25. 4. 2022

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

K problematice záměru a dispozicím s obecním majetkem, u kterých je nutné zveřejnit záměr

Povinnost přijmout a odpovídajícím způsobem zveřejnit záměr, lze považovat za jednu z nejdůležitějších povinností obcí v oblasti nakládání s obecním nemovitým majetkem vůbec. V případě zákonem stanovených majetkových dispozic s obecním majetkem je řádné zveřejnění záměru jedním ze základních předpokladů pro platné uzavření příslušné smlouvy – jinými slovy, nakládat platně v zákonem stanovených případech s obecním (zejména hmotným) nemovitým majetkem bez řádného zveřejnění záměru nelze. Cílem následujících řádků je snaha zaměřit se na situace, kdy je zveřejnění záměru nezbytné, přičemž lze nalézt případy, kdy povinnost zveřejnit záměr není zcela jednoznačná.

V případě obcí problematiku záměru upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), v ustanovení § 39 odst. 1 a 3. Obdobnou úpravu záměru lze nalézt jak v zákoně o krajích[1], tak v zákoně o hlavním městě Praze[2].

Povinnost zveřejnit záměr je svoji povahou veřejnoprávní povinnost, jejímž smyslem a posláním je zajistit veřejný zájem, který spočívá v naplnění transparentního a hospodárného nakládání s obecním nemovitým majetkem. Jedná se o veřejnoprávní procedurální podmínku, která je pro realizaci majetkové dispozice nezbytná. Smyslem zveřejnění záměru je nezávazné informování veřejnosti o zamýšleném nakládání s obecním majetkem, které zpravidla zájemcům zároveň umožňuje, aby se o uzavření smlouvy ucházeli a obci předložili své nabídky.

Důležitost řádného zveřejnění záměru je dána zejména skutečností, že zákon o obcích výslovně ustanovení § 41 odst. 3 stanovuje, že právní jednání je bez zveřejnění záměru neplatné. Jelikož k neplatnému právnímu jednání způsobenému nezveřejněním záměru mají soudy přihlížet i bez návrhu, jedná se o neplatnost absolutní. Následek neplatnosti následně realizovaného právního jednání (typicky smlouvy) se vztahuje jak na situace, kdy ke zveřejnění záměru vůbec nedošlo, tak na situace, kdy záměr sice zveřejněn byl, ale na kratší dobu než je zákony požadováno. Právní jednání (smlouva) bude neplatné také tehdy, pokud by záměr nebyl dostatečně určitý a srozumitelný nebo by došlo k jinému právnímu jednání, než bylo ve zveřejněném záměru předpokládáno.

Povinnost zveřejnit záměr se podle ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích ve znění účinném od 1. 7. 2016 vztahuje na situace, kdy **obec má v úmyslu prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby anebo je přenechat jako výprosu. Záměr je dále nezbytné zveřejnit rovněž tehdy, pokud má dojít ke smluvnímu zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce.** Je tedy stanoveno, že povinnost zveřejnit záměr se týká v případě uvedených dispozic pouze hmotných nemovitých věcí a z nehmotných nemovitých věcí práva stavby coby specifické nehmotné nemovité věci, která se svým významem ostatním nehmotným nemovitým věcem vymyká (záměr tedy není nutné zveřejňovat v případě zřizování služebností).

Dále je nutné rovněž zmínit **ustanovení § 39 odst. 3 zákona o obcích, které navzdory vyjmenovaným dispozicím stanovuje z povinnosti zveřejnění záměru výjimky**. V případě obcí

představují výjimku situace, kdy dochází k pronájmu bytů nebo hrobových míst a dále kdy dochází k pronájmu, pachtu a výpůjčce na dobu kratší než 30 dnů nebo k pronájmu, pachtu, výpůjčce nebo výprose právnické osobě zřízené nebo založené obcí nebo právnické osobě, kterou obec ve smyslu ustanovení § 74 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů, ovládá. Z uvedeného je zřejmé, že zákon o obcích rozlišuje mezi zřizováním a zakládáním právnických osob (zřizování se týká příspěvkových organizací, zakládání jiných právnických osob – typicky obchodních korporací[3]) a navíc stanovuje výjimku i pro případy právnických osob, v nichž má obec přímo či nepřímo rozhodující vliv. Problematickým aspektem z výjimky zveřejnit záměr může být ovšem vzhledem k textu zákona určení, jak posuzovat právnické osoby, které obec sice založila, ale v současné době obec již není jejich společníkem, případně nedosahuje takového vlivu, aby je ve smyslu ustanovení § 74 zákona o obchodních korporacích ovládala. Vzhledem ke smyslu zákona a další výjimce spočívající právě v podmínce ovládání se domnívám, že toto ustanovení je nutno vykládat tak, že se jedná pouze o ty právnické osoby, které obec založila a ve kterých je aktuálně jediným společníkem.

Navzdory vyjmenovaným dispozicím, u kterých zveřejnění záměru je stanoveno výslovně zákonem, v praxi je situací, kdy je nutné záměr zveřejnit, mnohem více.

Při určování, zda je nutné záměr zveřejnit, není podstatné, jak je zamýšlené právní jednání, na základě kterého má k majetkové dispozici dojít, označováno. **Podstatný je obsah práv a povinností, které jsou pro zamýšlené právní jednání charakteristické.** V praxi je proto nutné záměr zveřejňovat i v případech nepojmenovaných nebo smíšených smluv, mají-li povahu zákonem předpokládaných majetkových dispozic, při kterých je nutné záměr zveřejnit (např. mají povahu nájmu, ačkoliv se dle pojmenování smlouvy o nájemní smlouvu nejedná apod.).

Ačkoliv to z textu zákona výslovně nevyplývá, je nutné záměr zveřejnit i v případě, kdy dochází ke změnám a uzavírání dodatků již uzavřených smluv, na které se povinnost zveřejnit záměr vztahuje. V těchto případech je třeba vycházet z účelu samotného záměru a veřejnost o zamýšleném nakládání s majetkem informovat. Dochází-li ke změně již uzavřené smlouvy, je nutné dát třetím osobám prostor pro vyjádření názoru a záměr zveřejnit. Je samozřejmě možné rozlišovat mezi situacemi, kdy má docházet k podstatným změnám již konstituovaných právních vztahů (např. zvýšení nájemného, prodloužení trvání nájemní smlouvy apod.), a situacemi, kdy sice dochází ke změně již konstituovaného právního vztahu, avšak změna se dotýká pro právní vztah nepodstatné náležitosti (např. změna bankovního účtu pro placení nájemného). Záměr je tedy nutné zveřejňovat vždy, má-li dojít k takové změně již uzavřené smlouvy, která je pro vyznění smlouvy zásadní. V případě ostatních změn zveřejnění záměru nezbytné není. Záměr není nutné zveřejňovat také v případech, kdy má dojít sice k zásadní změně smlouvy, avšak důsledkem se jedná se o takové právní jednání, které pojmově neznamená dispozici s obecním majetkem, o niž by se mohl nějaký zájemce přihlásit - v praxi se jedná o situace, kdy dochází např. ke zkrácení doby nájmu, odstoupení od smlouvy apod.

Povinnost přijmout záměr při podstatné změně již uzavřené smlouvy dovozuje i Nejvyšší soud, který konkrétně v případě změny nájemní smlouvy v rozsudku ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008 uvedl, že *„hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Zásady průhlednosti a účelnosti nakládání s majetkem se však hroutí při představě, že záměr obce prodloužit nájemní smlouvu (jejímž nepřímým předmětem je navíc nemovitost sloužící veřejným potřebám) není třeba zveřejňovat, není třeba s ní seznámit občany obce běžně takovou nemovitost využívající či že není dána možnost jiným subjektům předkládat jiné (výhodnější) nabídky“.*

Povinnost obce zveřejnit záměr se vztahuje také na situace, kdy je zamýšleno uzavření takové **smlouvy o smlouvě budoucí, na základě které má být s obecní nemovitostí nakládáno**

způsoby, na které se povinnost zveřejnit záměr vztahuje. Je tomu tak proto, že uzavřením smlouvy o smlouvě budoucí se obec zavazuje ujednanou smlouvu v budoucnu uzavřít (nestane-li se tak, je možné, aby se oprávněná smluvní strana obrátila s nárokem na soud).[4] V těchto případech se tedy povinnost zveřejnit záměr pomyslně přesouvá do fáze před uzavřením samotné budoucí smlouvy.[5] Může být sporné, zdali je nutné zveřejňovat záměr i před uzavřením zamýšlené realizační smlouvy – osobně mám za to, že před uzavřením budoucí smlouvy by bylo nutné opětovně zveřejnit záměr pouze tehdy, pokud by při uzavírání budoucí smlouvy mělo dojít oproti smlouvě o smlouvě budoucí k podstatným obsahovým změnám uzavírané smlouvy.

Rozporná situace může nastat dále v případech, kdy **obec má v úmyslu např. vložit svůj hmotný nemovitý majetek jako nepeněžitý vklad do základního kapitálu obchodní korporace**. Ačkoliv se lze domnívat, že by takové jednání z hlediska smyslu právní úpravy mělo povinnosti zveřejnit záměr podléhat, mezi vypočtenými dispozicemi jej nenalezneme. Bylo by tedy jednoduché dojít k závěru, že zveřejnění záměru není nutné – tento závěr není ovšem vůbec jednoznačný.

V poslední době jsem se v rámci advokátní praxe setkal s několika situacemi, kdy ze strany Ministerstva vnitra coby dozorového a kontrolního orgánu obcí v jejich samostatné působnosti byl záměr v případě vkladu hmotného nemovitého majetku do základního kapitálu obchodních korporací požadován. Hlavním argumentem je, že se povahově jedná o závazkový vztah, který je obdobný vztahu z kupní smlouvy – tento závěr lze obecně (bez vazby na zákon o obcích) nalézt jak v judikatuře[6], tak i odborné literatuře[7]. Zcela jistě lze přisvědčit, že povahově a závažností má vklad nemovitého majetku do základního kapitálu obchodní korporace k prodeji skutečně blízko, avšak je otázkou, zda z absence záměru lze i v tomto případě dovozovat absolutní neplatnost právního jednání.

Je zřejmé, že na rozdíl od jiných dispozic v souvislosti se zveřejňováním záměru zákon o této dispozici mlčí, přičemž vzhledem ke skutečnosti, že záměr představuje omezující veřejnoprávní podmínku pro nakládání s obecním majetkem, mělo by být toto omezení dle mého názoru vykládáno restriktivním způsobem (a to tím spíše, že zákon jako následek porušení povinnosti stanovuje absolutní neplatnost právního jednání). Ačkoliv je zcela na místě princip veškerá právní jednání posuzovat materiálně dle jejich skutečného obsahu, je dle mého názoru třeba rozlišovat mezi situacemi, kdy se jedná o otázku formy (např. jinak pojmenovaná smlouva, než je její skutečná podstata, nepojmenovaná či smíšená smlouva) či dochází k nápravě předchozích pochybení v záležitostech, kde bylo zveřejnění záměru nezbytné (např. dohoda o narovnání v případě prodeje pozemku) a situacemi, kdy nutnost zveřejnit záměr je dovozována pouze na základě podobnosti co do následku dispozice (lze tedy mít za to, že zveřejnění záměru je vhodné, neboť se jedná o podobně závažnou dispozici). V této souvislosti je třeba zmínit, že i přes mnohé novelizace zákona o obcích je výčet dispozic uvedených v ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích prakticky od počátku účinnosti tohoto zákona konstantní (zmínit lze snad jen novelizaci, ke které došlo v reakci na stávající občanský zákoník v roce 2016, kdy se výčet dispozic rozrostl o nové smluvní typy – pacht, výprosu a právo stavby), a tudíž v duchu právní jistoty nepovažuji rozšiřování povinnosti zveřejnit záměr na případy, které ze zákona výslovně nevyplývají, za žádoucí. Nutno rovněž konstatovat, že povědomí o vhodnosti zveřejnění záměru při vkladu nemovitého majetku do základního kapitálu obchodní korporace je právě díky absenci mezi vypočtenými dispozicemi mezi obcemi nízké, tudíž ke zveřejnění záměru dle mého názoru ve valné většině případů nedochází (typickým příkladem bude zejména vkládání vodohospodářského majetku do vodárenských společností). **Do budoucna je tedy otázkou, jak se k této problematice postaví zákonodárce a co se týká stávající praxe, jakým způsobem budou věc posuzovat soudy – dosud k tomuto žádná judikatura neexistuje, avšak lze očekávat, že vzhledem k dozorové praxi Ministerstva vnitra bude dříve či později tato otázka soudní praxí vyjasněna.**

Pro úplnost lze doplnit, že požadavek zveřejnění záměru se vztahuje pouze na dispozice stanoveným nemovitým majetkem, který je ve vlastnictví obce. Naopak povinnost zveřejnit záměr v situacích, kdy dochází k nabývání nemovitého majetku do vlastnictví obce, zákon nestanovuje. V takových situacích ovšem obce mohou být omezovány jinými zvláštními právními předpisy, např. zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

Z výše uvedeného je zřejmé, že byť je problematika záměru upravena v zákoně o obcích dvěma odstavci, jedná se o institut, který v praxi skýtá mnohá úskalí. Cílem výše uvedeného byla snaha o rekapitulaci situací, kdy je třeba záměr zveřejnit, přičemž poměrně aktuální je otázka, zda je nutné záměr zveřejňovat v případě vkladu nemovitého majetku do základního kapitálu obchodních korporací. Jak bylo ovšem již nastíněno, v praxi se záměrem pojí mnohem více otázek – příkladem může být např. problematika náležitostí záměru, doba a způsob jeho zveřejňování a mnohé další. Nejen k těmto otázkám snad někdy příště.

JUDr. Václav Chmelík,
advokát

KVB advokátní kancelář s.r.o.

Teplého 2786
530 02 Pardubice

Tel.: +420 226 259 401
e-mail: pravnik@akkvb.cz

---

[1] Srov. § 18 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

[2] Srov. § 36 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

[3] Srov. § 84 odst. 2 písm. d) a e) zákona o obcích, § 23 zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

[4] Srov. § 1787 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

[5] Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 33 Cdo 796/2013.

[6] Nejvyšší soud ČR v rozsudku ze dne 26. 4. 2001, sp. zn. 22 Cdo 1143/2000, uvedl: „Smlouva, na jejímž základě společník obchodní společnosti realizuje vklad spoluvlastnického podílu k nemovitosti do obchodní společnosti, představuje ve smyslu § 140 OZ převod spoluvlastnického podílu. Vloží-li spoluvlastník - společník obchodní společnosti svůj spoluvlastnický podíl k nemovitosti do obchodní

společnosti s ručením omezeným, aniž by spoluvlastnický podíl nabídl k odkoupení ostatním spoluvlastníkům, porušil svou právní povinnost, která mu vyplývá z předkupního práva ostatních spoluvlastníků.“

[7] KOPÁČ, Ludvík; ŠVESTKA, Jiří. Nad právní problematikou vkladu spoluvlastnického podílu k nemovitostem do obchodní společnosti s ručením omezeným. Právní rozhledy. 1994, roč. 2, č. 9, s. 312.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Předběžné opatření jako nástroj ochrany vlastníka nemovitosti
- Povolení kamerového systému s identifikací osob na letišti
- Environmentální tvrzení společností v hledáčku EU: Jak se vyhnout greenwashingu a obstát v nové regulaci?
- Jak fungují plánovací smlouvy v reálných situacích (1. díl)
- Rozvod? Už k němu nemusíte. Shrnutí podmínek, za jakých nebudete u soudu vyslýcháni, dokonce ani nebude nutná Vaše osobní účast
- Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?
- Byznys a paragrafy, díl 26.: Smírčí řízení jako alternativní nástroj řešení sporů mezi podnikateli
- Pozemkové úpravy aneb „malé“ vyvlastnění
- Nová éra v boji proti nekalým obchodním praktikám: Co přinese nové procesní nařízení EU?
- Licence LUC v podnikatelské strategii provozovatelů dronů
- Péče rodičů po novele od 1.1.2026