



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

ODBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

7

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

podle právního stavu
k 31. 12. 2011

ODBOR
DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY
MINISTERSTVA VNITRA
2012

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

7

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

www.mvcr.cz/odk



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

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

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: 48

Místo a rok vydání: Praha, 2012

OBSAH

ÚVODNÍ SLOVO	7
I. DISPOZICE S OBECNÍM MAJETKEM V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ	8
II. MAJETKOVÉ DISPOZICE Z OBSAHOVÉHO HLEDISKA	9
2.1 Povinnost nakládat s majetkem s péčí řádného hospodáře	9
2.2 Povinnost odůvodnit odchylku od obvyklé ceny	10
2.3 Omezení ručení	11
III. MAJETKOVÉ DISPOZICE Z HLEDISKA POSTUPŮ OBECNÍCH ORGÁNŮ	13
3.1 Obecně k postupu při uzavírání smluv obcemi	13
3.2 Záměr obce disponovat s obecní nemovitostí	14
3.2.1 Právní povaha záměru	14
3.2.2 Dispozice, na které se povinnost zveřejnit záměr (ne)vztahuje	15
3.2.3 Náležitosti záměru	17
3.2.4 Orgán příslušný k rozhodnutí o záměru	18
3.2.5 Doba zveřejnění záměru	19
3.2.6 Následky nezveřejnění záměru	20
3.2.7 Uvádění bližších podmínek ve zveřejněném záměru	20
3.2.8 Problematika tzv. „adresného záměru“	21
3.2.9 Výběr nabídek doručených ke zveřejněnému záměru	22
3.2.10 Zveřejňování záměru z hlediska práva EU	23
3.3 Rozhodnutí obecního orgánu o majetkové dispozici	25
3.3.1 Obecně k rozhodnutí o majetkové dispozici	25
3.3.2 Orgán obce příslušný k rozhodnutí o majetkové dispozici	26
3.3.3 Vyhrazení pravomoci rady obce zastupitelstvem obce	26
3.3.4 Rozhodování v obcích, v nichž není volena rada obce	27
3.3.5 Náležitosti rozhodnutí o uzavření smlouvy	28
3.3.6 Příslušnost obecního orgánu k rozhodování o majetkových úkonech v některých specifických případech	29
3.4 Realizace právního úkonu (uzavření smlouvy)	32
3.4.1 Jednání za obec	32
3.4.2 Zastupování na základě plné moci	33
3.4.3 Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy	33
3.4.4 Kdo je oprávněn soudně napadat platnost uzavření smlouvy?	34
3.5 Kontrola majetkových dispozic	34
3.5.1 Oprávnění kontrolního a finančního výboru prověřovat dispozice realizované obcí	34

3.5.2	Vnější kontrolní mechanismy (dozor a kontrola ze strany státu)	36
IV.	VZORY VYBRANÝCH ÚKONŮ PODLE ZÁKONA O OBCÍCH	39
4.1	Záměr prodat nemovitost	39
4.2	Záměr změnit nájemní smlouvu	40
4.3	Usnesení zastupitelstva obce o prodeji nemovitosti	41
4.4	Usnesení rady obce o pronájmu nemovitosti	42
4.5	Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy	43

ÚVODNÍ SLOVO

Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra vydal v druhé polovině roku 2010 metodickou pomůcku k povinnostem obcí při nakládání s obecním majetkem. Tato pomůcka se setkala s pozitivním ohlasem a její vydání bylo záhy rozebráno (dnes je dostupné alespoň elektronicky na internetové stránce <http://www.mvcr.cz/odk>).

Zájem, který o zmíněnou metodickou pomůcku obce projeví, jakož i důležitost povinností stanovených zákonem o obcích pro majetkové dispozice a vývoj judikatury soudů v této oblasti nás přivedly k přípravě nového metodického doporučení. Oproti metodické pomůcce z roku 2010 je důraz kladen především na stručnost. V textu proto neuvádíme přímé citace dostupné judikatury a řešení některých specifických problémů, které v praxi mohou vzniknout, uvádíme pouze ve stručnější podobě. Věříme však, že toto metodické doporučení bude pro obce stejně užitečnou pomůckou jako doporučení z roku 2010.

Text tohoto metodického doporučení vychází z textu „Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích“, publikovaného v příloze časopisu Moderní obec č. 1/2012, který vydává vydavatelství Economia, a. s. a kterému děkujeme za souhlas s jeho využitím.

Právní stav je v metodickém doporučení popisován k 31. prosinci 2011.

Praha, leden 2012

Ing. Marie Kostruhová

ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy

I. DISPOZICE S OBECNÍM MAJETKEM V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ

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

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

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

II. MAJETKOVÉ DISPOZICE Z OBSAHOVÉHO HLEDISKA

2.1 Povinnost nakládat s majetkem s péčí řádného hospodáře

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

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

To však samozřejmě neznamená, že by obec nemohla disponovat se svým majetkem z ekonomického hlediska „méně výhodně“. Cena je totiž pouze prvotním hlediskem pro posouzení dispozice. Neméně důležitým kritériem je zákonem předvídané *plnění úkolů obce a dosahování jejích zájmů*. Jinak řečeno, obec může disponovat majetkem i ekonomicky méně výhodně, je-li taková dispozice obhajitelná „důvody hodnými zvláštního zřetele“. Příkladem může být pronájem za nižší než v místě obvyklé nájemné, pokud se nájemce zaváže provozovat v pronajatém prostoru prodejnou potravin namísto herny. Tyto „mimoekonomické“ důvody musejí však být reálně dány a obec s nimi musí počítat již při uzavírání smlouvy. Nelze tedy odůvodnit dosažení méně výhodného protiplnění zjevně nesmyslnými důvody nebo postupovat zcela libovolně a uzavírat méně výhodné smlouvy bez jakéhokoli zdůvodnění. Proto jsou-li jednotlivé nabídky jinak srovnatelné a odlišuje je pouze hodnota nabídnutého protiplnění, musí obec postupovat s péčí řádného hospodáře a zvolit nabídku, z níž získá plnění nejvyšší. V opačném případě by příslušné orgány (jejich členové) porušily své

zákonné povinnosti, především povinnost plynoucí z § 38 odst. 1 zákona o obcích. Odpovědnost za porušení této povinnosti, vznikne-li obci škoda, je přitom nejen politická (odpovědnost voličům), ale samozřejmě i právní, a to jak odpovědnost majetková, tak v krajních situacích i odpovědnost trestněprávní.

2.2 Povinnost odůvodnit odchylku od obvyklé ceny

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

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

Zákon dále požaduje, aby odchylka od obvyklé ceny byla zdůvodněná. Tato povinnost v sobě vlastně zahrnuje dva aspekty – odchylka musí být *odůvodnitelná*, tj. musí být založena na legitimních, objektivních důvodech, a současně tyto důvody musejí být *prokazatelným způsobem zaznamenány*. Důvod pro odchylku tedy především musí objektivně obstát při posuzování, zda určitá dispozice byla skutečně účelná a rozumná (může jím být např. vybudování prodejny potravin nebo pomoc občanům v nouzi; bez dalšího jím však nebude pouze špatný technický stav nemovitosti, jenž se odrazí již ve výši „obvyklé“ ceny). Je třeba zdůvodnit vždy takovou odchylku, při které je cena nižší než cena obvyklá (při úplatném převodu majetku); u ceny vyšší je zdůvodnění odchylky již implicitně obsaženo v evidentní ekonomické výhodnosti dispozice pro obec, a není proto třeba takovou odchylku zvlášť výslovně odůvodňovat. Důvody pro odchylku přitom budou obecně dány buď tehdy, *jestliže prodej majetku za cenu obvyklou v konkrétním případě není možný*, nebo tehdy, *jestliže s ohledem na povinnost obce pečovat o všestranný rozvoj a o potřeby svých občanů a s ohledem na její povinnost pečovat o rozvoj a zachování obecního majetku nebu-*

de obec převodem za nižší cenu poškozena, tj. jestliže prodej za nižší než obvyklou cenu přinese obci jiné výhody.

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

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

2.3 Omezení ručení

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

Tento zákaz se ovšem týká pouze „ručení“ jako specifického způsobu zajištění závazků (§ 546 občanského zákoníku, § 303 obchodního zákoníku) a nikoli jiných zajišťovacích institutů, např. zřízení zástavního práva. To vyplývá především z jazykového výkladu dotčeného ustanovení, které jednoznačně hovoří o ručení, a protože se jedná o ustanovení omezující nakládání s obecním majetkem, není na místě uplatnění výkladu rozšiřujícího, jdoucího nad rámec výslovného textu zákona. Kromě toho zákon o obcích jednotlivé zajišťovací úkony (resp. i další majetkoprávní úkony) poměrně důsledně rozlišuje (např. v § 39 nebo § 85 zákona o obcích), což rovněž svědčí o nut-

nosti vnímat pojem „ručení“ v naznačeném smyslu. Na podporu uvedeného výkladu lze konečně zmínit i návrh novely zákona o obcích, jíž bylo do § 38 zákona o obcích dotčené ustanovení zařazeno (sněmovní tisk č. 904 III. volebního období Poslanecké sněmovny). Tento návrh jasně rozlišoval ručení (§ 38 odst. 3) a zřízení zástavního práva (§ 38 odst. 4) jako dva odlišné instituty, které měly být každý zvlášť předmětem samostatné regulace. Protože konečná podoba novely (zákon č. 450/2001 Sb.) upravila již pouze ručení, nelze platnou právní úpravu výkladově rozšiřovat i na jiné zajišťovací instituty proti zjevné vůli zákonodárce.

III. MAJETKOVÉ DISPOZICE Z HLEDISKA POSTUPŮ OBECNÍCH ORGÁNŮ

3.1 Obecně k postupu při uzavírání smluv obcemi

Realizace každého právního úkonu (pro zjednodušení hovoříme dále o *smlouvách* jako dvoustranných právních úkonech) spočívá, velmi zjednodušeně řečeno, ve dvou krocích. Nejdříve je nutné „rozhodnout se“ pro uzavření konkrétní smlouvy (tj. pro převzetí určitého závazku) a následně je třeba toto rozhodnutí navenek projevít, tedy smlouvu reálně uzavřít (např. podpisem listiny, jež obsahuje smluvní ujednání). Tyto dvě fáze bývají označovány obvykle jako *utvoření vůle být právně vázán(a)* a *projev této právní vůle navenek*. Až projevem utvořené vůle navenek právní úkon „vzniká“, tj. stává se závazným.

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

Zákon o obcích uzavírání smluv obcemi rozděluje 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 zákona o obcích). Následně k tomu zákonem oprávněná osoba, tj. zpravidla starosta obce, který podle § 103 odst. 1 zákona o obcích zastupuje obec navenek, event. jiná osoba, tento právní úkon jménem obce učiní (navenek projeví utvořenou vůli obce). Právní úkon obce „vzniká“ až v tomto okamžiku, neboť pouze z rozhodnutí orgánu obce o jeho uskutečnění (např. z usnesení zastupitelstva nebo rady obce např. o schválení určité smlouvy) žádá práva ani povinnosti třetím osobám nevznikají (usnesení má interní povahu), jak vyplývá z výše uvedeného. Na druhou stranu je však toto usnesení nezbytnou podmínkou, aby mohla být smlouva uzavřena, a je tedy zákonnou podmínkou její platnosti (srov. § 41 odst. 2 zákona o obcích). Tam, kde zákon svěřuje rozhodování o určitém majetkoprávním úkonu konkrétnímu obecnímu orgánu, nemůže jeho rozhodnutí „nahradit“ jiný obecní orgán (není např. možné, aby namísto zastupitelstva rozhodla o prodeji nemovitosti rada obce), ledaže tak zákon výslovně připouští. Některým dispozicím obecním majetkem navíc musí předcházet zveřejnění informace o úmyslu obce pro-

vést konkrétní majetkovou dispozici, tj. zveřejnění záměru podle § 39 zákona o obcích, a to dříve, než bude příslušný obecní orgán o uzavření smlouvy rozhodovat.

Nesplnění jednotlivých zákonných povinností při nakládání s obecním majetkem je zákonem o obcích nebo občanským zákoníkem (§ 39 občanského zákoníku) „sankcionováno“ neplatností realizovaného majetkoprávního úkonu. Typickými důvody neplatnosti smlouvy uzavřené obcí, o nichž zákon o obcích výslovně hovoří, jsou předchozí nezveřejnění záměru podle § 39 odst. 1 zákona o obcích, uzavření smlouvy bez předchozího schválení k tomu příslušným orgánem (§ 41 odst. 2 zákona o obcích) nebo protiprávní převzetí ručitelského závazku (§ 38 odst. 4 zákona o obcích). Některé případy neplatnosti smlouvy však nejsou zákonem stanoveny výslovně, tato neplatnost je ovšem dovozována soudy. Typickým příkladem je neodůvodnění odchylky od obvyklé ceny při úplatném převodu majetku (porušení § 39 odst. 2 zákona o obcích), neurčitost rozhodnutí rady či zastupitelstva o uzavření smlouvy (pokud toto rozhodnutí neschválí všechny podstatné náležitosti smlouvy), uzavření smlouvy za jiných podmínek než které obec předem deklarovala ve zveřejněném záměru nebo za jiných podmínek než těch, které byly odsouhlaseny při schválení smlouvy (např. prodej za nižší než zastupitelstvem schválenou cenu), nedostatečné vymezení části prodávaného pozemku ve zveřejněném záměru a neschválení smlouvy na řádně svolaném a veřejně přístupném zasedání zastupitelstva obce. Ve všech případech se přitom jedná o tzv. neplatnost absolutní, což znamená, že nedostatky smluvního postupu, které směřují k neplatnosti uzavřené smlouvy, nelze dodatečně (po jejím uzavření) zhojit (např. následným schválením smlouvy či zveřejněním záměru).

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

3.2 Záměr obce disponovat s obecní nemovitostí

3.2.1 Právní povaha záměru

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

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 (neplatnost následně uzavřené smlouvy), která sleduje veřejný zájem na transparentnosti a hospodárnosti nakládání s veřejným majetkem (obec jím „vyzývá“ případné zájemce k podávání vlastních nabídek). Zveřejněný záměr proto není právním 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 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. Je tedy možné a přípustné, aby se obec i po zveřejnění záměru či po obdržení nabídek ke zveřejněnému záměru rozhodla, že majetkoprávní úkon nakonec realizován nebude, resp. že žádnou z obdržených nabídek nevybere a smlouvu neuzavře. Zájemci, kteří předložili nabídky ke zveřejněnému záměru, se proto nemohou s úspěchem např. domáhat náhrady nákladů, které vynaložili v souvislosti se zpracováním nabídky k obcí zveřejněnému záměru, nebo soudního uložení povinnosti obci uzavřít smlouvu podle zveřejněného záměru.

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

Povinnost zveřejnit záměr se týká *prodeje, pronájmu, darování, výpůjčky a směny nemovitého majetku obce*. Tato povinnost se naopak netýká pronájmu bytů a hrobových míst (bez jakéhokoli omezení), 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 (srov. § 39 odst. 3 zákona o obcích; v tomto případě je ovšem rozhodující celková doba platnosti smlouvy a ne doba využívání pronajaté nemovitosti, takže pronajme-li obec místnost na jednu hodinu týdně po dobu dvou let, pak se výluka z povinnosti zveřejnit záměr nemůže uplatnit, jelikož celková doba nájmu přesáhne 30 dnů). Výluka se v případě právnických osob týká jen těch, které byly obcí zřízeny a nikoli založeny či jichž je obec společníkem. Výluka se tak vztahuje např. na příspěvkové organizace, které jsou „zřízovány“, nikoli však na obchodní společnosti, které jsou „zakládány“.

První podmínkou pro vznik povinnosti podle § 39 odst. 1 zákona o obcích je, že se zamýšlený úkon týká **obecního nemovitého majetku**, tj. *nemovitostí*. Záměr se tedy nezveřejňuje tam, kde by předmětem smlouvy uzavírané obcí byla nemovitost, jež není v obecním vlastnictví, např. pokud by obec pro sebe pronajímala cizí budovu, a při dispozicích s věcmi movitými. Podle § 119 odst. 2 občanského zákoníku jsou *nemovitostmi* pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem. V praxi přitom může vzniknout pochybnost o tom, zda konkrétní věc je stavbou a pokud ano, zda je spojena se zemí pevným základem. Stavbou totiž není jen „budova“, ale též např. určité pozemní komunikace, kanalizace apod. Pro posouzení stavby jako nemovité věci je proto rozhodující – zjednodušeně řečeno – zda lze zrušit její spojení se zemí, aniž by

došlo k jejímu zničení nebo k vyloučení jejího obvyklého užívání (oddělím-li budovu od pozemku, na němž se nachází, pak její původní určení bude jen sotva možné naplnovat). Povinnosti zveřejnit záměr podléhají i příslušné dispozice byty (vyjma nájmu) a nebytovými prostory, ať již jsou vymezeny jako jednotky podle zákona o vlastnictví bytů (zákon č. 72/1994 Sb.) či nikoli (v prvním případě § 3 odst. 2 zákona o vlastnictví bytů dokonce výslovně ukládá aplikovat pravidla pro nakládání s nemovitostmi). Povinnost zveřejnit záměr se týká i dispozice částí nemovitosti, typicky s částí pozemku (ke způsobu jejího označení v záměru viz dále). Zbývá upozornit, že pro splnění povinnosti podle § 39 odst. 1 zákona o obcích není rozhodující, zda je daná nemovitost evidována v katastru nemovitostí.

Ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích vztahuje povinnost zveřejnit záměr na **prodej, směnu, darování, pronájem** nebo **výpůjčku** nemovitého majetku obce. Povinnost zveřejnit záměr se netýká jiných právních úkonů při nakládání s nemovitostí (typicky zřizování zástavního práva k nemovitosti či oprávnění z věcného břemene) a stejně tak se netýká ani případů, ve kterých ke konstituování právního vztahu či ke změně již existujícího právního vztahu dochází přímo ze zákona (např. přechod nájmu podle § 680 odst. 2 občanského zákoníku). Povinnost zveřejnit záměr je však dána v případě úmyslu obce uzavřít **smlouvu o budoucí smlouvě**, jestliže má být budoucí smlouvou disponováno s obecní nemovitostí některým ze způsobů uvedených v § 39 odst. 1 zákona o obcích (např. smlouva o budoucí kupní smlouvě na obecní nemovitost). Uzavřením smlouvy o budoucí smlouvě totiž obci vzniká soudně vynutitelná povinnost budoucí smlouvu uzavřít, takže se splnění povinnosti „přesouvá“ do fáze před uzavřením samotné budoucí smlouvy. Srov. v této souvislosti též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 33 Cdo 128/2009.

Zákon se výslovně nevyjadřuje k povinnosti zveřejnit záměr i v případě úkonů „obdobných“ (**smlouvy nepojmenované**), resp. úkonů, které v sobě zahrnují prvky např. nájmu, výpůjčky, směny apod. (hovoří se o **smíšených smlouvách**). Přes mlčení zákona bude nutné i v těchto případech, tzn. v případech, ve kterých obec zamýšlí učinit úkon, jehož podstatou je některá ze shora uvedených dispozic, záměr zveřejnit. Takový závěr vyplývá především ze samotného smyslu záměru, jímž je na jedné straně poskytnutí možnosti třetím osobám učinit vlastní nabídky, případně vyjádřit se k zamýšlené dispozici, a na straně druhé zajistit, aby nejzávažnější 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.

Specifická situace nastává v případě sjednávání **dodatku měnících již uzavřené smlouvy**, na které se povinnost zveřejnit záměr vztahovala (např. uzavření dodatku

k nájemní smlouvě, změna kupní smlouvy apod.). Ustanovení § 39 zákona o obcích výslovně povinnost zveřejnit záměr v případě sjednávání dodatků nestanoví, nicméně i zde je nutné vycházet ze smyslu (účelu) zveřejňování záměru. Z tohoto důvodu musí být povinnost zveřejnit záměr vztažena též na veškeré změny v již konstituovaných právních vztazích (tj. de facto na změny uzavřených smluv), které se týkají další existence těchto právních vztahů (samozřejmě s výjimkou jejich zániku), případně které se týkají podstatných náležitostí existujícího právního vztahu (např. v případě kupní smlouvy, pokud by mělo dojít ke změně kupní ceny), protože i v těchto případech je třeba dát třetím osobám možnost vyjádřit se k zamýšlené změně (být je zřejmé, že podávání vlastních nabídek by zpravidla nepřipadalo do úvahy). Jde-li však 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, přičemž zveřejnění záměru bude na místě u každé změny již existující smlouvy, která se dotkne jejího obsahu zásadním způsobem. Typickým příkladem je prodlužování platnosti nájemních smluv nebo smluv o výpůjčce nebo snížení nájemného – jedná se nepochybně o podstatnou změnu existujícího smluvního vztahu (prodloužení doby jeho existence), takže záměr musí být zveřejněn. Povinnost zveřejnit záměr i při „podstatné“ změně smlouvy potvrzuje i judikatura Nejvyššího soudu, konkrétně rozsudek ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.

3.2.3 Náležitosti záměru

Zákon o obcích nevymezuje taxativním způsobem náležitosti záměru, pouze uvádí, že nemovitosti musejí být označeny podle zvláštního zákona, přičemž poznámka pod čarou odkazuje na zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon). Ze znění § 39 odst. 1 zákona o obcích ovšem lze dovodit, že záměr – aby byl určitý – musí kromě **identifikace nemovitosti** též jednoznačně **specifikovat zamýšlenou majetkovou dispozici** (např. prodej, pronájem apod.). Naproti tomu zákonnou podmínkou není, aby zveřejněný dokument výslovně uváděl termín „záměr“ nebo odkaz na § 39 zákona o obcích. Postačí, pokud ze zveřejněného dokumentu vyplývá, že jde o informaci o úmyslu obce disponovat svou nemovitostí. Záměr proto může být součástí i jiného dokumentu, např. zveřejněných pravidel privatizace bytového fondu nebo zveřejněného usnesení zastupitelstva či rady obce (pokud splňují podmínky dané § 39 odst. 1 zákona o obcích). Nemovitost se označí podle § 5 katastrálního zákona (zákon č. 344/1992 Sb.). Pokud nemovitost není evidována v katastru nemovitostí, je nutné ji v záměru vymezit jiným dostatečným způsobem (např. uvedením, na kterém pozemku se nachází, spolu s bližším popisem nemovitosti).

Záměr je nutné zveřejnit **i v případě úmyslu prodat dosud neoddělenou část pozemku**. Problematické je, jak takovou část pozemku označit v případě, že obec dosud nemá zpracovaný geometrický plán. Touto otázkou se zabýval Nejvyšší soud, jenž ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009, výslovně připustil, že zá-

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

3.2.4 Orgán příslušný k rozhodnutí o záměru

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

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

3.2.5 Doba zveřejnění záměru

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

V praxi je především sporné, **zda do doby zveřejnění záměru lze zahrnout i den vyvěšení a sejmutí z úřední desky** (pak by záměr byl reálně zveřejněn jen celých 13 kalendářních dní), nebo nikoli a zákonnou podmínkou je naplnění celých 15 kalendářních dní (pak by záměr byl na úřední desce reálně 17 dní včetně data zveřejnění a sejmutí z úřední desky). Judikatura výslovnou odpověď nedává, a je proto vhodné záměr raději zveřejnit na dobu celých 15 kalendářních dní. Je ovšem korektní připustit, že existují i judikáty Nejvyššího správního soudu, které při zveřejňování určitých dokumentů na úřední desce započtení dne vyvěšení a sejmutí do zákonem stanovené doby akceptují (rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73 ve vztahu k opatření obecné povahy nebo rozsudek ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94 ve vztahu ke zveřejnění informace o připravovaném zasedání zastupitelstva podle § 93 odst. 1 zákona o obcích). Zbývá dodat, že podle § 65 odst. 3 zákona o archivnictví (499/2004 Sb.) je povinnou součástí každého dokumentu zveřejněného na úřední desce uvedení údaje o dni vyvěšení a sejmutí z úřední desky.

Odlišnou otázkou však je, **jak dlouhá doba může maximálně uplynout mezi sejmutím záměru z úřední desky a navazujícím rozhodováním obecního orgánu o uzavření smlouvy**. Zákon výslovně neukládá, aby byl záměr zveřejněn až do rozhodnutí o zamýšlené dispozici, a nelze tedy vyloučit jeho dřívější sejmutí. Doba mezi sejmutím a rozhodováním by však neměla být s ohledem na konkrétní povahu zamýšlené dispozice nepřiměřeně dlouhá. Akceptovatelná doba mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím proto musí být posuzována především z hlediska předmětu konkrétní zamýšlené dispozice (charakter nemovitosti, právní složitost, význam dispozice pro obec, optimalizace „výnosu“ pro obec apod.). Přitom nelze zapomínat ani na obecnou zákonnou tříměsíční frekvenci zasedání zastupitelstva obce (§ 92 odst. 1 zákona o obcích). Protože zpravidla ani nebude možné rozhodnout na zasedání, které bezprostředně časově navazuje na sejmutí záměru, obecně lze považovat za přijatelnou dobu mezi sejmutím záměru (o dispozici v pravomoci zastupitelstva obce) z úřední desky a rozhodnutím o právním úkonu dobu šesti měsíců.

3.2.6 Následky nezveřejnění záměru

Podle § 39 odst. 1 zákona o obcích je smlouva uzavřená bez předchozího zveřejnění záměru absolutně neplatná. Identický následek nastane, pokud záměr nebyl zveřejněn po dobu 15 dnů, pokud nebyl zveřejněn na úřední desce obecního úřadu nebo jestliže záměr nebyl dostatečně určitý a srozumitelný (např. nevymezil zamýšlenou dispozici či nevymezil jednoznačným způsobem příslušnou nemovitost). Pokud záměr nemovitost vymezil jednoznačně, pak by ovšem případné chyby v jejím označení podle katastrálního zákona neměly vést k závěru o nezveřejnění záměru. Smlouva by však byla neplatná tam, kde by záměr zněl na určitou dispozici, avšak nakonec by byla realizována dispozice jiná (např. namísto pronájmu prodeje). Neplatnost smlouvy nebude vyvolávat nesplnění povinnosti zveřejnit záměr na „elektronické úřední desce“, kterou předvídá § 26 odst. 1 správního řádu (viz v této souvislosti závěr poradního sboru ke správnímu řádu č. 14, dostupný na <http://www.mvcr.cz>).

3.2.7 Uvádění bližších podmínek ve zveřejněném záměru

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

Jestliže ovšem obec ve zveřejněném záměru bližší podmínky zamýšleného majetkoprávního úkonu vymezí, předem „omezuje“ okruh potencionálních zájemců, kteří obci podají nabídku na uzavření příslušné smlouvy. Od takto zveřejněných podmínek se proto obec v zásadě nemůže odchýlit, ledaže by v záměru sama předem vyjádřila možnost, že zamýšlená dispozice může být realizována i za jiných než předem stanovených požadavků. Pokud obec toto pravidlo poruší a nemovitost např. prodá nebo pronajme osobě, která uvedené podmínky nesplňovala, je tento její právní úkon absolutně neplatný, neboť taková situace je svými důsledky obdobná předchozímu nezveřejnění záměru. Srov. v této souvislosti právní závěr Nejvyššího soudu, uvedený v jeho rozsudku ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010.

Ve zmíněném rozhodnutí Nejvyšší soud rovněž připomněl odlišnou situaci, která se týká případného **porušení interních směrnic pro majetkové dispozice**. Jejich porušení (samozřejmě, pokud nejsou součástí zveřejněného záměru) totiž představuje porušení vnitřního předpisu obce, které nemůže samo o sobě mít dopady na (ne) platnost uzavřené smlouvy (ledaže by tato směrnice byla publikována jako součást zveřejněného záměru, a to i formou odkazu záměru na existenci směrnice). Zbývá ovšem dodat, že Nejvyšší soud v případě porušení tzv. *privatizačních směrnic pro prodej obecních bytů* naznačil, že takto uzavřená smlouva by mohla být považována za neplatnou pro rozpor s dobrými mravy dle § 3 odst. 1 obč. zák. (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2010, sp. zn. 33 Cdo 2532/2008).

3.2.8 Problematika tzv. „adresného záměru“

Specifickým případem „bližších podmínek“ zamýšlené dispozice jsou tzv. *adresné záměry*, tedy záměry, v nichž obec předem vyjádří svou vůli disponovat s nemovitostí vůči předem „vytipovanému“ zájemci (např. vůči osobě, která podala obci žádost o prodej či pronájem nemovitosti). S adresnými záměry jsou spojeny tři typy problémů – zda je vůbec takový záměr přípustný, pokud ano, zda je „praktický“ a jakým způsobem v záměru označovat zájemce, jde-li o fyzickou osobu.

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

Protože je však i v takovém případě nutné splnit (v zásadě 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 nebo rady obce jako rozhodnutí o prodeji, směně, darování nemovitého majetku ve smyslu § 85 písm. a) zákona o obcích, resp. jako rozhodnutí o pronájmu či výpůjčce nemovitého majetku ve smyslu § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích, tedy jako rozhodnutí, na jehož základě by bylo možné bez dalšího uzavřít kupní či nájemní smlouvu. Svou povahou se jedná o „nezávaznou“ deklaraci vůle obce o tom, že uvažuje o prodeji (pronájmu, darování apod.) konkrétní nemovitosti konkrétnímu zájemci.

Pokud tedy zastupitelstvo nebo rada obce předem přijme usnesení o tom, že má v úmyslu např. prodat či pronajmout 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 či rada předem projevily úmysl prodat nebo pronajmout nemovitost konkrétnímu zájemci, je vhodné současně uvést, že tento úmysl nevylučuje 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 nebo rada obce o pronájmu nemovitosti podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích. Pokud žádní jiní zájemci nabídku nepodali, lze nemovitost prodat nebo pronajmout již předem „vytipované-

mu“ zájemci. Pokud však byly podány i další nabídky, je nutné, aby zastupitelstvo či rada obce z těchto nabídek vybralo pro obec „nejvýhodnější“ z nich.

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

V praxi se nejčastěji vyskytují adresné záměry, v nichž obec zamýšlí např. prodat nebo pronajmout nemovitost předem „vytipované“ fyzické osobě a její osobní údaje proto uvede přímo ve zveřejněném záměru (např. na základě žádosti občana obce o prodej obecní nemovitosti). K takovému postupu vydal Úřad pro ochranu osobních údajů 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.“*

3.2.9 Výběr nabídek doručených ke zveřejněnému záměru

Zákon o obcích nestanoví ani podrobnosti o **způsobu, jímž mají být obci vyří-**

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

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

3.2.10 Zveřejňování záměru z hlediska práva EU

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

Sdělení, které ovšem není právně závazné, se vztahuje na *prodej* pozemků a sta-

veb orgány veřejné moci, tedy v podmínkách České republiky i na prodej obecních pozemků. Sdělení rozlišuje *prodej na základě nepodmíněného nabídkového řízení a prodej bez nepodmíněného nabídkového řízení*. Prodej na základě nepodmíněného nabídkového řízení, aby byl prost veřejné podpory, je chápán jako dispozice, při níž je prodáno nejlepší nebo jediné nabídky na základě dostatečně zveřejněného, otevřeného a nepodmíněného nabídkového řízení. Podmínka *dostatečného zveřejnění* nabídky je splněna, **dochází-li k opakovanému inzerování po přiměřeně dlouhou dobu (dva a více měsíců) ve vnitrostátním tisku, realitních novinách apod., takže jsou na nabídku upozorněni všichni potenciální kupující**. Pokud obec prodává bez nepodmíněného nabídkového řízení, musí být pozemek nebo stavba oceněna jedním nebo více nezávislými odhadci tak, aby byla stanovena tržní hodnota na základě obecně uznávaných tržních ukazatelů a oceňovacích norem, přičemž takto stanovená tržní cena je minimální prodejní cenou, která může být dohodnuta, aniž by se jednalo o veřejnou podporu (ta může být za podmínek stanovených sdělením snížena o 5%). V podrobnostech lze odkázat na text sdělení a dále na metodické materiály Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, dostupné na <http://www.compet.cz>, sekce „veřejná podpora“, zejména na Informační list č. 3/2008 k Veřejné podpoře a na Metodické doporučení MPO při prodeji pozemku za zvýhodněnou cenu.

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

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

3.3 Rozhodnutí obecního orgánu o majetkové dispozici

3.3.1 Obecně k rozhodnutí o majetkové dispozici

Jak již bylo řečeno, musí uzavření smlouvy, resp. realizaci jakéhokoli majetkového právního úkonu obcí, předcházet rozhodnutí příslušného obecního orgánu (zastupitelstva nebo rady obce), jímž bude provedení tohoto úkonu (uzavření smlouvy) schváleno (s výjimkou obcí, v nichž není volena rada obce – viz dále). Bez takového rozhodnutí by byla uzavřená smlouva absolutně neplatná podle § 41 odst. 2 zákona o obcích. Samo o sobě však rozhodnutí o uzavření smlouvy (tj. příslušné usnesení zastupitelstva nebo rady obce) nemá povahu právního úkonu a představuje pouze „interní“ utvoření vůle obce být daným způsobem právně vázána. Takové usnesení proto nepůsobí navenek, tj. nezakládá právně vynutitelnou povinnost obce uzavřít schválenou smlouvu. Nelze se tudíž (až na určité specifické výjimky) soudně domoci uzavření smlouvy s odkazem na existenci schváleného, ale nerealizovaného usnesení zastupitelstva nebo rady obce. Stejně tak je možné dosud nevykonané usnesení o uzavření smlouvy zrušit nebo změnit a tím realizaci právního úkonu odmítnout nebo stanovit jiné požadavky (formálně lze usnesení zrušit i po uzavření smlouvy, takový krok by však neměl na již uzavřenou smlouvu žádný vliv).

Rozhodnutí zastupitelstva nebo rady obce musí být přijato na jejich řádně konaném zasedání. Zejména není možné rozhodovat na tzv. pracovních poradách členů zastupitelstva obce (někdy označovaných jako „neveřejná zasedání“), které nejsou řádně svolanými a veřejně konanými zasedáními zastupitelstva obce. Pracovní porady totiž nemají povahu zasedání zastupitelstva (nebo schůze rady) a tudíž ani „usnesení“ na nich přijatá nelze považovat za relevantní rozhodnutí daného obecního orgánu (*de iure* se vůbec nejedná o „rozhodnutí“ obecního orgánu, ale o právně irelevantní akt). V této souvislosti lze odkázat na závěr Nejvyššího soudu v rozsudku ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010, jenž „usnesení“ přijaté na pracovní poradě neakceptoval jako řádné schválení uzavřené smlouvy.

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

3.3.2 Orgán obce příslušný k rozhodnutí o majetkové dispozici

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

Zákon o obcích v souvislosti s pravomocí rozhodovat o majetkoprávních úkonech rozlišuje tzv. *vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce* (§ 84 odst. 2 a § 85), dále *vyhrazené pravomoci rady obce* (§ 102 odst. 2) a *obecnou či „zbytkovou“ pravomoc* (§ 102 odst. 3). Do zbytkové pravomoci přitom náleží rozhodování o veškerých 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 svěření pravomoci starostovi nebo obecnímu úřadu provedlo i zastupitelstvo obce, neboť může-li si samo určitou pravomoc vyhradit, lze akceptovat i možnost, že ji samo svěří starostovi či obecnímu úřadu). Naopak v případě *vyhrazených pravomocí* platí, že nemohou být svěřeny jinému obecnímu orgánu (ledaže tak zákon stanoví výslovně) a stejně tak platí, že si je jiný orgán nemůže převzít. To je patrné zejména v případě vyhrazených pravomocí rady obce, které nemohou být převzaty zastupitelstvem obce (srov. § 84 odst. 4 zákona o obcích).

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

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

3.3.3 Vyhrazení pravomoci rady obce zastupitelstvem obce

Ustanovení § 84 odst. 4 zákona o obcích umožňuje, aby si zastupitelstvo obce na

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

3.3.4 Rozhodování v obcích, v nichž není volena rada obce

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

V praxi nepanuje jednotný názor na to, zda si zastupitelstvo obce může v obcích, v nichž není volena rada obce, vyhradit s odkazem na § 84 odst. 4 zákona o obcích i rozhodování o ostatních záležitostech uvedených v § 102 odst. 2 zákona o obcích, které realizuje starosta podle § 99 odst. 2 a § 102 odst. 4 zákona o obcích. Jinak řečeno je sporné, zda starosta v obcích, v nichž není rada obce volena, vykonává „vyhrazené pravomoci rady“ 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.

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

podle které je nutné z více možných výkladů zvolit ten, jenž vede k určení pravomoci zastupitelstva obce.

3.3.5 Náležitosti rozhodnutí o uzavření smlouvy

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

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

Jestliže příslušný obecní orgán rozhodl pouze o podstatných náležitostech smlouvy, je nutné zvážit, kdo určí ostatní náležitosti daného úkonu, tj. kdo určí ostatní obsah smlouvy. Názory se různí. Podle některých je i určení těchto náležitostí rozhodováním ve smyslu § 102 odst. 3 zákona o obcích, takže o ostatních náležitostech smlouvy by mělo být orgánem příslušným k rozhodování podle tohoto ustanovení výslovně

rozhodnuto. Jiné názory dovozují, že zbývající obsah smlouvy určí sám starosta (osoba podepisující jménem obce smlouvu), neboť taková osoba přitom jedná v mezích již předem utvořené vůle obce, vyjádřené v usnesení příslušného orgánu o uzavření smlouvy (tyto názory se opírají o shora zmíněný nálezk Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 87/04). Praxe – zřejmě správně – vychází z názoru uvedeného na druhém místě, je ovšem nutné vždy pečlivě zvažovat, zda ostatní náležitosti nejsou takového charakteru, aby o nich nebylo nutné rovněž rozhodnout příslušným obecním orgánem (např. ujednání o smluvní pokutě v rámci smlouvy o dílo nebylo Nejvyšším soudem akceptováno jako jednání starosty v mezích předem utvořené vůle – srov. rozsudek ze dne 24. 7. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3826/2007).

3.3.6 Příslušnost obecního orgánu k rozhodování o majetkových úkonech v některých specifických případech

Rozhodnutí o uzavření **smlouvy o poskytnutí dotace** je zákonem o obcích rozděleno mezi vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce a zbytkovou pravomoc rady obce. *Rozhodování obce o poskytování dotací* upravuje § 85 písm. c) a j) zákona o obcích. Při určení vztahu obou ustanovení se uplatní pravidlo speciality ustanovení § 85 písm. c) k písm. j). To znamená, že je-li dotace poskytována subjektu uvedenému v § 85 písm. c) zákona o obcích, postupuje se výlučně podle písm. c) a § 85 písm. j) užít nelze. Pokud v této situaci dotace v jednom případě nepřesáhne 50 000 Kč, je k rozhodnutí o poskytnutí dotace oprávněna rada obce na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích. Jestliže by dotace tuto částku přesáhla, pak o 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) 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 (pomíjíme ovšem, že přijetí dotace si obvykle vyžádá předchozí nebo následné úpravy rozpočtu). V této souvislosti lze odkázat i na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2007, č. j. 30 Ca 6/2005-81, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 11/2007 pod pořadovým č. 1361.

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

(§ 99 odst. 2 a § 102 odst. 4 zákona o obcích). Zastupitelstvo obce si může v souladu s § 102 odst. 3 zákona o obcích rozhodnutí v takové věci pro sebe vyhradit, pokud tak však neučiní, je přijetí rozhodnutí zcela v pravomoci starosty obce. Tento závěr přitom platí bez ohledu na výši plnění, které by ze smlouvy o dílo mělo vyplývat. Pokud by však smlouva o dílo byla spojena s dalším 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.

Rozhodnutí o účasti obce ve veřejné dražbě přísluší podle povahy majetku zastupitelstvu nebo radě obce. Obec se může účastnit veřejné dražby, má-li v úmyslu takto nabýt majetek. Má-li obec nabýt nemovitost, musí o účasti obce v dražbě rozhodnout zastupitelstvo obce podle § 85 písm. a) zákona o obcích, v ostatních případech postačí rozhodnutí rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. Problematické je určení orgánu příslušného k rozhodnutí o zpeněžení obecní nemovitosti ve veřejné dražbě, neboť zákon o obcích v platném znění svěřuje v § 85 písm. a) zákona o obcích do vyhrazené pravomoci zastupitelstva pouze rozhodnutí o převodu a nikoli o přechodu majetku (ve veřejné dražbě dochází k přechodu a nikoli k převodu majetku). Striktně vzato by tedy o zpeněžení obecní nemovitosti ve veřejné dražbě mohla rozhodovat rada obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. Takový závěr by však byl ve zřejmém rozporu se smyslem (účelem) ustanovení § 85 písm. a) zákona o obcích, takže lze v každém případě doporučit, aby i o zpeněžení obecní nemovitosti ve veřejné dražbě rozhodlo zastupitelstvo obce. V usnesení, jímž zastupitelstvo nebo rada obce rozhodly o účasti ve veřejné dražbě, musí příslušný orgán rozhodnout o účasti obce v dražbě ve vztahu ke konkrétní věci (např. zastupitelstvo obce o získání určité nemovitosti) a především určit maximální výši podání, která může být zástupcem obce při dražbě učiněna, čímž je předem utvořena vůle obce být za konkrétních podmínek právně vázána.¹

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.

Podle § 558 občanského zákoníku *uzná-li někdo písemně, že zaplatí svůj dluh určeny 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, lhostejno, zda se dluh vztahuje k úkonu náležejícímu jinak do vyhrazené pravomoci zastupitelstva.

¹ Problémem může být zpřístupňování přijatých usnesení zastupitelstva nebo rady obce (dříve, než se dražba uskuteční), neboť zpřístupněním usnesení o účasti obce v dražbě by obec mohla být znevýhodněna. Praxe tento přístup odmítá až do ukončení veřejné dražby.

Zákon o obcích v nyní platném znění nesvěřuje **rozhodování o zřízení věcných břemen (oprávnění plynoucích z věcného břemene)** 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]. Do zbytkové pravomoci rady obce náleží i **rozhodování o (ne)uplatnění náhrady škody** nebo o **(ne)vydání bezdůvodného obohacení** (ani tyto úkony nejsou výslovně svěřeny do rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce).

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

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

3.4 Realizace právního úkonu (uzavření smlouvy)

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.*

3.4.1 Jednání za obec

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

Místostarosta může s ohledem na § 104 odst. 1 zákona o obcích jménem obce uzavřít předem schválenou smlouvu i v době, kdy nezastupuje starostu, avšak pouze, pokud jej k tomu příslušný orgán svým rozhodnutím přímo pověřil (např. při schválení konkrétní smlouvy daný orgán současně pověří místostarostu, aby schválenou smlouvu sám jménem obce uzavřel) nebo pokud by taková možnost vyplývala z organizačního řádu obecního úřadu nebo jiného vnitřního předpisu obecního úřadu (místostarosta je součástí obecního úřadu a pro jeho jednání lze proto analogicky aplikovat pravidlo plynoucí z § 20 odst. 2 občanského zákoníku – viz dále). Teoreticky by bylo přípustné, aby místostarostu uzavřením smlouvy pověřil i sám starosta (s odkazem na § 103 odst. 1 zákona o obcích). Naopak měl-li by smlouvu uzavřít jménem obce „prostý“ člen zastupitelstva či rady obce, mohl by tak učinit jen na základě obcí řádně udělené plné moci (prosté pověření usnesením zastupitelstva či rady obce by patrně nestačilo).

Podle § 20 odst. 2 občanského zákoníku *mohou za právnickou osobu činit právní úkony i jiní její pracovníci nebo členové, pokud je to stanoveno ve vnitřních předpisech právnické osoby nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé.* K uzavírání (příslušným orgánem předem schválených) smluv tedy může být oprávněn i zaměstnanec obce, a to buď na základě vnitřního předpisu, nebo jedná-li se o zaměstnance, u něhož by takové jednání s ohledem na jeho pracovní zařazení bylo „očekávatelné“ (např. vedoucí majetkového odboru). Příkladem může ustanovení organizačního řádu, podle něhož radou schválené nájemní smlouvy podepisuje (uzavírá) jménem obce vedoucí bytového odboru.

3.4.2 Zastupování na základě plné moci

Obec může jednat též prostřednictvím svého zástupce (zmocněnce), tedy prostřednictvím třetí osoby odlišné od obce (a jejích orgánů), neboť při realizaci majetkoprávních úkonů je v rovném postavení s ostatními subjekty a tudíž může plně využívat všech soukromoprávních institutů, včetně zmocnění. Obcí určený zmocněnec bude jménem obce jednat na základě dohody o plné moci (resp. na základě některých zvláštních soukromoprávních úkonů, např. 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 *zmocnění k „pouhému“ uzavření smlouvy* (tedy pouze k realizaci předem utvořené vůle obce navenek, tj. k podpisu schválené smlouvy). V prvním případě musí udělení plné moci zmocněnci schválit ten obecní orgán, jenž je jinak povolán k rozhodování o právním úkonu, který má zmocněnec pro obec realizovat. Např. zmocnění advokáta či realitní kanceláře k uzavření kupní smlouvy na prodej obecní nemovitosti musí s ohledem na § 85 písm. a) zákona o obcích předem schválit zastupitelstvo obce, přičemž jeho předchozí rozhodnutí je podmínkou, aby starosta obce mohl následně zmocněnci platně vystavit plnou moc. Pokud by měl být zmocněnec pověřen toliko realizací předem utvořené vůle obce navenek, jinak řečeno pokud by měl pouze „podepsat“ smlouvu, jejíž uzavření předem schválil k tomu příslušný obecní orgán, postačovalo by, aby o udělení plné moci „k podpisu“ smlouvy rozhodla předem rada obce dle § 102 odst. 3 zákona o obcích (dokonce by zřejmě postačovalo i pověření starostou s ohledem na § 103 odst. 1 zákona o obcích). Popsaná pravidla vyplývají z některých rozhodnutí Nejvyššího soudu (rozsudky sp. zn. 21 Cdo 224/2002, 30 Cdo 3598/2006 a 25 Cdo 2158/2009).

3.4.3 Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy

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, již bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny*.

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

ložka podle § 41 odst. 1 zákona o obcích, ale jako její přílohy i kopie zveřejněného záměru a příslušného usnesení zastupitelstva nebo rady obce.

3.4.4 Kdo je oprávněn soudně napadat platnost uzavření smlouvy?

Zákon o obcích ani jiný právní předpis výslovně neopravňuje konkrétní osoby domáhat se u soudu určení neplatnosti obcí uzavřené smlouvy (resp. určení právního vztahu) pro porušení povinností stanovených zákonem o obcích. Uplatní se proto obecné pravidlo plynoucí z § 80 písm. c) občanského soudního řádu, podle něhož je podmínkou žaloby tzv. *naléhavý právní zájem* na požadovaném určení.

Osobami, které tento naléhavý právní zájem mají, jsou obvykle smluvní strany příslušné smlouvy. Soudní judikatura nicméně ve vazbě na obcí uzavřenou smlouvu dovodila splnění naléhavého právního zájmu i u některých dalších osob. Naléhavý právní zájem bude mít v případě nezveřejněného záměru podle § 39 odst. 1 zákona o obcích každý, kdo by k záměru podal obci nabídku na uzavření příslušné smlouvy, tj. každý potencionální zájemce. Pokud záměr zveřejněný byl, byla by podmínka naléhavého právního zájmu splněna (pouze) u účastníků výběrového řízení. Lze se ovšem domnívat, že při tvrzeném uzavření smlouvy v rozporu s podmínkami výslovně uvedenými ve zveřejněném zájmu by naléhavý právní zájem měly i osoby, které by nabídku podaly samy, pokud by záměr uváděl „správné“ podmínky, tj. podmínky obsažené v uzavřené smlouvě. Naléhavý právní zájem však není dán „pouhým“ občanstvím obce, jak plyne z rozsudků Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2004, sp. zn. 28 Cdo 2081/2004 a ze dne 24. 3. 2010, sp. zn. 28 Cdo 4365/2009. Je ovšem nutné upozornit, že samotné splnění podmínky naléhavého právního zájmu ještě neznamená, že podaná žaloba bude úspěšná. Naléhavý právní zájem je totiž podmínkou věcné projednatelnosti žaloby a nikoli – sám o sobě – jedinou podmínkou úspěchu ve sporu.

3.5 Kontrola majetkových dispozic

3.5.1 Oprávnění kontrolního a finančního výboru prověřovat dispoziční realizované obcí

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

oprávnění jsou však v tomto případě do jisté míry omezená, neboť rozsah prováděné kontroly musí tomuto zákonnému „pověření“ odpovídat.

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

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

Obdobné závěry platí i pro posuzování oprávnění kontrolovat plnění smluv uzavřených obcí kontrolním výborem (za předpokladu, že pravomoci finančního

výboru nebudou považovány za pravomoci, které vylučují obecnější kontrolní pravomoci kontrolního výboru).

Podle § 119 odst. 3 písm. a) zákona o obcích kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena. Jelikož principiálně před uzavřením každé smlouvy musí existovat usnesení zastupitelstva nebo rady obce o jejím schválení (§ 85, § 102 odst. 2 a 3 ve spojení s § 41 odst. 2 zákona o obcích), je v pravomoci kontrolního výboru posuzovat, zda uzavření smlouvy předcházelo zákonem předpokládané rozhodnutí příslušného orgánu, a dále, zda uzavřená smlouva tomuto rozhodnutí odpovídá (např. zda zastupitelstvo neschválilo prodej za určitou částku, avšak v následně uzavřené smlouvě je tato částka sjednána odlišně). Tzn., že kontrolní výbor je oprávněn kontrolovat splnění této podmínky stanovené zákonem o obcích pro uzavření smlouvy. Jiné skutečnosti (např. plnění smlouvy ze strany dodavatele, výhodnost smlouvy) však kontrolní výbor v rámci této pravomoci již oprávněn posuzovat nebude. Obdobným způsobem je přitom třeba přistupovat i k § 119 odst. 3 písm. b) zákona o obcích, které zakládá kontrolnímu výboru oprávnění *kontrolovat dodržování právních předpisů... obecním úřadem na úseku samostatné působnosti*. Dle tohoto ustanovení by kontrolní výbor mohl posuzovat způsob realizace smluv obecním úřadem [viz § 102 odst. 3, případně § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích, které předpokládají možnost svěření 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.

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

„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 přezkouvání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Přezkoumání hospodaření v případě obcí vykonávají buď krajské úřady, nebo – podle volby každé obce – auditori (auditorské společnosti).

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

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

Předmětem přezkoumání dále je a) nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku, b) nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž 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.² 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 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 soukromopráv-

² **Dozor** podle zákona o obcích se vztahuje na tzv. *dozorovatelné akty*, tj. na obecně závazné vyhlášky nebo nařízení jako právní předpisy a na usnesení, rozhodnutí a jiná opatření. *Kontrola* se pak týká plnění zákonných povinností orgány obce, které „neústí“ v přijetí určitého pozorovatelného aktu (např. splnění povinnosti zveřejnit informaci o připravovaném zasedání zastupitelstva obce podle § 93 odst. 1 zákona o obcích).

ních 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. Není proto 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 jejích účastníků*.

IV. VZORY VYBRANÝCH ÚKONŮ PODLE ZÁKONA O OBCÍCH

(Kurzívou jsou uvedeny nepovinné údaje)

4.1 Záměr prodat nemovitost

Obec Hrádek Obecní úřad Hrádek

č.j. 10/2011
Hrádek, 11. dubna 2011

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

Žájemci o koupi nemovitosti se mohou k tomuto záměru vyjádřit a podat své nabídky do 30. června 2011.

Tento záměr byl schválen Zastupitelstvem obce Hrádek na jeho 8. zasedání dne 10. dubna 2011, usnesením č. 2/8.³

Mgr. Karel Novák
starosta obce Hrádek

razítko obce

Vyvěšeno na úřední desce dne: 11. dubna 2011 *(podpis)*
Sejmuto z úřední desky dne: 27. dubna 2011 *(podpis)*

3 Alternativa: Tento záměr byl schválen Radou obce Hrádek 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).

4.2 Záměr změnit nájemní smlouvu

Obec Hrádek Obecní úřad Hrádek

č. j. 10/2011

Hrádek, 11. dubna 2011

Obec Hrádek zveřejňuje podle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, **z á m ě r změnit nájemní smlouvu** uzavřenou dne 5. ledna 2011 na pronájem budovy č. p. 25, nacházející se na pozemku parc. č. 124/1, v katastrálním území **Hrádek**, který je zapsán na listu vlastnictví č. 10001 u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Znojmo. Změnou nájemní smlouvy by mělo dojít k prodloužení nájmu z konce roku 2012 do konce roku 2013 a ke snížení výše nájemného ze současných 100 000 Kč za jeden rok trvání nájmu na nově navržených 80 000 Kč za jeden rok trvání nájmu.

K tomuto záměru se lze vyjádřit nebo podat jiné nabídky písemně na adresu obce Hrádek (Obec Hrádek, Obecní úřad Hrádek, Hrádek č. p. 25) do 30. dubna 2011. Nabídky doručené po tomto termínu nemusí být zohledněny.

Obec Hrádek si vyhrazuje právo odchýlit se od uvedených podmínek.

Tento záměr byl schválen Radou obce Hrádek na její 35. schůzi dne 9. dubna 2011, usnesením č. 46/35.

Mgr. Karel Novák
starosta obce Hrádek

razítko obce

Vyvěšeno na úřední desce dne: 11. dubna 2011 (*podpis*)

Sejmuto z úřední desky dne: 27. dubna 2011 (*podpis*)

4.3 Usnesení zastupitelstva obce o prodeji nemovitosti

Usnesení č. 24/9 ze dne 14. května 2011

Zastupitelstvo obce Hrádek

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

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

Přítomno: 15 členů zastupitelstva (z patnáctičlenného zastupitelstva)

Pro: 15, Proti: 0

4.4 Usnesení rady obce o pronájmu nemovitosti

Usnesení č. 3/36 ze dne 10. května 2011

Rada obce Hrádek

I. **s c h v a l u j e pronájem** pozemku parc. č. 23/4 o výměře 150 m², nacházejícího se v katastrálním území **Hrádek**, který je zapsán na listu vlastnictví č. 10001 u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Znojmo, panu **Petru Erbenovi**, nar. 1. března 1956, trvale bytem č. p. 24, Hrádek, **na dobu určitou do 31. prosince 2012 za nájemné ve výši 150 Kč/m²/rok.**

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

Přítomno: 5 členů (z 5 členů rady)

Pro: 5, Proti: 0

Alternativa bodu I: schvaluje uzavření nájemní smlouvy s panem Petrem Erbenem, nar. 1. března 1956, trvale bytem č. p. 24, Hrádek, o pronájmu pozemku parc. č. 23/4 v katastrálním území Hrádek, na dobu určitou do 31. prosince 2012 za nájemné ve výši 150 Kč/m²/rok. Smlouva je přílohou tohoto usnesení.

4.5 Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy

čl. ...

Doložka podle § 41 odst. 1 zákona o obcích

(1) Uzavření této kupní smlouvy schválilo Zastupitelstvo obce Hrádek na svém 9. zasedání dne 14. května 2011, usnesením č. 24/9. *Pro přijetí tohoto usnesení hlasovalo z patnáctičlenného zastupitelstva všech patnáct přítomných členů. Toto usnesení je přílohou č. 1 této smlouvy.*

(2) Záměr prodeje nemovitosti uvedené v čl. N této smlouvy byl zveřejněn na úřední desce Obecního úřadu Hrádek dne 11. dubna 2011 a z úřední desky sejmuto dne 27. dubna 2011. *Tento záměr byl schválen Zastupitelstvem obce Hrádek na jeho 8. zasedání dne 10. dubna 2011, usnesením č. 2/8. Kopie zveřejněného záměru je přílohou č. 2 této smlouvy.*

Poznámky

Poznámky

Poznámky

