozsahu musí obec zveřejnit záměr i před sjednáváním dodatků k uzavřeným smlouvám, je třeba vycházet ze smyslu (účelu) zveřejňování záměru, který spočívá jednak v *poskytnutí informace* třetím osobám o úmyslu obce určitým způsobem disponovat svým majetkem, a jednak v *poskytnutí možnosti* těmto osobám se ke zveřejněnému záměru obce vyjádřit a případně předložit své vlastní nabídky. Z tohoto důvodu nelze výrazy *záměr obce prodat, směnit, darovat, pronajmout nebo vypůjčit nemovitý majetek* redukovat pouze na úmysl obce uzavřít konkrétní smlouvu (tj. konstituovat mezi obcí a třetí osobou určitý právní vztah). Tuto povinnost je třeba vztáhnout též na veškeré změny v již konstituovaných právních vztazích (tj. *de facto* na změny uzavřených smluv), které se týkají další existence těchto právních vztahů (samozřejmě s výjimkou jejich zániku<sup>18)</sup>, případně které se týkají podstatných náležitostí existujícího právního vztahu (např. v případě kupní smlouvy, pokud by mělo dojít ke změně kupní ceny, protože i v tomto případě je třeba dát třetím osobám možnost vyjádřit se k zamýšlené změně, byť je zřejmé, že podávání vlastních nabídek by nepřípadalo do úvahy). Jde-li o změnu jiných prvků právního vztahu, které se trvání a základního obsahu právního vztahu bezprostředně nedotknou (např. změny ve způsobu placení kupní ceny), nebude třeba záměr zveřejnit. Vždy však záleží na konkrétním obsahu zamýšlené změny existujícího závazku,

<sup>18</sup> Sporné je, zda se povinnost zveřejnit záměr vztahuje i na *zkrácení doby trvání smlouvy* (např. trvání nájemní smlouvy). Jedná se nepochybně o úkon, jenž má vliv na zánik právního vztahu a z tohoto hlediska jde o analogickou situaci jako v případě dohody o ukončení smlouvy (o zániku právního vztahu), u které dle judikatury záměr být zveřejněn nemusí. Je pravdou, že k úmyslu obce ukončit určitý právní vztah i k jejímu úmyslu zkrátit dobu jeho trvání je možné se ve smyslu § 39 odst. 1 zákona o obcích „vyjádřit“, nebude však možné z povahy věci podat žádné (jiné) „nabídky“. Podstata záměru přitom nespočívá v „anketě“, jejímž prostřednictvím by obec povinně zjišťovala názory občanů na zamýšlený právní úkon, ale v možnosti obce získávat nabídky a z nich následně vybírat tu, která je pro obec nejvýhodnější. Tam, kde z povahy věci obcí plánovaný právní úkon žádnou realizovatelnou „nabídku“ nemůže přinést, není zveřejnění záměru povinné.

příčemž zveřejnění záměru bude na místě u každé změny již existující smlouvy, která se dotkne jejího obsahu zásadním způsobem.

Typickým příkladem je prodloužení platnosti nájemních smluv nebo smluv o výpůjčce – jedná se nepochybně o podstatnou změnu existujícího smluvního vztahu (prodloužení doby jeho existence), takže záměr musí být zveřejněn. Povinnost zveřejnit záměr se bude týkat i obdobných situací, v nichž má obec v úmyslu namísto uzavření dodatku k nájemní smlouvě uzavřít se stávajícím nájemcem k pronajatým nemovitostem zcela novou smlouvu, nahrazující smlouvu původní. Z hlediska povinnosti stanovené v § 39 zákona o obcích je totiž lhotejné, že při uzavření smlouvy dojde současně k nahrazení již existujícího závazku a že se nově vznikající závazek týká totožných subjektů i totožných nemovitostí. Pro povinnost uvedenou v § 39 zákona o obcích je relevantní pouze to, že na základě úmyslu obce má dojít k uzavření smlouvy (ke vzniku závazkového vztahu), jenž se týká obecní nemovitosti, což bude i v případě postupu podle § 570 odst. 1 občanského zákoníku (dohoda o novém závazku) splněno.

V případě pochybností o tom, zda určitá změna smlouvy podléhá povinnosti zveřejnění podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, lze doporučit – k posílení právní jistoty obcí konstituovaných právních vztahů –, aby záměr zveřejněn byl. Lze tak předejít budoucím sporům o platnost uzavřených smluvních dodatků i riziku náhrady škody v případě, pokud by uzavřený smluvní dodatek byl z důvodu nezveřejnění záměru shledán soudem neplatným.

Právo vyjádřit se k záměru prodloužit či změnit stávající např. nájemní smlouvu a předložit vlastní nabídku přísluší nejen stávající smluvní straně, ale i ostatním zájemcům (a to i v případě, že obec v záměru výslovně uvede, že má v úmyslu např. prodloužit nájemní smlouvu s konkrétní osobou). Tento závěr vyplývá ze smyslu záměru, který spočívá dílem v požadavku informovanosti občanů obce o závažných majetkoprávních úkonech a dílem v zajištění co nejefektivnějšího, nejehospodárnějšího a zejména pro obec co nejvýhodnějšího nakládání s majetkem. V tomto směru lze na povinnost zveřejnit záměr pohlížet jako na zákonné rozvedení povinnosti stanovené v § 38 odst. 1 zákona o obcích. Je proto nutné připustit, že i vůči záměru, na jehož základě má např. dojít k uzavření dodatku k již existující nájemní smlouvě, který platnost této smlouvy prodlouží, mají právo se vyjádřit a podat vlastní nabídky i jiné osoby. Nový zájemce totiž může nabídnout prokazatelně výhodnější podmínky v případě, že nedojde k prodloužení stávající nájemní smlouvy a bude s ním uzavřena nová nájemní smlouva. Rada obce v takovém případě může buď na tuto nabídku nereflektovat a schválit uzavření dodatku k již existující nájemní smlouvě nebo od původního záměru uzavřít dodatek upustit a po novém zveřejnění záměru rozhodnout o uzavření nové nájemní smlouvy. Rada obce by výhodnější nabídku mohla odmítnout jen ze závažných a dostatečně obhajitelných důvodů (ne vždy musí být finančně nejvýhodnější nabídka současně i nabídkou nejúčelnější apod.). Tyto důvo-



dy by měly být uvedeny v zápise ze schůze rady či zastupitelstva obce, resp. měly by být jinak zřejmé.

Protože jednou z povinných náležitostí záměru je označení zamýšleného majetkoprávního úkonu, musí být v záměru uvedeno, že úmysl obce směřuje ke změně již existující smlouvy. Tuto smlouvu je nutné, stejně jako dotčenou nemovitost, v záměru identifikovat. Dále je nutné rámcově identifikovat podstatu zamýšlené změny, tedy např. úmysl obce prodloužit dobu trvání nájmu, rozšířit předmět nájmu nebo snížit kupní cenu.

Specifická situace může nastat v případě smluv, jejichž ustanovení počítá s „automatickou“ změnou (se změnou daného závazkového právního vztahu), jestliže v určitém okamžiku nastane nebo naopak nenastane konkrétní smlouvou předvídané jednání obce (např. smlouva může stanovit, že doba trvání nájmu se „mění“ z doby určité na neurčitou, ledaže obec v určité lhůtě druhé smluvní straně sdělí, že trvá na ukončení smlouvy, nebo naopak, platnost smlouvy uplynutím určité doby skončí, ledaže obec sdělí, že trvá na pokračování právního vztahu). Protože podstata takového smlouvou požadovaného jednání obce spočívá ve změně závazkového právního vztahu na základě určité (ne)aktivity, resp. (ne)jednání obce, bude nutné i zde záměr zveřejnit před tím, než příslušný obecní orgán rozhodne o tom, zda uplatní své právo plynoucí ze smlouvy a smlouvou předvídaný úkon, jenž přivodí její změnu, uskuteční<sup>19</sup>. Pokud však ke změně smlouvy dochází *ex lege* např. tím, že obec jako nový vlastník vstupuje do pozice pronajímatele, záměr se samozřejmě nezveřejňuje (nejedná se o změnu smlouvy na základě dohody smluvních stran). Proto pokud v této situaci obec s druhou smluvní stranou pouze „formálně“ uzavře novou dohodu, v níž deklaruje přechod práv a povinností ze zákona (aniž by současně touto dohodou došlo ke změně podstatných náležitostí smlouvy), záměr zveřejněn být nemusí.

## Z judikatury:

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

(právní věta podle databáze ASPI): „Je zřejmé, že obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Zásady průhlednosti a účelnosti nakládání s majetkem se však hroutí při představě, že záměr obce prodloužit nájemní smlouvu

<sup>19</sup> Pokud smlouva předvídá takové jednání obecního orgánu, může o (ne)uplatnění tohoto práva ze smlouvy [o (ne)realizaci smlouvou předvídaného úkonu]] rozhodnout jen ten orgán, který je jinak oprávněn k rozhodnutí o samotné smlouvě (ledaže by dle zákona svěřil takové rozhodnutí jinému obecnímu orgánu). Příslušnému obecnímu orgánu by tedy správně měla být věc dána k rozhodnutí vždy, jakmile je možné, resp. nutné takové právo ze smlouvy uplatnit. Není proto přípustné, aby např. obecní úřad sám rozhodl o tom, že se možnost ukončit nájemní smlouvu nepředloží k projednání radě (není-li obecní úřad k takovému rozhodnutí radou „zmocněn“).

(jejímž nepřímým předmětem je navíc nemovitost sloužící veřejným potřebám) není třeba zveřejňovat, není třeba s ní seznámit občany obce běžně takovou nemovitost využívající či že není dána možnost jiným subjektům předkládat jiné (výhodnější) nabídky.“

(z odůvodnění): „Ačkoliv tedy v dotčených ustanoveních není výslovně (expressis verbis) zakotvena povinnost obce zveřejňovat i záměr uzavření dodatku k nájmní smlouvě obsahujícího prodloužení doby nájmu, lze tuto povinnost nepochybně dovodit z výše uvedeného teleologického výkladu. Prodloužení doby nájmu se ostatně týká samotné existence závazkového právního vztahu. Jiná interpretace citovaných ustanovení dovedená ad absurdum by mohla vést též k závěru, že závazkový právní vztah, jehož předmětem je pronájem nemovitosti ve vlastnictví obce na dobu jednoho roku, lze bez zveřejnění záměru prodloužit třeba i o dalších padesát let. Nepříjatelnost takového výsledku je zcela evidentní. V této souvislosti lze poukázat též na Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 34/2005, ze dne 29. 11. 2005, v němž je uvedeno, že „výrazy záměr obce prodat, směniti, darovati, pronajmouti nebo vypůjčiti nemovitý majetek nelze redukovat pouze na případy úmyslu obce uzavřít konkrétní smlouvu (tj. konstituovat mezi obcí a třetí osobou určitý právní vztah). Tuto povinnost je třeba vztáhnout též na veškeré případy změn v již konstituovaných právních vztazích, které se týkají další existence těchto právních vztahů (s výjimkou jejich zániku), případně které se týkají podstatných náležitostí existujícího právního vztahu (např. změna kupní ceny).“ S tímto závěrem se Nejvyšší soud z důvodů výše uvedených zcela ztotožňuje. Tento závěr tedy platí bez ohledu na to, že se nejedná o vznik nového závazkového právního vztahu, ale toliko o změnu jeho obsahu dohodou stran ve smyslu § 516 obč. zák. (tzv. kumulativní novace). Stejně jako v souzeném případě nedochází k zániku původního závazkového právního vztahu a jeho nahrazení závazkem novým, nýbrž se mění obsah závazkového právního vztahu (konkrétně dochází ke změně práva nájemce užívat dotčenou nemovitost po delší dobu a k tomu odpovídající změně v povinnosti pronajímatele přenechat pronajatou věc nájemci po delší než původně stanovenou dobu).“

### 1.13 Zveřejnění záměru v případě smlouvy o budoucí smlouvě

Povinnost zveřejnit záměr v případě úmyslu obce prodat, směniti, darovati, pronajmouti nebo vypůjčiti nemovitý majetek se týká nejen úmyslu uzavřít příslušnou smlouvu (kupní, nájmní apod.), ale též úmyslu obce uzavřít smlouvu o takové budoucí smlouvě (kupní, nájmní, apod.), neboť obcí uzavřením smlouvy o budoucí smlouvě vzniká soudně vynutitelný závazek „budoucí“ smlouvu za předem sjednaných podmínek uzavřít (srov. § 50a odst. 2 obč. zák.). Povinnost zveřejnit záměr se tedy

„přesouvá“ již k uzavření smlouvy o budoucí smlouvě, takže předchází nezveřejnění záměru před rozhodnutím orgánu obce o uzavření smlouvy o budoucí smlouvě by v tomto případě znamenalo neplatnost smlouvy o budoucí smlouvě<sup>20</sup>. Pokud by následně došlo i k uzavření budoucí smlouvy bez zveřejnění záměru alespoň ve vztahu k této smlouvě (viz dále), byla by pro nezveřejnění záměru neplatná i tato smlouva<sup>21</sup>.

V souvislosti s uzavíráním smlouvy o budoucí (např. kupní) smlouvě není v praxi jednotně řešena otázka, zda je třeba zveřejnit (další) záměr i před uzavřením příslušné budoucí (kupní) smlouvy. Ministerstvo vnitra zastává názor, podle něhož v situaci, v níž má být uzavřena smlouva na základě předcházející smlouvy o budoucí smlouvě, nemusí být záměr znovu zveřejňován, neboť tuto povinnost lze mít za splněnou již zveřejněním záměru ve vztahu ke smlouvě o budoucí kupní smlouvě (uzavřením této smlouvy je obec právně vázána uzavřít sjednanou budoucí smlouvu za daných podmínek, takže jakékoli nabídky by byly *apriori* vyloučeny – pomíjíme myšlenku, že by se obec na základě „lepší“ nabídky rozhodla nerespektovat smluvně převzatý závazek a budoucí smlouvu by neuzavřela). Záměr by ovšem bylo nutné zveřejnit, pokud by měla být kupní smlouva uzavřena za odlišných podmínek či dokonce s odlišnou osobou, než stanoví smlouva o budoucí smlouvě.

Odlišnou otázkou je, zda je nezbytné, aby záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích výslovně uvedl úmysl obce uzavřít nejprve smlouvu o budoucí smlouvě (např. o budoucí kupní smlouvě). Jak bylo výše uvedeno, má obec povinnost v záměru zcela jednoznačně vymezit *zamýšlenou dispozici majetkem*, tedy směnu, darování apod., avšak nikoli již zcela přesně postup, který hodlá zvolit při uzavírání smlouvy, či další podmínky pro uskutečnění této dispozice. V případě *prodeje nemovitostí* proto postačí, pokud ze záměru vyplývá úmysl *prodat nemovitost*, přičemž již záleží zcela na obci, zda tuto majetkovou dispozici realizuje přímo, tedy uzavřením kupní smlouvy, nebo ve více krocích, tedy uzavřením smlouvy o budoucí kupní smlouvě a teprve následně uzavřením samotné kupní smlouvy. Je pravdou, že smlouva o budoucí kupní smlouvě je svou povahou specifickým právním úkonem, jedná se nicméně o úkon, který má bezprostřední souvislost s uzavřením samotné budoucí smlouvy (budoucí kupní smlouva je úkonem do jisté míry podmíněným existencí smlouvy o budoucí smlouvě) a z tohoto hlediska je nutné oba úkony pro účely rozhodování obce o dispozici nemovitým majetkem a pro účinky zveřejněného záměru považovat za součást obecnějšího pojmu *prodej nemovitosti*. Proto pokud obec v záměru uvede

---

20 Z identického důvodu je též třeba, aby o uzavření smlouvy o budoucí smlouvě rozhodoval ten obecní orgán, do jehož pravomoci náleží rozhodnutí o samotné „budoucí“ smlouvě, tedy aby např. o uzavření smlouvy o budoucí kupní smlouvě o prodeji nemovitosti rozhodlo zastupitelstvo obce.

21 Např. má-li dojít k uzavření nájemní smlouvy obsahující současně smlouvu o budoucí kupní smlouvě, měl by být zveřejněn záměr vyjadřující jak úmysl obce pronajmout nemovitý majetek, tak její úmysl tento majetek následně prodat (je vhodné uvést i úmysl prodat jej „skrze“ předchozí uzavření smlouvy o budoucí kupní smlouvě). Dále je třeba, aby před uzavřením takové smlouvy rozhodla o jejím uzavření jak rada obce, příp. starosta, pokud radu obec nevolí (z hlediska vzniku nájemní smlouvy), tak zastupitelstvo obce (z hlediska vzniku smlouvy o budoucí kupní smlouvě).

pouze svůj úmysl *prodat nemovitý majetek*, nebrání jí takto vymezený záměr v uzavření smlouvy o budoucí kupní smlouvě.

### **1.14 Zveřejnění záměru před uzavřením dohody o předkupním právu a v souvislosti s realizací předkupního práva obcí**

Ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích předpokládá zveřejňování záměru pouze v případě určitých zákonem jmenovaných dispozic nemovitým majetkem obce, takže realizace jiných právních úkonů s nemovitostmi ve vlastnictví obce povinnosti zveřejnit záměr nepodléhá (např. zřízení zástavního práva). Je ovšem třeba vždy zvažovat, zda konkrétní zamýšlený právní úkon nemá „parametry“ některého z právních úkonů uvedených v § 39 odst. 1 zákona o obcích (toto ustanovení nelze vykládat ryze formalisticky, protože takový výklad by ve svém důsledku mohl vést ke zmaření účelu povinnosti zveřejnit záměr). Typickým příkladem mohou být „smíšené“ právní úkony, např. smlouva o dílo spojená s pronájmem nemovitého majetku obcí nebo dohoda o zřízení předkupního práva k nemovitosti, u níž se lze v praxi setkat ve vztahu k § 39 odst. 1 zákona o obcích se dvěma právními názory.

První přístup vychází z toho, že dohoda o zřízení předkupního práva podle § 602 občanského zákoníku je svou povahou „samostatnou“ dohodou vytvářející specifický obligačněprávní vztah mezi stranami této dohody, na jehož základě vzniká povinnost vlastníka věci v případě jejího prodeje přednostně nabídnout uzavření kupní smlouvy druhé smluvní straně a právo této druhé smluvní strany kupní smlouvu za stanovených podmínek uzavřít (přijmout návrh na uzavření smlouvy). Nejedná se tedy ani o jeden z právních úkonů podléhajících povinnosti podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, a obec proto před uzavřením dohody o zřízení předkupního práva nemusí záměr podle § 39 zákona o obcích zveřejňovat (předkupním právem nevzniká povinnost vlastníka uzavřít smlouvu s osobou, v jejíž prospěch bylo předkupní právo zřízeno, ale povinnost této osobě uzavření smlouvy přednostně nabídnout; v tom spočívá rozdíl od samotné kupní smlouvy nebo od smlouvy o budoucí kupní smlouvě, které by povinnosti zveřejnit záměr pochopitelně podléhaly).

Druhý názor naopak zdůrazňuje povahu předkupního práva jakožto úkonu, jímž obec sebe samu omezila v navazující dispozici se svým nemovitým majetkem, protože předem určila osobu, již bude povinna za stanovených podmínek nemovitost nabídnout a s níž bude povinna smlouvu za akceptovaných podmínek uzavřít (uzavření smlouvy je navíc za určitých podmínek soudně vynutitelné). Tím obec předem podstatně omezila jeden z podstatných znaků případné budoucí kupní smlouvy, a z tohoto důvodu by měl být záměr zveřejněn i ve vazbě na zřízení předkupního práva.

Řešení mezi oběma přístupy není jednoznačné a dostupná judikatura k této otázce

ce prozatím chybí. Z důvodu právní jistoty je proto vhodnější záměr zveřejnit i před rozhodnutím o zřízení předkupního práva.

Specifický postup pak z právní úpravy vyplývá v případě záměru obce realizovat prodej nemovitosti, vůči níž bylo zřízeno předkupní právo. Obec totiž musí před nabídnutím prodeje nemovitosti osobě, již svědčí předkupní právo, zveřejnit záměr, poté musí z doručených žádostí vybrat tu nejvýhodnější, nabídnout uzavření smlouvy za těchto podmínek osobě, již svědčí předkupní právo a až pokud by tato osoba smlouvu neuzavřela, bylo by možné uzavřít smlouvu s vybraným zájemcem.

Pro úplnost podotýkáme, že rozhodnout o zřízení předkupního práva je plně v pravomoci zastupitelstva obce podle § 85 písm. a) zákona o obcích jako součást pravomoci rozhodovat o nabytí a převodu nemovitého majetku.

### **Z judikatury:**

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. prosince 2009, sp. zn. 28 Cdo 2286/2009:** „V daném případě je zřejmé, že uplatnění předkupního práva je právním úkonem majetkoprávní povahy, a rozhodnutí o něm tak přísluší podle § 85 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb. zastupitelstvu obce. Ustálená soudní praxe totiž stojí na stanovisku, že v případě porušení předkupního práva se spoluvlastník může žalobou domáhat, aby byl nahrazen projev vůle nabyvatele spoluvlastnického podílu uzavřít kupní smlouvu. Tím, že se oprávněný spoluvlastník domáhá realizace svého práva věc koupit, projevuje i vůli nabídku koupě přijmout.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. října 2009, sp. zn. 28 Cdo 805/2009:** „Pokud dovolatelka vytyká odvolacímu soudu příliš extenzivní výklad § 36a odst. 1 písm. a) zákona o obcích a současně tvrdí, že v případě zřízení předkupního práva nedochází k omezení žalobce v hospodaření s jeho majetkem, neboť se zde nejedná o prodej, nelze s takovým tvrzením souhlasit. Dochází-li ke zřízení předkupního práva, nepochybně se jedná o hospodaření s majetkem obce (byť ještě ne přímo o samotný prodej)... Předkupní právo je dispozicí s majetkem a ze své podstaty omezuje možnosti vlastníka, pokud jde o následné nakládání s tímto majetkem. To, že zákon o obcích v uvedeném případě explicitně nevyžaduje schválení zastupitelstvem či radou, neznamená, že tuto pravomoc má automaticky starosta obce (zde primátor, viz ust. § 54 zákona o obcích).“

## **1.15 Zveřejnění záměru při zřízení práva odpovídajícího věcnému břemeni na obecní nemovitosti**

Ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích taxativně upravuje případy majetkoprávních dispozic obecním nemovitým majetkem, s nimiž je spojena povinnost zveřejnit záměr (prodej, směna, darování, pronájem a výpůjčka nemovitého majetku obce). Jelikož zřízení věcného břemene mezi těmito dispozicemi není a jelikož se jedná o spe-

ciíckou majetkovou dispozicí odlišnou od zmíněných právních úkonů, platí, že tato povinnost se na zřizování věcného břemene nevztahuje.

### 1.16 Zveřejnění záměru při převodu bytové jednotky podle zákona o vlastnictví bytů a při nakládání s byty, které nejsou vymezeny jako jednotky

Podle § 3 odst. 2 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), v platném znění, *se právní vztahy k jednotkám řídí, pokud tento zákon nestanoví jinak, ustanoveními občanského zákoníku a dalších právních předpisů, které se týkají nemovitostí*. To znamená, že při dispozici bytovou jednotkou podle tohoto zákona, která odpovídá některé dispozici uvedené v § 39 odst. 1 zákona o obcích (s výjimkou pronájmu s ohledem na § 39 odst. 3 zákona o obcích), je nutné záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích zveřejnit.

V případě zamýšleného nakládání s byty, které dosud nejsou vymezeny jako jednotky ve smyslu zákona o vlastnictví bytů, lze doporučit – z obdobných důvodů, jako v případě prodeje části pozemku – zveřejnění záměru až po zpracování prohlášení vlastníka a v záměru budoucí jednotky identifikovat za pomoci tohoto prohlášení, má-li být následně s byty disponováno jako s jednotkami. Patrně jen tento způsob může zajistit jednoznačné určení předmětu kupních smluv, tzn. vymezených jednotek, a tím předejít možným sporům, které by mohlo vyvolat např. zveřejnění záměru na prodej domu s uvedením, že budova bude prodávána po jednotlivých bytech, které za tímto účelem budou vymezeny jako jednotky, aniž by však tyto jednotky byly již v záměru blíže identifikovány [srov. § 5 odst. 1 písm. e) katastrálního zákona].

#### Z judikatury:

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. října 2004, sp. zn. 28 Cdo 2081/2004** (z odůvodnění): „V rozsahu působnosti zákona o vlastnictví bytů č. 72/1994 Sb., se nebytové prostory jako reálně-prostorově vymezené části (neboli jednotky) považují za samostatné věci v právním smyslu, a tím i za samostatné předměty občanskoprávních vztahů (Jehlička, O., Švestka, J., Škárová, M. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 6. vydání. Praha : C.H.Beck 2001, str. 427). V případě převodu podle zákona č. 72/1994 Sb., je nutno tedy nebytové prostory pojímat jako nemovitý majetek obce, jehož platnému převodu musí předcházet zveřejnění záměru obce o převodu podle § 36a odst. 4 zákona č. 367/1990 Sb.“

### 1.17 Zveřejnění záměru při nabytí nemovitosti obcí

Ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích ukládá obci zveřejnit záměr *prodat, pronajmout, darovat, směnít* nebo *vypůjčit* nemovitý majetek. Přestože zákon výslovně

nehovoří o tom, že záměr musí být zveřejněn jen ve vztahu k obecnímu nemovitému majetku, tedy v situaci, v níž obec zamýšlí provést daný úkon se svým nemovitém majetkem, lze takový závěr dovodit z formulace tohoto ustanovení, neboť obec zde vystupuje v postavení subjektu „prodávajícího“, „pronajímajícího“, „darujícího“, „směňujícího“ nebo subjektu, který majetek „vypůjčuje“ (nikoli v postavení „kupujícího“, „obdarovaného“ apod.).

Povinnost zveřejnit záměr se netýká jiných právních úkonů při nakládání s nemovitostí a stejně tak se netýká ani případů, ve kterých ke konstituování právního vztahu či ke změně již existujícího právního vztahu dochází přímo na základě zákona. Např. podle § 680 odst. 2 občanského zákoníku *dojde-li ke změně vlastnictví k pronajaté věci, vstupuje nabyvatel do právního postavení pronajímatele*, což znamená, že nabyvatel se stává *ex lege* pronajímatelem, aniž by docházelo k uzavírání nové nájemní smlouvy či ke změně nájemní smlouvy stávající dohodou smluvních stran. Stane-li se obec, resp. má-li se stát, vlastníkem pronajaté nemovitosti, nevztahuje se na tuto situaci § 39 odst. 1 zákona o obcích a není proto nutné zveřejnit ani záměr nabytí nemovitosti obcí ani záměr (souvisejícího) pronájmu nemovitosti (příp. záměr nabytí do svého vlastnictví nemovitost, s nímž by byl spojen přechod práv a povinností pronajímatele na obec).

## 1.18 Povinnost příspěvkové organizace zveřejnit záměr pronájmu svěřeného obecního majetku

Podle § 39 odst. 1 zákona o obcích je obec povinna zveřejnit na úřední desce obecního úřadu **svůj záměr** prodat, směnit, darovat, pronajmout nebo vypůjčit nemovitý majetek obce. V praxi proto vzniká otázka, zda tuto povinnost má i příspěvková organizace obce ve vztahu k nemovitému majetku obce, který jí byl svěřen k hospodaření<sup>22</sup>.

Příspěvkové organizace jsou podle § 23 odst. 1 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, právníckými osobami, jimž zřizovatel (územní samosprávný celek) světuje do správy část svého majetku a jimž k této správě současně vymezuje konkrétní dispoziční práva [§ 27 odst. 2 písm. e) a f) zákona č. 250/2000 Sb.]. Se svěřeným majetkem tedy příspěvková organizace hospodáří (nakládá) v rámci určených majetkových práv samostatně, „nezávisle“ na obci, což mj. znamená, že ohledně tohoto majetku činí vlastní právní úkony svým jménem a pod svou odpovědností. Jelikož zákon o obcích s povinností zveřejnit záměr počítá pouze v případě, že právní úkon bude provádět sama obec (zákon hovoří o *záměru obce, o rozhodnutí v příslušném orgánu obce* atd.) a jelikož „záměr“ příspěvkové organizace nakládat se svěřeným majetkem nelze považovat za záměr přičitatelný obci, lze mít za to, že povinnost zveřejnit záměr, uvedená v § 39 odst. 1 zákona o obcích, se na dispozice nemovitém majetkem svěřeným příspěvkové or-

<sup>22</sup> K oprávnění svěřit příspěvkové organizaci pronajímání nemovitého majetku obce srov. kapitola 2.26.

organizaci, které má realizovat tato příspěvková organizace, nevztahuje<sup>23</sup>. Příspěvková organizace obce a obec jsou totiž dva odlišné (byť do jisté míry provázané) subjekty, přičemž § 39 odst. 1 zákona o obcích povinnost ukládá pouze obci.

K zamezení případných interpretačních rozdílů ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích a obdobného ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, je třeba zohlednit existenci § 18 odst. 4 zákona o krajích, které v souvislosti s povinností kraje zveřejnit záměr dispozice svým nemovitým majetkem výslovně hovoří o tom, že tato povinnost se nevztahuje na výpůjčky nebo pronájem majetku svěřeného příspěvkovým organizacím zřízeným krajem. Toto ustanovení by mohlo navozovat dojem, že povinnost zveřejnit záměr (§ 18 odst. 1 zákona o krajích) se v případě krajů týká i jejich příspěvkových organizací (s výjimkou uvedenou výslovně v odstavci 4) a ve svém důsledku by mohlo ovlivnit i interpretaci § 39 odst. 1 zákona o obcích. Ustanovení § 18 odst. 4, které bylo do zákona o krajích zavedeno na základě poslanecké iniciativy novelou č. 231/2002 Sb., je však v této části svou povahou ustanovením nadbytečným, neboť i v případě krajů platí, že povinnost zveřejnit záměr je v § 18 odst. 1 adresována přímo (a pouze) krajům a nikoli též jejich příspěvkovým organizacím (a to z důvodů obdobných jako v případě § 39 odst. 1 zákona o obcích). Jinak řečeno povinnost zveřejnit záměr se ani v případě krajů netýká příspěvkových organizací a ustanovení § 18 odst. 4 zákona o krajích z tohoto hlediska nemá žádnou relevanci.

### **1.19 Zveřejnění záměru při vkladu nemovitosti do základního kapitálu obchodní společnosti, jejímž jediným společníkem je obec, a při převodu obchodního podílu v takové obchodní společnosti**

V kapitole 1.2 bylo uvedeno, že povinnost zveřejnit záměr se vztahuje nejen na úkony výslovně uvedené v § 39 odst. 1 zákona o obcích, ale i na úkony „obdobné“, pokud v sobě zahrnují některý z úkonů zmíněných v § 39 odst. 1 zákona o obcích (např. jedná-li se o smíšené smlouvy, obsahující prvky smlouvy kupní či prvky smlouvy směnné).

Vklad nemovitého majetku do základního kapitálu obchodní společnosti představuje právě typický příklad úkonu, který, ač není výslovně uveden v § 39 odst. 1 zákona o obcích, přesto povinnosti zveřejnit záměr podléhá. Vkladem nemovitého majetku do základního kapitálu obchodní společnosti totiž vzniká mezi společníkem a zakládanou (případně již existující) obchodní společností závazkový vztah obdobný vztahu z kupní smlouvy (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. prosince

---

<sup>23</sup> Odlišná situace však nastává, jestliže pronajímání nemovitého majetku obce bylo příspěvkové organizaci svěřeno radou obce podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích. V tomto případě musí být na úřední desce záměr zveřejněn, neboť pronajímatelem je zde obec, za niž jedná příspěvková organizace.



2002, sp. zn. 22 Cdo 1377/2001 nebo rozsudek ze dne 26. dubna 2001, sp. zn. 22 Cdo 1143/2000 anebo Kopáč, L.-Šveska, J.: Nad právní problematikou vkladu spoluvlastnického podílu k nemovitosti do obchodní společnosti s ručením omezeným, *Právní rozhledy* č. 9/1994), případně vztahu ze smlouvy směnné (Eliáš, K.: Vklady do obchodních společností, *Právník* č. 5/1994). Názor dovozující povinnost zveřejnit záměr sice nemusí být přijímán bez výhrad a ani judikatura, která by se k této otázce výslovně vyjádřila, nám známa není, nicméně v praxi je právě z tohoto důvodu vhodné, aby ke zveřejnění docházelo, čímž lze zabránit riziku neplatnosti tohoto právního úkonu.<sup>24</sup>

Pokud jde o právo vyjádřit se k takovému záměru a předložit nabídky, je třeba opět vycházet ze smyslu zveřejňovaného záměru. V tomto směru lze na povinnost zveřejnit záměr pohlížet jako na zákonné rozvedení povinnosti stanovené v § 38 odst. 1 zákona o obcích a připustit, že i vůči záměru, na jehož základě má dojít ke vkladu nemovitosti do základního kapitálu, lze učinit vyjádření či podat nabídku. Záměnce totiž může nabídnout jiný způsob splnění vkladatelské povinnosti, který by pro obec mohl být výhodnější. Zastupitelstvo obce v takovém případě může buď na tuto nabídku nereflektovat a schválit vklad ve smyslu přijatého záměru, nebo od původního záměru upustit (je-li to právně možné) a splnění vkladatelské povinnosti realizovat jinak (jakkoli lze mít takový postup obce v praxi spíše za výjimečný, přesto jej pojmově nelze vyloučit). Podstatné je, že zastupitelstvo obce může výhodnější nabídku odmítnout pouze ze závažných a dostatečně obhajitelných důvodů (přitom samozřejmě ne vždy musí být finančně nejvýhodnější nabídka současně i nabídkou nejúčelnější). Pokud totiž takové důvody reálně neexistují a schválení vkladu bude v kontrastu s jinou neakceptovanou nabídkou obec zjevně majetkově poškozovat, bude možno uvažovat i o případném vzniku škody na majetku obce v důsledku jednání zastupitelstva, které neodůvodněně neakceptovalo pro obec výhodnější nabídku.

Naopak ve vztahu k převodu obchodního podílu již nebude možné povinnost zveřejnit záměr z § 39 odst. 1 zákona o obcích dovodit. (Obchodní) podíl představuje podle § 61 odst. 1 obchodního zákoníku účast společníka ve společnosti a z ní plynoucí práva a povinnosti. S obchodním podílem však není spojeno vlastnické (ani jiné obdobné) právo k nemovitostem, které společník vložil do základního kapitálu dané obchodní společnosti a které se staly vlastnictvím obchodní společnosti. Dispozice obchodním podílem tedy není dispozicí nemovitostí a úmysl provést takovou dispozici proto povinnosti zveřejnění podle § 39 odst. 1 zákona o obcích nepodléhá (převodem obchodního podílu pochopitelně nedochází k převodu vlastnického práva k nemovitostem, neboť ty zůstávají dotčené obchodní společnosti). Jelikož povinnost zveřejnit záměr existuje v případě samotného vložení nemovitosti do základního kapitálu, nevede tento výklad k negaci účelu zveřejňování záměru tak, jak je naznačen výše.

---

<sup>24</sup> Zveřejňovat záměr v případech vkladů nemovitostí do základního kapitálu doporučuje např. i Svaz měst a obcí České republiky ve svém stanovisku z 5. května 2005, ev. č. ASPI 25350.

### 1.20 Zveřejnění záměru při podnájmu nemovitého majetku pronajatého obci

Účel § 39 odst. 1 zákona o obcích lze na nejobecnější úrovni spatřovat v zajištění transparentního *nakládání s nemovitým majetkem ve vlastnictví obce*. Jelikož obec vystupuje při uzavírání podnájemních smluv nikoli jako vlastník nemovitosti, ale jako jejich nájemce, tedy nakládá s majetkem, který však není v jejím vlastnictví, povinnost zveřejnit záměr na tento právní úkon – uzavírání podnájemních smluv obcí – nedopadá. To samozřejmě nevyklučuje, aby obec i v tomto případě určitou nabídku podnájmu zveřejnila, její zákonnou povinností ve smyslu § 39 zákona o obcích takový postup však není.

### 1.21 Zveřejnění nového záměru při prodeji obecní nemovitosti na základě opakované žádosti téhož občana obce

V konkrétním případě byl na základě žádosti občana obce zveřejněn záměr prodeje nemovitého majetku, při rozhodování zastupitelstva obce však tento prodej nebyl schválen. Občan následně podal novou žádost o prodej téže nemovitosti, která byla zastupitelstvem obce schválena, aniž by však byl před tímto „novým“ rozhodnutím opětovně zveřejněn záměr ve smyslu § 39 odst. 1 zákona o obcích.

Zákon o obcích neupravuje v § 39 odst. 1 maximální dobu, která může uplynout od zveřejnění záměru do rozhodnutí příslušného orgánu (srov. kapitola 1.8). Splnění podmínky zveřejnění záměru je proto nutné posuzovat individuálně a v každém konkrétním případě zkoumat, zda po celou dobu od zveřejnění záměru do rozhodnutí příslušného orgánu skutečně *trvala vůle obce, projevená zveřejněním záměru, prodánou nemovitostí*. To mj. znamená, že ve vztahu ke konkrétní nemovitosti a obcí zamýšlenému právnímu úkonu nesmí dojít k podstatné změně podmínek, za nichž bylo o zveřejnění záměru rozhodnuto, ani k vyjádření nesouhlasu obce s původně zamýšleným právním úkonem.

Pokud budou shora uvedená obecná východiska aplikována na popsany konkrétní případ, bylo by možné akceptovat nové rozhodování o prodeji téže nemovitosti témuž občanovi bez nového zveřejnění záměru tehdy, jestliže by z předchozího neschválení prodeje zastupitelstvem obce, resp. z okolností, za nichž tato situace nastala, bylo možné usuzovat, že i přes toto neschválení nadále trvá vůle obce nemovitost prodat (zastupitelstvo obce např. nabídky projednalo, ale nepřijalo žádné usnesení, zastupitelstvo nebylo v době rozhodování usnášeníschopné apod.). Pokud by však zastupitelstvo zamýšlený prodej nemovitosti odmítlo „z věcných důvodů“ (např. pro nesouhlas s kupní cenou, s osobou kupujícího apod.), resp. pokud by zamítavé roz-

hodnutí bylo možné považovat za konečné rozhodnutí věci, nadále by netrvala původní vůle obce prodat nemovitost, vyjádřená v záměru<sup>25</sup>. V prvním případě by opakovaná žádost občana o prodej nemovitosti představovala pouze součást již jednou iniciovaného procesu (jakési „oživení“ původní žádosti), zatímco ve druhém případě by další žádost znamenala iniciaci zcela nového procesu prodeje, který by vyžadoval nové zveřejnění záměru.<sup>26</sup>

## 1.22 Zveřejnění záměru při prodeji spoluvlastnického podílu obce na nemovitosti

Povinnost zveřejnit záměr má obec i pokud má v úmyslu disponovat svým spoluvlastnickým podílem na nemovitosti, neboť i zde se jedná o nakládání s nemovitým majetkem. To se týká i vypořádání spoluvlastnictví nebo dohody o nakládání se společnou věcí, a to za předpokladu, že součástí této dohody bude některý z úkonů uvedených v § 39 odst. 1 zákona o obcích.

### Z judikatury:

**Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. října 2004, sp. zn. 14 Co 294/2004**, publikované pod č. 68 v časopise Soudní judikatura, č. 5/2005 (právní věta): „Jestliže se obec dohodla s dalšími podílovými spoluvlastníky na způsobu užívání společné nemovitosti tak, že každý z nich bude užívat a samostatně pronajímat její část, je obec povinna zveřejnit záměr o pronájmu pouze ohledně té části nemovitosti, kterou má podle dohody užívat.“

## 1.23 Zveřejnění záměru při pronájmu nebytového prostoru

Zveřejnit záměr je nutné i při úmyslu obce pronajmout nebytový prostor (nájem podle zákona č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, v platném znění), protože pronájem je i v tomto případě nutné vnímat jako dispozici nemovitostí, resp. jako nakládání s nemovitým majetkem (formou pronájmu). V záměru se v tomto případě v souladu s katastrálním zákonem vymezí nemovitost, v níž se nebytový prostor nachází, a specifikuje příslušný nebytový prostor. Je-li nebytový prostor vymezen jako jednotka podle zákona o vlastnictví bytů, je třeba ji označit v souladu s tímto zákonem, resp. v souladu s § 5 katastrálního zákona.

<sup>25</sup> Zastupitelstvo může svůj nesouhlas s prodejem vyjádřit nejen přijetím negativního usnesení, ale samozřejmě i nepřijetím usnesení v navržené podobě, přičemž z hlediska posuzované situace mají oba způsoby stejný význam.

<sup>26</sup> K vyřizování žádosti o prodej či pronájem obecního majetku obcí srov. též kapitola 2.6.

### 1.24 Zveřejnění záměru formou vyhlášení obchodní veřejné soutěže a určení orgánu příslušného k přijetí záměru v takovém případě

V praxi byla řešena i otázka, zda lze záměr zveřejnit formou *obchodní veřejné soutěže* podle § 281 a násl. obchodního zákoníku, tedy zda záměr „pojmut“ jako součást uvedeného právního úkonu (samotný záměr právním úkonem není, není však vyloučeno, aby byl součástí určitého právního úkonu).

Obchodní zákoník vymezuje obchodní veřejnou soutěž jako *soutěž o nejvhodnější návrh na uzavření smlouvy*, kterou pojímá jako *výzvu k podávání návrhů na uzavření smlouvy* (§ 281 obchodního zákoníku). Podle § 282 odst. 1 obchodního zákoníku se *k vyhlášení veřejné obchodní soutěže vyžaduje, aby byly písemně obecným způsobem vymezeny předmět požadovaného závazku a zásady ostatního obsahu zamýšlené smlouvy, na němž navrhovatel trvá, určen způsob podávání návrhů, stanovena lhůta, do které lze návrhy podávat, a lhůta pro oznámení vybraného návrhu*. Podle § 283 obchodního zákoníku *nemůže vyhlášovatel uveřejněné podmínky soutěže měnit nebo soutěž zrušit, ledaže si toto právo v uveřejněných podmínkách soutěže vyhradil a změnu nebo zrušení uveřejnil způsobem, kterým vyhlásil podmínky soutěže*. Podle § 283 odst. 1 a 2 obchodního zákoníku *lze návrh zahrnout do soutěže, jen když jeho obsah odpovídá uveřejněným podmínkám soutěže. Od podmínek soutěže se návrh může odchýlit jen v rozsahu, který podmínky soutěže připouštějí. Do soutěže nelze zahrnout návrh, který byl předložen po lhůtě stanovené v podmínkách soutěže*. Výběr návrhů upravuje § 286 a 287 obchodního zákoníku: *Vyhlašovatel vybere nejvhodnější z předložených návrhů a oznámí jeho přijetí způsobem a ve lhůtě, jež stanoví podmínky soutěže. Není-li v podmínkách soutěže stanoven způsob výběru nejvhodnějšího návrhu, je vyhlášovatel oprávněn vybrat si návrh, který mu nejlépe vyhovuje. Vyhlašovatel je povinen přijmout návrh, který byl vybrán způsobem uvedeným v § 286. Sdělí-li vyhlášovatel přijetí návrhu po lhůtě stanovené v podmínkách soutěže, smlouva nevznikne, jestliže vybraný účastník soutěže sdělí vyhlášovateli bez zbytečného odkladu po dojití sdělení o přijetí návrhu, že odmítá smlouvu uzavřít. Vyhlašovatel je oprávněn odmítnout všechny předložené návrhy, jestliže si toto právo vyhradil v podmínkách soutěže*.

V odborné literatuře není zcela vyjasněno, zda lze vyhlásit veřejnou obchodní soutěž i na uzavření *občanskoprávní smlouvy* (právní úkony, na které se vztahuje povinnost zveřejnit záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, jsou smlouvami uzavíranými v režimu občanského zákoníku). Pokud takovou možnost připustíme, je nutné zároveň určit orgán, který bude oprávněn rozhodnout o přijetí záměru, resp. rozhodnout o vyhlášení veřejné obchodní soutěže, které by současně plnilo povinnost zveřejnit záměr (pravomoc vyhlásit veřejnou obchodní soutěž není výslovně svěřena žádnému obecnímu orgánu).

Při řešení této otázky je nutné posuzovat konkrétní podmínky, za nichž má do-

jit k výběru návrhu na uzavření smlouvy: Jestliže bude mít vyhlášovatel-obec právo odmítnout veškeré návrhy (§ 287 odst. 2 obchodního zákoníku), pak i v případě, že samotný právní úkon přísluší do rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce [např. § 85 písm. a) zákona o obcích], může o vyhlášení veřejné obchodní soutěže rozhodnout rada obce na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích (rada v takovém případě zastupitelstvo „nezavazuje“ ve smyslu § 287 odst. 1 obchodního zákoníku k přijetí návrhu). Naopak, jestliže taková možnost z vyhlášených podmínek nevyplývá, bude nutné, aby o vyhlášení veřejné obchodní soutěže (a tudíž i o zveřejnění záměru touto formou) rozhodl ten orgán, který je příslušný rozhodnout o navazujícím majetkoprávním úkonu (jen tento orgán totiž může sebe samého omezit předem stanovenými závaznými povinnostmi).

### **Z judikatury:**

#### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. srpna 2009, sp. zn. 28 Cdo 1661/2009:**

„Z principu ochrany obce jako účastníka právních vztahů (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 1. ledna 2004, sp. zn. 32 Odo 11/2004), dovolací soud dovozuje, že v případech, kdy je platnost uzavření smlouvy o převodu akcií ve vlastnictví obce obligatorně podmíněna předchozím souhlasem zastupitelstva obce (§ 84 zákona č. 128/2000 Sb.), je nezbytný souhlas zastupitelstva obce již k vyhlášení obchodní veřejné soutěže, kterým je činěna výzva k podávání návrhů (§ 281 obch. zák.), ledaže podmínky veřejné obchodní soutěže umožňují vyhlášovateli (obci) odmítnout všechny předložené návrhy z důvodu, že zastupitelstvo obce vybraný návrh neschválí. V takovém případě není z hlediska účelu ustanovení § 84 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb. důvodu sankcionovat pouhé vyhlášení veřejné obchodní soutěže absolutní neplatností, neboť rozhodnutí o účasti v již založené právnické osobě stále spočívá na zastupitelstvu obce, které může nebo nemusí udělit souhlas s vybraným návrhem a v případě, že souhlas neudělí, mohou být odmítnuty všechny předložené návrhy (viz § 287 odst. 2 obch. zák., podle kterého je vyhlášovatel oprávněn „odmítnout všechny předložené návrhy, jestliže si toto právo vyhradil v podmínkách soutěže“). V daném případě podle uveřejněné obchodní veřejné soutěže ze dne 14. 8. 2007 a článku nazvaného „Zrušení soutěže a odmítnutí předložených návrhů“ a „Podrobnějších podmínek obchodní veřejné soutěže“ si žalovaný v souladu s § 283 a § 287 odst. 2 obch. zák. vyhradil právo: a) veřejnou soutěž kdykoliv a bez uvedení důvodů zrušit, b) odmítnout bez uvedení důvodů všechny předložené návrhy v termínu do 30. 10. 2007. Z uvedeného je zřejmé, že žalovaný byl oprávněn odmítnout všechny předložené návrhy i z toho důvodu, že zastupitelstvo obce nevysloví souhlas s žádným z předložených návrhů. Odvolací soud tudíž věc nesprávně právně posoudil, pokud dospěl k závěru, že vyhlášení obchodní veřejné soutěže je v daném případě neplatným právním úkonem.“

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

(citace výše).

### **1.25 Zveřejnění záměru v případě úmyslu obce prodat nemovitý majetek formou veřejné dražby**

Obec může prodat nemovitý majetek též formou veřejné dražby podle zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, v platném znění. Podle § 2 písm. a) tohoto zákona je veřejnou dražbou *veřejné jednání, jehož účelem je přechod vlastnického nebo jiného práva k předmětu dražby, konané na základě návrhu navrhovatele, při němž se licitátor obrací na předem neurčený okruh osob přítomných na předem určeném místě s výzvou k podávání nabídek a při němž na osobu, která za stanovených podmínek učiní nejvyšší nabídku, přejde příklepem licitátora vlastnictví nebo jiné právo k předmětu dražby, nebo totéž veřejné jednání, které bylo licitátorem ukončeno z důvodu, že nebylo učiněno ani nejnižší podání.* Pokud se obec rozhodne, že nemovitý majetek prodá touto formou, musí zveřejnit záměr, a to dříve, než bude rozhodnuto o uzavření smlouvy o provedení dražby (§ 19), resp. dříve, než bude rozhodnuto o tom, že obec provede dražbu sama.

## 2. ROZHODNUTÍ ORGÁNU OBCE O UZAVŘENÍ SMLOUVY (O PRÁVNÍM ÚKONU)

Uzavření každé smlouvy – tedy i smlouvy, která náleží do nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích (srov. dále) – může následovat až po rozhodnutí příslušného obecního orgánu (zastupitelstva nebo rady obce) o jejím schválení<sup>27</sup>, resp. po rozhodnutí o tom, že konkrétní smlouva bude obcí uzavřena (s výjimkou obcí, v nichž rada obce není volena a u nichž proto většinu rozhodovacích oprávnění rady obce vykonává starosta, jenž o uzavření smlouvy nepřijímá žádný zvláštní „akt“, ale rozhodnutí o jejím uzavření projeví tím, že právní úkon učiní – uzavře smlouvu). Samo o sobě však toto rozhodnutí, které je zákonnou podmínkou platnosti uzavřené smlouvy, nemá povahu právního úkonu a představuje pouze „interní“ utvoření vůle obce být daným způsobem právně vázána. Z tohoto důvodu rovněž nepůsobí navenek, tj. nezakládá právně vynutitelnou povinnost obce uzavřít schválenou smlouvu.

Bez rozhodnutí příslušného obecního orgánu o uzavření smlouvy by byla následně uzavřená smlouva absolutně neplatná podle § 41 odst. 2 zákona o obcích<sup>28</sup> (Nejvyšší soud sice v rozsudku ze dne 30. června 2010, sp. zn. 33 Cdo 2532/2008, připustil, že úkon, jímž obec jednostranně získává majetkový prospěch není neplatný, pokud nebyl, nemusí být předem schválen, jedná se však o názor, jenž je z hlediska zákonného rozdělení pravomocí mezi obecní orgány poměrně problematický).

Praxe ani soudní judikatura se prozatím výslovně nevyjádřila k otázce, zda lze za splnění podmínky předchozího rozhodnutí o uzavření konkrétní smlouvy (o majetkové dispozici) považovat i příslušným orgánem vydaná „obecná pravidla“ pro majetkové dispozice (např. pro uzavírání nájemních smluv, pravidla privatizace bytů). Ústavní soud v nálezu ze dne 6. dubna 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04, připustil – zjednodušeně řečeno –, že k uzavření (dodatku) smlouvy starostou obce není třeba předchozího rozhodnutí příslušného obecního orgánu, pokud již byla vůle obce být právně vázána v podstatných rysech dostatečně předem utvořena a starosta při uzavírání (dodatku) smlouvy jednal plně v intencích této právní vůle obce. Pokud by byl tento obecný právní názor aplikován i na položenou otázku, pak by bylo možné obecná pravidla dispozic majetkem obce považovat za (dostatečné) rozhodnutí i ve vztahu ke konkrétním uzavíraným smlouvám, pokud by je předem schválil orgán, jenž je současně oprávněn rozhodovat o konkrétních smlouvách, a pokud by splnění kritérií pro uzavření smlouvy nebylo dáno „úvahou“ např. starosty, ale nastávalo by „objektivně“

<sup>27</sup> A v případě, že právní úkon podléhal povinnosti zveřejnit záměr, musí následovat až po jeho zveřejnění.

<sup>28</sup> Neplatnost smlouvy bude vyvolávat jak její uzavření bez předchozího rozhodnutí obecního orgánu, tak její uzavření na základě rozhodnutí orgánu, který k rozhodnutí nebyl funkčně příslušný (např. rozhodne-li o prodeji obecní nemovitosti pouze rada obce).

naplněním jednoznačně stanovených požadavků daných v těchto pravidlech. Jinak řečeno nárok na uzavření konkrétní smlouvy by podle těchto pravidel musel vznikat „automaticky“, bez jakéhokoli dalšího „uvážení“ obecních orgánů (např. nárok na uzavření nájemní smlouvy k určitému bytu ve vlastnictví obce vznikne osobě mající „první pořadí“ na seznamu zájemců nebo nárok na prodej bytu vzniká tomu, kdo v určité lhůtě podá nejvyšší nabídku). Protože však neexistuje judikát, jenž by zmíněný právní názor výslovně potvrdil, doporučujeme i nadále raději předkládat rozhodnutí o uzavření konkrétních smluv příslušnému obecnímu orgánu, byť zájemci přesně naplnili jednotlivé pravidly dané požadavky.

### Z judikatury:

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. června 2010, sp. zn. 33 Cdo 2532/2008:** „Podle § 41 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění účinném k datu uzavření předmětné smlouvy (dále jen „zákon o obcích“), podmiňuje-li zákon platnost právního úkonu obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina osvědčující tento právní úkon doložkou, již bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny. Právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné (odst. 2). Ustanovení § 41 zákona o obcích ve spojení s § 38 a § 39 téhož zákona mají zabránit zneužívání obecního majetku; za tím účelem při rozhodování o nakládání s ním, rozděluje zákon o obcích pravomoci při schvalování právních úkonů, kterými se s obecním majetkem disponuje, mezi zastupitelstvo obce (§ 67 a násl. zákona o obcích) a radu obce (§ 99 a násl. zákona o obcích). Jelikož smlouvou o zaplacení jednorázového příspěvku za připojení na síť technické infrastruktury a komunikace se s majetkem obce nenakládá, nýbrž se jí obecní majetek rozmnožuje, nevyžaduje zákon předchozí souhlas ani schválení některého z těchto orgánů obce s uzavřenou smlouvou. Nedostatek schválení (souhlasu) nemůže proto způsobit neplatnost smlouvy.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. května 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007** (právní věta podle databáze ASPI): „Samotné rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rady ještě nepředstavuje právní úkon, jakožto projev vůle obce směřující ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právními předpisy s takovým projevem vůle spojují. Usnesení příslušného orgánu obce totiž představuje materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřeným) teprve v případě podpisu příslušné smlouvy, starostou, případně (za podmínek zákonem o obcích stanovených) místostarostou, není-li v souladu zákonem – v důsledku novelizace zákona o obcích s účinností od 1. 1. 2003 – příslušná působnost zcela nebo zčásti svěřena příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce. Starosta obce přitom nemá povahu statutárního orgánu, jakkoliv obec navenek zastupuje a na podkladě předchozího rozhodnutí orgánu obce vyjadřuje vůli obce navenek. Na druhé straně starosta obce



podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze a mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat.“

(z odůvodnění): „Nad rámec uvedeného dovolací soud považuje za nezbytné také uvést, že právně relevantním podkladem, jenž zachycuje obsah rozhodování rady obce, je z příslušné schůze rady pořízený zápis, který podepisuje starosta spolu s místostarostou nebo jiným radním. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů rady obce, schválený pořad schůze rady obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení (srov. § 101 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní řád/, ve znění pozdějších předpisů. Zjišťoval-li proto okresní soud k těm kterým účastníky tvrzeným právně významným okolnostem projev vůle rady žalovaného, měl při dokazování vycházet z předmětných usnesení (autentického pramene informací o rozhodování uvedeného orgánu obce), které rada žalovaného v předmětných záležitostech měla podle obecního řádu přijímat, nikoliv z výpisů jednotlivých usnesení učiněných starostou žalovaného.“

## 2.1 Určení orgánu příslušného k rozhodnutí o smlouvě (právním úkonu)

Při určování orgánu kompetentního k rozhodnutí o uzavření smlouvy (k rozhodnutí o právním úkonu) rozlišuje zákon o obcích tzv. *vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce* (§ 84 odst. 2 a § 85), dále *vyhrazené pravomoci rady obce* (§ 102 odst. 2) a *obecnou či „zbytkovou“ pravomoc* (§ 102 odst. 3). Do zbytkové pravomoci náleží rozhodování o veškerých úkonech, které nejsou výslovně vyhrazeny zastupitelstvu nebo radě obce. *Zbytková pravomoc* je svěřena radě obce s tím, že zastupitelstvo si ji může zcela nebo zčásti vyhradit (§ 84 odst. 4). Rovněž platí, že rada obce může její výkon svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu, a to opět zcela nebo zčásti (Praxe dokonce v této souvislosti připouští, aby svěřenou pravomocí starostovi nebo obecnímu úřadu provedlo i zastupitelstvo obce, neboť může-li si samo určitou pravomoc vyhradit, je nutné akceptovat i možnost, že ji samo svěří starostovi či obecnímu úřadu). Naopak v případě *vyhrazených pravomocí* platí, že nemohou být svěřeny jinému obecnímu orgánu (ledaže tak zákon stanoví výslovně) a stejně tak platí, že si je jiný orgán nemůže převzít. To je patrné zejména v případě vyhrazených pravomocí rady obce, které nemohou být převzaty zastupitelstvem obce (srov. § 84 odst. 4 zákona o obcích)<sup>29</sup>.

V praxi se mohou vyskytnout i tzv. *smíšené smlouvy*, tedy smlouvy, které v sobě zahrnují více smluvních typů. Komplikace mohou nastat tehdy, jestliže taková smlouva v sobě bude zahrnovat úkony náležející do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce i rady obce (např. nájemní smlouva spojená s poskytnutím půjčky). V takovém případě nezbyvá, než aby o uzavření smlouvy rozhodlo jak zastupitelstvo obce (z leh-

<sup>29</sup> V této souvislosti srov. právní věta nálezu Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09.

diska půjčky), tak rada obce (z hlediska nájemní smlouvy). V opačném případě by smlouva nebo její část byla neplatná (§ 41 odst. 2 zákona o obcích).

Již výše bylo uvedeno, že rozhodnutí zastupitelstva nebo rady obce o majetkoprávním úkonu (o uzavření smlouvy) má interní povahu, což znamená, že není právním úkonem a nevzniká jím právní nárok na uzavření smlouvy (nelze se soudně domoci uzavření smlouvy s odkazem na existenci schváleného, ale nerealizovaného usnesení zastupitelstva nebo rady obce). Toto rozhodnutí proto může být kdykoli před uzavřením smlouvy zrušeno (k důsledkům zrušení srov. další text). Teoreticky však v takové situaci nelze vyloučit, že by se „druhá smluvní strana“ pokusila domoci soudní cestou náhrady škody např. v podobě již uskutečněných výdajů vyplývajících z předchozího kladného postupu obce (úspěšnost žaloby by mohla být sporná, nelze ji však *a priori* vyloučit).

Rozhodnutí zastupitelstva nebo rady obce musí být přijato na jejich řádně konaném zasedání. Zejména není možné rozhodovat na tzv. pracovních poradách členů zastupitelstva obce, které nejsou řádně svolány a veřejně konanými zasedáními zastupitelstva obce. Pracovní porady totiž nemají povahu zasedání zastupitelstva (nebo schůze rady) a tudíž ani „usnesení“ na nich přijatá nelze považovat za relevantní rozhodnutí daného obecního orgánu (*de iure* se vůbec nejedná o „rozhodnutí“ obecního orgánu, ale o právně irelevantní akt). Srov. stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 1/2008 - Neveřejná zasedání zastupitelstva obce a pracovní porady členů zastupitelstva obce (<http://www.mvcr.cz/stanoviska>).

### Z judikatury:

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. března 2010, sp. zn. 28 Cdo 3346/2009:** (shrnutí rozhodnutí odvolacího soudu): „Odvolací soud uvedl, že vzhledem k tomu, že k rozhodnutí o vyplacení odměn došlo na tzv. pracovních poradách zastupitelů, nikoliv na řádném a veřejně oznámeném jednání zastupitelstva, na němž bylo posléze pouze povšechně hovořeno o finančním hospodaření obce, nedošlo k platnému usnesení zastupitelstva v souladu s § 38 zákona o obcích. Rozpor s právními předpisy spatřoval odvolací soud i v tom, že nebyla splněna podmínka vykonání mimořádných a významných úkolů pro přiznání odměn vyplývajících z § 3 nařízení vlády č. 262/1994 Sb., účinného v době jejich vyplacení. Odvolací soud odmítl i obranu žalovaného spočívající v tom, že podle § 243 odst. 3 tehdy platného zákoníku práce (zák. č. 65/1965 Sb., ve znění účinném ke dni vyplacení odměn) bylo možno požadovat vrácení neoprávněně vyplacených částek pouze v případě, že by žalovaný musel podle okolností vědět, že jejich vyplacení bylo neoprávněné. Podle odvolacího soudu žalovaný jako starosta obce měl již z titulu této funkce znát zákonný způsob vyplacení jednorázových odměn podle výše uvedených předpisů.“

## 2.2 Vyhrazení rozhodovací pravomoci rady obce zastupitelstvem obce

Ustanovení § 84 odst. 4 zákona o obcích umožňuje, aby si zastupitelstvo obce vyhradilo rozhodování o záležitostech, které nejsou vyhrazeny radě obce podle § 102 odst. 2 zákona o obcích, tj. rozhodování podle § 102 odst. 3 zákona o obcích<sup>30</sup>. V praxi se tak může stát rozhodnutím (usnesením) zastupitelstva obce, a to buď *ad hoc*, tedy v konkrétním případě, nebo *obecně* pro předem neurčený okruh případů. Vyhrazení *ad hoc* přitom může být učiněno buď tak, že zastupitelstvo přijme samostatné usnesení o vyhrazení si této pravomoci ve vazbě na konkrétní záležitost, nebo i tím, že v této záležitosti přímo rozhodne, bez výslovného „vyhrazení“ (např. přímo rozhodne o uzavření smlouvy o dílo). Takové vyhrazení však má „účinky“ jen ve vztahu k danému právnímu úkonu, takže se nevztahuje na jiné, byť typově obdobné úkony. Jelikož je v praxi sporné, zda se takové *ad hoc* vyhrazení vztahuje i na rozhodování o dodatcích (změnách) takto schválené smlouvy, lze doporučit, aby i o změnách a dodatcích smlouvy schválené zastupitelstvem rozhodoval rovněž tento orgán.

V praxi mohou nastat některé specifické situace. Zastupitelstvo obce si např. *ad hoc* vyhradí rozhodnutí o určitém úkonu, při jeho následném projednávání však nepřijme žádné usnesení. V tomto případě je třeba mít za to, že „vyhrazení“ zastupitelstvem nadále trvá, neboť jen z toho, že v dané věci nerozhodlo, nelze dovodit, že účinky „vyhrazení“ zanikly. Podobně vyhrazení trvá i v případě, že zastupitelstvo ve vyhrazené věci nakonec uzavření smlouvy či realizaci jiného právního úkonu neschválilo. Přitom jednou učiněné vyhrazení zastupitelstvem trvá bez ohledu např. na uskutečněné volby do zastupitelstva (volbami nedochází k „zániku platnosti“ usnesení přijatých předchozím zastupitelstvem).

Pokud si rozhodnutí v určité věci vyhradilo zastupitelstvo obce, avšak smlouva by byla uzavřena bez jeho souhlasného usnesení (např. o uzavření smlouvy by přes vyhrazení si pravomoci zastupitelstvem rozhodla rada obce), bylo by třeba na takovou smlouvu pohlížet jako na smlouvu neplatnou, a to s přihlédnutím k § 41 odst. 2 zákona o obcích (nebyla schválena příslušným obecním orgánem).

### Z judikatury:

**Rozsudek Nejvyššího soudu 24. července 2009, sp. zn. 23 Cdo 3826/2007** (právní věta podle databáze ASPI): „1. Vyhrazení pravomoci k rozhodování o určité záležitosti znamená, že o těchto věcech rada obce, resp. starosta nebude moci rozhodovat, a to až do okamžiku, než zastupitelstvo obce toto vyhrazení zruší. Zákon

<sup>30</sup> § 84 odst. 4 zákona o obcích: *Zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoc vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2. § 102 odst. 3 zákona o obcích: Rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. Rada obce nemůže svěřit starostovi ani obecnímu úřadu rozhodování v záležitostech podle odstavce 2 s výjimkou záležitostí uvedených v odstavci 2 písm. k) a m).*

o obcích dále stanovuje, že zastupitelstvo obce rozhoduje na svých zasedáních formou usnesení. O průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů zastupitelstva obce, schválený pořad jednání zastupitelstva obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. 2. Zákon tedy přímo nestanovuje, jakým způsobem zastupitelstvo obce výhradu podle § 84 odst. 4 zákona o obcích musí učinit. Protože ale zastupitelstvo obce rozhoduje o projednávaných otázkách usnesením zaznamenaným do zápisu o zasedání, lze dovodit, že i o vyhrazení pravomocí v samostatné působnosti obce je třeba rozhodovat usnesením, resp. že vyhrazení určité pravomoci musí být zřetelně zaznamenáno v zápisu ze zasedání zastupitelstva obce. Rozhodnutí o vyhrazení určitých otázek spadajících do samostatné působnosti obce k rozhodování zastupitelstvem obce tak může být provedeno jednak usnesením o vyhrazení rozhodování o určitém obecně vymezeném okruhu záležitostí, tak usnesením o vyhrazení rozhodování o určité záležitosti v konkrétním případě. Kromě toho je možné za vyhrazení pravomoci podle § 84 odst. 4 zákona o obcích považovat i samotné rozhodnutí zastupitelstva obce o otázce spadající do samostatné působnosti obce, která jinak spadá do pravomoci rady obce, resp. starosty. Konkrétní otázku, kterou zastupitelstvo obce na svém zasedání projednalo a rozhodlo o ní usnesením, a to i bez předchozího samostatného rozhodnutí o vyhrazení pravomoci k rozhodování o takové otázce, je třeba považovat za otázku vyhrazenou k rozhodování zastupitelstvem obce. Znamená to nikoli vyhrazení rozhodování o všech obdobných záležitostech (kupř. o uzavírání všech smluv o dílo), ale pouze rozhodování o jedné konkrétní záležitosti. Projednáním a schválením určité záležitosti na zasedání zastupitelstva obce tak zastupitelstvo obce vyjadřuje svůj zájem o dané věci rozhodovat v plném jejím rozsahu.“

### 2.3 Svěření rozhodovací pravomoci rady obce starostovi obce nebo obecnímu úřadu

Zákon o obcích implicitně i explicitně předpokládá, že určité pravomoci rady obce v majetkové oblasti mohou být svěřeny starostovi i obecnímu úřadu. Podle § 102 odst. 3 zákona o obcích *zabezpečuje rada obce rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. Rada obce nemůže svěřit starostovi ani obecnímu úřadu rozhodování v záležitostech podle odstavce 2 s výjimkou záležitostí uvedených v odstavci 2 písm. k) a m)*<sup>31</sup>.

Pravomoci uvedené v § 102 odst. 2 písm. k) a m) zákona o obcích může rada obce svěřit obecnímu úřadu přímo na základě tohoto ustanovení, starostovi pak na základě

31 k) ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce (§ 58); tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti, (...) m) rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti.

§ 102 odst. 3. Oprávnění rady obce svěřit (*ostatní*) *pravomoci uvedené v § 102 odst. 3 zákona o obcích* obecnímu úřadu nebo starostovi je pak možné dovodit z jazykového vyjádření tohoto ustanovení – to zapovídá pouze svěřeni pravomocí uvedených v § 102 odst. 2 zákona o obcích (s určitými výjimkami), takže ostatní, „nevyložené“ pravomoci bude možné díky „mlčení“ zákona delegovat.

Rada může pravomoci svěřit výlučně svým usnesením (rozhodnutím), přičemž tak může učinit obecně (např. i v organizačním řádu obecního úřadu) i *ad hoc*. Současně může stanovit podrobnější podmínky, které musejí být obecním úřadem nebo starostou při uzavírání smluv respektovány. Pokud by tyto podmínky respektovány nebyly, nebyla by uzavřená smlouva z tohoto důvodu neplatná, neboť usnesení rady nemá povahu zákona a rozpor smlouvy s usnesením rady, jímž bylo obecnímu úřadu či starostovi uloženo sjednávat smlouvy za určitých podmínek, by tudíž nevyvolal důsledky obdobné porušení zákona, ledaže by starosta nebo obecní úřad uzavřením smlouvy v rozporu s tímto usnesením překročil meze svého „zmocnění“ učiněného radou obce – v takovém případě by starosta nebo obecní úřad jednal mimo své oprávnění, resp. bez příslušného zmocnění). Z věcného hlediska samozřejmě platí, že rada obce může svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu všechny pravomoci uvedené v § 102 odst. 3 zákona o obcích, stejně jako může svěřit pouze některé z nich.

Zákon o obcích sice ve vztahu k § 102 odst. 2 písm. k) a m) hovoří o svěřeni „příslušnému odboru obecního úřadu“, ve skutečnosti ovšem postačí svěřeni jen obecnímu úřadu jako celku, protože určení konkrétního odboru již může být dáno organizačním řádem obecního úřadu. V záležitostech uvedených v § 102 odst. 3 zákona o obcích se rovněž připouští, aby o svěřeni rozhodlo přímo zastupitelstvo obce, protože zastupitelstvo si může tyto pravomoci rady obce na sebe vztáhnout podle § 84 odst. 4 zákona o obcích a tudíž je nutné akceptovat i to, že tyto pravomoci samo dále deleguje. Zastupitelstvo by však takto nemohlo postupovat ve vztahu k pravomocím uvedeným v § 102 odst. 2 písm. k) a m) zákona o obcích, protože tyto pravomoci by mohla svěřit jen rada obce (jedná se o její vyhrazené pravomoci).

## **2.4 Přípustnost změny rozhodnutí rady obce nebo starosty obce o nakládání s majetkem zastupitelstvem obce**

Jak již bylo uvedeno, rozlišuje zákon o obcích rozhodovací pravomoci, které jsou výslovně svěřeny zastupitelstvu obce do jeho tzv. vyhrazené působnosti (§ 84 odst. 2 a § 85), dále pravomoci svěřené výlučně radě obce (§ 102 odst. 2), pravomoci „zbytkové“ (§ 102 odst. 3), tedy ty, které nejsou žádnému obecnímu orgánu výslovně vyhrazeny a které realizuje rada obce (u nich platí, že si je zastupitelstvo může pro sebe vyhradit a stejně tak je rada může svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu), a konečně určitá oprávnění, která jsou zákonem výslovně svěřena starostovi obce (§ 103). Situace je komplikovanější v obcích, v nichž rada obce není volena (§ 99 odst. 3), neboť v těchto obcích vykonává většinu jejích pravomocí, vyhrazených i nevyhraze-

ných, přímo starosta obce (§ 99 odst. 2). Proto zodpovězení otázky, zda zastupitelstvo může změnit rozhodnutí rady nebo starosty, je nutné především rozlišovat, zda zastupitelstvo obce má v úmyslu změnit rozhodnutí rady nebo rozhodnutí starosty, zda se jedná o rozhodnutí učiněné ve vyhrazené nebo zbytkové pravomoci rady obce a o jaké záležitosti bylo jejich rozhodnutí učiněno. Z tohoto důvodu nelze dát obecně platnou odpověď, neboť např. u některých rozhodnutí starosty, byť je zákon do jeho působnosti výslovně *nevychrazuje*, zřejmě z jejich povahy nebude zastupitelstvo (ani rada) oprávněno k jejich změně.

Z hlediska *oprávnění zastupitelstva obce změnit rozhodnutí rady obce* lze v nejobecnější rovině rozlišovat podle toho, zda rozhodnutí rady byla učiněna v mezích tzv. vyhrazené pravomoci rady (§ 102 odst. 2) nebo v ostatních oblastech (§ 102 odst. 3). Zatímco v první oblasti, v níž nemá zastupitelstvo obce podle současného zákonného stavu právo za radu obce samo rozhodovat a může toliko přijaté usnesení zrušit za podmínek daných § 105 zákona o obcích (tedy jestliže starosta obce pozastaví jeho výkon a předloží zastupitelstvu obce návrh na jeho zrušení), by změna rozhodnutí rady (či jeho zrušení jinak než postupem podle § 105) nebyla možná, v případě usnesení rady přijatých v ostatních oblastech, v nichž si zastupitelstvo může rozhodnutí vyhradit pro sebe a ve věci samo rozhodnout (§ 84 odst. 4), nic nebrání tomu, aby zastupitelstvo obce usnesení rady zrušilo či změnilo i bez předchozího postupu daného § 105 zákona o obcích. V případě, že *starosta vykonává pravomoci rady obce* (§ 99 odst. 2), nerealizuje žádnou z nich jako „vyhrazenou“, a proto každé rozhodnutí starosty v této oblasti, byť bylo učiněno o otázce, která je jinak vyhrazena radě obce (§ 102 odst. 2), může být zastupitelstvem změněno nebo zrušeno. Uvedená odpověď je nicméně odpovědí obecné povahy a v případě některých specifických pravomocí rady obce by bylo možné z povahy daných oblastí dovodit nutnost jiného řešení. Podobně v případě *pravomocí starosty obce podle § 103 zákona o obcích* je nutné usuzovat podle každé oblasti dané působnosti.

Je ovšem třeba upozornit, že určitá tzv. „jednorázová“ usnesení či rozhodnutí rady nebo starosty obce mohou být v době, kdy by zastupitelstvo rozhodovalo o jejich změně či zrušení, již vykonána (např. mohlo podle nich již dojít k uzavření smlouvy). V takovém případě by jejich následné zrušení či změna zastupitelstvem obce neměla vliv na úkony, které byly podle původního rozhodnutí již učiněny (srov. další kapitola).

### **2.5 Vliv zrušení rozhodnutí o majetkoprávním úkonu na platnost uzavřené smlouvy**

V posuzované věci zastupitelstvo obce rozhodlo o prodeji nemovitosti dle § 85 písm. a) zákona o obcích a na základě tohoto usnesení došlo k uzavření příslušné kupní smlouvy. Po uzavření smlouvy zastupitelstvo obce zrušilo (před podáním návrhu na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí) původní usnesení o prodeji

nemovitosti, v důsledku čehož katastrální úřad návrh na vklad vlastnického práva dle této smlouvy zamítl, neboť dle jeho názoru chyběla zákonná podmínka v podobě existence usnesení zastupitelstva odpovídajícího předložené smlouvě.

Zákon o obcích oprávnění zastupitelstva nebo rady obce zrušit (revokovat) jimi přijaté usnesení výslovně neupravuje, nicméně takovou možnost lze dovodit nejen z některých ustanovení tohoto zákona (např. z § 124 odst. 1 zákona o obcích, když zjednání nápravy nezákonného usnesení lze jistě docílit jeho zrušením), ale nepochybně též právě z absence ustanovení zakazujícího přijatá usnesení měnit či rušit (usnesení zastupitelstva nebo rady obce – pomíjíme-li případy, ve kterých tento úkon představuje specifický správní akt, pro jehož zrušení či nápravu předvídají zvláštní předpisy zvláštní postup – není „rozhodnutím“ ve smyslu správního rozhodnutí, pro které by platila formální či materiální právní moc).

Od samotného oprávnění zrušit existující usnesení je nicméně nutné odlišit důsledky, které zrušení jednou přijatého usnesení může vyvolávat. Jedná-li se totiž o usnesení, která již byla vykonána (ať již samotným přijetím – např. v případě zvolení starosty – nebo navazujícím jednáním obce – např. uzavřením smlouvy), nemůže zrušení tohoto usnesení zpětně negovat účinky spojené s jeho realizací. Taková „vykonaná“ usnesení (usnesení, která předpokládají jednorázový výkon) sice mohou být formálně zrušena, nicméně účinky jejich zrušení nelze vztahovat zpětně. Jinak řečeno právní stav, který nastoupil v důsledku výkonu příslušného usnesení, nemůže být samotným následným zrušením tohoto usnesení dotčen.

Uvedené obecné konstatování se uplatní typicky v případech revokace usnesení, na jehož základě již došlo k uzavření smlouvy. Podmínky platnosti smlouvy, včetně existence schvalovacího usnesení k tomu příslušného obecního orgánu (§ 41 odst. 2 zákona o obcích), je nutno posuzovat k okamžiku, kdy smlouva právně vznikne, tzn. v daném případě k okamžiku, kdy došlo k přijetí návrhu (§ 44 odst. 1 obč. zák.). Protože ke zrušení příslušného schvalovacího usnesení došlo v uvedeném případě až po uzavření smlouvy, nemůže mít tento fakt vliv na platnost smlouvy, která v té době již vznikla a existovala a zejména pak zavazovala obě smluvní strany, takže tyto účinky nemohla žádná ze smluvní stran jednostranně „zmařit“ (samozřejmě s výjimkami předpokládanými zákonem, mezi které však revokace schvalovacího usnesení nenáleží). Opačný výklad, který by umožnil zpětně ovlivňovat platnost již uzavřených smluv pouhou revokací schvalujícího usnesení, by vedl ke zcela absurdním a jen obtížně akceptovatelným důsledkům v podobě naprosté libovůle obce po dobu až 10 let (vydržecí doba v případě nemovitostí) jednostranně „likvidovat“ existující smluvní vztahy a prakticky negovat obligační povahu smluvních úkonů.

Ministerstvu vnitra je známo publikované rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem z 11. února 1997, sp. zn. 15 Ca 32/97, dle jehož právní věty *odvolá-li obecní zastupitelstvo souhlas s převodem nemovitostí před podáním návrhu na vklad práva do katastru nemovitostí, není s ohledem na nedostatek jedné ze zákonných podmínek uvedených v § 5 odst. 1 ZápPrNe možno vklad práva povolit*. Toto roz-

hodnutí je však nutné vnímat v celém kontextu jeho odůvodnění, neboť v soudem posuzovaném případě došlo ke zrušení schvalovacího usnesení zastupitelstva zřejmě ještě před uzavřením (nabytím platnosti) smlouvy. Ostatně judikatura k této otázce ani není jednotná, o čemž svědčí odlišné rozhodnutí téhož soudu z 12. dubna 1994, sp. zn. 15 Ca 36/94: *Katastrálnímu úřadu v řízení o povolení vkladu vlastnického práva nenáleží přezkoumávat smlouvu z hlediska její platnosti. Katastrální úřad tak mimo jiné nezkontroluje, zda o převodu nemovitosti řádně rozhodlo obecní zastupitelstvo.*

Existence usnesení zastupitelstva obce je sice esenciální podmínkou platnosti smlouvy, nikoli však již předmětem zkoumání ve vkladovém řízení (v tomto smyslu je třeba souhlasit se závěrem rozsudku sp. zn. 15 Ca 36/94 i s poznámkou publikovanou k rozsudku sp. zn. 15 Ca 32/97, dle níž existence usnesení není z hledisek uvedených v § 5 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb. rozhodná). Usnesení zastupitelstva o prodeji nemovitosti totiž samo o sobě není právním úkonem či správním aktem, ale aktem ryze interním, který je podmínkou platnosti smlouvy, resp. podmínkou pro to, aby starosta smlouvu uzavřel, nicméně již není podmínkou pro podání návrhu na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí. Toto usnesení je přitom „konzumováno“ (vykonáno) uzavřením smlouvy, nikoli až podáním návrhu na vklad, což znamená, že i jeho účinky nastanou okamžikem uzavření smlouvy a z hlediska vzniklého obligačního vztahu nemohou jednostranně pominout, byť by obec původní schvalovací usnesení formálně zrušila (i když zastupitelstvo obce usnesení formálně zrušilo, trvají jeho účinky od uzavření smlouvy i v okamžiku podání návrhu na vklad).

Na usnesení zastupitelstva nelze pohlížet ani jako na rozhodnutí ve smyslu § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 265/1992 Sb., tedy jako na rozhodnutí omezující smluvní volnost účastníka. Usnesení zastupitelstva obce totiž má zcela odlišnou povahu, protože toliko formuluje (utváří) právní vůli obce být vázána, a pro svůj interní charakter vůbec nemůže být chápáno jako rozhodnutí dle uvedeného ustanovení zákona č. 265/1992 Sb., které omezuje smluvní volnost účastníka (za rozhodnutí ve smyslu tohoto ustanovení zcela jistě nelze považovat rozhodnutí samotného účastníka řízení o tom, že uzavře smlouvu; účastníkem řízení o vkladu je obec, která zde vystupuje nikoli jako vykonavatel veřejné správy, ale právě jako účastník soukromoprávního vztahu, přičemž zastupitelstvo je pouze jejím orgánem, jenž vyvíjí vůli obce být smluvně vázána a nestanoví další podmínku pro realizaci právního úkonu). Jedná se vlastně o situaci do jisté míry obdobnou, jako kdyby představenstvo akciové společnosti zrušilo po uzavření kupní smlouvy své souhlasné rozhodnutí a tento krok by měl být důvodem pro zamítnutí návrhu na vklad – takové jednostranné zvýhodnění jedné smluvní strany přitom by bylo možné jen stěží akceptovat. Z tohoto hlediska proto lze považovat právní názor uvedený v publikované právní větě rozhodnutí sp. zn. 15 Ca 32/97 za dnes již výkladově překonaný.



## Z judikatury:

**Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. února 1997, sp. zn. 15 Ca 32/97**, publikované v časopise Ad Notam č. 4/1998, str. 97 (právní věta): „Rozhodnutí obecního zastupitelstva je rozhodnutím o smluvní volnosti obce převádět nemovitý majetek. Odvolá-li obecní zastupitelstvo souhlas s převodem nemovitostí před podáním návrhu na vklad práva do katastru nemovitostí, není s ohledem na nedostatek jedné ze zákonných podmínek uvedených v § 5 odst. 1 ZápPrNe možno vklad práva povolit.“

**Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. dubna 1994, sp. zn. 15 Ca 36/94**, publikované v časopise Ad Notam č. 5/1998, str. 96: (právní věta). „Zkoumání návrhu na převod nemovitého majetku obcí Katastrálním úřadem – otázka, zde je katastrální úřad povinen zkoumat existenci rozhodnutí příslušného orgánu obce před provedením zápisu.“

## 2.6 Výběr z nabídek na uzavření smlouvy, předložených obci

V praxi se může stát, že obec ke zveřejněnému záměru obdrží více nabídek od různých zájemců. Pokud nestanovila kritéria výběru předem nebo pokud je stanovil předem orgán obce, jenž není příslušný k následnému rozhodnutí o uzavření smlouvy, je nutné, aby veškeré nabídky byly předány orgánu příslušnému k rozhodnutí o uzavření smlouvy a aby tento orgán nabídky zvážil a vybral nejvhodnější z nich. V takovém případě není možné, aby např. rada obce nebo starosta obce provedl sám vyhodnocení nabídek na koupi nemovitosti a zastupitelstvu předložil pouze tu, kterou sám vybral.

*Orgán, který je oprávněn rozhodnout o uzavření smlouvy*, však může předem stanovit kritéria výběru nabídek (např. časové omezení pro podávání nabídek, stanovení nejnižší nabídkové ceny apod.). Pokud tak učiní a současně zmocní např. obecní úřad či starostu, aby podle těchto kritérií předem vyloučili nabídky, které stanovená kritéria nesplní, lze takový postup považovat za zákonu neodporující. I v tomto případě je ovšem vhodné, aby příslušnému orgánu bylo předloženo vyhodnocení více nabídek včetně informace o předem „odmítnutých“ nabídkách. Může se totiž stát, že obec obdrží nabídku, která by pro ni byla výhodnější, avšak tato nabídka nesplnila předem stanovené podmínky (např. byla podána až po uplynutí stanovené lhůty pro podávání nabídek). Pokud by se příslušný orgán rozhodl, že tuto nabídku akceptuje, měl by původní „výběrové řízení“ zrušit a před uzavřením smlouvy s tímto novým zájemcem celý postup zopakovat, včetně nového zveřejnění záměru (v opačném případě by se totiž ostatní zájemci mohli soudně domáhat ochrany z důvodu porušení předem stanovených podmínek a nelze vyloučit, že by soud v postupu obce shledal jednání v rozporu s dobrými mravy). Do nového výběru by v takovém případě mohly být zahrnuty veškeré již obdržené nabídky. Postup by opakovat nebylo třeba, pokud

by ze zveřejněného záměru (ze stanovených podmínek) vyplývalo, že obec si vyhradila možnost se od těchto podmínek odchýlit, protože v takové situaci nebyli ostatní potenciaální zájemci „v omylu“ o podmínkách, za nichž bude obcí s majetkem disponováno.

V případě, že o *majetkoprávním úkonu přísluší rozhodnout zastupitelstvu obce, avšak kritéria pro výběr nabídek předem stanovila při zveřejnění záměru rada* (např. při prodeji nemovitosti), je nutné, aby zastupitelstvu byly předloženy všechny obdržené nabídky, i kdyby některé z nich nespĺnily hlediska stanovená radou obce (pouze zastupitelstvo totiž může v takovém případě stanovit předem podmínky „závazně“ a pokud je stanovila rada, nemůže na jejich základě zastupitelstvu předem vyloučit některé z obdržených nabídek). Totéž platí i v *případě, že záměr zveřejnil starosta nebo obecní úřad, ale o právním úkonu přísluší rozhodnout zastupitelstvu nebo radě obce*.

Při výběru z nabídek je nutné, aby zastupitelstvo obce vybralo pro obec „nejvýhodnější“ z nich. Prvotním kritériem pro takový výběr by měla být „ekonomická“ výhodnost pro obec, tj. typicky nabídnutá kupní cena nebo nájemné, resp. obecně hodnota obcí získaného protiplnění (srov. § 38 a § 39 odst. 2 zákona o obcích). Pokud však existují legitimní důvody, lze vybrat i jinou, z ekonomického hlediska méně výhodnou nabídku. Takovými důvody může být např. dlouhodobé užívání nemovitosti kupujícím, výhodnost pro obec z hlediska veřejného zájmu (plnění povinností plynoucích z § 35 zákona o obcích v rámci úkolů samostatné působnosti), náprava předchozích pochybení v majetkoprávních úkonech obce apod. Je vhodné, aby existence tohoto důvodu byla uvedena přímo v textu usnesení o majetkoprávní dispoziční, případně aby byla patrná ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce nebo rady obce, a to pro případné budoucí prokazování „hospodárného nakládání“ s obecním majetkem. Pokud takto patrná není, měla by obec být schopna např. při přezkoumání hospodaření na výzvu existenci daného důvodu doložit (tvrdit). V podrobnostech odkazujeme též na kapitolu věnující se určování „obvyklé ceny“ při nakládání s majetkem (kapitola 5.1).

Zákon výslovně nestanoví povinnost obce informovat ostatní zájemce o tom, že jimi podaná nabídka nebyla vybrána. Je ovšem vhodné, aby tak obec učinila [v případě občanů obce lze totiž jimi podanou nabídku považovat za realizaci práva podle § 16 odst. 2 písm. f) nebo g) zákona o obcích, s nimiž bývá výkladem spojena povinnost obecního orgánu informovat o vyřízení jejich podnětu].

### Z judikatury:

**Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. května 2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010:** (Odvolací soud): „Odvolací soud vzal za prokázané, že ...Na žalobcem zaslanou žádost o koupi předmětného domu nebyl brán zřetel, s odůvodněním, že tento uchazeč v domě nebydlí a nespĺňuje tudíž podmínky stanovené městským zastupitelstvem pro prodej obytných domů; uvedené stanovisko mu bylo písemně oznámeno dopi-

sem majetkového odboru žalovaného, odkazujícího na projednání označené žádosti městskou radou žalovaného.“

(Nejvyšší soud): „Do výlučné kompetence obecního zastupitelstva podle § 36a odst. 1 písm. a) zákona o obcích (v rámci samostatné působnosti obce při hospodaření s obecním majetkem; § 14 odst. 1 písm. b) zákona o obcích) patří rozhodování až o konkrétním majetkoprávním úkonu nabytí a převodu nemovitých věcí (včetně rozhodnutí o jeho změně či zániku); není porušením zákona, byl-li některý z uchazečů o koupi obecního majetku o nepřijetí jeho nabídky informován jiným orgánem obce, než-li obecním zastupitelstvem.“

*Pozn.: Nejvyšší soud v citovaném rozhodnutí dovodil, že nespĺňuje-li žadatel o koupi nemovitosti obcí předem stanovené podmínky, postačí, pokud mu tuto skutečnost sdělí jiný obecní orgán a není třeba, aby se podanou žádostí zabývalo zastupitelstvo obce. Podle názoru Ministerstva vnitra pokud však obec žádné podmínky pro dispozici majetkem předem nestanovila, měla by být žádost předána zastupitelstvu obce k posouzení.*

#### **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. května 2005, sp. zn. 28 Cdo 2957/2004**

(z odůvodnění): „Ustanovení § 85 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), – podobně jako § 36a odst. 1 písm. a/, odst. 4 dříve platného zákona o obcích č. 367/1990 Sb. – svěřuje v písm. a/ rozhodování o převodech nemovitostí včetně bytů do výlučné pravomoci obecního zastupitelstva. Tuto pravomoc nemůže zastupitelstvo přenést svým rozhodnutím na jiný obecní orgán. Je-li tedy usnesením zastupitelstva schválen záměr převést domy či byty v nich (viz § 39 zákona č. 128/2000 Sb.), pak zajisté občan (i nájemce bytu) může předložit nabídku odprodeje do svého vlastnictví. Taková nabídka však nezakládá smluvní přímus obce resp. města, ale je výsadním oprávněním zastupitelstva rozhodnout, za jakých podmínek k převodu přivolí.“

## **2.7 Náležitosti rozhodnutí obecního orgánu o majetkové dispozici**

Náležitosti rozhodnutí orgánu obce o majetkové dispozici (např. o souhlasu s prodejem pozemku) nejsou zákonem o obcích stanoveny a zákon ani neřeší, zda příslušný orgán má schvalovat celý text smlouvy nebo např. pouze její podstatné náležitosti. K této otázce se ovšem vyjádřil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 22. prosince 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004, podle něhož postačí, pokud příslušné schvalovací usnesení rady nebo zastupitelstva obce odsouhlasí alespoň *základní (podstatné) náležitosti zamýšleného právního úkonu* (nemusí tedy dojít ke schválení celého textu smlouvy,

resp. ke schválení všech náležitostí právního úkonu)<sup>32</sup>. V případě prodeje nemovitosti jsou takovými podmínkami určení druhé smluvní strany (označení osoby, s níž má být uzavřena smlouva, jménem, příjmením, datem narození a např. adresou místa trvalého pobytu), určení předmětu prodeje (např. označení nemovitosti v souladu s katastrálním zákonem) a určení kupní ceny. Neuvedení takových údajů bude způsobovat neurčitost rozhodnutí a tudíž identickou situaci, jakoby o uzavření smlouvy nebylo předem rozhodnuto. Jestliže by přesto byla smlouva uzavřena, pak by jí bylo z tohoto důvodu nutné považovat za neplatnou ve smyslu § 41 odst. 2 zákona o obcích. Je ovšem třeba podotknout, že pouhé nepřesné či nevyčerpávající slovní uvedení osoby, jíž se majetek prodává, v písemném záznamu usnesení, nemusí nutně znamenat, že o této osobě nebylo rozhodnuto. Zákon o obcích totiž nestanoví žádné náležitosti písemného vyhotovení usnesení (rozhodnutí) zastupitelstva nebo rady, takže na jeho obsah lze usuzovat nejen z jeho přímého slovního vyjádření, ale též z dalších skutečností, tedy především z obsahu celého zápisu z jednání daného obecního orgánu nebo i z podkladových materiálů. Pokud z okolností jednoznačně vyplývá, že zastupitelstvo či rada rozhodly o uzavření smlouvy za daných konkrétních podmínek a s konkrétní osobou, byť je výslovně nezachytily přímo v písemné formulaci schváleného usnesení, lze takové rozhodnutí považovat za dostatečně určité.

Na druhou stranu je nutné usnesení o majetkové dispozici formulovat přesně, neboť judikatura při posuzování platnosti právních úkonů učiněných obcí poměrně důsledně vyžaduje, aby rozhodnutí obce bylo dostatečně srozumitelné, jasné a především jednoznačně seznatelné již z obsahu zápisu. Srov. rozsudek ze dne 26. července 2007, sp. zn. 33 Odo 720/2005; rozsudek z 26. února 2009, sp. zn. 32 Odo 1341/2006, usnesení ze dne 27. května 2009, sp. zn. 32 Cdo 1841/2009, usnesení ze dne 12. srpna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3971/2008 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. prosince 2009, sp. zn. 28 Cdo 2286/2009.

Neuvedení všech podstatných náležitostí ve schvalovacím usnesení ovšem nevyvolává neplatnost ani nezákonnost takového usnesení, neboť nezbytnost rozhodnout o všech podstatných náležitostech není stanovena jako podmínka zákonnosti usnesení v zákoně o obcích, ale jako podmínka, aby na základě přijatého usnesení mohla platně vzniknout smlouva (jedná se tedy o podmínku plynoucí ze soukromoprávních předpisů pro platnost smluv a jiných právních úkonů). V této souvislosti lze odkázat též na stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 45/2009, dostupné na internetové stránce <http://www.mvcr.cz/stanoviska>.

---

32 Určení podstatných náležitostí konkrétního právního úkonu vyplývá vždy z právní úpravy daného smluvního typu. V případě *kupní smlouvy*, jak již bylo řečeno, jimi je předmět koupě a kupní cena a ve vztahu k usnesení je samozřejmě též nutné jednoznačně identifikovat druhou smluvní stranu (srov. § 588 obč. zák.). V případě *směnné smlouvy* je třeba určit předmět směny (srov. § 611 obč. zák.). V případě *darovací smlouvy* je nutné určit předmět daru a obdarovaného (srov. § 628 obč. zák.). V případě *smlouvy o výpůjčce* je třeba určit vypůjčitele, dále dobu, po kterou je věc přenechána vypůjčiteli a samozřejmě též předmět výpůjčky (srov. § 659 obč. zák.). V případě *nájemní smlouvy* je třeba určit osobu nájemce, dále předmět nájmu, dobu nájmu a úplatu za užívání (srov. § 663 obč. zák.).

## Z judikatury:

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. prosince 2009, sp. zn. 28 Cdo 2286/2009** (K jednoznačnosti usnesení zastupitelstva obce o právním úkonu; k nutnosti toto usnesení přijmout na řádně svolaném a řádně konaném zasedání): „Z uvedených ustanovení je zcela nepochybně zřejmé, že zastupitelstvo obce nemůže přijímat usnesení jinak, než jak stanoví zákon. Musí se tak díť na řádně svolaném zasedání, konaném v místě, jež stanoví zákon, musí se jednat o zasedání, jež má stanovený program jednání, o němž jsou předepsaným způsobem vyrozuměni občané obce a jiné osoby (§ 16 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb.), o jehož průběhu je pořízen řádný zápis, který musí splňovat určité základní náležitosti atd.... Jinými slovy řečeno, jestliže pravomoc vytvořit vůli obce přísluší zastupitelstvu obce, nemůže se tak stát jinak než usnesením zastupitelstva obce přijatým na řádně svolaném zasedání zastupitelstva obce a za splnění všech dalších podmínek vyžadovaných právním řádem České republiky... V daném případě mělo dojít k vyjádření souhlasu (žalobkyně) s uplatněním předkupního práva k výše specifikovaným spoluvlastnickým podílům na poradě členů zastupitelstva obce, přičemž ani ze zápisů z dalších zasedání zastupitelstva obce nebylo možno dovodit, že by toto zastupitelstvo rozhodlo o výkonu tohoto předkupního práva.“

### **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. října 2009, sp. zn. 21 Cdo 3191/2008:**

„Vzhledem k tomu, že rozhodnutí zastupitelstva obce (města) o právním úkonu města představuje - jak již bylo za řízení uvedeno v rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 11.4.2007 č.j. 21 Cdo 1397/2006-142 - zákonem stanovenou podmínkou takového právního úkonu, jejíž nedostatek způsobuje absolutní neplatnost právního úkonu, musí takové rozhodnutí, má-li představovat naplnění této podmínky, být dostatečně určité a srozumitelné. Vznikne-li pochybnost o obsahu takového rozhodnutí, je třeba se pomocí výkladu projevu vůle v tomto rozhodnutí obsaženého pokusit o odstranění takové nejasnosti; projev vůle vyjádřený slovy je při tom třeba vykládat nejenom podle jeho jazykového vyjádření, ale zejména též podle vůle toho, kdo projev vůle učinil, není-li tato vůle v rozporu s jazykovým projevem (srov. § 35 odst.2 občanského zákoníku).“

### **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. září 2009, sp. zn. 29 Cdo 4937/2008:**

„Náležitostmi usnesení zastupitelstva obce při schvalování majetkoprávních úkonů obce podle § 36a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, se Nejvyšší soud již zabýval v rozsudku ze dne 26. července 2007, sp. zn. 33 Odo 720/2005 (jenž je veřejnosti přístupný na webových stránkách Nejvyššího soudu a jenž obstál i v rovině ústavní, když Ústavní soud usnesením ze dne 12. února 2009, sp. zn. II. ÚS 2662/2007, odmítl ústavní stížnost proti němu podanou). V něm uzavřel, že příslušný orgán obce neschvaluje v usnesení konkrétní znění právního úkonu. Podstatné je, aby z usnesení zastupitelstva obce, jímž je vytvářena vůle obce posléze projevovaná starostou, bylo zřejmé, jaký úkon a jakého obsahu obec učiní. Závěr odvolacího soudu, podle něhož pro naplnění účelu ustanovení § 36a zákona č. 367/1990 Sb., postačuje, vysloví-li zastu-

pitelstvo souhlas s tím, aby nemovitý majetek obce byl použit jako zástava k zajištění pohledávky, o níž má alespoň obecné informace (předmět plnění, osobu dlužníka, příp. osobu věřitele), je s označeným rozhodnutím v souladu.“

### **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. srpna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3971/2008:**

(okresní soud dovodil, že nedostatečnost označení osob kupujících v usnesení zastupitelstva obce nemůže způsobovat neplatnost „právního aktu“, jestliže výkladem, popřípadě objasněním skutkových okolností, za nichž byl právní akt učiněn, lze zjistit, o jaký subjekt se jedná; Nejvyšší soud tento přístup akceptoval, když uvedl): „Dovolací soud nepokládá za otázku zásadně právně významnou to, jakým způsobem byli, či měli být, účastníci dotčené kupní smlouvy označeni v usnesení zastupitelstva obce M. ze dne 31. 5. 2005. Jak správně uvedl odvolací soud, zákon žádné formální nároky v tomto ohledu na usnesení obecního zastupitelstva neklade. Nadto v daném konkrétním případě bylo zcela zřejmé, kdo je vítězem nabídkového řízení, když jiní „manželé N.“ se tohoto řízení nezúčastnili. Ve smlouvě, o jejíž platnost se jedná, pak účastníci byli označeni zcela určitě a jednoznačně.“

**Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. května 2009, sp. zn. 32 Cdo 1841/2009:** „Námítky dovolatelky, že vůle obce byla v základních bodech vytvořena a starosta je oprávněn tuto vůli „dotvořit“, jsou neopodstatněné, protože je-li zajištění závazku k peněžitému plnění zástavním právem majetkoprávním úkonem obce, k jehož platnosti je nutné rozhodnutí obecního zastupitelstva, popř. obecní rady [§ 36a odst. 1 písm. h) a § 45 písm. p)], pak vůle vyjádřená v rozhodnutí orgánu obce musí být natolik určitá, a tedy zřetelná, aby nevznikaly pochybnosti o tom, jaký závazek má být zajištěn...“

### **Rozsudek Nejvyššího soudu z 26. února 2009, sp. zn. 32 Odo 1341/2006:**

„Odvolací soud založil své rozhodnutí na závěru, že nelze dovodit schválení ručení za úvěr, který měl být poskytnut dlužníku, zastupitelstvy žalovaných, neboť z přijatých usnesení nevyplývá, že se usnesla na odsouhlasení ručení za přesně určený konkrétní závazek určitého dlužníka a rozsahu, v němž se ručení poskytuje. Rozhodnutí obecního zastupitelstva je zákonem o obcích stanovenou podmínkou právního úkonu, není tedy právním úkonem, jeho prostřednictvím je však vyjadřována vůle obce spravované zastupitelstvem a ta by měla být vyjádřena zřetelně tak, aby o ní nevznikaly pochybnosti. Z usnesení zastupitelstva prvního žalovaného z 9. května 1995 a z usnesení zastupitelstva druhého žalovaného z 29. června 1995 není zřetelná vůle k zajištění konkrétního závazku konkrétního dlužníka vůči konkrétnímu věřiteli, z ostatních skutkových zjištění soudů nižších stupňů nelze dovodit, že by členům zastupitelstva prvního a druhého žalovaného bylo zřejmé, se zajištěním kterého konkrétního závazku konkrétního dlužníka vůči konkrétnímu věřiteli vyjádřili souhlas. Namítá-li dovolatelka, že byť je označení dlužníka v usnesení zastupitelstva prvního žalovaného uvedeno nepřesně, tak osoba dlužníka je zřejmá tím, že je uveden účel poskytnutí úvěru, pak tato námítka není opodstatněná za situace, kdy osoba dlužníka je v usnesení zastupitelstva uvedena nesprávně a kdy existovaly dvě společnosti s podobnou

obchodní firmou a úvěr s totožným účelem mohl být poskytnut oběma nebo kterákoli z nich a nebo žádně z nich.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. července 2007, sp. zn. 33 Odo 720/2005:** „Žalovaní absolutní neplatnost dodatku ze 6. 5. 1998 spatřují především v okolnosti, že zastupitelstvo žalobce tento právní úkon neschválilo (§ 39 obč. zák.). Podle § 39 obč. zák. neplatný je právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přiči dobrým mravům.

Dodatek ze 6. 5. 1998 (dohoda o změně obsahu závazku ve smyslu § 516 obč. zák.) je dvoustranným právním úkonem, který především předpokládá existenci projevu vůle směřujícího ke změně těch práv a povinností, které právní předpisy s takovým projevem spojují (§ 34 obč. zák.). Vzhledem k tomu, že jedním z účastníků uvedené dohody je obec, resp. město Ch., je třeba projednávanou věc posoudit podle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění platném v době uzavření dohody (dále opět jen „zákon o obcích“). Dovolací soud nemá důvod odchylovat se od právního názoru vysloveného např. v rozhodnutích ze dne 16. 10. 2003, sp. zn. 26 Cdo 1829/2002, nebo ze dne 25. 3. 2004, sp. zn. 26 Cdo 704/2003, v nichž uvedl, že při posuzování otázky, jakým způsobem obec (město) činí právní úkony, je třeba rozlišovat na jedné straně vytváření vůle uvnitř právnické osoby - obce (tj. rozhodování o tom, zda a jaký právní úkon obec učiní) a na druhé straně právním úkonem jako projevem takto již vytvořené vůle navenek vůči třetí osobě s cílem založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti. Rozhodnutí obce (města) o majetkoprávním úkonu nabytí a převodu nemovitých věcí (včetně rozhodnutí o jeho změně či zániku) spadá do samostatné působnosti obce, patří mezi otázky, o nichž je příslušné rozhodovat výlučně obecní zastupitelstvo (§ 36a odst. 1 písm. a/ zákona o obcích). Oprávnění vystupovat jménem obce navenek pak přísluší podle § 52 odst. 2 a 5 zákona o obcích starostovi. Platí přitom, že starosta je při zastupování obce navenek vázán rozhodnutím obecního zastupitelstva; jménem obce není oprávněn činit právní úkony, dokud zákonem požadované rozhodnutí obecního zastupitelstva chybí. Ustálená judikatura Nejvyššího soudu a Ústavního soudu dospěla k závěru, že rozhodnutí obecního zastupitelstva (příp. obecní rady) podle zákona o obcích o nabytí a převodu nemovitých věcí z majetku obce je třeba považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (condicio legis) a že právní úkon starosty vyžadující schválení zastupitelstvem obce provedený bez takového předchozího schválení, je od počátku neplatný podle § 39 obč. zák. (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002, náleží Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000, uveřejněný ve Sbírce nálezů Ústavního soudu, svazek 22, pod pořadovým číslem 61, nebo náleží ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000, uveřejněný ve Sbírce nálezů Ústavního soudu, svazek 23, pod pořadovým číslem 103). Přijetí usnesení obecního (městského) zastupitelstva o změně obsahu kupní smlouvy tedy představuje vytvoření vůle obce, která nemá právní účinky na vztahy obce k třetím osobám, dokud není relevantním

způsobem projevena; je však nezbytnou podmínkou platnosti takového projevu vůle (právního úkonu).

Dovolací soud souhlasí se závěrem odvolacího soudu, učiněným v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000, že městské zastupitelstvo na svém zasedání dne 29. 8. 1996 projednalo návrh na prodloužení lhůty splatnosti kupní ceny u nemovitostí určených pro nestátní zdravotnictví a usnesením č. 92/19/1996 schválilo návrh prodloužit lhůty splatnosti kupní ceny u těchto nemovitostí o dva roky. Současně uložilo vedoucí majetkoprávního odboru zajistit další potřebné úkony s tím, že v dodatcích kupních smluv bude uveden nový splátkový kalendář včetně penalizace. Z uvedeného je bez pochyb zřejmé, že městské zastupitelstvo rozhodlo kvalifikovaně o tom, že budou uzavřeny dodatky ke kupním smlouvám, jejichž předmětem byl převod (spolu)vlastnického práva k nemovitostem určeným pro nestátní zdravotnictví, tedy i k nemovitostem, jejichž spoluvlastnický podíl nabyli žalovaní, přičemž těmito dodatky bude změněn původně sjednaný termín splatnosti kupních cen tak, že bude prodloužen o dva roky. Jinými slovy řečeno, městské zastupitelstvo rozhodlo (vytvořilo vůli) o tom, jaký úkon a jakého obsahu obec učiní. Starosta, vázán tímto rozhodnutím, projevil takto již vytvořenou vůli žalobce v dodatku ze 6. 5. 1998, který uzavřel s podílovými spoluvlastníky předmětné nemovitosti, tedy i se žalovanými. Tímto jeho právním jednáním učiněným v souladu s již vytvořenou vůlí došlo k uzavření dohody, která ke své platnosti již nepotřebovala následné schválení městským zastupitelstvem, jak se mylně domnívají žalovaní. Byl tak splněn hmotněprávní předpoklad platnosti dodatku, jímž byl změněn obsah závazku v termínu splatnosti kupní ceny. Lze se totiž ztotožnit s názorem odvolacího soudu, že když se rozhodnutí o prodloužení lhůty splatnosti kupní ceny vztahovalo na nemovitosti určené pro nestátní zdravotnictví, bylo nepochybně rozhodnuto i ve vztahu k žalovaným, kteří kupní smlouvu o převodu nemovitostí určených pro nestátní zdravotnictví se žalobcem uzavřeli. Z okolnosti, že v přijatém usnesení nebyla uvedena jejich jména, případně předmětné nemovitosti, nelze vyvozovat jakékoliv právní důsledky, neboť tyto údaje nejsou nezbytnou náležitostí vytváření projevu vůle žalobce (příslušný orgán obce neschvaluje v usnesení konkrétní znění právního úkonu). Z hlediska požadavku určitosti je postačující, lze-li dovodit, že se přijaté rozhodnutí městského zastupitelstva týkalo i žalovaných. Tento závěr není způsobilá zpochybnit argumentace žalovaných, že je nejisté, kterých zařízení se rozhodnutí týkalo, když se nemohlo vztahovat na ta, u nichž byla již kupní cena zaplacená. Není přece rozumného důvodu předpokládat, že bude rozhodováno o prodloužení lhůty splatnosti kupní ceny v případě, kdy již byla kupní cena zaplacená.“

### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. října 2006, sp. zn. 26 Cdo 3066/2005:**

„Dovolací soud však současně souhlasí s názorem odvolacího soudu, že v daném případě není pochyb o tom, že usnesením městské rady ze dne 23. 8. 2000 č. 479/2000 byla vytvořena vůle ukončit nájemní poměr k předmětnému bytu a že je tak splněn hmotněprávní předpoklad platnosti výpovědi z nájmu bytu dané žalovaným. Žalo-



vanými namítaná okolnost, že usnesení městské rady se vztahovalo pouze k osobě první žalované a k výpovědnímu důvodu dle § 711 odst. 1 písm. h) obč. zák., není způsobilá uvedený závěr vyvrátit. Lze souhlasit s názorem odvolacího soudu vysloveným v odůvodnění usnesení ze dne 31. 5. 2004 a v odůvodnění napadeného rozsudku, že uvedení jména první žalované v závorce je pouze součástí specifikace bytu v rozhodnutí městské rady, takže z neuvedení jména druhého žalovaného nelze vyvozovat jakékoliv právní důsledky, a že uvedení ustanovení právního předpisu upravujícího výpovědní důvod v usnesení městské rady není nezbytnou náležitostí vytváření projevu vůle žalobce (příslušný orgán obce neschvaluje v usnesení konkrétní znění např. nájemní smlouvy nebo jiného právního úkonu) a odlišný názor nelze dovodit ani z rozhodnutí, na něž žalovaní odkazují, ani z další rozhodovací praxe soudů. (...) Za absurdní důsledek by pak při výkladu zastávaném žalovanými bylo možno považovat situaci, kdy jen proto, že v usnesení městské rady byla výslovně jmenována pouze první žalovaná, ač je nepochybné, že úmyslem obce bylo ukončit nájemní poměr k předmětnému bytu výpovědí a že společnými nájemci předmětného bytu jsou oba žalovaní, mohla být výpověď dána pouze první žalované, když k takové výpovědi by soud (právě jen proto, že nebyla dána i druhému žalovanému) přivolit nemohl. Stejně tak absurdní by byl stav, kdy by výpověď byla shledána bezvadnou, pokud by v usnesení městské rady výpovědní důvod nebyl specifikován, zatímco v případě, že byl uveden (jako v dané věci) neúplně, byla by možnost uplatnění výpovědi přinejmenším výrazně omezena, případně by v konečném důsledku takové omezení vedlo k neúspěchu v soudním řízení.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. prosince 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004:** „Podle odvolacího soudu z ustanovení § 36a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích ve znění platném v době uzavření smlouvy vyplývá, že o převodu nemovitých věcí je oprávněno rozhodovat výhradně obecní zastupitelstvo, proto chce-li obec prodat nemovitost, musí nejprve obecní zastupitelstvo schválit příslušnou kupní smlouvu, na základě které má být nemovitost úplatně převedena. Poté, na základě a v mezích rozhodnutí obecního zastupitelstva, musí tuto kupní smlouvu podepsat starosta. Konstatoval, že rozhodnutí obecního zastupitelstva je tedy aktem interní povahy, přičemž obecní zastupitelstvo musí mít při svém schvalování k dispozici již konkrétní smlouvu, aby ji přijalo se všemi v ní stanovenými podmínkami. Zaujal názor, že rozhodnutí obecního zastupitelstva o převodu předmětné nemovitosti za dohodnutou kupní cenu do vlastnictví žalovaných je tedy podle § 36a zákona o obcích nutné považovat za zákonem stanovenou podmínku, která nebyla splněna, neboť obecní zastupitelstvo schválilo prodej nemovitosti žalovaným dne 26.10.1998, tedy až po podpisu kupní smlouvy dne 12.10.1998. Na rozdíl od soudu prvního stupně tak dospěl k závěru, že předmětná kupní smlouva je neplatná, přičemž se jedná o neplatnost absolutní, působící přímo ze zákona, a to od počátku a soud k ní přihlíží i bez návrhu, z úřední povinnosti. Uzavřel, že žalobkyně se tak nemůže domáhat na základě tohoto absolutně neplatného právního úkonu požadovaného plnění, tedy zaplacení kupní ceny.

(Dovolatelka) Poukazovala na ustanovení § 36a) zákona o obcích, který byl vložen novelou zákona č. 485/1991 Sb. s tím, že toto ustanovení výslovně nepožaduje, aby zastupitelstvo předem schvalovalo konkrétní kupní smlouvu. Podle dovolatelky odvolací soud posuzoval ustanovení § 36 a) zákona o obcích příliš extenzivně, přitom v uvedeném ustanovení v odstavci prvním je uvedeno, že obecní zastupitelstvo rozhoduje o majetkoprávních úkonech obce (a/ nabytí a převodu věcí atd.), ale nijak nekonkretizuje, jak se má zastupitelstvo v jednotlivých případech v praxi zachovat. Konstatovala, že i kdyby v praxi bylo běžné, že nejprve obecní zastupitelstvo schválí příslušnou kupní smlouvu, není to povinnost stanovená zákonem a při jejím nesplnění není obcházen zákon.

Pro posuzovanou věc je třeba připomenout ustanovení § 36a odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění platném v době uzavření smlouvy, podle něhož obecní zastupitelstvo rozhoduje (též) o takových majetkoprávních úkonech obce, jako je nabytí a převod nemovitých věcí.

Výklad citovaného ustanovení ovšem nemůže být představován jen formálně právní, respektive formalistickou, restriktivní interpretací, která by nezohledňovala systematický i historický výklad ustanovení občanského zákoníku, která se na danou problematiku vztahují. (...) Z porovnání těchto případů vyjmenovaných v ustanoveních § 38 o.z. (což je případ očividně směřující k odepření platnosti právního úkonu pro absenci způsobilosti k právním úkonům na straně kontrahenta – odstavec první citovaného ustanovení), přes ustanovení odstavce druhého (směřující k ochraně zájmů osoby jednající v duševní poruše, která ji činí k tomuto právnímu úkonu neschopnou), přes neplatnost pro nedostatky formy (§ 40 o.z.), včetně ustanovení § 39 o.z., který je normou s hypotézou relativně neurčitou, vede k závěru o nutnosti lišit po obsahové stránce důvodnost případů, ve kterých stát (jednající soudem, jako orgánem povolaným k posouzení sporné otázky platnosti) může odepřít závaznost úkonu, ohledně něhož se tvrdí existence absolutní neplatnosti. Z hlediska historického výkladu nelze přehlédnout, že nynější právní stav lépe respektuje důsledky plynoucí ze zásady rovnosti subjektů v občanskoprávních vztazích, jakož i důsledky vázanosti plynoucí z odpovědnosti těchto subjektů při realizaci zásady smluvní autonomie. Kupní smlouva, posouzení jejíž platnosti je rozhodující v daném případě, byla sice na jedné straně uzavřena s obcí, tedy veřejnoprávní korporací, to však nic neumenšuje na závěru, že ani tento kontrahent není nadán vyšší mírou právní ochrany či dokonce nadřazeným postavením nad druhým účastníkem uzavřeného právního vztahu. Dovolací soud vychází z naznačených tendencí a dospívá k závěru, že prvořadým hlediskem pro posouzení, zda nastaly skutečnosti odůvodňující odepření platnosti konkrétnímu smluvnímu ujednání, není kvalifikace jedné ze smluvních stran (obce), nýbrž respektování výše uvedených důsledků vyplývajících ze systematického a historického výkladu, jakož i prvořadé respektování principu dobré víry účastníka v učiněný projev a z toho plynoucí vázanosti takového subjektu učiněným projevem. (...)

Na rozdíl od odvolacího soudu dospívá proto dovolací soud k závěru, že na stra-

ně obce v dané věci došlo ke vzniku projevu vůle dostatečně srozumitelným způsobem již v usneseních obecního zastupitelstva ze dne 19.11.1997, kterým byla schválena privatizace bytového fondu ve vlastnictví obce, a to bytů v domě č.p. 2 za tržní cenu stávajícím nájemníkům. Tím byl bezpochyby vyjádřen nejen záměr obce (tedy dostatečně jasně formulovaný projev vůle) co do formy převodu majetku obce, nýbrž šlo o konkretizaci tohoto projevu ve vztahu k předmětu převodu (konkrétního domu), a to za tržní cenu. Ve vztahu k budoucím účastníkům kupní smlouvy jde totiž o usnesení dostatečně jednoznačné, neboť okruh účastníků (budoucích kupujících) je v usnesení dostatečně jasně vymezen. V návaznosti na to nutno hodnotit i usnesení obecního zastupitelstva ze dne 17.3.1998, jímž byly schváleny cenové relace na prodej nemovitosti, mimo jiné také ideální 1/6 domu č.p. 2 za cenu 171.100 Kč. Rozumný, životný, okolnostem případu odpovídající, výklad neumožňuje jiný závěr, než že šlo o konkretizaci další esenciální náležitosti kupní smlouvy, totiž výše kupní ceny za předmět převodu. Stejně tak tímto usnesením byl schválen postup při prodeji s tím, že prodej bude uskutečněn prostřednictvím Obecního úřadu v B. Tím byla určena i další modalita převodu.“

**Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. prosince 2004, sp. zn. 28 Cdo 2369/2003** (z odůvodnění): „Odvolací soud převzal skutková zjištění soudu prvního stupně a ztotožnil se rovněž s jeho právním posouzením. Podle odvolacího soudu městská rada, která stanovila podmínky výběrového řízení též na základě takto realizovaného výběrového řízení provedeného k tomu pověřenou komisí rozhodla o tom, že smlouva bude uzavřena jako s provozovatelem právě s žalovaným. Zaujal názor, že starostka coby statutární orgán obce provedla či realizovala právní úkon, o němž předtím obecní rada rozhodla. (...) Dovolací soud nemá důvodu k odlišnému hodnocení podmínek vzniku této smlouvy, než to učinil odvolací soud. Jeho závěry považuje (vzhledem k skutkovému stavu, jež není oprávněn v dovolacím řízení přezkoumávat) za odpovídající zásadám pro tvorbu a výklad projevu vůle orgánů obce. Pokud odvolací soud vyšel ze závěru (srov. k tomu odstavec poslední na straně 4. a první odstavec na straně 5 rozsudku odvolacího soudu), že městská rada stanovila podmínky výběrového řízení, na jejím základě pak pověřila příslušnou komisi uzavřením smlouvy, jež ostatně korespondovala s podmínkami výběrového řízení, pak podpis tehdejší starostky na písemném vyhotovení smlouvy je třeba správně hodnotit jako na realizaci předchozího rozhodnutí rady. Závěr o platnosti takto vzniklé smlouvy považuje proto i dovolací soud za správné, odpovídající ustáleným výkladovým postupům a právní úpravě v té době platné.“

## **2.8 Určení konkrétního obsahu právního úkonu (uzavírání smlouvy)**

Příslušný orgán obce může určit (odsouhlasit) veškerý obsah smlouvy (veškeré náležitosti právního úkonu) již při schvalování majetkoprávního úkonu obvykle tím, že schválí celý návrh smlouvy. V takovém případě se již od schváleného obsahu ne-

Ize odchýlit. Protože však usnesení orgánu obce o majetkoprávním úkonu nemusí schválit celý obsah smlouvy, je nutné zvážit, který orgán je oprávněn konkrétní obsah smlouvy určit v případě, že schvalovací usnesení obsahuje pouze rozhodnutí o podstatných náležitostech právního úkonu (smlouvy).

Určení ostatních podmínek (obsahu smlouvy) je třeba považovat za rozhodnutí ve smyslu § 102 odst. 3 zákona o obcích, takže o ostatních podmínkách by měla rozhodnout rada obce (zastupitelstvo nebo rada by mohly určení těchto podmínek svěřit svým rozhodnutím starostovi nebo obecnímu úřadu – viz výše).

Z tohoto striktního požadavku je možné připustit výjimku s ohledem na právní závěry obsažené v odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 6. dubna 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04: „*Ústavní soud vychází z názoru (...), že starosta podle dřívější ani podle současné úpravy nemohl a nemůže sám vytvářet vůli obce. Avšak tam, kde již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, mu nelze upřít právo, aby v intencích takto projevené vůle jednal. V konkrétním případě byla ze strany stěžovatelky dodržena všechna zákonná pravidla při uzavírání vlastní nájemní smlouvy. Neplatnost byla namítána jen ve vztahu k dodatku této nájemní smlouvy, kterým se upravovala pouze výše nájmu. Výše nájmu není podstatnou náležitostí nájemní smlouvy, tou je pouze dohoda, že věc se přenechává za nájemné, a není-li výše nájmu sjednána, určuje se podle kritérií stanovených zákonem. Pokud tedy starosta podepsal dodatek k nájemní smlouvě, kterým se upravovalo pouze zvýšení nájemného, nevybočil z původního rozhodnutí kolektivního orgánu obce, kterým byl udělen souhlas s uzavřením nájemní smlouvy.*“ Budou-li splněny podmínky plynoucí z tohoto nálezu, tzn. pokud jsou veškeré podmínky zamýšlené majetkové dispozice určeny předem (např. zastupitelstvo schválí podstatné náležitosti smlouvy a další „významné“ smluvní podmínky), mohl by starosta obce určit zbývající obsah smlouvy při jejím uzavírání sám, bez předchozího rozhodnutí rady obce (resp. bez zmocnění orgánem, který schvaloval uzavření smlouvy).

### Z judikatury:

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. listopadu 2002, sp. zn. 29 Odo 758/2001** (z odůvodnění): „V otázce posouzení platnosti smlouvy, jakož i v otázce, zda smlouva byla za žalobce uzavřena oprávněnou osobou, se odvolací soud ztotožnil s odůvodněním rozsudku ze dne 21. května 1999, v němž soud prvního stupně dospěl k závěru o platnosti uzavřené smlouvy o dílo, neboť i když je v písemném znění smlouvy označen jako objednatel „ÚM K.“, tedy orgán obce bez právní subjektivity, věděl žalovaný již z výběrového řízení, ve kterém zvítězil, že smlouvu uzavírá s městem K., přičemž sama skutečnost, že objednatel je ve smlouvě nesprávně označen, nemůže být důvodem neplatnosti smlouvy. (...) Nepřesné označení osoby, která je účastníkem smlouvy, sice nezpůsobuje samo o sobě neplatnost této smlouvy, ovšem pokud lze z celého obsahu právního úkonu jeho výkladem zjistit, kdo byl účastníkem smlouvy (shodně srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. dubna 1997, sp. zn.

2 Cdon 386/1996, uveřejněný v časopise Soudní judikatura č. 6/1998). Pro závěr, že účastníkem smlouvy byl žalobce, nepostačuje pouhé přesvědčení soudu o tom, že z výběrového řízení žalovaný věděl, že smlouvu má uzavřít s městem K. nýbrž je pro něj nezbytné vyložit projev vůle v souladu s ustanoveními § 35 odst. 2 občanského zákoníku (dále též jen „obč. zák.“) a § 266 obchodního zákoníku (dále jen „obch. zák.“), popřípadě též potřebným výsledkem jednajících osob (shodně srov. rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 220/98).“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. října 1999, sp. zn. 2 Cdon 824/97**, publikovaný pod č. 9 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 2/2001 (z odůvodnění): „Zbývá se vypořádat s argumentem, že smlouva je absolutně neplatná, neboť ji uzavřel někdo, kdo k tomu nebyl způsobilý (úřad města). Mimo požadavku písemné formy (s projevy účastníků na téže listině) patřilo (a i dnes patří) k obligatorním obsahovým náležitostem kupní smlouvy týkající se převodu nemovitostí ve shodě s ustanoveními § 46 a § 399 obč. zák. v tehdejší znění též označení smluvních stran (prodávajícího a kupujícího).

Z hlediska závad v označení účastníků smlouvy jsou (a k 25.10.1991 byla) obecně možné dvě základní situace. První z nich se pojí se stavem, kdy označení účastníka smlouvy je formálně bezvadné (zahrnuje všechny potřebné identifikační znaky) a právní úkon tudíž obligatorní náležitosti má, avšak uvedená smluvní strana není způsobilá k právním úkonům (postrádá způsobilost vlastním jménem nabývat práv a zavazovat se) - jde např. o osobu této způsobilosti zbavenou (srov. § 10 a § 38 obč. zák. v tehdejší znění), nebo dokonce není způsobilá mít práva a povinnosti (právní subjektivitu) - zde může jít např. o právnickou osobu, která přede dnem uzavření smlouvy již zanikla (byla vymazána z obchodního rejstříku apod.). Takový nedostatek způsobuje absolutní neplatnost smlouvy jako celku (srov. opět § 38 obč. zák.). V právní teorii i rozhodovací praxi soudů přitom není pochyb o tom, že absolutní neplatnost nemůže být zhojena dodatečným schválením (ratihabací), nemůže konvalidovat dodatečným odpadnutím důvodu neplatnosti a absolutně neplatný právní úkon nepůsobí právní následky ani v případě, že na jeho základě již bylo kladně rozhodnuto o vkladu do katastru nemovitostí (srov. např. Knapp, V. a kol.: Občanské právo hmotné. Svazek I. 1. vydání, Praha, Codex 1995, str. 105).

Oproti tomu ve druhém případě jde o to, že účastník smlouvy je označen vadně (neprávně či neúplně). O typicky nesprávné označení účastníka smlouvy jde, je-li některý z jej identifikačních znaků použit vadně (zkomoleně, vynecháním slova ve více-slovném názvu apod.); typicky neúplné je označení, v němž některý z těchto znaků chybí. Vada v označení osoby, která je účastníkem smlouvy, však nezpůsobuje sama o sobě neplatnost této smlouvy, pokud lze z celého obsahu právního úkonu jeho výkladem (§ 35 odst. 2 obč. zák.), popřípadě objasněním skutkových okolností, za nichž byl právní úkon učiněn, zjistit, kdo byl účastníkem smlouvy (shodně srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10.4.1997, sp. zn. 2 Cdon 386/96, uveřejněný v časopise Soudní judikatura č. 6, ročník 1998, pod číslem 46). O absolutně neplatné smlouvě

by se zřetelem k tomu bylo možné hovořit, jen bylo-li by označení účastníka natolik neurčitě či nesrozumitelné, že pochybnosti o tom, kdo jím je, nebylo možno odstranit ani výkladem právního úkonu (srov. § 37 obč. zák.).

Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., obec jako právnická osoba vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Obecní úřad (zde ve smyslu § 3 a § 58 odst. 4 citovaného zákona úřad města) je pouze výkonným orgánem, kterému zákon o obcích ani jiný předpis právní subjektivitu nepřiznával a nepřiznává (srov. § 58 citovaného zákona). Starosta je pak statutárním orgánem obce (v intencích § 52 odst. 2, věty první, citovaného zákona), který rovněž stojí v čele obecního úřadu (srov. § 58 odst. 1, větu druhou, citovaného zákona).

Bez zřetele k tomu, že Úřad města L. je v kupní smlouvě ze dne 25.10.1991 důsledně označován jako prodávající (a vlastník převážené nemovitosti), již okolnost, že úřad města se k doložení oprávnění nemovitost na dovolatele převést identifikuje se stavem zápisu v evidenci nemovitostí (srov. bod 1 smlouvy), vyvolává pochybnosti o řádném označení prodávajícího. I kdyby totiž dosavadní stav zápisu v této evidenci postihoval toliko vlastnictví právního předchůdce prodávajícího (Bytového podniku města L.), pak sama okolnost, že nemovitost přešla - jak se podává ze skutkových údajů shromážděných soudem prvního stupně - na prodávajícího na základě zákona č. 172/1991 Sb., účinného od 24.5.1991, vylučovala vlastnictví jiného subjektu než obce (města L.). Ve spojení s faktem, že kupní smlouvu podepsal za prodávajícího primátor města L. (starosta, jako statutární orgán obce), jenž se jako „primátor města“ ve smlouvě též označil, lze uzavřít, že mezi formálním označením prodávajícího ve smlouvě a dalšími částmi smlouvy je rozpor, pro který nelze bez dalšího usuzovat na formálně bezvadné označení prodávajícího, jenž nemá právní subjektivitu. Přitom současně nelze pochybovat o tom, že smluvní strana označená jako „Úřad města L.“ nemůže být podle rozumu identifikována s nikým jiným, než s obcí, jejímž je úřadem, totiž s městem L.“

### **2.9 Schválení dispozice za podmínek odlišných od podmínek zveřejněných v záměru (nebo od obcí předem schválených zásad dispozic obecním majetkem)**

S výběrem z obcí obdržených nabídek souvisí i otázka, do jaké míry se může obec při schvalování a uzavírání smlouvy odchýlit od podmínek, které si předem stanovila a které zveřejnila v záměru (např. pokud by byla nabídnutá cena vyšší než cena uvedená v záměru<sup>33</sup>). Obdobná otázka vzniká i v souvislosti s odchýlením se od obcí předem schválených obecních zásad pro nakládání s obecním majetkem (např. některé nabídky, ač splnily předem daná kritéria, nakonec nebyly vybrány apod.).

<sup>33</sup> Je zcela legitimní, aby zastupitelstvo rozhodlo o prodeji této výhodnější nabídky, což je v jistém smyslu dokonce jeho povinností – viz § 38 odst. 1 zákona o obcích.

Jak již bylo řečeno, zákon o obcích uvádění bližších podmínek zamýšleného právního úkonu v záměru nestanoví a z tohoto hlediska je jejich uvádění záležitostí každé obce. Protože další údaje nejsou povinnou součástí záměru, lze mít za to, že příslušný orgán obce, který následně rozhoduje o uzavření konkrétní smlouvy, se od těchto zveřejněných podmínek může odchýlit, měl by však znovu zveřejnit záměr a postup zopakovat, protože uvedením bližších podrobností zamýšlené dispozice majetkem obce (bez dovětku o tom, že si obec vyhrazuje právo uzavřít smlouvu i za podmínek odchylných) se předem „určuje“, resp. omezuje okruh potencionálních zájemců (např. při zveřejněné minimální ceně 1000,- Kč za m<sup>2</sup> lze předpokládat, že okruh osob, které zašlou své nabídky, bude jiný než okruh osob, které by své nabídky zaslaly při ceně 500,- Kč za m<sup>2</sup>). V krajním případě by z tohoto důvodu dokonce bylo možné ve vztahu k uzavřené smlouvě uvažovat o její neplatnosti pro nezveřejnění záměru, případně pro rozpor s dobrými mravy (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. června 2010, sp. zn. 33 Cdo 2532/2008, jenž se zabýval právní povahou zásad pro přijímání příspěvku obcí na výstavbu infrastruktury a jenž nepřímou připustil, že porušení těchto zásad by mohlo vyvolávat rozpor s dobrými mravy). Tomuto názoru je sice možné oponovat tím, že podrobnější podmínky zveřejněné obcí případně zájemce nikterak neomezuji či nezavazují, neboť jim nic nebrání, aby podali nabídku i s jinými podmínkami, než které jsou uvedeny ve zveřejněném záměru, na druhou stranu však z „omezujícího“ záměru nebude potencionálním zájemcům vždy zřejmé, že mohou činit i jiné, výhodnější nabídky.

## Z judikatury:

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. června 2010, sp. zn. 33 Cdo 2532/2008:** „Podle § 39 obč. zák. neplatný je právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přičí dobrým mravům. Citované ustanovení upravuje tři druhy případů nedovoleného právního úkonu, které zákon sankcionuje absolutní neplatností. Odvolací soud správně uzavřel, že Zásady nejsou obecně závazným právním předpisem síly zákona (srovnej § 7, § 10 a § 11 zákona o obcích), kdy rozpor obsahu právního úkonu (smlouvy) s jejich zněním má za následek neplatnost právního úkonu; v případě rozporu obsahu smlouvy se Zásadami lze pouze uvažovat, zda se dotčený právní úkon nepřičí dobrým mravům. Správně odvolací soud dovodil, že smlouva, uzavřená v rozporu s § 2 odst. 2.1, § 5 odst. 1, 3 a 7 Zásad, se dobrým mravům nepřičí.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. května 2009, sp. zn. 30 Cdo 1932/2009** (právní věta podle databáze ASPI): „Zákon přesně stanoví jaké povinné náležitosti záměru obce k nakládání s majetkem obce musí být splněny, a jeho povinné náležitosti tedy nelze rozšiřovat na údaje zákonem nevyžadované a z jejich absence pak dovozovat absolutní neplatnost následně uzavřeného právního úkonu. Je logické, že naprosto postačí, aby záměr obce obsahoval pouze zákonem stanovené základní informace, když jeho smyslem je pouze informovat o tom, že obec hodlá určitým způsobem s určitým majetkem obce naložit.“ (právní věta uveřejněná v časopise Práv-

ní rozhledy č. 16/2009): „Zveřejněný záměr zcizit majetek ve vlastnictví obce nemusí obsahovat taxativní výčet podmínek, za nichž bude majetkoprávní úkon o převodu majetku s uchazečem uzavřen.“

### **2.10 Rozhodnutí o uzavření smlouvy o budoucí smlouvě, o navazujícím uzavření budoucí smlouvy, o uzavírání dodatků ke smlouvám a rozhodování o ukončení smlouvy**

Rozhodnutí o uzavření *smlouvy o budoucí smlouvě* přísluší tomu obecnímu orgánu, do jehož pravomoci náleží rozhodnutí o uzavření dotčené budoucí smlouvy. Smlouva o budoucí smlouvě totiž zakládá „soudně vynutitelný“ závazek budoucí smlouvy za sjednaných podmínek uzavřít (§ 50a odst. 2 občanského zákoníku), přičemž již smlouva o budoucí smlouvě musí obsahovat podstatné náležitosti budoucí smlouvy (§ 50a odst. 1 občanského zákoníku). Má-li proto např. dojít k platnému uzavření smlouvy o budoucí kupní smlouvě na nemovitost, je třeba, aby o uzavření takové smlouvy (alespoň o jejích podstatných náležitostech) předem rozhodlo zastupitelstvo obce podle § 85 písm. a) zákona o obcích (§ 41 odst. 2 zákona o obcích).

Totéž platí i o uzavírání *budoucí smlouvy*. I v jejím případě je nutné, aby před uzavřením budoucí smlouvy rozhodl příslušný obecní orgán (ten buď může schválit celý obsah smlouvy, nebo musí rozhodnout alespoň o podstatných náležitostech smlouvy). Z tohoto striktního požadavku by bylo možné připustit výjimku pouze v situaci, pokud by uzavřená smlouva o budoucí smlouvě obsahovala ujednání o celém obsahu této smlouvy, takže po splnění sjednaných podmínek pro uzavření budoucí smlouvy by již obec nemohla obsah úkonu jakkoli ovlivnit. V takovém případě by zřejmě bylo možné s ohledem na právní závěry obsažené v odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 6. dubna 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04, dovodit, že vůle obce již byla ve všech (podstatných) částech konstituována, takže starosta, který by jménem obce smlouvu uzavíral, by již pouze jednal v mezích této předem utvořené vůle. Nicméně i v této situaci je z hlediska právní jistoty a nezpochybnitelnosti konstitovaných právních vztahů vhodnější, aby uzavření smlouvy schválilo (podle povahy konkrétní smlouvy) zastupitelstvo nebo rada obce, které by tím mj. deklarovaly i to, že podmínky určené smlouvou o budoucí smlouvě pro uzavření budoucí smlouvy považují za splněné.

Orgán oprávněný rozhodnout o uzavření určité smlouvy je příslušný rozhodovat též o *dodatcích (změnách) takové smlouvy*, pokud se týkají podstatných náležitostí smlouvy nebo otázek, o nichž tento orgán sám rozhodl. O ostatních náležitostech by s ohledem na zmíněný nálezh Ústavního soudu mohla rozhodnout rada obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích, či dokonce přímo starosta. Příslušný obecní orgán rovněž rozhoduje o *ukončení smlouvy*, ať již dvoustranném nebo jednostranném (např. o výpovědi nebo o odstoupení od smlouvy).



## Z judikatury:

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. prosince 2007, sp. zn. 26 Cdo 350/2007**, publikovaný pod č. 85 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, sv. 8/2008 (právní věta): „Dal-li starosta městské části hlavního města Prahy (obce) výpověď z nájmu bytu bez předchozího schválení v radě městské části (obce), jde o absolutně neplatný právní úkon podle § 39 obč. zák. pro rozpor se zákonem.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. června 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005** (z odůvodnění): „Odstoupení od smlouvy podle § 48 obč. zák. je jednostranný hmotněprávní úkon, který směřuje ke zrušení smlouvy s účinky od počátku (ex tunc), což platí i pro odstoupení od kupní smlouvy o převodu nemovitosti, podle které bylo vloženo vlastnické právo do katastru nemovitostí. (...) Protože odstoupení od kupní smlouvy o převodu nemovitosti je právním úkonem v majetkoprávní věci, který spadá do pravomoci obecního zastupitelstva [§ 85 písm. a) zákona o obcích], není starosta obce (města) oprávněn jménem obce (města) takový právní úkon učinit, dokud zákonem požadované rozhodnutí tohoto orgánu chybí.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. října 2003, sp. zn. 26 Cdo 1829/2002** (právní věta podle databáze ASPI): „Jestliže starosta uzavře za obec dohodu o ukončení nájmu bez nezbytného předchozího rozhodnutí obecní rady, jde o právní úkon, který byl učiněn v rozporu se zákonem, a je neplatný ve smyslu § 39 obč. zák.“

## 2.11 Rozhodnutí o dotaci

Zákon o obcích ani zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, neupravují důvody, pro které obec může (či naopak nesmí) poskytovat dotace (ve smyslu účelově vázaných nenávratných peněžních prostředků<sup>34</sup>) [ustanovení § 85 písm. c) a j) zákona o obcích vymezují pouze rozdělení pravomocí pro rozhodování o dotacích, nikoli však jejich okruh z věcného hlediska]. Záleží tedy především na rozhodnutí obce, zda určité činnosti bude podporovat dotační formou. Jelikož obecní prostředky mají povahu veřejných prostředků, měla by obec poskytovat dotace, jejichž podstata spočívá ve vyplacení peněžních prostředků bez získání odpovídající majetkové protihodnoty, pouze k zajištění úkolů, jejichž plnění jí zákon o obcích ukládá (srov. § 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích), neboť jen za této podmínky bude poskytování dotací možné považovat za „účelné a hospodárné využívání

34 Rozdíl mezi **dotací** a **darem** spočívá jednak v *účelové vázanosti* poskytovaných prostředků (v případě darů není stanoven žádný účel užití prostředků ani žádná jejich vázanost, v případě dotace ano), a dále v *povaze získávaného protiplnění* (v případě darů obec žádné protiplnění nezískává, v případě dotace spočívá protiplnění, které má „nepřímou“ povahu, v zajištění určité obcí identifikované veřejně prospěšné činnosti). V této souvislosti srov. § 9 odst. 1 písm. h) a i) zákona č. 250/2000 Sb.: (1) *Z rozpočtu obce se hradí zejména h) výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro obec, i) jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti obce, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely.*

majetku obce v souladu se zájmy a úkoly obce, vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti“ (srov. § 38 odst. 1 zákona o obcích). Např. jsou-li dotace poskytovány za účelem „zlepšení vzhledu obce“, tedy za účelem zlepšení životních podmínek občanů obce a zlepšování celkové podoby obce, lze takový účel z hlediska uvedených zákonů ustanovení pro poskytování dotací považovat za zcela legitimní.

*Rozhodování obce o poskytování dotací* upravuje § 85 písm. c) a j) zákona o obcích. Při určení vztahu obou ustanovení se uplatní pravidlo speciality ustanovení § 85 písm. c) k písm. j). To znamená, že je-li dotace poskytována subjektu uvedenému v § 85 písm. c) zákona o obcích, postupuje se výlučně podle písm. c) a § 85 písm. j) užít nelze. Pokud v této situaci dotace v jednom případě nepřesáhne 50 000 Kč, je k rozhodnutí o poskytnutí dotace oprávněna rada obce na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích. Jestliže by dotace tuto částku přesáhla, pak o poskytnutí dotace musí rozhodnout zastupitelstvo ve své vyhrazené pravomoci. Ve všech ostatních případech, v nichž nebudou splněny podmínky stanovené v § 85 písm. c) zákona o obcích, tj. jestliže nebude dotace poskytována zde uvedeným subjektům, bude muset o poskytnutí dotace vždy předem rozhodnout zastupitelstvo obce na základě § 85 písm. j) zákona o obcích, bez ohledu na výši a účel dotace.

Ustanovení § 85 písm. c) zákona o obcích stanoví limit pro poskytování dotace „v jednotlivých případech“ částkou 50 000 Kč. Výrazem v jednotlivých případech je nutné rozumět jednotlivou „dotovanou akci“. Pokud prostředky na tuto akci nepřesáhnou v celkovém úhrnu 50 000 Kč, pak je příslušná rozhodovat rada, pokud tuto částku přesáhnou, musí již rozhodovat zastupitelstvo obce (přínejmenším o částce, která v tento limit překročila).

Zákon o obcích ani rozpočtová pravidla neobsahují úpravu formy poskytování dotace obcemi, což znamená, že poskytnutí dotace lze učinit toliko smluvní formou, tj. na základě dvoustranného právního úkonu (obec „nabízí“ dotaci a žadatel dotaci „přijímá“ a zavazuje se plnit dohodnuté podmínky). Usnesení zastupitelstva nebo rady obce o poskytnutí dotace proto představuje pouze nutnou podmínku pro vznik dotační smlouvy (viz § 41 odst. 2 zákona o obcích), nicméně samo o sobě není právním úkonem (smlouvou o poskytnutí dotace), tj. není závazné navenek, neboť usnesením příslušného orgánu obce vzniká pouze jeden předpoklad právního úkonu – vůle obce být právně vázána. Aby došlo ke vzniku právního úkonu, musí k usnesení přistoupit další akt obce, jímž je utvořená vůle projevena navenek. V případě písemných úkonů je proto nutné, aby starosta nebo jiná k tomu určená osoba realizovala v písemné podobě schválené usnesení, typicky aby podepsala smlouvu, a v případě právních úkonů, které písemnou formu nevyžadují, bude nutné, aby došlo v souladu se soukromoprávními předpisy k řádnému projevu vůle obce navenek právně relevantním jednáním a jde-li o dvoustranné úkony i k akceptaci této „projevené“ vůle druhou smluvní stranou (tj. v případě smluv k učinění návrhu na uzavření smlouvy vůči konkrétnímu subjektu a k přijetí tohoto návrhu).

Smlouva o poskytnutí dotace je svou povahou veřejnoprávní smlouvou (srov.

§ 159 odst. 1 správního řádu), takže musí být uzavřena písemně a projevy vůle všech smluvních stran musí být uvedeny na téže listině, jak vyplývá z § 164 odst. 1 správního řádu. K samotnému uzavření smlouvy (k jejímu podpisu) na základě jejího předchozího schválení zastupitelstvem nebo radou je oprávněn v souladu s § 103 odst. 1 zákona o obcích starosta, může jím však být pověřen i obecní úřad, resp. k tomu organizačním řádem pověřený pracovník. Současně je vhodné v dotačních smlouvách věnovat zvýšenou pozornost úpravě způsobu vykazování užitých prostředků, úpravě kontroly čerpání dotace (na kontrolu čerpání dotace se bude vztahovat zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě) a úpravě povinnosti vrátit poskytnutou dotaci v případě porušení dotačních podmínek (včetně stanovení jednoznačného časového okamžiku, ke kterému bude příjemce povinen dotaci nebo její část vrátit). Jelikož porušení podmínek pro čerpání dotace může být porušením rozpočtové kázně, za které lze podle § 22 odst. 2 rozpočtových pravidel uložit odvod do rozpočtu obce, je vhodné na tuto skutečnost v uzavřené smlouvě taktéž upozornit.

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

## Z judikatury:

**Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. května 2007, č. j. 30 Ca 6/2005-81**, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 11/2007 pod pořadovým č. 1361 (právní věta): „K přijetí dotace ze státního rozpočtu obcí na základě rozhodnutí ministerstva není třeba souhlasu zastupitelstva obce dle § 84 a § 85 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. I když žádost o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu nebyla schválena obecním zastupitelstvem a starosta zastupitelstvo obce o přijetí a čerpání dotace neinformoval, odpovídá obec za nedodržení podmínek poskytnutí dotace. V takovém případě lze, pokud došlo k porušení rozpočtové kázně nedodržením podmínek použití dotace, obci uložit dle § 44 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtových pravidel, aby zaplatila odvod za porušení rozpočtové kázně a penále.“

## 2.12 Rozhodnutí o dohodách o splátkách se lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců

Podle § 85 písm. h) zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno rozhodovat o *dohodě o splátkách se lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců*. V souvislosti s tímto ustanovením vznikla v praxi otázka, zda do výlučné pravomoci zastupitelstva náleží schvalování dohod o splátkách bez ohledu na to, zda obec vystupuje jako věřitel

(příjemce splátek) nebo jako dlužník (osoba povinná jinému subjektu plnit v dohodnutých splátkách) nebo zda se citované ustanovení vztahuje pouze na případy, ve kterých by mělo být plněno ve splátkách obci.

Majetkoprávní úkony, které ustanovení § 85 zákona o obcích svěřuje do pravomoci zastupitelstva obce, lze podle postavení obce jako strany tohoto úkonu rozdělit do dvou skupin. Do první skupiny náleží ty, u nichž zákon jednoznačně vymezil postavení obce v daném právním úkonu [např. majetkoprávní úkony uvedené v § 85 písm. j), u nichž zákon precizuje, zda obec je např. příjemce úvěru nebo jeho poskytovatel, dále úkony uvedené v § 85 písm. a) zákona o obcích, které do pravomoci zastupitelstva obce svěřuje jak nabytí tak převod nemovitosti apod.]. Do skupiny druhé náleží ty majetkoprávní úkony, které zákon svěřil do pravomoci zastupitelstva, aniž by však postavení obce v tomto úkonu jakkoli zohlednil. V případě těchto úkonů je rozhodující pouze jejich povaha a nikoli to, zda obec vystupuje jako věřitel či dlužník. Do této kategorie přitom náleží právě ustanovení § 85 písm. h) zákona o obcích. To znamená, že zákon do výlučné pravomoci zastupitelstva obce svěřuje nejen rozhodnutí o dohodách, podle nichž mělo být obci plněno ve splátkách se lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců, ale i dohody, podle kterých měla obec sama plnit v takových splátkách. Smyslem této právní úpravy je mj. i zohlednění vazby příjmů nebo výdajů obce na rozpočet obce, jehož schvalování rovněž náleží [§ 84 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb.] zastupitelstvu obce.

Na podporu uvedeného rozlišování majetkoprávních úkonů podle způsobu postavení obce lze i v této souvislosti odkázat na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. května 2007, č. j. 30 Ca 6/2005-81, publikovaný pod č. 1361 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 11/2007. Soud v tomto rozhodnutí ve vztahu k pravomoci zastupitelstva obce rozhodovat o *poskytnutí* dotace [§ 85 písm. j) zákona o obcích] takové rozlišení učinil, neboť uvedl, že do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce nenáleží rozhodovat o *přijetí* dotace, protože tato pravomoc v § 85 výslovně uvedena není (ustanovení hovoří o *poskytnutí* dotace).

### Z judikatury:

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. prosince 2006, sp. zn. 33 Odo 399/2005** (k rozdílu mezi dohodou o splátkách a změnou lhůty splatnosti kupní ceny): „K dalším námitkám právní povahy postačí jen stručné vyjádření. Odvolací soud neměl důvod zabývat se věcí z hlediska § 36a odst. 1 písm. j) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), neboť o situaci předvídanou tímto ustanovením (povolení splátek) v dané věci nejde. Poukaz dovolatele na § 46 odst. 2 větu druhou ObčZ není případný, jelikož dohoda o prodloužení lhůty splatnosti je změnou vedlejšího ujednání v kupní smlouvě a jako taková není smlouvou o převodu nemovitosti.“

## 2.13 Promíjení pohledávek a vzdání se práva

Podle § 85 písm. f) zákona o obcích přísluší zastupitelstvu obce rozhodovat o *vzdání se práva a prominutí pohledávky vyšší než 20 000 Kč*. Do pravomoci zastupitelstva obce přitom náleží promíjení pohledávek, jejichž *celková výše* (včetně aktuálního příslušenství pohledávky, např. úroků z prodlení) přesahuje uvedenou částku, a to bez ohledu na to, jak velká „část“ pohledávky má být promíjena (např. je-li celkový dluh 100 000 Kč, bude rozhodnutí o jeho prominutí náležet vždy zastupitelstvu obce, byť by mělo dojít jen k částečnému prominutí např. ve výši 5 000 Kč). Rada obce by tedy mohla v rámci své nevyhrazené pravomoci podle § 102 odst. 3 zákona o obcích promíjet jen pohledávky, jejichž celková výše činí ke dni rozhodnutí rady obce maximálně 20 000 Kč (splnění tohoto limitu je přitom nutné posuzovat podle jednotlivých právních úkonů – pohledávek – a nikoli podle osoby dlužníka obce, resp. podle celkové výše dlužnických závazků vůči obci, takže rada obce může promíjet pohledávku plynoucí obci od osoby X ze smlouvy o dílo, pokud nepřesahuje 20 000 Kč, přestože vůči této osobě má obec další pohledávku plynoucí z nájemní smlouvy). Opačný výklad, který by zohledňoval pouze výši promíjené částky, by tuto pravomoc zastupitelstva obce prakticky eliminoval ve prospěch rady obce, která by ve výsledku mohla prominout jakoukoli pohledávku, pokud by tak činila po jednotlivých částkách nepřesahujících 20 000 Kč.

V souvislosti s citovaným ustanovením může být rovněž položena otázka, zda je pravomoc zastupitelstva obce *rozhodovat o vzdání se práva* omezena na částku vyšší než 20 000 Kč, nebo zda zastupitelstvo obce musí rozhodovat o jakémkoli vzdání se práva, tedy i o vzdání se práva nepeněžité povahy. Ke vzdání se práva dochází dohodou, přičemž § 574 odst. 1 občanského zákoníku neomezuje uzavření takové dohody pouze na peněžní plnění. Jelikož § 85 písm. f) zákona o obcích umožňuje jak výklad, jenž pravomoc zastupitelstva vyhrazuje od „hodnoty“ práva nad 20 000 Kč (což by odpovídalo kritériu pro rozdělení ostatních rozhodovacích pravomocí v § 85 zákona o obcích mezi radu a zastupitelstvo) i vzdání se práva bez tohoto omezení, je vhodné upřednostnit výklad „ve prospěch“ pravomoci zastupitelstva obce a konec konců i „ve prospěch“ zvýšené ochrany majetkové podstaty obce, a dovodit, že daná vyhrazená pravomoc zastupitelstva není omezena částkou 20 000 Kč a vztahuje se na případy jakéhokoli vzdání se práva.

## 2.14 Rozhodnutí o uzavření smlouvy o dílo

Rozhodnutí o uzavření smlouvy o dílo (např. na základě procesu zadávání veřejných zakázek) není zákonem o obcích svěřeno do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce a není ani uvedeno v § 102 odst. 2 zákona o obcích jako vyhrazená pravomoc rady obce, proto platí, že takové rozhodnutí náleží do zbytkové pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. V případě obcí, v nichž rada obce není volena (§ 99 odst. 2 zákona o obcích), pak rozhodování o záležitostech náležejících

do této její pravomoci, tedy i uzavírání smlouvy o dílo, přísluší zcela starostovi obce (§ 99 odst. 2 a § 102 odst. 4 zákona o obcích). Zastupitelstvo obce si může v souladu s § 102 odst. 3 zákona o obcích rozhodnutí v takové věci pro sebe vyhradit, pokud tak však neučiní, je přijetí rozhodnutí zcela v pravomoci starosty obce. Tento závěr přitom platí bez ohledu na výši plnění, které by ze smlouvy o dílo mělo vyplývat. Pokud by však smlouva o dílo byla spojena s dalším úkonem, jenž by do pravomoci zastupitelstva obce podle § 85 zákona o obcích náležel (např. s dohodou o splátkách nebo s přijetím úvěru nebo s nabytím nemovitosti do vlastnictví obce), bylo by třeba, aby o takovém „kumulativním“ úkonu rozhodlo přímo zastupitelstvo obce, resp. muselo by rozhodnout alespoň o té části právního úkonu, která náleží do jeho pravomoci.

### 2.15 Rozhodnutí o uzavření podnájemní smlouvy

Podle § 666 odst. 1 občanského zákoníku *může nájemce dát pronajatou věc do podnájmu, nestanoví-li (nájemní) smlouva jinak*. Je-li nájemcem obec, je třeba, aby o uzavření podnájemní smlouvy předem rozhodla rada obce, neboť se jedná o pravomoc uvedenou v § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích (není však nutné zveřejňovat záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, byť by se jednalo o nemovitost, neboť při podnájmu není dále pronajímána nemovitá věc ve vlastnictví obce).

### 2.16 Rozhodnutí o souhlasu s výměnou bytu

Podle § 715 občanského zákoníku *se mohou nájemci se souhlasem pronajímatelů dohodnout o výměně bytu. Souhlas i dohoda musí mít písemnou formu. Odepře-li pronajímatel bez závažných důvodů souhlas s výměnou bytu, může soud na návrh nájemce rozhodnutím nahradit projev vůle pronajímatele*. Udělení souhlasu (nebo nesouhlasu) je nutné považovat za součást pravomoci rady obce podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích, tedy pravomoci rozhodovat o uzavírání nájemních smluv. Žádost o udělení souhlasu by proto měla být vždy předána radě obce k posouzení a rozhodnutí [rada však není povinna v případě, že obdrží žádost o udělení souhlasu, o této věci rozhodovat, ale musí ji alespoň projednat (v takovém případě je nutné mít za to, že souhlas udělen nebyl)]. Pokud rada obce udělení souhlasu schválí, následně starosta obce tento souhlas písemně vyhotoví.

### 2.17 Rozhodnutí o podání žádosti o poskytnutí úvěru

Podle § 85 písm. j) zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno rozhodování mj. o *přijetí a poskytnutí úvěru*. To znamená, že pro rozhodnutí o přijetí úvěru (o uzavření smlouvy) musí vždy předem rozhodnout zastupitelstvo obce.

Od rozhodnutí o přijetí úvěru, které je podmínkou pro platné uzavření úvěrové smlouvy, je však nezbytné odlišit rozhodnutí o podání žádosti o úvěr. Rozhodnutí o tom, že taková žádost bude podána, může učinit i rada obce v rámci své pravomoci

dané § 102 odst. 3 zákona o obcích, pokud podáním žádosti nevzniká obci závazek úvěr přijmout a splácet. V takovém případě se vlastně jedná o rozhodnutí obce, na jehož základě vstoupí s potencionálním věřitelem v jednání o uzavření smlouvy, přičemž samotným podáním žádosti není obec z hlediska svého budoucího rozhodnutí (ne)uzavřít úvěrovou smlouvu nijak vázána. Samozřejmě, že navazující rozhodnutí o uzavření smlouvy o úvěru po schválení žádosti o jeho poskytnutí bankou by již muselo učinit přímo zastupitelstvo obce.

## **2.18 Rozhodování obce o některých procesních úkonech (podání žaloby na určení vlastnického práva, podání odvolání)**

Určení orgánu obce příslušného k „rozhodnutí“ o podání žaloby nebo k realizaci jiného procesního úkonu je nutné posuzovat jednak z hlediska zákona o obcích a jednak z hlediska občanského soudního řádu, jenž vlastním způsobem upravuje oprávnění jednat za obec v soudním řízení, tj. „účinnost“ procesních úkonů obce.

*Zákon o obcích* výslovně nesvěřuje pravomoc rozhodnout o podání žaloby (např. na určení vlastnictví nemovitého majetku) žádnému obecnímu orgánu. Žalobu na určení vlastnictví totiž nelze považovat za majetkoprávní úkon, jímž by docházelo k převodu nebo nabytí majetku (ani za součást takového majetkoprávního úkonu), takže rozhodnutí podat žalobu nelze podřadit pod pravomoc zastupitelstva ve smyslu § 85 písm. a) zákona o obcích. To znamená, že rozhodnutí o podání žaloby na určení vlastnictví je součástí tzv. „zbytkových“ pravomocí rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích a z hlediska zákona o obcích by o tomto úkonu měla rozhodnout rada obce. V této věci může rozhodnout i zastupitelstvo obce, pokud si uvedenou pravomoc rady pro sebe vyhradí. Starosta obce by o podání žaloby mohl sám rozhodnout pouze tehdy, jestliže by mu rada obce takovou pravomoc svěřila, nebo v případě obce, v níž se rada obce nevolí a v níž proto starosta vykonává její pravomoci přímo na základě zákona o obcích (§ 99 odst. 2)<sup>35</sup>.

Podle § 21b odst. 1 o. s. ř. jedná za obec ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn ji zastupovat navenek, nebo její zaměstnanec, který tím byl touto osobou pověřen. To znamená, že z hlediska *procesní relevance* úkonu obce v občanském soudním řízení je pro soud rozhodující, zda tento úkon učinil v daném případě starosta (§ 103 odst. 1 zákona o obcích) nebo jím písemně pověřený zaměstnanec, přičemž

---

35 Problematicky v této souvislosti působí právní názor Nejvyššího soudu, vyslovený v rozsudku z 10. listopadu 2009, sp. zn. 28 Cdo 2075/2009 (srov. citace na konci této kapitoly), neboť zákon o obcích rozděluje v zásadě veškeré rozhodování obce mezi zastupitelstvo a radu obce bez ohledu na to, zda se jedná o majetkový či jiný úkon a bez ohledu na to, zda určitým úkonem může dojít k poškození „majetkové podstaty“ obce (přínejmenším posoudit, zda určitý úkon poškozuje majetkovou podstatu obce, může být samo o sobě sporné, resp. může vyplývat až z realizace daného úkonu).

soud u procesních úkonů nezkontroluje, zda tomuto úkonu předcházelo jeho schválení v radě nebo zastupitelstvu obce (relevantní je pouze „projev vůle“ vůči soudu).

V praxi byla řešena otázka, kterému obecnímu orgánu přísluší rozhodnutí o tom, zda bude proti rozsudku civilního soudu v prvním stupni podáno obcí odvolání, a to konkrétně z hlediska § 85 písm. f) zákona o obcích, tedy zda takové rozhodnutí lze obsahově podřadit pod *vzdání se práva* (v případě nepodání odvolání), o němž by za podmínek daných zmíněným ustanovením zákona o obcích muselo rozhodnout pouze zastupitelstvo obce.

I při posuzování tohoto problému je nutné rozlišovat na jedné straně mezi jednáním jménem obce v řízení podle občanského soudního řádu a na straně druhé utvářením vůle obce podle příslušných ustanovení zákona o obcích. Zohlednit je třeba i samotnou povahu „rozhodnutí o nepodání odvolání“, totiž zda se má jednat o procesní úkon vzdání se odvolání (§ 207 odst. 1 o. s. ř.), nebo zda rozhodnutí obce má mít toliko povahu „faktickou“, tedy volného uplynutí odvolací lhůty bez jakéhokoli procesního úkonu ze strany obce.

Z hlediska občanského soudního řádu postačí, pokud by o vzdání se odvolání (§ 207 odst. 1 o. s. ř.) rozhodl pouze starosta obce, jenž je podle § 21b odst. 1 o. s. ř. oprávněn jednat v občanském soudním řízení za obec. Z hlediska zákona o obcích je však třeba určit orgán obce příslušný rozhodnout o tom, že se obec vzdá práva na odvolání, resp. o tom, že odvolání nebude v zákonné lhůtě podáno (v tomto kontextu se jedná *de facto* o identická rozhodnutí), protože starosta by neměl realizovat žádný procesní postup podle o. s. ř. dříve, než o něm příslušný obecní orgán rozhodne. Právo na podání odvolání je *procesním právem*, které je založeno podáním žaloby (resp. účasti v řízení) a které je proto v zásadě odlišné od předmětu soudního řízení, resp. které nelze považovat za součást *hmotněprávního majetkového práva* (např. za součást vlastnického práva; vlastnictví může být podmínkou úspěšnosti v řízení a nikoli podmínkou pro podání žaloby a pro na ni navazující procesní úkony). Navíc předmětem soudního řízení sice může být majetkový nárok, ovšem výsledkem soudního řízení obvykle není konstituování nového majetkového práva, ale vydání deklaratorního rozsudku, jímž je o existenci nebo jiných parametrech tohoto práva autoritativně rozhodnuto. *Procesní úkony* proto nelze směřovat s *majetkoprávními úkony*, o nichž hovoří § 85 zákona o obcích (viz návětí tohoto ustanovení). Vzdání se práva podle § 85 písm. f) zákona o obcích je pojmenovaný majetkoprávní, navíc dvoustranný, právní úkon podle § 574 odst. 1 obč. zák., s nímž vzdání se odvolání dle § 207 odst. 1 o. s. ř., resp. rozhodnutí o nepodání odvolání, nelze směřovat. Podobně nelze považovat žalobu a s ní související procesní úkony za úkony o nabytí a převodu nemovitých věcí ve smyslu § 85 písm. a) zákona o obcích, týká-li se žaloba nemovitého majetku. Rozhodnout o případném odvolání (stejně tak, jako např. rozhodnout o samotném podání žaloby) proto obecně přísluší radě obce v rámci jejích nevyhrazených pravomocí podle § 102 odst. 3 zákona o obcích (členové rady samozřejmě nesou za správnost takového rozhodnutí odpovědnost).



## Z judikatury:

### **Rozsudek Nejvyššího soudu z 10. listopadu 2009, sp. zn. 28 Cdo 2075/2009**

(K oprávnění obecního orgánu rozhodnout o podání žaloby): „Dovolací soud na základě shora uvedeného dospěl k závěru, že odvolací soud v odůvodnění svého rozhodnutí správně rozlišil samotné podání žaloby od úkonu obce, kterým je projevena vůle realizovat právo na žalobu (tj. rozhodnutí o tom, zda žaloba bude ve věci podána). Odvolací soud však nesprávně interpretoval právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. dubna 2005, sp. zn. 32 Odo 11/2004. Rozhodnutí o realizaci práva na žalobu – vznesení nároku obce jako věřitelky vůči dlužníkovi, který přes výzvu dobrovolně nesplnil svůj závazek z bezdůvodného obohacení, u příslušného soudu – nepatří do rozhodovací pravomoci obecní rady dle § 45 písm. p) zákona č. 367/1990 Sb., neboť se nejedná o právní úkon, který by ve smyslu ochrany principu územní samosprávy ohrožoval majetek obce. Realizací práva na žalobu naopak dochází k zabránění oslabení práva na vydání bezdůvodného obohacení jeho případným promlčením. Na základě předložené interpretace by nepodání žaloby starostou obce, resp. jeho pasivita, souhlas orgánů obce nevyžadovalo; to je však v rozporu s přiměřeným výkladem ustanovení § 36a odst. 1 písm. g) zákona č. 367/1990 Sb., dle kterého obecní zastupitelstvo rozhoduje o vzdání se práva a prominutí pohledávky vyšší než 5.000,- Kč. Extenzivní výklad podaný odvolacím soudem ohledně neplatnosti rozhodnutí o podání žaloby je z uvedených důvodů nutné odmítnout (k nepřipustnosti extenzivního výkladu srov. též náleze Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04). Dovolací soud proto uzavřel, že pokud odvolací soud dospěl k závěru, že primátor města nebyl oprávněn k uplatnění práva města na vydání bezdůvodného obohacení vůči žalovanému u soudu pouze z důvodu, že podání žaloby nepředcházelo souhlasné rozhodnutí obecní rady, a není tak v souzené věci dána aktivní věcná legitimace žalobce, je jeho právní posouzení věci nesprávné.“

### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. září 2004, sp. zn. 30 Cdo 1405/2003**

(z odůvodnění): „Současně (*odvolací soud*) uvedl, že „za zcela irelevantní a účelovou je třeba považovat námitku druhého žalovaného, zpochybnující aktivní legitimaci žalobce spočívající v tom, že podání žaloby na určení neplatnosti kupní smlouvy, což je podle druhého žalovaného úkon směřující k nabytí nemovitosti, nepředcházela souhlas obecního zastupitelstva“, neboť „za úkon směřující k nabytí nemovitosti ve smyslu ustanovení § 85 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., je třeba považovat pouze právní úkon, jehož bezprostředním a nezvratným důsledkem je nabytí nemovitosti, nikoli úkon dílčí, přípravný, sloužící k opatření podkladů či vytvoření podmínek, které s nabytím nemovitosti souvisí, avšak samy o sobě k tomuto důsledku nestačí.“ (...)

První žalovaný v dovolání dále namítá, že „starosta obce není k podání takové žaloby bez předchozího souhlasu obecního zastupitelstva aktivně legitimován, podle ust. § 103 odst. 1 zákona o obcích se nejedná o právní úkon obce a takový úkon nemůže být dodatečně zhojen“. Druhý žalovaný namítá, že „odvolacím soudem byla nesprávně právně posouzena zásadní právní otázka, zda je obcí platně podána žalo-

ba na neplatnost kupní smlouvy a na určení vlastnického práva obce k nemovitosti, jestliže žaloba je podána starostou obce a podání žaloby nepředchází souhlas žádného z orgánů obce“. Podle ustanovení § 85 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále již jen „zákon č. 128/2000 Sb.), je zastupitelstvu obce vyhrazeno rozhodování o majetkoprávních úkonech: nabytí a převod nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce. Podle ustanovení § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. starosta zastupuje obec navenek. Podle ustanovení § 21b odst. 1 o.s.ř. za obec a za vyšší územně samosprávný celek jedná ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn je zastupovat navenek, nebo jejich zaměstnanec, který tím byl touto osobou pověřen. Z ustanovení § 85 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., ani z jiného zákonného ustanovení, nelze dovodit, že pouze zastupitelstvu obce, která požádala o bezplatný převod nemovitosti podle § 5 zákona č. 95/1999 Sb., je vyhrazeno rozhodnutí o podání žaloby na určení neplatnosti smlouvy o převodu vlastnictví k nemovitosti uzavřené P. f. České republiky s osobou uvedenou v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 95/1999 Sb. před uplynutím lhůty uvedené v ustanovení § 7 odst. 3 a 10 zákona č. 95/1999 Sb., a to již proto, že se v tomto případě nejedná o dispozici majetkem obce. Odvolací soud proto v posuzovaném případě vycházel ze správného závěru, že starosta žalobce byl oprávněn k podání žaloby i bez rozhodnutí zastupitelstva žalobce (§ 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., § 21b odst. 1 o.s.ř.).“

### 2.19 Rozhodnutí o účasti obce v dražbě

Obec se může účastnit veřejné dražby, má-li v úmyslu takto nabýt majetek. Konkrétní (a konečná) výše „kupní ceny“ však nemůže být vzhledem k povaze dražby předem známa, takže typicky v případě koupě nemovitosti bude jen obtížně realizovatelná pravomoc podle § 85 písm. a) zákona o obcích (zastupitelstvo by při striktním přístupu muselo rozhodnout o každém podání nabídky). Praxe poměrně rozumně vychází z toho, že příslušný obecní orgán rozhodne o účasti obce v dražbě ve vztahu ke konkrétní věci (např. zastupitelstvo obce o koupi určité nemovitosti) a pověří starostu obce (nebo jinou osobu), aby se jménem obce dražby účastnil a činil podání do předem určené částky, případně za předem stanovených podmínek, čímž je předem utvořena vůle obce být za konkrétních podmínek právně vázána.<sup>36</sup>

### 2.20 Rozhodnutí o započtení pohledávky

Podle § 580 občanského zákoníku *mají-li věřitel a dlužník vzájemné pohledávky, jejichž plnění je stejného druhu, zaniknou započtením, pokud se vzájemně kryjí, jestliže některý z účastníků učiní vůči druhému projev směřující k započtení. Zánik*

<sup>36</sup> Problémem může být zpřístupňování přijatých usnesení zastupitelstva nebo rady obce (dříve, než se dražba uskuteční), neboť zpřístupněním usnesení o účasti obce v dražbě by obec mohla být znevýhodněna.

*nastane okamžikem, kdy se setkaly pohledávky způsobilé k započtení. Zákon o obcích výslovně nesvěřuje konkrétnímu orgánu rozhodnutí o započtení pohledávky, takže tato pravomoc náleží – bez ohledu na výši pohledávky – do nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích.*

## **2.21 Rozhodnutí o prodeji akcií vlastněných obcí**

Podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno rozhodovat o účasti obce v již založených právnických osobách. To znamená, že zastupitelstvu obce je vyhrazeno rozhodovat též o převodech obchodních podílů i akcií, které vlastní, nebo o nabytí obchodních podílů a akcií.

### **Z judikatury:**

#### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. srpna 2009, sp. zn. 28 Cdo 1661/2009:**

„Ustanovení § 84 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb. stanoví, že zastupitelstvu obce je vyhrazeno „rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách.“ Z ustanovení § 41 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. plyne, že „právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné.“ Z uvedeného plyne, že právní úkon, kterým dochází k rozhodnutí o účasti obce v akciové společnosti, je bez předchozího souhlasu zastupitelstva obce stiženo absolutní neplatností (§ 39 obč. zák.). (...) Z principu ochrany obce jako účastníka právních vztahů (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 1. ledna 2004, sp. zn. 32 Odo 11/2004), dovolací soud dovozuje, že v případech, kdy je platnost uzavření smlouvy o převodu akcií ve vlastnictví obce obligatorně podmíněna předchozím souhlasem zastupitelstva obce (§ 84 zákona č. 128/2000 Sb.), je nezbytný souhlas zastupitelstva obce již k vyhlášení obchodní veřejné soutěže, kterým je činěna výzva k podávání návrhů (§ 281 obch. zák.), ledaže podmínky veřejné obchodní soutěže umožňují vyhlášovateli (obci) odmítnout všechny předložené návrhy z důvodu, že zastupitelstvo obce vybraný návrh neschválí. V takovém případě není z hlediska účelu ustanovení § 84 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb. důvodu sankcionovat pouhé vyhlášení veřejné obchodní soutěže absolutní neplatností, neboť rozhodnutí o účasti v již založené právnické osobě stále spočívá na zastupitelstvu obce, které může nebo nemusí udělit souhlas s vybraným návrhem a v případě, že souhlas neudělí, mohou být odmítnuty všechny předložené návrhy (viz § 287 odst. 2 obch. zák., podle kterého je vyhlášovatel oprávněn „odmítnout všechny předložené návrhy, jestliže si toto právo vyhradil v podmínkách soutěže“). V daném případě podle uveřejněné obchodní veřejné soutěže ze dne 14. 8. 2007 a článku nazvaného „Zrušení soutěže a odmítnutí předložených návrhů“ a „Podrobnějších podmínek obchodní veřejné soutěže“ si žalovaný v souladu s § 283 a § 287 odst. 2 obch. zák. vyhradil právo: a) veřejnou soutěž kdykoliv a bez uvedení důvodů zrušit, b) odmítnout bez uvedení důvodů všechny předložené návrhy v termínu do 30. 10. 2007. Z uvedeného je zřejmé, že žalovaný byl oprávněn odmítnout všechny předložené návrhy i z toho důvodu, že zastupitelstvo

obce nevysloví souhlas s žádným z předložených návrhů. Odvolací soud tudíž věc nesprávně právně posoudil, pokud dospěl k závěru, že vyhlášení obchodní veřejné soutěže je v daném případě neplatným právním úkonem.“

### 2.22 Rozhodnutí o uznání dluhu

Podle § 558 občanského zákoníku *uzná-li někdo písemně, že zaplatí svůj dluh určený co do důvodu i výše, má se za to, že dluh v době uznání trval*. Rozhodnutí o uznání dluhu je samostatným právním úkonem (má samostatnou povahu), takže jménem obce může o uznání dluhu rozhodnout na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích rada obce, lhotejno, zda se dluh vztahuje k úkonu náležejícímu jinak do vyhrazené pravomoci zastupitelstva.

### 2.23 Zřizování věcných břemen

Zákon o obcích v nyní platném znění nesvěřuje rozhodování o zřízení věcných břemen do vyhrazené pravomoci žádného obecního orgánu. Z tohoto důvodu se pro takové rozhodování uplatní § 102 odst. 3 zákona o obcích s tím, že bude náležet do nevyhrazené pravomoci rady obce [právní úprava účinná do 11. července 2002 svěřovala v § 85 písm. j) zákona o obcích do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce rozhodování o zřízení věcných břemen na nemovitých věcech obce, od tohoto data bylo toto ustanovení zrušeno].

### 2.24 Rozhodování o zvýšení základního kapitálu v obchodní společnosti 100% vlastněné obcí [§ 84 odst. 2 písm. e), § 85 písm. e) a § 102 odst. 2 písm. c)]

#### Z judikatury:

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. května 2007, sp. zn. 29 Cdo 507/2007** (z odůvodnění): „Na základě těchto ustanovení – pokračoval odvolací soud – je radě obce sice vyhrazeno plnit funkci valné hromady, je-li obec jediným akcionářem nebo jediným společníkem společnosti [§ 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích], pravomoc rozhodnout o peněžitých i nepeněžitých vkladech do základního kapitálu právnických osob je však vyhrazena zastupitelstvu obce, jakožto nejvyššímu orgánu obce, neboť jde o rozhodnutí, které může mít zásadní dopad do majetkové sféry obce. Na základě uvedeného dospěl odvolací soud k závěru, že jediným orgánem oprávněným rozhodnout o převzetí peněžitého závazku ke zvýšení vkladu do základního kapitálu společnosti bylo zastupitelstvo města H., nikoli jeho rada. (...) Dovolatel namítá, že starosta není oprávněn činit úkony sám o své vůli, nýbrž musí realizovat vůli orgánu, který je k tomu dle obecního zákona oprávněn. Dovolatel poukazuje na časovou posloupnost jednotlivých úkonů. Dle § 85 písm. e) zákona o obcích je zastupitelstvu

obce vyhrazeno rozhodování o peněžitých i nepeněžitých vkladech do základního kapitálu právnických osob. Tomuto rozhodnutí však musí podle názoru dovolatele předcházet rozhodnutí valné hromady společnosti o zvýšení základního kapitálu společnosti. Rozhodování o věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti je však podle § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích vyhrazeno pouze radě obce. V tomto svém postavení je „naprosto nezastupitelná“. V daném případě tak dle dovolatele mělo rozhodnutí zastupitelstva následovat až po rozhodnutí rady, jakožto jediného společníka, o zvýšení základního kapitálu společnosti. Dovolatel akcentuje, že v daném případě se stal přesný opak.“

(Nejvyšší soud): „Shora citovaná ustanovení zákona o obcích rozdělují rozhodovací pravomoc ve věcech účasti obce v obchodních společnostech mezi její zastupitelstvo a radu. Nestanoví však postup, jak by mělo rozhodování probíhat, ale pouze to, který z uvedených orgánů je k jednotlivým rozhodnutím oprávněn. Není tedy podstatné, který z obou orgánů přijme rozhodnutí směřující k tomu, že dojde ke zvýšení základního kapitálu společnosti, jejímž je obec jediným společníkem, a že se na něm bude obec podílet, dříve, a který později. Podstatné je pouze to, aby potřebné rozhodnutí učinily oba orgány, každý v rámci své pravomoci. Přitom lze říci, že je logické, aby obec (její rada), uvažuje-li o tom, že převezme jako jediný společník vklad na zvýšení základního kapitálu obchodní společnosti, nejprve předložila tento záměr zastupitelstvu a teprve tehdy, bude-li s ním zastupitelstvo souhlasit, sama přijala rozhodnutí o zvýšení základního kapitálu potřebné k uskutečnění takového záměru.“

## **2.25 Lze ve zřizovací listině svěřit příspěvkové organizaci obce pronajímání svěřeného nemovitého majetku?**

Zákon o obcích v § 102 odst. 2 písm. m) svěřuje do vyhrazené pravomoci rady obce rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce, přičemž výslovně uvádí, že tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci, resp. na základě § 102 odst. 3 posl. věta zákona o obcích starostovi obce. V praxi však byla položena otázka, zde může být s ohledem na citované ustanovení svěřeno příspěvkové organizaci v rámci zřizovací listiny oprávnění pronajímat majetek svěřený této příspěvkové organizaci do správy [na základě rozhodnutí zastupitelstva obce ve smyslu § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích].

Podle § 27 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, vydá zřizovatel o vzniku příspěvkové organizace zřizovací listinu, která musí mj. obsahovat vymezení svěřeného majetku [písm. e): *vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který se příspěvkové organizaci předává k hospodaření*] a vymezení majetkových práv, které jsou s tímto majetkem spojeny a které bude realizovat příspěvková organizace [písm. f): *vymezení práv, která organizaci umožní, aby se svěřeným majetkem mohla plnit hlavní účel k němuž byla zřízena; zejména se uvedou práva a povinnosti spojené s jeho plným efektivním a ekono-*

*micky účelným využitím, s péčí o jeho ochranu, rozvoj a zvelebení, podmínky pro jeho případnou další investiční výstavbu, dále pravidla pro výrobu a prodej zboží, pokud jsou předmětem činnosti organizace, práva a povinnosti spojená s případným pronajímáním svěřeného majetku jiným subjektům a podobně.].*

Ustanovení § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, ve spojení s § 27 odst. 2 písm. f) zákona o rozpočtových pravidlech, je třeba považovat za ustanovení speciální vůči § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích, které výslovně připouští, aby příspěvkové organizaci bylo ve zřizovací listině svěřeno pronajímání svěřeného majetku. Pokud tedy zastupitelstvo obce svěří příspěvkové organizaci na základě § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích oprávnění pronajímat svěřený majetek, nezasahuje do vyhrazené pravomoci rady obce. Podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích pak může rada obce pověřit příspěvkovou organizaci pronajímáním i jiného obecního majetku než je majetek, který byl příspěvkové organizaci svěřen (případně i majetku svěřeného, pokud ze zřizovací listiny nevyplývá oprávnění příspěvkové organizace tento majetek též pronajímat). V tomto případě je však povinností obce zveřejnit zá-  
měr tohoto pronájmu (srov. kapitola 1.18).

### 3. UZAVŘENÍ SMLOUVY (PROJEVENÍ VŮLE OBCE NAVENEK)

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

#### 3.1 Osoba oprávněná jednat jménem obce (osoba oprávněná uzavřít smlouvu)

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

V praxi byla řešena otázka, zda může jménem obce smlouvu uzavřít na základě výslovného pověření i místostarosta v době, kdy nezastupuje starostu a pokud ano, za jakých podmínek. Ministerstvo vnitra tuto možnost připustilo a dovodilo, že místostarosta (nebo jiný člen zastupitelstva obce) může uzavřít jménem obce smlouvu (jednat jménem obce), pokud jej k tomu *ad hoc* pověřilo zastupitelstvo nebo rada obce svým usnesením nebo v případě místostarosty pokud taková možnost vyplývá i z interních předpisů obce, resp. obecního úřadu (např. z organizačního řádu obecního úřadu). Na takové pověření totiž lze pohlížet skrze § 104 odst. 1 zákona o obcích (místostarosta plní úkoly uložené mu zastupitelstvem), resp. § 83 odst. 1 zákona o obcích (člen zastupitelstva obce je povinen plnit úkoly uložené mu obecními orgány) a skrze § 20 odst. 2 občanského zákoníku (per analogiam): *Za právníckou osobou mohou činit právní úkony i jiní její pracovníci nebo členové, pokud je to stanoveno ve vnitřních předpisech právnícké osoby nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Překročili-li tyto osoby své oprávnění, vznikají práva a povinnosti právnícké osobě jen pokud se právní úkon týká předmětu činnosti právnícké osoby a jen tehdy, jde-li o překročení, o kterém druhý účastník nemohl vědět.*

Je rovněž přípustné, aby starosta obce pověřil uzavřením smlouvy místostarostu. Toto oprávnění starosty přitom vyplývá z § 103 odst. 1 zákona o obcích, které starostu

opravňuje zastupovat obec navenek, takže starosta může tuto svou pravomoc svěřit i jiné osobě. Ve skutečnosti totiž nemá uzavření smlouvy povahu rozhodování o majetkoprávním úkonu, neboť starosta zde sice jedná jménem obce navenek, je však striktně vázán utvořenou právní vůlí obce, jejíž meze nemůže překročit.

S ohledem na výše citovaný § 20 odst. 2 občanského zákoníku může být uzavřením smlouvy jménem obce pověřen i zaměstnanec obce (např. rada obce může v organizačním řádu obecního úřadu určit, že jí schválené nájemní smlouvy bude jménem obce podepisovat vedoucí bytového odboru).

### Z judikatury:

#### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. ledna 2004, sp. zn. 32 Odo 11/2004**

(z odůvodnění): „Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce, tj. o tom, zda, případně jaký právní úkon obec učiní, je podle uvedeného zákona o obcích beze zbytku rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo, a to tak, že obecní zastupitelstvo rozhoduje o nejzávažnějších, taxativně vypočtených, právních úkonech podle § 36a odst. 1 a 2 zákona o obcích, zatímco obecní rada rozhoduje na základě generální (zbytkové) klausule uvedené v § 45 písm. p) zákona o obcích o všech ostatních právních úkonech obce (v této souvislosti srov. též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2003 sp. zn. 21 Cdo 224/2002). Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek. Toto oprávnění přísluší starostovi jako statutárnímu orgánu obce (§ 52 odst. 2 věta první zákona o obcích), či jiným pracovníkům obce podle § 20 odst. 2 ObčZ. Starosta obce, případně jiní pracovníci, tedy nemohou vytvářet sami vůli obce; mohou pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva (§ 36a zákona o obcích) nebo obecní rady [§ 45 písm. p) zákona o obcích] je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (conditio legis). Protože uzavření smlouvy o dílo je právním úkonem (který není vyhrazen ve smyslu § 36a zákona o obcích obecnímu zastupitelstvu), měla by o něm nejprve rozhodnout obecní rada [§ 45 písm. p) zákona o obcích]. Absence takového rozhodnutí zakládá absolutní neplatnost právního úkonu obce... v případě absence rozhodnutí obecní rady je smlouva podle § 39 ObčZ absolutně neplatná pro rozpor se zákonem, a to i v případě, že se jedná o obchodní závazkový vztah. Nejde totiž o případ, kdy by ve smyslu § 267 odst. 1 ObčZ byla neplatnost právního úkonu stanovena pouze na ochranu některého účastníka. Ustanovením o neplatnosti smlouvy je v tomto případě chráněna nejen obec jako účastník právních vztahů, ale je chráněn i princip územní samosprávy, zakotvený v článku 8, 100 a 101 Ústavy. (...) Pokud žalobce namítá, že Ing. A. nebyl oprávněn při uzavírání předmětné smlouvy jednat jménem města Karlovy Vary, ztotožňuje se Nejvyšší soud se závěrem odvolacího soudu, že za situace, kdy původní žalovaný byl jako zhotovitel vybrán v soutěži a poté vedoucím odboru bytového hospodářství Ing. A. A. vyzván k uzavření „hospodářské smlouvy“, nemohl ve smyslu § 20 odst. 2 ObčZ o překročení jednatelského oprávnění Ing. A. vědět a takový úkon by žalobce v případě, že by o uzavření této smlouvy rozhodla ve smyslu § 45 písm. p) zákona o obcích obecní



rada, zavazoval. Ze skutkového zjištění soudů obou stupňů se nepodává, že by nevědomost původního žalovaného o tom, že by Ing. A. nebyl oprávněn k uzavření této smlouvy, byla zpochybněna. Za této situace je nadbytečné posuzovat, zda byl Ing. A. podle § 20 odst. 2 věty první ObčZ oprávněn jménem žalobce předmětnou smlouvu uzavřít.“

### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. února 2004, sp. zn. 28 Cdo 2251/2003**

(z odůvodnění): „Podle obsahu uplatněného mimořádného opravného prostředku dovolatel vytýká odvolacímu soudu nesprávnou interpretaci podpisového řádu Obvodního úřadu v P. 8, neboť podle jeho názoru nebyl vedoucí majetkového odboru oprávněn k podpisu dohody o vyklizení ze dne 3.11. 1997. Podle čl. 3.1. tohoto předpisu je Městská část P. 8 vždy zastoupena a) starostou, b) tajemníkem ObÚ. Podle čl. 3.2. smlouvy k realizaci investičních záměrů podepisuje vždy starosta. Dle čl. 3.3. veškeré ostatní smlouvy vyplývající z náplně práce a činnosti jednotlivých odborů ObÚ podepisují samostatně vedoucí odborů a tajemník ObÚ. Na základě tohoto znění předpisu odvolací soud nepochybil, když uzavřel, že výše uvedená smlouva, podepsaná vedoucím majetkového odboru, byla podepsána osobou oprávněnou, neboť tento výklad má dostatečnou podporu v čl. 3.3.“

## **3.2 Jednání za obec na základě plné moci**

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

Z hlediska určení, jakým způsobem může obec zmocnit třetí osobu k realizaci právních úkonů, je nutné rozlišovat zmocnění k rozhodnutí o uzavření smlouvy (tedy zmocnění jak k provedení právního úkonu, tak k určení jeho obsahu) a „pouhé“ zmocnění k uzavření smlouvy (tedy pouze k realizaci předem utvořené vůle obce navenek).

Zmocnění třetí osoby obcí („udělení plné moci“) k realizaci právních úkonů jménem obce je právním úkonem, o kterém musí předem rozhodnout konkrétní obecní orgán (srov. § 41 odst. 2 zákona o obcích). Z hlediska určení tohoto orgánu je třeba vždy vycházet z rozsahu zmocnění, neboť pouze ten orgán, který je oprávněn o určitém právním úkonu sám rozhodnout, je rovněž oprávněn „delegovat“ toto své rozhodovací oprávnění na jiný od obce odlišný subjekt. To znamená, že o zmocnění třetí osoby (a je lhostejné, zda se jedná např. o advokáta nebo o realitní kancelář)

k úkonům ve smyslu § 102 odst. 3 zákona o obcích je oprávněna rozhodnout rada obce (pokud si zastupitelstvo danou pravomoc nevyhradilo nebo pokud sama rada toto své rozhodovací oprávnění nesvěřila starostovi či obecnímu úřadu), k majetkoprávním úkonům podle § 85 zákona o obcích zastupitelstvo obce a k úkonům podle § 102 odst. 2 zákona o obcích rovněž rada obce. Až na základě rozhodnutí rady obce může starosta obce (s odkazem na § 103 odst. 1 zákona o obcích) „vystavit“ plnou moc (uzavřít dohodu o plné moci), čímž radou nebo zastupitelstvem schválené rozhodnutí o plné moci realizuje navenek (bez předchozího rozhodnutí rady či zastupitelstva obce by zmocnění třetí osoby k jednání jménem obce bylo od počátku neplatné a úkony touto osobou realizované by obec nezavazovaly – srov. § 33 odst. 2 občanského zákoníku<sup>37</sup>). Srov. též rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002 a ze dne 30. října 2007, sp. zn. 30 Cdo 3598/2006.

Rada i zastupitelstvo obce může rozhodnout o zmocnění třetí osoby v konkrétní záležitosti, ale může tak učinit i do budoucna (i na dobu neurčitou) pro předem jen obecně vymezený okruh záležitostí (např. k zastupování obce v exekučních řízeních, k prodeji bytového fondu apod.). Příslušné rozhodnutí rady nebo zastupitelstva obce by ovšem mělo být dostatečně konkrétní tak, aby bylo vždy v každém okamžiku zřejmé, v jakém rozsahu má třetí osoba oprávnění jednat jménem obce. Zmocnění třetí osoby k realizaci majetkoprávního úkonu nezbavuje obec povinnosti zveřejnit záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích ve vztahu k dispozici, na niž se vztahuje plná moc.

Specifická situace nastává, jestliže třetí osoba nemá být zmocněna k rozhodnutí o smlouvě (rozhodnutí o jejím uzavření a o jejím obsahu), ale pouze k jejímu uzavření (*de facto* již jen k jejímu podpisu), tj. k vyjádření utvořené vůle obce navenek. Pokud má určitá osoba zastoupit obec pouze tím, že jejím jménem podepíše obcí předem schválenou smlouvu, postačí s odkazem na § 103 odst. 1 zákona o obcích zmocnění starostou, případně na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích rozhodnutí rady obce.

### Z judikatury:

#### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. října 2007, sp. zn. 30 Cdo 3598/2006**

(z odůvodnění): „Protože rovněž rozhodnutí o udělení plné moci advokátovi k odstoupení od kupní smlouvy o převodu nemovitostí spadá do pravomoci obecního zastupitelstva [srov. § 85 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 27. 4. 2004], zakládá absence takového rozhodnutí absolutní neplatnost úkonu, kterým starosta jménem obce (města) plnou moc v tomto rozsahu udělil (srov. § 41 tohoto zákona). Starosta obce totiž podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce; mohl a může pouze tuto vůli na-

*37 Překročil-li zmocněnec při jednání své oprávnění jednat za zmocnitele nebo jedná-li někdo za jiného bez plné moci, je z tohoto jednání zavázán sám, ledaže ten, za koho bylo jednáno, právní úkon dodatečně bez zbytečného odkladu schválí. Neschválí-li zmocnitel překročení plné moci nebo jednání bez plné moci, může osoba, se kterou bylo jednáno, na zmocněnce požadovat buď splnění závazku nebo náhradu škody způsobené jeho jednáním.*

venek sdělovat a projevovat. Platí proto, že starosta je při zastupování obce navenek vázán rozhodnutím obecního zastupitelstva (případně obecní rady), jménem obce není oprávněn činit právní úkony, pokud zákonem požadované rozhodnutí tohoto orgánu chybí. Jestliže starosta učiní právní úkon v majetkoprávní věci, jež je vyhrazena obecnímu zastupitelstvu, bez jeho nezbytného předchozího rozhodnutí, jde o právní úkon, který byl učiněn v rozporu se zákonem a je absolutně neplatný podle § 39 obč. zák.“

### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002**

(z odůvodnění): „V projednávané věci udělil žalobce (jeho starosta J. H.) dne 15. 9. 2000 advokátu Mgr. J. T. (zmocněnci) písemnou plnou moc k tomu, aby jej mimo jiné „zastupoval ve všech právních věcech“ a „aby vykonával veškeré úkony“. Byla-li zmocněnci (Mgr. J. T.) zmocnitelem (městem K.) písemně udělena plná moc k zastupování ve všech právních věcech a k vykonávání veškerých (tedy nikoliv pouze procesních) úkonů, aniž zároveň určité věci či právní úkony byly z oprávnění zastupovat vyloučeny, jde o obecnou (generální) plnou moc, která zmocněnce opravňuje rovněž k tomu, aby jménem zmocnitele podal výpověď z nájmu bytu, tedy učinil svou povahou hmotněprávní úkon. Z uvedeného závěru rovněž vycházel odvolací soud, když dovodil, že výpověď byla dána žalovanému v rámci žaloby, kterou podal u okresního soudu zmocněný zástupce žalobce. (...) Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce, tj. o tom, zda, případně jaký právní úkon obec učiní, je ze zákona beze zbytku rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo, a to tak, že obecní zastupitelstvo rozhoduje o nejzávažnějších, taxativně vypočtených, právních úkonech podle § 36a odst. 1 a 2 zákona o obcích, zatímco obecní rada rozhoduje na základě generální (zbytkové) klauzule uvedené v § 45 písm. p) zákona o obcích o všech ostatních právních úkonech obce. Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek. Toto oprávnění přísluší výlučně starostovi (§ 52 odst. 2 věta první zákona o obcích), a proto také toliko starosta obce (města) může jménem obce plnou moc udělit. Starosta obce však nemůže vytvářet sám vůli obce; může pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva (§ 36a zákona o obcích) nebo obecní rady [§ 45 písm. p) zákona o obcích] je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (condicio legis). Protože udělení všeobecné (generální) plné moci je rovněž právním úkonem (který není vyhrazen ve smyslu § 36a zákona o obcích obecnímu zastupitelstvu), měla by o něm nejprve rozhodnout obecní rada [§ 45 písm. p) zákona o obcích]. Jak však bylo již výše uvedeno, v projednávané věci byla advokátu Mgr. J. T. udělena obecná (generální, všeobecná) plná moc. Ta zmocněnce opravňovala také k tomu, aby „podával návrhy a žádosti, uzavíral smíry a narovnání, uznával uplatněné nároky, vymáhal nároky, vzdával se nároků, plnění nároků přijímal a jejich plnění potvrzoval, to vše i tehdy, je-li podle právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci“. Byl tedy výslovně oprávněn i k provádění těch úkonů, které jinak přísluší výlučně obecnímu zastupitelstvu (srov. ustanovení § 36a odst. 1, 2 a 3 zákona o obcích). Rozhodnutí o udělení plné moci v tomto rozsahu tak nepochybně spadá do pravomoci obecního zastupitelstva.

Absence takového rozhodnutí zakládá absolutní neplatnost úkonu, kterým starosta jménem obce (města) plnou moc udělil.“

### 3.3 Je rozhodnutí o uzavření smlouvy a její následné uzavření podmíněno změnou rozpočtu obce?

Zákon o obcích výslovně nepodmiňuje oprávnění příslušného orgánu obce rozhodnout o uzavření smlouvy ani následné uzavření smlouvy vazbou na rozpočet obce, resp. na to, zda je plnění podle smlouvy předem „rozpočtováno“ ve schváleném rozpočtu. Vzniká proto otázka, do jaké míry existuje mezi schváleným rozpočtem a jednotlivými uzavíranými smlouvami podmíněná vazba, tedy zda je obec oprávněna rozhodnout o uzavření smlouvy a smlouvu následně uzavřít, přestože ve schváleném rozpočtu není pro danou dispozici odpovídající výdaj.

Podle § 15 zákona č. 250/2000 Sb. platí, že *územní samosprávný celek... uskutěňuje své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem*. Pokud tedy obec **uzavře určitou smlouvu**, která není zohledněna ve schváleném rozpočtu, dříve, než dojde k jeho změně (k přijetí odpovídajícího rozpočtového opatření podle § 16 uvedeného zákona), nepochybně tím porušuje zmíněné ustanovení, protože se zavazuje k plnění, které není předem zohledněno v jejím „*finančním plánu*“ [viz též § 22a odst. 1 písm. c) tohoto zákona]. Na druhou stranu pro neexistenci výslovné právní úpravy, která by stanovila přímou vazbu rozpočtu na uzavírané smlouvy, nemůže mít takový postup obce za následek neplatnost uzavřené smlouvy.

Odlíšná je situace ve vztahu k **rozhodnutí příslušného obecního orgánu o tom, že určitá smlouva bude uzavřena** (tedy dříve, než je tato smlouva skutečně uzavřena). Takové rozhodnutí totiž má, jak již bylo vícekrát zdůrazněno, interní povahu, proto dokud není smlouva skutečně uzavřena, nepůsobí navenek. V rozporu se zákonem tedy nebude takový postup obce, při kterém příslušný orgán obce nejdříve rozhodne o uzavření smlouvy, následně (ale před jejím uzavřením) dojde k nutné změně rozpočtu obce a až po jejím provedení bude smlouva právně uzavřena.

K vazbě majetkoprávního úkonu a rozpočtu (rozpočtového opatření) a oprávnění orgánů obce rozhodovat o majetkoprávních úkonech je nutné poukázat též na ustanovení § 102 odst. 2 písm. a) zákona o obcích, které ukládá radě obce *zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu a provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce*. Oprávnění rady obce „zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu“ však neznamená, že by rada obce byla na základě zastupitelstvem schváleného rozpočtu (či rozpočtového opatření) oprávněna rozhodovat o konkrétních právních úkonech, které je třeba k realizaci schváleného rozpočtu učinit, avšak jejichž schválení náleží podle § 85 zákona o obcích do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce (např. pokud zastupitelstvo v rozpočtu schválí příjem z půjčky pro obec, nelze takové rozhodnutí chápat tak, že rada obce byla zastupitelstvem zmocněna k rozhodnutí o uzavření konkrétní smlouvy o půjč-

ce), protože pravomoc zastupitelstva obce podle § 85 zákona o obcích je zákonem koncipována jako pravomoc vyhrazená, kterou zastupitelstvo nemůže svěřit jinému orgánu obce. Jinak řečeno zákon požaduje, aby o úkonech uvedených v § 85 zákona o obcích vždy rozhodlo (pouze) zastupitelstvo obce, a oprávnění rady rozhodnout o takovém právním úkonu z § 102 odst. 2 písm. a) zákona o obcích nelze dovodit.

## 4. NĚKTERÉ SOUVISEJÍCÍ OTÁZKY SPOJENÉ S NAKLÁDÁNÍM S NEMOVITÝM MAJETKEM

### 4.1 Nakládání s majetkem v případě obcí bez rady

Podle § 99 odst. 2 zákona o obcích vykonává v obcích, ve kterých se nevolí rada obce, většinu jejích pravomocí starosta obce (zastupitelstvu je přitom vyhrazeno rozhodování pouze v některých případech – srov. § 102 odst. 4 zákona o obcích). Starosta obce je proto v těchto obcích oprávněn činit majetkoprávní úkony podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích (*uzavírání nájemních smluv a uzavírání smluv o výpůjčce*) a případné majetkoprávní úkony podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. Starosta je rovněž oprávněn přijímat záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích. V praxi zpravidla toto rozhodnutí starosty obce není uskutečněno jeho „zvláštním“ opatřením, ale je *implicitně* obsaženo v jeho projevu vůle jménem obce podle § 103 odst. 1 zákona o obcích, tedy v aktu uzavření smlouvy. Jinak řečeno rozhodnutí o uzavření smlouvy a její samotné uzavření (její podpis) *de facto* spadají v jeden okamžik.

V souvislosti s dispozičními úkony těchto obcí je třeba zvážit, zda si může zastupitelstvo obce s odkazem na § 84 odst. 4 zákona o obcích vyhradit i rozhodování o ostatních záležitostech uvedených v § 102 odst. 2 zákona o obcích, které realizuje starosta podle § 102 odst. 4 zákona o obcích, avšak které jsou zákonem vyhrazeny radě obce (tj. zda starosta vykonává „vyhrazené pravomoci rady“ též jako své vyhrazené pravomoci). Ve vztahu k majetkoprávním úkonům obce to konkrétně znamená, zda si může zastupitelstvo „malé“ obce vyhradit rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce.

Pro zodpovězení položené otázky je třeba vycházet z povahy výkonu pravomocí rady starostou obce. Starosta obce se totiž nestává „radou obce“, zákon mu pouze svěřuje určité úkoly, které by jinak náležely radě obce. Tyto pravomoci tudíž starosta nevykonává jako vyhrazené a proto se neuplatní ani omezení plynoucí z § 84 odst. 4 zákona o obcích<sup>38</sup> (*Zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoce vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2*). Pro tento interpretační přístup svědčí i zásada výkladu „ve prospěch pravomocí zastupitelstva obce jakožto nejvyššího (přímo voleného) orgánu obce“, podle kterého z více možných výkladů je nutné zvolit ten, jenž vede k určení pravomocí zastupitelstva obce.

38 Není-li v obci zřízena rada, nelze o jejích pravomocech hovořit jako o pravomocech vyhrazených.

## 4.2 Způsob vyřízení žádosti adresované obci o uzavření kupní smlouvy (žádosti o prodej obecní nemovitosti)

Rozhodnutí o tom, zda obec bude disponovat určitým majetkem, je plně na její vůli. Jestliže by mělo dojít k prodeji obecní nemovitosti, přísluší učinit takové rozhodnutí zastupitelstvu obce podle § 85 písm. a) zákona o obcích. Proto je-li podána obci žádost o koupi obecní nemovitosti, měla by být předložena k posouzení zastupitelstvu obce. To pak má v zásadě dvě možnosti – buď žádost akceptuje a v takovém případě musí dojít ke zveřejnění záměru podle § 39 odst. 1 zákona o obcích (akceptováním žádosti dochází vlastně k vyjádření vůle disponovat nemovitostí) a až následně může zastupitelstvo obce rozhodovat o samotném prodeji (včetně případného výběru mezi různými zájemci, pokud by na zveřejněný záměr reagovali dalšími nabídkami)<sup>39</sup>. Druhou možností je, že zastupitelstvo již při posuzování podané žádosti nebude mít vůli nemovitost prodat a v takovém případě samozřejmě žádosti nevyhoví, aniž by před tímto rozhodnutím musel být zveřejněn záměr. Formálně by mělo být o „odmítnutí“ nabídky na odkup nemovitostí rozhodnuto usnesením zastupitelstva, nicméně vyjádření vůle zastupitelstva „fakticky“ tím, že o žádosti nebude rozhodováno (tj. žádost bude projednána, ale bez přijetí jakéhokoli usnesení nebo dokonce z vůle zastupitelstva ani nedojde k jejímu zařazení na schválený program zasedání), lze považovat za postačující. Zastupitelstvo své rozhodnutí o odmítnutí žádosti nemusí nijak zdůvodňovat, protože obec nemá povinnost svůj majetek prodávat a podané žádosti tedy může odmítat i bez udání důvodu (takové „rozhodnutí“ samozřejmě není správním rozhodnutím, takže nemusí obsahovat náležitosti správního rozhodnutí a samozřejmě se proti němu nelze „odvolat“). O tom, že obec podané žádosti nevyhoví, by ovšem měl být žadatel informován.

Specifickou situaci pro vyřízení žádosti o prodej nemovitosti (o uzavření jakékoli jiné smlouvy) jsou případy, v nichž příslušný obecní orgán předem deklaroval, za jakých podmínek je možné danou smlouvu uzavřít (např. ve schválených „privatizačních směrnících“ apod.). Žádost, která předem stanovená kritéria nesplňuje, může být automaticky vyřazena, aniž by o jejím vyřazení příslušný obecní orgán formálně sám rozhodl. Pokud by však uzavření podle takto podané žádosti mohlo být pro obec výhodné, měla by být spolu s ostatními předána příslušnému orgánu k posouzení. V podrobnostech srov. kapitola 1.10.

### Z judikatury:

**Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. května 2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010:** (Odvolací soud): „Odvolací soud vzal za prokázané... Na žalobcem zaslanou žádost o koupi předmětného domu nebyl brán zřetel, s odůvodněním, že tento uchazeč

<sup>39</sup> Zákonu nebude odpovírat ani takový postup, při kterém obec po obdržení žádosti zveřejní záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích (o jeho zveřejnění rozhodne rada obce nebo starosta) a až následně předloží žádost (spolu s případnými dalšími nabídkami) zastupitelstvu obce k posouzení. To pak již může přímo rozhodnout o uzavření smlouvy nebo o odmítnutí realizace požadovaného úkonu.

v domě nebydlí a nesplňuje tudíž podmínky stanovené městským zastupitelstvem pro prodej obytných domů; uvedené stanovisko mu bylo písemně oznámeno dopisem majetkového odboru žalovaného, odkazujícího na projednání označené žádosti městskou radou žalovaného.“

(Nejvyšší soud): „Do výlučné kompetence obecního zastupitelstva podle § 36a odst. 1 písm. a) zákona o obcích (v rámci samostatné působnosti obce při hospodaření s obecním majetkem; § 14 odst. 1 písm. b) zákona o obcích) patří rozhodování až o konkrétním majetkoprávním úkonu nabytí a převodu nemovitých věcí (včetně rozhodnutí o jeho změně či zániku); není porušením zákona, byl-li některý z uchazečů o koupi obecního majetku o nepřijetí jeho nabídky informován jiným orgánem obce, než-li obecním zastupitelstvem.“

*Pozn.: Nejvyšší soud v citovaném rozhodnutí dovodil, že nesplňuje-li žadatel o koupi nemovitosti obcí předem stanovené podmínky, postačí, pokud mu tuto skutečnost sdělí jiný obecní orgán a není třeba, aby se podanou žádostí zabývalo zastupitelstvo obce. Podle názoru Ministerstva vnitra pokud však obec žádné podmínky pro dispozici majetkem předem nestanovila, měla by být žádost předána zastupitelstvu obce k posouzení.*

### 4.3 Postup obce při prodeji konkrétnímu, předem „vytipovanému“ zájemci

Zákon o obcích nevyklučuje, aby obec deklarovala svůj úmysl prodat konkrétní nemovitost předem určené osobě. Protože je však i v takovém případě nutné splnit (v zásadě bezvýhradně) zákonnou povinnost zveřejnit záměr podle § 39 zákona o obcích a umožnit všem zájemcům podat nabídky a vyjádření, nelze chápat takové předchozí rozhodnutí zastupitelstva obce jako rozhodnutí o prodeji majetku ve smyslu § 85 písm. a) zákona o obcích, na jehož základě by bylo možné bez dalšího uzavřít kupní smlouvu, ale jen jako „nezávaznou“ deklaraci vůle obce o tom, že má v úmyslu prodat konkrétní nemovitost konkrétnímu zájemci (svou podstatou se vlastně jedná o přijetí záměru obce disponovat za určitých podmínek konkrétní nemovitostí).

Pokud tedy zastupitelstvo obce předem přijme usnesení o tom, že má v úmyslu prodat určitou nemovitost konkrétnímu zájemci, je nutné dodržet následující zákonný postup: Obec především musí zveřejnit záměr ve smyslu § 39 odst. 1 zákona o obcích, v němž uvede veškeré zákonné náležitosti. Pokud se rozhodne v záměru uvést i to, že zastupitelstvo předem projevilo úmysl prodat nemovitost konkrétnímu zájemci, je vhodné současně uvést, že tento úmysl nevyklučuje podávání nabídek i jinými osobami (rozhodnutí zastupitelstva totiž nemůže „předem“ takovou možnost vyloučit). Po uplynutí zákonné lhůty pro zveřejnění záměru je třeba, aby zastupitelstvo obce rozhodlo ve smyslu § 85 písm. a) zákona o obcích o prodeji nemovitosti. Pokud žádní jiní zájemci nabídku nepodali, lze nemovitost prodat již předem „vytipovanému“ zájemci. Pokud však byly podány i další nabídky, je nutné, aby zastupitelstvo obce z těchto



nabídek vybralo pro obec „nejvýhodnější“ z nich. Prvotním kritériem pro takový výběr by měla být nabídnutá kupní cena, pokud však existují legitimní důvody, lze vybrat i jinou, z ekonomického hlediska méně výhodnou nabídku. Takovými důvody může být např. dlouhodobé užívání nemovitosti kupujícími, výhodnost pro obec z hlediska veřejného zájmu, náprava předchozích pochybení v majetkoprávních úkonech obce apod. Je vhodné, aby existence tohoto důvodu byla uvedena přímo v textu usnesení o prodeji, případně aby byla alespoň jasně patrná ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, a to z hlediska případného budoucího prokazování „hospodárného nakládání“ s obecním majetkem.

## Z judikatury:

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. července 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007** (k možnosti zveřejnění adresného záměru): „Podle odvolacího soudu však nebylo možné prostřednictvím listiny, která byla na úřední desce O. ú. S. L. vyvěšena, dovozovat splnění povinnosti obce uložené jí ustanovením § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Listina nevyzývala občany k tomu, aby se k překládanému záměru prodeje vyjádřili a předložili své nabídky, ale občanům pouze oznamovala, že obec se rozhodla převést vlastnické právo k id. 1/89 nemovitostí uvedených v této listině na žalovanou, aniž by občanům byla dána možnost ucházet se o koupi těchto nemovitostí. Odvolací soud považoval také označení nemovitostí na předmětné listině za nedostatečné (absence předběžně přiděleného čísla popisného u budov, absence ulice a katastrálního území, v němž se nemovitosti nacházejí). (...)“

(Nejvyšší soud) „Účelem právní úpravy publikace záměru obce mj. prodat nemovitý majetek (§ 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.) je především informovat občany o dispozicích s obecním majetkem; jde o to, aby příslušné úkony probíhaly transparentně, aby se o nich občané předem a včas dozvěděli, aby mohli upozornit na hrozící pochybení či nesprávné hospodaření obce a případně aby měli možnost projevit sami zájem o nabytí věcí, resp. práv plynoucích z obecního majetku. Tyto postuláty zveřejnění záměru obce prodat předmětné nemovitosti splňovalo. Došlo k němu též v otevřené 15-ti denní lhůtě v relaci k následnému projednání zamýšleného převodu v orgánu obce (1. 7. – 2. 8. 2001). Dovolací soud není toho názoru, že účel publikace záměru obce prodat nemovitost je naplněn jen tehdy, obsahuje-li listina obecné sdělení o záměru převést nemovitosti a výslovnou výzvu občanům k předložení jejich nabídek. Tento účel může být splněn i v případě, že je zveřejněn záměr obce prodat nemovitosti konkrétnímu zájemci, s jasnou a určitou identifikací nemovitostí a s výzvou občanům uplatnit v zákonné lhůtě připomínky k zamýšlenému převodu. Nehledě na již všeobecnou vědomost občanů o tomto postupu byl v posuzované věci zmíněný záměr naplněn tím spíše, že šlo o nemovitosti (domy stojící na pozemcích) ve velmi špatném stavebním stavu, u nichž bylo nezbytné provést - v zájmu jejich obyvatelnosti jako panelových domů - zásadní rekonstrukci (podrobněji viz str. 3 – 7 odůvodnění rozsudku soudu prvního stupně). Již jen na okraj zde Nejvyšší soud dodává, že požadavky na identifikaci nemovitostí ve zveřejňovaném záměru převodu

nejdou podle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. natolik kategorické a vyčerpávající, aby bylo nutné dovozovat z textu, obsaženého v listině ze dne 1. 7. 2001, závěr o nedostatku náležitého určení nemovitostí.

#### **4.4 Omezení obce zřizovat zástavní právo ke svému majetku**

V praxi bývá řešena otázka, zda se omezení uvedené v ustanovení § 38 odst. 3 zákona o obcích, podle kterého obec nesmí ručit za závazky fyzických a právnických osob (vyjma zákonem stanovených případů) vztahuje pouze na „ručení“ ve smyslu § 546 a násl. občanského zákoníku (resp. § 303 a násl. obchodního zákoníku), nebo zda je nutné do rozsahu tohoto ustanovení zahrnout i jiné způsoby zajištění závazků, zejména zřízení zástavního práva k nemovitostem.

Ustanovení § 38 odst. 3 zákona o obcích je třeba považovat za ustanovení, které se vztahuje pouze na „ručení“ jako specifický způsob zajištění závazků (§ 546 občanského zákoníku, § 303 obchodního zákoníku) a nikoli i na jiné zajišťovací úkony. Tento názor vyplývá především z jazykového výkladu dotčeného ustanovení, které jednoznačně hovoří o ručení, a protože se jedná o ustanovení omezující nakládání s majetkem obcí, není na místě uplatnění výkladu rozšiřujícího, jdoucího nad rámec výslovného textu zákona. Kromě toho zákon o obcích jednotlivé zajišťovací úkony (resp. i další majetkoprávní úkony) poměrně důsledně rozlišuje (viz např. § 39 nebo § 85 zákona o obcích), což rovněž svědčí o nutnosti vnímat pojem „ručení“ v naznačeném smyslu. Na podporu uvedeného výkladu lze konečně zmínit i návrh novely zákona o obcích, jíž bylo do § 38 zákona o obcích dotčené ustanovení zařazeno (sněmovní tisk č. 904 III. volebního období Poslanecké sněmovny). Tento návrh, ačkoli byl nakonec přijat v redukované podobě (zákon č. 450/2001 Sb.), jasně rozlišoval ručení (§ 38 odst. 3) a zřízení zástavního práva (§ 38 odst. 4) jako dva odlišné instituty, které měly být každý zvlášť předmětem samostatné regulace. Protože konečná podoba novely upravila již pouze ručení, nelze platnou právní úpravu výkladově rozšiřovat i na jiné zajišťovací instituty proti zjevné vůli zákonodárce.

#### **4.5 Rozhodnutí o poskytnutí daru nebo dotace jako součást schváleného rozpočtu nebo rozpočtového opatření**

V souvislosti s poskytováním darů byla v praxi řešena otázka, zda je možné rozhodnutí o rozpočtovém opatření, je-li dostatečně konkrétní (určuje částku i obdaruovaného) považovat současně za rozhodnutí zastupitelstva obce o poskytnutí peněžitého daru nebo dotace, tedy za „podklad“ ve smyslu § 41 odst. 2 zákona o obcích pro uzavření darovací smlouvy nebo smlouvy o poskytnutí dotace.

Podle § 4 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, je rozpočet územního samosprávného celku *finančním*

*plánem*, jímž se řídí financování činnosti územního samosprávného celku. Obsahem rozpočtu jsou podle § 6 odst. 1 rozpočtových pravidel příjmy, výdaje a ostatní peněžní operace. Podle § 16 odst. 2 rozpočtových pravidel se změny schváleného rozpočtu provádějí tzv. rozpočtovými opatřeními, která mohou spočívat v přesunu rozpočtových prostředků, v použití nových rozpočtových prostředků nebo ve vázání rozpočtových výdajů. Jelikož rozpočet a závěrečný účet schvaluje zastupitelstvo obce [§ 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích], i rozpočtová opatření musejí být schválena zastupitelstvem obce, neboť se jedná o změnu již schváleného rozpočtu [zastupitelstvo obce však prováděním rozpočtových opatření může pověřit radu obce podle § 102 odst. 2 písm. a) zákona o obcích].

Od přijetí rozpočtu (event. rozpočtového opatření, jímž je realizována změna schváleného rozpočtu), je třeba odlišit rozhodování o konkrétních právních úkonech, s jejichž realizací schválený rozpočet (event. přijaté rozpočtové opatření) počítá. Vůle zastupitelstva obce při schvalování rozpočtového opatření a při rozhodování o konkrétních majetkových úkonech totiž směřuje ke dvěma odlišným věcem – v prvním případě ke stanovení nebo ke změně rozpočtu (změně *finančního plánu*), ve druhém k vytvoření vůle obce být za konkrétních podmínek právně vázána (tedy vytvoření vůle k realizaci určitého majetkoprávního úkonu). Zatímco schválení rozpočtu (rozpočtového opatření) zásadně vždy náleží do pravomoci zastupitelstva obce [§ 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích], rozhodování o právních úkonech rozděluje zákon o obcích podle povahy konkrétního právního úkonu mezi vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce (§ 85 zákona o obcích), vyhrazenou pravomoc rady obce (§ 102 odst. 2 zákona o obcích) a tzv. zbytkovou pravomoc rady obce (§ 102 odst. 3 zákona o obcích). Vzhledem k odlišnosti obou rozhodnutí – schválení rozpočtového opatření znamená změnu „peněžního plánu“ hospodaření obce, rozhodnutí o uzavření smlouvy znamená rozhodnutí o realizaci konkrétního majetkoprávního úkonu – je třeba učinit obecný závěr, že z pouhé skutečnosti, že zastupitelstvo obce schválilo rozpočet či rozpočtové opatření, nelze bez dalšího dovodit, že by tímto usnesením současně rozhodlo o realizaci konkrétních majetkoprávních úkonů (uzavření konkrétních smluv), s nimiž toto rozpočtové opatření počítá (plánuje je). O poskytnutí dotace či daru by tedy mělo být rozhodováno samostatně.

Uvedené ovšem nevylučuje, aby zastupitelstvo obce již při schvalování rozpočtu či rozpočtového opatření současně rozhodlo též o uzavření konkrétní smlouvy (s výjimkou smluv, jejichž uzavření náleží do vyhrazené pravomoci rady obce), a to i jedním usnesením. Takové rozhodnutí, tedy to, že zastupitelstvo obce schválením rozpočtového opatření současně rozhoduje o uzavření smlouvy, by však mělo být ze schváleného usnesení zastupitelstva obce jednoznačně patrné (např. tím, že zastupitelstvo obce schválí rozpočtové opatření a současně výslovně rozhodne o tom, že na jeho základě má být uzavřena s konkrétní osobou dotační smlouva). V případě pochybností o tom, zda usnesením, jímž bylo schváleno rozpočtové opatření, bylo současně rozhodnuto o uzavření konkrétní smlouvy, je třeba jednoznačně doporučit,

aby zastupitelstvo obce uzavření smlouvy schválilo (znovu) výslovným usnesením (v opačném případě obec „riskuje“, že uzavřená smlouva by mohla být soudem v případě vzniku sporu shledána jako neplatná podle § 41 odst. 2 zákona o obcích).

## 4.6 Střet zájmů podle zákona o obcích

Ustanovení § 83 odst. 2 zákona o obcích ukládá členovi zastupitelstva obce, aby před projednáváním a rozhodováním určité záležitosti, ve vztahu k níž by mohl být ve střetu zájmů, oznámil tuto skutečnost orgánu obce, jehož je členem, a to tehdy, jestliže se svou účastí podílí na jednání orgánu obce, v němž se taková záležitost projednává. Tento orgán následně rozhodne o tom, zda důvod pro vyloučení dotčené osoby z projednávání a rozhodování záležitosti, ohledně níž je ve střetu zájmů, existuje.

Rozhodnutí o existenci důvodu pro vyloučení z projednávání a rozhodování 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 jen výslovným ustanovením zákona). Jinak řečeno **člen zastupitelstva, který je ve střetu zájmů, má právo účastnit se jednání a hlasovat, a to i pokud daný orgán rozhodl o existenci důvodu pro vyloučení**, a závisí pouze na jeho úvaze (na jeho morálním postoji a politické odpovědnosti), zda se projednávání či hlasování opravdu zúčastní. Těžiště celého ustanovení tedy spočívá – ostatně jako u obdobných ustanovení zákona o krajích (§ 34 odst. 3), zákona o hlavním městě Praze (§ 51 odst. 5) i zákona o střetu zájmů (§ 8), která ovšem možnost rozhodnout o vyloučení vůbec neobsahují – „pouze“ v *oznamovací povinnosti člena zastupitelstva obce a v možnosti příslušného orgánu deklarovat, zda v daném případě střet zájmů skutečně shledal*, nikoli však v možnosti zabránit svému členovi účastnit se jednání a rozhodovat (příslušný obecní orgán rozhoduje o tom, zda je či není důvod pro vyloučení, nikoli o samotném vyloučení).

Výklad opačný, podle kterého by byl člen zastupitelstva rozhodnutím podle § 83 odst. 2 zákona o obcích zbaven možnosti účastnit se jednání a hlasovat, by vyvolával v praxi jen obtížně řešitelné situace související s dopadem rozhodnutí o vyloučení na usnášedischopnost zastupitelstva a s tím spojenou možnost vyloučení nadpoloviční většiny všech či úplně všech členů zastupitelstva obce. Vyloučení z rozhodování by mohlo vyvolávat též riziko zneužití proti „nepohodlným“ opozičním zastupitelům a ve svém důsledku by mohlo vést (vzhledem k nutné míře subjektivního uvážení členů zastupitelstva, zda v určitém postavení zastupitele již střet zájmů shledávají) až k nezákonným zásahům do mandátu člena zastupitelstva obce.

Uvedený výklad je Ministerstvem vnitra zastáván dlouhodobě a konstantně a odpovídá i převládajícímu přístupu odborné literatury [např. KOUDELKA, Z. a kol.: Zákon o obcích (obecní zřízení), Praha: Linde, 2004, komentář k § 83 odst. 2 a VEDRAL, J. a kol.: Zákon o obcích (obecní zřízení) – komentář. 1. vyd., C. H. Beck : Praha, 2008, str. 465].

## **4.7 Vyhотовování výpisů z usnesení zastupitelstva nebo rady**

Zákon o obcích vyhotovování „výpisů usnesení“ přijatých na zasedání zastupitelstva obce nebo na schůzi rady obce neupravuje. Jedná se však o běžnou praxi, která samozřejmě není v rozporu se zákonem. Vzhledem k nedostatku platné právní úpravy proto bude především na samotné obci, jakým způsobem si sama interně nastaví způsob vyhotovování těchto výpisů, a to zejména z hlediska jejich „autorizace“. Obvyklou a doporučeníhodnou praxí je, že výpisy usnesení vyhotovuje obecní úřad (§ 111 odst. 1 zákona o obcích), přičemž správnost takového výpisu stvrzuje svým podpisem starosta, který je v souladu s § 103 odst. 1 zákona o obcích oprávněn zastupovat obec navenek (jedná se přitom o ryze technický úkon a nikoli o rozhodování, které by např. spadalo do nevyhrazené pravomoci rady obce dle § 102 odst. 3 zákona o obcích). Výpis z usnesení bývá zpravidla doplněn o razítko obce (§ 111 odst. 5 zákona o obcích). Výpis nemusí být opatřen podpisem „ověřovatelů zápisu“, neboť sám o sobě nemá povahu zápisu.

Neexistence výslovné právní úpravy ovšem nevylučuje, aby výpisy z usnesení rady obce namísto starosty podepsal tajemník obecního úřadu nebo pověřený pracovník obecního úřadu, např. vedoucí odboru [tajemníkovi lze takový úkol uložit na základě § 110 odst. 3 písm. b) zákona o obcích, obecnímu úřadu na základě § 109 odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o obcích]. Takové pověření pak může být uvedeno i v organizačním řádu obecního úřadu, který vydává rada obce podle § 102 odst. 2 písm. o) zákona o obcích a v jehož rámci stanoví rozdělení pravomocí v obecním úřadu ve smyslu § 102 odst. 2 písm. f) zákona o obcích. Podstatné však vždy je, aby z výpisu jasně vyplývalo, že se jedná o výpis vydaný samotnou obcí, která podpisem oprávněné osoby (a případně též razítkem obce) osvědčuje jeho správnost (nejedná se nicméně o úkon ve smyslu zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů, přestože by bylo možné „výpis“ z usnesení „pořídít“ i touto formou, tedy ověřenou kopií příslušné části zápisu ze zasedání zastupitelstva nebo rady obce).

## **4.8 Oprávnění finančního (a kontrolního) výboru zastupitelstva obce kontrolovat smlouvy uzavřené obcí a pravidla pro přístup členů finančního výboru k těmto smlouvám**

Rozsah kontroly svěřené finančnímu výboru vyplývá z § 119 odst. 2 zákona o obcích, který jej rozděluje do dvou kategorií – na kontrolu vykonávanou finančním výborem přímo na základě zákona [písm. a) § 119 odst. 2] a na kontrolu vykonávanou na základě pověření zastupitelstvem obce a v jím určeném rozsahu [písm. b) § 119 odst. 2]. Finanční výbor může kontrolovat plnění smluv uzavřených obcí především tehdy, je-li mu takový úkol svěřen přímo zastupitelstvem obce. Finanční výbor však

bude oprávněn „kontrolovat smlouvy“ i na základě svých oprávnění plynoucích přímo ze zákona, tzn. i na základě § 119 odst. 2 písm. a) zákona o obcích. Jeho kontrolní oprávnění jsou však v tomto případě do jisté míry omezená, neboť rozsah prováděné kontroly musí tomuto zákonnému „pověření“ odpovídat.

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

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

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

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

## **4.9 Oprávnění finančního a kontrolního výboru zastupitelstva obce provádět kontrolu obcí zřízené (založené) právnické osoby**

Kontrolní výbor a finanční výbor zastupitelstva obce jsou povinně zřizovanými orgány zastupitelstva, jejichž pravomoci jsou vymezeny v § 119 odst. 2 a 3 zákona o obcích. Výbory jsou oprávněny vykonávat své kontrolní úkoly buď přímo na základě zákona [§ 119 odst. 2 písm. a) a § 119 odst. 3 písm. a) a b) zákona o obcích] nebo na základě uložení (pověření) zastupitelstvem obce [§ 119 odst. 2 písm. b) a § 119 odst. 3 písm. c) zákona o obcích]. Mezi těmito úkoly může být i pověření výkonem kontroly obcí zřízené nebo založené právnické osoby, avšak pouze v rozsahu, v jakém je samotná obec z pozice zřizovatele, zakladatele či společníka určité právnické oso-

by oprávněna „kontrolovat“ (posuzovat) aktivity dané právnické osoby. Při kontrole obcí zřízené nebo založené právnické osoby totiž výbor vystupuje *de facto* jménem zřizovatele (zakladatele, společníka), takže může mít vůči této právnické osobě práva pouze v rozsahu odpovídajícím právům zřizovatele (zakladatele či společníka). V tomto rozsahu by tedy mohl posuzovat např. i postup právnické osoby při zadávání veřejných zakázek (soulad postupu dané právnické osoby se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění).

Rozsah kontroly, kterou bude výbor vůči konkrétní právnické osobě jménem obce uplatňovat, tedy bude závislý na rozsahu oprávnění, která obci jakožto zřizovateli, zakladateli nebo společníkovi vůči dané konkrétní právnické osobě příslušný právní předpis (event. zřizovatelská listina nebo zakladatelská smlouva) stanoví. Odlišné vztahy totiž platí mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací [srov. § 27 odst. 9 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění], odlišné pak mezi společníkem obchodní společnosti a danou obchodní společností [srov. např. § 122 odst. 2 obchodního zákoníku] apod.

Zastupitelstvo obce pověřením výboru vykonat kontrolu právnické osoby nezasahuje do vyhrazené pravomoci rady obce vykonávat úkoly zřizovatele nebo zakladatele [§ 102 odst. 2 písm. b) zákona o obcích], neboť zastupitelstvu obce nelze z titulu orgánu, jenž rozhoduje o založení, zřízení a o účasti v právnických osobách [§ 84 odst. 2 písm. e) a § 85 písm. e) zákona o obcích] bránit v tom, aby činnost těchto právnických osob určitým způsobem „monitoroval“ např. skrze kontrolní nebo finanční výbor. Obecně však platí, že kontrolou „hospodaření“ právnických osob (vč. zadávání veřejných zakázek) by měl být pověřován finanční výbor [§ 119 odst. 2 písm. b) zákona o obcích], který se zdá být z důvodu své působnosti v oblasti kontroly nakládání s majetkem k tomuto úkolu vhodnější.

## 4.10 Dozor a kontrola státu nad nakládáním s obecním majetkem

„Kontrola“ hospodaření s obecním majetkem, v rámci níž jsou posuzovány jednotlivé zejména majetkoprávní úkony z hlediska splnění zákonem požadovaných skutečností (včetně účelnosti a hospodárnosti nakládání s majetkem dle § 38 zákona o obcích), je uskutečňována především postupem podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Přezkoumání hospodaření v případě obcí vykonávají buď krajské úřady, nebo – podle volby každé obce – auditoři (auditorské společnosti).

**Předmětem přezkoumání hospodaření** jsou podle § 2 zákona č. 420/2004 Sb. *údaje o ročním hospodaření územního celku, tvořící součást závěrečného účtu podle zvláštního právního předpisu, a to a) plnění příjmů a výdajů rozpočtu včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků, b) finanční operace, týkající se tvorby a použití peněžních fondů, c) náklady a výnosy podnikatelské čin-*



nosti územního celku, d) peněžní operace, týkající se sdružených prostředků vynakládaných na základě smlouvy mezi dvěma nebo více územními celky, anebo na základě smlouvy s jinými právními nebo fyzickými osobami, e) finanční operace, týkající se cizích zdrojů ve smyslu právních předpisů o účetnictví, f) hospodaření a nakládání s prostředky poskytnutými z Národního fondu a s dalšími prostředky ze zahraničí poskytnutými na základě mezinárodních smluv, g) vyúčtování a vyřazení finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, k rozpočtům krajů, k rozpočtům obcí, k jiným rozpočtům, ke státním fondům a k dalším osobám.

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

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

Určité aspekty nakládání s obecním majetkem mohou být posuzovány též v rámci **obecného dozoru a kontroly nad výkonem samostatné působnosti obcí**, který náleží Ministerstvu vnitra dle § 123 a násl. a § 129 a násl. zákona o obcích.<sup>40</sup> Vztah „kontroly“ v rámci přezkoumání hospodaření podle zákona č. 420/2004 Sb. a kontroly a dozoru ze strany Ministerstva vnitra je dán vztahem speciálního vůči obecnému, takže skutečnosti, které jsou předmětem přezkoumání hospodaření, již nejsou zkoumány v rámci (obecného) dozoru nebo kontroly nad samostatnou působností obcí ze strany Ministerstva vnitra (výslovně je tento obecný princip zakotven v § 124 odst. 6 zákona o obcích, jako obecná právní zásada však platí, i kdyby toto výslovné ustanovení nebylo do zákona zařazeno).

Ministerstvo vnitra v rámci své obecné **dozorové pravomoci** přezkoumává zákonnost usnesení, opatření nebo jiných aktů orgánů obcí (těmito akty však nejsou obcí realizované soukromoprávní úkony, tzn. nejsou přezkoumávány uzavřené

---

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

smlouvy, protože nemají povahu „dozorovatelného aktu“). V případě **usnesení či jiných opatření vztahujících se k nakládání s majetkem** však mohou být tyto úkony posuzovány jen z hlediska veřejnoprávních předpisů, neboť podle § 124 odst. 6 zákona o obcích nelze dozorované akty hodnotit z hlediska porušení soukromoprávních předpisů. Ministerstvo vnitra proto v rámci své dozorové pravomoci ve vztahu k těmto úkonům zkoumá pouze, zda dané usnesení bylo přijato po formální stránce za splnění všech zákonných požadavků pro jeho platné přijetí. V některých případech je dále posuzován soulad s normami veřejného práva. Předmětem posuzování není účelnost, hospodárnost či rozumnost pravidel nastavených obcí při nakládání s majetkem (ledaže by současně došlo k porušení některé zákonem stanovené povinnosti).

Ministerstvo vnitra může určité zákonné požadavky spojené s nakládáním s obecním majetkem prověřit i při **výkonu kontroly samostatné působnosti** (§ 129a zákona o obcích). Především může prověřit, zda byl řádně schválen a zveřejněn záměr a zda obsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Ministerstvo vnitra však není oprávněno zkoumat majetkoprávní dispozici, tj. obsah uzavřené smlouvy. Ministerstvo vnitra proto není oprávněno posuzovat splnění podmínek daných § 38 a § 39 odst. 2 zákona o obcích, tedy hospodárnost nakládání s majetkem ani cenu, za níž je majetková dispozice realizována, neboť obě tyto skutečnosti spadají do přezkoumání hospodaření (viz výše citovaná ustanovení zákona č. 420/2004 Sb.).

Specifickým oprávněním disponuje státní zástupce, jenž může podle § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, v platném znění, podat *návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy při jejím uzavírání nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků*.

## 4.11 Zpřístupnění smlouvy uzavřené obcí třetím osobám

V praxi se vyskytují žádosti o poskytnutí kopie smlouvy uzavřené obcí, a to na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění (dále jako „InfZ“).

Smlouva uzavřená obcí jakožto povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ je informací podléhající informační povinnosti podle tohoto zákona, neboť se jedná o „zaznamenaný obsah“ ve smyslu § 3 odst. 3 InfZ, který se nepochybně vztahuje k působnosti obce. InfZ zavedl pravidlo, podle kterého je povinný subjekt povinen poskytovat v zásadě jakékoli informace vztahující se k jeho působnosti, ledaže z InfZ (příp. ze zvláštního předpisu) vyplývá jinak. V takovém případě je možné informaci neposkytnout a žádost o informace zcela nebo zčásti odmítnout (z hlediska dokumentu, v němž je informace zaznamenána, pak bude možné odmítnout poskytnutí celého dokumentu nebo jen některých údajů v něm zaznamenaných, a to v závislosti na povaze zákonného důvodu pro nezpřístupnění informace). Protože InfZ nezna

žádný „obecný“ důvod pro neposkytnutí smlouvy uzavřené mezi obcí a třetí osobou, platí, že obecně je povinností obce smlouvu v režimu InfZ zpřístupnit.

Smlouva však může obsahovat určité informace, které podle InfZ chráněny být musí. Určité části smlouvy především mohou mít povahu obchodního tajemství (§ 9 InfZ a § 17 obch. zák.) nebo povahu osobních údajů či údajů vypovídajících o soukromí fyzické osoby (§ 8a InfZ, § 12 obč. zák. a zákon č. 101/2000 Sb.). Pokud smlouva takové údaje obsahuje (a nemá-li povinný subjekt souhlas s jejich poskytnutím), je třeba tyto její části nezpřístupnit. V praxi je nutné tyto části buď anonymizovat (znečitelnit) v textu smlouvy nebo příslušné části smlouvy jinak odstranit (např. neposkytnutím kopie určité přílohy smlouvy). Současně musí být vydáno správní rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací v části týkající se takto chráněných údajů. Spíše hypoteticky nelze vyloučit, že by v některém ojedinělém případě měla smlouva s ohledem na svůj obsah povahu chráněného údaje jako celek. V takovém případě by bylo nutné odmítnout celou žádost a neposkytnout žádnou informaci.

Specifická situace nastává tehdy, jestliže druhá smluvní strana se zpřístupněním smlouvy nebo její části nesouhlasí, aniž by však tuto část bylo možné podřadit pod některý z důvodů pro odmítnutí žádosti podle InfZ. Takto vyjádřený nesouhlas totiž nemá žádnou právní relevanci a povinný subjekt nemůže zbavit jeho povinnosti informaci poskytnout. Stejným způsobem je třeba přistupovat ke smluvně dohodnuté povinnosti mlčenlivosti (zde viz též § 19 InfZ).

V některých případech lze zaznamenat snahu obcí neposkytovat informaci o uzavřené smlouvě s odkazem na § 11 odst. 2 písm. a) InfZ (*jde-li o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, jíž takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí*). Obsah smlouvy však vzniká konsensem smluvních stran, takže údaje v ní uvedené nelze považovat za informace vzniklé „mimo“ povinný subjekt, na které by bylo možné aplikovat tento důvod pro jejich neposkytnutí (a to ani v situaci, v níž třetí strana text smlouvy tzv. „připraví“ a povinný subjekt jej jen podepíše). Tento důvod by ve výjimečných případech bylo možné užít ve vztahu k určitým uceleným a samostatným částem smlouvy, které se netýkají plnění povinností obce dle smlouvy a které by uvedené zákonné definici odpovídaly.

I v případě ochrany obchodního tajemství nebo osobních údajů zná InfZ určité výjimky. Povinný subjekt je proto v zásadě povinen *poskytnout základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky*, a to v rozsahu *jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků* (§ 8b). Dále platí, že *při poskytování informace, která se týká používání veřejných prostředků, se nepovažuje poskytnutí informace o rozsahu a příjemci těchto prostředků za porušení obchodního tajemství*.

Některé obce si nejsou informační povinnosti ve vztahu k jimi uzavřeným smlouvám vědomy a v uzavíraných smlouvách sjednávají širokou povinnost mlčenlivosti,

zpravidla doprovázenou smluvní pokutou v případě jejího porušení. Judikatura se dosud této otázce nevěnovala, takové smluvní ujednání (včetně sjednané smluvní pokuty) by však zřejmě bylo v rozporu se zákonem (s InfZ stanovenou povinností poskytovat informace) a tudíž by bylo neplatné (§ 39 obč. zák.). Nelze ovšem vyloučit, že by se soudy s tímto výkladem neztotožnily a ustanovení by za platně sjednané považovaly, přičemž v takovém případě by patrně obci uložily dojednanou smluvní pokutu uhradit, přestože obec poskytla informace na základě InfZ a v souladu s tímto zákonem.

Žadatel se může v režimu InfZ domáhat poskytnutí kopie listiny (smlouvy), a povinný subjekt je v zásadě povinen takovému požadavku vyhovět a kopii poskytnout (v takové situaci nelze vydat pouze „výpis“ ze smlouvy). Tato povinnost vyplývá především z dikce samotného InfZ, konkrétně z jeho § 4 odst. 3 a § 14 odst. 5 písm. d), podle něhož povinný subjekt poskytne informaci „v souladu se žádostí“.

### Z judikatury:

*(K poskytování kopií smluv uzavřených obcemi)*

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2008, č. j. 1 As 17/2008-67** (právní věta): „I. Informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, není selektivní sdělení obsahu smlouvy, nýbrž text smlouvy v její celistvosti jako takový. Jestliže žadatel požádal o poskytnutí informace kopií smlouvy, na jejíž obsah se nevztahuje ochrana obchodního tajemství, je povinný subjekt povinen pořídit fotokopii, případně jinak hodnověrným způsobem poskytnout žadateli obsah smlouvy v kompletní podobě.“

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2004, č. j. 7 A 118/2002-37** (z odůvodnění): „Stejně je důvodná námitka, že není možné, aby bylo odepřeno poskytnutí informací o celém obsahu uvedené smlouvy s odkazem na ochranu obchodního tajemství podle § 9 zákona č. 106/1999 Sb. I kdyby veškeré údaje splňovaly podmínky pro existenci obchodního tajemství ve smyslu obchodního zákoníku, není možné opomenout odst. 2 tohoto ustanovení. Z něj vyplývá, že není možné z tohoto důvodu odepřít poskytnutí informací, které se týkají rozsahu používání prostředků z veřejných rozpočtů a jejich příjemce. Je tak zcela zřejmé, že není možné odepřít v případě úplatné smlouvy informaci o ceně, která bude hrazena z těchto rozpočtů. Přitom se používáním veřejných prostředků rozumí nejen přímé výdaje veřejných rozpočtů, ale i prominutí plateb, které by jinak byly příjmem těchto rozpočtů.“

## 4.12 Lze „převést“ právo na uzavření smlouvy?

V praxi Ministerstva vnitra byla řešena i otázka, zda poté, kdy zastupitelstvo obce schválilo uzavření smlouvy s konkrétní osobou, lze uzavřít smlouvu s jiným subjektem, na který tato osoba své „právo“ na uzavření smlouvy převedla, aniž by bylo nutné zno-

vu zveřejňovat záměr a aniž by bylo nutné znovu schvalovat uzavření smlouvy. Podle názoru Ministerstva vnitra je v takovém případě nutné, aby obec oba tyto úkony zopakovala, protože rozhodnutím o prodeji konkrétní osobě došlo k „završení“ procesu tvorby vůle obce a má-li dojít k její změně, je tak možné učinit jen opakováním celého zákonného procesního postupu (nadto usnesením orgánu obce o uzavření smlouvy nevzniká „druhé smluvní straně“ právně vynutitelný nárok na uzavření smlouvy, s nímž by bylo možné disponovat). Identický závěr je třeba uplatnit i v případě úmrtí osoby a úmyslu obce uzavřít smlouvu s jejím dědicem.

### **4.13 Doložka o splnění náležitostí právního úkonu**

Podle § 41 odst. 1 zákona o obcích platí, že *podmiňuje-li zákon platnost právního úkonu obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina osvědčující tento právní úkon doložkou, jíž bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny*. Neuvedení doložky nezpůsobuje neplatnost uzavřené smlouvy. V případě dispozice nemovitým majetkem, katastrální úřad nicméně zkoumá splnění povinností daných § 39 a § 85 písm. a) zákona o obcích právě s ohledem na tuto doložku (předložení konkrétního usnesení a záměru nevyžaduje, takže je-li ve smlouvě doložka uvedena, katastrální úřad již z úřední povinnosti nezkoumá, zda údaje v ní uvedené jsou správné, jak vyplývá ze stanoviska ČÚZK ze dne 18. prosince 2008, č. j. ČÚZK 5751/2008-22). Ministerstvo vnitra v rámci své metodické pomoci obcím doporučuje, aby součástí smlouvy byla nejen doložka podle § 41 odst. 1 zákona o obcích, ale jako její přílohy i kopie zveřejněného záměru a příslušného usnesení zastupitelstva nebo rady obce.

### **4.14 Soudní ochrana „proti“ majetkoprávním úkonům obcí – kdo je oprávněn napadnout žalobou platnost majetkoprávního úkonu učiněného obcí (návrhem na určení neplatnosti smlouvy nebo návrhem na určení vlastnictví)?**

Podle § 80 písm. c) o. s. ř. se může žalobce žalobou uplatnit, aby bylo rozhodnuto mj. o určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není, je-li na tom naléhavý právní zájem. Soudy v této souvislosti dovodily ve vztahu ke smlouvám uzavíraným obcí několik podmínek, za jejichž naplnění bude u žalobce dán naléhavý právní zájem, a bude možné se soudně dovolat neplatnosti smlouvy nebo určení vlastnictví.

### **Pro nezveřejnění záměru**

#### **Z judikatury:**

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. listopadu 2008, sp. zn. 30 Cdo 3473/2007** (právní věta podle databáze ASPI): „5. Okolnost, že záměr převést nemo-

vitý majetek obce nebyl zveřejněn vůbec, umožňuje zpochybnit platnost smlouvy všem potenciálním zájemcům o převod nemovitého majetku obce, kteří se pro porušení povinnosti o tomto záměru ani nedozvěděli (nemohli dozvědět). (z odůvodnění): Jestliže v posuzované věci žalobkyně neprokázala, že o koupi předmětného pozemku projevila zájem a že by tak byla potenciálním zájemcem o převod nemovitého majetku obce (či neúspěšným účastníkem nabídkového řízení), a ani netvrdila, že by se její právní postavení poté, co nemovitosti nabyl do svého vlastnictví druhý žalovaný, zhoršilo, pak je zřejmé, že na právním postavení žalobkyně by se ani vyhováním určovací žalobě ničeho nezměnilo a nevzniklo by jí ani žádné (nové) právo, jež by bylo soudně vynutitelné.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. února 2007, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006** (právní věta podle databáze ASPI): „3. Tvrdí-li žalobce, že nebyl zveřejněn záměr města předmětné nemovitosti prodat, a že mu tak bylo znemožněno se k tomuto záměru vyjádřit a předložit svoji nabídku, má ve smyslu ust. § 80 písm. c) o. s. ř. naléhavý právní zájem na požadovaném určení a vyhovění určovací žalobě by mohlo mít příznivý dopad na jeho právní postavení.“

## Pro porušení jiných povinností (byl-li záměr zveřejněn)

### Z judikatury:

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. srpna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3971/2008** (právní věta podle databáze ASPI): „Osoba, která tvrdí, že smlouva o převodu nemovitostí uzavřená mezi obcí a jiným zájemcem o koupi těchto nemovitostí z majetku obce, je absolutně neplatná z důvodu, že nebyla uzavřena po předchozím souhlasu zastupitelstva obce, má ve smyslu § 80 písm. c) o.s.ř. naléhavý právní zájem na určení, že obec je vlastníkem těchto nemovitostí.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. února 2009, sp. zn. 28 Cdo 4813/2007** (právní věta podle databáze ASPI): „Legitimovaným k podání žaloby ohledně platnosti smlouvy o převodu nemovitosti z majetku obce mohou být pouze osoby, do jejichž právních poměrů by se určení neplatnosti smlouvy mohlo promítnout, a nikoli „každý občan obce“ a „není-li dán naléhavý právní zájem na určovací žalobě, není důvod dále zkoumat otázku věcné legitimace a v rámci dovolacího přezkumu se zabývat dalšími argumenty ohledně nesprávnosti právního posouzení věci“ (...). Naléhavý právní zájem na určení (§ 80 písm. c/ občanského soudního řádu), že smlouva o převodu nemovitosti ve vlastnictví obce, kterou obec uzavřela s jiným zájemcem o koupi nemovitosti, je neplatná, má neúspěšný účastník nabídkového řízení.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. prosince 2008, sp. zn. 28 Cdo 2506/2008:** „Nejvyšší soud se proto zabýval posouzením právních závěrů specifikovaných výše. Vyšel z již dříve vysloveného názoru Nejvyššího soudu, že v případě žaloby o určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není (§ 80 písm. c/ o. s. ř.), je třeba

rozlišovat jak aktivní věcnou legitimaci žalobce, tak i jeho naléhavý právní zájem na požadovaném určení. Jinými slovy řečeno, aktivní věcná legitimace a naléhavý právní zájem v tomto smyslu nejsou splývajícími právními pojmy a z existence jednoho nelze bez dalšího dovozovat existenci druhého (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2002, sp. zn. 20 Cdo 1866/2000, publikovaný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek NS, ročník 2002, svazek č. 8, poř. č. 45, veřejnosti dostupný též na internetových stránkách Nejvyššího soudu). Nejvyšší soud zde dovedl, že v případech, kdy žalobcova aktivní legitimace může být založena toliko na tom, že sporný právní vztah nebo právo se má (pouze) „týkat jeho právní sféry“ (a o to šlo v dané věci), se posuzování této legitimace na straně jedné a naléhavého právního zájmu na straně druhé jeví jinak; jestliže se sporný právní vztah nebo právo právní sféry žalobce netýká, nemůže mít logicky naléhavý právní zájem na jeho určení. Nejde-li i zde výjimečně o otázku vhodného právního instrumentu, stává se rozhodným, že podmínky věcné legitimace žalobce a naléhavého právního zájmu na požadovaném určení fakticky splývají. Ten, jehož právní sféry se právní úkon mezi třetími osobami netýká, nemůže přirozeně doložit, že by bez určení neplatnosti tohoto úkonu se jeho právní postavení stalo nejistým nebo bylo jinak ohroženo. Pojmově (bez ohledu na to, že argumentačně půjde zpravidla o totéž) se tak primárně stává odpověď nikoli na otázku danosti naléhavého právního zájmu, nýbrž na otázku, zda žalobce je k navrhovanému určení (aktivně) věcně legitimován.

V tomto smyslu je i zde existence naléhavého právního zájmu aktivní věcnou legitimací žalobce podmíněna, čili nebyli-li by žalobci aktivně věcně legitimováni, nemohou mít ani naléhavý právní zájem na požadovaném určení, neboť nemohou přirozeně doložit, že by se bez tohoto určení jejich právní postavení stalo nejistým nebo bylo jinak ohroženo

Pro rozlišení obou pojmů je možné uvést, že aktivní věcná legitimace je vystižena identifikací rozhodného hmotně právního vztahu, o jehož (preventivní) určení z potřeby ochrany žalobce (dopadu do jeho majetkové sféry) jde, zatímco naléhavý právní zájem se váže k žalobě, resp. k otázce, zda určovací žaloba může být způsobilým procesním instrumentem ochrany práva (viz výše citované rozhodnutí Nejvyššího soudu, sp. zn. 20 Cdo 1866/2000). Aktivní věcnou legitimaci má pak ten, kdo v řízení o určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není, je účasten právního vztahu nebo práva, o něž v řízení jde, nebo jehož právní sféry se sporný právní vztah nebo sporné právo týká. V případech, jakým je i právě souzený spor, je pak zřejmě nutné přihlídnout k jejich jisté specifčnosti spočívající v ingerenci veřejnoprávního prvku do vztahů, jejichž souladnost s právem je napadána v civilním soudním řízení. Z těchto důvodů se zkoumá právě potencialita účasti žalobce na dotčeném právním vztahu, kterážto musí být naplněna s vysokou mírou jistoty a určitosti, a to v každém konkrétním případě individuálně.

V souzeném sporu odvolací soud dospěl k závěru, že žalobci nejsou ve věci aktivně věcně legitimováni, byť v odůvodnění tento jeho závěr poněkud – zřejmě pro dů-

vody shora uvedené – splynul se závěrem o neexistenci naléhavého právního zájmu. Odvolací soud správně uzavřel, že žalobci musí být tvrzeno, že jsou dotčena jejich subjektivní práva s poukazem na to, že nezveřejnění záměru předmětné nemovitosti prodat jim znemožnilo se k tomuto záměru vyjádřit a předložit svou nabídku. Po doplnění dokazování nicméně vyplynulo, že žalobci nejenže neměli dostatek finančních prostředků ke koupi předmětných nemovitostí (a to vzhledem k minimální stanovené ceně), ale především předmětnou žalobu podali až necelé tři roky po uzavření kupní smlouvy, jejíž platnost je napadena v současném řízení. S přihlédnutím ke v dovolacím řízení nezpochybnitelnému zjištění, že záměr o prodeji předmětných nemovitostí byl zveřejněn v souladu s § 39 odst. 1 zákona 128/2000 Sb., je pak třeba uzavřít, že žalobci nebyli ani potenciaálně účastníky napadeného právního vztahu (vztahu o něž v řízení jde) a postrádají tak aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby ve smyslu právních závěrů uvedených výše.

Právě řečené neodporuje ani výše uvedenému rozhodnutí Nejvyššího soudu, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006, neboť v něm byla řešena v obdobné věci otázka naléhavého právního zájmu na požadovaném určení a Nejvyšší soud dovodil, že ten je v daném individuálním případě dán, neboť žalobce byl potenciaálním zájemcem o koupi předmětné nemovitosti. I v tomto rozhodnutí Nejvyšší soud koneckonců ve vztahu k požadavku určení neplatnosti právního úkonu uvedl (i když s nezřetelně rozlišenými pojmy aktivní věcné legitimace a naléhavého právního zájmu), že „absolutní neplatnosti právního úkonu se v řízení o určení této neplatnosti může dovolat jen ten, kdo je v tomto řízení aktivně legitimován, tedy ten, kdo má, naléhavý právní zájem. Nemůže totiž platit, že naléhavý právní zájem na určení neplatnosti právního úkonu má každý, kdo tuto neplatnost tvrdí. Kdyby tomu tak bylo, mohl by kdokoliv žalovat na neplatnost kteréhokoliv právního úkonu. Takový závěr by nepochybně vedl k protismyslým důsledkům.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. listopadu 2008, sp. zn. 30 Cdo 3473/2007** (právní věta podle databáze ASPI): „4. Neúspěšný účastník nabídkového řízení, kterému bylo podle žalobních tvrzení znemožněno účastnit se nabídkového řízení o prodeji obecního majetku, pro tvrzené porušení povinností orgány obce, má naléhavý právní zájem na určení, že smlouva o převodu nemovitostí ve vlastnictví obce, kterou obec uzavřela s jiným zájemcem o koupi, je neplatná [§ 80 písm. c) o. s. ř.]. 5. Okolnost, že záměr převést nemovitý majetek obce nebyl zveřejněn vůbec, umožňuje zpochybnit platnost smlouvy všem potenciaálním zájemcům o převod nemovitého majetku obce, kteří se pro porušení povinnosti o tomto záměru ani nedozvěděli (nemohli dozvědět). 6. Jestliže v posuzované věci žalobkyně neprokázala, že o koupi předmětného pozemku projevila zájem a že by tak byla potenciaálním zájemcem o převod nemovitého majetku obce (či neúspěšným účastníkem nabídkového řízení), a ani netvrdila, že by se její právní postavení poté, co nemovitosti nabyly do svého vlastnictví druhý žalovaný, zhoršilo, pak je zřejmé, že na právním postavení žalobkyně by se ani vyhověním určovací žalobě ničeho nezměnilo a nevzniklo by jí



ani žádné (nové) právo, jež by bylo soudně vynutitelné. Žalobkyně nemá na požadovaném určení, že první žalovaná je vlastníkem předmětného pozemku, naléhavý právní zájem ve smyslu § 80 písm. c) o. s. ř. ani aktivní legitimaci k vedení sporu.“

### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. října 2007, sp. zn. 30 Cdo 3087/2006**

(právní věta podle databáze ASPI): „Neúspěšný účastník nabídkového řízení, kterému bylo podle žalobních tvrzení znemožněno účastnit se nabídkového řízení o prodeji obecního majetku, pro tvrzené porušení povinností orgány obce, má naléhavý právní zájem na určení, že smlouva o převodu nemovitostí ve vlastnictví obce, kterou obec uzavřela s jiným zájemcem o koupi, je neplatná.“ (z odůvodnění): „Jestliže tedy žalobci tvrdí, že druhý žalovaný při prodeji nemovitosti porušil svoje povinnosti tím, že ve vyvěšeném záměru nemovitost prodat chyběl údaj o prodeji studny a o tom, kterou část původního pozemku hodlá prodat a za jakou cenu, a že byli potenciálními zájemci o koupi pozemku, na němž je studna vybudována, i této studny, z níž čerpají, resp. čerpali vodu, avšak pro porušení povinností druhého žalovaného se o prodeji parcely se studnou nedozvěděli ani dozvědět nemohli (a dále že zastupitelstvo města nerozhodlo o výši kupní ceny za pozemek a o tom, jaká část pozemku měla být prodána, a že zveřejnění záměru prodat pozemek nebylo učiněno v době předpokládané zákonem o obcích), mohlo by se jejich právní postavení zlepšit nikoliv určením neplatnosti kupní smlouvy ze dne 18. 12. 2000, nýbrž jen určením vlastnictví k pozemku a studni (tak, aby mohlo být vyhlášeno nové nabídkové řízení), přičemž právě v rámci tohoto řízení by soud otázku platnosti či neplatnosti kupní smlouvy ze dne 18. 12. 2000 i následně kupní smlouvy ze dne 7. 2. 2005, uzavřené mezi prvním žalovaným a třetím žalovaným o převodu tohoto pozemku a studny, řešil jako otázku předběžnou. Z toho vyplývá, že záměr sledovaný žalobci, aby druhý žalovaný vyhlásil nové nabídkové řízení, kterého by se jako potenciálními zájemci o koupi pozemku se studnou z majetku města mohli zúčastnit a učinit svoji nabídku...“

### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. ledna 2007, sp. zn. 30 Cdo 1571/2006**

(k aktivní legitimaci domáhat se určení vlastnictví obce namísto určení neplatnosti kupní smlouvy): „V posuzovaném případě se žalobci domáhají určení, že první žalovaná je vlastníkem předmětných nemovitostí, s odůvodněním, že za neplatnou považují kupní smlouvu uzavřenou mezi první žalovanou a žalovanými 2) a 4) o převodu těchto nemovitostí, neboť byla uzavřena starostkou obce bez předchozího souhlasu zastupitelstva obce. Jestliže v dané věci žalobci tvrdí, že projevíli zájem o koupi předmětných pozemků z majetku obce, které se nacházejí v bezprostřední blízkosti jejich nemovitostí, a že první žalovaná o prodeji těchto pozemků na základě rozhodnutí zastupitelstva obce ze dne 5. 10. 1998 s nimi již předběžně jednala, pak by mohli mít naléhavý právní zájem na určení, že první žalovaná je vlastníci těchto nemovitostí tehdy, byla-li by kupní smlouva ze dne 21. 5. 2000 uzavřená mezi první žalobkyní a žalovanými 2) až 4) absolutně neplatná podle § 39 obč. zák. z důvodu, že byla uzavřena bez předchozího souhlasu zastupitelstva obce, neboť v takovém případě by první

žalovaná vyhlásila nové nabídkové řízení o prodeji předmětných pozemků, jehož by se žalobci jako zájemci o koupi těchto pozemků mohli zúčastnit.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. října 1999, sp. zn. 2 Cdon 824/97**, publikovaný pod č. 9 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 2/2001 (právní věta): „Neúspěšný účastník nabídkového řízení má naléhavý právní zájem na určení, že smlouva o převodu nemovitostí ve vlastnictví obce, kterou obec uzavřela s jiným zájemcem o koupi, je neplatná (§ 80 písm. c/ o.s.ř.)“ (z odůvodnění): „...zatímco okolnost, že záměr převést nemovitý majetek obce nebyl zveřejněn vůbec, umožňuje zpochybnit platnost smlouvy všem potenciálním zájemcům o převod nemovitého majetku obce, kteří se pro porušení povinnosti podle citovaného ustanovení o tomto záměru ani nedozvěděli (nemohli dozvědět), typově jiná situace nastává, jestliže záměr zveřejnit majetek obce sice byl odpovídajícím způsobem zveřejněn, avšak nebyla dodržena předepsaná třicetidenní lhůta. Naléhavý právní zájem na určení neplatnosti smlouvy se v takovém případě u osob, které tvrdí, že byly poškozeny na svých právech coby další zájemci o koupi nemovitosti ve vlastnictví obce, může prosadit (je dán) jen na základě tvrzení, že v určené lhůtě (nebo i před započítáním jejího běhu) samy zájem o koupi projevily (učinily obci nabídku)“.

## Proti usnesení o schválení majetkoprávního úkonu

### Z judikatury:

**Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. srpna 2009, č. j. 30 Ca 44/2009-22**, publikované pod č. 1947 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sv. 12/2009: „Přezkum usnesení zastupitelstva obce, které stanovilo pravidla převodu bytů a nebytových prostor z majetku obce, není v pravomoci soudů ve správním soudnictví.“

**Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. prosince 2008, sp. zn. 28 Cdo 2316/2008** (Nedostatek pravomoci civilních soudů rozhodovat o zapsání žadatele do pořadníku na přidělení bytu; vedení seznamu bytů jako pravomoc rady obce): „Podle ustanovení § 99 odst. 1 věty první zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je rada obce výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti. Ustanovení § 102 odst. 2 písm. m) citovaného zákona říká, že radě obce je vyhrazeno rozhodovat o uzavírání nájemních smluv, přičemž § 35 odst. 2 tohoto zákona výslovně stanoví, že záležitosti uvedené v § 102 patří do samostatné působnosti obce. Z těchto ustanovení vyplývá, že sestavování seznamu uchazečů o byt a zařazování do pořadníku pro přidělování bytů je součástí výlučné pravomoci rady obce. Vezmeme-li v úvahu ustanovení § 7 odst. 1 o. s. ř., podle něhož v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a z obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány, je zřejmé, že projednávání spor nespadá do pravomoci soudů. V dané situaci není příslušné ani rozhodování podle části páté o. s. ř., tedy podle ustanovení

§ 244 an. o. s. ř. Jde totiž o oblast výlučné diskrece obecního orgánu, byť mající v důsledcích občanskoprávní účinky.“

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2006, č. j. 3 Ans 9/2005-114**, publikovaný pod č. 1075 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sv. 3/2007 (k nepřípustnosti přezkumu rozhodnutí o právním úkonu ve správním soudnictví): „Při nakládání s vlastním majetkem a hospodaření s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoli jako nositel moci veřejné (§ 34 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). Usnesení zastupitelstva obce, jímž byl schválen k prodeji pozemek ve vlastnictví obce, není rozhodnutím, jímž by obec autoritativně rozhodovala o veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob, a nelze je tudíž napadnout žalobou ve správním soudnictví. Soud takovou žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínek řízení.“

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. listopadu 2006, č. j. 2 Aps 2/2005-43**, publikovaný pod č. 1379 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 11/2007 (právní věta): „Prodej obecního majetku (zde obecního bytu) se děje pomoci instrumentů soukromoprávní regulace, a proto se nemůže jednat o vztah veřejnoprávní; subjektivní práva osob v takových vztazích tak nejsou chráněna správním soudnictvím, neboť nespádají do okruhu subjektivních veřejných práv ve smyslu § 2 s.ř.s., nýbrž do okruhu subjektivních soukromých prav, o nichž podle § 70 s.ř.s. rozhodují soudy v občanském soudním řízení.“

**Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 31. ledna 2003, č. j. 30 Co 28/2003-54** (Nedostatek pravomoci civilních soudů rozhodovat o zrušení usnesení zastupitelstva obce o dispozicích s obecním majetkem v o.s.ř.): „Usnesení obecního zastupitelstva, na která žalobci odkazují v žalobě i ve svém návrhu na vydání předběžného opatření, však nemají povahu „rozhodnutí správního orgánu“ ve smyslu § 244 odst. 2 a 3 o.s.ř., ani nejde o „jinou věc“ ve smyslu § 7 odst. 2 o.s.ř., ani nespádají pod režim § 7 odst. 1 o.s.ř. a nejedná se ani o individuální správní akt, který by bezprostředně zasahoval právní sféru fyzické nebo právnické osoby. Záměr vlastníka prodat pozemek soud přezkoumat nemůže. Za daného stavu věc nepatří do pravomoci soudu, a to i s přihlédnutím k ustanovení § 123 odst. 1 a § 124a odst. 1 až 3 a § 39 odst. 1, § 41 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.“

## **Občan obce a jeho oprávnění napadat soudní cestou neplatnost smlouvy uzavřené obcí**

### **Z judikatury:**

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. března 2010, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009** (k aktivní legitimaci občana obce; rozsah soudního přezkumu postupu obce při uzavírání smluv):

**(Odvolací soud):** „Odvolací soud již ve svém předchozím (zrušovacím) usnesení

dovodil, že žalobci mají na požadovaném určení naléhavý právní zájem, neboť jsou jakožto občané obce oprávněni „hájit zájmy obce a mají zajisté zájem žít v obci, která má zdravé a silné ekonomické zázemí, které jí umožňuje zabezpečovat pro občany služby veřejného zájmu.“ Tento zájem je dle odvolacího soudu možno dovodit z tvrzení žalobců, že „prodej obecního majetku byl učiněn v rozporu s § 38 odst. 1 zákona o obcích“. Soudu prvního stupně uložil, aby se zabýval vlastním posouzením věci, „zda skutečně prodej sporného obecního majetku byl či nebyl účelným a hospodárným úkonem obce uzavřeným v souladu s jejími zájmy a úkoly.“ Ve svém potvrzujícím rozhodnutí, proti němuž směřuje dovolání, odvolací soud svůj původní právní názor citovaný shora poněkud modifikoval, a to tak, že žalobci nemají na žádaném určení naléhavý právní zájem, neboť se jim nepodařilo prokázat nevýhodnost žalobou napadené transakce a sami žalobci nebyli účastni nabídkového řízení. Nicméně postup odvolacího soudu před vydáním tohoto (v pořadí jeho druhého) rozhodnutí ve věci samé svědčí o tom, že se předmětným sporem zabýval meritorně, bez ohledu na jím formulovaný závěr o neexistenci naléhavého právního zájmu žalobců (např. nechal vypracovat revizní znalecký posudek o obecné ceně prodávaných nemovitostí, posuzoval jednotlivé kroky obecních orgánů před jejich prodejem atd.). Přitom ve věci první rozhodnutí soudu prvního stupně bylo založeno na právním závěru, že žalobci na požadovaném určení naléhavý právní zájem nemají, neboť věci patřící do samostatné působnosti obce (např. rozhodnutí o prodeji nemovitého majetku) rozhodují zastupitelé jako volený orgán a přezkum takového rozhodnutí „nepatří do pravomoci soudu.“ Žalobci přitom nebyli účastníky daného nabídkového řízení a nikdy ani zájem o koupi nemovitostí neprojevali.“

**(Nejvyšší soud):** „S posouzením danosti naléhavého právního zájmu žalobců na požadovaném určení, tak jak bylo formulováno v rozhodnutích odvolacího soudu (zejména pak ve výše uvedeném zrušovacím usnesení), dovolací soud nesouhlasí, a naopak se ztotožňuje s právními závěry soudu prvního stupně uvedenými v jeho prvním rozhodnutí ve věci. Je třeba vycházet ze zcela správného závěru soudu prvního stupně (formulovaného v jeho prvním rozhodnutí ve věci), tedy že rozhodnutí zastupitelstva obce o prodeji nemovitého majetku ve smyslu § 39 zákona č. 128/2000 Sb. patří do samostatné působnosti obce, kde zastupitelstvo rozhoduje jako demokraticky zvolený orgán obce.

Samospráva (a tedy i územní samospráva) je jednou z větví správy veřejné, je projevem výkonné moci ve státě. Samospráva je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky samosprávných korporací. Ze státoprávního pohledu je potom samospráva chápána jako veřejné subjektivní právo, nárok na výkon veřejné moci, jehož nositeli jsou (v případě územní samosprávy) územně samosprávné celky, obce a kraje (viz též Kadečka, S., Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, str. 5 a násl.). Občanům obce je pak garantováno právo podílet se na správě věcí veřejných, a to i (především) na místní úrovni (viz

čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod či Preambule k Evropské chartě místní samosprávy – publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 181/1999).

Právní úprava hospodaření s obecním majetkem je v České republice obsažena v § 38 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., přičemž se jedná o konkretizaci čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky, podle něž „Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.“ Právo obcí na samostatné hospodaření se svým majetkem je nedílnou součástí práva na samosprávu (viz Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 219).

Podle § 2 o. s. ř. v občanském soudním řízení soudy projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci, přičemž postup soudu a účastníků v občanském soudním řízení podle § 1 o. s. ř. má směřovat zejména k tomu, aby byla zajištěna spravedlivá ochrana práv a oprávněných zájmů účastníků. Rozhodování soudů v občanském soudním řízení má tedy směřovat, k ochraně subjektivních individuálních práv vyplývajících ze soukromého práva, tedy práva občanského, obchodního, rodinného, pracovního atd.

V souzeném sporu je zřejmé, že žalobci neuplatňují (nebrání) prostřednictvím své žaloby na určení neplatnosti právního úkonu svá subjektivní práva vyplývající z práva soukromého, nýbrž se touto procesní cestou snaží dosáhnout nápravy jimi tvrzených nedostatků v postupu orgánů územně samosprávného celku (starosty a zastupitelstva obce) při hospodaření s obecním majetkem, a suplovat tak veřejnou kontrolu rozhodovací činnosti orgánů obce v její samostatné působnosti, činnosti, která je projevem výkonu práva na samosprávu a která je regulována především předpisy práva veřejného. Takovou kontrolu nelze z výše vyložených důvodů činit prostřednictvím soukromoprávních žalob v civilním soudním řízení. Ke kontrole, kterou svými podněty mohou iniciovat obyvatelé obce, slouží jiné právní nástroje (např. cestou zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím či v rámci dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce ve smyslu § 124 zákona č. 128/2000 Sb.).

Jinými slovy řečeno, žaloba podle § 80 písm. c) o. s. ř. – o neplatnost kupní smlouvy – nemůže být prostředkem kontroly občanů hospodaření s obecním majetkem. Žalobce má naléhavý právní zájem na určení neplatnosti soukromoprávního úkonu obce jen tehdy, jestliže tvrdí a prokazuje, že tímto právním úkonem byl dotčen na svých subjektivních právech vyplývajících z práva soukromého.

Dovolací soud nadto zdůrazňuje, že faktor limitovanosti soudního (právního) přezkumu soukromoprávních úkonů obce je posílen i tím, že soud může toliko posoudit soulad postupu obce se zákonem, nemůže však dost dobře hodnotit (mimo zcela zřejmých nesouladů) takový postup z hlediska účelnosti či hospodárnosti (§ 38 odst. 1 zákona č. 128/1991 Sb.), neboť toto jsou kritéria převážně politicko-ekonomického charakteru, jejichž vyhodnocení spadá do činnosti orgánů obce v rámci samosprávné činnosti. Občan (obyvatel) obce disponuje prostředky politické kontroly hospodaře-

ní s majetkem obce zaručenými příslušnými právními předpisy veřejného práva (od práva účastnit se zasedání obecního zastupitelstva a vystupovat na něm až po právo volit a být volen v obecních volbách), z povahy věci však nemůže politickou odpovědnost obecních orgánů vymáhat v soudním řízení.

Lze tedy souhlasit s odvolacím soudem, že občané obce jsou oprávněni hájit zájmy obce a mají nepochybně zájem žít v obci, která má zdravé a silné ekonomické zázemí, které jí umožňuje zabezpečovat pro občany služby veřejného zájmu, avšak prosazování takových zájmů nelze činit prostřednictvím civilního soudního řízení. Ke kontrole dodržování povinností při hospodaření a nakládání s majetkem obce jsou povolány především kontrolní orgány obce (rada obce, komise, finanční výbor apod.) nebo se provádí v rámci dozoru nad samostatnou působností obce (§ 129 a násl. zákona č. 128/2000 Sb.) a pominout nelze ani obecnou kontrolu občany obce. Soudní řízení může být zajisté též kontrolním nástrojem, avšak to zpravidla v rámci takových soudních řízení, v nichž soudy projednávají a rozhodují případy práva veřejného (správního či trestního), neboť – jak vyplývá se shora uvedeného – jedná se o kontrolu činnosti veřejné moci, která bytí rozhoduje o majetkoprávních úkonech, činí tak ve veřejném zájmu (hledisko materiální) a postupy vlastními právu veřejnému (hledisko formální). V civilním soudním řízení může být právní úkon obce, jímž nakládá se svým majetkem, přezkoumán z hlediska jeho souladnosti s právními předpisy, avšak jen za dodržení shora obecně vymezených kritérií.

Závěrem dovolací soud pokládá za vhodné poukázat na jiná svá rozhodnutí, v nichž byla řešena obdobná právní otázka.

Tak v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2509/2006 (veřejnosti dostupném na internetových stránkách Nejvyššího soudu, [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)), se zdejší soud zabýval problematikou, zda občan, který tvrdí, že smlouva o převodu nemovitostí uzavřená mezi obcí a jiným zájemcem o koupi těchto nemovitostí z majetku obce, je absolutně neplatná z důvodu, že nebyl zveřejněn záměr města nemovitosti prodat, má ve smyslu § 80 písm. c) o. s. ř. naléhavý právní zájem na určení, že město (obec) je vlastníkem těchto nemovitostí. V citovaném rozhodnutí dospěl Nejvyšší soud k závěru, že na takovém určení je obecně naléhavý právní zájem dán, neboť v případě, že by dotčená kupní smlouva byla neplatná podle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. pro porušení povinnosti města záměr zveřejnit, takže žalobce se o tomto záměru ani nedozvěděl (nemohl dozvědět), byl by první žalovaný (obec) povinen záměr obce nemovitosti prodat znovu zveřejnit po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky, a žalobce jako potencionální zájemce by se tak mohl zúčastnit nového nabídkového řízení.

Ve svém dalším rozhodnutí Nejvyšší soud zdůraznil, že je v každém konkrétním případě třeba zkoumat, zda ten, kdo se domáhá určení neplatnosti, byl potencionálním účastníkem tzv. nabídkového řízení (v podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího

soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. 28 Cdo 2506/2008, veřejnosti dostupný na internetových stránkách Nejvyššího soudu, [www.n soud.cz](http://www.n soud.cz)).

V souzeném sporu žalobci ani netvrdili, že by o koupi nemovitosti měli zájem, tedy že by byly potencionálními účastníky daného nabídkového řízení. V řízení dokonce nebylo ani prokázáno, že by se nabídkového řízení účastnil jakýkoliv jiný subjekt, byť bylo prokázáno, že záměr obce byl řádně zveřejněn ve smyslu § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., a tak účasti dalších zájemců nebylo nijak bráněno. Žalobci tedy nemohou mít na požadovaném určení naléhavý právní zájem, neboť v daném případě prodej předmětných nemovitostí neznamenal zásah do takových jejich subjektivních práv, která by mohla být ochráněna soudním rozhodnutím v občanském soudním řízení. Dovolací soud tedy konstatuje, že na straně žalobců absentuje podmínka naléhavého právního zájmu na jimi požadovaném určení.“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. února 2009, sp. zn. 28 Cdo 4813/2007** (citace viz výše).

## 4.15 Nakládání s obecním majetkem a odpovědnost za výkon veřejné moci

### Z judikatury:

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. prosince 2007, sp. zn. 25 Cdo 532/2007**, publikovaný pod č. 139 v časopise Soudní judikatura č. 10/2008 (právní věta): „Rozhodování obce o výběru provozovatele svého majetku není výkonem veřejné moci ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů; odpovědnost obce za škodu podle občanského zákoníku tím není dotčena.“

(Z odůvodnění): „V posuzovaném případě šlo o záležitost vztahující se k výkonu samosprávy v samostatné působnosti obce ve smyslu § 14 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Podmínka odpovědnosti obce podle zákona č. 82/1998 Sb., tedy že škoda byla způsobena nezákonným rozhodnutím obce vydaným při výkonu veřejné správy, tj. takovým rozhodnutím, kde obec uplatňuje veřejnou moc, jejímž je nositelem, splněna nebyla. V daném případě je sice nezákonným rozhodnutím vydané obcí (žalovaným) jakožto zadavatelem veřejné soutěže o pořadí nejvhodnějších nabídek na zajištění provozu, údržby a oprav veřejného osvětlení ve vlastnictví obce, avšak nejde zde o rozhodování o právech a povinnostech jiných osob, vůči nimž by byla uplatňována tzv. vrchnostenská pozice. Je jednoznačné, že při výběru provozovatele svého zařízení, jenž vstoupí do právních vztahů s žalovaným jako rovný s rovným, a při rozhodnutí o výsledku zadané veřejné soutěže obec vystupuje a rozhoduje jako vlastník a vykonává svá oprávnění při nakládání a hospodaření se svým majetkem. Dispozice s obecním majetkem má zvláštní soukromoprávní povahu a rozhodování obce o výběru provozovatele jejího majetku není výkonem veřejné moci, a nelze proto s tímto rozhodnutím, byť bylo

příslušným orgánem zrušeno, spojit odpovědnost obce podle § 19 a násl., § 31 zákona č. 82/1998 Sb. (v tomto směru obdobně např. náleží Ústavního soudu ze dne 3. 10. 2001, č. 141/2001 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu).“

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. září 2007, sp. zn. 25 Cdo 1961/2005:**

„Dovolatel nesouhlasí s názorem odvolacího soudu, že hospodaření obce není součástí správy, která má veřejnoprávní charakter, je přesvědčen, že rozhodování obce o zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 199/1994 Sb. má veřejnoprávní charakter a jedná se o výkon veřejné správy. (...) Rozhodnutí odvolacího soudu je založeno na závěru, že na uplatněný nárok na náhradu škody proti obci nelze aplikovat ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, neboť předmětné rozhodnutí bylo vydáno v rámci hospodaření obce s vlastním majetkem, které není součástí správy, jež má veřejnoprávní charakter, a že nárok nelze přiznat ani podle ustanovení občanského zákoníku o obecné odpovědnosti za škodu, a to pro nedostatek příčinné souvislosti mezi výdajem žalobce na zaplacení správního poplatku a rozhodnutím žalovaného, jež bylo zrušeno. (...) Podle § 1 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. územní samosprávné celky odpovídají za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti (dále jen „územní celky v samostatné působnosti“). Podle § 19 písm. a) uvedeného zákona územní celky v samostatné působnosti odpovídají za škodu, kterou způsobily při výkonu veřejné správy nezákonným rozhodnutím. Z uvedených ustanovení zák. č. 82/1998 Sb. je zřejmé, že obec jakožto územní samosprávný celek odpovídá za škodu způsobenou rozhodnutím jejích orgánů, došlo-li ke škodě při výkonu jejích pravomocí v rámci samostatné působnosti, a s odvolacím soudem je třeba souhlasit v tom, že v daném případě šlo o výkon samosprávy v samostatné působnosti obce ve smyslu § 14 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Další podmínkou odpovědnosti obce podle uvedeného zákona je, že škoda byla způsobena nezákonným rozhodnutím obce vydaným při výkonu veřejné správy, tedy takovým rozhodnutím, kde obec uplatňuje veřejnou moc, jejímž je nositelem. V daném případě nezákonným je rozhodnutí vydané obcí jakožto zadavatelem veřejné soutěže o pořadí nevhodnějších nabídek na zajištění provozu bazénu ve vlastnictví obce. Je jednoznačné, že při výběru provozovatele svého zařízení a při rozhodnutí o výsledku zadané veřejné soutěže obec vystupuje a rozhoduje jako vlastník a vykonává svá oprávnění při nakládání a hospodaření se svým majetkem. Dispozice s obecním majetkem má povahu soukromoprávní a rozhodování obce o výběru provozovatele jejího majetku není výkonem veřejné moci, a nelze proto s tímto rozhodnutím, byť bylo příslušným orgánem zrušeno, spojit odpovědnost obce podle § 19 a násl., § 31 zákona č. 82/1998 Sb. (v tomto směru obdobně např. náleží Ústavního soudu ze dne 3. 10. 2001, č. 141/2001). Je proto správný právní názor odvolacího soudu, že pokud v rámci samostatné působnosti obec hospodaří a nakládá se svým majetkem, její odpovědnost nemůže být založena aplikací zákona č. 82/1998 Sb.“



## **5. ZÁKONNÉ POŽADAVKY PRO NAKLÁDÁNÍ S OBECNÍM MAJETKEM Z „OBSAHOVÉHO HLEDISKA“**

### § 38

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

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

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

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

*(4) Právní úkony učiněné v rozporu s ustanovením odstavce 3 jsou od počátku neplatné.*

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

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

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

## 5.1 Cena obvyklá

### § 39

*(2) Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylna od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.*

Povinnost účelného a hospodárného nakládání s majetkem zákon rozvádí ustanovením § 39 odst. 2, podle něhož se při úplatném převodu majetku (lhostejno zda movitého nebo nemovitého) sjednává cena zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylna od ceny obvyklé musí být zdůvodněna. Zákon tuto povinnost sice výslovně vztahuje pouze na úplatný převod majetku obce třetím osobám, je však třeba ji přiměřeně aplikovat, i pokud obec sama určitý majetek nabývá, což vyplývá z obecného požadavku hospodárného nakládání s obecním majetkem, daného již § 38 zákona obcí (tzn. majetek by zásadně neměl být nabýván za cenu vyšší, než je cena obvyklá). Kromě toho se dotčené pravidlo musí uplatnit i v případě jiných úplatných smluv, typicky v případě pronajímání obecního majetku, protože povinnost uvedená v § 39 odst. 2 zákona o obcích by platila i tehdy, pokud by v zákoně výslovně uvedena nebyla, neboť vyplývá přímo z § 38. To znamená, že např. i nájem by měl být sjednán alespoň ve výši obvyklé.

Cenu ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, lze určit podle zákona o oceňování majetku (151/1997 Sb.) na základě znaleckého posudku jako tzv. obvyklou cenu. Tuto cenu je však možné určit i jinými vhodnými způsoby, např. v případě nemovitého majetku srovnáním nabídek realitních kanceláří na obdobné pozemky v dané lokalitě (v obvyklé ceně se přitom odráží aktuální stav nemovitosti i případné „právní vady“ na věci vážnoucí, např. zástavní práva apod.). V této souvislosti je třeba připomenout, že „technický stav nemovitosti“ nelze bez dalšího považovat sám o sobě za „relevantní důvod“ pro sjednání nižší ceny, neboť tato skutečnost se již projeví ve výši určené „obvyklé ceny“ – srov. k tomu zákon o oceňování majetku. Technický stav nemovitosti lze považovat za důvod pro sjednání nižší než obvyklé ceny pouze podpůrně, tj. jsou-li pro tuto odchylku současně dány i další důvody, např. nemožnost prodat nemovitost z důvodu nezájmu o její koupi za obvyklou cenu apod. (v opačném případě by se totiž technický stav nemovitosti v ceně odrazil dvakrát – poprvé by „snížil“ obvyklou cenu a podruhé by byl důvodem pro další „snížení“ obvyklé ceny, což jistě není smyslem § 39 odst. 2 zákona o obcích a bylo by i v rozporu s § 38 zákona o obcích).

Uvedená zákonná povinnost neznamená, že s majetkem nelze disponovat za cenu odlišnou, např. prodat za cenu nižší než obvyklou. Cena je totiž pouze jedním z kritérií, podle nichž se posuzuje účelnost a hospodárnost nakládání s majetkem obce. Jinými, stejně důležitými kritérii jsou zájem občanů obce i celé obce na řádném fungování obce a plnění jejich úkolů, rozvoj území obce apod. Jsou-li tedy dostatečné důvody např. pro prodej majetku za nižší cenu, lze takový prodej učinit. Tyto

relevantní důvody přitom budou obecně dány buď tehdy, *jestliže prodej majetku za cenu obvyklou v konkrétním případě není možný*, nebo tehdy, *jestliže s ohledem na povinnost obce pečovat o všestranný rozvoj a o potřeby svých občanů a s ohledem na její povinnost pečovat o rozvoj a zachování obecního majetku nebude obec převodem za nižší cenu poškozena, resp. jestliže prodej za nižší než obvyklou cenu přinese obci jiné výhody*. Skutečností odůvodňující stanovení nižší ceny může být např. nemožnost prodeje za obvyklou cenu pro nedostatek zájemců, nutnost „urychleného“ prodeje majetku apod.

Zákon v takovém případě ovšem požaduje, aby odchylka od ceny obvyklé byla zdůvodněna (rozuměj „odůvodnitelná“) – výslovně tak stanoví při úplatném převodu nemovitosti v § 39 odst. 2 zákona o obcích, implicitně je však taková „nezbytnost“ dána na základě § 38 zákona o obcích při jakékoli majetkové dispozici. Důvod pro odchylku tedy musí objektivně obstat při posuzování, zda určitá dispozice byla skutečně účelná a rozumná (může jím být např. vybudování prodejny potravin nebo pomoc občanům v nouzi; bez dalšího jím však nebude pouze špatný technický stav nemovitosti, jenž se odrazí již v samotné „obvyklé“ ceně – viz výše). Podle zákona o obcích je třeba zdůvodnit vždy takovou odchylku, při které je cena nižší než cena obvyklá (při úplatném převodu majetku); u ceny vyšší je dána ekonomická výhodnost, kterou samozřejmě není třeba odůvodnit. Z důvodu uvedeného v prvním odstavci je třeba takovou povinnost vztáhnout i na nabývání majetku obcí, při kterém by mělo dojít k nabytí za vyšší než obvyklou cenu.

Zákon neupravuje způsob odůvodnění odchylky ani důsledky absence jejího odůvodnění např. na platnost smlouvy. O odchylce od ceny obvyklé, tj. o tom, zda jsou dány objektivní důvody pro sjednání nižší než obvyklé ceny, rozhodne příslušný orgán obce při rozhodování o majetkoprávním úkonu. Nemusí tak ovšem učinit výslovně, postačí, pokud určitou cenu schválí, aniž by výslovně v textu usnesení výslovně deklaroval, že se odchyluje od obvyklé ceny. Důvody pro sjednání nižší ceny by především měly být uvedeny v rozhodnutí tohoto orgánu (např. v usnesení zastupitelstva obce o schválení smlouvy) nebo by měly vyplynout ze souvisejících dokumentů (např. z akceptování nabídky na nižší cenu s jejím odůvodněním, ze zápisu ze zasedání příslušného obecního orgánu, z podkladových materiálů apod.). Podstatné však je, aby objektivní důvody pro nižší cenu byly v době rozhodování dány a aby příslušný orgán obce o nich věděl a při stanovení nižší ceny k nim přihlédl (nižší cenu stanovil právě z těchto důvodů). Je totiž povinností obce, aby existenci takového důvodu byla schopna sama prokázat (tvrdit). Stanovení nižší než obvyklé ceny totiž nemůže být založeno na „libovůli“ příslušného orgánu obce, ale musí být vždy objektivně odůvodnitelné, tzn. odchylku od obvyklé ceny musí být vždy možné „ospravedlnit“ relevantními a objektivními důvody.

Výhodnost při prodeji majetku (i transparentnost prodeje) může obec dosáhnout tím, že majetek prodává na základě výběrového řízení, jehož pravidla si může sama v zákonem stanovených mezích vytvořit.

V souvislosti s § 39 odst. 2 zákona o obcích je třeba zabývat se rovněž otázkou, zda porušení povinnosti vyplývající z tohoto ustanovení (a tím i obecného § 38) vyvolává neplatnost uzavřené smlouvy. Podle § 39 občanského zákoníku je *neplatný právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přičí dobrým mravům*. S ohledem na toto ustanovení lze konstatovat, že v případě porušení povinnosti podle § 39 odst. 2 zákona o obcích, tj. v případě sjednání ceny nižší, než je cena obvyklá, aniž by toto rozhodnutí bylo založeno na objektivních důvodech (resp. aniž by obec toto své rozhodnutí o nižší ceně těmito objektivními důvody ospravedlnila), bude možno uvažovat o neplatnosti uzavřené smlouvy na základě § 39 občanského zákoníku<sup>41</sup>, případně na základě § 589 občanského zákoníku<sup>42</sup> ve spojení s § 40a občanského zákoníku<sup>43</sup> (relevantní judikatura, která by tento závěr definitivně potvrdila, však dosud není).

### Z judikatury:

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

„...obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Tyto zásady jsou ostatně vyjádřeny i v některých ustanoveních zákona č. 128/2000 Sb. (např. § 2 odst. 2 či § 38 odst. 1).“

#### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. července 2008, sp. zn. 28 Cdo 3757/2007:**

(Nejvyšší soud): „Neobstojí ani právní názor odvolacího soudu o nepřípustné, resp. nezdůvodněné odchylce sjednané kupní ceny od ceny obvyklé. Odvolací soud argumentoval zejména ustanovením § 39 o obcházení zákona. Měl se však spíše zamyslet nad principem smluvní svobody (autonomie) účastníků občanskoprávních vztahů, vyjádřené v § 2 odst. 3 o. z. Sjednaná cena 1,- Kč za pozemek a na něm stojící stavbu byla zajiště „symbolická“. Soud prvního stupně však z provedených důkazů podrobně a přesvědčivě vyvodil skutkový závěr, proč účastníci smlouvy ze dne 15. 8. 2001 dospěli k dohodě právě o této ceně (viz zejména str. 3, 4 odůvodnění jeho rozsudku). Protihodnota nabytí spoluvlastnického podílu stranou žalova-

41 *Neplatný je právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přičí dobrým mravům.*

42 *Cenu je třeba sjednat v souladu s obecně závaznými právními předpisy, jinak je smlouva neplatná podle § 40a.*

43 *Jde-li o důvod neplatnosti právního úkonu podle ustanovení § 49a, § 140, § 145 odst. 2, § 479, § 589, § 701 odst. 1, § 775 a § 852b odst. 2 a 3 považuje se právní úkon za platný, pokud se ten, kdo je takovým úkonem dotčen, neplatnosti právního úkonu nedovolá. Neplatnosti se nemůže dovolávat ten, kdo ji sám způsobil. Totéž platí, nebyl-li právní úkon učiněn ve formě, kterou vyžaduje dohoda účastníků (§ 40). Je-li právní úkon v rozporu s obecně závazným právním předpisem o cenách, je neplatný pouze v rozsahu, ve kterém odporuje tomuto předpisu, jestliže se ten, kdo je takovým úkonem dotčen, neplatnosti dovolá.*

nou byla jasně dána její účastí na stavebních pracích na nemovitostech, jak je patrné z rámcových dohod i smlouvy o sdružení...”

## 5.2 Prodej obecních bytů stávajícím nájemcům (včetně právní povahy obecních „zásad“ pro nakládání s byty, privatizačních směrnic apod.)

V praxi dosud nepanuje jednotný pohled na „zvýhodněný“ prodej bytů stávajícím nájemcům. Ponecháme-li stranou problematiku veřejné podpory (v případě prodeje jednotlivých bytů nájemcům nezakládá zakázanou veřejnou podporu, prodej celého domu v případě, že bude realizován podnikatelskému subjektu a za cenu nižší než obvyklou může zakládat zakázanou veřejnou podporu – více informací na <http://www.compet.cz>), je nutné řešit otázku, zda je možné stávající nájemce zvýhodnit při určení „kupní ceny“.

Názory na tuto otázku se různí, nicméně samotný fakt, že určitá osoba v obecním bytě dlouhodobě žije a tento byt užívá patrně nebude možné bez dalšího považovat za důvod pro stanovení jiné než obvyklé ceny ve smyslu § 39 odst. 2 zákona o obcích (tento fakt ale může být rozhodující v situaci, v níž více osob včetně stávajícího nájemce nabídne stejnou cenu nebo jinak srovnatelné podmínky; v takovém případě lze zohlednit dlouhodobé užívání bytu nájemcem). Uvedený názor nevylučuje „privatizaci“ bytů stávajícím nájemcům za zvýhodněné ceny, pro takový postup by však měly být další relevantní důvody, např. koncepční řešení bytové situace v obci, snaha zabránit některým potencionálním negativním sociálním dopadům prodeje jiným osobám na stávající nájemce apod. Je však vždy nutné, aby si obec prodej za „nižší cenu“ stávajícím nájemcům byla schopna adekvátně zdůvodnit (z hlediska § 38 odst. 1, resp. § 39 odst. 2 zákona o obcích).

### Z judikatury:

**Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. června 2010, sp. zn. 33 Cdo 2532/2008:** „Odvolací soud správně uzavřel, že Zásady nejsou obecně závazným právním předpisem síly zákona (srovnej § 7, § 10 a § 11 zákona o obcích), kdy rozpor obsahu právního úkonu (smlouvy) s jejich zněním má za následek neplatnost právního úkonu; v případě rozporu obsahu smlouvy se Zásadami lze pouze uvažovat, zda se dotčený právní úkon nepříčí dobrým mravům. Správně odvolací soud dovodil, že smlouva, uzavřená v rozporu s § 2 odst. 2.1, § 5 odst. 1, 3 a 7 Zásad, se dobrým mravům nepříčí.“

**Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. května 2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010** (prodej bytu v rozporu s privatizačními směrnicemi; povaha záměru; vyřízení žádosti o prodej bytu radou a nikoli zastupitelstvem obce): **(odvolací soud):** „Odvolací soud ... vzal za prokázané, že předmětný obytný dům byl majetkem žalovaného, který jej kupní smlouvou ze dne 13. 3. 1997 (s právními účinky vkladu vlastnického práva do

katastru nemovitostí k 18. 4. 1997) prodal V. H. Postupoval přitom podle pravidel pro prodej obytných domů, schválených jeho městským zastupitelstvem dne 5. 11. 1992; řádně publikován byl pak i záměr města o prodeji předmětného bytového domu. Na žalobcem zasloupanou žádost o koupi předmětného domu nebyl brán zřetel, s odůvodněním, že tento uchazeč v domě nebydlí a nesplňuje tudíž podmínky stanovené městským zastupitelstvem pro prodej obytných domů; uvedené stanovisko mu bylo písemně oznámeno dopisem majetkového odboru žalovaného, odkazujícího na projednání označené žádosti městskou radou žalovaného. Při právním posouzení věci dospěl odvolací soud k závěru, že při prodeji předmětného bytového domu žalovaný neporušil právní předpisy regulující hospodaření s obecním majetkem, tehdy platný a účinný zákon č. 367/1990 Sb., o obcích. Dodal, že předem zveřejněná pravidla prodeje obytných domů obecně závazným právním předpisem nejsou a nelze je pokládat ani za veřejný příslib podle ustanovení § 850 a násl. zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „obč. zák.“), kterým by byl žalovaný vázán do té míry, že by byl již na základě žalobcem podané žádosti kupní smlouvu povinen uzavřít.“

### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. února 2010, sp. zn. 22 Cdo 293/2008**

(z obsahu rozhodnutí soudu prvního stupně a soudu odvolacího): „Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že žalovaný je vlastníkem výše označené bytové jednotky č. 1878/18. Žalovaný se žalobci uzavřel dne 29. 5. 2002 nájemní smlouvu k předmětnému bytu. Dne 6. 2. 2001 byl na úřední desce Statutárního města Ostrava, městský obvod Poruba, vyvěšen záměr převést dům č. p. 1878 na parc. č. 3654/3 v katastrálním území Poruba-sever včetně pozemku. Zastupitelstvo městského obvodu Poruba usnesením č. 249/7 projednalo důvodovou zprávu a rozhodlo o prodeji jednotlivých bytů s výjimkou bytu č. 18. Soud posoudil věc podle § 34 a násl., § 43 a § 123 občanského zákoníku („obč. zák.“) ve znění účinném do 30. 4. 2004, dále podle § 39 odst. 1 a § 85 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění účinném do 7. 11. 2002, a čl. 6 odst. 3 vyhlášky č. 11/2000 Statutu města Ostravy, dále podle § 22 odst. 1 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví k bytům), ve znění účinném do 31. 12. 2003 a podle Zásad o prodeji obytných domů z majetku statutárního města Ostravy, části I. odst. 1 písm. b) a části VI. odst. 2 písm. a). Vycházel z právního názoru, že u žalovaného, který je právnickou osobou, je třeba rozlišovat mezi procesem vytváření vůle k právnímu úkonu probíhajícímu uvnitř a v rámci jeho organizační struktury, kde se řídí uvedenými předpisy jak zákonné, tak podzákoné síly, a skutečným učiněním právního úkonu, tj. projevu vůle navenek. Dospěl k závěru, že žalovaný postupoval v souladu s uvedenými předpisy, že Zastupitelstvo městského obvodu Poruba po doporučení Rady městského obvodu Poruba a předchozím projednání záměru a souhlasu s ním Radou města Ostravy, bylo oprávněno rozhodnout o prodeji konkrétních bytových jednotek, tedy i o tom do prodeje nezařadit předmětnou bytovou jednotku č. 1878/18. Protože nebyl učiněn právní úkon směřující k uzavření smlouvy navenek (§ 34 a násl. a § 43a obč. zák.), nemohou se žalobci domáhat ve smyslu § 22 odst. 1 zákona č. 72/1994 Sb.

práva nájemce, aby vlastník nabídl byt přednostně ke koupi jim. Soud dále dospěl k závěru, že ze žádného právního předpisu ani ze závazku nevyplývá povinnost pro žalovaného k prodeji předmětného bytu, a to ani z § 22 odst. 1 zákona č. 72/1994 Sb., a jako vlastník má podle § 123 obč. zák. právo předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat a nakládat s ním podle své úvahy. Soud rovněž neshledal v jednání žalovaného porušení zásady rovnosti ani diskriminaci žalobců a naopak dovodil, že by bylo v rozporu se zásadou rovnosti, kdyby byl vlastník nucen, aniž by tato povinnost vyplývala ze zákona, učinit nabídku k prodeji. Soud neshledal na straně žalovaného ani zneužití práva, ani výkon práva v rozporu s dobrými mravy (§ 3 obč. zák.). Krajský soud v Ostravě jako soud odvolací k odvolání žalobců rozsudkem ze dne 8. června 2007, č. j. 11 Co 141/2007-181, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Odvolací soud se ztotožnil se skutkovými i právními závěry soudu prvního stupně. Konstatoval, že vlastníka věci nelze nutit, aby věc prodal, pouze on má právo nakládat se svým vlastnictvím (§ 123 obč. zák.). Žalovaný neměl v úmyslu předmětnou bytovou jednotku prodat, zastupitelstvo městského obvodu bylo oprávněně rozhodnout i o tom, že předmětná bytová jednotka nebude určena k prodeji a skutečnost, že na úřední desce Statutárního města Ostravy byl vyvěšen záměr převést dům čp. 1878/2, není pro posouzení věci právně významná.“

**(Nejvyšší soud):** „Ovšem v případě, že je dům rozdělen na jednotky ve smyslu § 2 písm. h) zákona o vlastnictví bytů, má každá jednotka samostatný právní osud a s převodem jen některých jednotek nelze spojovat nárok na převod jiných jednotek. Je pak na rozhodnutí vlastníka jednotky, zda ji převede (pokud se tak rozhodne, musí postupovat podle citovaného § 22 odst. 1) nebo zda vlastnické právo podrží. Jinak řečeno: z § 22 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů vyplývá jen předkupní právo k bytu, nikoliv však právo na jeho prodej v případě, že dosavadní vlastník bytu, příp. budovy tuto jednotku nechce převést na jiného, ačkoliv jiné jednotky ve stejném domě převádí. Z žádného ustanovení zákona nelze dovodit právo na převod jednotky, kterou vlastník převést nechce (nejde-li o družstevní byt). Uplatněný nárok tak nemá oporu v zákoně. Lze dodat, že i kdyby jednání žalovaného bylo v rozporu s dobrými mravy či se zákonem, nebylo by možno dovodit jeho povinnost byt převést nájemci; sankcí by bylo podle konstantní judikatury odepření ochrany výkonu práva nebo, jak vyplývá ze shora citované judikatury, sankce neplatnosti následných právních úkonů (srov. též náleží Ústavního soudu publikovaný pod pořadovým č. 87 ve svazku 4 Sbírkou nálezů a usnesení).“

**Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. ledna 2010, sp. zn. 33 Cdo 1680/2008:**

„Povahou tzv. privatizačních směrnic týkajících se hospodaření s majetkem obce, zejména převodů nemovitostí, jejichž vlastníkem je obec (§ 13, § 14 odst. 1 písm. b/, § 18 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích /obecní zřízení/, dále jen „zákon č. 367/1990 Sb.“), se Nejvyšší soud zabýval v rozsudku ze dne 31. 3. 2004, sp. zn. 28 Cdo 865/2003 (srov. i rozsudek ze dne 25. 7. 2007, sp. zn. 28 Cdo 1483/2005). Vysvětlil, že privatizační směrnice (zásady) nemají povahu obecně závazných vyhlášek ve

smyslu ustanovení § 16 zákona č. 367/1990 Sb. a že nemají ani charakter veřejné soutěže (§ 847 až 849 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku ve znění pozdějších předpisů, dále jen „obč.zák.“) či veřejného příslibu (§ 850 až 852 obč.zák.), u kterýchžto případů zákon počítá se závazností podmínek obsažených ve vyhlášení veřejné soutěže nebo veřejného příslibu. Zákon č. 367/1990 Sb. neobsahoval výslovný odkaz na předpisy občanského práva, které se ve fázi realizace záměrů obce na uzavření smlouvy o převodu nemovitostí měly vztahovat. V rámci zásad soukromé autonomie vůle zůstává obci zachováno oprávnění samostatně zvážit, zda vůbec, s kterým kontrahentem a za jakých podmínek k uzavření příslušného smluvního typu přistoupí. Nelze proto vyvozovat nárok na uzavření kupní smlouvy se subjektem, který těmto interním směrnicím vyhověl.“

### **Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. března 2009, sp. zn. 30 Cdo 5072/2008:**

„Námítky dovolatele, že „žalovaný nemohl dle svého uvážení měnit podmínky privatizace, že v případě převodu předmětného bytového domu nešlo o vztah soukromoprávní, protože „města, obce nemají konkrétní majitele a musí nakládat s majetkem tak, aby nedocházelo k diskriminaci a všichni měli stejná práva a povinnosti,“ a že je „ze zákona členem této korporace a ze zákona o obcích vyplývají určitá práva a povinnosti,“ nejsou způsobilé připustnost dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. v dané věci založit. Je nutno zdůraznit, že žádný právní předpis v době prodeje předmětného domu obcím neukládal (a ani v současné době neukládá) povinnost převádět obecní byty jejich nájemcům do osobního vlastnictví; dispozice s byty, resp. bytovými domy ve vlastnictví obce (tj. zda obec byty či bytové domy převede, nebo si je ponechá ve svém vlastnictví) je tak plně ponechána na vůli obce jakožto vlastníka. Jak správně dovodily soudy obou stupňů, vlastnické právo může být omezeno pouze se souhlasem vlastníka či na základě zákona, přičemž obec (město) jako vlastník má stejná práva jako kterýkoliv jiný vlastník - právnická či fyzická osoba, pouze s omezeními stanovenými občanským zákoníkem a zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích (nyní zák. č. 128/2000 Sb.), podle jehož § 36a odst. 4 záměry obce převést nemovitý majetek a pronajmout nemovitý majetek, s výjimkou pronájmu bytů, musí být v obci vhodným způsobem zveřejněny nejméně po dobu 30 dnů před projednáním v orgánech obce, aby se k nim mohli občané vyjádřit a předložit své nabídky. Bylo-li v řízení zjištěno, že žalovaný při prodeji obecního majetku postupoval v souladu s výše uvedeným, nelze odvolacímu soudu vytýkat nesprávné právní posouzení věci. Nedodržení předepsaného postupu navíc dovolatel v průběhu řízení ani v dovolání nenamítal.“

### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. února 2007, sp. zn. 28 Cdo 2077/2005**

(z odůvodnění): „Odvolací soud byl toho názoru, že „porušení zákona a tudíž neplatnost posuzované kupní smlouvy v důsledku rozporu se zákonem (ve smyslu ustanovení § 39 občanského zákoníku) tu nelze vyvodit z nedodržení zásad privatizace z 28. 1. 1992“, přijatých zastupitelstvem Města L. Tyto zásady, dovozoval odvolací soud, nebyly vydány formou vyhlášky podle ustanovení § 16 zákona č. 367/1990 Sb., takže nemají povahu obecně závazného předpisu, nýbrž jsou jen interním právním aktem,



závazným pouze uvnitř právnické osoby, tedy pro orgány města. Byl proto odvolací soud toho názoru, že neplatnost uváděné kupní smlouvy z 21. 9. 1992 tu nelze dovozovat z toho, že tu žalované město neinformovalo nájemce domu o způsobu prodeje, ceně a platebních podmínkách, jak to bylo stanoveno v Zásadách privatizace z 21. 1. 1992, schválených zastupitelstvem Města L. Odvolací soud se pak ještě zabýval otázkou, zda nesplněním uvedených povinností podle schválených zásad privatizace z 28. 1. 1992 Město L. vykonávalo svá práva a své povinnosti v rozporu s dobrými mravy ve smyslu ustanovení § 3 občanského zákoníku. Na rozdíl od soudu prvního stupně však odvolací soud dospěl k závěru, že skutečnost, že se uvedenými zásadami, nevydanými formou vyhlášky, žalované město neřídilo, nemůže představovat rozpor s dobrými mravy při výkonu vlastnictví k nemovitostem, které patřily žalovanému městu. (...) Posléze se dovolací soud zabýval tím, že v daném případě podal žádost o koupi nemovitosti Městu L. jen žalovaný L. N. a nikoli také jeho manželka H. N. Kupní smlouvou z 21. 9. 1992 byly však nemovitosti prodány oběma manželům. (...) Rozpor s ustanovením § 145 odst. 1 občanského zákoníku tu odvolací soud neshledal, když kupní smlouva byla posléze uzavřena oběma manžely N. a kupní cena byla uhrazena z jejich společných prostředků. Pokud šlo o druhou uváděnou skutečnost, byl odvolací soud toho názoru, že „zmíněný nesprávný postup žalovaného města (převod nemovitostí i na H. N., která žádost o koupi neuplatnila) byl v rozporu s ustanovením § 39 zákona č. 367/1990 Sb.“. Odvolací soud však dále dovozoval, že toto porušení zákona, není takové intenzity, že by mělo mít za následek neplatnost uvedené kupní smlouvy. Především je tu třeba, uváděl odvolací soud, vzít v úvahu, že kupní smlouva byla uzavřena v rámci privatizace obecního majetku. Zmíněné porušení zákona se netýká předmětu převodu, ale pouze rozsahu (počtu) nabyvatelů. Dovolací soud se ztotožňuje s právními závěry odvolacího soudu, že v daném případě bylo na místě posoudit žalobci tvrzený rozpor uvedené smlouvy z 21. 9. 1992 se zákonem jen pokud šlo o ustanovení zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, a nikoli o rozpor s ustanoveními jiných právních předpisů obecně závazných, nevyjímaje ustanovení občanského zákoníku jako základní normy občanskoprávních vztahů. Ohledně jiných norem, předpisů či instrukcí odvolací soud správně došel v podstatě k názoru, doloženému výsledky řízení v této právní věci, že totiž jen ze způsobu a okolností, za nichž je právní úkon uzavřen, nelze neplatnost právního úkonu podle ustanovení § 39 občanského zákoníku dovozovat.“

### **5.3 Odpovědnost volených funkcionářů obce za nakládání s majetkem**

Osoby, které jsou oprávněny jménem obce realizovat určité právní úkony, i osoby, které o realizaci těchto úkonů rozhodují, nesou plnou právní odpovědnost za správu obecního majetku. Tato odpovědnost se projevuje především v rovině trestněprávní, protože porušení zákonných povinností při nakládání s majetkem může naplnit znaky skutkové podstaty trestného činu *porušování povinností při správě cizího majetku*

podle § 220 trestního zákoníku<sup>44</sup> (zákon č. 40/2009 Sb.) nebo *porušování povinností při správě cizího majetku z nedbalosti* podle § 221 trestního zákoníku<sup>45</sup>. Takové jednání současně může naplnit i znaky trestného činu *zneužití pravomoci úřední osoby* podle § 329 trestního zákoníku<sup>46</sup> nebo *maření úkolu úřední osoby z nedbalosti* podle § 330 trestního zákoníku<sup>47</sup>. V této souvislosti lze odkázat na výkladové stanovisko Nejvyššího státního zástupce ze dne 14. června 2001, č. 8/2001, k postavení pracovníků veřejnoprávních institucí jako veřejných činitelů (obdobu nyní užívaného pojmu *úřední osoba*): II. *Veřejným činitelem je za splnění ostatních podmínek zákona volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník územní samosprávy, nikoli však samosprávy zájmové (profesní). III. Při splnění těchto podmínek se trestného činu v postavení veřejného činitele může dopustit i takový veřejný činitel, který nezákonně nakládá s majetkem, o jehož řádnou správu je povinen z titulu své funkce pečovat.*

Osoby, které jménem obce realizují právní úkony, odpovídají samozřejmě i v rovně soukromoprávní, majetkové. Zaměstnanci obce odpovídají podle právních norem upravujících pracovněprávní odpovědnost, volení funkcionáři odpovídají podle občanskoprávních norem. Pokud tyto osoby způsobí svým jednáním obci škodu, může obec vůči nim uplatňovat náhradu této škody (s ohledem na § 38 zákona o obcích je povinna náhradu škody uplatňovat).

### Z judikatury:

#### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. března 2000, sp. zn. 4 Tz 17/2000**

(právní věta podle databáze ASPI): „Jednání voleného člena obecního zastupitelstva, který zpronevěří majetek obce naplňuje nejen skutkovou podstatu trestného činu zpronevěry podle § 248 tr. zákona, ale též trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 tr. zákona.“

#### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. února 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004,**

publikovaný pod č. 16 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, sv. 2/2006 (právní věta): „Odpovědnost starosty obce za škodu, kterou obci způsobil při výkonu funkce, se řídí ustanovením § 420 a násl. obč. zák.“

44 *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.*

45 *Kdo do z hrubé nedbalosti poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou důležitou povinnost při opatrování nebo správě cizího majetku, a tím jinému způsobí značnou škodu, bude potrestán odnětím svobody až na šest měsíců nebo zákazem činnosti.*

46 *Úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch a) vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, b) překročí svou pravomoc, nebo c) nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci, bude potrestána odnětím svobody na šest měsíců až tři léta nebo zákazem činnosti.*

47 *Úřední osoba, která při výkonu své pravomoci z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu, bude potrestána odnětím svobody až na jeden rok nebo zákazem činnosti.*

# PŘÍLOHA 1 – VZORY ÚKONŮ PŘI NAKLÁDÁNÍ S OBECNÍM MAJETKEM

(kurzívou jsou vyznačeny nepovinné údaje)

## 1. Záměr obce prodat nemovitost

### Obec Lhota Obecní úřad Lhota

č. j. 10/2010

Lhota, 11. dubna 2010

Obec Lhota zveřejňuje podle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, **z á m ě r prodat** pozemek parc. č. 45/4 o výměře 15 m<sup>2</sup>, nacházející se v katastrálním území **Lhota**, který je zapsán na listu vlastnictví č. 1275 u Katastrálního úřadu pro Karlovarský kraj, Katastrální pracoviště Karlovy Vary.

Zájemci o koupi nemovitosti se mohou k tomuto záměru vyjádřit a podat své nabídky do 30. června 2010.

Tento záměr byl schválen Zastupitelstvem obce Lhota na jeho 13. zasedání dne 10. dubna 2010, usnesením č. 3/20.<sup>48</sup>

Ing. Josef Bureš  
starosta obce Lhota

razítko obce

Yvĕšeno na úřední desce dne: 11. dubna 2010 (podpis)

Sejmuto z úřední desky dne: 27. dubna 2010<sup>49</sup> (podpis)

\* \* \*

<sup>48</sup> Alternativa: Tento záměr byl schválen Radou obce Lhota na její 15. schůzi dne 3. května 2010, usnesením č. 1/15. (Jestliže v obci není ustavena rada, může o záměru rozhodnout na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích starosta. V takovém případě se tato věta v textu záměru neuvádí).

<sup>49</sup> Tento údaj se uvádí až podle skutečného data sejmuto z úřední desky.

## 2. Záměr obce prodat nemovitost (s podmínkami)

### Obec Lhota

Obecní úřad Lhota

č. j. 10/2010

Lhota, 11. dubna 2010

Obec Lhota zveřejňuje podle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, **z á m ě r prodat** pozemek parc. č. 45/4 o výměře 15 m<sup>2</sup>, nacházející se v katastrálním území **Lhota**, který je zapsán na listu vlastnictví č. 1275 u Katastrálního úřadu pro Karlovarský kraj, Katastrální pracoviště Karlovy Vary, a to za následujících podmínek.<sup>50</sup>

1. minimální kupní cena činí 300 000 Kč
2. kupující kupní cenu uhradí do 30 dnů ode dne uzavření smlouvy
3. kupující uhradí náklady spojené s vkladem práva do katastru nemovitostí.

Zájemci o koupi nemovitosti mohou podat své písemné nabídky na adresu obce Lhota (Obec Lhota, Obecní úřad Lhota, Lhota č. p. 25) do 30. dubna 2010. Nabídky doručené po tomto termínu nemusí být zohledněny.

Obec Lhota si vyhrazuje právo odchýlit se od uvedených podmínek.

Tento záměr byl schválen Zastupitelstvem obce Lhota na jeho 13. zasedání dne 10. dubna 2010, usnesením č. 3/20.<sup>51</sup>

Ing. Josef Bureš

starosta obce Lhota

razítko obce

Vyvěšeno na úřední desce dne: 11. dubna 2010 (podpis)

Sejmuto z úřední desky dne: 27. dubna 2010<sup>52</sup> (podpis)

\* \* \*

<sup>50</sup> Alternativa: ... a to za podmínek schválených zastupitelstvem obce, které jsou dostupné na webové stránce obce Lhota a v úředních hodinách v sídle Obecního úřadu Lhota.

<sup>51</sup> Alternativa: Tento záměr byl schválen Radou obce Lhota na její 15. schůzi dne 3. května 2010, usnesením č. 1/15. (Jestliže v obci není ustavena rada, může o záměru rozhodnout na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích starosta. V takovém případě se tato věta v textu záměru neuvádí).

<sup>52</sup> Tento údaj se uvádí až podle skutečného data sejmutí z úřední desky, takže se zpravidla dopisuje ručně.

### 3. Záměr obce změnit smlouvu (prodloužit nájemní smlouvu)

#### Obec Lhota

Obecní úřad Lhota

č. j. 10/2010

Lhota, 11. dubna 2010

Obec Lhota zveřejňuje podle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, **z á m ě r změnit nájemní smlouvu** uzavřenou dne 3. ledna 2008 na pronájem budovy č. p. 25, nacházející se na pozemku parc. č. 124/1, v katastrálním území **Lhota, který je zapsán na listu vlastnictví č. 1275 u Katastrálního úřadu pro Karlovarský kraj**. Změnou nájemní smlouvy by mělo dojít k úpravě doby nájmu z doby určité na dobu neurčitou a k úpravě výše nájmu ze současných 100 000 Kč za jeden rok trvání nájmu na nově navržených 80 000 Kč za jeden rok trvání nájmu.

*K tomuto záměru se lze vyjádřit nebo podat jiné nabídky písemně na adresu obce Lhota (Obec Lhota, Obecní úřad Lhota, Lhota č. p. 25) do 30. dubna 2010. Nabídky doručené po tomto termínu nemusí být zohledněny.*

*Obec Lhota si vyhrazuje právo odchýlit se od uvedených podmínek.*

*Tento záměr byl schválen Radou obce Lhota na její 35. schůzi dne 9. dubna 2010, usnesením č. 46/35.<sup>53</sup>*

Ing. Josef Bureš

starosta obce Lhota

*razítko obce*

Yvĕšeno na úřední desce dne: 11. dubna 2010 (*podpis*)

Sejmuto z úřední desky dne: 27. dubna 2010<sup>54</sup> (*podpis*)

\* \* \*

<sup>53</sup> Alternativa: *Tento záměr byl schválen Radou obce Lhota na její 15. schůzi dne 3. května 2010, usnesením č. 1/15.* (Jestliže v obci není ustavena rada, může o záměru rozhodnout na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích starosta. V takovém případě se tato věta v textu záměru neuvádí).

<sup>54</sup> *Tento údaj se uvádí až podle skutečného data sejmutí z úřední desky.*

## 4. Usnesení o prodeji majetku (schválení podstatných náležitostí smlouvy)

Usnesení č. 24/14 ze dne 10. května 2010

Zastupitelstvo obce Lhota

**I. s c h v a l u j e** prodej pozemku parc. č. 45/4 o výměře 15 m<sup>2</sup>, nacházejícího se v katastrálním území **Lhota**, který je zapsán na listu vlastnictví č. 1275 u Katastrálního úřadu pro Karlovarský kraj, Katastrální pracoviště Karlovy Vary, panu **Janu Novotnému**, nar. 13. května 1934, č. OP 545699, trvale bytem Pražská 5, Znojmo, **za cenu 15 000 Kč** (slovy: patnáctisícikorunčeských).

**II. u k l á d á starostovi obce Lhota** vypracovat návrh smlouvy podle bodu I tohoto usnesení, tuto smlouvu jménem obce uzavřít a podat příslušnému katastrálnímu úřadu návrh na vklad vlastnického práva podle této smlouvy do katastru nemovitostí.<sup>55</sup>

**Přítomno: 5 členů zastupitelstva** (z 5členného zastupitelstva)

**Pro: 5, Proti: 0, Zdrželi se: 0**

\* \* \*

## 5. Usnesení o prodeji majetku (schválení celého textu smlouvy)

Usnesení č. 24/14 ze dne 10. května 2010

Zastupitelstvo obce Lhota

**I. s c h v a l u j e** prodej pozemku parc. č. 45/4 o výměře 15 m<sup>2</sup>, nacházejícího se v katastrálním území **Lhota**, který je zapsán na listu vlastnictví č. 1275 u Katastrálního úřadu pro Karlovarský kraj, Katastrální pracoviště Karlovy Vary, panu **Janu Novotnému**, nar. 13. května 1934, č. OP 545699, trvale bytem Pražská 5, Znojmo, **za cenu 15 000 Kč** (slovy: patnáctisícikorunčeských) podle **návrhu kupní smlouvy, která je součástí tohoto usnesení jako jeho příloha.**

<sup>55</sup> Alternativa pro obce, které zřizují radu, pokud zastupitelstvo nepověří přímo starostu: **II. u k l á d á Radě obce Lhota rozhodnout o ostatních náležitostech smlouvy podle bodu I a starostovi obce Lhota tuto smlouvu jménem obce uzavřít a podat návrh na vklad vlastnického práva podle této smlouvy do katastru nemovitostí příslušnému katastrálnímu úřadu.**

II. **u k l á d á starostovi obce Lhota** uzavřít smlouvu podle bodu I a podat příslušnému katastrálnímu úřadu návrh na vklad vlastnického práva podle této smlouvy do katastru nemovitostí.

**Přítomno: 5 členů zastupitelstva** (z 5členného zastupitelstva)

**Pro: 5, Proti: 0, Zdrželi se: 0**

\* \* \*

## 6. Usnesení o pronájmu nemovitosti

Usnesení č. 3/54 ze dne 10. května 2010

Rada obce Lhota

I. **s c h v a l u j e pronájem** pozemku parc. č. 45/4 o výměře 15 m<sup>2</sup>, nacházejícího se v katastrálním území **Lhota**, který je zapsán na listu vlastnictví č. 1275 u Katastrálního úřadu pro Karlovarský kraj, Katastrální pracoviště Karlovy Vary, panu **Janu Novotnému**, nar. 13. května 1934, č. OP 545699, trvale bytem Pražská 5, Znojmo, **na dobu určitou do 31. prosince 2010 za nájemné ve výši 150 Kč/m<sup>2</sup>/rok.**<sup>56</sup>

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

**Přítomno: 5 členů** (z 5 členů rady)

**Pro: 5, Proti: 0, Zdrželi se: 0**

\* \* \*

<sup>56</sup> Alternativa: I. *schvaluje uzavření nájemní smlouvy s panem Janem Novotným, nar. 13. května 1934, bytem Pražská 5, Znojmo, o pronájmu pozemku parc. č. .... za nájemné ve výši 150 Kč/m<sup>2</sup>/rok, která je přílohou tohoto usnesení.*

## 7. Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy (v rámci textu smlouvy)

(...)

čl. ...

### Doložka podle § 41 odst. 1 zákona o obcích

(1) Uzavření této kupní smlouvy schválilo Zastupitelstvo obce Lhota na svém 14. zasedání dne 10. května 2010, usnesením č. 24/14. *Pro přijetí tohoto usnesení hlasovalo z pěti členného zastupitelstva všech 5 přítomných členů. Toto usnesení je přílohou č. 1 této smlouvy.*

(2) Záměr prodeje nemovitosti uvedené v čl. N této smlouvy byl zveřejněn na úřední desce Obecního úřadu Lhota dne 11. dubna 2010 a z úřední desky sejmuto dne 26. dubna 2010. *Tento záměr byl schválen Zastupitelstvem obce Lhota na jeho 13. zasedání dne 10. dubna 2010, usnesením č. 3/20. Kopie zveřejněného záměru je přílohou č. 2 této smlouvy.*

(...)

\* \* \*

## 8. Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy (jako příloha smlouvy)

(...)

čl. ...

**(x)** Doložka o splnění podmínek pro prodej nemovitosti podle § 41 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jakož i usnesení Zastupitelstva obce Lhota o prodeji nemovitosti a kopie zveřejněného záměru jsou přílohou č. L, M a N této smlouvy.

\* \* \*



**Příloha č. L Kupní smlouvy ze dne .....**

**Obec Lhota  
Obecní úřad Lhota**

**Doložka podle § 41 odst. 1 zákona o obcích**

(1) Uzavření této kupní smlouvy schválilo Zastupitelstvo obce Lhota na svém 14. zasedání dne 10. května 2010, usnesením č. 24/14. *Pro přijetí tohoto usnesení hlasovalo z pěti členného zastupitelstva všech 5 přítomných členů. Toto usnesení je přílohou č. M této smlouvy.*

(2) Záměr prodeje nemovitosti uvedené v čl. N této smlouvy byl zveřejněn na úřední desce Obecního úřadu Lhota dne 11. dubna 2010 a z úřední desky sejmut dne 26. dubna 2010. *Tento záměr byl schválen Zastupitelstvem obce Lhota na jeho 13. zasedání dne 10. dubna 2010, usnesením č. 3/20. Kopie zveřejněného záměru je přílohou č. N této smlouvy.*

Ing. Josef Bureš  
starosta obce Lhota

*razítko obce*

V obci Lhota, dne .....

## PŘÍLOHA 2 – PRÁVNÍ VĚTY A ČÁSTI ODŮVODNĚNÍ Z NÁLEZŮ A USNESENÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU

- **Usnesení ze dne 21. ledna 2010, sp. zn. II. ÚS 352/07** (z odůvodnění): Spornou otázkou, kterou obecné soudy v napadeném řízení řešily, je, zda převzetí směnečného rukojemství starostou obce bez projednání a souhlasu zastupitelstva obec směnečně zavazuje. Skutkově i právně obdobný případ, kdy bývalý starosta obce za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, avaloval směnku bez vědomí a souhlasu příslušných orgánů obce, Ústavní soud řešil již dříve, a to ve věci ústavní stížnosti, vedené pod sp. zn. IV. ÚS 576/2000. Nálezem ze dne 12. 4. 2001 zrušil napadená rozhodnutí obecných soudů v části, zavazující obec coby směnečného rukojemčího k zaplacení směnečné pohledávky. Závěry, učiněné v označeném nálezu, lze plně aplikovat i na nyní projednávanou věc. Ústavní soud neshledal důvod se od nich odchýlovat, v podrobnostech na ně odkazuje a shodně s nimi konstatuje následující:

Působnost obecního zastupitelstva upravoval dnes již zrušený zákon o obcích č. 367/1990 Sb. zejména v ustanoveních § 36 a § 36a, postavení starosty pak v ustanovení § 52 až § 55. Je pravdou, že v něm nebylo přítomno obdobné pregnantní ustanovení, jakým je dnešní § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), podle kterého právní úkony starosty vyžadují schválení zastupitelstvem obce a úkony provedené bez takového předchozího schválení, jsou výslovně označeny od počátku za neplatné. Ústavní soud je však přesvědčen, že tato zásada byla přítomna i v právní úpravě dřívější a vyplývala přímo z již zmíněného čl. 101 Ústavy. Starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projednat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva podle § 36a zákona č. 367/1990 Sb. je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (*conditio legis*). Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností. Starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce.

V daném případě není sporu o tom, že směnečný závazek, který starosta obce poskytl, je takového rozsahu, že je schopen významným způsobem ohrozit majetkovou podstatu obce. Z tohoto pohledu považuje Ústavní soud za zcela formalistickou námitku, že je vůbec sporné, zda pod dříve platné znění § 36a zákona o obcích, upravující kompetenci vyhrazenou obecnímu zastupitelstvu, lze podřadit přijatý směnečný závazek. Ústavní soud je přesvědčen, že přijetí uvedeného konkrétního závazku nezbytně vyžadovalo rozhodnutí obecního zastupitelstva podle § 36a zákona o obcích, a že tedy to, zda se tak stalo či nikoli, nelze kvali-

fikovat jen jako skutečnost, která měla povahu pouhého vnitřního rozhodnutí, a neměla tedy pro jiné subjekty žádný význam. Naopak je nezbytné takové rozhodnutí považovat za konkrétní projev ústavního principu, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Absence takového rozhodnutí zakládá absolutní neplatnost úkonu starosty. Obecné soudy tedy nepochybily, když na nyní projednávaný případ aplikovaly zmíněný náleží Ústavního soudu. Pokud se týká náleží sp. zn. II. ÚS 87/04 ze 6. dubna 2005, na jehož argumentaci stěžovatelka odkazuje, tento jednak ze závěrů učiněných v náleží sp. zn. IV. ÚS 576/2000 vycházel a nijak je nezpochybňoval, a navíc reagoval na naprosto odlišný skutkový i právní stav, neboť vyšel ze zjištění, že ze strany obce byla dodržena všechna zákonná pravidla při uzavírání smlouvy o nájmu, neplatnost byla namítána jen ve vztahu k dodatku nájemní smlouvy o výši nájemného, která není podstatnou náležitostí nájemní smlouvy; teleologickým výkladem ustanovení § 39 obč. zák., ve znění účinném v rozhodné době, pak dovedil, že pokud starosta podepsal dodatek k nájemní smlouvě bez souhlasu příslušného orgánu obce, nevybočil z původního rozhodnutí tohoto orgánu obce, kterým byl udělen souhlas s uzavřením nájemní smlouvy. Z uvedeného je zřejmé, že závěry, k nimž Ústavní soud dospěl v náleží sp. zn. II. ÚS 87/04, na nyní projednávanou věc nedopadají.

- **Usnesení ze dne 10. prosince 2009, sp. zn. IV. ÚS 2873/09** (z odůvodnění): Spornou otázkou v projednávané věci bylo - ač je ústavní stížnost v této věci vnitřně rozporná - zda musí zveřejnění záměru města prodat nemovitost předcházet rozhodnutí zastupitelstva města. Dle stěžovatelova názoru zveřejnění záměru nebylo řádné; došlo k němu totiž pouze z vůle pracovníků magistrátu a nikoliv na základě rozhodnutí zastupitelstva města. Obecné soudy naproti tomu dospěly k závěru, že se stěžovatel nemohl úspěšně domáhat neplatnosti posléze uzavřené smlouvy pouze kvůli údajnému nedostatku souhlasu zastupitelstva. Tento spor - odehrávající se pouze v rovině podústavního práva - však Ústavnímu soudu ze shora uvedených důvodů nepřísluší řešit. Ústavní soud nemá žádných ústavně-právních námitek proti názoru, že ke splnění povinnosti podle § 39 odst. 1 obecního zřízení postačuje zveřejnění záměru, a to bez ohledu na proceduru, která mu předcházela. Obecné soudy k němu dospěly zcela racionální úvahou a Ústavní soud v této souvislosti může odkázat na vyčerpávající odůvodnění napadeného rozhodnutí odvolacího soudu. Jde - a šlo - navíc o názor předvídatelný, neboť i z dřívější judikatury Nejvyššího soudu vyplývalo, že zveřejněním záměru o budoucí dispoziční nemovitým majetkem plní obec vůči občanům svoji informační povinnost a zaručuje jim rovnou příležitost k tomu, aby se o nakládání s majetkem obce včas dozvěděli a mohli v případě zájmu předložit svoji nabídku. K naplnění tohoto účelu dle judikatury Nejvyššího soudu není třeba předchozího rozhodnutí příslušného orgánu obce (města) o jeho schválení (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006, [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)).
- **Usnesení ze dne 3. prosince 2009, sp. zn. III. ÚS 2596/08** (z odůvodnění): Prodej předmětných nemovitostí se měl uskutečnit formou výběrového řízení, provede-

ného v souladu s vyhlášenými soutěžními podmínkami. Součástí ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů byla i podmínka stanovující, že zájemce musel v letech 2004 a 2005 dosáhnout výše obrátu minimálně 200 000 000,- Kč za každé účetní období, nebo podmínku minimálního počtu zaměstnanců zájemce. Zájemci byli povinni prokázat splnění kvalifikačních předpokladů a nabídnout kupní cenu nemovitostí v částce minimálně 45 000 000,- Kč. Stěžovatelka byla pro nesplnění stanovených předpokladů - podmínky dosaženého minimálního obrátu - po jednání komise vyřazena z výběrového řízení a z dalších paralelně vedených výběrových řízení. (...) Stěžovatelce se v průběhu řízení nepodařilo prokázat porušení § 39 odst. 1, odst. 2 zákona o obcích ani pozdější neoprávněný zásah do uveřejněných soutěžních podmínek zadavatele výběrového řízení. Za této situace nelze než konstatovat, že stěžovatelce muselo být zřejmé již v době, kdy se měla možnost seznámit s nastavením ekonomických a finančních předpokladů daného výběrového řízení a objektivně je vyhodnotit, že jeden z nich splnit nemůže (dosažení minimálního obrátu v uvedeném období), přesto se výběrového řízení se svou nabídkou zúčastnila a soutěžní podmínky bez jakýchkoli výhrad akceptovala. Negativní výsledek její účasti - vyřazení z výběrového řízení ještě předtím, než její nabídka (resp. nabídka jejího právního předchůdce) mohla projít hodnocením příslušné komise, byl jen logickým a nevyhnutným důsledkem nesprávného postupu stěžovatelky spojeného s nereálným očekáváním.

- **Usnesení ze dne 3. prosince 2009, sp. zn. II. ÚS 1766/09** (z odůvodnění): 17. Druhý okruh námitek souvisí s údajnou diskriminací a nerovným přístupem ze strany pronajímatele ve vztahu k rodině stěžovatelky. Diskriminační přístup má podle stěžovatelky spočívat v tom, že se stěžovatelkou bylo ve srovnání s nájemci jinými nakládáno odlišně, neboť u většiny nájemníků byly nájemní smlouvy uzavřené na dobu určitou po jejich skončení opětovně prodloužovány. Ústavní soud neshledává, že by v daném případě mělo dojít k diskriminaci stěžovatelky a její rodiny. Předně ze zjištěné praxe žalobce, jakož i z výpisu správce bytového fondu žalobce, který byl v řízení před soudem prvního stupně proveden jako důkaz, a který je součástí vyžádaného spisu (č. I. 32 a násl.), nelze vypozařovat, že by stěžovatelka byla jedinou nájemkyní, se kterou by nebyla nájemní smlouva prodloužena a že by se tak mělo stát na základě národnostního původu. Na straně stěžovatelky byl dán i relevantní důvod (porušování pravidel soužití v domě), pro který mj. nebyla nájemní smlouva prodloužena, nebo pro který s ní nebyla uzavřena smlouva nová (užívání bytu po skončení nájemního vztahu bez placení nájemného a úhrad za služby). 18. U třetího okruhu námitek týkajícího se porušení práva na bydlení a na zachování lidské důstojnosti a práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny) je třeba vycházet z toho, že se jedná o soukromoprávní vztah a je tedy v zásadě věcí pronajímatele, byť se jedná o obec, s kým hodlá nájemní smlouvu uzavřít. Nelze jej k prodloužení či uzavírání nové smlouvy mocensky nutit. Na tom nemění nic ani povinnost obce pečovat o uspokojování potřeb bydlení stanovená v § 35 odst. 2

zákona o obcích. Tuto proklamaci, třebaže může vycházet z mezinárodní úmluvy, nelze vykládat tak, že by obec musela každému svému obyvateři zajistit náležité bydlení. Takový výklad dovedený do důsledku by mohl vést k nemístné toleranci nezodpovědného chování jednotlivce. To by znamenalo na jedné straně rezignaci na jakoukoliv odpovědnost za vlastní život a na druhé straně by docházelo k neúnosnému zatížení obcí.

- **Nález ze dne 2. listopadu 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09:** (právní věta): Zastupitelstvo obce si 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. Obecné soudy pochybily, pokud vykládaly ust. § 107 odst. 1 písm. b) zákona o obcích, v tehdy platném znění, izolovaně. Z ust. § 99 odst. 2 téhož zákona totiž plyne, že v obcích, v nichž se nevolí rada, vykonává oprávnění uzavírat nájemní smlouvy ve smyslu ust. § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích starosta. Textualistický výklad izolovaného ust. § 107 odst. 1 písm. b) zákona o obcích, v tehdy platném znění, za užití argumentu per eliminationem bez ohledu na systematické souvislosti nezohledňuje skutečnost, že zákon rozlišuje mezi obcemi, v nichž část působností obce vykonává rada, část starosta, a obcemi, v nichž starosta vykonává veškeré kompetence výkonného orgánu obce. Interpretace zákona provedená obecnými soudy vede k nelogickému závěru, podle něhož by v obcích, v nichž veškerá oprávnění výkonných orgánů obce vykonává starosta, neměl tato oprávnění mít jen v přechodném období, byť jimi v běžném období ze zákona disponuje. Tvořili a projevuje-li vůli obce v určité věcně vymezené oblasti na základě výslovného zákonného zmocnění starosta, neexistuje podle Ústavního soudu žádný seznatelný důvod, pro který by měl být v této kompetenci krácen právě v přechodném období. Nadto nelze nevidět, že k onomu zkrácení kompetence dochází jen v důsledku formálně sice možné, ústavně však zcela nepřijatelné interpretace zákona. Pro eliminaci oprávnění starosty v přechodném období nesvědčí žádný účel.
- **Usnesení ze dne 6. října 2008, sp. zn. IV. ÚS 1475/08** (z odůvodnění): Pokud jde o stěžovatelkou uváděné nálezy Ústavního soudu, je nutno konstatovat, že se jedná o odkazy nepřipadné. Ve věci rozhodované Ústavním soudem pod sp. zn. III. ÚS 721/2001 se jednalo o případ, kdy nejen že nebyl prokázán konkrétní souhlas zastupitelstva obce s právním úkonem učiněným starostou, ale na tento souhlas nebylo možno usuzovat ani z žádných jiných skutečností. V projednávané věci šlo o případ zcela opačný. Ačkoli neexistuje zápis z jednání zastupitelstva stěžovatelky na kterém měl být souhlas s členstvím udělen, z dalších doložených zápisů z jednání zastupitelstva stěžovatelky, z výslechu svědků a z počínání stěžovatelky (placení členských příspěvků atd.) je na jeho existenci možno usuzovat a je zřejmé, že stěžovatelka si po podpisu zakladatelské listiny žalobce starostou stěžovatelky jako člen žalobce počínala. Jednání stěžovatelky tedy bylo v souladu s úkonem starosty stěžovatelky, resp. na tento úkon (jako na nutný předpoklad členství) navazovalo a skutečná vůle stěžovatelky nebyla s podpisem zaklada-

telské listiny žalované starostou stěžovatelky v rozporu. S ohledem na uvedené též závěr obecných soudů, které vzaly členství stěžovatelky za prokázané, nemá Ústavní soud sebemenší důvod považovat za projev libovůle. S tím koresponduje též odůvodnění nálezu sp. zn. III. ÚS 721/2001, kde se mimo jiné uvádí: „Z tohoto pohledu se pak Ústavnímu soudu jednoznačně jeví jako ústavně konformní zrušit napadené akty veřejné moci v té části, která je založena na přístupu ryze formálním, považujícím zkoumání skutečné vůle obce za irelevantní a ponechávající zjevný exces člena samosprávy (starosty) nedotčený (včetně důsledků z toho plynoucích, např. i majetkových)“.

- **Usnesení ze dne 26. září 2007, sp. zn. IV. ÚS 439/07** (z odůvodnění): K námitce stěžovatele, že obecné soudy nezohlednily skutečnost, že jeho zastupitelstvo přijalo dne 13. 2. 2003 usnesení o revokaci předchozího usnesení ze dne 28. 11. 2002 Ústavní soud uvádí, že takováto „revokace“ nemohla mít vůči již vzniklému závazku ke zvýšení základního kapitálu společnosti žádné právní účinky. Pouhé přijetí revokačního usnesení, které neobsahovalo žádné pokyny Radě města Hulína k jeho dalšímu postupu, není způsobilé vyvolat neplatnost právních úkonů vzniklých na základě původního rozhodnutí stěžovatele ze dne 28. 11. 2002. To ostatně konstatoval i Vrchní soud v Praze, který na str. 11 svého rozsudku uvedl, „...že následky závazku již předtím platně vzniklého a účinného nelze jednostranným rozhodnutím zvrátit“.
- **Usnesení ze dne 9. listopadu 2006, sp. zn. IV. ÚS 85/06** (z odůvodnění): Pokud je petit ústavní stížnosti, která v zásadě směřuje proti usnesení zastupitelstva obce v souvislosti s výkonem její samostatné působnosti [§ 35 odst. 1 a § 85 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb.], formulován tak, že Ústavní soud má zrušit napadené usnesení, kterým zastupitelstvo schválilo převod nemovitostí z majetku obce, není Ústavní soud k projednání takového návrhu příslušný, neboť by se jednalo o jeho nepřípustný zásah do samostatné působnosti obce, jejíž výkon zákon svěřuje příslušnému orgánu obce. Ústavní soud není oprávněn nahradit zastupitelstvo, příp. jiný příslušný orgán obce, v jeho oprávnění rozhodnout o majetkoprávních úkonech - převodu nemovitostí z majetku obce. Takovýto postup by zároveň odporoval judikatuře Ústavního soudu, protože Ústavní soud při výkonu své kompetence musí respektovat jeden ze základních principů právního státu, to znamená, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy). Tím se stát zásadně liší od nestátních (soukromých) subjektů, pro něž platí opačná zásada, to znamená, že mohou činit vše, co není zákonem zakázáno, a nikdo není nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 3 Listiny). Pokud se týká přezkumu podání Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 16. 12. 2005, č. j. 28221/2005/POR/TyI/0010, kterým příslušný krajský úřad přezkoumal podnět stěžovatele v rámci svých dozorových kompetencí nad výkonem samostatné působnosti obcí, přičemž se zabýval toliko těmi skutečnostmi, které podléhají dozoru krajského úřadu podle § 123 a § 124a zákona č. 128/2000 Sb., v souladu

s oprávněními danými mu ustanovením § 69a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 129/2000 Sb.“), podle kterého vykonává dozor nad samostatnou i přenesenou působností obcí v přenesené působnosti, nelze než uzavřít, že krajský úřad postupoval v mezích daných mu zákonem č. 129/2000 Sb. a Ústavnímu soudu nepřísluší jakkoli zasahovat do jeho zákonných kompetencí ani přehodnocovat jeho činnost.

- **Nález ze dne 11. května 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04:** (právní věta): Závěr, že určitý právní úkon je neplatný pro rozpor se zákonem nebo proto, že zákon obchází, se musí opírat o rozumný výklad dotčeného zákonného ustanovení. Nelze vystačit pouze s gramatickým výkladem. Významnou roli zde hraje především výklad teleologický. Je proto nutné se vždy ptát po účelu zákonného příkazu či zákazu. V soukromoprávní sféře ne každý rozpor se zákonem má za následek absolutní neplatnost právního úkonu. Smyslem ochrany legality v soukromoprávní sféře není jen ochrana zájmů státu, ale především ochrana soukromoprávních vztahů, tedy především ochrana smluvních vztahů podle zásady „pacta sunt servanda“ (smlouvy se musí dodržovat). V soukromoprávní sféře platí zásada, že co není zakázáno, je dovoleno. Proto každý zákonný zásah do této sféry je třeba vnímat jako omezení lidské svobody a proto je nutno vykládat ustanovení o neplatnosti právních úkonů pro rozpor se zákonem restriktivně a nikoli extenzivně. Opačný výklad by byl v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod (v tomto případě smluvní volnosti stran) musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

(z odůvodnění): Závěr, že určitý právní úkon je neplatný pro rozpor se zákonem nebo proto, že zákon obchází, se musí opírat o rozumný výklad dotčeného zákonného ustanovení. Nelze vystačit pouze s gramatickým výkladem. Významnou roli zde hraje především výklad teleologický. Je proto nutné se vždy ptát po účelu zákonného příkazu či zákazu. 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. Ostatně to pregnantně vyjádřil Ústavní soud v odůvodnění shora citovaného nálezu, sp. zn. IV. ÚS 576/2000, slovy „starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce“. Ústavní soud vychází z názoru, který byl vysloven ve výše citovaném nálezu, že starosta podle dřívější ani podle současné úpravy nemohl a nemůže sám vytvářet vůli obce. Avšak tam, kde již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, mu nelze upřít právo, aby v intencích takto projevené vůle jednal. V konkrétním případě byla ze strany stěžovatelky dodržena všechna zákonná pravidla při uzavírání vlastní nájemní smlouvy. Neplatnost byla namítána jen ve vztahu k dodatku této nájemní smlouvy, kterým se upravovala pouze výše nájmu. Výše nájmu není podstatnou náležitostí nájemní smlouvy, tou je pouze dohoda, že

věc se přenechává za nájmné, a není-li výše nájmu sjednána, určuje se podle kritérií stanovených zákonem. Pokud tedy starosta podepsal dodatek k nájmní smlouvě, kterým se upravovalo pouze zvýšení nájmného, nevybočil z původního rozhodnutí kolektivního orgánu obce, kterým byl udělen souhlas s uzavřením nájmní smlouvy.

- **Nález ze dne 10. července 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000** (právní věta): Starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva podle § 36a zákona č. 367/1990 Sb. je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (*conditio legis*). Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností. Starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce. Obce jsou veřejnoprávními korporacemi a pokud jednají ve věcech práva soukromého, nelze tvoření a projevy jejich vůle mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo např. o obchodní společnosti. Vzhledem k tomu, že oprávnění obecního zastupitelstva dle § 36a zákona č. 367/1990 Sb. bylo zákonem taxativně vymezené a zároveň výhradní, nemohou být třetí osoby při právních úkonech dle cit. ustanovení na pochybách, že o takovém právním úkonu musí napřed kladně rozhodnout obecní zastupitelstvo. A protože již od dob starých Římanů platí, že „*Ignorantia iuris non excusat*“, je v bytostném právním zájmu třetích osob, aby si ověřily, že při daném právním úkonu byla splněna jedna ze zákonem stanovených podmínek jeho vzniku. Ani vedlejšímu účastníku v takovém postupu nic nemohlo bránit a ze skutkových zjištění ani nevyplývá, že se tak stalo.

- **Nález ze dne 12. dubna 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000** (právní věta): Aplikace instrumentů směnečného práva, bez přihlídnutí ke skutečnosti, že obec, jako veřejnoprávní korporace, má svůj fundament v právu veřejném, ve svých důsledcích ignoruje ústavní princip samosprávného řízení obce zastupitelstvem.

(z odůvodnění) Působnost obecního zastupitelstva upravoval dnes již zrušený zákon o obcích č. 367/1990 Sb. zejména v ustanovení § 36 a 36a, postavení starosty pak v §§ 52-55. Je pravdou, že v něm nebylo přítomno obdobné pregnantní ustanovení, jakým je dnešní § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, které právní úkony starosty vyžadující schválení zastupitelstvem obce, provedené bez takového předchozího schválení, výslovně označuje jako od počátku neplatné. Ústavní soud je však přesvědčen, že tato zásada byla přítomna i v právní úpravě dřívější a vyplývala přímo z již zmíněného čl. 101 Ústavy. Starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností. Starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující



majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce.

## DOPORUČENÁ LITERATURA

- VEDRAL, J. a kol.: *Zákon o obcích – komentář*, Praha: C. H. Beck, 1. vydání, 2008.
- HAVLAN, P.: *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. Praha: Linde, 2. aktualizované a podstatně doplněné vydání, 2008.
- KOUDELKA, a kol.: *Zákon o obcích (obecní zřízení) – komentář*. Praha: Linde 4. vydání, 2010.
- KOPECKÝ, M.: K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem. In: *Právní rozhledy* č. 7/2010.
- FUREK, A. K právní úpravě dispozic s obecním majetkem. In: *Bulletin advokacie* č. 2/2006 a č. 3/2006.

(Pozn.: Judikatura Nejvyššího soudu je dostupná na internetové stránce [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz), judikatura Ústavního soudu na internetové stránce <http://nalus.usoud.cz>)

## Poznámky

## Poznámky

## Poznámky

## Poznámky

## Poznámky

## Poznámky



## Poznámky