

# Nakládání obcí s nemovitostmi

Marek Smetana

---

Bakalářská práce  
2011



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky

---

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
akademický rok: 2010/2011

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Marek SMETANA**  
Osobní číslo: **M100230**  
Studijní program: **B 6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Nakládání obcí s nemovitostmi**

Zásady pro vypracování:

### Úvod

#### I. Teoretická část

- Zpracujte teoretické poznatky týkající se nemovitého majetku obcí.

#### II. Praktická část

- Analyzujte vybrané problémy a nedostatky obcí ve věci hospodaření s obecními nemovitostmi.
- Uvedte konkrétní příklady obecního hospodaření s nemovitostmi.
- Navrhněte možná řešení vedoucí ke zlepšení obecní legislativy v oblasti nakládání s nemovitostmi.

### Závěr

Rozsah bakalářské práce: **cca 40**  
Rozsah příloh:  
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

[1] HAVLAN, P. a kol. **Majetek obcí a krajů: v platné právní úpravě. 2. vyd.** Praha: Linde, 2008. 320 s. ISBN 80-7201-708-9.

[2] HENDRYCH, D. a kol. **Správní právo. 7. vyd.** Praha: C.H.Beck, 2009. 842 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

[3] KOUDELKA, Z. **Právní předpisy samosprávy. 2. vyd.** Praha: Linde, 2008. 346 s. ISBN 80-7201-690-7.

Vedoucí bakalářské práce: **Mgr. Petr Šimek**  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
Datum zadání bakalářské práce: **20. června 2011**  
Termín odevzdání bakalářské práce: **15. srpna 2011**

Ve Zlíně dne 20. června 2011

prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková  
*děkanka*



RNDr. Olářich Hájek, Ph.D.  
*ředitel ústavu*

## PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby<sup>1</sup>;
- bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k nahlédnutí:
  - bez omezení;
  - pouze prezenčně v rámci Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- na mou bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3<sup>2</sup>;
- podle § 60<sup>3</sup> odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

<sup>1</sup> zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

- (1) Vysoká škola nevydělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.
- (2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlížení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.
- (3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

<sup>2</sup> zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

- (3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacímu zařízení (školní dílo).

<sup>3</sup> zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

- podle § 60<sup>4</sup> odst. 2 a 3 mohu užít své dílo – bakalářskou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské/diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem bakalářskou práci zpracoval samostatně a použité informační zdroje jsem citoval;
- odevzdaná verze bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 15.8.2011

Gomelona

<sup>4</sup> zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.
- (3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlídá k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

## **ABSTRAKT**

Cílem mé bakalářské práce je pojednání o hospodaření obcí s majetkem nemovitého charakteru. Teoretická část pojednává o postavení obcí v samostatné působnosti, o vlastnických právech obcí, dále se zde zabývám vymezením obecního majetku a jeho charakteristikou, zmíním způsoby, kterými obec může majetek nabýt a také zde popíšu, jakým způsobem probíhá dozor a kontrola nad obecním hospodařením. Praktická část je zaměřena na analýzu vybraných problémů a nedostatků obcí ve věci hospodaření s jejich nemovitostmi, jsou zde uvedeny konkrétní příklady nakládání obcí s nemovitým majetkem a závěrem praktické části je uvedeno možné řešení vedoucí ke zlepšení legislativy vztahující se na hospodaření obcí s nemovitostmi.

**Klíčová slova:** Obec, působnost obce, obecní orgány, nemovitost, hospodaření obcí, nabývání majetku, veřejné zakázky, účel užívání nemovitosti

## **ABSTRACT**

The target of my bachelor thesis is to deal with management of municipal real estate. The theoretical part deals with position of municipalities in their independent competence, and with municipal property rights. Further, I deal with determination of municipal property and its characteristics; I mention the ways by means of which a municipality can acquire property, and I also describe here how supervision and inspection of municipal management work. The practical part is focused on the analysis of selected issues and inadequacies in management of municipal real estate. There are concrete examples stated here referring to management of municipal real estate and at the close of the practical part, there is a feasible solution stated leading to improvement of legislative applicable to management of municipal real estate.

**Key words:** municipality, competence, municipal authorities, real estate, municipal management, property acquirement, public orders, purpose of real estate enjoyment

Děkuji vedoucímu mé bakalářské práce, Mgr. Petru Šimkovi, za jeho cenné rady, náměty a informace, které mi poskytl při zpracování mé bakalářské práce a také děkuji mé rodině za podporu.

## OBSAH

ÚVOD.....	10
<b>I</b> <b>TEORETICKÁ ČÁST .....</b>	<b>11</b>
<b>1</b> <b>POSTAVENÍ OBCE, JEJÍ PŮSOBNOST A VZTAH K VLASTNICKÝM PRÁVŮM .....</b>	<b>12</b>
1.1    OBEC JAKO VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE .....	12
1.2    SAMOSPRÁVA A PŮSOBNOST OBCE .....	13
1.3    VLASTNICKÁ PRÁVA OBCE A NÁHLED DO HISTORIE.....	15
1.4    OBEC JAKO SUBJEKT VLASTNICKÝCH A JINÝCH MAJETKOVÝCH PRÁV A VÝKON TĚCHTO PRÁV .....	17
<b>2</b> <b>MAJETEK OBCÍ A JEHO CHARAKTERISTIKA .....</b>	<b>19</b>
2.1    VYMEZENÍ OBECNÍHO MAJETKU .....	22
Věci .....	22
Nemovitými věcmi .....	24
<b>3</b> <b>ZPŮSOBY NABÝVÁNÍ MAJETKU.....</b>	<b>27</b>
3.1    SMLUVNÍ NABÝVÁNÍ .....	28
Bezúplatné smluvní nabývání majetku.....	28
Úplatné smluvní nabývání.....	28
Veřejné zakázky .....	29
3.2    NABÝVÁNÍ MAJETKU JINÝMI ZPŮSOBY .....	30
Nabývání majetku zákonem .....	30
Nabývání majetku na základě zákona .....	31
<b>4</b> <b>DOZOR A KONTROLA OBECNÍHO HOSPODAŘENÍ .....</b>	<b>34</b>
<b>II</b> <b>PRAKTICKÁ ČÁST .....</b>	<b>37</b>
<b>5</b> <b>ANALÝZA VYBRANÝCH PROBLÉMŮ A NEDOSTATKŮ VE VĚCI HOSPODAŘENÍ OBCÍ S NEMOVITOSTMI.....</b>	<b>38</b>
5.1    OBECNÍ ZÁMĚR A NEJASNOSTI S NÍM .....	38
5.1.1    Obsahové vymezení záměru .....	38
5.1.2    Zveřejnění záměru.....	40
5.1.3    Uzavření smlouvy s předem vybraným uchazečem.....	41
5.1.4    Zveřejnění záměru na internetu.....	42
5.2    ÚČEL UŽÍVÁNÍ STAVBY.....	43
5.2.1    Změna v účelu užívání stavby.....	44
5.3    OPUŠTĚNÉ NEMOVITOSTI.....	46
5.3.1    Otázka vlastnictví.....	46
5.3.2    Obec nebo stát .....	47
<b>6</b> <b>KONKRÉTNÍ PŘÍKLAD NAKLÁDÁNÍ OBCE S NEMOVITOSTMI.....</b>	<b>49</b>
6.1    POSTUP OBCE PŘI PRONÁJMU SVÝCH POZEMKŮ .....	49
<b>7</b> <b>NÁVRHY MOŽNÉHO ZLEPŠENÍ LEGISLATIVY V OBLASTI NAKLÁDÁNÍ OBCÍ S NEMOVITOSTMI.....</b>	<b>51</b>



7.1	ODSTRANĚNÍ NEJASNOSTÍ TÝKAJÍCÍCH SE OBECNÍCH ZÁMĚRŮ .....	51
7.2	ŘEŠENÍ VLASTNICTVÍ OPUŠTĚNÝCH NEMOVITOSTÍ .....	52
7.3	NEDOSTATKY V ZÁKONĚ O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH .....	52
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>54</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....</b>	<b>56</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....</b>	<b>59</b>

## ÚVOD

Pro svou bakalářskou práci jsem si zvolil téma nakládání obcí s nemovitostmi, neboť oblast komunální politiky se mi jeví jako zajímavá, stále aktuální a navíc oceňuji, že teoretické poznatky a náležitosti této problematiky se viditelně odrážejí v běžné praxi.

Nakládání obcí se svými nemovitostmi je pro obec z hlediska její existence velmi významnou oblastí. Znalostmi a přehledem daného tématu by měli disponovat všichni představitelé obecních orgánů, což by přispělo k zefektivnění obecního hospodaření a zachování hospodárnosti. Podobné následky by mohlo mít také přiblížení dané problematiky občanům obcí pro jejich lepší orientaci v ní a pro větší uvědomění o svých pravomocech a kompetencích vůči obci.

Pro lepší pochopení, jakým způsobem může obec se svým majetkem hospodařit, je vhodné nejdříve krátce nastínit alespoň hlavní principy a zásady obecního postavení, seznámit se s kompetencemi obce z hlediska samostatné působnosti a také je třeba znát, jakým způsobem obce vystupují z hlediska práv vlastnických. Dále je třeba vymezit a charakterizovat obecní majetek, kde se zaměřím především na věci nemovitého charakteru. V teoretické části se budu zabývat také způsoby, jakými může obec nabývat svůj majetek. V této souvislosti tedy pojednám o úplatném a bezúplatném smluvním nabývání, o problematice veřejných zakázek a dále o nabývání majetku zákonem a na základě zákona. Závěrem teoretické části popíšu dozor a kontrolu nad obecním hospodařením.

Praktickou část zahájím analýzou vybraných problémů a nedostatků ve věci nakládání s obecními nemovitostmi. Konkrétně se zde budu zabývat nejasnostmi ohledně obecního záměru, což je v praxi obecního hospodaření jedna z nejčastěji se opakujících problematik. Další okruh nejednoznačně zodpověditelných otázek zahrnuje oblast účelu užívání staveb, kde se také zmíním o možných změnách v účelu užívání. Jako stále aktuální a také dosti rozporuplná, se jeví situace v oblasti určení vlastnictví opuštěných nemovitostí, čímž danou kapitolu završím.

Na závěr mé bakalářské práce vložím praktickou ukázkou obecního nakládání s nemovitostmi, tedy postup, jakým se obec Nivnice řídila při pronájmu svých pozemků a v poslední kapitole nastíním nedostatky v zákoně o veřejných zakázkách a jejich možnou nápravu.

## **I. TEORETICKÁ ČÁST**

# 1 POSTAVENÍ OBCE, JEJÍ PŮSOBNOST A VZTAH K VLASTNICKÝM PRÁVŮM

Nejprve se ve své práci zaměřím na vymezení obce jako veřejnoprávní korporace, dále popíšu soubor otázek, kterými se obec zabývá v rámci svých působností. Nakládání obcí se svými nemovitostmi není zcela ponecháno v rukou řídicích orgánů obce. Hospodaření a celková činnost se odvíjí od principů postavení obce, zakotvených v ústavě. K základním teoriím určeným k pochopení a přiblížení obecního hospodaření, hlavně pak nakládání s jejími nemovitostmi, je důležité zmínit také postavení obce v oblasti práv majetkových.

## 1.1 Obec jako veřejnoprávní korporace

Historie obecní samosprávy se datuje již k roku 1849 a to díky tzv. „*prozatímnímu obecnímu zákonu*“. Rozvoj obecní samosprávy od té doby pokračoval až do roku 1945, kdy byla vystřídána národními výbory, což byly orgány státní moci a státní správy působící přímo v obcích. Systém národních výborů fungoval až do konce roku 1990, kdy došlo k obnovení postavení obcí na principu samosprávy. V této době byl přijat Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, který po čase nahradil zákon č. 128/2000 Sb.

Současná zákonná úprava definuje obce jako „*základní územní samosprávná společenství občanů s povahou veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek*.“ Do právních vztahů obce vstupují pod svým jménem a nesou zodpovědnost vyplývající z těchto vztahů. Všechny osoby mající trvalý pobyt v dané obci se mohou podílet na jejím samosprávném působení a tvoří „*osobní základ*“ obecní samosprávy. Obce jsou dle právní úpravy vymezeny také na základě jejich území, čímž se zabývá „*územní základ*“ obecní samosprávy. Samotné hospodaření obce s vlastní majetkem, finančními zdroji a možností výkonu vlastní samosprávy se uskutečňuje v rámci „*ekonomického základu obecní samosprávy*“, jehož podmínky jsou stanoveny zvláštními předpisy.

Zákon o obcích se nezabývá problematikou hospodaření obcí příliš podrobně. Spíše obecně pojednává o vymezení majetku obcí, ukládá principy a povinnosti, kterými se obce musí řídit při nakládání s tímto majetkem a klade důraz na hospodaření podle rozpočtu, což musí být prověřeno nezávislým orgánem za uplynulý rok. [10]

Základní územně samosprávný celek - obec, je veřejnoprávním subjektem zřízeným na základě zákona a je pověřen funkcí výkonu veřejné správy. Obec jako veřejnoprávní korporace může vystupovat nadřazeným postavením v podobě subjektu moci veřejné, kde je

vykonavatelem této moci a zároveň zaujímá rovnocenného postavení vůči jiným právníkům či fyzickým osobám v oblasti soukromého práva. Pod statutem právnické osoby soukromého práva obec vystupuje pouze v soukromoprávních vztazích a i v této roli je stále subjektem veřejné správy, tedy veřejnoprávní korporací.

Zda se jedná o postavení obce jako veřejnoprávní korporace nebo právnické osoby, musíme rozlišovat z „*hlediska podmínek výkonu pravomocí obce jako subjektu vykonávajícího veřejnou moc a subjektu vstupujícího do veřejnoprávních vztahů, tak z hlediska právní odpovědnosti za případná protiprávní jednání.*“ Ústava a Listina základních práv a svobod udávají pravidla, kterými se obec jako subjekt veřejné moci musí při výkonu této moci řídit. Obec v tomto případě může státní moc uplatňovat jen za podmínek předepsaných a dovolených zákonem.

Účastní-li se však obec právních vztahů práva občanského, obchodního nebo pracovního, stává se rovnocenným subjektem ostatním subjektům zúčastněným těchto vztahů a práva a povinnosti z těchto vztahů vyplývajících mohou upravovat nezávisle od zákona, pokud zákon dané jednání vysloveně nezakazuje nebo nedovoluje odchýlení od zákonné normy. Na základě právních vztahů soukromého práva a podle Listiny základních práv a svobod obec nakládá se svým majetkem a finančními prostředky stejně, jako kterýkoliv jiný vlastník. Nemá tedy vymezen žádný speciální typ vlastnického práva pro obec, jak tomu bylo například u vlastnictví družstevního.

Obec jako právnická osoba nese zodpovědnost za případná protiprávní jednání na základě ustanovení vztahujících se na všechny subjekty soukromoprávních vztahů. V případě špatného úředního postupu nebo nezákonného rozhodnutí se na obec, jako subjekt veřejné správy, vztahuje přísnější režim postihu, který je dán zákonem č. 82/1998 Sb. [15]

## 1.2 Samospráva a působnost obce

Obec je základním územně samosprávným celkem vymezeným hranicí obecního katastru a společenstvím občanů žijících na tomto území. V obecní kompetenci je zahrnuta možnost vlastnit a nakládat se svým majetkem dle svého uvážení, v právních vztazích vystupuje pod svým jménem a nese odpovědnost za jednání v těchto vztazích.

Obec může rozhodovat o svých záležitostech nebo je vykonávat svévolně nebo v rámci státní správy. Podle toho dělíme působnost obce na samostatnou a přenesenou. V obou případech nalézáme zákonem stanovené podmínky pro výkon dané správy. [2]

Okruhem záležitostí, které stát vykonává prostřednictvím obecních orgánů, rozumíme přenesenou působnost. Za výkon těchto funkcí neodpovídá obec, ale samotný stát. Výkon přenesené působnosti obci svěřuje zákon, území obce se pak zároveň stává správním obvodem. Na základě zákona a v jeho mezích pak orgány obce, zmocněné zákonem, prostřednictvím přenesené působnosti vydávají právní předpisy zvané „*nařízení obce*“, které mají stejnou charakteristiku platnosti, účinnosti a vyhlášení jako obecně závazné vyhlášky. Orgánem obce, který v případech stanovených zákonem rozhoduje v oblasti přenesené působnosti je rada obce, zbylé úkony přenesené působnosti pak vykonává obecní úřad. [11] Obce jsou díky přenesené působnosti rozděleny do tří kategorií na obce s běžnými obecními úřady, obce s pověřenými obecními úřady a na obce s rozšířenou působností. [10]

Obce, za účasti občanů majících trvalý pobyt na jejich území, mají právo samostatného rozhodování a správy svých vlastních záležitostí na základě samostatné působnosti. Státní orgány a kraje mají pravomoc zasahovat do samostatné působnosti obcí jen v případech vyžádaných zákonem a způsob těchto zásahů musí plynout rovněž ze zákonných mezí. Rozsahu samostatné působnosti tak může stát v cestě jedině zákonné omezení. § 8 zákona o obcích říká: „*Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost*“.

Výkon samostatné působnosti není vázán usneseními, směrnicemi nebo například instrukcemi státních a krajských orgánů. Obec se musí řídit pouze zákonem a na jeho základě vydanými právními předpisy a tyto právní meze nemůže překračovat, z čehož vyplývá, že obecní samospráva nemůže být chápána jako „*absolutní územní samospráva*“. [11]

V zákoně je samostatná působnost náležitě vymezena příkladným souhrnem a je zde také vysvětlen její hlavní úděl, který spočívá ve vytváření podmínek pro zajišťování potřeb svých občanů na základě místních předpokladů. Výsledkem samostatné působnosti by tak mělo být vytvoření dostatečných podmínek pro zajištění bydlení, poskytnutí kvalitních služeb svým občanům v oblasti zdravotní a sociální péče, dosažení rozvinuté a funkční dopravní obslužnosti, poskytování vzdělávacích, kulturních a informačních náležitostí a docílení veřejného pořádku. Samostatná působnost obce je tedy jinými slovy vykonávána v zájmu svého vlastního bytí a v zájmu svých občanů. [2]

V zákoně o obcích můžeme nalézt jistý rozpor mezi samostatnou působností obcí a krajů. Zákon popisuje samostatnou působnost obce jako „*záležitosti, které jsou v zájmu obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům*“. O tomto tvrzení by se však dalo dlouze polemizovat, protože není přesně stanoveno, které záležitosti jsou svěřeny krajům. Do samostatné

působnosti kraje totiž spadají záležitosti v zájmu kraje a také občanů kraje, kteří jsou zároveň občany obcí spadajících do území kraje. Obecně materiální vymezení samostatné působnosti nenalzáme ani v obecním ani v krajském zřízení. O přesném vymezení se nezmiňují ani zákony o obcích a o krajích. O hranici samostatné působnosti obcí a krajů se zmiňuje § 8 OZř. Zde je uvedeno, že pokud zákon upravující působnost obcí nestanoví, že se jedná přenesenou působnost, pak jde o působnost samostatnou. [15]

Příkladné zákonné vymezení do samostatné působnosti obce zařazuje sestavování rozpočtu obce, vydávání obecně závazných vyhlášek, ukládání pokut za delikty, tvorba rozvojových programů a územního plánu, na základě zvláštních zákonů také správu místních poplatků, zajišťování bezpečnosti obce a připravenost na mimořádné události, zřizování zdravotnických a vzdělávacích zařízení a mnohé další jiné služby v zájmu své vlastní obecní působnosti, rozvoje a hlavně pro blaho svých občanů. [2]

Hlavním orgánem zasahujícím do samostatné působnosti obce je zastupitelstvo. Zastupitelstvo má na starost samostatně řídit obec a rozhoduje o záležitostech existence obce. Státní orgány zasahují do činnosti zastupitelstva jen v případech, vyžaduje-li to ochrana zákona. [11] O samostatné působnosti se podrobněji zmiňují hlavně proto, že do ní patří jedna z nejdůležitějších úloh – hospodaření obce, na základě kterého se budou odvíjet další části mé bakalářské práce.

### 1.3 Vlastnická práva obce a náhled do historie

Pokud má obec hospodařit a nakládat se svým majetkem dle pravidel stanovených zákonem, musí nejprve tímto majetkem disponovat, čímž se zabývá kategorie vlastnických práv. Než tedy přejdu k vymezení obecního majetku, je vhodné se nejprve zaměřit na vlastníka – obec, jako na subjekt majetkových práv.

V historii můžeme spatřit konkrétní vymezení kategorií „*obecní statek a obecní jmění*“ v obecném občanském zákoníku z roku 1811. Již v této době byla obec díky uvedenému předpisu chápána jako subjekt práva. Obec však nabyla vlastního právního zakotvení až s přechodem na obecní zřízení. V zákonech z let 1864 můžeme nalézt zmínky o samostatné působnosti obce v kontextu vlastnictví: „*spravovati dle vůle jmění své a záležitosti své ke svazku obecnímu se vztahující*“.

Všechny movitý i nemovitý obecní majetek byl v prvorepublikovém období označován pojmem „*obecní jmění*“. Jeho součástí bylo tzv. „*obecní kmenové jmění*“, za které byly

považovány prostředky zajišťující stálé příjmy obci. Tento majetek se pak dále členil, podle jeho účelu, na správní jmění (úřední budovy), finanční jmění (cenné papíry, lesy) a jmění určené k veřejnému užívání (silnice, veřejná prostranství). Podmínky, které se v této době vztahovaly na obecní jmění, byly platné i pro jmění vyšších územně samosprávných celků.

Obecní vlastnictví majetku bylo zrušeno zákonem č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů a plány k jeho obnovení se chystaly již před listopadem 1989. Změny směřující k zakotvení místní samosprávy a možnosti obcí znovu nabývat majetkem a být tak právoplatnými vlastníky, nastaly až díky zákonu č. 294/1990 Sb. o zakotvení místní samosprávy a ústavním zákonem č. 100/1990 Sb. Dnešní výklad ústavy, hlavně pak čl. 101 odst. 3, určuje možnost samosprávných celků disponovat jejich vlastním majetkem a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu. Na základě zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) obce opět vystupovaly jako právnické osoby, vlastnily majetek a hospodařili s ním za podmínek, které určoval zvláštní zákon. Majetkem se rozuměly věci a majetková práva. Obce měly dovoleno podnikat a účastnit se různých podnikatelských činností.

V devadesátých letech minulého století nabyl své účinnosti důležitý zákon z hlediska majetkových vyrovnání obcí a státu, zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. Z nedávné minulosti si dnes můžeme připomenout také zákony týkající se i rozpočtů obcí, a to zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice a posledním důležitým zákonem, stojícím za zmínku, je zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. [6]

V současné době jsou vlastnická práva obecně, z hlediska tvorby majetkových vztahů a také vztahů mezi právnickými a fyzickými osobami, velmi specifickým a často problematickým právním institutem, který mnohdy znejistí i samotné právníky v otázkách o jeho obsahu a rozsahu a hlavně v určování podstaty a koncepce tohoto institutu. V zákoně nenacházíme jeho přesného a uceleného definování, obvykle nalézáme pouze dosti rozdílná vymezení základních východisek a typických rysů vlastnických práv, což nepříspěvá tendencím ke sjednocování občanského práva a také tento stav není zrovna přínosným pro naši veřejnost. [8]

V listině základních práv a svobod se setkáváme s pojmem „*vyvlastnění*“. Rozumíme jím nejradikálnější omezení moci vlastníka nad svou věcí. U nás se po mnohá léta nedařilo komplexněji vymezit systém vyvlastňování. Propracovanější verze vyvlastnění byla v praxi



užívána hlavně při zabírání pozemků pro výstavbu železnic. Tato verze také napomohla k inspirování právní praxe a později také přispěla ke zdokonalení legislativy v této problematice. V posledních letech stanovuje základní rozsah podmínek zákon o vyvlastnění a účely vyvlastnění jsou upřesněny v zákonech jiných. V obecném pojetí se vyvlastnění vztahuje k jistému zásahu do majetkových práv nejčastěji v oblasti nemovitostí. Míra takového zásahu by měla být pro vyvlastněného, díky stálému prověřování a významu majetkových práv, co nejšetrnější a musí se brát ohled na obsah daného zásahu.

V dnešní době nalzáme konkrétní příklady vyvlastňovacích titulů hlavně ve stavebním zákoně a jejich účely jsou především pro realizaci „*veřejně prospěšných staveb, technické a dopravní infrastruktury*“, k zajištění specifických oblastí před jejich poškozením, z hlediska ekologického, historického nebo hygienického, také v zájmu bezpečnosti daného území a k zajištění možnosti nezbytného zpřístupnění stavby či pozemku. [7]

#### 1.4 Obec jako subjekt vlastnických a jiných majetkových práv a výkon těchto práv

Jak už bylo v předchozích kapitolách pojednáno, obec jako právnická osoba má své práva i povinnosti a může také v právních vztazích, hlavně pak majetkoprávních, vystupovat pod svým jménem, což z ní činí „*plnohodnotný subjekt vlastnického práva*“. Obce majetek vlastní, nakládají s ním dle svého uvážení v mezích zákona a dle obchodního zákoníku je obec v souvislosti s podnikatelskou činností, v rámci zajištění veřejných služeb, označena jako „*subjekt obchodních závazkových vztahů*“.

U územně samosprávných celků by měly vlastnické závazky naplňovat tzv. „*sociální funkci vlastnictví*“, která by se měla odvíjet od zájmů svých občanů či celé společnosti. Obce se díky tomuto neobvyklému údělu odlišují od ostatních vlastníků na základě teoretického uvážení, veškeré ostatní principy vlastnických oprávnění a omezení jsou u obcí a ostatních subjektů vlastnického práva prakticky totožná.

Zvláštní a nepříliš populární formou vlastnického práva je „*spoluvlastnictví*“. Takové disponování majetkem je omezeno pouze na jeho část a také obce jsou v této roli omezeny vlastnickými oprávněními ostatních spoluvlastníků. Nejčastěji se obec stane spoluvlastníkem na základě zákona a jejími spoluvlastníky mohou být fyzické nebo právnické osoby či dokonce i stát. Spoluvlastnictví se vyjadřuje podílem na dané věci, kterým není vyjádřena konkrétní část této věci a vlastníci se tak mezi sebou mohou dohodnout, kterou část bude

každý z nich vlastnit a nakládat s ní. Také velikost podílu může být sjednána samotnými spoluvlastníky, pokud ji nestanoví právní předpis nebo o ní nerozhodne příslušný orgán.

S věcí náležící do spoluvlastnictví se následně hospodaří za účasti všech spoluvlastníků, jejichž vliv na hospodaření se odvíjí na výši podílu, kterým danou věc vlastní. Rozhodnutí a změny vztahující se na danou věc se mohou provést jen v případě nadpolovičního souhlasu spoluvlastníků a s ohledem na jejich procentuální podíl se úměrně odvíjí i váha jejich hlasu při jednáních. Spoluvlastnictví může být po vzájemné dohodě jednotlivých vlastníků zrušeno a může dojít k vzájemnému vyrovnání. Ač je spoluvlastnictví ne zrovna oblíbenou formou disponování obcí majetkem, mělo by být vždy dobře zváženo, zda-li je opuštění od spoluvlastnictví výhodné a obec tak neztratí určité užitky, které ze spoluvlastnictví vznikaly. [6]

## 2 MAJETEK OBCÍ A JEHO CHARAKTERISTIKA

Majetek územně samosprávných celků je pro ně důležitým hospodářským faktorem s velkou obtížností jeho bližšího vymezení. Ani v platné právní úpravě nenacházíme přesnou specifikaci, zda se v různých případech jedná o obecní majetek, či ne. Prakticky obci nelze zabránit právu disponovat jakýmkoliv druhem majetku. Ve vlastnictví obcí jsou nejčastějšími položkami věci, bytové a nebytové prostory, nebo jejich části, pro které se obec stává spoluvlastníkem, pohledávky plynoucích z obecní činnosti nebo hmotný majetek obcí. [3]

S využitím obecně závazných vyhlášek mohou obce upravovat nakládání se svým majetkem a uplatňovat tak svoji samostatnou působnost, přičemž takovým nakládáním nesmí vstupovat do již uzavřených soukromoprávních vztahů. Při dodržení zákonných ustanovení mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky o smluvním sjednání podmínek při nakládání se svým majetkem. Tímto způsobem může být upravena například příprava smlouvy nebo výběr smluvního partnera. Smlouva se stává platnou i tehdy, neodpovídá li její obsah podmínkám stanoveným v obecně závazné vyhlášce a politickou či pracovněprávní odpovědnost za tuto smlouvy nesou zaměstnanci a volení funkcionáři obce, jenž při jejím uzavírání nedbali na znění obecně závazné vyhlášky. Pravidla smluvních podmínek může obec stanovit i za pomoci interní instrukce, jakou je například usnesení rady a zastupitelstva, instrukce starosty apod.

Z pohledu informovanosti občanů se jako vhodnější forma, oproti interní instrukci, jeví obecně závazná vyhláška, která se uveřejní na úřední desce a o které se také veřejně jedná na zasedání obecního zastupitelstva. Tímto způsobem je podpořena „*veřejnost a průhlednost*“ v problematice nakládání s obecním majetkem, což je v poslední době dosti sledovaným a diskutovaným tématem. [31]

V podobě zvláštních peněžitých prostředků mluvíme o majetku obce náležícího do rozpočtové sféry a máme na mysli obecní příjmy a výdaje, které jsou spjaty se zvláštními právy a povinnostmi. V této oblasti ani není důležité kritérium vlastnictví, které se nemění, například v případě že obecní výdaje zůstanou pod správou obecní příspěvkové organizace, zřízené obcí. Změna vlastnictví nastane v případech, že výdaje jsou poskytnuty například formou podpory pro soukromé subjekty. Takové peněžité kroky jsou řízeny zákonem o rozpočtových pravidlech územních samospráv. [6] Od kvality a kvantity, ceny a intenzity a

podstaty užívání obecního majetku se odvíjí i rozpočtování obcí, které stále pozbývá určitého systému a propracovanosti. [3]

Obec nakládá se svým majetkem, přestože to není výslovně nařízeno, zejména pro uskutečňování svých funkcí a úkolů, pod které spadá péče o všestranný rozvoj svého území, zajišťování potřeb svých občanů a také ochrana veřejného zájmu. Proto musí obec vlastnit alespoň takovou část majetku, která stačí zabezpečovat zmíněné služby pro své občany. S ohledem na zájmy a povinnosti obce musí být jejich majetek využíván účelně a hospodárně. [6]

Základní předlohu k vymezení majetku můžeme nalézt v § 118 ObčZ, který namísto pojmu „majetek“ užívá pojem „*předměty občanskoprávních vztahů*“. Sem jsou pak řazeny věci, práva či jiné majetkové hodnoty, dále pak byty a nebytové prostory. § 119 zase rozděluje věci na movité a nemovité a ty nemovité dále třídí na pozemky a stavby. § 120 a § 121 určují, co je součástí a příslušenstvím věcí, bytů, pohledávek apod. [12]

Zvláštní problematiku majetku, který je pouze ve vlastnictví obce, tzv. výhradního majetku, se zatím pomocí platného práva nepodařilo vyřešit. K určení takového majetku nám napomáhá pouze ustanovení Listiny práv a svobod a to v jejím druhém odstavci jedenáctého článku, kde se pojednává o zákonném vymezení majetku, který zabezpečuje potřeby „*celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu, smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určené právnické osoby.*“ Podobně se o výhradním majetku zmiňuje i § 125 odst. 2 ObčZ. Zákon řešící tuto problematiku však doposud, přes jeho potřebnost, vydán nebyl. [6]

Do současného vymezení majetku obcí České republiky se z historického pohledu řadí pozemky se stavbami a také nezastavěné pozemky, které obci patřily před rokem 1950, majetek převzatý po národních výborech v roce 1990, dále věci se kterými obec hospodaří od 23.11.1990 a funkční celky obytných domů a pozemků ležících katastru obce, na které se vztahují zvláštní podmínky.

Další druh majetkového vymezení obce můžeme pozorovat v účetní rozvaze, která majetek obce třídí na „*stálá a oběžná aktiva*“. Do oběžných zařazujeme materiál a výrobky v podobě zásob, peněžní hotovost, prostředky na účtech, cenné papíry splatné do jednoho roku, pohledávkou práva, náklady a příjmy příštích období. Z hlediska zajištění sociálně ekonomických potřeb obce a svých občanů jsou důležitější aktiva stálá, i když by bez přítomnosti oběžných aktiv nemohly existovat. Do této kategorie řadíme hmotný, nehmotný a

finanční investiční majetek. Účetní rozvaha nám sice poskytuje kompletní informace o obecním majetkovém bohatství a je dobrým podkladem ke každoročnímu sestavování rozpočtu, nemělo by se však na ni nahlížet jako na hlavní a nejspolehlivější výchozí zdroj k hospodaření obce. Její údaje, hlavně pak co se týče kvality stavu majetku a nároků na jeho provoz, nejsou v praxi příliš reálně využitelné.

Z tohoto hlediska je pro efektivní obecní hospodaření přínosnějším spíše inventarizační majetkový seznam, tzv. „*passport majetku*“. Tento obecní dokument eviduje obecní majetek z vícera úhlů. Kromě množství obecního majetku a jeho ceně eviduje jeho podrobné charakteristiky (způsob a efektivnost využití, míra opotřebení, technické parametry), díky kterým se mohou odvíjet přesnější obecní analýzy a rozvojové plány. Bohužel doposud je těchto dokumentů využíváno obcemi jen zřídka. Informace v něm obsažené by se měly vztahovat například na druh věci, odpovědnou osobu, lokalizaci, subjekty mající vazbu k dané věci, pořizovací cenu, odpisy, stáří, potřebu modernizace, podmínky užívání, správu majetku atd. Problémem se někdy stává, že ne všechny tyto údaje jsou dostupné nebo zjištěitelné.

Informace o majetku se hledají, podle charakteru jednotlivých údajů, například v katastru nemovitostí, na veřejných informačních systémech nebo na mapových obrazech či výpočtem souřadnic zjišťovaných objektů. V katastru nemovitostí, konkrétně v listu o vlastnictví se dopátráme údajů o přesném vymezení subjektů, na něž se vztahují k daným věcem vlastnická práva. Ceny nemovitostí jsou nedílnou součástí a dobrým předpokladem k hospodaření. Pro nakládání s nemovitostmi obce nám nejvhodněji poslouží „*cena reprodukční*“, která vyjadřuje hodnotu majetku v závislosti na čase. Důležité je také každoročně zaznamenávat, jaké množství nákladů je nutno usměrňovat na danou nemovitost a zda-li nám dodává užitek v podobě výnosů, což se dá snadno zjistit v uzavřených smlouvách.

Od dob ukončení působnosti národních výborů má ještě stále mnoho obcí nejasnosti v otázkách majetkových práv a také postrádají reálné hodnoty cen svého majetku, neboť majetek pod obecním vlastnictvím se eviduje v pořizovací ceně, bez ohledu na jeho stáří a opotřebení. Obce u takového majetku neprovádějí odepisování, jeho cena tudíž neodpovídá ani opravdovým tržním poměrům. Od roku 1989 si lze povšimnout nárůstu cen nemovitostí, což způsobily hlavně vlivy, jako je inflace, zvýšení cen stavebních surovin, pozemků a pracovní sil a také stoupající poptávka po nemovitostech. Z předchozích vět vyplývá, že „*současná zůstatková i reprodukční hodnota obecního majetku bývá ve skutečnosti mnohem vyšší, než hodnota vykazovaná.*“ Oceňování obecního majetku neusnadňují ani situa-

ce, kdy majetek obcí spravují organizace jimi zřízené nebo je majetek vložen do kapitálových společností. V takových případech dochází k přeměně na „majetek kapitálový“. Nejčastější organizace tohoto typu jsou organizační složky a příspěvkové organizace obcí, dále akciové společnosti, společnosti s ručením omezeným nebo obecně prospěšné společnosti.

Díky všem zmíněným údajům charakterizujícím hodnotu, množství a kvalitu majetku pak obec provádí „*zhodnocení jeho stavu*“ se zaměřením na schopnost provozu, potřebu modernizace a jeho využitelnost k naplnění sociálních, kulturních nebo i turistických účelů. Přiřadíme-li k tomu investiční prostředky k reprodukci technické a občanské vybavenosti, získáme výchozí podklad k analytickým dokumentům a finančnímu plánování obce, což poslouží ke zpracování různých strategií a programů rozvoje obcí. [3]

## 2.1 Vymezení obecního majetku

Majetek můžeme všeobecně dělit na „*hmotný*“, do kterého řadíme veškeré věci, byty a nebytové prostory a „*nehmotný*“, kterým rozumíme majetková práva a ostatní majetkové hodnoty. Dále bývá majetek z právního hlediska rozdělován na věci „*movité a nemovité*“. Nemovitostmi jsou pozemky a stavby „*spojené se zemí pevným základem*“, jak je definováno v § 119 ObčZ. Všechny ostatní věci se označují jako nemovitosti. Charakterizují se právní samostatností a není prakticky možné je z hlediska jejich široké škály rozsahu vymezit. Movitou věcí může být například „*inventář*“, zvíře nebo dokonce za jistých okolností i stavba. Majetek bývá tříděn také na základě různých kombinací předchozích vymezení a v některých případech sehrává důležitou roli časové hledisko. Jedná se například o „*majetek určený k privatizaci*“, dlouhodobý hmotný a nehmotný majetek, krátkodobý hmotný majetek a majetek finanční. [6]

S obecním majetkem se dávají do souvislosti také obecní závazky. Z protikladného pohledu od vztahů vlastnických práv - „*závazkového vztahu*“ - pro obec, jako dlužníka, vyplývá povinnost plnit závazek svému věřiteli. Závazky vznikají nejčastěji ze zákonem upravených i neupravených či smíšených smluv, způsobených škod, bezdůvodného obohacení nebo z jiných zákonem uvedených skutečností. Pro dlužníka závazek znamená „*dát, konat, něčeho se zdržet nebo něco trpět*“. Pokud se některý z účastníků závazkového vztahu rozhodne odstoupit od smlouvy, má možnost sjednat odstupné a závazky splněné před ukončením smlouvy se označují jako záloha. [12]

**Věci** v našem právním řádu nenacházejí konkrétní definice a dá se o nich mluvit jako o „*ovladatelných hmotných předmětech a ovladatelných přírodních silách*“, jejichž účelem je

uspokojování lidských potřeb. Těžko však lze přirovnávat k hmotným předmětům například zvířata nebo podniky, které § 5 ObchZ definuje jako „*věci hromadné*“. V právním smyslu, podle Nejvyššího soudu, však doposud jako věci nejsou uznány hmotné předměty sloužící k užítku, jako například parkoviště, rybníky, u nichž je v soukromoprávních vztazích postrádán smysl samostatných věcí. [6]

Hmotnými předměty a zároveň samostatnou věcí občanskoprávních vztahů jsou byty a nebytové prostory souhrnně označeny pojmem „*jednotka*“. Ač se jednotka nepovažuje za věc nemovitou, vztahují se k ní práva obsažená v Občanském zákoníku týkající se nemovitostí, ale jen za podmínky, když zákon č. 72/1994 Sb. nestanoví jinak. [1]

Přestože o **bytu** Občanský zákoník pojednává a upravuje některé k němu se vážící právní vztahy, jeho obecně platnou definici zde hledáme marně, podobně jako v ostatních platných právních předpisech, zabývajících se touto tematikou. Soubor místností, případně i jednotlivá obytná místnost se v právní praxi může označit jako „byt“ na základě „*stavebně právních předpisů*“. Další vymezení bytových prostor vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího soudu, jenž přenechává pravomocné rozhodnutí příslušnému stavebnímu úřadu a bytem jsou pak vymezeny soubory místností nebo jednotlivá místnost „*způsobilé k trvalému užívání a určené k trvalému bydlení*“. Vymezení bytových prostor se neodvíjí od faktického způsobu využívání těchto prostor, nýbrž na základě právního stavu vycházejícího z „*pravomocného kolaudačního rozhodnutí*“.

Podobně, jak už zde bylo zmíněno, popisuje „byt“ i ustanovení § 3 písm. I) vyhl. č. 137/1998 Sb., jehož definice obsahuje i fakt, že soubor místností, případně jednotlivá obytná místnost, mají splňovat pro předpoklad trvalého bydlení stavebně technické parametry a též mít vhodné vybavení k těmto účelům. Obytná místnost je část bytu, jejíž podlahová plocha má nejméně 8m<sup>2</sup> (16m<sup>2</sup> pokud tato místnost samotná tvoří byt) a splňuje další požadavky vyplývající ze zmiňovaného předpisu.

Vedlejší místnosti a prostory sloužící k bydlení, užívané společně s bytem se označují jako „*příslušenství bytu*“, což na rozdíl od příslušenství věci nepatří mezi samostatné předměty právních vztahů a řídí se podle režimu právního vztahu nájmu bytu. Za vedlejší prostory tedy můžeme považovat sklepy, půdy apod. a vedlejší místnosti jsou například předsíně, spíže, komory, záchody a koupelny.

Bytem mohou být označeny pouze soubory místností, či jednotlivá místnost, které se nacházejí ve stavbě pro bydlení. Z toho vyplývá, že stavby kolaudované k účelu

„*individuální rekreace*“ nebo stavby, u nichž došlo ke změně účelu užívání, nemohou obsahovat byty. Jako byt mohou být kolaudovány i místnosti nacházející se v jiných objektech, což je příznačné pro mnohé služební byty. [4]

**Nebytovými prostory** se podle zákona č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, rozumí místnosti a soubory místností, které na základě rozhodnutí stavebního úřadu nejsou určeny pro účely bydlení, ale k účelům následujícím: „*provozování výroby, obchodu, služeb, výzkumu, administrativní činnosti, umělecké, výchovné a vzdělávací činnosti, dále archivy, garáže, skladové prostory a části veřejně přístupných prostorů budov*“. Podle tohoto zákona mohou být nebytovými prostory i byty, „*u kterých byl udělen souhlas k jejich užívání k nebytovým účelům*“ a naopak daný zákon stanovuje, že „*nebytovými prostory nejsou příslušenství bytu, prádelny, sušárny, kočárkárny a pudy*“. [13]

Nebytové prostory a jejich účelové vymezení určuje „*kolaudační rozhodnutí*“, které se vydává podle § 76 – 84 stavebního zákona nebo jsou vymezeny § 85 zmíněného zákona, pojednávajícím o změnách užívání stavby. Pokud nestanoví zachovaná ověřená dokumentace ke stavbě jinak, je stavba určena k účelu, kterému svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením nejlépe vyhovuje. Jestliže je vymezeno více možných účelů, pak je stavba určena k takovému účelu, „*ke kterému se užívá bez závad*“. [1]

**Nemovitými věcmi** jsou, jak už bylo dříve uvedeno, podle § 119 ObčZ pozemky a stavby, které jsou spojeny se zemí pevnými základy.

**Pozemek** můžeme popsat jako „*individualizovanou část*“ povrchu země, přičemž není třeba brát zřetel na typ substrátu, který jej pokrývá. Obecně se pozemky označují výrazem „*parcela*“, což je geometricky a polohově vymezený pozemek. [29]

§ 27 písm. a) KatZ definuje pozemek jako část zemského povrchu, která je „*oddělená od sousedních částí hranicí územní správní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí držby, hranicí rozsahu zástavního práva, hranicí druhů pozemků, případně rozhraním způsobu využití pozemků*“. Všechny pozemky se evidují v katastru nemovitostí v podobě geometricky a polohově určených parcel, zobrazených v katastrální mapě a každé je přiřazeno vlastní číslo.

Nové pozemky v podobě parcel vznikají na základě vyhotovení geometrického plánu, což je výsledek zeměměřičských prací a při postupu jeho zpracování se musí vycházet z příslušných právních předpisů. Vyhotovení geometrického plánu se využívá především při rozdělování pozemků nebo při změnách hranic pozemků. [31]



Pro účely zákona o vlastnictví bytů se rozumí „*zastavěným pozemkem*“ ten, na kterém je postaven bytový dům a je též ohraničen obvodem tohoto bytového domu. Ve stavebním zákoně zase nalézáme pojem „*nezastavěného pozemku*“, jenž nesmí být zastavěn na území obce, která nemá vlastní územní plán a dále uvedený zákon stanovuje konkrétní příklady, kdy se jedná o nezastavěný pozemek. Tímto typem pozemku jsou parky a veřejné zeleně určené k obecnému užití, zemědělské pozemky o výměře převyšující 0,5 ha, do kterých se nezahrnují menší zahrady náležící do zastavěných pozemků a také lesní pozemky a jejich soubory se stejným kritériem o výměře, jako u zemědělské půdy. „*Stavebním pozemkem*“ je ten, u něhož územní rozhodnutí nebo regulační plán určilo umístění stavby. [29]

Z právních předpisů vyplývají dvě východiska nahlížení na pojem „*stavba*“ a to jak z hlediska občanskoprávního pojetí, tak i stavebně právního. K tomu, aby nedocházelo k nesprávným dedukcím, že se v konkrétním případě jedná o stavbu, či ne, je třeba dobře rozeznat zmíněných dvou pojetí.

Stavebně právní předpisy upravují, jaké činnosti se mají se stavbou nebo v její blízkosti odehrávat, za situací zřizování či užívání stavby, provádění úprav nebo jejího odstranění, jestliže není na určeném místě, něco ohrožuje nebo není povolena. Definice stavby zde však chybí, podobně jako v novelizaci § 139 odst. 1 stavebního zákona, který alespoň přibližuje její účelové vymezení takto: „*Za stavbu se považují veškerá stavební díla bez zřetele na jejich stavebně technické provedení a dobu trvání.*“ Ve stavebně právních předpisech jsou také provedeny následující kategorizace staveb: „*stavby hlavní a vedlejší, stavby nadzemní a podzemní, stavby jednoduché, stavby liniové, stavby trvalé a dočasné*“ a také se zde určují vybrané druhy staveb, při jejichž projektování, umístění a realizaci je třeba dodržovat zvláštních obecních a technických opatření.

Občanskoprávní pojetí se zabývá rozlišováním movitých a nemovitých staveb a také věcným příslušenstvím. Zřízení stavebního povolení či kolaudace stavby nejsou důležitými faktory pro chápání pojmu „*stavba*“, důležité je, že se jedná o rozestavěný objekt dosahující určité úrovně rozestavěnosti.

Pokud je stavba postavena a užívána v souladu s předem stanovenými podmínkami určenými stavebním úřadem ve stavebním povolení, jedná se o stavbu povolenou. V opačném případě, chybí-li stavební povolení, či nebylo splněno některé z jeho podmínek, je stavba nepovolená a vztahují se na ni následky vymezené v § 88 a následujících zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona. Nemá-li stavebník patřičná práva k pozemku, na kterém stavbu provádí, pak je taková stavba považována za neoprávněnou.

Nejobvyklejším typem staveb jsou **budovy**. Ty jsou spojeny se zemí pevným základem, díky čemuž splňují podmínky k tomu, aby mohly být považovány za nemovitosti. Budovy, jako „*nadzemní stavby*“ jsou také charakterizovány prostorovou soustředěností, obvodovými stěnami, často uzavírajícími budovu navenek a shora jsou pokryty střešní konstrukcí. Podobné vymezení udává i zákon č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, podle nějž musí mít budova také alespoň dvě prostorově uzavřené a samostatné užitkové místnosti.

Budovu chápeme jako jednotlivý stavební objekt, i když za určitých okolností, kdy u účelových objektů rozeznáme budovu hlavní a budovy vedlejší, můžeme budovu brát jako soubor objektů. Na budovu nahlížíme také z časového hlediska. Měla by to být stavba trvalá, nikoliv dočasná, jako například „*stavba zařízení staveniště*“. Mluvíme-li o „budově rozestavěné“, musíme rozpoznat stupeň její rozestavěnosti.

§ 27 zákona č. 344/1992 Sb. udává, že rozestavěná budova musí dosahovat alespoň takové míry rozestavěnosti, „že je již patrné stavebně technické a funkční uspořádání prvního nadzemního podlaží, pokud jí dosud nebylo přiděleno číslo popisné nebo evidenční a budova, které číslo popisné nebo evidenční nepřiděluje, pokud na ni nebylo vydáno kolaudační rozhodnutí.“ [1]

Nezanedbatelnou roli pro obec, z hlediska výčtu jejího majetku, mají **práva a jiné majetkové hodnoty** jsou podle § 118 ObčZ předmětem občanskoprávních vztahů, pokud to jejich povaha připouští. [6]

Okruhy těchto práv jsou vymezeny katastrálními předpisy a zapisují se, společně s dalšími charakteristikami majetku, do katastru nemovitostí. Katastrální předpisy tvoří zvláštní konstrukci vzájemně na sebe odkazujících zákonů č. 344/1992 Sb. a zákona č. 265/1992 Sb., ze kterých je možno vyvodit následující soubor zapisovaných práv: „*věcná práva*“ (vlastnické, zástavní, právo odpovídající věcnému břemeni a předkupní právo s účinky věcného práva) a „*další práva*“ (možnost organizačních složek a příspěvkových organizací nakládat s majetkem, právo trvalého užívání nemovitostí, správa státních nemovitostí apod.).

Zmíněná práva lze do katastru nemovitostí zapsat různými odlišnými způsoby. Takový zápis do katastru nemovitostí pak může být proveden formou vkladu, záznamu, poznámky nebo také jejich výmazem. [1]

### 3 ZPŮSOBY NABÝVÁNÍ MAJETKU

Pokud by si obec v průběhu svého hospodaření vystačila se svým stávajícím majetkem a neměla zájem o nabývání nového, mohli bychom beze sporu tvrdit, že v takovém případě by nemohla dosahovat ani minimální úrovně rozvoje, ba dokonce ani stagnace. Takový systém hospodaření by pomalu směřoval k jejímu zániku. Obec totiž také, kromě vynaloženého úsilí na zajištění majetku, o majetek přichází a to dokonce přirozenou cestou. Se zvyšujícím se stářím majetku klesá jeho hodnota, s přicházejícími trendy nové doby klesá i jeho „morální opotřebení“ a obec může pozbývat svého majetku, zvláště pak věcí jejich spotřebováním. Proto obec musí neustále obnovovat a zajišťovat své majetkové potřeby. Nejběžnější způsob majetkového nabývání tkví ve smluvním základu, který vychází z mnoha právních předpisů a o jehož variantách budu dále pojednávat, stejně tak se zmíním i o veřejných zakázkách, zákonném nabývání majetku, dědění a jiných formách obecního nabytí majetku. [6]

§ 132 a 133 ObčZ definuje způsoby nabytí vlastnictví takto:

*„Vlastnictví věci lze nabýt kupní, darovací nebo jinou smlouvou, děděním, rozhodnutím státního orgánu nebo na základě jiných skutečností stanovených zákonem.*

*Nabývá-li se vlastnictví rozhodnutím státního orgánu, nabývá se vlastnictví dnem v něm určeným, a není-li určen, dnem právní moci rozhodnutí.*

*Převádí-li se movitá věc na základě smlouvy, nabývá se vlastnictví převzetím věci, není-li právním předpisem stanoveno nebo účastníky dohodnuto jinak.*

*Převádí-li se nemovitá věc na základě smlouvy, nabývá se vlastnictví vkladem do katastru nemovitostí podle zvláštních předpisů, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak*

*Převádí-li se na základě smlouvy nemovitá věc, která není předmětem evidence v katastru nemovitostí, nabývá se vlastnictví okamžikem účinnosti této smlouvy.“*

Následujících pět paragrafů zmíněného zákona (§ 134 / § 135 c) pojednávají o způsobu nabytí majetku formou vydržení. Jsou zde stanoveny časové meze, při jejichž uplynutí se osoba držící věc stává vlastníkem, dále zde jsou udány pravidla, kterými se musí řídit nálezce věci. Nalézáme zde také otázky problematiky zpracování cizí věci a postavení stavby na cizím pozemku. [12]

Důležitým faktem zůstává, jak už bylo dříve zmíněno, že o nabývání majetku se nejedná v případě jeho přechodu na obec z organizací, které sama zřídila. Obec je tedy vlastníkem,

pokud majetek spravuje sama nebo i v případě, že majetek spadá pod správu organizační složky, či příspěvkové organizace dané obce.

### 3.1 Smluvní nabývání

Smluvní nabývání majetku doposud nenachází v právních předpisech širšího vymezení pravidel a omezení, kterými by se zúčastněné subjekty při vzniku takového právního vztahu mohly řídit, což do jisté míry umožňuje a podporuje rozvoj vynalézavosti samosprávných orgánů v oblasti majetkového nabývání. Existuje však mnoho praktických rad, kterých je při vzniku smlouvy třeba dbát, hlavně pak by měla být smlouva v každém případě písemné formy, s podpisy všech stupujících subjektů na jedné listině. U smluvního typu nabývání majetku rozlišujeme dva odlišné principy: „*bezúplatné a úplatné*“ nabývání majetku.

**Bezúplatné smluvní nabývání majetku** může nastat na základě „*darovací smlouvy*“ nebo jiné smlouvy o „*bezúplatném převodu majetku*“. Listina této smlouvy za jistých podmínek nemusí existovat. Dárce pouze zanechá obci darovanou věc a ta ji přijme. Forma této smlouvy musí být písemná, je-li darem nemovitost, nebo když odevzdání věci a její převzetí nenastávají ve stejném čase, při kterém se uskuteční darování této věci. V případě bezúplatného nabytí nemovité věci se obec obvykle stává vlastníkem dnem vkladu jejího vlastnického práva do katastru nemovitostí. O nabytí nemovitosti darovací smlouvou musí rozhodovat zastupitelstvo obce, jinak se smlouva nepovažuje za platnou. K tomu, aby mohlo zastupitelstvo dospět ke kvalitnímu rozhodnutí v zájmu své obce, mělo by k němu mít dostatek odborných podkladů a také vyjádření rady. Řádné zvažování přijetí daru může předcházet budoucím komplikacím. Původní vlastník se totiž darováním může osvobodit od svých závazků, vztahujících se k tomuto majetku, které se darováním přenesou na obec. Vlastník si též může stanovit zvláštní podmínky, při kterých by měl užitek z darované věci i v budoucnu. Rozhodnutí o bezúplatném nabytí majetku by mělo být následovně odůvodněno z hlediska jeho přínosu pro danou obec, musí být zhodnoceny jak jeho klady, tak i záporny. Rozhodování o přijetí movitých darů spadá zpravidla do kompetence rady obce.

**Úplatné smluvní nabývání** lze u obce akceptovat pouze v případě, že jeho uskutečnění proběhne v zájmu rozvoje obce, ať už po stránce potřeb ekonomických, sociálních či například environmentálních. Hlavní roli v tomto způsobu nabývání majetku hraje výše jeho ceny. Smluvená hodnota majetku by měla být určena na základě jeho ocenění vyplývajícího ze zákona č.151/1997 Sb. Majetek se tak oceňuje cenou obvyklou, nebo tento zákon

určí jiný způsob ocenění majetku. U veškerých druhů nemovitostí a hodnotných věcí by mělo oceňování probíhat za pomoci kvalifikovaného znaleckého posudku, jenž pro obec znamená vynaložení finančních nákladů. Proto v případech, kdy se jedná o majetek spíše symbolického charakteru či zanedbatelné hodnoty, může ocenění vykonat obec sama, případně jí zřízené organizace. Postup rozhodování při nabývání majetku kupní smlouvou se nijak neliší od postupu nabývání formou daru. V závislosti na hodnotu pořizovaného majetku jsou rozhodovací kompetence svěřeny zastupitelstvu či radě obce, nebo jsou přenechány jejímu starostovi či obecnímu úřadu. Obecně však platí, že v případech, kdy o kupní smlouvě rozhoduje obecní zastupitelstvo nebo rada, vykonavatelem této smlouvy by měl být starosta. Pro příspěvkové organizace platí, že nesmí nabývat majetku bez souhlasu své zřizovatele, i když by tento majetek spadl do vlastnictví zřizovatele – obce. Pokud se však jedná o akcie nebo cenné papíry, příspěvková organizace má zakázáno jejich smluvního nabývání za úplatu. [6]

**Veřejné zakázky** jsou dalším a velmi rozšířeným způsobem nabývání obcí majetku, u kterého rozeznáváme více typů zadavatelů. Problematikou veřejných zakázek se dopodrobna zabývá Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Veřejným zadavatelem rozumíme celý stát, příspěvkové organizace, jak státu, tak i obcí, územně samosprávné celky a za určitých podmínek i různé právnické osoby. Právnické a fyzické osoby, jež zadávají veřejnou zakázku hrazenou minimálně z poloviny veřejným zadavatelem nebo jinou osobou, označujeme jako dotované zadavatele. Tímto druhým typem zadávání zakázek se nejčastěji uskutečňuje rozvoj sociální infrastruktury (výstavba dětských hřišť, dotace na opravy zdravotních zařízení a škol, rozvoj rekreačních zařízení apod.). Třetím typem je zadavatel sektorový, vykonávající specifický druh činností na základě zvláštního práva či pod vlivem veřejného zadavatele. Jedná se především o činnosti zajišťující energetické, dopravní, administrativní a vodohospodářské potřeby. Na odlišném principu funguje veřejný centrální zadavatel, který zajišťuje zakázky druhým zadavatelům, za cenu nanejvýše rovnou pořizovací ceně předmětu této zakázky, nebo je provádí na účet těchto zadavatelů. Pokud nedojde k porušení či opomenutí zákonného postupu zadávání zakázky na straně přijímacího zadavatele, zodpovědnost nese centrální zadavatel. Centrálnímu zadavateli je na základě zákona dovoleno zadávání zakázek na dodávky nebo služby i pro své vlastní účely. [17]

### 3.2 Nabývání majetku jinými způsoby

Nabývání majetku jinými způsoby, než-li stanovením smluvních podmínek, obvykle postrádá přesně stanovené datum, kdy k nabytí majetku došlo. Dnem nabytí se tak zpravidla považuje datum, kdy bylo o nabytí majetku pravomocně rozhodnuto příslušným orgánem nebo bylo nabytí majetku tímto orgánem potvrzeno. Jestliže předešlá pravidla nepomohou ke stanovení data nabytí majetku, stane setím dnem ten, kdy se obec daného majetku „fakticky ujala“. Veškeré právní vztahy a povinnosti vztahující se k dané věci a majetku se převodem z původního vlastníka na obec ruší, nestanoví-li právní předpisy, příslušný orgán nebo mezinárodní smlouva jinak. Mezi tyto mimosmluvní způsoby nabývání majetku patří nabývání zákonem, nabývání na základě zákona, nabývání děděním ze závěti či nabýváním na základě rozhodnutí příslušného orgánu.

**Nabývání majetku zákonem** znamená, že tím, co přímo vede k nabytí majetku, je zákon (= „nabývací titul“). Zákon 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů je názorným příkladem tohoto způsobu nabývání. Obce díky tomuto zákonu mohly nabývat vlastnictví k většině věcí a majetku ode dne účinnosti tohoto zákona (24.5.1991). Do vlastnictví obcí tak z vlastnictví České republiky přecházely veškeré nemovité věci, se kterými od data účinnosti zákona a podle práva měly hospodařit místní nebo městské národní výbory a se kterými daná obec k tomuto datu stále hospodařila. Dále do vlastnictví obcí přecházely nemovité věci, které obec vlastnila ke dni 31.12.1949 a u kterých nebylo jednoznačně stanoveno, která státní organizace s nimi ke dni 24.5.1991 hospodařila na základě práva. K uvedeným dvěma příkladům o změně vlastníků se mohly vztahovat určité výjimky. V neposlední řadě byly do vlastnictví obcí převáděny také obytné domy s pozemky, pokud k nim měla právo na hospodaření státní organizace, jakou je například podnik bytového hospodářství. Zřizovatelem či zakladatelem takové organizace se následně stala obec. Díky zákonu č.172/1991 Sb. byl obcím převeden konkrétní hmotný majetek, přičemž majetková práva k němu obce vlastnily již od 24.11.1990, což bylo upraveno v zákoně č.367/1990 Sb. o obcích. [6]

Počátkem roku 2003 nabývaly obce s rozšířenou působností majetek zákonem č.290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách. Do vlastnictví těchto obcí přecházely věci, se kterými do 31.12.2002 hospodařily organizační složky státu a státní příspěvkové organizace vymezené v příloze tohoto zákona a také veškerá práva a jiné majetkové hodnoty. Závazky i práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů přechá-

zely ze státních příspěvkových organizací na příspěvkové organizace obcí. V zákoně č.290/2000 Sb. se setkáváme s jistým omezením pro hospodaření s nově nabytým majetkem ať už movitým, nebo i nemovitým. Tento majetek musí být po dobu deseti let od nabytí využíván k pouze k účelům, ke kterým sloužil před dnem nabytí. Pokud se stane takový majetek před uplynutím lhůty deseti let pro obec nepotřebným a nevyužívá jej k „sociálním, školským či zdravotnickým účelům“, má povinnost daný majetek bezúplatně nabídnout do vlastnictví státu. Majetek zůstává ve vlastnictví obce a může s ním hospodařit dle vlastních představ v případě, že stát tuto nabídku nepřijme do tří měsíců od jejího doručení. [16]

Zmíněné omezení bylo od svého počátku dosti diskutabilní a je pochopitelné, že bylo brzy zrušeno nálezem Ústavního soudu č.211/2000 Sb. Je vhodné poznamenat, že technicky bylo převzetí majetku zprostředkováno protokolem sepsaným předávající příspěvkovou organizací nebo organizační složkou státu. K nabývání majetku zákonem patří také opatření týkajících se movitých věcí používaných státními zaměstnanci působících na okresních úřadech samosprávných celků, o čemž pojednává zákon č. 320/2002 Sb.

**Nabývání majetku na základě zákona** pro obec znamená, že nabytí majetku jí zákon dovoluje nebo přímo přikazuje. Tento způsob nabývání majetku je spjatý s již zmíněným zákonem č.172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. Konkrétně jeho § 6 upravuje vlastnické vztahy obcí, které nabývají majetek z vlastnictví České republiky, pokud o tento majetek požádají Ministerstvo kultury České republiky. Podobným postupem obce žádají Ministerstvo školství, mají-li zájem o školní budovy nebo školské zařízení. Po rozhodnutí daného ministerstva by se obce staly vlastníky tohoto majetku a také jeho zřizovateli.

Dočasně obcím umožňoval nabývání majetku zákon č.290/2002 Sb., který upravoval mimo jiné i vlastnické vztahy mezi obcí a krajem. Obce měly díky tomuto zákonu nárok na majetek kraje nacházející se na území obce, pokud o něj kraj písemně požádaly. Jednalo se především o majetek provozovaný k službám sociální péče nabytý krajem 1.ledna 2003 od příspěvkových organizací státu a státních příspěvkových organizací. Kraj pak měl povinnost bezúplatně převést takový majetek, s ním související práva a závazky, ze svých organizačních složek či příspěvkových organizací do správy obce ve lhůtě tří měsíců.

Do vlastnictví obcí a krajů byl převáděn i majetek, se kterým do 12.června hospodařilo Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, organizační složky státu či státní příspěvkové organizace. Tuto možnost nabývání majetku vymezoval zákon č. 174/2003 Sb. a v jeho § 2

bylo blíže určeno, jakého majetku se převod týká. Jednalo se o státu nepotřebné movité a nemovité věci, o jejichž převodu rozhodovala vláda na návrh zmíněných ministerstev. Majetek byl obci převáděn bezúplatně darovací smlouvou. V rámci „*porušování zásady přiměřenosti*“ se vlastnické práva obdarované obce zužovaly „*pouze v nezbytně nutném rozsahu zřízením práva odpovídajícího věcnému břemeni ve prospěch státu nebo jiné osoby*“. Podobným způsobem samosprávně územní celky nabývaly „*trvale nepotřebného majetku*“ státu, což je v následujícím případě upraveno zákonem č. 77/1997 Sb., o státním podniku. Na základě bezúplatného převodu, navrhne-li tak zakladatel a vláda odsouhlasí, může být majetek státních podniků přenechán obci.

Mezi další způsoby nabývání majetku na základě zákona patří „*vydržení*“. Neexistuje žádný „*výlučný majetek*“ obce a podmínky nabytí majetku vydržením jsou stejné pro obce i jiné osoby. Pro nabývání majetku tímto způsobem musí obec splňovat následující kritéria. Nakládá s tímto majetkem jako se svým vlastním, drží ji oprávněně a musí mít důvodné přesvědčení o tomto oprávnění vyplývající z konkrétních okolností a doba držení této věci musí přesáhnout minimálně tři let u nemovitostí a u věci nemovité alespoň 10 let. K tomuto způsobu nabytí vlastnictví není třeba žádných právních úkonů, neboť nastává pouhým uplynutím „*vydržecí doby*“.

Nabytí majetku na základě zákona se může uskutečnit i díky § 9 zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, § 9 zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a také na základě zákona č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby.

Na základě § 135 ObčZ mají obce v posledních letech možnost nabývat vlastnictví k „*věcem ztraceným, skrytým (jejichž vlastník není znám) a k věcem opuštěným*“. Ztracená věc musí být vydána jejímu vlastníkov, pokud však není vlastník zjištěn, má nálezce povinnost odevzdat tuto věc obci, na jejímž území byla věc nalezena. Obec nabývá tuto věc do vlastnictví v případě, že se o ni vlastník nepřihlásí do šesti měsíců od jejího odevzdání. Pokud nestanoví zvláštní právní předpis jinak, platí podobný postup i pro věci skryté a opuštěné.

Pokud je obec na základě Občanského zákoníku ustanovena jako dědic, vztahují se na ni v podstatě stejná práva a povinnosti jako na ostatní osoby, jež se staly dědici. **Děděním ze závěti** obec nabývá majetek, v případě že jej neodmítne, dnem zůstavitelovy smrti. Je-li v závěti majetek odkázán přímo na konkrétní organizační složku obce nebo její příspěvko-



vou organizaci, není toto přání zůstavitele automaticky splněno, ale pouze se doporučí převod daného majetku na tuto složku nebo organizaci obce.

Na základě **rozhodnutí příslušného orgánu** může obec nabývat majetkem v nesčetném množství různých situací. Jedním ze způsobů takového nabytí může být „*rozhodnutí příslušného vyvlastňovacího úřadu o vyvlastnění*“, kdy se jedná o přechod vlastnických práv. Od roku 1992 mají možnost, za pomoci vyvlastnění, nabývat pozemků a staveb, kromě státu, také ostatní navrhovatelé, jakož i obce.

Vyvlastnění upravuje zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, dále o něm pojednává § 128 ObčZ, kde je uvedeno: „*Ve veřejném zájmu lze věc vyvlastnit nebo vlastnické právo omezit, nelze-li dosáhnout účelu jinak, a to jen na základě zákona, jen pro tento účel a za náhradu.*“ Na základě zákona a za náhradu, za předpokladu vyvlastnění v rámci veřejného zájmu tak lze učinit i podle čl.11 odst. 4 LPS. Pro vyvlastnění je třeba splnit několik následujících podmínek najednou. Vyvlastnění nastává pouze v případě, že vlastnická práva k nemovitostem nelze nabýt dohodou či jiným způsobem. Vyvlastnění je možné jen pro zvláštní účely a jestliže dosavadní práva vlastníka mají menší váhu, než-li veřejný zájem k dosažení daného účelu a tento „*veřejný zájem*“ je třeba prokázat ve „*vyvlastňovacím řízení*“. Rozsah vyvlastnění nesmí přesahovat nezbytnou míru potřebnou k dosažení účelu vyvlastnění. Dále se vyvlastnění provádí za náhradu, ať už peněžitou či v podobě jiných nemovitostí. Poslední podmínkou pro vyvlastnění zůstává, že nesmí odporovat cílům a úkolům „*územního plánování*“.

Rozhodovací pravomoc na vyvlastnění patří obecnímu úřadu s rozšířenou působností, kdy rozhoduje při správním řízení a takové rozhodnutí může být přezkoumáno soudem na základě podání žaloby účastníkem vyvlastňovacího řízení, čímž se odkládá „*právní moc a vykonatelnost rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu*“. [6]

Za zmínku zde stojí také § 135c ObčZ, ve kterém jsou stanoveny pravidla, jakým způsobem postupovat při neoprávněném postavení stavby na cizím pozemku. V takovém případě rozhoduje soud na návrh vlastníka pozemku, že stavbu odstraní její zřizovatel na vlastní náklady. Odstranění stavby však nemusí být účelné a proto ji soud „*přikáže za náhradu*“ do vlastnictví majiteli tohoto pozemku, pokud s tím sám souhlasí. Soud může rozhodovat i jinými způsoby za účelem uspořádání poměrů mezi vlastníkem stavby a pozemku. [12]

## 4 DOZOR A KONTROLA OBECNÍHO HOSPODAŘENÍ

Za účelem dodržování zákonných postupů samosprávně územních celků při výkonu jejich působnosti má nad nimi stát dozor. „*Dozorový zásah*“ pak bývá uplatněn v případech, kdy dochází k nedodržování či nerespektování zákonných postupů a může mít podobu pozastavení účinnosti nebo výkonu nezákonných dokumentů, může žádat sjednání nápravy u soudů nebo může mít i podobu zrušení takových dokumentů. Dozor na rozdíl od kontroly pouze nevyhledává nezákonnost, ale může ji také odstraňovat nebo její odstranění vyžadovat.

Kontrola je čistě vyhledávající činností a v případě nalezení nezákonnosti se příslušný kontrolní orgán postará o předání tohoto problému, za účelem nápravy, orgánu s příslušnou působností. Kontrola může být následná i preventivní a její prostředky nejsou vymezeny tak podrobně, jako u dozoru. Její zaměření, naopak od dozoru, není pouze k vyhledání zákonných nesrovnalostí, nýbrž sleduje i hospodaření daného subjektu, efektivnost, účelnost a také například směrnice ústředních správních úřadů.

Dozor nad obcemi vykonává Ministerstvo vnitra ČR a vychází přitom ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a také ze zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu který opravňuje ministra vnitra k podání návrhů na zrušení právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy k Ústavnímu soudu. Nad samostatnou působností obce dohlíží i krajské úřady, které díky svému rovnocennému postavení v oblasti samostatné působnosti s obcemi nemohou zřizovat nápravu a „*proto mohou situace a žaloby pouze doporučit Ministerstvu vnitra ČR*“ nebo mohou nejprve obce nabádat k dobrovolnému odstranění vzniklých problémů. V zájmu Ministerstva vnitra ČR tak musí být spolupráce s krajskými úřady co nejkvalitnější, čímž se má předcházet nezákonnosti obecních předpisů, hlavně pak nejčastěji chybovanému vydávání obecně závazných vyhlášek.

Podle zákona připravovaného v roce 2004, který mění příslušná ustanovení zákona o obcích, krajích, hlavním městě Praze a o ústavním soudu, byly ustanoveny, co se týče obcí, následující princip:

*„Dozor nad obecně závaznými vyhláškami všech územních samosprávných celků bude vykonávat pouze Ministerstvo vnitra ČR;*

*Dozor a současně kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí budou vykonávat zásadně krajské úřady;*

*Dozor nad nařízením obcí budou vykonávat krajské úřady*

*Dozor nad samostatnou působností obce bude vykonávat Ministerstvo vnitra ČR*

*Instituty dozoru a kontroly budou upraveny samostatně tak, aby nedocházelo k pochybnostem o obsahu těchto činností a způsobu jejich provádění“. [2]*

Pro řádné a efektivní nakládání s obecním majetkem a pro jeho ochranu má velký význam také kontrola samosprávných celků při výkonu jejich působnosti. Kvalita kontrolní činnosti závisí na osobách, které ji provádí a proto musí být personální základ kontrolních orgánů zajištěn vhodným způsobem.

Kontrola se vztahuje na dodržování zákonného hospodaření a nakládání obcí, případně příspěvkové organizace obce s majetkem, jak z pohledu právních předpisů (majetkoprávní ustanovení zákona o obcích a rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nebo povinnosti vyplývající z jiných právních předpisů), tak i z pohledu interních předpisů (vydaných obcí či její organizační složkou spravující obecní majetek). Do předmětu kontroly spadá i sama kontrolní činnost.

Za účelem kontrolní činnosti jsou zřizovány „kontrolní orgány a kontrolní útvary“. Rada obce a případně i její komise patří mezi kontrolní orgány a pod její kontrolní činnost spadají také obcí zřízené příspěvkové organizace a organizační složky. „Finanční výbor“ obce, jenž zřizuje obecní zastupitelstvo, je důležitým kontrolním orgánem zaměřujícím se na hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Pro účely kontroly plnění usnesení zastupitelstva a rady obce, dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem a k plnění kontrolních úkolů svěřených zastupitelstvem, slouží „kontrolní výbor“. Kontrolní útvaru nacházíme u organizačních složek obce a jejich příspěvkových organizací, kterým je svěřen do správy obecní majetek.

Výkon kontrolní činnosti může být vázán na zákon o obcích, zákon o finanční kontrole ve veřejné správě nebo i na neprávní vnitřními předpisy vydanými kontrolními orgány. Kontrolní orgány by měly ohlašovat případné nesrovnalosti s ohledem na stanovené podmínky charakterizující druh nesrovnalosti, její míru závažnosti a také způsob, jakým by se mělo ohlášení uskutečnit. Vnitřní kontrolní předpis se musí zmiňovat i o „povinnosti spolupracovat s orgány činnými v trestním řízení a dalšími příslušnými orgány při zjišťování a prokazování případů porušení povinností při hospodaření s majetkem obce, jakož i nutnost plnit oznamovací povinnost podle § 8 odst. TŘ“. Na základě výše uvedeného zákona o obcích a také díky zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím se mohou na

majetkové kontrole podílet též samotní občané. Třeba ještě poznamenat, že v problematice rozhodování obcí o majetkoprávních úkonech svádí kontrolní úlohu „*institut dozoru nad výkonem samostatné působnosti*“. [6] Na přenesenou působnost obce dohlíží za pomoci krajských úřadů a na principu přenesené působnosti kraj.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě vymezuje pravidla pro kontrolování finančních prostředků. V rámci mechanismu přezkoumání hospodaření územně samosprávných celků provádí každým rokem kontrolu nad obecním hospodařením u obcí nad 5000 obyvatel auditor na náklady obce. Obce s menším počtem obyvatel, než je 5000, si mohou vybrat, zda kontrolu hospodaření provede auditor na jejich náklady, či krajský úřad na náklady kraje. [2]

## **II. PRAKTICKÁ ČÁST**

## 5 ANALÝZA VYBRANÝCH PROBLÉMŮ A NEDOSTATKŮ VE VĚCI HOSPODAŘENÍ OBCÍ S NEMOVITOSTMI

Nakládání obcí s nemovitým majetkem můžeme označit za nedostatečné, pokud se při něm obce neřídí § 39 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Nejčastěji vznikají problémy díky nezveřejnění záměru o nakládání s majetkem obce vůbec, nebo jeho nedostatečným zveřejněním po dobu kratší než 15 dnů. Problém vzniká také tehdy, je-li záměr zveřejněn až poté, kdy již má zastupitelstvo obce rozhodnuto o dalších právních úkonech souvisejících s tímto majetkem a nebo je-li identifikace majetku ve zveřejněném záměru uvedena nedostatečně, čímž neodpovídá zákonným předpisům. [23]

Rozsáhlou a též složitou problematikou v oblasti nemovitého majetku obce je účel jeho užívání. V závěru této části se budu zabývat nezřídka stávající situací, komu přisoudit opuštěnou nemovitost a jak postupovat, když její vlastník není k dohledání v katastru nemovitostí, případně již nežije. [23]

### 5.1 Obecní záměr a nejasnosti s ním

O záměru se krátce zmiňuje výše uvedený § 39 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Obecní záměr by měl předcházet všem dvoustranným majetkoprávními úkonům obce, kterými jsou zcizení, směna, darování, pronájem a poskytnutí nemovitého majetku formou výpůjčky. Ve třetím odstavci zmíněného zákona jsou uvedeny výjimky, u kterých obec není povinna zveřejňovat záměr. Konkrétně se jedná o tyto majetkoprávní úkony, kdy obec pronajímá byty a hrobové místa a také pokud pronajímá nebo propůjčuje obecní majetek na dobu kratší než 30 dnů. Pokud obec pronajímá či vypůjčuje svůj majetek právnické osobě jí zřízené, pak i v tomto případě nemusí zveřejňovat záměr o smýšleném majetkoprávním úkonu. [15]

Samotný záměr se sice nedá označit za majetkoprávní úkon, na jehož základě obec nakládá se svým majetkem, přesto musí být schválen zastupitelstvem obce, obvykle po návrhu rady. Tato povinnost vyplývá ze zákona o obcích.

#### 5.1.1 Obsahové vymezení záměru

Obsahové vymezení záměru je věcí, se kterou se nesetkáme ani v zákoně o obcích. V tomto směru nám může být nápomocné pouze výslovné ustanovení, na základě něhož musí být v záměru nemovitý majetek identifikován podle údajů z katastrálního zákona. V praxi se u záměrů zveřejněných obcemi setkáváme s širokou škálou informací, které

dopodrobna popisují zamýšlené plány příslušných obecních orgánů, což je podmínkou a též předpokladem úspěšného výběru žadatele, který se má stát budoucím smluvním partnerem obce. V záměru jsou nejčastěji obsaženy podmínky kladoucí důraz na minimální nabídkové ceny prodávaných nemovitostí a v případě pronájmu je to minimální cena nájemného. V mnoha případech je v podmínkách záměru požadováno po žadateli také prokázání, že k dané obci nemá žádného závazku, což vybízí k zamyšlení, zda-li je tato podmínka v souladu s principy dobré správy a principem přiměřenosti. V záměru by měly být dále obsaženy informace o splatnosti kupní ceny a o schopnosti zájemce splácet své závazky vůči obci.

V této souvislosti se často vyskytuje problém, kdy obsah záměru není v souladu s obsahem úkonu, na základě kterého schválilo zastupitelstvo obce daný záměr. Názorným příkladem takové situace může být skutečnost, kdy zastupitelstvo schválí prodej nemovitosti za minimální kupní cenu a poté dá tento záměr o prodeji nemovitosti zveřejnit na úřední desku. Komplikace nastávají díky tomu, že v samotném záměru jsou po zájemci dodatečně požadovány různé další podmínky, které však na zasedání zastupitelstva nebyly odsouhlaseny a obsah zveřejněného záměru se potom neshoduje s obsahem přijatého usnesení.

O takovémto jednání by se dalo hovořit jako o protiprávním, přestože konkrétní úpravu, jakým způsobem v podobných situacích postupovat, nenacházíme ani v zákonu o obcích, podle kterého lze vydedukovat, že rozhodnutí, díky kterému je záměr obce o majetkoprávním úkonu se svým majetkem schválen, musí obsahově a rozsahem naplňovat samotný záměr. Záměr tedy musí být zveřejněn v podobě, v jaké byl schválen příslušným obecním orgánem. Při konání majetkoprávních úkonů, jakými jsou prodej, směna, darování, nájem a výpůjčka, je třeba dbát právních norem občanského zákoníku, konkrétně § 34 a dále tohoto zákona, kde je mimo jiné stanoveno, že konkrétní majetkoprávní úkony musí být přičteny vždy příslušným subjektům, což pro obec znamená, že takové úkony zde konají orgány obce ze zákona příslušné.

Pokud je tedy v samotném záměru obsaženo více podmínek, než-li bylo udáno v rozhodnutí o záměru, potom zůstává otázkou, kdo by měl být původcem takového rozšíření, čili kterému obecnímu orgánu je třeba daný majetkoprávní úkon přičíst. Díky tomuto problému je pak podobný záměr jasným porušením dělby pravomocí mezi obecními orgány a nemůže naplňovat zákonem předpokládané účinky záměru bezvadného.

Pro nápravu takového pochybení obecních orgánů lze postupovat následujícími způsoby. Jedním způsobem je zveřejnění nového záměru, který by obsahově odpovídal původnímu

usnesení nebo druhou možností zůstává přijetí nového usnesení příslušného orgánu, kde by byly přesně vymezeny podmínky, při kterých se daný majetkoprávní úkon uskuteční. Na základě nového usnesení se pak zveřejní nový záměr obsahově jednotný s tímto novým usnesením.

Pro předcházení komplikací vzniklých zmíněnými způsoby je třeba, aby záměr při procesu jeho odsouhlasení a zveřejnění obsahoval alespoň následující informace. Měl by se zde nacházet odkaz na usnesení obecního orgánu, na základě kterého bylo o záměru rozhodnuto a také by neměla chybět jeho přesná specifikace. Zamýšlený právní úkon musí být patřičně označen a u nemovitostí musí být uvedena jejich definice v souladu s katastrálním zákonem. Úplný výčet podmínek stanovující pravidla pro uzavření majetkoprávního úkonu s uchazečem, které nesmí být změněny ani po usnesení o záměru nebo po ukončení lhůty nutné pro zveřejnění záměru. Záměr musí obsahovat též termíny pro odevzdání nabídek, případně námitek a připomínek od zájemců a je vhodné zájemce informovat také o termínu, v němž budou příslušné obecní orgány o daném majetkoprávním úkonu rozhodovat. Pokud bude záměr obsahovat též podmínky, za nichž by mohlo nastat jeho zrušení, přispěje to ke zvýšené transparentnosti, důvěryhodnosti plánovaného úkonu a k úbytku pochybností týkajících se nestranného rozhodování pro daný záměr.

Zákon o obcích neklade žádné výslovné požadavky jak na obsah záměru, tak ani na jeho formu. Vyplývá z něj povinnost o zveřejnění záměru na úřední desce dané obce po dobu minimálně 15 dnů před jeho schválením zastupitelstvem. Záměr nemusí být zveřejněn pouze formou vyvěšení na úřední desce, ale také jiným způsobem, který je v dané obci běžně užíván. Forma záměru však musí být vždy písemná a musí být svým obsahem a rozsahem totožná s rozhodnutím o schválení záměru. [22]

### 5.1.2 Zveřejnění záměru

Zveřejnění záměru na úřední desce je jednou z hlavních podmínek, jak už jsem výše zmínil. V následujících řádcích se na tuto problematiku zaměřím podrobněji.

Lhůtu pro vyvěšení záměru na úřední desce stanovuje zákon o obcích. Doba, po kterou musí být záměr vyvěšen, činí 15 dní, což je minimální stanovená doba. Záměr však může být vyvěšen i po dobu mnohem delší.

V běžném životě obce zveřejňují záměr převážně po dobu delší, než-li je minimální stanovená lhůta. Tato skutečnost nastává nejen kvůli kladení důrazu na větší informovanost zájemců, ale hlavně kvůli nejistotě obecních orgánů ohledně přesného stanovení počátku a



konce této patnáctidenní lhůty. Taková nejistota pro radu obce neznamená špatnou vizitku pro neznalost přesných kritérií, co se týče termínu vyvěšení a odstranění záměru z úřední desky, neboť tyto informace nelze dle právních norem definitivně určit. Zůstává tedy otázkou, zda je dnem prvním v průběhu lhůty den zveřejnění záměru, nebo se lhůta počítá až ode dne následujícího od zveřejnění. K druhé variantě se svým rozhodnutím přiklonil i Krajský soud v Ústí nad Labem, jehož rozhodnutí sice bylo následně zrušeno Nejvyšším soudem, jeho závěr týkající se délky a průběhu lhůty však byl ponechán bezpochyby.

Nesrozumitelným se jeví také výklad dikce zákona o obcích: „...*obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce ...*“, z čehož se dá usoudit buď povinnost ke zveřejnění záměru těsně před samotným rozhodnutím o tomto úkonu, nebo lze na základě tohoto ustanovení záměr zveřejnit před samotným rozhodnutím, bez přidání bezprostředně navazujícího prvku. Dle některých teorií lze za nezákonný považovat postup, kdy mezi sejmutím záměru z úřední desky obce a schválením daného majetkoprávního úkonu příslušným obecním orgánem, uplyne doba o délce i několika měsíců.

Účelem zveřejnění záměru má být jeho zprostředkování třetím subjektům o plánovaném majetkoprávním úkonu obce a tyto subjekty mají právo na tuto informaci reagovat při dodržení zákonných způsobů, přičemž patnáctidenní lhůta je pouze minimální časový prostor pro informování zájemců potřebnými údaji o záměru a nemá většího vlivu na termín pro podávání nabídek a případných podmětů od ucházejících se subjektů. Je-li známa uchazečům skutečnost o plánovaném záměru obce ještě před jeho zveřejněním, nic nebrání tomu, aby své nabídky podávali již s předstihem. Naopak, zájemci se mohou ucházet o podepsání smlouvy také po uplynutí lhůty pro zveřejnění záměru. Výše citovaná dikce zákona o obcích by ale měla předcházet tomu, aby po sejmutí záměru z úřední desky nepřicházely od zájemců další nabídky a podměty a příslušný orgán obce tak mohl ihned rozhodnout.

Nejlepším řešením tedy je, pokud příslušné obecní orgány rozvrhnou dobu pro zveřejnění záměru tak, aby po jeho sejmutí došlo bezprostředně k jeho schvalování. Má-li k tomu obec racionální opodstatnění, může záměr zveřejnit i na dobu delší než patnáct dnů až do doby, kdy bude příslušný orgán obce přichystán k rozhodnutí o zamýšleném majetkoprávním úkonu.

### **5.1.3 Uzavření smlouvy s předem vybraným uchazečem**

Ve výše zmíněných příkladech se dá záměr ztotožnit s institutem veřejného příslibu, kde se záměr vztahuje na větší počet konkrétně neurčených uchazečů. Obec však má mimo jiné

možnost a v běžné praxi ji nezdědka kdy využívá, sjednat uzavření smlouvy s předem vybraným uchazečem, přičemž by měla postupovat podle principu racionální využitelnosti a dbát zájmů svých občanů. Na takovéto obecní jednání lze nahlížet z vícera různých pohledů, a pokud k němu obec přivedou důvody praktické, pak nejsou pochybnosti na místě a takové jednání je pochopitelné. Jako názornou ukázkou podobných situací uvádím následující příklady, kdy je vhodné uzavřít smlouvu s předem vybraným uchazečem. Například *„vlastník pozemku bude mít zájem od obce odkoupit část bezprostředně přiléhajícího pozemku, spoluvlastník nemovitosti může mít zájem na koupi spoluvlastnického podílu obce, vlastník budovy bude mít zájem o dlouhodobý pronájem pozemků pod budovou od obce apod.“* I zde obec musí postupovat podle zákona a nesmí být tedy opomenuto ani zveřejnění záměru, což by se za daných okolností mohlo jevit jako zbytečné. Třetí subjekty se však alespoň mohou k danému záměru vyjadřovat. Důležitým kritériem je také zachování hospodárnosti při takovém obecním jednání.

Předchozí odstavce věnované záměru popisovaly významnou a nedílnou součást problematiky hospodaření obcí s jejich majetkem, jež dosahuje značného vlivu na rozpočet obce. Jak vidno, stávající právní úprava obecního záměru není plně postačující jak svojí stručností obsahové formy, tak ani nekoresponduje významově a odpovídajícím důrazem k upravované materii. Orgánům obce je třeba doporučit zvýšené pozornosti při všech krocích směřujících k realizaci zamýšleného záměru, hlavně pak už i při počáteční fázi, kdy dochází k jeho schvalování. Má-li obec jisté speciální požadavky, kterými by měli zájemci daný záměr naplňovat, musí je schválit již v usnesení orgánu obce, než bude samotný záměr vyvěšen na úřední desce, čímž se předchází vzniku možných pochybností o rozhodnutí. Pokud má být vše v pořádku, musí se záměr svým obsahem ztotožňovat s obsahem rozhodnutí, na základě kterého došlo ke schválení záměru. Pokud by se při nedodržení některých z doporučených pravidel stala smlouva uzavřená na základě schváleného záměru neplatná, následky takové skutečnosti by mohly být dosti nepříjemné nejenom pro smluvního partnera obce, ale i pro ni samotnou. Za podobných okolností by bylo na místě řešení možného nároku na náhradu vzniklé škody nebo by dokonce bylo třeba udat bezdůvodné obohacení.

#### **5.1.4 Zveřejnění záměru na internetu**

V posledních letech se v praxi běžně setkáváme s povinností obcí vyvěšovat své povinně zveřejnitelné informace na elektronické úřední desce, kterou obce zprostředkovávají většinou prostřednictvím jejich vlastních webových stránek. Provoz takových stránek mnohdy

zajišťují smluvní subjekty, přesto je vždy úkonem zveřejnění a sejmutí informací z elektronické úřední desky pověřena kompetenční úřední osoba. V případě malých obcí, jejichž správní orgány nejsou schopny zajistit dálkový přístup k povinně zveřejnitelným informacím, je nutno smluvit jejich zveřejňování prostřednictvím obcí s rozšířenou působností, do jejichž obvodu daná obec spadá nebo ji sem přisoudí nadřízený správní orgán.

Mezi zveřejňované informace, kromě obecně závažných vyhlášek, nařízení obcí, termínů plánovaných zasedání obecních orgánů a usnesení zastupitelstva, patří také informace týkající se záměru obce prodat, směnit či darovat nemovitý majetek.

## 5.2 Účel užívání stavby

Jednou z dalších problematických záležitostí týkající se nakládání obcí se svým majetkem je rozhodování o účelu užívání stavby tak, aby bylo vše v souladu s platnými právními předpisy, tj. zákone č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). K tomuto procesu dochází tehdy, je-li stavba dokončena a připravena k užívání.

Obecní budovy bývají zpravidla bytového charakteru nebo nebytového, což znamená, že tyto budovy nejsou určeny k účelům obytným. Mezi takové budovy patří obecní školy, výrobní prostory, zdravotnická střediska nebo polyfunkční domy. Poslední zmiňovaný typ budovy slouží z větší poloviny své podlahové plochy k jiným účelům, než k bydlení.

Za účelem užívání stavby lze brát v úvahu pouze stavbu dokončenou, případně část stavby, která je schopná být samostatně užívána, což prověří na základě zvláštních právních předpisů stanovené zkoušky. Předčasné užívání stavby a zkušební provoz tvoří zákonné výjimky, kdy lze stavbu oprávněně užívat, při dodržení stanovených podmínek a zaopatření povolení od příslušného stavebního úřadu. Takové stavby nesmí ohrožovat bezpečnost a zdraví osob či zvířat a nesmí též narušovat životní prostředí. Při zkušebním provozu se pak ověřuje kvalita stavby a její předpokládané vlastnosti při běžném provozním zatížení. O předčasné užívání stavby musí požádat vlastník stavby s předložením důvodných podkladů na příslušném stavebním úřadě, kdežto zkušební provoz může být zahájen na nařízení samotného stavebního úřadu.

Užívání stavby může být dle platných zákonných norem zahájeno oznámením záměru o užívání dokončené stavby, nebo administrativně a časově náročnějším způsobem, kterým je vydání kolaudačního souhlasu. Vymezení staveb, pro které je vlastník stavby povinen opatřit kolaudační souhlas, je obsaženo ve stavebním zákoně a vlastnosti těchto staveb

nemají možnost budoucí uživatele ovlivnit. Mezi takové stavby patří především „*nemocnice, škola, nájemní bytový dům, stavba pro obchod a průmysl, stavba pro shromažďování většího počtu osob, stavba dopravní a občanské infrastruktury, stavba pro ubytování odsouzených a obviněných, dále všechny stavby, u kterých bylo stanoveno provedení zkušebního provozu a změny stavby, která je kulturní památkou*“.

K žádosti o vydání kolaudačního souhlasu je stavebník povinen připojit identifikační údaje a předpokládaný termín dokončení stavby. Za jistých okolností je s žádostí třeba dodat i geometrický plán či stanovisko dotčeného orgánu (například v případě kulturních památek). Stavební úřad pak musí ve lhůtě patnácti dnů určit termín závěrečné kontrolní prohlídky, při které se posuzuje soulad provedení stavby s projektovou dokumentací, bezpečnost užívání stavby a dodržení požadavků zvláštních orgánů. Není-li po takové prohlídce na stavbě shledáno vady, vydá stavební úřad ve lhůtě patnácti dnů od provedení prohlídky kolaudační souhlas, na jehož základě může být stavba užívána dle povoleného účelu. V případě určité nesrovnalosti, pro kterou stavební úřad užívání stavby zakáže, musí stavebník dané nedostatky napravit a s touto skutečností obeznámit stavební úřad, který pak provede další kontrolní prohlídku.

Oznámení o záměru užívání dokončené stavby je mnohem jednodušším postupem jak pro úřady, taky i pro stavebníky. Povinností stavebníka je oznámit záměr o užívání stavby příslušnému úřadu nejméně třicet dní před začátkem užívání. Stavební úřad pak v této lhůtě buď zakáže užívání stavby na základě zákonných důvodů, nebo užívání nezakáže, čímž je stavebníkovi povoleno užívání stavby na základě fikce udělení souhlasu. Oznámení o záměru užívání dokončené stavby je v praxi s převahou používaný postup, neboť za pomoci něj lze zažádat o užívání běžných rodinných domů stavěných pro vlastní potřebu. [24]

### **5.2.1 Změna v účelu užívání stavby**

Obce využívají možnosti změny v účelu užívání stavby za různých okolností. Názorným příkladem může být výstavba bytových domů, kdy je v průběhu stavby dospěno k názoru, že jedna z těchto budov bude sloužit také k zabezpečení služeb (obchod, restaurace, kino...) nejen pro uživatele daných domů. Účel užívání bytového domu pak musí být za těchto okolností pozměněn na polyfunkční dům.

Podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu lze stavbu užívat jen k účelům stanoveným v kolaudačním souhlasu, ve stavebním povolení, v oznámení o užívání stavby apod. Účel užívání stavby posoudí a povolí příslušný stavební úřad, v přípa-

dech, kdy by touto změnou mohlo dojít k ohrožení života a veřejného zdraví, ohrožení zvířat, bezpečnosti či životního prostředí. Změna v účelu užívání stavby může být odsouhlasena jen v případě, kdy nebude v rozporu s územním plánem, s veřejným zájmem a se zvláštními právními normami. V některých případech bývá podmínkou pro změnu v užívání stavby změna dokončené stavby, pro kterou je nutné opatřit ohlášení nebo stavební povolení.

Pro změnu v účelu užívání stavby je třeba oznámení vlastníka o této skutečnosti na příslušném stavebním úřadě. Pokud stavební úřad do 30 dnů od oznámení nezašle rozhodnutí o souhlasu, nebo nesouhlasu, podobně jako při schvalování účelu užívání stavby, má se za to, že je tato změna povolena. V případě, že by změna v užívání stavby zasahovala do práv třetích osob nebo by bylo třeba důkladnějšího prozkoumání jejího vlivu na okolí, vyrozumí stavební úřad vlastníka stavby, ve lhůtě třiceti dnů ode dne podání oznámení o procesu rozhodování stavebního orgánu o předložené změně a zároveň určí k tomu potřebné náležitosti. [18]

V praxi se při změně v užívání stavby naskýtá mnoho otázek a nejasností. Například dospěje-li stavební úřad po učinění kontrolní prohlídky stavby k závěru, že je stavba užívána v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, pak se dle nového stavebního zákona nejedná o správní delikt obdobné skutkové podstaty, jak bylo obsaženo v zákoně č. 50/1976 Sb. V takovéto situaci má stavební úřad možnost sjednat nápravu vydáním „výzvy k nepovolenému užívání stavby“. Pokud však závada v užívání stavby nebude odstraněna ani na základě této výzvy a v době stanovené v její lhůtě, dojde tak ke správnímu deliktu dle § 178 nebo 180 stavebního zákona.

Dále bych nastínil, jak postupovat při změně v užívání stavby, nemění-li se významně nároky na její okolí. Je-li stavba před dokončením nějakým způsobem pozměněna, dochází tak k rozporu s jejím povolením či její dokumentací ověřené stavebním úřadem. Pokud však tato změna stavby zasahuje určitým způsobem i do podmínek územního rozhodnutí vydaného k dané stavbě, je třeba obstarat i změnu tohoto územního rozhodnutí. Je-li nutno pro změnu účelu stavby pozměnit také podklady, na základě kterých byl vydán územní souhlas, bude třeba vydat též nový územní souhlas, při splnění zákonných podmínek k němu. „Změna v užívání stavby je změnou účelu užívání stavby, změnou v provozním zařízení stavby, změnou ve způsobu výroby nebo v podstatném rozšíření výroby a změnou v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, která je přípustná jen na základě souhlasu, popřípadě rozhod-

*nutí stavebního úřadu (§ 126, 127 odst. 3)“.* Vyžaduje-li změna v užívání stavby nejdříve provedení stavebních úprav ke změně dokončené stavby, bude třeba opatřit územní rozhodnutí o změně stavby, nebo územní souhlas. Pokud není podmínkou změny v užívání stavby, že musí být provedena nejprve změna dokončené stavby, ale vliv této stavby na okolí má mít odlišné nároky, bude třeba zajistit rozhodnutí o změně stavby. Poslední variantou je, když změně v užívání stavby nemusí předcházet změna dokončené stavby a ani nároky stavby na okolí nejsou příliš odlišné od předchozích. V takovémto případě pak není zapotřebí územního rozhodnutí, ani územního souhlasu. Postačí pouhý souhlas či rozhodnutí příslušného stavebního úřadu. [20]

### 5.3 Opuštěné nemovitosti

Častokrát se lze v praxi setkat s nemovitostmi, jejichž vlastník je jen stěží dohledatelný v katastru nemovitostí nebo již není na živu. Pokud se pak najde zájemce o takovou nemovitost, musí projít zdlouhavou cestou pátrání po vlastníkově této nemovitosti a také musí podstoupit spoustě administrativních úkonů.

#### 5.3.1 Otázka vlastnictví

V posledních letech bylo možno pozorovat čím dál častěji následující situace. Obec prohlásila určitý majetek za opuštěný, poté vyzve majitele o přihlášení k tomuto majetku v půlroční lhůtě a následně s touto nemovitostí začne nakládat jako se svou vlastní, přičemž zažádá o zapsání vlastnictví do katastru nemovitostí.

Otázka možnosti opustit nemovitost však doposud není zcela jednoznačná. Podle vlastnického práva by opuštění nemovitosti nemělo být závažnějším problémem. Důležitou roli zde však hraje samotný úmysl vlastníka, proč se chce vlastnictví vzdát, což je reálně jen stěží zjištělné. V převážné většině případů se však jedná spíše o absenci informací vlastníka, že danou nemovitost sám vlastní a pokud by se o tomto majetkoprávním vztahu dozvěděl, nejspíš by se mu ani nebránil.

Pro obce je pátrání po vlastníkově příliš zdlouhavý a namáhavý proces a také prohlášení vlastníka za mrtvého a s tím spojená dodatečná projednání dědictví pro obce nejsou lákavými postupy. Raději využívají možnosti, kdy jim opuštěná věc náleží ze zákona a také tuto věc mohou bez nutnosti odůvodnění za opuštěnou samy označit. Případné poskytnutí půlroční lhůty vlastníkově k přihlášení se o danou nemovitost pak plní spíše oficiální charakter změny vlastnictví v případě, že vlastník není znám. Při jednání obce probíhajícím

tímto způsobem tedy není povinností obstarávat žádnou smlouvu o převodu vlastnictví, dokonce ani není třeba uvědomovat o dané skutečnosti původního vlastníka. V některých obdobných případech nakládání s vlastnictvím nemovitostí by se tedy dalo říci, že se jedná spíše o vyhýbání se obce administrativně složitých cest a tak raději odebere vlastnictví nic netušící osobě, čili vlastníkovi. Jedná se tak o „*flagrantní porušení ústavních práv*“ ve vztahu k vlastníkovi, pokud není možno vyžadovat žádné aktivní úkony trvání vlastnictví, jelikož vlastnictví trvá nadále samo o sobě. A protože o takovém jednání obcí v rozporu s ústavou se původní vlastník nejspíše již nedozví, zůstane vše ponecháno bez nápravy. [26]

### 5.3.2 Obec nebo stát

V poslední době probíhala rozsáhlá diskuse nad novým občanským zákoníkem, při které se řešila mimo jiné také otázka, která i nadále zůstává ponechána otevřenou, zda-li mají opuštěné, většinou i chátrající nemovitosti patřit do vlastnictví obce, nebo státu.

Nejprve bylo navrženo, aby opuštěná nemovitost patřila do vlastnictví státu, s čímž však ministerstvo zemědělství nechtělo souhlasit a naopak navrhovalo, aby tyto nemovitosti spadaly automaticky do vlastnictví obce, hlavně pak kvůli potížím s dlouhodobě neudržovanými vodovody a kanalizacemi. Tato infrastruktura není v případě opuštěných budov dlouhodobě udržována, což může do budoucna znamenat značné komplikace. A právě proto by měly být opuštěné nemovitosti ve vlastnictví obcí, které by je udržovaly a spravovaly s větším zájmem a dostupností, než samotný stát.

Pro obce, hlavně pak ty s malým rozpočtem, však může být takové nabytí nemovitosti spojeno s novými starostmi a též problémy, neboť pod pojmem opuštěná nemovitost se může skrývat široký okruh různých statků. Kromě vodovodních řad sem mohou patřit také staré budovy bývalých zemědělských družstev, polorozpadlé historické domy nebo nevyužívané průmyslové budovy. Z tohoto důvodu vznášejí zákonodárci ministerstva spravedlnosti argumenty ve prospěch obcí, které by jen stěží mohly zvládat zátěže ve svých rozpočtech, vzniklé přidělením podobných nemovitostí do svého vlastnictví.

Názorové rozdělení v dané věci panuje kupodivu i mezi starosty. S návrhem ministerstva zemědělství souhlasí převážně starostové, jejichž obce jsou hlášeny ve Svazu měst a obcí ČR, kteří uznávají, že přestože by se mohlo v mnohých případech jednat o nemovitosti v dezolátním stavu, jsou to právě obce, pro které bude mnohem jednodušší se o dané nemovitosti postarat. Jak vyplývá i z dosavadní praxe, stát se mnohdy o podobné nemovitosti

vůbec nestará. Jako pomoc obcím by mělo posloužit čerpání prostředků na hospodaření s opuštěnými nemovitostmi z různých dotačních programů.

S tvrzením, že stát není zrovna nejlepším hospodářem, se ztotožňují i mnozí další starostové. Ale s myšlenkou o přidělení opuštěných nemovitostí do svého vlastnictví již nesouhlasí. Nelíbí se jim, že by se tak museli nedobrovolně starat o cizí nemovitosti a dle některých tvrzení by tato situace vedla pouze k záměru o prodej takových nemovitostí, což ale může provést i stát. Umocněním problému by dále bylo, pokud by byla nemovitost prohlášena ministerstvem kultury za památku. Vlastník by tak mohl být navíc i pokutován, pokud by o ni nepečoval. Pokud by tak opuštěná nemovitost patřila státu, nemusel by být ani problém ji v případě zájmu obce bezplatně převést do jejího vlastnictví, což také nahrává k přidělení vlastnictví takových nemovitostí státu. [27]



## 6 KONKRÉTNÍ PŘÍKLAD NAKLÁDÁNÍ OBCE S NEMOVITOSTMI

### 6.1 Postup obce při pronájmu svých pozemků

V následující kapitole uvedu konkrétní příklad nakládání obce se svou nemovitostí. Krok po kroku nastíním postup, jakým obec Nivnice pronajala své pozemky za účelem podnikání. Jedná se o pozemky v nově vybudované průmyslové zóně Kluka (lokalita 3), které byly pronajaty k účelům výroby, skladování a byly zde vybudovány dopravní a parkovací plochy.

Na zasedání rady, která se konala dne 14.7.2010 bylo usneseno, že rada obce doporučuje zastupitelstvu schválení obecního záměru na pronájem pozemků v lokalitě Kluka 3 za účelem podnikání. Toto doporučení bylo dne 24.9.2009 na zasedání zastupitelstva obce schváleno, čemuž ale předcházelo shromáždění všech potřebných dokumentů, též bylo nutno předběžně stanovit výši nájemného, dobu určenou k pronájmu a projednat též, k jakému účelu mají být pozemky pronajaty a byla též pořízena fotodokumentace dané lokality. Na základě těchto náležitostí tedy zastupitelstvo schválilo záměr obce pronajmout pozemky.

Dalším nezbytným krokem bylo, aby rada zveřejnila patřičným způsobem záměr o pronájmu pozemků. Záměr byl tedy vyvěšen v souladu se zákonem o obcích 15 dní před projednáním v obecních orgánech na úřední desce a také na internetové úřední desce. Písemná forma záměru obsahovala číslo usnesení - č. 615/62-R/2009, dále čísla pozemků (p.č.1976/2, 1975/2 a 1973/2 Kluka III) a jejich výměru, která činila 870 m<sup>2</sup>, 1010 m<sup>2</sup> a 900 m<sup>2</sup>. Důležitou informací uvedenou v záměru byl také účel, pro který budou dané pozemky využívány, v tomto případě pro výrobu a skladování a též zde byly uvedeny jména zájemců o pozemky, jejichž žádosti byly podány na obecní úřad obce Nivnice již počátkem června.

Do těchto žádostí museli zájemci uvést své jméno a příjmení, adresu trvalého bydliště a své rodné číslo. Dále také museli specifikovat, o který pozemek a o jakou výměru žádají. Do žádosti bylo třeba uvést také přesný účel, kterým budou jednotliví žadatelé pozemky využívat. Žadatelé se zde prokázali také výpisem z Obchodního rejstříku a živnostenským listem pro žádost o podnikání. Nutnou součástí žádosti byl i snímek z pozemkové mapy se zakreslenou plochou pozemku, o nějž žadatel projevil zájem a také bylo nutné, aby zájemci obstarali výpis z katastru nemovitostí.

Po schválení záměru obec Nivnice jednala s dosavadním uživatelem těchto pozemků, kterým byla místní Zemědělská akciová společnost Nivnice, zda-li souhlasí s dalším využíváním těchto pozemků způsobem obsaženým v záměru. JZD Nivnice a. s. k tomuto neměla žádných výhrad a se záměrem souhlasila. Obec také prostřednictvím místního JZD požádala zdejší myslivecké sdružení, aby odstranilo své provizorní zařízení (krmelec pro zvěř), které zde měli umístěno na základě dohody s JZD Nivnice a. s. Dalším krokem obecního úřadu bylo optimální rozdělení pozemků geometrickým plánem.

Obec Nivnice žadatele informovala o převzetí jejich žádostí a také o dalším průběhu projednávání žádostí. Bylo třeba také požádat o doplnění chybějících podkladů od jednoho z žadatelů, pro kterého byl schválen záměr pronajmutí pozemku na stavbu trvalého charakteru a musel tak zajistit i potvrzení Pozemkového úřadu o restitučních nárocích. Žadatelé byli též neprodleně informováni o výsledku, jakým obecní zastupitelstvo rozhodlo a bylo jim poskytnuto znění usnesení obecního zastupitelstva.

Před jednáním obecního zastupitelstva měl přichystat obecní úřad taktéž seznam nabídek a připomínek občanů, které měly být úřadu adresovány v průběhu zveřejnění záměru. V této souvislosti byly obdrženy pouze dvě připomínky, nové nabídky však nebyly předloženy. Nastalo tak tedy schvalování konkrétních pronájmů daných pozemků. Všechny tři pozemky tedy měly být pronajaty za účelem staveb trvalého charakteru k podnikání. Obecnímu zastupitelstvu pak byl předložen návrh nájemní smlouvy k projednání a u této příležitosti se také rozhodovalo, který z pozemků bude pronajat konkrétním zájemcům. Na základě rozhodnutí zastupitelstva obce pak obecní úřad informoval žadatele a současně vyzval vybrané nájemce k podpisu nájemní smlouvy. Cena nájemného byla stanovena na základě doporučení obecního úřadu a vycházela z celkové ceny daných pozemků a též ze způsobu využití pozemků jednotlivými nájemci.

## 7 NÁVRHY MOŽNÉHO ZLEPŠENÍ LEGISLATIVY V OBLASTI NAKLÁDÁNÍ OBCÍ S NEMOVITOSTMI

V poslední kapitole mé bakalářské práce se kromě možných řešení vedoucích ke zlepšení legislativy v oblasti výše zmíněných témat zaměřím také na problematiku veřejných zakázek, což je způsob, kterým obce nabývají značnou část svého majetku. V zákoně o veřejných zakázkách je totiž možno nalézt, i přes jeho nedávnou novelizaci, stále mnoho nedostatků, které nejsou pouze pramenem nejasností a nedorozumění pro subjekty účastnící se veřejných zakázek, ale také by za jistých podmínek mohly přivést orgány veřejné moci, kterými jsou mimo jiné také obce, do nepříjemných sporů s uchazeči o veřejné zakázky.

### 7.1 Odstranění nejasností týkajících se obecních záměrů

Jak jsem již výše zmínil, zákon o obcích nestanovuje přesnějšího vymezení požadavků a podmínek, za jakých má obec postupovat při procesu realizace svých záměrů. Obce se tak v současnosti musí spíše spoléhat na své vlastní uvážení, zkušenosti, doporučení či vzorové příklady jiných obcí, což ale mnohdy vede k různým nejasnostem a pochybením při hospodaření se svým majetkem. Ke zlepšení legislativy v této oblasti by dle mého názoru nemuselo vést mnoho nových a složitých zákonných opatření.

V zákoně o obcích by stačilo přidání odstavce k § 39, který by stručně vymezoval nezbytné požadavky na obsahové vymezení záměru (přesná identifikace nemovitosti, cena). Dále by měla být v právních předpisech také zmínka, že obsahové vymezení záměru musí být totožné s obsahem přijatého usnesení. Dosavadní vymezení lhůty, po kterou má být záměr zveřejněn, by mělo být doplněno také počátečním dnem, snad i hodinou, od které daná lhůta běží. V souvztáhnosti s časovým vymezením by mělo být také stanoveno, v jakém období mohou zájemci předkládat své nabídky. Osobně se domnívám, že možnost podávání nabídek ještě před zveřejnění záměru je v pořádku. Navrhoval bych však povinnost obcí na stanovení termínu, dokdy mohou žadatelé své nabídky předkládat. Pro obce by to znamenalo odstranění rizika, že nejlepší nabídka bude odevzdána již po rozhodnutí obecního orgánu o majetkoprávním úkonu a zájemci by tak byli ušetřeni v případě pozdního odevzdání zbytečnou činností týkající se sepsání a odevzdání svých žádostí.

Další spíše otázkou, než-li návrhem pro zlepšení legislativy v oblasti nakládání obcí s nemovitostmi se naskytá, jakým způsobem by se dalo sankciovat neplatné, či vadné zveřejnění záměru. Uchazeči, kteří byli do současnosti podobným problémem postihnuti, totiž

neměli zákonnou možnost, jak se zpětně domoci ne vlastní vinou ušlých finančních prostředků. V případě, že by obce byly na základě nové zákonné normy povinny své pochybení zájemcům kompenzovat, nebylo by pak lehkou záležitostí stanovit výši sankce. Možným řešením by mohlo být zřízení funkce komisaře, jehož činností by bylo posuzování záměrů, které jsou zpochybnitelné nebo v rozporu s právními předpisy.

## 7.2 Řešení vlastnictví opuštěných nemovitostí

V této podkapitole bych se jen krátce zmínil k problematice přisuzování vlastnictví opuštěných nemovitostí obci, nebo státu, o čemž jsem pojednával v předchozí kapitole.

Polehčující okolností v tomto směru je, pokud má obec o danou nemovitost zájem a již sama vyvíjí aktivitu ohledně výzvy vlastníka k přihlášení o danou nemovitost, přičemž tuší, že se hledaný vlastník o nemovitost nepřihlásí. V opačném případě bych navrhoval, aby nemovitosti postrádající vlastníka a nemovitosti, o které obce nejeví zájem, připadaly taktéž pod správu obcí, na jejichž území se nemovitost nachází. Pokud by však obce tyto nemovitosti žádným způsobem nevyužívaly, pouze by zajišťovaly jejich údržbu, či se postaraly o jejich odstranění, zapojil by se do tohoto procesu také stát, který by obcím v podobných situacích poskytoval finanční prostředky ve výši, jakou obce vynaloží na správu těchto nemovitostí.

## 7.3 Nedostatky v zákoně o veřejných zakázkách

Počátkem roku 2010 schválila dolní komora parlamentu zákon, jež měl zprůhledňovat zadávání veřejných zakázek. Schválení tohoto zákona se však jeví jako dosti unáhlené, možná i díky vrcholícím předvolebním bojům ve zmíněném období, což znamená, že v zákoně je obsaženo značné množství nedostatků. Například poslanci zcela vyloučili z účasti na veřejných zakázkách ty akciové společnosti, u nichž není známo, kdo je jejich vlastníkem.

Po volbách, kdy již bylo více času na zkoumání legislativních záležitostí, bylo navíc odhaleno, že schválené předloha je v rozporu s evropským právem, které totiž vyžaduje možnost účasti všech firem vzniklých na základě podmínek právních rádu členských států Evropské unie. Mohla by tak nastat například situace, kdy by některý stát přijal zákon, kterým by vyřadil určitý typ firem z veřejných zakázek a právě tento typ firem by s převahou působil v určitém státě EU. Znamenalo by to diskriminaci daných firem a došlo by také k narušení jednotného vnitřního trhu Evropské unie, čímž by mohly být poškozeny firmy z určitého státu.

Přesto, v předvolební napjaté atmosféře, byla tato úprava v rozporu s právy Evropské unie přijata. Evropské právo požaduje, aby každý uchazeč mohl obhájit, že naplňuje zásadu rovnosti a transparentnosti, tedy že není žádnou podvodnou firmou a má mít možnost ucházet se o veřejnou zakázku. Zmíněnou chybu poslanců, z důvodu konce volebního období poslanecké sněmovny, již nemohl napravit ani senát.

Platnost tohoto nového zákona se pak datuje od 15. září 2010, což je datum, od kterého se podle tohoto českého zákona o veřejných zakázkách, nemají možnosti akciové společnosti s akciemi na doručitele ucházet o české veřejné zakázky. Jelikož se dané společnosti nemohou účastnit výběrových řízení, vzniká tak potencionální riziko pro naši zemi, jehož důsledky by pocítily veřejné rozpočty. Nová vláda si tuto problematickou situaci uvědomila a projevila snahu o vypuštění těchto sporných paragrafů ze zákona. Vládní legislativní pravidla však takový návrh nedovolila předložit nově vzniklé sněmovně. Návrh byl tedy předložen dvěma poslankyněmi. Tento návrh zákona byl pouze zbaven chybných paragrafů, které byly obsaženy v dosavadním zákoně o veřejných zakázkách. Vedlo by to pak k situaci, kdy by žádným způsobem nebylo zprůhledněno výběrové řízení, poněvadž firmy by neměly povinnost zveřejňovat svou vlastnickou strukturu. Pro vytvoření průhledného zadávání veřejných zakázek tak nestačí pouze vyškrtnutí těchto nevhodných paragrafů, ale jejich nahrazení novými a vhodnějšími. Čtyři z vládních stran tak učinily dohodu o konsensuálním společném návrhu zákona, podle kterého mají firmy možnost ucházet se o veřejnou zakázku, pokud rozkryjí svou vlastnickou strukturu.

Přestože se jedná o jedno z hlavních opatření, které bylo nutno provést, zákon o veřejných zakázkách stále vyžaduje mnoho dalších změn. Počátkem června 2011 dále poslaneckou sněmovnou prošla v jejím prvním čtení novela tohoto zákona, která dále odstraňuje možnost vypisování veřejných zakázek způsobem, kdy soutěž vyhraje předem vybraný zájemce. Zrušena bude také možnost losování vítěze zakázky. Dále se tato novela zmiňuje o významných veřejných zakázkách, u nichž má být přísnější proces jejich schvalování, jehož pravomoc má na obecní úrovni spadat pod zastupitelstvo obce.

## ZÁVĚR

V této bakalářské práci jsem se zabýval problematikou nakládání obcí se svými nemovitostmi. V úvodní teoretické části jsem popsal základní a nezbytné náležitosti, které by měly sloužit k lepšímu pochopení souvislostí a fungování obecního hospodaření s nemovitostmi, o němž pojednávám v druhé, praktické části mé práce.

Nejprve jsem zmínil něco málo z historie obecní samosprávy, kdy přes prozatímní obecní zákon a bývalé národní výbory jsem se dostal až k současné zákonné úpravě definice obce, jež je charakteristická svým osobním, územním a ekonomickým základem. Obec může vystupovat v nadřazeném postavení vůči ostatním subjektům veřejnoprávních vztahů jako veřejnoprávní korporace, nebo v jiných případech soukromoprávních vztahů vystupuje jako právnická osoba. Působnost obce je ne zcela přesně vymezenou problematikou. Obec nakládá se svými nemovitostmi v rámci rozsahu samostatné působnosti, o kterou se jedná při všech obecních úkonech, u nichž není zákonem stanoveno, že by měly spadat pod působnost přenesenou. V běžné praxi tedy v případě sporných situací při rozdělení kompetencí k dané věci spíše záleží na obecních orgánech, než li na pro ně náročném zkoumání zákonných předpisů.

S obdobným problémem, kdy v zákoně nenacházíme přesného a zřetelného vymezení dané problematiky se setkáváme také u vlastnických práv. Z hlediska obsáhlosti a různorodosti tohoto institutu se však možnost detailního vymezení jeví dosti nereálná a orientace a postupování při majetkoprávních vztazích zůstane zřejmě i nadále složitou záležitostí nejenom pro obce, ale i pro samotné právníky. Další záležitostí, která taktéž postrádá určité a obsáhlejší zákonné definice, je vymezení obecního majetku. Prakticky obce mohou disponovat jakýmkoliv druhem majetku, pro mou práci však bylo důležité zaměřit se hlavně na pozemky a stavby, čili na nemovitosti. Teoretická část dále řeší způsoby nabývání obecního majetku, což je důležitým předpokladem dalšího rozvoje obce a v její poslední části se ve stručnosti zmiňuji o dozoru a kontrolou nad obecním hospodařením.

V praktické části analyzuji tři příklady vybraných problémů a nedostatků v oblasti nakládání s obecními nemovitostmi. V každé oblasti se opět setkávám s nedostatky či nesrozumitelnostmi v zákonných předpisech, díky nimž se v praxi běžně setkáváme s chybně zveřejněnými záměry obcí, kdy tyto záměry mohou být například vyvěšeny příliš krátce nebo jejich obsahové náležitosti nejsou dostatečné. Dále pak může být také změna v účelu užívání stavby za určitých okolností dosti náročnou procedurou a také může okruhem svých

otázek převýšit obsáhlost zákonů. Trochu světla snad přinese nový Občanský zákoník alespoň do problematiky opuštěných nemovitostí, o kterých zde také pojednávám.

Pro praktickou ukázkou nakládání obcí se svými nemovitostmi jsem popsal postup, kterým obec Nivnice pronajala své pozemky. Jednalo se o poměrně běžný majetkoprávní úkon, při kterém nebylo zaznamenáno žádných větších komplikací či rozporů s platnými právními předpisy. Možné zlepšení legislativy pak vidím v oblasti veřejných zakázek, čímž mou bakalářskou práci zakončuji.

Sepsáním této práce jsem načerpal mnoha poznatků a zkušeností a odnáším si také dojem, že i přes nesčetnou škálu všech zákonných paragrafů a jejich odstavců zůstává stále velké množství různých otázek a nejasností, nejen v oblasti nakládání obcí s nemovitostmi. S dalším přibýváním zákonů však ale naopak klesá možnost orientace v nich, jak pro běžného občana, starostu či právníka, tak i pro samotné instituce veřejné správy.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### Monografické zdroje

- [1] BRADÁČ, A. A KOL. Rádce majitele nemovitostí. 2. vyd. Praha: Linde. 2006. 1056 s. ISBN 80-7201-582-6
- [2] BRŮNA, M, et al. Veřejná správa v České republice. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2005. 120 s. ISBN 80-239-4709-5
- [3] ČENĚK, A. A KOL. Úvod do regionálních věd a veřejné správy, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 455 s. ISBN 978-80-7380-086-4
- [4] FIALA, J. A KOL. Vlastnictví a nájem bytů. Praha: Linde, 2004. 352 s. ISBN 80-7201-511-7
- [5] FUREK, A. Právní úprava dispozic s obecním majetkem podle zákona o obcích. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. 2010. 164 s.
- [6] HAVLAN, P. A KOL. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. Praha: Linde, 2008. 320 s. ISBN 978-80-7201-708-9
- [7] HENDRYCH, D. Správní právo: obecná část. 7. vyd. Praha: CH Beck, 2009. 838 s. ISBN 978-80-7400-049-2
- [8] HRUDNÍK, J. Institucionální pilíře soukromého práva v dynamice vývoje společnosti, Praha: CH Beck, 2007. 130 s. ISBN 978-80-7179-379-3
- [9] KOUDELKA, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. vyd. Praha: Linde. 2008. 346 s. ISBN 978-80-7201-690-7
- [10] PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. 6.vyd. Brno, 2004. 360 s. ISBN 80-210-3350-9
- [11] VLADISLAV, M. SHELLE, K. Základy ústavního práva. Ostrava: Key Publishing, 2010. 239 s. ISBN 978-80-7418-068-2

### Právní předpisy

- [12] Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- [13] Zákon č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor
- [14] Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- [15] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích



[16] Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících

[17] Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

[18] Zákon 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

[19] Zákon č. 477/2008 Sb., změna zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

### **Elektronické zdroje**

[20] 1000 otázek ke stavebnímu zákonu [online]. [cit. 2011-04-08]. Dostupný z WWW: <<http://www.uur.cz/1000-otazek/?action=heslo&id=55&IDtema=23>>

[21] Metodický návod pro vedení elektronické úřední desky v územních samosprávných celcích [online]. [cit. 2011-04-07]. Dostupný z WWW: <<http://www.strankyproobce.cz/zakonne-povinnosti-pro-web-obce/uredni-deska/metodicky-navod-pro-vedeni-elektronicke-uredni-desky-v-uzemnich-samospravnych-celcich.html>>

[22] Nakládání s obecním majetkem [online]. [cit. 2011-06-09]. Dostupný z WWW: <<http://pravniradce.ihned.cz/c1-19193520-nakladani-s-obecnim-majetkem>>

[23] Nejčastější pochybení při výkonu samostatné působnosti [online]. [cit. 2011-03-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6467458>>

[24] Nový stavební zákon – rozhodnutí o užívání staveb [online]. [2011-04-07]. Dostupný z WWW: <<http://www.pravnik.cz/a/195/novy-stavebni-zakon-rozhodnuti-o-uzivani-staveb.html>>

[25] Obce jako subjekty veřejné správy a jejich vztah k vyšším územním samosprávným celkům. In VEŘEJNÁ SPRÁVA [online]. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, 2008 [cit.2011-03-08].Dostupné z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2003/0016/konzult3.html>>

[26] Opuštění nemovitosti [online]. [cit. 2011-06-10]. Dostupný z WWW: <<http://www.akstancl.cz/aktuality/53-opusteni-nemovitosti.php>>

[27] Patří opuštěná nemovitost obci, či státu? [online]. [cit. 2011-06-09]. Dostupný z WWW: <<http://www.vlasak.net/novinka/1552>>

[28] Postup a zásady pronájmu pozemků [online]. [cit. 2011-06-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.obec-vesele.cz/uredni-deska/?detail=5301>>

[29] Slovník pojmů [online]. [cit. 2011-03-22]. Dostupný z WWW: <<http://business.center.cz/business/pojmy/Default.aspx>>

[30] TOP 09 se Starosty napravuje chybné veřejné zakázky [online]. [cit. 2011-06-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.starostove-nezavisli.cz/novinky/top-09-se-starosty-napravuje-chybne-verejne-zakazky?start=190>>

[31] Vznik pozemku jako věci v právním slova smyslu [online]. [cit. 2011-03-20]. Dostupný z WWW: <[http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/obcanske-pravo/art\\_6212/vznik-pozemku-jako-veci-v-pravnim-slova-smyslu.aspx](http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/obcanske-pravo/art_6212/vznik-pozemku-jako-veci-v-pravnim-slova-smyslu.aspx)>

### **Ostatní**

[32] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. srpna 2009, sp. zn. 22 Cdo 4897/2007

**SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK**

§	paragraf
apod.	a podobně
č.	číslo
čl.	článek
ČR	Česká republika
MÚ	Městský úřad
např.	například
ObčZ	Občanský zákoník
odst.	odstavec
o.s.	občanské sdružení
Sb.	Sbírka
vyd.	vydání