

Adam Furek

Majetkoprávní aspekty vzniku nové obce oddělením části dosavadní obce

Novelou zákona o obcích č. 234/2006 Sb. byla s účinností od 1. července 2006 mimo jiné změněna právní úprava vzniku nové obce oddělením části obce¹⁾. Změna, která byla do této tzv. „dozorové“ novely zákonů o územních samosprávných celcích doplněna až při projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně, se přitom dotkla zejména majetkoprávních aspektů vzniku nové obce, tj. pravidel pro rozdělování majetku mezi původní a novou obcí. Zatímco až dosud rozhodoval o rozdělení majetku krajský úřad podle návrhu na oddělení části obce, který podávala – a tedy i rozdělení majetku v podstatě jednostranně navrhovala – původní obec (viz § 22 odst. 1 až 4 zákona o obcích v původním znění; rozdělení majetku bylo součástí rozhodnutí krajského úřadu o oddělení části obce), nově zákon umožňuje (a preferuje) uzavření dohody o rozdělení majetku mezi obcí a přípravným výborem jednajícím za budoucí obec, kterou krajský úřad svým rozhodnutím pouze schvaluje (§ 22 odst. 3 a 6 zákona o obcích). Pokud k uzavření dohody nedojde (což ovšem bude typické, neboť k oddělování obcí dochází nejčastěji pro nespokojenost s dosavadní správou daného území a s tím spojenými osobními antipatiemi mezi představiteli obce a představiteli části, která se chce oddělit), nově zákon o obcích stanoví pro rozdělení majetku svá vlastní pravidla v § 22 odst. 4 a 7 (tedy rozdělení *ex lege*), včetně možnosti nové obce domáhat se soudního určení, jaký „movitý“ majetek na ni přešel.

Poprvé se podle nových pravidel pro oddělování části obce postupovalo v roce 2008 a 2009, neboť k 1. lednu 2009 vznikla oddělením od města Zlína nová obec Želechovice nad Dřevnicí. Pro rozdělení majetku se přitom uplatnila zákonná pravidla, neboť mezi přípravným výborem a městem Zlínem k uzavření dohody o rozdělení majetku nedošlo. Předmětem tohoto textu jsou proto *vybrané* praktické problémy, které se v souvislosti s novou právní úpravou vyskytly, a nástin jejich řešení.

¹⁾ Podle § 21 odst. 1 zákona o obcích *část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a tvořící souvislý územní celek; po oddělení musí mít alespoň 1000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat i obec po oddělení její části. S oddělením části obce musí vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit. Podle § 24 zákona o obcích může nová obec vzniknout jen k počátku kalendářního roku.*

1. ROZDĚLENÍ MAJETKU NA ZÁKLADĚ ZÁKONA

Pokud se obec a přípravný výbor nedohodnou jinak, rozděluje se majetek obce mezi původní a nově vzniklou obec tak, že *vlastnické právo k nemovitostem, včetně jejich příslušenství, jakož i věcná práva k věcem cizím a závazky váznoucí na nemovitostech, přecházejí na tu obec, na jejímž území se nemovitost nachází; pro přechod vlastnického práva k nemovitostem je rozhodný stav ke dni konání místního referenda o oddělení části obce* (§ 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích). V poměru podle počtu obyvatel původní obce a nově vzniklé obce přecházejí na nově vzniklou obec *movité věci, s výjimkou příslušenství nemovitostí, finanční prostředky, závazky, podíly na právnických osobách založených obcí a ostatní práva* (§ 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích)²⁾. Podle § 22 odst. 7 zákona o obcích přechází majetek na nově vzniklou obec dnem jejího vzniku, přičemž nově vzniklá obec může ve vztahu k movitému majetku podat žalobu k soudu na určení, který majetek na ni přešel.

1.1 Stanovení počtu obyvatel pro rozdělení movitého majetku

Prvním problémem, o němž se můžeme v souvislosti se zmíněnými zákonnými pravidly zmínit, je určení okamžiku rozhodného pro stanovení počtu obyvatel pro dělení movitého majetku podle § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích, neboť toto ustanovení – na rozdíl od majetku nemovitého (viz však dále) – žádné časové určení neobsahuje. Pro proces vzniku obce jsou přitom v zásadě významné *den konání místního referenda o oddělení části obce, den nabytí právní moci rozhodnutí krajského úřadu o oddělení části obce a konečně samotný den vzniku obce*, a při stanovení rozhodného momentu je proto třeba uvažovat o všech uvedených alternativách.

Tímto okamžikem zřejmě nebude *den konání místního referenda*, neboť tento den je rozhodný přímo ze zákona pouze pro rozdělení nemovitostí (viz § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích) a *a contrario* tedy platí, že jeho užití zákonodárce v případě majetku movitého nezamýšlel (mlčení zákona zde přitom vylučuje jakékoli úvahy o možné analogické aplikaci pravidla dle písm. a)). Pro určení tohoto okamžiku nemůže být relevantní ani *nabytí právní moci rozhodnutí krajského úřadu o oddělení části obce*. Platné znění § 22 odst. 5 a 6 zákona o obcích totiž vůbec nepředpokládá, že by se krajský úřad při svém rozhodování jakkoli věnoval rozdělení majetku z věcného hlediska (je sice oprávněn schválit dohodu o rozdělení majetku, nicméně ta je může upravit v zásadě libovolně a krajský úřad do zvoleného řešení nemůže zasahovat)³⁾. Ustanovení § 22 odst. 4 písm. b)

²⁾ Pokud není dále výslovně uvedeno jinak nebo pokud to nevyplývá z kontextu, užívám pro zjednodušení zkrácené označení „majetek nemovitý“ (§ 22 odst. 4 písm. a)) a „majetek movitý“ (§ 22 odst. 4 písm. b)).

³⁾ Z tohoto důvodu nebude možné vycházet ani z § 22 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, tedy z počtu obyvatel *ke dni podání návrhu na oddělení její části*, neboť tento moment je relevantní z hlediska splnění podmínek pro oddělení části obce podle § 21 odst. 1 zákona o obcích, nikoli pro navazující rozdělení majetku.

zákona o obcích však výslovně počítá s existencí původní i nové obce a toto rozdělení tudíž logicky vztahuje až k *okamžiku, ve kterém již nová obec právně existuje*. Podobně i související ustanovení § 22 odst. 7 zákona o obcích výslovně stanoví, že majetek na nově vzniklou obec přechází až dnem jejího vzniku. Lze proto mít za to, že **pro rozdělení movitého majetku je rozhodný okamžik vzniku nové obce** (§ 24 zákona o obcích).

Ve spojení s ochranou majetku přecházejícího na nově vzniklou obec, která vyplývá z § 23 zákona o obcích a konec konců i z „obecných“ pravidel nakládání s majetkem dle § 38 zákona o obcích (viz dále), je vztažení tohoto momentu ke dni vzniku obce pro nově vzniklou obec nejvýhodnější, neboť zohledňuje jakékoli majetkové přírůstky, k nimž by mohlo do dne právního vzniku obce dojít (je samozřejmé, že v tomto období může dojít i ke snížení celkové hodnoty majetku, ta je však k újmě nejen nově vznikající obci, ale především i obci původní; kromě toho ji lze vždy hodnotit i z hlediska naplnění či porušení povinností při správě obecního majetku ve smyslu § 38 zákona o obcích ze strany původní obce, a to se všemi právními důsledky z tohoto porušení plynoucími – viz dále).

1.2 Určení „poměru“ počtu obyvatel

Další, a rovněž ne zcela jednoznačně zodpověditelnou otázkou, je určení samotného obsahu pojmu *obyvatel*⁴⁾, užitého v § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích.⁵⁾ Zákon zde totiž hovoří obecně o „obyvatelích“, aniž je zřejmé, jaká množina osob majících určitou vazbu k obci a jejímu území bude „obyvatele“ vytvářet. Rozdílné údaje totiž budou vyplývat z informačního systému evidence obyvatel podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), v platném znění⁶⁾ (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), rozdílné by zřejmě vykazovala bilance obyvatel České republiky, zpracovávaná Českým statistickým úřadem, která je směrodatná pro rozpočtové urče-

⁴⁾ *Obyvatele* přitom nelze ztotožňovat s *občany obce*, neboť zákon o obcích tyto kategorie poměrně striktně rozlišuje.

⁵⁾ Pro úplnost lze připomenout, že § 21 odst. 1 zákona o obcích pro oddělení části obce stanoví podmínku *1000 občanů (obce)*, a tedy operuje s jinou kategorií než § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích. Zajímavé v této souvislosti je, že § 21 odst. 1 zákona o obcích v poslední větě stanoví další podmínku, aby *s oddělením části obce vyslovili souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit* (pojem občan je třeba ztotožnit s pojmem „občan obce“ ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o obcích). Toto ustanovení však bylo nepřímou novelizováno § 48 odst. 3 zákona o místním referendu, podle kterého *jde-li o místní referendum, v němž se rozhoduje o oddělení části obce nebo o sloučení obcí, anebo o připojení obce k jiné obci, je rozhodnutí přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob v případě oddělení, v té části obce, popřípadě částech obce, která se má oddělit* (okruh oprávněných osob je širší oproti pojmu občan obce).

⁶⁾ Tento zákon přitom pojem *obyvatel* sám vymezuje ve svém § 1 odst. 1 a 2 a záleželo by proto i na tom, zda budou zohledněny všechny kategorie „obyvatel“ podle tohoto zákona nebo pouze některé z nich.

ní daní (viz § 4 odst. 6 zákona č. 243/2000 Sb.), a odlišný údaj by byl dán i tehdy, pokud by se mělo vycházet z oprávnění hlasovat v místním referendu, resp. ve volbách do zastupitelstva obce⁷⁾.

Jelikož údaj o počtu obyvatel slouží k rozdělení majetku, tedy k tomu, aby nová obec získala majetek nutný k plnění svých úkolů, mj. k zajišťování služeb na svém území, a to nejen pro občany obce, ale pro všechny osoby, které na jejím území bydlí, měl by být souhrn obyvatel určen *ze všech osob, které mají určitou kvalifikovanou vazbu k území nově vznikající nebo původní obce*, tedy které na jejich území skutečně „bydlí“. Bylo by proto logické vycházet z bilance obyvatel, která je jinak rozhodná pro rozpočtové určení daní, tj. pro získání podstatné části rozpočtových příjmů. Tato bilance však uvádí počty obyvatel pouze podle jednotlivých obcí, nikoli podrobněji i podle katastrálních území či částí obcí a nebude z ní možné zjistit údaje o obyvatelích nové obce podle stavu k 1. lednu. **Z tohoto důvodu bude nutné se spokojit s „méně přesným“** (z hlediska reálného *obývání* území obce) **údajem z informačního systému evidence obyvatel**, který umožňuje určit osoby mající vztah k území nové obce podle evidovaného místa pobytu. Podle § 1 odst. 1 a 2 zákona o evidenci obyvatel se pro účely tohoto zákona rozumí *obyvatelem* státní občan České republiky, dále cizinci s trvalým pobytem na území České republiky, cizinci s povoleným přechodným pobytem na území České republiky na dobu delší než 90 dnů, občané Evropské unie, kteří na území České republiky hodlají přechodně pobývat po dobu delší než 3 měsíce, a dále cizinci, kterým byla na území České republiky udělena mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany. U všech těchto osob je pak možné v informačním systému zjistit přesné místo jejich pobytu (viz § 3 odst. 3 písm. g) a h) a § 3 odst. 4 písm. g) a i) zákona). Ztotožnění *obyvatele* s pojmem *volič* do zastupitelstva obce by sice na první pohled mohlo být důvodné pro vztah k místnímu referendu coby předpokladu pro vznik nové obce (viz § 21 odst. 1 zákona o obcích), nicméně okruh voličů je zákonem stanoven omezeně⁸⁾ a zdaleka nezohledňuje všechny osoby, které mají „kvalifikovanou“ vazbu k území obce.⁹⁾

⁷⁾ Podle § 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, v platném znění, má právo v místním referendu hlasovat každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce (viz § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, v platném znění).

⁸⁾ *Voličem* je podle zákona č. 491/2001 Sb. *státní občan České republiky*, který alespoň v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci (...) přihlášen k trvalému pobytu a *státní občan jiného státu*, který v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci (...) přihlášen k trvalému pobytu a jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv. Naproti tomu *občanem obce* je „pouze“ státní občan České republiky, který je v obci hlášen k trvalému pobytu (viz § 16 odst. 1 zákona o obcích). Je tedy zřejmé, že pojem *obyvatel* podle zákona o evidenci obyvatel je pojmem nejširším, zatímco pojem *občan obce* nejužším.

⁹⁾ Zákon o obcích v souvislosti s oddělením části obce zohledňuje počet obyvatel i na jiném místě. Podle § 22 odst. 2 písm. d) zákona o obcích ve spojení s § 22 odst. 6 musí rozhodnutí krajského

V praxi byl v této souvislosti položen dotaz, zda při výpočtu poměru počtu obyvatel podle § 22 odst. 2 písm. b) zákona o obcích má být *počet obyvatel původní obce* stanoven včetně obyvatel nově vzniklé obce (tedy podle stavu k 31. prosinci), nebo bez tohoto počtu (tedy podle stavu k 1. lednu následujícího roku), když ustanovení § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích předpokládá, že majetek v něm uvedený se rozdělí *v poměru podle počtu obyvatel původní obce a nově vzniklé obce*. Odpověď je zřejmá – smyslem tohoto zákonného pravidla nepochybně je, aby se nové obci dostalo majetku právě v takové celkové výši, v jaké se její obyvatelé „podíleli“ na majetku obce původní, a s přihlédnutím k tomuto účelu je proto nutné dotčené ustanovení též vykládat. Například snížil-li se po oddělení části obce počet obyvatel původní obce z 10 000 na 9000 (nově vzniklá obec tedy bude mít 1000 obyvatel), pak musí na novou obec připadnout **podíl** 1/10 majetku uvedeného v § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích, protože majetek se dělí **poměrem** 1:9. Počet obyvatel původní obce se tedy určuje až podle stavu k 1. lednu.

1.3 Vzniká ke každé movité věci původní obce spoluvlastnictví?

V souvislosti s dělením *movitého majetku* podle § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích existuje i jeden poměrně zásadní výkladový problém – zda na základě tohoto ustanovení vzniká ve stanoveném poměru ke všem věcem (případně též k právům, závazkům a podílům na právnických osobách), resp. ke všem individuálně určitelným věcem (právům, závazkům) *spoluvlastnictví¹⁰⁾ původní a nově vzniklé obce*, nebo zda jednotlivé věci (práva, závazky) přecházejí jako celek na nově vzniklou obec či zůstanou obci původní, přičemž spoluvlastnictví by mohlo vzniknout pouze u takových věcí (práv, závazků), které by se nepodařilo „přikázat“ do vlastnictví jedné či druhé obce.

Ačkoli tak právní úprava nestanoví výslovně, lze mít s přihlédnutím k požadavku rozumného uspořádání budoucích majetkových poměrů obou obcí za to, že na základě § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích nedochází ve stanoveném poměru ke vzniku spoluvlastnického práva ke každé movité věci, která byla ve vlastnictví původní obce. Takový výklad by totiž vedl ke zcela absurdnímu stavu,

úřadu o oddělení části obce mj. určit *rozdělení výnosu daní v poměru podle počtu obyvatel původní a nově vzniklé obce do doby, než bude stanoveno procento, kterým se na výnosech daní podílí nově vzniklá obec*. I v tomto případě bude třeba vycházet z údaje podle informačního systému evidence obyvatel, a to z totožných důvodů jako pro rozdělení majetku. Je ovšem otázkou, k jakému okamžiku vlastně tento počet obyvatel určit. Protože však má toto určení vlastně jen předběžnou povahu (výnosy daní jsou obcím poskytovány zálohově a až následně „proučtovány“ podle nově stanoveného podílu – viz zákon č. 243/2000 Sb.), lze zřejmě vycházet z údaje sděleného v návrhu na oddělení obce (zpravidla bude tento údaj vztažen ke dni místního referenda, ale nelze vyloučit i pozdější okamžik; navrhopatel by však v každém případě měl okamžik, ze kterého vycházel, doložit).

¹⁰⁾ Pojem *spoluvlastnictví* či *vlastnictví* je zde užíván pro zjednodušení nejen v souvislosti s věcmi, ale též právy a závazky, byť je zřejmé, že hovořit o spoluvlastnictví v případě práv a závazků je přinejmenším nepřesné.

v jehož důsledku by bylo reálně znemožněno jakékoli účelné a hospodárné nakládání s tímto majetkem, neboť by zákon vytvářel situaci, v níž by nová obec byla podílovým spoluvlastníkem např. každé tužky, židle nebo stolu, které se nacházejí v budově obecního úřadu původní obce. Kromě toho by takový výklad odporoval i § 22 odst. 7 zákona o obcích, který umožňuje nové obci podání žaloby na určení, jaké *konkrétní* movité věci (práva, závazky) přešly do jejího vlastnictví, což v kontextu s § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích nutně musí znamenat, že u movitých věcí (práv, závazků) *apriori* nedochází ke vzniku spoluvlastnického práva, ale do výlučného vlastnictví nové obce přejdou movité věci, které (spolu s dalším majetkem uvedeným v dotčeném ustanovení) v celkové hodnotě odpovídají poměru počtu obyvatel původní a nově vzniklé obce. Pokud by totiž podle § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích mělo vznikat spoluvlastnictví ke všem movitým věcem, pak by ustanovení § 22 odst. 7 zákona o obcích bylo nadbytečné, protože soud by do vlastnictví nové obce neměl co „určovat“. Spoluvlastnictví tak může vzniknout pouze k té části majetku, kterou by nebylo možno „určit“ do výlučného vlastnictví původní nebo nově vzniklé obce, protože by obě obce vůči němu trvaly na svém vlastnictví (a u něhož existenci spoluvlastnictví právní předpisy připouštějí).

1.4 Určení, které věci, práva, závazky a podíly na právnických osobách přecházejí na nově vzniklou obec

Uvedený způsob přechodu vlastnictví, plynoucí z § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích, však nutně znamená, že k *zákonnému vymezení musí přistoupit další úkon, jímž budou konkrétní věci závazně určeny*. Tímto aktem je v první řadě rozhodnutí soudu, předpokládané v § 22 odst. 7 zákona o obcích. Dotčená ustanovení ovšem nijak nebrání tomu, aby nově vzniklá obec namísto soudního řízení uzavřela s původní obcí dohodu vedoucí ke smírnému určení, který majetek uvedený v § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích připadne nové obci (včetně případného vytvoření spoluvlastnického práva k některým z nich). Přípustnost takového majetkového uspořádání přitom vyplývá právě z možnosti soudního řešení sporu o majetek dle § 22 odst. 7 zákona o obcích, při kterém by soud rovněž individualizoval majetek, který přešel na novou obec (viz dále).

Jediným omezením pro obsah takové dohody je zákonný požadavek, aby nově vzniklá obec v úhrnu dostala majetek odpovídající zákonem předpokládanému poměru počtu obyvatel, není však již nutné, aby jednotlivé položky majetku, uvedené v § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích, byly rozdělovány odděleně (tzn. na základě dohody obou obcí bude například možné „majetkové vyrovnání“ uskutečnit pouze finančními prostředky nebo pouze movitými věcmi, případně tak, že k některým věcem vznikne i spoluvlastnictví). Nic nebrání ani uzavření *částečné dohody*. Původní a nově vzniklá obec pak mezi sebou vypořádají pouze určitou část majetku, tedy majetek do určité výše celkové hodnoty, která připadá podle zákonného poměru na nově vzniklou obec s tím, že do jeho zbytku bude nutno podat žalobu k soudu (ten by pak určoval, který majetek by měl nad rámec

uzavřené dohody případnout nové obci). Soudní spor, předpokládaný v § 22 odst. 7 zákona o obcích, je totiž zákonem chápán jako krajní řešení, pokud se spor nepodaří odstranit ani smírnou cestou.

Může být sporné, který orgán participujících obcí je povolán ke schválení takové dohody (tento problém ostatně existuje i v případě dohody uzavírané původní obcí s přípravným výborem – viz dále). Přestože zákon výslovně ustanovení neobsahuje, je zřejmě nutné přiklonit se k pravomoci zastupitelstva obce, neboť dohoda se může týkat i majetku, o němž by jinak náleželo rozhodovat ve vyhrazené pravomoci přímo zastupitelstvu (byť nastíněnou dohodou nedochází striktně vzato k dispozici s majetkem, protože ten na novou obec přechází *ex lege*, ale jen k jakémusi „evidenčnímu vymezení“). Z relevantních pravomocí zastupitelstva lze zmínit např. § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích (rozhodování o účasti obce v právnických osobách) § 85 písm. f), i) apod. Kvůli „mlčení zákona“ by však zřejmě nebylo možno takovou dohodu shledat jako neplatnou, pokud by její schválení provedla i rada obce.

1.5 Podíly na obchodních společnostech a zřizovatelská oprávnění příspěvkových organizací a organizačních složek obce

Specifická situace nastává v případě obchodních podílů na obchodních společnostech v držení původní obce.¹¹⁾ Může totiž být položena otázka, zda k obchodnímu podílu má podle § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích vzniknout spoluvlastnické právo původní a nově vzniklé obci (§ 114 odst. 3 obchodního zákoníku), nebo zda je třeba tento podíl rozdělit (markantní je případ, kdy původní obec je pouze jedním ze společníků). Prakticky se přitom tento problém týká především společnosti s ručením omezeným, u níž je k rozdělení podílu nutný souhlas valné hromady (a navíc je nesmějí vylučovat stanovy – viz § 117 odst. 1 a 2 obchodního zákoníku) a zachování minimální výše vkladu (§ 109 odst. 1 obchodního zákoníku jako minimální výši vkladu stanoví 20 000 Kč). V případě podílu na společnosti s ručením omezeným proto bude na základě § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích v zásadě vznikat spoluvlastnictví podílu, ledaže by se obce dohodly buď na tom, že celý obchodní podíl zůstane původní obci nebo přejde na novou obec (event. pokud tak určí soud), anebo pokud se dohodnou na rozdělení podílu, které by bylo následně v souladu s obchodním zákoníkem provedeno.

Vzhledem ke specifikům právní úpravy je třeba pozastavit se i u příspěvkových organizací zřízených původní obcí. Ustanovení § 22 zákona o obcích sice s přechodem zřizovatelských oprávnění stávající obce vůči příspěvkovým organizacím na nově vzniklou obec výslovně nepočítá (zřizovatelská oprávně-

¹¹⁾ Zákon sice hovoří o *podílech na právnických osobách založených obcí*, nepochybně je však třeba toto ustanovení chápat širěji a podřadit pod něj veškeré podíly na právnických osobách ve vlastnictví původní obce, event. práva mající obdobnou povahu.

ní nemají striktně vzato povahu podílů na právnických osobách), nicméně tato oprávnění bude možné podřadit pod pojem „majetek“ ve smyslu § 22 odst. 3 zákona o obcích (jejich podstata spočívá v převážené míře v ovlivňování činnosti příspěvkové organizace, jež nakládá se svěřeným obecním majetkem) a *dohodou mezi původní obcí a přípravným výborem* by tak bylo možno stanovit, že zřizovatelská práva k určité příspěvkové organizaci (avšak pouze jako celek) přecházejí na novou obec. Pokud však k takové dohodě nedojde, nebylo by možné, aby na základě § 22 odst. 4 písm. b)¹²⁾ zákona o obcích vznikla „společná“ zřizovatelská oprávnění původní i nově vzniklé obce k příspěvkové organizaci, protože zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, takový stav nepřipouští. Zřizovatelská práva (a samozřejmě s nimi spojené povinnosti) proto v takovém případě zůstávají zcela dosavadní obci, ledaže by se zúčastněné obce dohodly na přechodu na novou obec, nebo ledaže by soud postupem podle § 22 odst. 7 zákona o obcích určil, že tato práva přešla na nově vzniklou obec. Zřizovatelská oprávnění ovšem sama o sobě nejsou pro účely rozdělení majetku ocenitelná, takže do celkové výše majetku rozhodného pro dělení podle § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích by nebyla započitatelná (započítat by snad bylo možno jen hodnotu majetku, který je v přímém vlastnictví příspěvkové organizace – viz však § 27 odst. 4 rozpočtových pravidel před účinností novely č. 477/2008 Sb. a čl. II. odst. 1 přechodných ustanovení této novely).

Od přechodu zřizovatelských oprávnění ke stávajícím příspěvkovým organizacím je ovšem nutné odlišovat přechod majetku, který je v době rozdělování obce svěřen příspěvkové organizaci do správy (viz § 27 odst. 2 písm. e) zákona č. 250/2000 Sb.), na nově vzniklou obec. Na tento majetek se pochopitelně vztahuje jako na jakýkoli jiný majetek původní obce ustanovení § 22 odst. 3 a 4 zcela, tzn. že – bez ohledu na jeho svěření příspěvkové organizaci, vůči níž by po vzniku nové obce i nadále vykonávala zřizovatelská oprávnění dosavadní obec – přechází na nově vzniklou obec podle uzavřené dohody nebo na základě pravidel stanovených zákonem (na tento závěr pak samozřejmě nemá vliv ani skutečnost, že daný majetek bude i nadále zřizovací listinou formálně svěřen příspěvkové organizaci původní obce).

Praktickým problémem však může být „zachování činnosti“ příspěvkové organizace, jejíž zřizovatelská oprávnění zůstala původní obci, pokud tato příspěvková organizace vykonává činnost výlučně nebo převážně na území nově vzniklé obce nebo pro její obyvatele, a je tedy zájem na pokračování její činnosti (typicky např. škola zřízená formou příspěvkové organizace, která sídlí na území nově vzniklé obce a využívá i tam umístěné nemovitosti). Zachování činnosti i po vzniku nové obce po celou dobu až do formálního předání majetku podle § 23 odst. 1 zákona o obcích nové obci (event. i déle) bude v takovém případě záležet přede-

¹²⁾ Zřizovatelská oprávnění by zřejmě bylo nutné podřadit pod „ostatní práva“ ve smyslu § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích.

vším na ochotě dosavadní obce. Ta zpravidla nebude mít žádný zájem tuto příspěvkovou organizaci i nadále „držet v chodu“, avšak tuto možnost má. Původní obec totiž do doby předání nově vzniklé obci spravuje majetek, který nové obci náleží (viz § 23 odst. 1 zákona o obcích), a není vyloučeno, aby tento majetek spravovala i tím, že jej ponechá v užívání příspěvkové organizaci, zejména pokud příspěvková organizace zajišťuje činnost ve prospěch obyvatel nově vzniklé obce. Je též možné, aby správce obce jmenovaný v nově vzniklé obci podle § 98 zákona o obcích udělil jménem nové obce s takovým užíváním souhlas (jednalo by se vlastně o jistou formu výpůjčky majetku). Pokud však mezi správcem a původní obcí nedojde k dohodě, případně pokud původní obec nebude sama o své vůli ochotna činnost příspěvkové organizace zachovat za dosavadních podmínek (na základě § 23 odst. 1 třetí věty zákona o obcích), bude tato obec oprávněna činnost své příspěvkové organizace ukončit dle svého vlastního uvážení (např. rozhodnutím zastupitelstva obce o zrušení příspěvkové organizace podle § 89 odst. 2 písm. d) zákona o obcích).¹³⁾

1.6 Přechod nemovitostí

Až dosud jsme se zabývali problémy souvisejícími s § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích, nicméně ani ustanovení písm. a) není zcela prosto výkladových komplikací. Toto ustanovení totiž v první části hovoří o *vlastnickém právu k nemovitostem, jejich příslušenství, o věcných právech k věcem cizím a o závazcích váznoucích na nemovitostech, které přecházejí na tu obec, na jejímž území se nemovitost nachází*¹⁴⁾, zatímco jeho druhá část se pro stanovení rozhodného okamžiku při vymezení okruhu přecházejících „věcí“ (podle dne konání místního referenda) již zmiňuje pouze o *vlastnickém právu k nemovitostem*. Logickou otázkou proto je, zda tento okamžik bude rozhodný i pro příslušenství, pro věcná práva k věcem cizím a pro závazky váznoucí na nemovitostech. Nejedná se přitom o záležitost tak triviální, jak by se na první pohled mohlo zdát, když se nabízí řešení jednoduše tyto položky považovat za „součást“ nemovitostí a pravidlo vztáhnout i na ně. Problém však je, že jak okruh příslušenství, tak zejména závazky vztahující se k nemovitostem se mohou i po konání místního referenda měnit např. v souvislosti se správou tohoto majetku (typicky závazky vzniklé z nutných oprav a údržby nemovitostí), a pokud by pro určení *přecházejícího příslušenství a ostatních práv* měl být relevantní již okamžik konání místního referenda, pak by jakékoli pozdější, přestože zcela nezbytné a oprávněné změny v okruhu těchto věcí či práv (např. právě již zmíněné nutné opravy) musela původní obec realizovat do jisté míry „ke své škodě“ [vzhle-

¹³⁾ To, co bylo řečeno o příspěvkových organizacích, platí *mutatis mutandis* i pro organizační složky původní obce.

¹⁴⁾ Ačkoli zákon hovoří o tom, že *nemovitosti... přecházejí na tu obec, na jejímž území se nachází*, ve skutečnosti dochází k přechodu jen v případě nemovitostí nacházejících se na území nově vzniklé obce, neboť v případě původní obce jednoduše zůstávají v jejím vlastnictví a k žádné změně v osobě vlastníka nedochází. Jedná se nicméně jen o drobnou formulační nepřesnost bez zásadnějšího významu.

dem k rozhodnému okamžiku by totiž závazky nově vzniklé až po dni konání místního referenda na novou obec nepřecházely (byť by jistě řešení mohlo nabízet ustanovení § 23 odst. 1 zákona o obcích)].

Pod pojem *nemovitosti* proto bude ve skutečnosti možné zařadit pouze *nemovitosti*, nikoli též jejich příslušenství, věcná práva k věcem cizím a závazky váznoucí na těchto nemovitostech, které sice přecházejí zcela na nově vzniklou obec (viz první část § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích), pro jejich přechod však bude rozhodující stav v době vzniku nové obce, stejně jako v případě „věcí“ uvedených v § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích (okamžik konání místního referenda tedy bude relevantní pouze pro okruh *nemovitostí*, a to ze zcela logického důvodu, protože původní obci musí být zabráněno v převodech s tímto „stěžejním“ majetkem).¹⁵⁾

Proti takovému výkladu je ovšem možné namítnout, že původní obec by mohla nemovitý majetek nacházející se na území nově vznikající obce zatěžovat nad míru nezbytnou ke správě tohoto majetku, například zřízením zástavního práva k zajištění půjčky, která vůbec nebude užita „ve prospěch“ zatížené nemovitosti či alespoň ve prospěch nově vznikající obce. Podle mého názoru by však byla taková dispozice s nemovitostí ve smyslu § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích v rozporu se zákonem, resp. v rozporu s povinnostmi dosavadní obce při správě majetku, který přejde na nově vzniklou obec. Tento majetek totiž nemá být, a to přinejmenším pod hrozbou náhrady škody nově vzniklé obci, zatěžován nad míru nutnou k jeho přímé správě, jak vyplývá především z § 23 odst. 1 zákona o obcích (pravidlo stanovené v tomto ustanovení přitom platí nejen po dobu od vzniku obce do formálního předání majetku, ale v případě nemovitostí, u nichž je rozhodným již den konání místního referenda, právě od tohoto dne – viz dále).

Pro praktickou realizaci § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích, tedy pro zapsání změny vlastnického práva (nebo práv souvisejících) do katastru nemovitostí, je nutné vycházet především z katastrálních předpisů.¹⁶⁾ Protože podle § 22 odst. 7 zákona o obcích dochází *ex lege* i k přechodu nemovitého majetku vznikem nové obce, je třeba tento přechod zapsat formou *záznamu* ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem,

¹⁵⁾ Daný závěr není ani v rozporu s ustanovením § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích, který ze své působnosti výslovně vylučuje „příslušenství nemovitostí“. Toto vyloučení má za cíl zabránit dělení příslušenství nemovitostí, včetně vzniku případného spoluvlastnictví k němu, nikoli vyloučit přechod tohoto příslušenství na nově vzniklou obec.

¹⁶⁾ Ustanovení § 25 odst. 1 zákona o obcích sice uvádí, že rozhodnutí krajského úřadu o oddělení části obce je podkladem pro zápis změny vlastnického práva do katastru nemovitostí záznemem, jedná se však o ustanovení nenovelizované, vycházející z původní konstrukce, při níž samotné rozhodnutí vždy upravilo rozdělení majetku, tedy včetně individualizace nemovitostí. To však již po novele č. 234/2006 Sb. neplatí a rozhodnutí krajského úřadu tak může být způsobilým podkladem pro záznam jen pokud schvaluje dohodu o rozdělení majetku (a jen ve spojení s touto dohodou – viz dále). Dochází-li k dělení majetku ze zákona, nezbývá než postupovat způsobem uvedeným v textu.

v platném znění. Podrobnosti pak stanoví prováděcí vyhláška ke katastrálnímu zákonu č. 26/2007 Sb. Podle § 41 odst. 3 této vyhlášky *se zápis vlastnického práva nově vzniklé obce vzniklého podle zvláštního právního předpisu запиše na základě ohlášení nově vzniklé obce s náležitostmi obdobnými podle § 40 odst. 4 doloženého rozhodnutím krajského úřadu a dohodou obce a přípravného výboru o rozdělení majetku obce mezi původní obec a nově vzniklou obec.* Je však otázkou, nakolik bude možné podle tohoto ustanovení postupovat, jestliže k rozdělení majetku dochází přímo ze zákona podle § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích, neboť v takovém případě zkrátka žádná dohoda obce a přípravného výboru neexistuje a jednu podmínku stanovenou vyhláškou nebude možno splnit. V zásadě lze uvažovat o tom, že k zápisu vlastnického práva by stačilo jen ohlášení doložené rozhodnutím krajského úřadu. Pokud by však takový výklad akceptovatelný nebyl, bylo by třeba aplikovat „obecné“ pravidlo vyplývající z § 40 odst. 2 posledně citované vyhlášky, podle kterého *pokud vznik, změna nebo zánik práva je zvláštním právním předpisem vázán na existenci určité právní skutečnosti, ale ve zvláštním právním předpisu není stanoveno, jaká listina má být přílohou ohlášení pro záznam do katastru, a ohlašovatel nemůže doložit nabytí práva ani listinou podle § 39 odst. 3, lze provést zápis do katastru na základě ohlášení doloženého tzv. souhlasným prohlášením nebo tzv. potvrzením o zániku práva* (souhlasné prohlášení by mohlo mít i formu zápisu o předání majetku podle § 23 odst. 1 zákona o obcích, jestliže by tento zápis obsahoval příslušné náležitosti). Pokud původní obec prohlášení odmítne poříditi nebo pokud odmítne vydat potvrzení o zániku práva, nově vzniklé obci by zřejmě nezbývalo než využít běžné určovací žaloby podle § 80 písm. c) občanského soudního řádu a domáhat se určení, který nemovitý majetek na ni přešel.¹⁷⁾

Zbývá poznámka k *nemovitostem ve vlastnictví původní obce, které se však nacházejí mimo území původní či nově vznikající obce.* Ustanovení § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích určuje pravidlo pro vlastnické právo k nemovitostem nacházejícím se na území rozdělované obce (podle toho, zda po vzniku nové obce zůstanou na území obce původní nebo se stanou součástí území nově vzniklé obce) a nelze je samozřejmě vztáhnout i na nemovitý majetek, který se nachází mimo její území. Pro rozdělení těchto nemovitostí proto bude nutné postupovat plně v intencích § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích (vlastnické právo a další práva s takovou nemovitostí spojená budou spadat pod „ostatní práva“ ve smyslu tohoto ustanovení).

1.7 Soudní určení majetku

Novela č. 234/2006 Sb. oprávnila nově vzniklou obec, aby se domáhala soudního určení, který majetek uvedený v § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích na ni přešel. Svou povahou se jedná o soukromoprávní (vlastnický) spor mezi původní a nově vzniklou obcí (ty budou jako žalovaný a žalobce účastníky řízení) a rozhodování o něm bude probíhat podle občanského soudního řádu (zákona

¹⁷⁾ Podle okolností by bylo možné původní obec žalovat i na vyklopení nemovitých věcí.

č. 99/1963 Sb.).¹⁸⁾ Příslušným k řízení je okresní soud (§ 9 odst. 1 o. s. ř.), v jehož obvodu má žalovaná obec své území (viz § 84 a § 85 odst. 6 o. s. ř.). Návrh podléhá soudnímu poplatku ve smyslu zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění (poplatek zřejmě bude činit 1000,- Kč podle Sazebníku poplatků, položky č. 2 písm. c) ve spojení s odstavcem 3 a 4 poznámky k této položce, a to přestože by předmětem určení mohla být i peněžní částka – v tomto případě se totiž jedná o určení vlastnictví a nikoli o žalobu na plnění, jejíž podání by bylo zpoplatněno podle položky č. 1 Sazebníku).

Svou povahou je tato žaloba zvláštní určovací žalobou stanovenou speciálním zákonem, nikoli „obecnou“ žalobou *na určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není* podle § 80 písm. c) o. s. ř. Nová obec proto nebude povinna prokazovat existenci *naléhavého právního zájmu na požadovaném určení* (což by ovšem v daném kontextu jistě nebyl žádný problém). Žalobní podmínkou však je, aby k rozdělení majetku nedošlo na základě dohody schválené krajským úřadem. Pokud k takové dohodě došlo, pak by byla žaloba zřejmě zamítnuta (a to i tehdy, pokud by žalobce tvrdil, že dohoda byla uzavřena v omylu, protože původní obec určitý majetek zatajila, nebo že je schválená dohoda neplatná z jiného důvodu – viz dále). Povinností žalující obce je požadovaný majetek v žalobě přesně vymezit a dále doložit, že jeho celková hodnota nepřesahuje zákonem stanovený poměr počtu obyvatel podle § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích (event. jeho dosud neuspokojené části). Nebude však nutné, aby se nová obec v žalobě v zákonném poměru domáhala odděleně všech majetkových položek (movitých věcí, finančních prostředků, závazků, podílů na právnických osobách a ostatních práv); má zde možnost, aby se do výše svého zákonného podílu domáhala např. pouze finančních prostředků nebo pouze movitých věcí. Soud ve výroku svého rozsudku určí – v souladu s návrhem žalobce –, který majetek nové obci náleží.¹⁹⁾ Soud je přitom vázán žalobním návrhem, nemůže tedy přisoudit jiný majetek. Může nicméně žalobu zčásti zamítnout a nově vzniklé obci přiznat pouze majetek zbývající. Netřeba zdůrazňovat, že rozsudek bude mít deklaratorní povahu, neboť majetek přechází na nově vzniklou obec přímo ze zákona ke dni jejího vzniku.

Jak již bylo výše uvedeno, nově vzniklá obec se nemusí domáhat určení veškerého majetku, neboť mezi novou a původní obcí může být uzavřena dohoda o částečném vypořádání. Soud v takovém případě bude rozhodovat pouze o zbytku majetku. Současně však není vyloučeno, aby se nově vzniklá obec domáhala jen určitého majetku, resp. majetku jen do určité výše svého zákonného podílu stanoveného v § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích, aniž předtím došlo k jakékoli částečné dohodě s původní obcí (teoreticky by se nová obec např. mohla domáhat

¹⁸⁾ Viz § 7 odst. 1 o. s. ř.

¹⁹⁾ Zákon nestanoví žádná hlediska, jimiž by se soud řídil při posuzování, zda konkrétní věc (právo, závazek) přizná nové obci. Zpravidla přihlédne k povaze věci a především k jejímu dosavadnímu a budoucímu využití pro původní a pro novou obec.

pouze finančních prostředků a nikoli též závazků). Soud by v takovém případě, ovšem na návrh žalovaného, měl zohlednit i existenci závazků, a ačkoli by tyto závazky nemohl proti žalobnímu návrhu určovat do vlastnictví nové obce, mohl by do jejího vlastnictví přiznat požadovaný majetek jen do celkové hodnoty snížené o závazky, které by podle § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích na nově vzniklou obec měly připadnout (pokud by např. na nově vzniklou obec měly připadnout prostředky v celkové výši 1 mil. Kč, jichž by se též domáhala, avšak podíl na závazcích původní obce by pro novou obec činil 300 tis. Kč, pak by soud mohl určit vlastnictví k 700 tis. Kč a ve zbytku žalobu zamítnout; došlo by tedy k jakémusi započítání závazků na „aktivní“ majetek).

V souvislosti s žalobou podle § 22 odst. 7 zákona o obcích může být položena otázka, zda by se mohla určení majetku domáhat i původní obec. Praktické důsledky by takové určení mohlo mít tehdy, pokud by se nová obec vyhýbala poměrnému převzetí závazků původní obce. Návrh by pochopitelně nemohl být podán podle § 22 odst. 7 zákona o obcích, neboť žalobní legitimace je zde propůjčena toliko nově vzniklé obci, mohlo by se však uvažovat o využití obecné určovací žaloby dle § 80 písm. c) o. s. ř. nebo spíše přímo o žalobě na plnění proti původní obci, a to do výše, v níž závazek měl podle § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích na nově vzniklou obec přejít.

2. ROZDĚLENÍ MAJETKU NA ZÁKLADĚ DOHODY

Zatímco pro zákonné rozdělení majetku stanoví zákon o obcích svá vlastní – více či méně podrobná a přesná – pravidla, pro uzavření dohody tato pravidla prakticky stanovena nejsou. Zákon v § 22 odst. 3 pro tento preferovaný způsob rozdělení majetku pouze předepisuje *písemnou dohodu, kterou uzavírá obec a přípravný výbor* a kterou svým rozhodnutím schvaluje krajský úřad (§ 22 odst. 5 a 6 zákona o obcích), a dále v § 23 odst. 1 stanoví, že původní obec předává nově vzniklé obci majetek podle schválené dohody do 3 měsíců ode dne ustavujícího zasedání zastupitelstva nové obce s tím, že do té doby jej *spravuje původní obec, která však s ním nemůže nakládat jiným způsobem, než z něj uhrazovat náklady spojené s nezbytnou údržbou majetku a s provozem organizačních složek nově vzniklé obce a nájemné za užívání věcí touto obcí*. Bez povšimnutí tak zůstaly takové otázky jako např. okamžik přechodu či převodu majetku, orgán původní obce oprávněný rozhodnout o uzavření dohody, otázka možné neplatnosti uzavřené dohody a celá škála dalších problémů, jejichž řešení se může ukázat v praxi jako značně obtížné.

2.1 Smluvní strany dohody

Ačkoli smluvní stranou dohody je *přípravný výbor*, ve skutečnosti dohodu uzavírá jménem nově vznikající obce a práva a povinnosti z ní plynoucí tedy přísluší přímo nově vzniklé obci, a to od okamžiku jejího vzniku (viz § 21 odst. 3 písm. c)

zákona o obcích).^{20), 21)} Otázkou ovšem je, jakým způsobem tato „kolektivní“ smluvní strana, resp. tento kolektivní zástupce, jedná – musí s dohodou souhlasit všichni členové přípravného výboru, nebo postačí jejich nadpoloviční většina, a dále, kdo jedná jménem výboru při uzavírání dohody navenek. Zákon o obcích tuto otázku sám výslovně neřeší, pouze určuje složení výboru (§ 21 odst. 2 zákona o obcích) tak, že přípravný výbor musí mít lichý počet členů, musí být nejméně tříčlenný a jeho členem může být pouze občan obce, který má trvalý pobyt v té části obce, jež se chce oddělit, a který je oprávněn hlasovat v místním referendu. Přípravný výbor plní úkoly i podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, v platném znění, proto bude pro zodpovězení nastínné otázky vhodné vycházet z § 9 tohoto zákona, dle jehož odstavce 3 musí výbor uvést, kdo z jeho členů je oprávněn jednat jejich jménem, přičemž úkony tohoto zmocněnce jsou pro přípravný výbor závazné. Jménem výboru tedy bude jednat zmocněnec, který bude uzavírat dohodu a jménem přípravného výboru vystupovat ve správním řízení o oddělení části obce. Samotné utvoření vůle „uvnitř“ výboru však bude záležitostí vnitřního uspořádání výboru a bez ohledu na to, zda bylo dosaženo konsensu či většinového rozhodnutí, bude vždy určující jednání zmocněnce výboru.

Druhou smluvní stranou dohody je *původní obec*. Zákon však rozhodnutí o jejím uzavření nesvěřuje žádnému konkrétnímu obecnímu orgánu a je proto otázkou, zda ji lze podřadit pod nevyhrazenou pravomoc rady obce ve smyslu § 102 odst. 3 zákona o obcích nebo zda lze vůči ní dovodit vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce podle § 84 odst. 2, resp. § 85 zákona o obcích. Podobně jako v případě *dohody* o určení majetku podle § 22 odst. 4 zákona o obcích (viz výše) je zřejmě nutné přiklonit se k pravomoci zastupitelstva obce (navíc argumenty jsou v této souvislosti silnější, neboť dohoda bude upravovat i nakládání s nemovitým majetkem, jehož dispozice přísluší podle § 85 písm. a) zákona o obcích do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce). I v této souvislosti však platí, že samotnou dohodou nedochází ke změně vlastníka (viz dále), a zřejmě by nebylo možno konstatovat její neplatnost, pokud by o ní předem rozhodla jen rada obce.

2.2 Přejedání nebo převod vlastnického práva?

Zákon o obcích výslovně neurčuje, zda dohodou dochází k přechodu majetku

²⁰⁾ VEDRAL, J. a kol. Zákon o obcích (obecní zřízení) – komentář, Praha: C. H. Beck, 1. vyd., str. 161.

²¹⁾ Ryze praktickou otázkou může být správné označení této smluvní strany. Chybu zřejmě nelze udělat tím, že jako smluvní strana bude uveden *přípravný výbor..., který jedná za nově vznikající obec*. Větší obtíže by ale nemělo způsobit ani označení smluvní strany jako *obec X*, případně jako *nově vznikající obec X*, za kterou jedná přípravný výbor, pokud by označení obce odpovídalo souhlasu Ministerstva vnitra s názvem nově vznikající obce ve smyslu § 22 odst. 9 zákona o obcích. Taková obec sice právně neexistuje, nicméně pokud zákon sám počítá se zavazováním neexistujícího subjektu, nezbyvá než uvedené označení smluvní strany přijmout.

nebo k jeho převodu, a nestanoví ani okamžik, jímž nová obec majetek nabývá. Aplikace § 22 odst. 7 věty první zákona o obcích přitom může být sporná, neboť samo toto ustanovení vztahuje své užití k případům rozdělení majetku na základě zákonných pravidel stanovených v § 22 odst. 4 zákona o obcích. Na druhou stranu však i návěť § 22 odst. 4 zákona o obcích hovoří o majetku obce v souvislosti s dohodou a nadto si lze jen obtížně představit jiný okamžik vzniku vlastnického práva než vznik nové obce. Ustanovení § 22 odst. 7 věty první zákona o obcích by proto mělo být vztaženo i na dohodu schvalovanou krajským úřadem tak, že ke vzniku vlastnického práva dochází přechodem k 1. lednu příslušného kalendářního roku vznikem nové obce (což samozřejmě vylučuje jakoukoli smluvní modifikaci tohoto okamžiku). Nepřímo tento závěr podporují i další zákonná ustanovení, především pak § 23 odst. 1 zákona o obcích a v případě nemovitostí i § 25 odst. 1, který výslovně stanoví, že *rozhodnutí krajského úřadu o oddělení části obce, které v případě dohody obsahuje i její schválení, je podkladem k zápisu změny práv dotčených obcí k nemovitostem do katastru nemovitostí záznamem*. Přitom podle § 7 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, v platném znění, se *záznamem do katastru nemovitostí zapisují práva k nemovitostem, která vznikla, změnila se nebo zanikla ze zákona, rozhodnutím státního orgánu, příklepem licitátora na veřejné dražbě, vydržením, přírůstkem a zpracováním*. Podkladem pro vznik vlastnického práva k nemovitému majetku nové obce ovšem není samotná dohoda, ale pravomocné rozhodnutí krajského úřadu, byť to ve svém schvalujícím výroku jen na připojenou dohodu odkáže.²²⁾

2.3 Obsah dohody – vymezení majetku

Smluvní strany mají v podstatě neomezený prostor pro způsob, jímž si věci, práva, závazky nebo jiné *předměty právních vztahů* rozdělí (dohoda vlastně vymezuje jen předměty, které přejdou na nově vznikající obec). Přitom není nutné respektovat prakticky žádná hlediska, nová obec může získat více majetku, než by na ni připadlo podle zákonných pravidel, ale stejně tak tohoto majetku může získat i méně. K majetku může vzniknout i spoluvlastnictví. V této smluvní variabilitě však budou orgány původní obce omezeny obecnými požadavky pro nakládání s obecním majetkem, vyplývajícími z § 38 zákona o obcích, což v praxi znamená, že více majetku, než který by na novou obec mohl připadat ze zákona, bude možné nově vznikající obci přenechat jen ve zdůvodněných a obhajitelných případech. Čistě teoreticky by asi nebylo možno vyloučit ani „nulovou variantu“, při níž by na novou obec nepřecházel žádný majetek (což by mohlo být výhodné např. tehdy, jestliže by původní obec byla *předlužena*). Na druhou stranu by ovšem

²²⁾ Vlastnické právo ovšem vzniká na základě zákona, přičemž listinou nutnou k provedení záznamu je podle vyhlášky č. 26/2007 Sb. ohlášení spojené s rozhodnutím krajského úřadu o oddělení části obce (samotným rozhodnutím krajského úřadu, resp. jeho právní mocí tedy nedochází ke vzniku vlastnického práva). Samo toto rozhodnutí ovšem nemovitosti neindividualizuje, a je proto třeba, aby je – v souladu s katastrálním zákonem – vymezila schválená dohoda (viz výše citovaná ustanovení katastrálních předpisů).

nebylo přípustné, pokud by nová obec získala z majetku původní obce jen „aktiva“ a žádná „pasiva“, neboť takový postup by mohl být k tíži věřitelů původní obce (za velmi specifických podmínek by ovšem bylo možno akceptovat dohodu, při níž by nová obec získala méně majetku, než by na ni připadalo podle zákonných pravidel, aniž by však přebírala i závazky dosavadní obce).

Problematický může být i způsob vymezení majetku v dohodě, resp. zda lze majetek vymezit pouze *obecně* bez jeho přesné individualizace, a pokud ano, vůči jakému majetku a jakým způsobem. Mám za to, že pouze obecné vymezení v zásadě nebude přípustné v případě individuálně určitelných věcí, neboť dohoda by v této části nebyla konkrétní. Kromě toho by měla dohoda obsahovat veškeré náležitosti, které jsou zvláštními předpisy stanoveny pro dispoziční s některými druhy majetku. To se týká především označení nemovitostí a určení práv zapisovaných do katastru nemovitostí, byť rozhodnutí krajského úřadu, resp. jím schválená dohoda budou tvořit pouze přílohu ohlášení nově vzniklé obce pro katastrální úřad, v němž je rovněž třeba nemovitosti v souladu s katastrálním zákonem označit²³⁾ (pro katastrální úřad přitom bude relevantní právě toto ohlášení). Přesná individualizace majetku je přitom velmi důležitá, neboť na tento majetek se vztahuje správa a dispoziční omezení původní obce ve smyslu § 23 odst. 1 zákona o obcích.

Mezi uzavřením dohody a vznikem nové obce může uplynout poměrně dlouhá doba (maximálně 18 měsíců – viz § 24 zákona o obcích), během níž může docházet ke změnám majetku původní obce, přírůstkem ale i úbytkem. Je proto samozřejmě možné, aby se v dohodě upravila i opatření pro tyto případy. Typické to bude v případě věcí, které není třeba individualizovat, tedy především peněžních prostředků. Nic nebrání tomu, aby tyto prostředky byly dohodou vymezeny například určitým poměrem, v jakém budou ke dni vzniku obce rozděleny. Stejně tak nic nebrání ani tomu, aby dohoda pro rozdělení majetku (zčásti) odkázala na zákonná pravidla uvedená v § 22 odst. 4 zákona o obcích. Nepřípustné by ovšem bylo uzavřít dohodu pouze na část majetku s tím, že ve zbytku by se mělo postupovat přímo podle zákona. Zákon o obcích totiž takový souběh nepřipouští a umožňuje buď *dohodu*, nebo *zákonné rozdělení*. Pokud by původní obec a přípravný výbor měly v úmyslu pro rozdělení určitého majetku vycházet ze zákonných pravidel, musely by tato pravidla pojmout do textu dohody (např. odkazem). V takovém případě samozřejmě nebude možné, aby nově vzniklá obec podávala určovací žalobu podle § 22 odst. 7 zákona o obcích (nebyla by splněna žalobní podmínka v podobě „neuzavření“ dohody). Dohoda může obsahovat i opatření

²³⁾ § 41 odst. 3 vyhlášky č. 26/2007 Sb.: *Zápis vlastnického práva nově vzniklé obce vzniklého podle zvláštního právního předpisu (§ 22 zákona o obcích) se zapisuje na základě ohlášení nově vzniklé obce s náležitostmi obdobnými podle § 40 odst. 4 (mj. označení nemovitostí údaji podle katastrálního zákona) doloženého rozhodnutím krajského úřadu a dohodou obce a přípravného výboru o rozdělení majetku obce mezi původní obec a nově vzniklou obec.*

k ochraně majetku, který připadne nově vzniklé obci, a podmínky pro nakládání s ním (vzhledem k právní povaze této dohody – viz dále – by se jednalo o smluvně převzatý a vynutitelný závazek původní obce).

2.4 K právní povaze dohody o rozdělení majetku a k otázkám souvisejícím

Podstatné je rovněž určení právního režimu, ve kterém je dohoda uzavírána, tedy zda je svou povahou dohodou soukromoprávní nebo veřejnoprávní, což může být určující nejen pro aplikovatelnost soukromoprávních předpisů, ale i pro význam jejího schválení krajským úřadem. V souvislosti s dohodou se sice nabízí její podřazení pod *veřejnoprávní smlouvy* uvedené v § 162 odst. 1 správního řádu²⁴⁾, neboť o oddělení části obce se skutečně vede správní řízení před krajským úřadem za účasti dosavadní obce a přípravného výboru (viz § 21 odst. 3 písm. d) a § 22 odst. 8 zákona o obcích) a krajský úřad v tomto řízení uzavřenou dohodu, je-li jí dosaženo, schvaluje (viz § 22 odst. 6 zákona o obcích). Předmětem tohoto správního řízení však *není* rozdělení majetku (nedojde-li k uzavření dohody, nemůže správní orgán její neexistenci nahradit vlastním rozhodnutím) a kromě toho samotný předmět dohody, tedy rozdělení majetku, lze sotva podřadit pod rozsah působnosti správního řádu, respektive dohoda o rozdělení majetku nebude splňovat podmínky obecného vymezení veřejnoprávní smlouvy plynoucí z § 159 odst. 1 správního řádu, neboť se nejedná o *právní úkon zakládající, měnící nebo rušící práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*. Lze se tudíž spíše přiklonit k názoru, že *dohoda o rozdělení majetku obce* má povahu soukromoprávní, k jejíž účinnosti je nutné schválení příslušným orgánem – krajským úřadem – ve smyslu § 47 odst. 1 občanského zákoníku.

Takový závěr ovšem evokuje řadu dalších otázek: Je možné, aby dohoda byla neplatná, a pokud ano, jaký význam bude mít její schválení krajským úřadem? Je možné dohodu změnit i po schválení krajským úřadem? Je možné od dohody po schválení krajským úřadem odstoupit? Je možné domáhat se soudního určení neplatnosti dohody? apod. Podle mého názoru se okamžikem schválení dohody krajským úřadem (tedy okamžikem právní moci rozhodnutí o oddělení části obce) její obsah nejen verifikuje, ale stává se rovněž neměnným a bez ohledu na to, zda by z určitého důvodu mohla být dohoda později shledána neplatnou (např. pokud její uzavření nebylo předem vůbec schváleno příslušným orgánem dosavadní obce – viz § 41 odst. 2 zákona o obcích), nelze její účinky v podobě rozdělení majetku již zvrátit. To rovněž znamená, že i jakékoli změny dohody jsou přípustné pouze do rozhodnutí krajského úřadu, později nemohou vyvolat kýžené právní účinky.

²⁴⁾ Podle § 162 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: *Ti, kdo by byli účastníky podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, popřípadě ti, kdož účastníky takového řízení jsou, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. K uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu; ten posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem.*

Na druhou stranu by však krajský úřad zřejmě mohl dohodu neschválit, pokud v průběhu správního řízení zjistí, že byla uzavřena v rozporu se zákonem, tedy že je neplatná. Bez ohledu na to, že pravomocné rozhodnutí krajského úřadu nelze přezkoumávat v přezkumném řízení, vyvolalo by schválení nezákonné dohody zřejmě i nezákonnost schvalujícího rozhodnutí, k čemuž by správní orgán neměl vědomě přistoupit. Pokud tedy krajský úřad v řízení zjistí možný důvod neplatnosti dohody, měl by strany vyzvat k nápravě²⁵⁾ a pokud tak neučiní, dohodu neschválí (zamítnutím návrhu na oddělení obce v části požadující schválení dohody²⁶⁾), v důsledku čehož by rozdělení majetku proběhlo podle zákonných pravidel (§ 22 odst. 4 zákona o obcích). V případě neplatné dohody totiž *de iure* žádná dohoda ani neexistuje a krajský úřad vlastně nemá co schvalovat.

2.5 Může soud k dohodě nepřihlížet?

Odpověď na tuto otázku již v podstatě předznamenal předchozí text. V praxi by totiž mohla nastat situace, kdy nově vzniklá obec shledá, že uzavřená dohoda pro ni vlastně není výhodná, a bude se postupem podle § 22 odst. 7 zákona o obcích domáhat soudního určení, který majetek na ni přešel, a to s poukazem na neplatnost dohody o rozdělení majetku a tudíž na aplikovatelnost zákonných pravidel uvedených v § 22 odst. 4 zákona o obcích. Jestliže však již došlo k pravomocnému schválení dohody, pak, přestože soud v rámci posuzování předběžných otázek (či snad dokonce přímo při posuzování podmínek řízení – viz dle § 22 odst. 7 zákona o obcích) může seznat, že dohoda byla uzavřena v rozporu se zákonem a je neplatná, bude muset přesto pravděpodobně žalobu zamítnout, neboť pro rozdělení majetku je v tomto případě relevantní rozhodnutí krajského úřadu schvalující dohodu (civilní soudy se zabývají jen případnou nicotností správních rozhodnutí, nikoli jejich nezákonností).^{27), 28)}

²⁵⁾ Zřejmě uzavřením nové dohody. V této souvislosti se domnívám, že i když návrh na oddělení části obce, který byl krajskému úřadu předložen, neobsahuje dohodu o rozdělení majetku, je možné tento návrh v souladu se správním řádem doplnit o dohodu uzavřenou později, a to až do vydání rozhodnutí krajského úřadu, případně i v průběhu odvolacího řízení.

²⁶⁾ Spornou by byla možnost přezkumu takového výroku ve správním soudnictví, když, jak již bylo uvedeno, samotná dohoda nemá veřejnoprávní povahu a tedy nezakládá veřejná subjektivní práva či povinnosti.

²⁷⁾ Viz **rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. prosince 1998, sp. zn. 3 Cdon 1091/96** (publikovaný pod poř. č. 11 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu č. 2/2000): *Mimo rámec správního soudnictví není soud oprávněn zkoumat věcnou správnost správního aktu, vždy však zkoumá, zda jde o správní akt (zda nejde o paakt), zda je správní akt vydán v mezích pravomoci příslušného správního orgánu a zda je pravomocný nebo vykonatelný.*

²⁸⁾ V této souvislosti se nabízí odkaz na **rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. května 2006, sp. zn. 22 Cdo 809/2005** (publikovaný v časopise *Právní rozhledy* č. 17/2006, str. 637 a 638). Byť se toto rozhodnutí vztahuje k jiné právní úpravě (k úpravě, kdy o rozdělení majetku rozhodoval přímo správní orgán), situace je v podstatě identická, neboť ať již je majetek specifikován přímo správním orgánem nebo odkazem na jím schválenou dohodu, v obou případech je majetek závazně určen výrokem správního orgánu. Publikovaná právní věta přitom říká: *V případě rozdělení obce vznikl nově vznikající obci nárok na majetek podle zákona č. 367/1990 Sb. až v důsledku rozhodnutí Ministerstva vnitra o rozdělení obce a jen na majetek v tomto*

2.6 Majetek opomenutý při uzavírání dohody

V praxi může nastat i situace, kdy původní obec, ať již záměrně nebo z nedbalosti, určitý majetek (může se ale jednat i o závazky obce) při uzavírání dohody opomene. Pokud je tato skutečnost zjištěna až po schválení dohody krajským úřadem, zákon žádné řešení neposkytuje. Možnost dodatečného rozdělení tohoto majetku na základě § 22 odst. 4 zákona o obcích s případným soudním určením podle § 22 odst. 7 zákona o obcích je vyloučena, neboť s aplikací těchto ustanovení zákon počítá jen tehdy, jestliže není uzavřena a krajským úřadem schválena dohoda, což v tomto případě byla (obnova řízení je vyloučena § 22 odst. 8 zákona o obcích). Nabízela by se sice možnost uplatňovat náhradu škody vůči původní obci, tato cesta však vzhledem k dostupné judikatuře (byť poměrně diskutabilní, neboť závěr soudu vlastně pardonuje vědomou nedbalost nebo přinejmenším „nesrovnalosti“ v evidenci majetku původní obce) patrně také neobstojí.²⁹⁾

3. SPRÁVA MAJETKU PŘED A PO VZNIKU NOVÉ OBCE

3.1 Správa majetku v době od rozhodnutí krajského úřadu do jeho přechodu

Zákon o obcích neobsahuje žádná specifická omezení pro správu majetku původní obce v mezidobí ode dne právní moci rozhodnutí krajského úřadu o oddělení části obce do právního vzniku nové obce (eventuálně, s přihlédnutím k § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích, již ode dne rozhodnutí v místním referendu podle § 21 odst. 1 zákona o obcích vůči nemovitostem). Mezi rozhodnutím krajského úřadu o oddělení části obce a jejím právním vznikem (tedy okamžikem, ke kterému se majetek rozděluje) přitom může uplynout relativně dlouhá doba, po kterou se může majetková podstata stávající obce měnit i zvýšením jejího závazkového zatížení například tím, že dosavadní obec přijme závazky a provede investice, které se budou týkat výlučně jejího území, avšak při rozdělování

rozhodnutí uvedený. K „závažnosti“ způsobu vymezení majetku a k nemožnosti požadovat dodatečně majetek další viz též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. ledna 2004, sp. zn. 28 Cdo 338/2003 (dostupný na <http://www.nsoud.cz>).

²⁹⁾ Tamtéž (cit. z odůvodnění rozsudku sp. zn. 22 Cdo 809/2005): *Z citovaných ustanovení je zřejmé, že nově vznikající obci vznikl nárok na majetek až v důsledku rozhodnutí Ministerstva vnitra o rozdělení obce. Toto rozhodnutí bylo konstitutivní, založilo totiž nároky, které dříve neexistovaly, a jen na ten majetek, který v něm byl zahrnut. Na majetek, který v něm zahrnut nebyl, naopak nově vzniklé obci soukromoprávní nárok nevznikl; v případě pochybení při stanovení celkového množství majetku rozdělované obce lze uvažovat jen o nápravě v rámci správního řízení o rozdělení obce. Není-li tu soukromoprávní nárok na přímé vydání majetku (tedy nárok vznikající bez ohledu na rozhodnutí Ministerstva vnitra), nemůže tu být ani nárok na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení. Lze poukázat na analogické situace při dělení soukromého majetku. Tak v případě, že při vypořádání společného jmění manželů byla některá věc opomenuta nebo dokonce jedním z účastníků úmyslně zatajena, lze se (nebyla-li již vypořádána na základě zákonné domněnky vypořádání) domáhat jen jejího dodatečného vypořádání, nelze však uplatnit právo na náhradu škody vzniklou jejím zatajením. Totéž platí i v případě projednání dědictví. (Dodatečné vypořádání je však za nyní platného právního stavu vyloučeno § 22 odst. 4 a 7 zákona o obcích – pozn. aut.).*

majetku takové závazky budou přecházet v zákonem stanoveném poměru i na nově vzniklou obec.³⁰⁾ Přestože zákon výslovná pravidla nestanoví, nebude mít dosavadní obec při rozhodování, jakým způsobem bude v tomto období s majetkem nakládat, zcela volnou ruku, neboť realizovanými dispozicemi by mohla nově vznikající obec majetkově znevýhodnit³¹⁾; adekvátní omezení však musejí být z právní úpravy teprve dovozena, a to především z jejího účelu.

Pro řešení této situace je třeba vycházet z principu, na kterém je založen § 23 odst. 1 zákona o obcích a který umožňuje dosavadní obci spravovat majetek nové obce do jeho předání jen velmi omezeným způsobem. Ačkoli se toto pravidlo, které jinak řečeno znamená, že dosavadní obec se má zdržet jakéhokoli nakládání, které by majetek nově vzniklé obce neadekvátně a nedůvodně zatížilo, výslovně vztahuje na období od 1. ledna do reálného předání majetku nové obci, lze s přihlédnutím k jeho smyslu dovodit, že dosavadní obec by neměla ani v době, kdy k právnímu rozdělení majetku (§ 22 odst. 7 zákona o obcích) dosud nedošlo, zneužívat svého postavení a bezdůvodně přijímat další nové závazky, jimiž by bez odpovídající protihodnoty zatížila nově vzniklou obec (např. přijetí úvěru pro vybudování kanalizace pouze na území původní obce), nebo činit jiné úkony, jimiž sníží majetek připadající pouze na novou obec. Platnost přijetí takových závazků by za určitých okolností mohla být nově vzniklou obcí dokonce soudně zpochybňována, případně by nová obec mohla uplatňovat náhradu vzniklé škody. Uvedené přirozeně neznamená, že dosavadní obec nemůže do vzniku nové obce přijímat závazky na investice týkající se pouze jejího území, měla by však k takovým krokům přistupovat v objektivně odůvodnitelných případech (např. dlouhodobě naplánované investice, odstranění havarijního stavu apod.).

Specifická situace nastává v případě nemovitostí. Dosavadní obec by totiž v tomto období neměla nemovitosti, které se nacházejí na území nově vznikající obce, vůbec zcizovat, neboť § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích pro přechod vlastnického práva k nemovitostem předpokládá jako rozhodující stav *ke dni konání místního referenda*. S nemovitostmi, které se nacházejí na území nově vznikající obce, tedy není možno po dni konání místního referenda disponovat zejména tak, aby původní obec k těmto nemovitostem pozbyla vlastnické právo. Tyto nemovitosti proto ani není možno vložit do základního kapitálu či převést obchodní společnost. Vůči například zatížení těchto nemovitostí, ať již zřízením věcného práva nebo vytvořením závazkového vztahu (např. pronájmem nemovitosti), pak bude platit

³⁰⁾ Původní obec by např. mohla též vložit nemovitý majetek nacházející se na území nově vznikající obce do základního kapitálu obchodní společnosti. Podobně by mohla tento nemovitý majetek zatěžovat či měnit jeho příslušenství.

³¹⁾ Z praxe je znám případ, kdy původní obec zahájila po rozhodnutí krajského úřadu o oddělení části obce těžbu dřeva v lesích nacházejících se na území nové obce, což může vést k reálnému zmenšení hodnoty lesních pozemků, neboť při vytěžení dřevní hmoty a jejím prodeji je zisk rozdělen v poměru podle počtu obyvatel dle § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích, zatímco pokud by k těžbě nedošlo, přecházely by lesní pozemky včetně na nich rostoucích lesů plně na novou obec.

obecné pravidlo nakládat s tímto majetkem „s péčí řádného hospodáře“ (především tak, aby úmyslně nedocházelo ke snížení majetku připadajícího nově vzniklé obci).

3.2 Správa majetku od vzniku nové obce do jejího předání této obci

Správě majetku po vzniku nové obce (tedy po 1. lednu) se věnuje především § 23 odst. 1 zákona o obcích, který rozsah správy rozlišuje podle způsobu majetkového vypořádání. Jestliže byl *majetek rozdělen na základě dohody schválené rozhodnutím krajského úřadu*, spravuje majetek připadající nové obci v plném rozsahu původní obec, která je povinna jej předat do 3 měsíců po ustavujícím zasedání nově vzniklé obce. Naproti tomu *jestliže k dosažení dohody nedošlo, a nastupují proto zákonná pravidla pro vypořádání majetku*, počítá zákon s předáním pouze nemovitostí uvedených v § 22 odst. 4 písm. a) zákona o obcích a o movitém majetku podle písm. b) tohoto ustanovení neobsahuje žádnou úpravu. Paradoxně však poslední věta § 23 odst. 1 zákona o obcích, která upravuje vlastní správu majetku do doby jejího předání nové obci, již bez rozdílu na způsob vypořádání majetku, hovoří o „majetku, včetně finančních prostředků, pohledávek a závazků“ a ukládá, aby jej do doby jeho předání spravovala původní obec, která s ním však nemůže nakládat jiným způsobem, než z něj uhrazovat náklady spojené s nezbytnou údržbou majetku a s provozem organizačních složek nově vzniklé obce a nájemné za užívání věcí touto obcí.

Vztah první věty (předání majetku uvedeného v § 22 odst. 2 písm. a) zákona o obcích) a věty poslední (tento majetek, včetně finančních prostředků, pohledávek a závazků) by mohl vyvolávat mylný dojem, že původní obec je povinna spravovat v případě dělení majetku podle zákonných pravidel pouze majetek nemovitý (a s ním spojené finanční prostředky, pohledávky a závazky), zatímco majetek movitý, jehož se týká § 22 odst. 2 písm. b) zákona o obcích, vzhledem k dikci § 23 odst. 1 zákona o obcích nikoli. Takový výklad (způsobený právě nepříliš zdařilou změnou tohoto ustanovení) je však samozřejmě jen obtížně udržitelný, neboť, jak jsme již výše uvedli, do rozhodnutí soudu, event. do uzavření „dohody o vyrovnání“ mezi původní a nově vzniklou obcí vůbec, není zřejmé, jaký movitý majetek na novou obec vlastně přechází. Pojem „majetek“ uvedený v poslední větě § 23 odst. 1 zákona o obcích je proto třeba vnímat širěji a neomezovat jej pouze na majetek stanovený ve větě první § 23 odst. 1 zákona o obcích.

Problematickostí tohoto ustanovení, daná jeho ne zcela zdařilou novelizací, se projeví dále ve vztahu k úkolům správce obce, který je v nově vzniklé obci jmenován Ministerstvem vnitra (§ 98 odst. 2 písm. c) zákona o obcích) a který má, zjednodušeně řečeno, zajistit základní činnost obce do ustavení jejích orgánů. Správce obce musí zřídit sídlo obce a zajistit další základní „náležitosti“ obce (přidělení identifikačního čísla, zřízení účtu, vyhotovení razítek apod.) a některé základní služby v obci (svoz komunálního odpadu, provoz vodovodu, zajištění dopravní obslužnosti apod.). K takové činnosti však potřebuje materiální zabezpečení, především peněžní prostředky, neboť tyto činnosti jsou hrazeny z rozpočtu nové obce (stát hradí podle § 98

odst. 3 zákona o obcích pouze přímé náklady spojené s činností správce, nikoli celou správu obce). Jestliže však původní obec má spravovat veškerý majetek, resp. veškerý nemovitý majetek a tento předat nové obci až do 3 měsíců po ustavujícím zasedání, konstruuje zákon paradoxní situaci, v níž předpokládá plnění úkolů nově vzniklou obcí (prostřednictvím správce obce), aniž ji k tomu jakkoli materiálně vybavil.

Jediným východiskem z této situace je vykládat § 23 odst. 1 zákona o obcích tak, že zákonem předpokládaný termín je až tím nejzazším, ve kterém musí být majetek nové obci předán, nicméně není vyloučeno, aby majetek, resp. jeho část, byl předán již dříve na základě dohody mezi správcem obce, který zastupuje novou obec, a původní obcí (uzavření takové dohody formálně vzato spadá do pravomocí správce obce podle § 98 odst. 2 zákona o obcích). Nicméně původní obec není k takovému kroku povinna a do jisté míry záleží pouze na její vstřícnosti, zda majetek nové obci (správci) předá dříve či nikoli. Jistou skrytou motivací pro původní obec, aby takový krok učinila co nejdříve, je pouze omezená dispozice s tímto spravovaným majetkem a s touto správou spojená odpovědnost za případnou škodu, která by na tomto majetku mohla vzniknout.

Aby však situace nebyla tak jednoduchá, v možnosti uzavřít takovou dohodu je správce obce omezen. Činnost správce obce má totiž jak svou formální stránku danou rozsahem svěřených pravomocí (§ 98 odst. 2 zákona o obcích; správce v zásadě funguje jako starosta a rada obce), tak svou stránku obsahovou, neboť koncepčně je úkolem správce obce dočasně zajišťovat jen *základní fungování obce*, nikoli plnohodnotně nahrazovat volené samosprávné orgány (viz důvodová zpráva k novele zákona o obcích – zákonu č. 298/2008 Sb., sněmovní tisk č. 519, V. volební období). To se projevuje právě v možnosti správce obce přebírat majetek při vzniku nové obce, neboť správce obce se nutně musí omezit jen na převzetí takového majetku, který nezbytně nutně potřebuje k zajištění správy obce (především určité peněžní prostředky a budovu obecního úřadu).³²⁾ Správce obce tudíž nemůže převzít veškerý majetek náležející podle dohody nebo podle zákona nové obci, zejména nemůže určovat, který majetek podle § 22 odst. 4 písm. b) zákona o obcích má přejít do vlastnictví nové obce, ani podávat žalobu podle § 22 odst. 7 zákona o obcích (viz výše).

Tím však praktické problémy nekončí. Při takovém výkladu totiž může být dále sporné, v jakém časovém horizontu má původní obec vlastně povinnost předat nové obci „ostatní“ majetek (v předchozích kapitolách jsme jej označovali jako *majetek movitý*), pokud docházelo k dělení majetku ze zákona. Právě v tomto

³²⁾ Správce obce zpravidla uzavře s původní obcí dohodu o poskytnutí peněžní zálohy na vypořádání finančních prostředků, případně mu může dosavadní obec poskytovat v souladu s rozhodnutím krajského úřadu o rozdělení výnosu daní (viz § 22 odst. 2 písm. d) zákona o obcích) příslušnou část těchto příjmů s tím, že po stanovení podílu pro novou obec dle zákona č. 243/2000 Sb. dojde k vyrovnání. Správce může dále uzavřít dohodu o převzetí budovy obecního úřadu (*de facto* by se jednalo převzetí ve smyslu § 23 odst. 1 zákona o obcích), případně o její výpůjčce (v takovém případě by ji správce jen užíval, ale tuto budovu by i nadále spravovala původní obec podle § 23 odst. 1 zákona o obcích).

případě se projeví rozdílnost ve způsobu určení majetku nemovitého a movitého ve smyslu § 22 odst. 4 zákona o obcích. Zatímco majetek nemovitý je určitelný jednoznačně a zákon tedy mohl stanovit časovou hranici pro jeho vydání, u majetku movitého takové určení není možné a jeho vymezení je proto odkázáno na rozhodnutí soudu nebo na dohodu mezi původní a novou obcí. Splnění povinnosti vydat tento majetek se proto bude odvíjet buď od obsahu dohody, nebo od rozhodnutí soudu (vydáním určovacího rozsudku je najisto postaveno, který majetek nové obci náleží, a v případě nečinnosti původní obce je možné domáhat se vydání majetku soudní cestou; patrně však nikoli výkonem rozhodnutí – „určovacího“ rozsudku –, ale iniciováním nového soudního řízení).

V souvislosti se vznikem nové obce Želechovice nad Dřevnicí v roce 2009 byla rovněž řešena otázka, zda je možné po konstituování nových obecních orgánů uzavřít dohodu mezi novou obcí a obcí původní, na jejímž základě by byl určitý nemovitý majetek protokolárně předán nové obci později než do tří měsíců od ustavujícího zasedání zastupitelstva nově vzniklé obce, jak stanoví § 23 odst. 1 zákona o obcích (například, aby jej nadále užívala příspěvková organizace, vůči níž vykonává zřizovací oprávnění původní obec). Toto ustanovení má především chránit nově vzniklou obec před neodůvodněnými průtahy při předávání majetku a z tohoto hlediska se jeví uzavření dohody o pozdějším předání určitého nemovitého majetku, tedy „odsunutí“ faktického převzetí majetku na základě svobodného rozhodnutí nově vzniklé obce, jako uvedenému účelu neodporující a tudíž přípustné (uzavřením takové dohody byl nemovitý majetek nové obci *de facto* vydán, ta jej však následně – aniž současně došlo k jeho fyzickému přebírání – předala původní obci k dalšímu užívání). Podstatné je, že nově vzniklá obec je vlastníkem tohoto majetku (§ 22 odst. 7 zákona o obcích) a může s ním tudíž právně nakládat (v mezích zákona o obcích) v zásadě libovolným způsobem, včetně smluvní modifikace okamžiku jeho převzetí. Z tohoto důvodu bude samozřejmě rovněž přípustné, aby rozsah oprávnění původní obce ke správě majetku byl dohodou stanoven širší, než je rozsah oprávnění plynoucí ze zákona (z § 23 odst. 1 poslední věty zákona o obcích).

4. ÚVAHA MÍSTO ZÁVĚRU

V předloženém textu jsem se snažil upozornit na některé převážně praktické problémy, které jsou se vznikem nových obcí spojeny a jejichž řešení mohou být v důsledku ne zcela jednoznačného zákonného textu různá. Nedostatky platné právní úpravy lze sice více či méně sporným výkladem do jisté míry uspokojivě odstranit, nicméně právní úprava by si zasloužila přiměřenou revizi zejména posílením slabší strany, tedy posílením nově vznikající obce, což se týká především správy majetku v *mezidobí* mezi rozhodnutím v místním referendu, respektive rozhodnutím krajského úřadu o oddělení části obce a jejím právním vznikem. Jsem si samozřejmě vědom toho, že aplikovatelnost ustanovení zákona o obcích pro oddělování obcí není příliš častá (vždyť od účinnosti novely č. 234/2006 Sb. se podle těchto ustanovení postupovalo pouze ve dvou případech), to však nezname-

ná, že by této oblasti neměla být věnována pozornost, neboť sotva lze vyloučit, že ke vzniku nových obcí budou občané v budoucnu motivováni stále častěji.

Shrnutí:

Od 1. 7. 2006 bylo novelou zákona o obcích nově upraveno rozdělení majetku při vzniku nové obce oddělením části původní obce. Zákon umožňuje dosavadní obci a přípravnému výboru nové obce uzavřít před jejím vznikem *dohodu o rozdělení majetku*. Není-li dohoda dosažena, rozděluje se majetek dle *pravidel stanovených zákonem*. Ačkoli se jedná o úpravu novou, vyvolává celou řadu výkladových problémů a otázek. Článek proto na základě praktických zkušeností právní úpravu analyzuje, a to především z hlediska dělení podle zákonných pravidel.

Při zákonném dělení majetku se rozlišuje majetek nemovitý, který přechází do vlastnictví té obce, kde se nachází, a majetek movitý, který se dělí dle počtu obyvatel, pro jehož určení je relevantní údaj podle evidence obyvatel ke dni vzniku obce, tj. k 1. lednu. Při dělení movitého majetku přitom nevzniká spoluvlastnické právo ke každé věci, což znamená, že mezi oběma obcemi musí dojít k dohodě. Jestliže k takové dohodě nedojde nebo je částečná, může se nová obec domáhat soudního určení, který movitý majetek (jeho část) na ni přešel. Až do předání majetku nové obci jej spravuje obec původní, která proto odpovídá nové obci za případnou škodu.

Les aspects du droit des biens liés à la formation d'une nouvelle commune par la séparation d'une partie de la commune existante

Resumé:

Dès le 1er juillet 2006 un amendement de la „Loi sur les communes“ (*Zákon o obcích*) a modifié les principes de répartition des biens communaux au moment de la formation d'une nouvelle commune par la séparation d'une partie de la commune existante. La loi permet désormais de conclure entre la commune existante et le conseil préparatoire de la nouvelle commune *l'accord sur la répartition des biens*. A défaut de l'accord, les biens sont répartis en fonction *des règles prévues par la loi*. Cette nouvelle législation suscite néanmoins toute une gamme de questions et de problèmes d'interprétation que cet article analyse sur la base des expériences pratiques en se concentrant notamment sur la répartition des biens selon la loi.

Lors de la répartition légale, la loi distingue le bien immobilier qui revient à la commune où il se trouve et le bien mobilier qui est réparti en fonction du nombre d'habitants déterminé de façon pertinente selon le registre des habitants au jour de la formation de commune, à savoir au 1er janvier. Lors de la répartition du bien mobilier, la copropriété ne se forme pas, par conséquent les deux communes doivent s'accorder à propos de la propriété tous les biens. A défaut de l'accord ou s'il n'est que partiel, la nouvelle commune peut demander au tribunal de déterminer quel bien mobilier (ou sa partie) lui est transféré. Jusqu'à son transfert, ce patrimoine est administré par la commune existante qui est donc responsable à la nouvelle commune pour les dommages éventuels.