

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Pravidla nakládání s majetkem hl. města Prahy
svěřeného městským částem**

Katedra správního práva
Zpracoval: Petr Vaněk
Plzeň 2017

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2016/2017

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Petr VANĚK**

Osobní číslo: **R10M0220P**

Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**

Studijní obor: **Právo**

Název tématu: **Pravidla nakládání s majetkem hl. města Prahy svěřeného
městkým částem**

Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Vymezení základních pojmů
3. Současná právní úprava
4. Judikatura
5. De lege ferenda
6. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah kvalifikační práce:

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

- CHALUPA, Luboš, Majetkoprávní vztahy a nakládání se svěřeným majetkem, Právní rádce, roč. 2002, č. 4
- FUREK, Adam, Právní úprava dispozic obecním majetkem podle zákona o obcích., 1. vyd., PRAHA_ MVČR, 2010
- FUREK, Adam, Nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích, Moderní obec, 2012, roč. 18, č. 1, speciální příloha
- HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan a kol., Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi, Praha, Linde, 2013
- HAVLAN, Petr, Veřený majetek, 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2011
- KADEČKA, Stanislav, Právo obcí a krajů v české republice, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2003,
- Kišš, P., Restituce majetku obcí, 1. vydání, Praha: Eurolex Bohemia, 2005
- KOPECKÝ, Martin, Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva, Praha, Wolters Kluwer, 2010
- KOUDELKA, Zdeněk, Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003, Praha: Linde, 2003
- VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav, Zákon o obcích:komentář, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2008

Vedoucí diplomové práce:

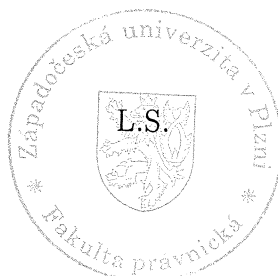
Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **12. května 2016**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2017**

Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 5. září 2016

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma pravidla nakládání s majetkem hl. města Prahy svěřeného městským částem zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, březen, 2011

.....
Petr Vaněk

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Městské části hlavního města Prahy	8
2 Majetek hlavního města Prahy	17
2.1 Definice pojmu majetek	17
2.2 Vytvoření majetkové podstaty hlavního města Prahy	18
3 Správa svěřeného majetku	24
3.1 Vývoj institutu svěřené správy	24
3.2 Proces svěřením správy majetku	26
3.2.1 Svěření správy ze zákona	26
3.2.2 Svěření správy obecným pravidlem Statutu	27
3.2.3 Svěření správy smlouvou	27
3.3 Omezení výkonu vlastnických práv vykonávaných městskými částmi v rámci svěřené správy	28
3.3.1 Informační povinnost	29
3.3.1.1 Převod vlastnictví k nemovitostem	30
3.3.1.2 Přijetí úvěru	31
3.3.1.3 Vnesení vkladu	31
3.3.1.4 Převod veřejně prospěšných staveb	32
3.3.1.5 Převod pozemků, které plní funkci veřejné zeleně	33
3.3.1.6 Odstranění věci	34
3.3.2 Zvláštní podmínky pro správu a nakládání	34
3.3.3 Evidenční povinnost	35
3.4 Projednání záměru městských částí oznámeného podle speciální informační povinnosti	36
3.5 Předložení návrhu na zahájení řízení o povolení vkladu do katastru nemovitostí	36
3.6 Odejmutí věci z majetku svěřeného městské části	37
4 Rozpočet městských částí hl. města Prahy	38
4.1 Sestavování rozpočtu	38
4.2 Zdroje peněžních příjmů a druhy výdajů městských částí	40
4.3 Druhy výdajů městských částí	40

5	Nakládání se svěřeným majetkem	42
5.1	Principy pro nakládání se svěřeným majetkem.....	42
5.2	Transparentnost nakládání s majetkem města.....	43
5.2.1	Veřejnost zasedání zastupitelstev městských částí.....	43
5.2.2	Svobodný přístup k informacím	44
5.2.3	Registr smluv.....	45
5.2.4	Zveřejnění záměru podle ustanovení § 36 Zákona o Praze.....	45
5.2.5	Péče řádného hospodáře	49
5.2.6	Zadávání veřejných zakázek	51
5.3	Zákonný zákaz ručit za některé závazky.....	52
6	Majetkoprávní jednání	54
6.1	Tvorba vůle	54
6.2	Projev vůle a jeho následky.....	56
6.3	Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy.....	57
6.4	Legislativně technické náležitosti rozhodnutí kompetentního orgánu o právním jednání.....	58
7	Soudní ochrana majetku	60
8	Kontrola hospodaření městských částí	63
8.1	Vnitřní kontrola.....	63
8.2	Kontrola vnější	63
9	Úvahy de lege ferenda	65
	Závěr.....	67
	Resumé	68
	Seznam použitých pramenů a literatury	70

Seznam použitých zkratek

Ústava ČR	ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Listina	Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., jako součást ústavního pořádku České republiky
Zákon o Praze	zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
Zákon o majetku obcí	zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku státu do vlastnictví obcí
Statut	obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy, jíž se vydává statut hl. města Prahy
hl. město	hlavní město
městská část	městská část hlavního města Prahy
Občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Úvod

Přestože je hlavní město Praha jedním z nejbohatších regionů v rámci celé Evropské unie a samotné hlavní město Praha spolu se svými městskými částmi disponuje majetkem v údajné hodnotě kolem 300 miliard korun¹, není mnoho odborné literatury, která by se zabývala výhradně problematikou nakládání s majetkem hl. města Prahy, jež je svěřen do správy jednotlivým městským částem.

Pravdou je, že pravidla o nakládání s majetkem hl. města uvedená v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, jsou koncepčně i obsahově identická s pravidly platnými pro nakládání s majetkem ostatních územně samosprávných celků České republiky, jež jsou stanovena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, případně v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích. Liší se jen zákonné limity, které určují, který orgán může rozhodnout o té které dispozici s tím kterým konkrétním majetkem.

V praxi tak není větší problém vztáhnout judikaturu soudů týkající se dispozic s majetkem obce na obdobné dispozice hl. města Prahy nebo městských částí a naopak.

Neprobádanou oblastí se však zdají vztahy mezi hl. městem Prahou a městskými částmi, zejména co se týče majetkové provázanosti a pravidel, které se váží k institutu svěřené správy majetku a rozsahu právní osobnosti samotných městských částí, které nezřídka vedou k tomu, že jsou práva ve prospěch nebo naopak vůči hl. městu Praze či městským částem uplatněna nesprávně.

Ve své práci se tak budu především zabývat rozsahem právní osobnosti městských částí, institutem svěřené správy a pravidly, která z toho pro městské části vyplývají při nakládání se svěřeným majetkem a nakonec samozřejmě i pravidly nakládání se svěřeným majetkem, které pro městské části vyplývají ze zákona.

Při studiu pramenů jsem se mimo jiné seznámil i s diplomovými pracemi svých předchůdců, abych se jimi inspiroval, avšak i poučil z chyb, které mne mohou od zadaného tématu odvést. Nemohl jsem si tedy nevšimnout, že je

¹ Prohlášení radního hl. města Prahy pro majetek pana Karla Grabeina Procházky v rozhovoru pro zpravodajský server novinky.cz, zveřejněný dne 6. září 2016.

obvyklé začít výklad historickým exkurzem o vývoji samosprávy na území České republiky či exkurzem do teorie nabývání vlastnictví.

Ač se považuji za člověka, kterému je historie blízká, nepokládám za vhodné rozepisovat se více o tom, jak se od 18. století sjednocují pražská města, či jak vzniká první zvláštní zákon věnující se výlučně hl. městu Praze, neboť cílem této práce není vývoj územní a státní správy na území hl. města Prahy, ale jak jsem již zmínil, způsob výkonu majetkových práv a povinností městských částí coby subjektů práva s omezenou právní osobností. Pokud se tedy budu zabývat historií, tak jediné z pohledu zkoumaných institutů.

Stejně tak nepokládám za důležité zabývat se notoriemi právní teorie vzniku vlastnictví, neboť by takováto snaha vedla jen k opisování již stokrát napsaného, přičemž si nečiním ambice, že bych toto téma dokázal zpracovat jinak a lépe.

Jako cíl své práce si tedy vytyčuji představit základní principy a pravidla nakládání s majetkem hl. města Prahy svěřeného městským částem, a to na pozadí Statutem ustavených vztahů mezi hl. městem Prahou a městskými částmi. Zároveň zamýšlím jednotlivá pravidla vyložit za pomoci ustáleného soudního rozhodování Ústavního soudu a Nejvyššího soudu a u vybraných témat představit své vlastní návrhy, jak lze vykládaná pravidla interpretovat.

1 Městské části hlavního města Prahy

Má-li být tato práce pojednáním o pravidlech nakládání s majetkem hlavního města Prahy svěřeného městským částem, musím v prvé řadě objasnit povahu městských částí jako subjektu, který je těmto pravidlům podřízen především.

Hl. město Praha je městskými částmi členěno beze zbytku. Každá část území hl. města Prahy je zároveň územím některé městské části. Zákon o Praze v ustanovení § 3 odst. 1 obsahuje konstatování zákonodárce, že se hl. město Praha, coby kraj i obec, člení na městské části. Neutrálně řečeno jsou městské části organizované útvary definované svým územím a občany. Zároveň jsou nadány schopností samostatně vystupovat v právních vztazích a nést z těchto vztahů odpovědnost, přičemž rozsah této schopnosti je dán zákony a zejména Statutem.

Městské části zároveň nejsou územními samosprávnými celky a v minulosti byly vyslovovány též pochybnosti o tom, zda jsou či nejsou právnickou osobou².

Tato statutární nejasnost městských částí a zejména složitá majetková provázanost se samotným hl. městem Prahou vedou řadu odborníků při právním styku s nimi k obezřetnosti a snaze vstupovat do složitějších právních jednání pro jistotu jak s městskou částí tak i s hl. městem Prahou.

Koncept dualismu hl. města Prahy a městských částí vznikl v revolučních dobách na počátku 90. let 20. století.

V rámci legislativního procesu v České národní radě, který předcházela přijetí zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, a k němu speciálního zákona č. 418/1990 Sb., o hl. městě Praze, proběhla politická debata o charakteru hl. města Prahy a uspořádání místních záležitostí na úrovni tehdejších městských obvodů. Na jedné straně stály zastánci důsledné decentralizace samosprávy hl. města Prahy mezi jednotlivé městské části a na straně druhé zastánci centrálně vykonávané samosprávy na celém území hl. města Prahy, která by byla na místní úrovni

² Viz Kopecký, M.: Právní postavení obcí. Základy obecního práva, Codex Bohemia, 1998, Praha, str. 109: „Městské části hlavního města Prahy ... lze označit za právnické osoby“ versus Kopecký, M.: Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva Wolters Kluwert ČR, a. s., 2010, Praha „Městské části hl. města Prahy ... není právnickou osobou“.

doplňována městskými částmi pověřenými spíše konzultačními a organizačními pravomocemi.³

Nakonec převážil koncept celoměstského charakteru pro výkon územní samosprávy, když tehdejší místopředseda vlády při odůvodňování vládního návrhu zákona o hlavním městě Praze uvedl následující: *„Pojetí hlavního města Prahy jako jednoho městského organismu zaručuje zachování pro obyvatelstvo nezbytných celoměstských funkcí - řešení obtíží v ekologické a ekonomické oblasti a řešení ostatních celoměstských problémů, jak urbanistických, dopravních i plnění reprezentativní funkce ve vztahu k zahraničí. Současně však vládní návrh sleduje i výrazné posílení městských částí jak na úseku samosprávné působnosti, tak při výkonu státní správy s tím, aby se výkon těchto funkcí obyvatelům hlavního města Prahy přiblížil jako nezbytný předpoklad demokratického řízení města. „³*

Jak široce mohlo být avizované zákonné „posílení městských částí“ vykládáno se na několik následujících let stává předmětem odborných polemik rámovaných soudními rozhodnutími. Ještě více než 8 let po vzniku městských částí, dne 27. dubna 1999, judikuje Vrchní soud v Praze v odůvodnění svého rozsudku sp. zn., 5 A 121//97-20 [SJS 891/2001], že z ustanovení § 9 zákona č. 418/1990 Sb., o hl. městě Praze, nevyplývá, že by městské části byly právnickou osobou. Tento svůj názor odůvodňuje tím, že *„zákonem a Statutem vymezený podíl městských částí na samosprávě celku je výrazem vzájemné dělby mezi celkem a částmi na samosprávě, přičemž primárně náleží právo na samosprávu obci jako celku, jejím částem pak odvozeně, a jen ve vymezeném rozsahu. Dotčena na svých právech proto rozhodnutím správního orgánu může být toliko obec. Městské části se nemohou u soudu ve správním soudnictví domáhat ochrany práva, jehož nositeli primárně nejsou. Ve svém důsledku by přiznání žalobní legitimace v takovém případě znamenalo nepřípustný zásah do ústavního práva obce na samosprávu.“*

Oproti tomu Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 13. prosince 2005, sp. zn. 21 Cdo 654/2005 dochází k opačnému právnímu názoru, když v odůvodnění tohoto rozsudku uvádí, že *„městské části hlavního města Prahy ode dne 24. listopadu 1990, kdy nabyl účinnosti zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, jsou právnickými osobami ve smyslu ustanovení § 18 odst. 2 písm. d) obč. zák., neboť*

³ Viz rozprava poslanců České národní rady ze dne 9. 10. 1990 nad sněmovním tiskem č. 46 a odůvodnění vládního návrhu zákona o hlavním městě Praze ze strany místopředsedy vlády České republiky, pana Milana Lukeše.

zákon (přestože je za právnické osoby výslovně neoznačuje) jim přiznává vlastnosti, kterými se právnické osoby charakterizují. Ani zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, kterým byl zákon č. 418/1990 Sb. ke dni 12. 11. 2000 zrušen, na tomto stavu nic nezměnil.“

Tento střet právních výkladů je názornou ukázkou toho, že právní úprava postavení městských částí nebyla v praxi nijak jednoznačná a soudy se jen těžko dostávaly ke konzistentnímu výkladu, který by byl v této oblasti práva zárukou právní jistoty. Pokusím se proto v následujícím textu poukázat na relevantní právní úpravu, která se právního postavení městských částí týká a předložit argumentaci, která by podpořila závěr Vrchního soudu v Praze či Nejvyššího soudu (v Brně).

Před přijetím zákona o obcích a zvláštního zákona o hl. městě Praze bylo nutné upravit tehdejší Ústavu tak, aby byla do právního řádu tehdejší České a Slovenské Federativní Republiky zavedena územní samospráva. Tento ústavní rámec územní samosprávy byl vymezen ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky. Následuje přijetí zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, a zákona č. 418/1990 Sb., o hl. městě Praze. Všechny citované zákony, včetně novely ústavního zákona, nabývají na účinnosti dnem voleb do obecních zastupitelstev dne 24. listopadu 1990.

Ústava Československé socialistické republiky od tohoto dne zavádí do právního řádu České a Slovenské Federativní Republiky ústavní rámec pro obce, které se po letech znovu staly základem samosprávného společenství občanů. Přímo v Ústavě Československé socialistické republiky je stanoveno, že obec je právnickou osobou, která má vlastní majetek, s nímž samostatně hospodář. O městských částech se však tato ústava nezmiňuje.

Pojem právnická osoba je v tomto případě klíčový, neboť tehdy platný občanský zákoník vůbec pojem právnické osoby neznal. V ustanoveních oddílu druhého zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, bylo, na místo pozdější úpravy právnických osob, upraveno právní postavení socialistických organizací.

Zákon č. 418/1990 Sb., o hl. městě Praze v ustanovení § 1 konstatoval, že hl. město Praha je obcí a ustanovení § 3 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích,⁴

⁴ Toto ustanovení bylo ze zákona o obcích vyřazeno zákonem č. 302/1990 Sb., kterým se mění zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, a zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, s tím, že ustanovení

stanovilo, že se území hl. města Prahy člení na městské části, přičemž se městskými částmi rozuměla území do té doby přímo spravovaná obvodními národními výbory a územní obvody místních národních výborů.

Sama o sobě by tato definice značila, že městské části je nutné považovat za organizační části obce hl. města Prahy, protože jsou definovány jen geograficky. Na stejné části či obvody se mohly členit i území statutárních měst⁵.

Výše předznamenané komplikace s výkladem však spočívají v ustanovení § 9 zákona č. 418/1990 Sb., o hl. městě Praze, které městské části opravňuje vystupovat v právních vztazích svým jménem a nést z těchto vztahů odpovědnost. Tímto ustanovením zákon uznal, že městské části mohou být subjektem práv⁶, a to bez ohledu na to, že rozsah těchto práv musí být určen zákonem, jinými obecně závaznými předpisy a Statutem.

Není na škodu se v této chvíli podívat na obdobnou právní úpravu, kterou přijala dne 13. září 1990 Slovenská národní rada v zákonu č. 377/1990 Sb., o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave.

V tomto zákoně bylo jednoznačně stanoveno, že městské části jsou právnickou osobou, která je též ve své právní subjektivitě omezena zákonem a Statutem hl. města Bratislavy. Oproti české úpravě slovenský zákon rovnou počítal s tím, že městské části hl. města Bratislavy mohou nabývat vlastní majetek⁷.

Uvedená zákonná úprava, která vycházela ze stejného ústavního rámce, jako zákon č. 418/1990 Sb., o hl. městě Praze, mimochodem relativizuje argument uvedený ve výše citovaném rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, když tento na podporu svého názoru, že městské části hl. města Prahy nemohou být právnickými osobami, uvedl: *„ze zákona o hl. m. Praze nplyne, že by městské části hlavního města Prahy byly samostatným, od obce Praha odlišným, územně samosprávným celkem, ani jim tento zákon výslovně nepřiznává postavení právnické osoby. Nehledě na nelogičnost, že by obec jako právnická osoba byla současně tvořena jinými právnickými osobami (pak by šlo o svaz obcí), plyne*

obdobného znění bylo koncepčně zařazeno do zákona č. 418/1990 Sb., o hl. městě Praze v podobě ustanovení § 2 odst. 2. Účinnost této změny nastala dne 1. července 1992 (zrušení ustanovení v zákoně o obcích) a 31. 12. 1992 (vlození obdobného ustanovení do zákona o hl. městě Praze).

⁵ ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích

⁶ Kopecký, M., Právní postavení obcí - základy obecního práva, Praha 1998, str. 109

⁷ § 2 odst. 2 zákona Slovenské národní rady č. 377/1990 Zb., o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave

*z právní úpravy jednoznačně, že toliko hlavní město Praha, jako jednotka územní samosprávy, je právnickou osobou.*⁸

Obecná úprava právnických osob se do právního řádu České republiky dostala zákonem č. 509/1991 Sb., kterým se ke dni 1. 1. 1992 změnil zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Od této doby se za právnické osoby považují sdružení fyzických a právnických osob, účelová sdružení majetku, jednotky územní samosprávy a jiné subjekty, o nichž to stanoví zákon.

Připomenu tedy ještě jednou shora citovaný právní názor Nejvyššího soudu, který jakoby mimochodem uvádí, že městské části *„jsou právnickými osobami ve smyslu ustanovení § 18 odst. 2 písm. d) občanského zákoníku, neboť zákon (přestože je za právnické osoby výslovně neoznačuje) jim přiznává vlastnosti, kterými se právnické osoby charakterizují*⁹

Soud ve svém odůvodnění též odkazuje na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 21. září. 1993, sp. zn. 7 Cmo 33/92, který vyřkl právní názor, že *„při posuzování právní subjektivity ministerstev je třeba vycházet především z ustanovení § 18 odst. 2 písm. d) o. z., z něhož vyplývá, že právnickými osobami jsou subjekty, o kterých to stanoví zákon. Takové stanovení nemusí být výslovné. Postačí, pokud zákon stanoví, že určitý subjekt má atributy právní subjektivity, tj. způsobilost k právům a povinnostem a způsobilost k právním úkonům.*”

S velkým respektem k citovaným názorům autorit a zachovávané praxi si dovoluji vyslovit též alternativní myšlenku, že městské části mohly být od účinnosti občanského zákoníku provedené novelou zákona č. 509/1991 Sb. považovány za právnické osoby podle ustanovení § 18 odst. 2 písm. c) zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Pojem „jednotka územní samosprávy“ není v zákoně nijak definován a v odborné literatuře byl užíván k označení obcí nebo krajů jako pojem, který je jim jazykově nadřazený.

V předchozím textu jsem uvedl, že obec byla za právnickou osobu označena již Ústavou Československé socialistické republiky. Zákonodárce tak mohl v poklidu tuto kategorii právnických osob v zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, označit ve shodě s ústavou jako obce. Toto se však nestalo a v textu zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, je na místo toho definována kategorie jednotek územní samosprávy. Bylo-li toto ustanovení

⁸ Vrchní soud v Praze, 5 A 121/97-20, [SJS 891/2001] ze dne 27. 4. 1999

⁹ Nejvyšší soud, 21 Cdo 654/2005, [Výběr NS 5640/2005] ze dne 13. 5. 2005

předzvěstí vzniku vyšších územně samosprávných celků, není zřejmé, proč Ústava ČR nedodrží jednotnou terminologii a v čl. 99 nepoužívá označení „územní samosprávné jednotky“, které již náš právní řád znal a na místo toho zavádí pojem „územně samosprávné celky“.

Bohužel použitelné komentáře k tehdejšímu občanskému zákoníku již provádějí výklad zákona v kontextu Ústavy ČR a nepřesné terminologie si příliš nevšímají. Moje úvaha naopak z kontextu obou Ústav vychází.

Na pojem „jednotka územní samosprávy“ můžeme pohlížet i tak, že jde o jakýkoliv organizovaný článek územní samosprávy, který plní úkoly na vymezeném území. V tomto případě mám na mysli právě městské části hl. města Prahy, jejichž pozice by byla tímto pojetím výkladu ujasněna.

Jak jsem však již uvedl, interpretace povahy městských částí se vydala cestou nejmenšího odporu a vycházejí z ustanovení § 18 odst. 2 písm. d) zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, tedy cestou, kdy jsou za právnickou osobu označeny všechny subjekty, o nichž to stanoví zákon alespoň způsobem, který připustil výše citovaný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Cmo 33/92, ze dne 21. září 1991.

Po rozpadu České a Slovenské Federativní republiky nabyla na území České republiky dne 1. ledna 1993 účinnosti Ústava ČR, která zaručila samosprávu územních samosprávných celků¹⁰ a stanovila, že se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje¹¹, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Zároveň Ústava České republiky předpokládala a předpokládá, že obec je vždy součástí vyššího územně samosprávného celku.

Vyšší územní samosprávné celky byly konstituovány zákonem č. 347/1997 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2000. V rámci tohoto zákona bylo mimo jiné stanoveno, že jedním z krajů bude hl. město Praha¹², a to na území obce hl. města Prahy. Ústavní podmínka, že každá obec je součástí některého vyššího územně samosprávného celku, byla formálně splněna, i když je otázkou, zda hl. město Praha jako obec může být součástí sama sebe jako kraje.

¹⁰ čl. 8 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

¹¹ Původně čl. 99 Ústavy zněl alternativně, když vyšším územně samosprávným celkem měly být země nebo kraje.

¹² čl. 1 zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků

Dle mého názoru se touto úpravou propásla příležitost vyjasnit postavení městských částí jako virtuálních jednotek územní samosprávy a ochránit tak práva místních společenstev natolik, aby se o místních záležitostech rozhodovalo bez sebemenších pochyb skutečně v místě nejbližší občanu, včetně vymezení potřebných materiálních prostředků, které dosud k plnění místních úkolů nahrazují prostředky „kraje-obce“ hl. města Prahy.

Dne 12. listopadu 2000 nabyl účinnosti nový zákon o hlavním městě Praze, který byl ve sbírce zákonů zveřejněn pod číslem 131/2000 Sb. Tento zákon reflektuje skutečnost, že hl. město Praha je zároveň krajem i obcí, což deklaruje ve svém ustanovení § 1 odst. 1.

Hlavní město Praha je výslovně prohlášeno za veřejnoprávní korporaci, která má vlastní majetek. Je členěno na městské části¹³, což je změna oproti původní úpravě, která koncipovala městské části jako části území hl. města Prahy.

Zákonodárce se stále držel stranou, když městskou část neoznačil stejně jako hl. město Prahu za veřejnoprávní korporaci. Zůstává však úprava, podle níž mohou městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem vystupovat v právních vztazích svým jménem a nést odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.¹⁴

Oproti původnímu zákonu, podle něhož se městské části na výkonu samostatné působnosti hl. města Prahy podílely, jsou nyní přímo ze zákona pověřeny výkonem samostatné působnosti v rozsahu taxativně stanoveném v ustanovení § 18 Zákona o Praze. Nadto může hl. město Praha městským částem svěřit rozhodování o dalších právních jednáních¹⁵.

Městské části, které existovaly ke dni 12. listopadu 2000, se nadále považují za městské části podle nového Zákona o Praze. V počtu ani rozsahu městských částí tak nedošlo k žádným změnám.

Zákon o Praze však stále nedává výslovnou odpověď na otázku, zda lze městské části hl. města Prahy považovat za právnické osoby. Přesto je patrné, že posílil faktický rozsah právní subjektivity, s níž jednotlivé městské části mohou vstupovat do právních vztahů. To se projevilo zejména ve vlastní samostatné působnosti, kterou hl. město Praha nemůže nijak omezit.

¹³ § 3 odst. 1 Zákona o Praze

¹⁴ § 3 odst. 2 Zákona o Praze

¹⁵ § 18 odst. 3 Zákona o Praze

Velmi složitá je otázka, zda městské části mohou vlastnit majetek. Jak uvádí Eliáš a Nykodým v komentáři zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník,¹⁶ „*podstatným prvkom pro jsoucnost právnické osoby je fakt její majetkové autonomie, tj. schopnost nabývat, mít a zcizovat majetek, nabývat majetková práva a zavazovat se k povinnostem majetkové povahy.*“

Zákon o Praze ani Statut právo vlastnit výslovně nevylučují. Z formulace ustanovení § 3 odst. 2 Zákona o Praze však vyplývá, že rozsah, v němž městské části vystupují v právních vztazích, musí být přímo či nepřímo vymezen zákonem či Statutem. Povaha právní subjektivity¹⁷ městských částí je tedy taková, že je tvořena obecně závazným předpisem, nikoliv tak, že právní subjektivita městských částí je dána sama o sobě a obecně závazný předpis jí jen omezuje. Z tohoto pohledu lze říct, že právo být subjektem vlastnických práv nelze u městských částí v zákoně ani Statutu vysledovat.

Zároveň však nelze konstatovat, že městské části nemají majetkovou autonomii, když tato se projevuje prostřednictvím institutu svěřené správy, který se vyznačuje především tím, že městským částem umožňuje vykonávat vlastnická práva hl. města Prahy.

Do teoretických debat o hranicích mezi objektem a subjektem práv vstoupila naposledy nová právní úprava soukromého práva, kterou reprezentuje především občanský zákoník č. 89/2012 Sb., jež ve svém ustanovení § 20 obsahuje nové pravidlo pro rozlišování objektu práva od subjektu.

Za právnickou osobu je od 1. ledna 2014 považován takový organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnická osoba může mít bez zřetele na předmět činnosti práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou.

Právní osobností označuje Občanský zákoník způsobilost mít v mezích právního řádu v právních vztazích práva a povinnosti.¹⁸

Vzhledem k tomu, že městské části vykazují znaky právní osobnosti, dovoluji si souhlasit s právním názorem Nejvyššího soudu, který jsem v úvodu této kapitoly postavil proti právnímu názoru Vrchního soudu v Praze, a konstatuji,

¹⁶ Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M. a kol.: Občanský zákoník I. § 1-459. Komentář, 1. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, str. 212

¹⁷ Záměrně se vyhýbám pojmu „právní osobnost“, neboť bych předjímal odpověď na otázku, zda městské části jsou či nejsou právnickými osobami.

¹⁸ § 15 odst. 1 Občanského zákoníku

že v další části této práce budu pracovat s městskými částmi jako se subjektem práv a tedy jako s právnickou osobou.

2 Majetek hlavního města Prahy

V předchozí kapitole jsem uvedl, že městské části nejsou oprávněny vlastnit, což výrazně omezuje jejich právní osobnost v majetkoprávních vztazích. Toto omezení do velké míry kompenzuje institut svěřené správy. Ten na venek vykazuje obdobné vlastnosti jako institut vlastnictví, neboť svým způsobem vlastnická práva městským částem zprostředkovává.

Městské části jsou v rozsahu uvedeném ve Statutu oprávněny vykonávat vlastnická práva a povinnosti k té části majetku hl. města Prahy, která je jim svěřena do správy. Z tohoto důvodu se v této kapitole pokusím objasnit pojem majetku a také objasnit způsob, jakým hl. město Praha při svém vzniku majetek nabylo.

2.1 Definice pojmu majetek

V kontextu Občanského zákoníku je za majetek považován souhrn všech majetkových hodnot, které patří k sobě, a to hodnot vyplývajících jak z absolutního majetkového poměru, tak i z práv vyplývajících z poměru relativního. Majetkem se rozumí jak soubor věcí hmotných, tak nehmotných. V této souvislosti je třeba zmínit, že za nehmotné věci považuje Občanský zákoník i práva, tj. pohledávky,¹⁹ proto lze za majetek považovat v podstatě všechny věci v právním smyslu.²⁰

Výše uvedené pojetí majetku je v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Podle tohoto soudu²¹ lze pod pojem „majetek“ zahrnout jak existující majetek, tak majetkové hodnoty včetně pohledávek, o nichž může poškozený tvrdit, že mají přinejmenším „legitimní naději“ na získání skutečného vlastnického práva. Naproti tomu za „majetek“ ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv nelze považovat naději, že bude uznáno původní vlastnické právo, které nemohlo být účinně vykonáváno; totéž platí o podmíněné pohledávce, která vznikne v důsledku nesplnění podmínky.²²

Pojem „majetek“, který je ve vlastnictví veřejnoprávních korporací, je opatřován přívlaskem veřejný. Tento atribut značí, že nakládání s takovýmto

¹⁹ § 496 odst. 2 Občanský zákoník

²⁰ Lavický P. a kol., Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654), 1. vydání, 2014, s. 1751

²¹ viz Gratzinger a Gratzingerová proti České republice, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 7. 2002,

²² Kostík, R., Ochrana vlastnictví v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva

majetkem podléhá veřejné kontrole a při nakládání s ním je nutné dodržovat principy, které se k němu váží. Těmito principy jsou požadavky na hospodárné, účelné a transparentní nakládání a zákaz diskriminačního jednání, které by z možnosti podílet se na majetkoprávním jednání vztahujícím se k veřejnému majetku někoho nedůvodně vyloučilo.

Tyto principy nejlépe vystihl nálezn Ústavního soudu ze dne 20. června 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11, v němž tento soud mimo jiné uvedl, že „*městská část požívá smluvní volnosti v tom ohledu, že se může svobodně rozhodnout, zda a za jakých podmínek uzavře kupní smlouvu, přičemž je oprávněna stanovit detailní kritéria výběru zájemce o koupi včetně takových, které dovolují předpokládat, že nabyvatel bude finančně zajištěný řádný hospodář schopný o nemovitost řádně pečovat. Současně však nesmí zapomenout, že nabídkové řízení musí probíhat v souladu s dobrými mravy a principy slušnosti.*“ A zároveň dodává, že „*samostatné spravování městské části zastupitelstvem neznamena, že by zvolené zastupitelstvo a představitelé městské části stáli nad společenstvím těch, kteří je k výkonu samosprávy zvolili. Ti, kdo městskou část spravují, neměli by ztratit ani na okamžik ze zřetele, že nejsou majiteli městské části a že správa městské části není poručníkováním těch, kteří městskou část tvoří. Vymkne-li se správa městské části z těchto ústavních mantinelů, pak by i byla formálně ve shodě se zákonem, nelze jí přiznat soudní ochranu; je naopak úkolem soudů, aby takové ve své podstatě proti skutečné samosprávě namířené a tudíž protiústavní chování zastupitelstva neaprobovaly.*“

2.2 Vytvoření majetkové podstaty hlavního města Prahy

„Teoretické úvahy o renesanci komunálního vlastnictví se objevily už před listopadem 1989. Uvažovala se především koncepce tzv. „přestavbová“. Ta chápala komunální vlastnictví jako integrální součást vlastnictví státního, kde předmětem tohoto vlastnictví měly být části národního majetku a subjektem územní orgány státní moci a správy. Tedy koncepce principiálně slučitelná se soustavou národních výborů a nikoli nepodobná úpravě obsažené v § 149 odst. 2 Ústavy z roku 1948.“²³

²³ JUDr. Havlan, Petr, Zamyšlení nad majetkem územních samospráv, Právní rozhledy 2/2000 str. 51

Výše uvedená reforma státní správy však nebyla nikdy uvedena do praxe. Národní výbory byly ke dni 24. 11. 1990 nahrazeny samosprávnými obcemi a městskými částmi hl. města Prahy. Tyto nově vzniklé subjekty práva však nebyly dostatečně vybaveny vlastním majetkem, neboť veškeré věci, s nimiž hospodařily zrušené národní výbory a související státní organizace, vlastnil stát.

Přesto hl. město Praha a městské části s majetkem státu fakticky hospodařily²⁴, neboť jejich prostřednictvím vykonávaly práva a plnily závazky, které na ně přešly ze zrušených národních výborů na základě ustanovení § 36 a 37 odst. 1 zákona č. 418/1990 Sb., o hl. městě Praze. Podle těchto ustanovení přešla na zastupitelstva hl. města Prahy a městských částí zakladatelská práva ke státním podnikům, které původně vykonával národní výbor, v jehož území tyto subjekty vznikly. Zároveň na hl. město Prahu a městské části došlo k přechodu ostatních práv a závazků těchto národních výborů.

Ke dni 23. 11. 1990 existovaly vlastně dva druhy majetkových práv národních výborů, která přešla na hl. město Prahu a městské části, a to práva národních výborů jako rozpočtových organizací a dále majetková práva státu, jako např. pohledávky z důvodů daňových, poplatkových či sankčních.²⁵

Jestliže novela Ústavy o Československé socialistické republice umožnila obnovu obcí jako samosprávných veřejnoprávních korporací, pak novela ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, která byla provedena zákonem č. 556/1991 Sb., umožnila národním radám stanovit, které věci z majetku České a Slovenské Federativní Republiky jsou ve vlastnictví obcí²⁶. Tato novela byla Federálním shromážděním přijata dne 12. prosince 1990 a účinnosti nabyla až 1. ledna 1991.

Na základě tohoto ústavního rámce byl Českou národní radou přijat Zákon o majetku obcí, který nabyl účinnosti dne 24. května 1991. Tímto dnem přešly z vlastnictví České republiky do vlastnictví hl. města Prahy věci, které z právního hlediska tvoří tři samostatné systémy:²⁷

²⁴ Plíva, S: Přejedání věcí z majetku republik do vlastnictví obcí, Hospodářství a právo, 6/1991, str. 406-407

²⁵ Frelichová K., Exkurz do zákona o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, Aplikované právo č. 2/2007, str. 103

²⁶ čl. 4 odst. 7 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci

²⁷ Frelichová K., Exkurz do zákona o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, Aplikované právo č. 2/2007, str. 105

- a) věci, k nimž měl ke dni zrušení národních výborů právo hospodaření národní výbor, jehož práva a závazky přešly na hlavní město Prahu nebo její městské části, pokud je hl. město Praha nebo městské části držely na základě původního práva hospodaření, a to ke dni 24. 5. 1991,
- b) tzv. historický majetek obce, tj. nemovité věci, které byly ke dni 31. 12. 1949 ve vlastnictví obce a nebylo rozhodující, která státní organizace k nim měla ke dni 24. 5. 1991 právo hospodaření²⁸,
- c) věci, které tvoří bytový fond.²⁹

Přechod věcí z majetku státu do vlastnictví obcí byl limitován ustanovením § 4 Zákona o majetku obcí, které výslovně stanovilo, že do vlastnictví obcí nepřecházejí pozemky, k nimž bylo zřízeno právo osobního užívání³⁰ a pozemky, které byly k tomuto účelu přiděleny, nemovité věci s příslušenstvím, které byly v trvalém užívání Komunistické strany Československa a ke dni 1. června jí byly odňaty a nemovité věci s příslušenstvím, které jsou ke dni v užívání jiné než státní organizace, nejde-li o historický majetek obcí.

Právo hospodaření k takto vyloučenému majetku, který se nachází na území hl. města Prahy, příslušelo ke dni účinnosti Zákona o majetku obcí ministerstvu financí České republiky³¹, avšak hl. město Praha mohlo podle ustanovení § 5 zákona č. 172/1991 Sb. o přechod tohoto majetku do svého vlastnictví Ministerstvo financí České republiky dodatečně požádat.

Stejně tak bylo možné požádat o přechod vlastnictví k majetku, k němuž ke dni účinnosti Zákona o majetku obcí příslušelo právo hospodaření organizacím, jestliže na hl. město Prahu, případně na městské části, přešla funkce zakladatele nebo pravomoc zřizovat, řídit a zrušovat tyto organizace.

O žádosti o přechod majetku státu do vlastnictví obce, k němuž vykonávala právo hospodaření organizace, jejichž zakladatelská práva přešla na hl. město Prahu nebo její městské části, a který byl kulturní památkou, plnil funkci

²⁸ § 2 Zákona o majetku obcí

²⁹ Havlan, P., Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě, 1. vydání. Praha:Linde, a. s., 2004, str. 114-115

³⁰ Osobní užívání byl právní institut podobný nájmu, který existoval v Československu mezi lety 1964–1991. Upravoval jej tehdy občanský zákoník ve svých § 152–221. Na základě zákona č. 509/1991 Sb., který občanský zákoník významně novelizoval, byla práva osobního užívání s účinností k 1. lednu 1992 transformována na nájem (§ 871 občanského zákoníku), a právo osobního užívání pozemků se změnilo na vlastnictví (§ 872 občanského zákoníku).

³¹ § 4 odst. 3 zákona č. 172/1994 Sb., o přechodu některých věcí z majetku státu do vlastnictví obcí

muzea či galerie, rozhodovalo Ministerstvo kultury České republiky. Pokud tento majetek sloužil jako škola či školské zařízení, rozhodovalo o přechodu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

Dne 1. 1. 1993 nabyly účinnosti zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu za rok 1993 a o změně a doplnění některých zákonů České národní rady, který doplnil výčet majetku státu, jehož vlastnictví na obce přechází. Dnem účinnosti tohoto zákona na obce ze zákona přešly též objekty komplexní bytové výstavby rozestavěné k 31. prosinci 1992.

„Komplexní bytovou výstavbou se rozuměla zvláštní forma územního rozvoje, kdy se vedle bytů stavěla také technická a občanská vybavenost nově budovaných sídlišť. Ve většině případů funkce stavebníka splývala s funkcí investora a investor měl vztahy i k budoucímu uživateli. Hlavně v případech, kdy budoucími uživateli nebo dokonce vlastníky objektů, které se stavěly v plánu komplexní bytové výstavby, byly jiné subjekty, než národní výbory. Národní výbory jakožto „nositelé úkolů státního plánu“ byly spíše stavebníky a funkci investora svěřily specializované inženýrské organizaci. Takovou specializovanou inženýrskou organizací byly např. krajské investorské organizace, kterým příslušelo „právo hospodaření“ k rozestavěným objektům.“³²

Další majetek na hl. město Prahu přešel v důsledku další změny Zákona o majetku obcí, která byla provedena zákonem č. 114/2000 Sb. Jednalo se o nemovitosti, které byly obcím přiděleny podle dekretů prezidenta republiky³³ a podle zákonů o pozemkových reformách³⁴, aniž by na ně vlastnictví přešlo před 31. 12. 1949.

Přechod vlastnictví k tomuto majetku nastal ke dni 1. července 2000.

Následovalo doplnění Zákona o majetku obcí provedené zákonem č. 277/2002 Sb. Touto novelou, jejíž účinnost nastala dnem vyhlášení, což bylo dne 28. června 2002, přešel do vlastnictví obcí nemovitý majetek, který patřil lesním družstvům, které byly zároveň podílníky těchto družstev ke dni likvidace.

Obce byly povinny do jednoho roku od nabytí vlastnického práva podat návrh na zápis těchto nemovitostí do evidence nemovitostí³⁵.

³² Frelichová K., Exkurz do zákona o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, Aplikované právo č. 2/2007, str. 115

³³ Viz dekret prezidenta č. 12/1945 Sb., 108/1945 Sb., 28/1945 Sb.

³⁴ Viz zákon č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, zákon č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě.

³⁵ § 8 Zákona o majetku obcí

Uvedená lhůta však byla soudy po počátečních rozporech považována za pořádkovou, chránící pouze dobrou víru třetích osob. Vlastnictví tak bylo možné do evidence, resp. katastru, nemovitostí, zapsat i později. Až od přijetí novely tohoto ustanovení provedené zákonem č. 257/2013 Sb., jež nabyl účinnosti dne 31. 12. 2013, platí, že nepodá-li obec návrh vůči katastrálnímu úřadu nebo nepodá-li žalobu na určení vlastnického práva u soudu do 31. března 2013, považuje se den 1. dubna 2013 za den přechodu vlastnického práva na stát.

Původní pořádkový charakter lhůty k podání návrhu na katastrální úřad však nevyloučil spory, které vedl stát s obcemi, když postupem času namítal vydržení vlastnického práva. V tomto postupu mu nejprve Nejvyšší soudy dávaly za pravdu, když judikovaly, že *„jednorozhodná lhůta znamenala, že zákonodárce nevycházet z nezměnitelné povahy zákonného nabytí vlastnictví obcí, ani ve vztahu ke státu jako subjektu práva, ale v zájmu právní jistoty ukládal obci povinnost, jejíž splnění mělo zamezit pozdějším nejasnostem při posouzení právních vztahů k nemovitostem. Nedostatek aktivity obce při prosazování práv, jichž se v důsledku obecní restituce stala nositelkou, tedy při naplnění zákonem stanovených předpokladů vede k nabytí vlastnického práva státem“*³⁶.

Tento právní názor však byl odmítnut Ústavním soudem, když ten ve svém nálezu ze dne 13. 11. 2013, sp. zn. II. ÚS 2876/12 judikoval, že ustanovení § 8 Zákona o majetku obcí ve znění do 28. 6. 2012 stanovilo, že obce jsou povinny do jednoho roku po nabytí vlastnictví k nemovitým věcem podle tohoto zákona učinit návrh příslušnému středisku geodézie na zápis těchto nemovitých věcí do evidence nemovitostí. Z toho dovodil, že *„zápis (vlastnického práva) měl deklaratorní povahu a zákonodárce povinnost vázal toliko na pořádkovou lhůtu. S nesplněním povinnosti nebyla spojena žádná sankce. Pokud zákonodárce presumoval u obcí určitou aktivitu, bylo to v zájmu právní jistoty relevantních subjektů práva“*. Toto ustanovení tak mělo v duchu zásady *vigilantibus iura* zohlednit časový faktor a chránit práva třetích osob nabytá v mezidobí v dobré víře. Současně Ústavní soud zastává názor, že se jeví jako nepřiměřené trestat obec za její pasivitu pozbytím práva ve prospěch státu, který již jednou obci vlastnictví odňal, ale později se rozhodl způsobenou křivdu napravit“

³⁶ rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 28 Cdo 2332/2009 ze dne 3. 12. 2009, obdobně též 28 Cdo 1966/2012 ze dne 2. 10. 2012, 28 Cdo 1083/2013 ze dne 15. 5. 2013, 28 Cdo 1249/2012 ze dne 26. 2. 2013

Ústavní soud ČR v odůvodnění svého nálezu dále dodal, že při hodnocení splnění podmínek vydržení je v této souvislosti nutno přihlížet nejen k vydržecí době, nýbrž i oprávněnosti držby a zvláštním požadavkům na hodnocení dobré víry držitele, že věc patří státu, a ne někomu jinému. Takovou víru však v tomto případě nelze postulovat již proto, že rozhodnutím zákonodárce (tedy samotného státu) došlo Zákonem o majetku obcí k přechodu historického majetku zpět na obce. Výklad *in favorem restitutionis* se uplatní s ohledem na to, že to byl právě stát, který již jednou obcím vlastnictví odňal a který citovaným zákonem sledoval účel nápravy této historické křivdy.

Ke dni 1. ledna 2003 nabyly obce a kraje další majetek, a to zákonem č. 290/2002 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce. Účinnosti tento zákon nabyl dne 1. července 2002.

Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 290/2002 Sb. v obecné části: *„Návrh zákona je v podstatě dalším transformačním zákonem jednorázového charakteru, opět prioritně s účelem vybavit územní samosprávné celky dalšími soubory majetku, který by měly užívat k poskytování služeb občanům krajů a obcí. Majetek přechází v souladu se zákonem do samostatné působnosti krajů a obcí a současně dochází k transformaci organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací na organizační složky a příspěvkové organizace krajů a obcí, tedy nikoliv pouze k přenosu zřizovatelských funkcí, jako tomu bylo v zák. č. 367/1990 Sb. o obcích.“*

Výše uvedené je výčtem zákonných právních titulů k majetku, který hl. městu Praze a jeho prostřednictvím i městským částem umožnil výrazněji prosazovat své právo na místní samosprávu a plnit řádně své úkoly v samostatné působnosti. Dlužno dodat, že tento majetek mnohdy pomáhá realizovat úkoly hl. města Prahy a městských částí při výkonu působnosti přenesené.

Tento výčet zákonných právních titulů není úplný, avšak zahrnuje většinu majetku, která utvořila majetkovou podstatu hl. města Prahy, jež se v průběhu dále měnila, jak bylo s tímto majetkem, daňovými příjmy a transfery nakládáno hl. městem Prahou nebo městskými částmi.

3 Správa svěřeného majetku

3.1 Vývoj institutu svěřené správy

Městské části byly od počátku svého vzniku oprávněny a schopny hospodařit jediné se svěřeným majetkem hl. města Prahy.³⁷ Vzhledem k tomu, že městské části nemohly a nemohou být subjektem vlastnického práva, představuje tento institut veškerý soubor jejich majetkových práv a povinností.

Svou povahou institut svěřené správy připomíná právo hospodaření podle zákona č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník. „*Ustanovení § 64 odst. 2 zákona č. 109/1964 Sb., hospodářského zákoníku, upravovalo právo hospodaření s majetkem státu tak, že toto právo v sobě zahrnovalo právo státních organizací věci ve vlastnictví státu vlastním jménem a pod vlastní odpovědností držet, užívat je a nakládat s nimi. Pokud jde o pohledávky a jiná majetková práva státu, právo hospodaření opravňovalo státní organizaci vykonávat oprávnění s těmito právy spojená.*“³⁸

Jak jsem v předchozí kapitole uvedl, obnovení územní samosprávy a vznik městských částí nebylo současně doprovázeno přechodem adekvátního majetku obcí do vlastnictví obcí. Přesto obce i městské části s částí majetku státu od počátku fakticky hospodařily, neboť jeho držbu převzaly od zaniklých národních výborů.

Tato faktická jednání se zřetelně dostávala do konfliktu s omezeními, která vyplývala ze všech zvláštností jsoucna městských částí. Přestože Zákon o majetku obcí v ustanovení § 1 odst. 1 hovoří o případech, kdy městské části hospodařily s majetkem státu způsobem obdobným právu hospodaření, ve skutečnosti spíše městské části v této době vůči tomuto majetku vystupovaly jménem hl. města Prahy, neboť jejich subjektivita v majetkoprávní oblasti zahrnovala toliko právo hospodařit se svěřeným majetkem. První majetek však byl svěřen do správy (tehdy ještě do hospodaření) až Statutem účinným od 19. června 1991³⁹. Tímto dnem městské části získávají první práva, která jim umožňují nakládat se svěřeným majetkem vlastním jménem.

³⁷ § 8 odst. 2 písm a) Zákona o Praze

³⁸ Plíva, S., Právní slovník, 3. Vydání, 2009

³⁹ obecně závazná vyhlášky hl. města Prahy č. 16/1991 Sb. HMP, jímž se vydává Statut hl. města Prahy

V jediném případě je možné v relevantních předpisech upravujících postavení městských částí nalézt úpravu, která by jim schopnost být přímo subjektem vlastnického práva alespoň naznačovala. Tímto předpisem je Statut, ve znění účinném od 30. října 1990 do 30. června 2001, ve kterém se v čl. 3a odst. 1 písm. a) objevuje pravidlo, jímž se městským částem svěřují věci, které nabyly z vlastních prostředků.

Toto pravidlo však nelze chápat jako ustanovení, které nepřímou přiznává právo městských částí hl. města vlastnit finanční prostředky, neboť z kontextu celého Statutu platného v té době vyplývá, že vlastní finanční prostředky zde znamenají prostředky hl. města, s nimiž městské části disponují.

Tomuto výkladu nasvědčuje i skutečnost, že od 1. července 2001 je toto pravidlo ve Statutu hl. města Prahy vyjádřeno větou „*městským částem se svěřuje do správy majetek hl. města Prahy pořízený městskými částmi*“.⁴⁰

V počátcích institutu svěřené správy se obsah majetkových práv odvíjel od výkladu samotného pojmu hospodaření⁴¹ a z vymezení způsobu rozhodování majetkových úkonech, který byl obsažen přímo ve Statutu.⁴² S účinností od 28. 4. 1994 platí, že městské části mají při hospodaření s majetkem hl. města Prahy všechna práva a povinnosti vlastníka, není-li ve Statutu stanoveno jinak.⁴³

Tento koncept později přejímá Zákon o Praze, když v ustanovení § 34 odst. 3 stanoví, že městské části při nakládání se svěřeným majetkem hl. města Prahy vykonávají při nakládání s ním práva a povinnosti vlastníka v rozsahu vymezeného zákonem a Statutem.

Přijetím nového Statutu⁴⁴ je rozsah výkonu vlastnického práva vymezen v jeho ustanovení § 17, který stanoví, že městské části vykonávají všechna práva a povinnosti vlastníka a rozhodují o všech majetkoprávních úkonech v plném rozsahu, není-li ve Statutu stanoveno jinak.

Zajímavostí je, že majetková práva městských částí jsou na tomto základě judikatorně rozšířena do té míry, že městské části jsou povinny k náhradě bezdůvodného obohacení za užívání pozemků třetích osob jako veřejného prostranství. Nejvyšší soud v rozhodnutí ze dne 2. října 2012 uvedl, že „*nelze přehlédnout specifika samosprávného uspořádání hlavního města Prahy*

⁴⁰ § 13 odst. 1 písm a) Statutu

⁴¹ § 8 odst. 2 písm. a) zákona č. 418/1991 Sb., o hl. městě Praze

⁴² čl. 4 obecně závazné vyhlášky hl. města Prahy č. 16/1991 Sb. HMP

⁴³ čl. 3 odst. 1 obecně závazné vyhlášky hl. města Prahy č. 23/1994 Sb. HMP

⁴⁴ Statut nabyl účinnosti dne 1. července 2000

vyjádřená v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, jež byla Nejvyšším soudem zohledněna již v rozsudku ze dne 2. 12. 2009, sp. zn. 28 Cdo 1127/2009, v němž bylo shledáno, že péče o pozemky veřejné zeleně a zajištění jejich užívání je v podstatě plnění veřejné funkce městské části, jež takto dostává své zákonné povinnosti dbát potřeb svých občanů.“

Argumentační logika soudu v tomto rozhodnutí značí, že majetková práva (a povinnosti) městských částí nemusí vycházet výlučně z institutu svěřené správy, ale mohou latentně spočívat i v samotném vymezení samostatné působnosti.

3.2 Proces svěřené správy majetku

Podle ustanovení § 8 odst. 2 písm. a) zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze jsou městské části hl. města Prahy oprávněny hospodařit se svěřeným majetkem hl. města Prahy. Po nabytí účinnosti nového zákona o hlavním městě Praze⁴⁵ se právo hospodaření se svěřeným majetkem odvozuje od ustanovení § 34 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Svěření majetku hl. města Prahy se od počátku jejich vzniku děj prostřednictvím Statutu, který je přijímán ve formě obecně závazné vyhlášky hl. města Prahy⁴⁶. Podle ustanovení § 20 odst. 1 písm. b) zákona č. 418/1990 Sb., o hl. městě Praze, byl rozsah svěřeného majetku a podmínky, za nichž lze právo hospodaření zase odejmout, obligatorní náležitostí Statutu. V současné době je obdobná úprava uvedena v ustanovení § 17 odst. 1 písm. h) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

3.2.1 Svěření správy ze zákona

Rozhodnutí o svěřené správě majetku je i v Zákoně o Praze ponecháno hl. městu Praze, avšak zákon definuje rovněž případy, kdy ke svěřené správě dochází přímo ze zákona.

Zákon o Praze v ustanovení § 19 odst. 1 deklaruje, že se městským částem svěřuje správa majetku, která jim byla svěřena do hospodaření ke dni účinnosti tohoto zákona.

⁴⁵ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

⁴⁶ § 17 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Dále pak Zákon o Praze v ustanovení § 34 odst. 5 stanoví, že se městským částem svěřují do správy věci, které nabyly pro hl. město Prahu, a to ke dni nabytí vlastnictví věci hl. městem Prahou.

Svěření majetku samotným Statutem je prováděno rozličnými legislativními technikami. Nejčastějším způsobem nabytí správy nabytí je pomocí obecného pravidla, na jehož základě může ke svěřeni majetku dojít tzv. ze Statutu tím, že nastane právně relevantní událost nebo dojde k právně relevantnímu jednání, s nímž Statut převod⁴⁷ správy majetku spojuje.

Užívá se též legislativní techniky, která jinak obecný správní akt přibližuje správnímu aktu individuálnímu, když Statut označí konkrétní majetek a konkrétní městskou část, které se správa tohoto majetku svěřuje.

Tento konkrétní postup však způsoboval, že se Statut stával nepřehledným, neboť každý konkrétní případ svěřeni znamenal přijetí novely vyhlášky, která Statut upravovala.

V současné době se tento postup nevyužívá, neboť aktuální Statut obsahuje pravidlo, že se svěřená správa převádí na městskou část usnesením zastupitelstva hl. města Prahy⁴⁸.

3.2.2 Svěření správy obecným pravidlem Statutu

V souvislosti s ustanovením § 34 odst. 5 Zákona o Praze, které stanoví, že městské části mohou nabývat věci do vlastnictví hl. města Prahy a tyto věci, že se jim svěřují dnem jejich nabytí do vlastnictví, jsou mnohá ustanovení § 13 odst. 1 Statutu hl. města Prahy obsoletní, neboť jen vyjmenovávají jednotlivé konkrétní majetkoprávní úkony městských částí, na jejichž základě nabývají vlastnictví pro hl. město Prahu. Jedná se tak o písmena a) až f) dotčeného paragrafu Statutu.

Obecným pravidlem je pravidlo, které umožňuje svěřeni správy přijetím příslušného usnesení zastupitelstva hl. města Prahy postupem podle ustanovení § 13 odst. 1 písm. f) Statutu.

3.2.3 Svěření správy smlouvou

Od 1. července 2001 obsahuje statut hl. města Prahy ustanovení⁴⁹, podle něhož je možné, aby hl. město Praha s jednotlivými městskými částmi,

⁴⁷ Užívám v tomto případě pojmu převod podle smlouvy, kterou lze uzavřít podle ustanovení § 16 vyhlášky č. 55/2000 Sb. HMP.

⁴⁸ § 13 odst. 1 písm g) Statutu

a jednotlivé městské části mezi sebou, uzavíraly smlouvy o převodu správy majetku, je-li předmětem tohoto právního jednání samostatná movitá věc nebo soubor movitých věcí v hodnotě do 1.000.000 Kč v pořizovací ceně.

S ohledem na majetkovou provázanost městských částí a hl. města Prahy, která se vyznačuje jednotou majetku, není možné, aby hl. město Praha nebo městské části uzavíraly smlouvy, jimiž by se převádělo vlastnictví⁵⁰. Tento typ smluv, byl-li by z neznalosti uzavřen, by byl považován za smlouvu o převodu správy majetku. Případně by byl neplatný pro nemožnost plnění⁵¹, nebyl-li by předmět plnění movitou věcí nebo jejich souborem v hodnotě do 1.000.000 Kč v pořizovací ceně.

Smlouvy o převodu správy majetku jsou právním jednáním, které ve své podstatě znamená vzdání se majetkového práva. Vůli uzavřít tento typ smlouvy tak vytváří buď zastupitelstvo, nebo rada jednotlivých městských částí hl. města Prahy, v závislosti na hodnotě majetku, jehož správa se smlouvou převádí⁵². Pro určení kompetentního orgánu hl. města Prahy nebo městských částí hl. města Prahy je však určující aktuální hodnota převáděné věci nikoliv hodnota pořizovací.

U hl. města Prahy bude vůli k právnímu jednání tvořit téměř vždy Rada hl. města Prahy, neboť Zastupitelstvu hl. města Prahy je vyhrazena kompetence vzdávat se práva až od hranice 5.000.000 Kč⁵³.

Výjimkou znamenající, že o převodu svěřené správy rozhoduje zastupitelstvo hl. města Prahy, budou případy, kdy si zastupitelstvo rozhodování v této věci vyhradí podle ustanovení § 59 odst. 4 Zákona o Praze. Teoreticky se též může stát, že pořizovací hodnota majetku sice bude do 1.000.000 Kč, avšak skutečná hodnota majetku bude vyšší 5.000.000 Kč, což je hranice, kde začíná vyhrazená pravomoc Rady hl. města Prahy k rozhodování o vzdání se práva.

3.3 Omezení výkonu vlastnických práv vykonávaných městskými částmi v rámci svěřené správy

V současné době Statut upravuje pouze tři obecné povinnosti městských částí, které je při výkonu vlastnických práv hl. města omezují. Jedná se

⁴⁹ § 16 Statutu

⁵⁰ např. kupní a darovací smlouvy

⁵¹ § 580 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

⁵² § 89 odst. 1 písm. h) Zákona o Praze

⁵³ § 59 odst. 2 písm. n) Zákona o Praze

o povinnost městských částí informovat hl. město Prahu o nabytí nového majetku nebo o záměru rozhodnout o taxativně vymezené skupině majetkoprávního jednání a povinnost majetek evidovat.

Zvláštní kapitolu pak tvoří tzv. povinnosti zvláštní⁵⁴.

Statut při stanovování podmínek výkonu vlastnických práv operuje s pojmem „majetkoprávní úkon“, který vychází z pojmosloví zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, který pozbyl účinnosti dne 31. 12. 2013.

Právní úkon byl podle ustanovení § 34 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, takovým projevem vůle, který směřoval zejména ke vzniku, změně nebo zániku práv nebo povinností, které právní předpisy s tímto projevem spojovaly.

Za majetkoprávní úkon pak byl tedy označován každý právní úkon, jehož následky se dotýkaly majetkových práv.

Od 1. 1. 2014 se k označení právního úkonu užívá pojmu právní jednání v majetkových věcech či majetkoprávní jednání. V této práci proto užívám novou terminologii i v případech, kdy pracuji s právními předpisy, které si ponechaly terminologii původní.

3.3.1 Informační povinnost

Vzhledem k tomu, že zákon umožňuje městským částem nabývat vlastnictví pro hl. město Prahu, zajišťuje si hl. město Praha přehled o aktuálním stavu svého majetku tím, že Statutem ukládá městským částem, aby mu oznamovaly nabytí vlastnictví⁵⁵. Tato povinnost je univerzální a platí pro jakýkoliv případ nabytí majetku, nehledě na důvod nabytí ani na hodnotu nabyté věci. Splněna musí být do 14 dnů počítaných ode dne, kdy příslušná městská část věc do majetku hl. města Prahy získala⁵⁶.

Speciální informační povinnost stíhá městské části v případech, kdy existuje záměr městských částí hl. města Prahy rozhodnout o majetkoprávním jednání uvedeným v taxativním výčtu ustanovení § 18 Statutu.

Jedná se o následující majetkoprávní jednání, při nichž dochází k převodu vlastnictví k věcem o určité hodnotě nebo v určité kvalitě.

⁵⁴ § 19 Statutu

⁵⁵ § 13 odst. 3 Statutu

⁵⁶ § 13 odst. 3 obsahuje slovní spojení „do 14 dní po nabytí majetku“, lhůta se tak počítá ode dne, který následuje po skutečnosti rozhodné pro její začátek. Viz § 605 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

3.3.1.1 Převod vlastnictví k nemovitostem

Ustanovení § 18 odst. 1 písm. a) Statutu se dotýká převodu vlastnictví k samostatným pozemkům, stavbám nebo částem staveb, včetně pozemků se stavbou souvisejících, kde zjištěná cena převyšuje 5.000.000,- Kč, nebo 50.000.000,- Kč v případě, že jde o záměr městských částí Praha 1 až Praha 22.

Statut neprošel po reformě soukromého práva, která proběhla účinností Občanského zákoníku, žádnou revizí. Proto jsou jeho formulace postavené na termínech a konceptech původního občanského zákoníku. Mohlo se tak stát, že ač se ustanovení Statusu nezměnilo, posunul se jeho obsah vzhledem k jeho jazykovému výkladu.

Zatímco tedy před 1. 1. 2014 stálo soukromé právo na zásadě, že stavba na pozemku je vždy samostatnou věcí, po tomto datu byla do soukromého práva České republiky znovu zavedena zásada *superficies solo cedit*. V souladu s touto zásadou ze zákona došlo, a postupně⁵⁷ stále dochází, ke splynutí pozemku a staveb na něm umístěných, k okamžiku, kdy je vlastník stavby i pozemku stejná osoba.

Občanský zákoník před reformou ani po ní neobsahoval definici stavby. Podle soudní praxe⁵⁸ je stavbou hmotně zachycený výsledek stavební činnosti člověka, který je oddělitelný od okolí (zpravidla od okolního pozemku), má samostatný hospodářský účel a vyznačuje se relativní kompaktností materiálu. Jsou-li tyto pojmové znaky splněny, může být určitá entita stavbou ve smyslu soukromého práva, a tudíž i věcí v právním smyslu (není-li ovšem součástí pozemku či jiné věci – např. práva stavby).⁵⁹ Pojem stavby z hlediska soukromého práva se v Občanském zákoníku nijak nezměnil.

Pravidlo, které původně zahrnovalo všechny nemovité věci určité hodnoty, se nyní může zdát nedostatečné, neboť pozemek, jehož součástí je stavba, nyní z množiny nemovitých věcí vypadl. Mohlo by se tak zdát, že městské části nejsou po nabytí účinnosti Občanského zákoníku povinny informovat o záměru rozhodnout o převodu vlastnictví k pozemkům, jejichž součástí je stavba. Tento

⁵⁷ § 3054 Občanského zákoníku

⁵⁸ rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. září 1998, sp. zn. 33 Cdo 111/98, ze dne 28. 2. 2006 sp. zn. 22 Cdo 118/2005, náleží Ústavního soudu ze dne 6. května 2003, sp. zn. I. ÚS 483/01

⁵⁹ Tégl, P., Některé aktuální výkladové problémy nemovitých věcí v NOZ – II., www.pravniprostor.cz, 14. 1. 2014 (<http://www.pravniprostor.cz/clanky/rekodifikace/nekttere-aktualni-vykladove-problemy-upravy-nemovitych-veci-v-noz-ii>)

případ však zřejmě nově zahrne nový výklad označení „pozemek se stavbou bezprostředně související“, které za daných okolností dostává nový význam.

S ohledem na jazykové vyjádření zkoumaného ustanovení Statutu, které městským částem ukládá povinnost informovat hl. město Prahu o záměrech rozhodnout o právních jednáních, jejichž následkem má být „převod“ samostatných pozemků, staveb nebo jejich částí, je nutné tuto povinnost splnit, v případě, že městská část hodlá pozemek zcizit.

Hranicí, kdy už je nutné informační povinnost ze strany městských částí plnit, je pevně vázána na cenu zjištěnou postupem podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku. Tedy v případě, kdy je cena zjišťována úředním postupem.

Takto zjištěnou hodnotu majetku však není možné zaměňovat s cenou obvyklou, která značí aktuální hodnotu věci v daném místě a čase.

3.3.1.2 Přijetí úvěru

Ustanovení § 18 odst. 1 písm. b) Statutu ukládá městským částem hl. města Prahy informační povinnost o záměru rozhodnout o „*přijetí úvěru (půjčky) a přijetí kontokorentního úvěru, pokud jeho výše převyšuje 1/6 příjmů jejího posledního schváleného rozpočtu*“.

I v této části je znát terminologický nesoulad s Občanským zákoníkem. Úvěrem se dle ustanovení § 2395 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, míní uzavření smlouvy o úvěru, v níž úvěrující poskytuje úvěrovanému na jeho požádání a v jeho prospěch peněžní prostředky do určité částky, a úvěrovaný se zavazuje poskytnuté peněžní prostředky vrátit.

Občanský zákoník dnes užívá označení zápůjčka.

Uvedené ustanovení Statutu může mít jednu interpretační nejasnost spočívající v legislativní technice. Jazykovým výkladem můžeme nabýt dojmu, že pojem „úvěr“ je legálně definován jako půjčka. Vytrženo z kontextu by tak bylo možné dovozovat, že ustanovení nedopadá na přijetí zápůjčky. V tomto případě si tak budeme muset při interpretaci pomoci historickým výkladem.

3.3.1.3 Vnesení vkladu

Ustanovení § 18 odst. 1 písm. c) Statutu ukládá městským částem, aby informovaly hl. město Prahu o záměru „*vložit do obchodních společností*“

a dobrovolného svazku obcí nemovitosti, jejichž souhrnná cena zjištěná podle zvláštního předpisu převyšuje 3,000.000,- Kč“.

Podle ustanovení § 56 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, se do 31. 12. 2013 za obchodní společnosti označovaly právnické osoby založené za účelem podnikání. Obchodními společnostmi byly společnost s ručením omezeným, akciová společnost, evropská společnost a evropské hospodářské zájmové sdružení. Evropské hospodářské zájmové sdružení a evropská společnost jsou upraveny též právem Evropských společenství a zvláštními právními předpisy. Společnost s ručením omezeným a akciová společnost mohou být založeny i za jiným účelem, pokud to zvláštní právní předpis nezakazuje.

Od 1. 1. 2014 jsou obchodní společnosti definovány zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, a to taxativním výčtem: „*Společnostmi jsou veřejná obchodní společnost a komanditní společnost (dále jen „osobní společnost“), společnost s ručením omezeným a akciová společnost (dále jen „kapitálová společnost“) a evropská společnost a evropské hospodářské zájmové sdružení.*“⁶⁰

Potud nevznikají žádné výkladové problémy. Přesto však při takto stanoveném výčtu uniká smysl uvedeného ustanovení, kdy před i po rekodifikaci lze informační povinnost obejít tím, že městské části hl. města Prahy vnesou nepeněžitý vklad v podobě nemovitých věcí do družstva, případně do spolku založeného podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Nejasné však zůstává, proč Statut obsahuje povinnost oznámit uvedené nepeněžité vklady do dobrovolného svazku obcí, když nejsou způsobilé do takového svazku vstupovat⁶¹.

Hranice, kdy je městská část Praha 1 povinna informovat o svém záměru hl. město Praha, je opět stanovena hodnotou zjištěnou administrativním způsobem podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování nemovitostí.

3.3.1.4 Převod veřejně prospěšných staveb

Podle ustanovení § 18 odst. 1 písm. d) Statutu jsou městské části povinny informovat hl. město o svém záměru převést veřejně prospěšnou stavbu včetně

⁶⁰ § 56 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník

⁶¹ § 20 Zákona o Praze

pozemků pro veřejně prospěšné stavby, stavby veřejného vybavení, včetně zastavěných pozemků a pozemků tvořících se stavbami jeden funkční celek.

Pojem „veřejně prospěšná stavba“ byl do našeho právního řádu vnesen zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Zákon však postrádá jakoukoliv definici tohoto pojmu či jeho vysvětlení.

Legální definice se objevuje až v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, s platností od 1. 1. 2007. Podle § 2 odst. 1 písm. l) je veřejně prospěšnou stavbou stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci.

Stavby veřejného vybavení nejsou v zákoně uvedeny vůbec. Při výkladu tohoto pojmu tedy vycházíme z kategorizace monofunkčních a smíšených ploch uvedených v Územním plánu sídelního útvaru hl. města Prahy. Podle regulativu, který je přílohou územního plánu, se za veřejné vybavení označují takové plochy, které slouží pro umístění zařízení a areálů veřejného vybavení města, tj. zejména v oblasti školství a vzdělání, zdravotnictví a sociální péči, veřejné správy města, záchranného bezpečnostní systém a pro zabezpečení budoucích potřeb veřejného vybavení všeho druhu.

Dle mého názoru však nelze toto ustanovení vykládat jen striktně podle označení stavby nebo pozemku v územním plánu, ale ze skutečné funkce, kterou plní.

3.3.1.5 Převod pozemků, které plní funkci veřejné zeleně

Ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) Statutu ukládá městským částem povinnost informovat hl. město Prahu o záměru převést pozemky s objekty veřejné zeleně.

Objekt veřejné zeleně není legálně definován ani zákonem ani jiným obecně závazným předpisem. V odborné literatuře se za objekt veřejné zeleně označují veřejně přístupné sady a parky, proto se povinnost městských částí vykládá tak, že se informace o záměru převést vlastnictví k takovému pozemku podává hl. městu tehdy, když pozemek k tomuto účelu fakticky slouží.

Podmínkou je, aby takovýto pozemek skutečně plnil funkci veřejného prostranství.

3.3.1.6 Odstranění věci

Ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) Statutu ukládá městským částem povinnost informovat hl. město Prahu o záměru „*odstranění věci, jejich likvidace či demolice, kde zůstatková hodnota této věci v případě věci nebo souboru movitých věcí bude 1.000.000 Kč a více a v případě nemovitých věcí přesáhne 5.000.000 Kč*“.

Předmětem povinnosti je oznámení majetkoprávního jednání, které vede k odstranění věci, jejich likvidaci či demolici. Takové právní jednání tedy musí mít za následek pozbytí vlastnictví tím, že je věc fakticky zničena.

Za právní jednání se nepovažují pouze účetní operace. Proto, užije-li městská část ve svém účetnictví operace v podobě odpisů dlouhodobého hmotného majetku nebo odpisu nedobytné pohledávky, nejde o případ „odstranění věci, likvidaci a už vůbec ne o demolici“, která by měla za následek pozbytí vlastnictví věci.

Zkoumané ustanovení neuvažuje o právním jednání, které spočívá v opuštění věci, což pokládám za chybu, která by teoreticky mohla být využita ke zbavení se povinnosti informovat hl. město Prahu o záměru rozhodnutí v této věci. Přesto i toto jednání jistě spadá pod účel komentovaného ustanovení Statutu, kterým je ochrana vlastníka před neuváženým pozbytím věci, pro kterou by vlastník mohl najít jiné využití.

Hranice, kdy už bude nutné právní jednání popsaná ve zkoumaném ustanovení oznámit hl. městu Praze, odvisí od zůstatkové hodnoty majetku evidované v účetnictví ke dni, kdy bude o záměru rozhodováno.

Zůstatková cena je pojem vymezený pro daňové odpisy v zákoně o dani z příjmů⁶². Považují se za ni rozdíl mezi vstupní cenou dlouhodobého majetku a celkovou výší odpisů z tohoto majetku⁶³.

3.3.2 Zvláštní podmínky pro správu a nakládání

Statut obsahuje přílohu č. 10, která v souladu s ustanovením § 19 této vyhlášky stanoví zvláštní podmínky pro správu a nakládání městské části s vymezeným svěřeným majetkem.

⁶² Zákon č. 586/1992 Sb., o dani z příjmu

⁶³ FZ01/2003, České účetní standardy pro podnikatele

Jedná se o seznam věcí z majetku hl. města Prahy, který obsahuje velmi podrobný souhrn práv a povinností vázící se ke svěřeným věcem. Podmínky jsou natolik detailní, že příloha obsahuje i ustanovení typu: „*Městská část Praha 9 je povinna uzavřít smlouvu s příslušným orgánem státní správy k plnění úkolů v rámci své odborné působnosti, které jsou ve veřejném zájmu. V této smlouvě je vymezeno i spádové území, které stanoví příslušný orgán státní správy.*“

Domnívám se, že stanovení takto detailních povinností je nad rámec institutu svěřeni majetku. Hl. město může Statutem hl. města stanovit pouze obecné podmínky pro nakládání se svěřeným majetkem, které souvisí s rozsahem, v němž městská část vlastním jménem vystupuje v právních vztazích, ale nemůže mu ukládat způsob, jakým má v těchto vztazích vystupovat.

Opačný výklad by vedl k tomu, že by hl. město Praha prostřednictvím Statutu mohlo ovlivňovat politiku a výkon samostatné působnosti orgánů městských částí. Tím by bylo porušeno právo zastupitelstev městských částí, uvedené v § 4 Zákona o Praze, které jim zaručuje samostatnou správu městské části.

Příliš konkrétní podmínky výkonu vlastnického práva, které jsou obsažené v citované příloze nebo které se v ní mohou objevit, by mohly být chápány jako obcházení zákona. Ten totiž stanoví, že svěřenou věc z majetku lze odejmout jen za účelem, pro který lze majetek vyvlastnit nebo v případě, že by městská část při nakládání s touto věcí i po upozornění ze strany hl. města Prahy porušovala právní předpisy. Stalo by se tak v případě, kdy hl. město Praha svěřenou správu neodejme, ale zvláštními podmínkami pro správu ji samo ovládne. Takováto situace by byla o to více závažná, když by si hl. město Praha ponechalo práva z vlastnictví plynoucí a městským částem by zůstaly jen povinnosti.

3.3.3 Evidenční povinnost

Poslední omezení, které Statut městským částem při nakládání se svěřeným majetkem ukládá, je povinnost evidovat věci hl. města Prahy, které jim byly svěřeny.

Povinnost inventarizovat majetek a závazky vyplývá pro hl. město Prahu ze zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Bez náležité součinnosti městských částí by tato povinnost byla velmi obtížná, ne-li nemožná.

Městská část je dle ustanovení § 12 Statutu povinna vést účetnictví o stavu a pohybu svěřeného majetku, příjmech a výdajích a o finančních vztazích

k rozpočtu města Prahy a provádí inventarizaci svěřeného majetku a závazků podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

Městská část vede odděleně účetnictví o příjmech ze zdaňované činnosti a o nákladech vynaložených na jejich dosažení.

Městská část předává Magistrátu hl. města Prahy informace o rozpočtu, jeho změnách a plnění, o závěrečném účtu, o vyúčtování účelových dotací ze státního rozpočtu a rozpočtu hl. města Prahy, o účetnictví, o inventarizaci svěřeného majetku a závazků a podklady pro přiznání k dani z příjmů a dalším daním.⁶⁴

3.4 Projednání záměru městských částí oznámeného podle speciální informační povinnosti

Záměry projedná rada hl. města Prahy do 45 dnů od splnění informační povinnosti. Smyslem projednání je právo hl. města Prahy navrhnout příslušné městské části hl. města Prahy změny oznámeného záměru.

Tyto změny naopak povinně projedná příslušná městská část hl. města Prahy a do 30 dnů oznámí výsledek hl. městu Praze. Výsledkem může být změna záměru, případně i to, že na svém původním záměru trvá.

Rada hl. města Prahy záměr či jeho změnu projedná opět ve lhůtě 45 dnů s tím, že může rozhodnout, že tento záměr postoupí Zastupitelstvu. O projednání záměru může rozhodnout, v kterémkoliv okamžiku Zastupitelstvo hl. města Prahy, a to v případě, že o takovéto projednání požádá pětina všech jeho členů.⁶⁵

Jestliže Zastupitelstvo hl. města Prahy navrhne změny oznámeného záměru, je městská část povinna postupovat v souladu s takto změněným záměrem⁶⁶.

3.5 Předložení návrhu na zahájení řízení o povolení vkladu do katastru nemovitostí

Ustanovením § 21 Statutu je městským částem stanovena povinnost předkládat návrh na zahájení řízení o povolení vkladu do katastru nemovitostí, a to podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

⁶⁴ § 12 odst. 3 Statutu

⁶⁵ § 18 odst. 2 až 4 Statutu

⁶⁶ § 18 odst. 5 Statutu

Hl. město Praha u těchto návrhů potvrzuje jejich správnost. Povinnost se nevztahuje na případy, kdy se zápis do katastru nemovitostí provádí záznamem nebo poznámkou.

3.6 Odejmutí věci z majetku svěřeného městské části

Institut svěřené správy, na jehož základě jednotlivé městské části vykonávají vlastnická práva hl. města Prahy, je natolik silným nástrojem, že plná vlastnická práva k jednou svěřenému majetku získá hl. město Praha zpět jen za účelem, pro který lze majetek vyvlastnit nebo v případě, že přetrvává porušování zákona při nakládání se svěřenou věcí.

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě, stanoví, že účel vyvlastnění určují zvláštní zákony⁶⁷. Vyvlastnění je možné jen za tímto zákonným účelem a jen v případě, že veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného.

V případě odejmutí svěřené správy majetku hl. města Prahy se však převaha veřejného zájmu posuzovat nebude, neboť zákon žádá pouze splnění podmínky existence (a následné realizace) účelu.

Dalším důvodem pro odejmutí svěřené správy věci je skutečnost, že městská část při nakládání s touto věcí porušuje právní předpisy a neodstraní tyto nedostatky ve lhůtě stanovené hl. městem Prahou. Tato lhůta nesmí být kratší než 60 dnů. Porušování právního předpisu tedy musí být buď opakované, nebo permanentní, a toto porušování předpisů se musí dít při nakládání se svěřenou věcí.

O odejmutí svěřené správy⁶⁸ rozhoduje zastupitelstvo hl. města Prahy změnou Statutu. Tento postup se zdá poněkud nepraktický.

⁶⁷ např. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon, zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon

⁶⁸ Ustanovení § 19 odst. 2 zákona je nekoncepční v používané terminologii, když na místo odejmutí správy majetku hovoří o odejmutí věci. Vzhledem k zařazení do § 19, který se celý týká svěřené správy věci a odejmutí správy, mělo by se uvedené ustanovení vykládat též jako odejmutí správy, které odejmutí věci musí předcházet.

4 Rozpočet městských částí hl. města Prahy

Podle ustanovení § 34 odst. 2 Zákona o Praze mají městské části vlastní rozpočet, s nímž sami hospodaří za podmínek stanovených zákonem a Statutem.

Rozpočty městských částí jsou sestavovány na základě Zákona o Praze, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a podle Statutu. Detailní rozpočtová skladba jakožto jednotné třídění příjmů a výdajů vychází z vyhlášky Ministerstva financí České republiky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

Vzhledem k majetkové jednotě hl. města Prahy a městských částí hl. města Prahy jsou i rozpočty městských částí součástí jednoho centrálního rozpočtu hl. města Prahy. Příjemcem všech daňových výnosů mimo daně z nemovitostí je hl. město Praha.

Městská část participuje na příjmech, které vyplývají z daní z příjmu fyzických a právnických osob se sídlem na městské části, pouze poměrně, prostřednictvím přepočtu přes rozpočet hl. m. Prahy. Mechanismus přepočtu daňových příjmů na městské části určuje zastupitelstvo hl. města Prahy, přičemž pravidla sestavování rozpočtu městských částí určuje Statut. Většina příjmových položek rozpočtů městských částí je závislá na obecných ustanoveních zákona nebo je určena Statutem, nelze je změnit v orgánech městských částí. Výjimku tvoří hospodaření se svěřeným majetkem a rozdělení výnosu ze svěřeného majetku.

4.1 Sestavování rozpočtu

Rozpočet je jádrem majetkové správy každého územně samosprávného celku včetně městských částí. Prostřednictvím rozpočtových prostředků jsou realizovány záměry a cíle jednotlivých samospráv ve vztahu k jejich rozvoji a kvalitě služeb, které jsou schopny svým občanům poskytnout. Praha své vize budoucího vývoje v jednotlivých odvětvích správy města zpracovala ve Strategickém plánu hl. m. Prahy. Pražský strategický plán je komplexním programovým dokumentem založeným na dohodě. Formuluje strategii rozvoje celé komunity, všech sfér jejího fungování i celého území, a to komplexně, s důrazem na souvislosti a vzájemnou podporu navržených cílů, politik a programů. Je dokumentem dlouhodobým, naznačuje záměry města na období zhruba 15 až 20 let. Usiluje o dosažení rovnováhy mezi žádoucím a možným,

mezi optimistickým a realistickým, mezi rozvojem města a ochranou jeho přírodních, urbánních a kulturních hodnot.⁶⁹

Způsob projednání návrhu rozpočtu hlavního města Prahy stanoví obecně Statut v části třetí. Pro chod veřejné správy je existence schváleného rozpočtu zásadní věcí. V rozpočtovém provizoriu jsou možnosti jejího fungování značně omezeny. Proto statut předvídá časový harmonogram jeho přípravy a schvalování, aby se rozpočtovému provizoriu předcházelo. Stanovuje termíny, ve kterých musí být naplněny jednotlivé fáze tvorby rozpočtu. Organizace hlavního města Prahy předloží Magistrátu hlavního města Prahy do 30. června návrh rozpočtu na následující rozpočtový rok. Následně Magistrát hlavního města Prahy na základě těchto návrhů sestaví návrh rozpočtu hlavního města Prahy na následující rok, s přihlédnutím k možnostem jeho krytí, včetně návrhu finančních vztahů k městským částem a organizacím hlavního města Prahy a rozpočtového výhledu na následujících pět let.⁷⁰

Magistrát hlavního města Prahy sdělí městským částem návrh finančních vztahů do 10. září, přičemž ty mají 14 dnů na to, aby k návrhu sdělily své stanovisko. Pokud stanovisko není předloženo, má se za to, že městská část nemá k návrhu připomínky, v opačném případě jsou vyjádření s městskými částmi projednány do 14 dnů po jejich obdržení.

Návrh rozpočtu včetně rozpočtového výhledu projedná rada hlavního města Prahy do 31. října a předloží jej k projednání městským částem tak, aby jej městské části obdržely do 5 dnů od projednání radou hlavního města Prahy. Městské části sdělí své stanovisko do 20. listopadu. Stanoviska městských částí projedná rada hlavního města Prahy v rámci odsouhlasení návrhu rozpočtu. Pokud městská část nesouhlasí s výsledkem projednání, doručí Magistrátu hl. města Prahy do 7 dnů od ukončení projednání své námitky. O těchto námitkách rozhodne rada hl. města Prahy při projednání finančních vztahů k městským částem.⁷¹

Návrh finančních vztahů je vstupním dokumentem pro sestavu návrhu rozpočtu městské části hl. města Prahy. Městské části mohou ke schvalování svého rozpočtu přistoupit až v okamžiku, kdy je schválen rozpočet hl. města

⁶⁹ Strategický plán hl. města Prahy, aktualizace 2016, kapitola cíle

⁷⁰ § 5 Statutu

⁷¹ ustanovení § 6 odst. 3 Statutu je terminologicky nejednotné, když návrh finančních vztahů nazývá návrhem rozpočtových vztahů, což způsobuje horší orientaci v předpisu

Prahy, což často vede k tomu, že se na počátcích rozpočtového roku městské části hl. města Prahy musí řídit rozpočtovým provizoriem.

4.2 Zdroje peněžních příjmů a druhy výdajů městských částí

Zdroje peněžních příjmů městských částí jsou vypočteny v § 9 Statutu. Ovšem tento výčet opět trpí tím, že v něm není užívána přesná terminologie a naopak mnoho ustanovení je zbytečně kazuistických.

Peněžními příjmy městských částí jsou podle výše citovaného ustanovení příjmy ze svěřeného majetku a majetkových práv (§ 9 odst. 1 písm. a)), příjmy z výsledků vlastní činnosti (§ 9 odst. 1 písm. b) a c)), příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, pokud jsou příjmem městské části, která ji zřídila nebo založila⁷² (§ 9 odst. 1 písm. d)), příjmy z vlastní správní činnosti (§ 9 odst. 1 písm. e)), výnosy z místních poplatků⁷³ (§ 9 odst. 1 písm. f)), výnos z daně z nemovitostí, které se nacházejí na území příslušné městské části (§ 9 odst. 1 písm. g)), dotace z rozpočtu hl. města Prahy a další transfery⁷⁴ (§ 9 odst. 1 písm. h)), prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy (§ 9 odst. 1 písm. i))⁷⁵, přijaté peněžní dary a příspěvky (§ 9 odst. 1 písm. j)) a jiné příjmy podle zvláštních zákonů⁷⁶.

Městské části mohou hospodařit deficitně, tj. mohou své výdaje krýt z návratných zdrojů. Celková výše všech nesplacených cizích zdrojů může překročit 40% příjmů schváleného rozpočtu pouze se souhlasem zastupitelstva hl. města Prahy a podíl dluhové služby nesmí v jednotlivých letech překročit 15 % schváleného rozpočtu.

4.3 Druhy výdajů městských částí

Rozpočtové výdaje jsou vypočteny v ustanovení § 110 Statutu. V této části považuji za důležité zdůraznit, že samotný fakt, že zastupitelstvo svým usnesením schválí rozpočet, který určí, že konkrétní finanční prostředky budou vynaloženy

⁷² Do této kategorie patří i případy, kdy je městská část právním nástupcem zakladatele či zřizovatele.

⁷³ podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

⁷⁴ O dotace ze státního rozpočtu může městská část žádat jen se souhlasem hl. města Prahy, přičemž v případě schválení je dotace poskytována hl. městu Praze, které ji následně poskytne příslušné městské části.

⁷⁵ Toto ustanovení je nepřesné, neboť chybí dodatek, že jde o takové příjmy ze správní činnosti, kterou vykonává příslušná městská část v přenesené působnosti, nikoliv příjmy jakéhokoliv jiného správního orgánu.

⁷⁶ ve výčtu uvedeno zřejmě z opatrnosti

konkrétním způsobem, např. na opravu zdi, neznamená, že toto usnesení je souhlasem s konkrétním majetkoprávním jednáním. Rozpočet tak slouží jen k účelnému hospodaření s veřejným majetkem a jeho kontrole⁷⁷, není ještě sám o sobě utvořením vůle městské části tyto prostředky vynaložit.

⁷⁷ § 15 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech obcí

5 Nakládání se svěřeným majetkem

Městské části jsou při nakládání se svěřeným majetkem hl. města Prahy omezeny nejenom pravidly, která se váží k institutu svěřené správy, jež jsem analyzoval v předchozích kapitolách, ale jsou omezeny i pravidly a principy, které na ně dopadají z toho důvodu, že svěřený majetek je majetkem veřejným.

Vzhledem k podobnostem právní úpravy hospodaření obcí a městských částí v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, a Zákoně o Praze, užívám při výkladu těchto zákonných pravidel i argumentů, při nichž citovaní autoři či soudy vycházeli ze znění zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Jejich platnost je však zpravidla univerzálně použitelná i pro městské části, na které tento zákon nedopadá. Citované právní názory samozřejmě podrobuji testu, jímž ověřuji, že se v dané věci právní úprava v zákoně o městských částech neliší.

Test je v mnoha případech nutné provést i s ohledem na různá časová znění předpisů, neboť tato oblast regulace byla ovlivněna reformou územní samosprávy v roce 2000 a reformou soukromého práva účinnou k 1. 1. 2014.

5.1 Principy pro nakládání se svěřeným majetkem

Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 8. dubna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297, „*obec, ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu, nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné.*“

Takovéto zvláštní povinnosti vyplývají z principů, které dovodil Ústavní soud v nálezu ze dne 20. června 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11, který jsem citoval již v kapitole 2.

S ohledem na plynulost výkladu odcituji ještě krátce podstatnou pasáž pro tuto část práce: „*je vyloučeno, aby městská část ... hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by na prvý pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří městskou část tvoří, v to, že její správa je správou ve prospěch městské části a nikoliv ve prospěch jiných subjektů. Samostatné spravování městské části*

zastupitelstvem neznamena, že by zvolené zastupitelstvo a představitelé městské části stáli nad společenstvím těch, kteří je k výkonu samosprávy zvolili...“

Majetkové dispozice podle tohoto nálezu Ústavního soudu musí být oproštěny od jakéhokoliv nerovného zacházení nebo diskriminace, protože mají být maximálně transparentní a účelné s ohledem na sledované cíle.

Uvedené principy mají svůj odraz v mnoha institutech práva, které usnadňují veřejnou kontrolu a zajišťují hospodárné nakládání s veřejným majetkem s ohledem na úkoly, které musí městské části v samostatné působnosti plnit.

Níže se k těmto institutům vyjádřím podrobněji.

5.2 Transparentnost nakládání s majetkem města

5.2.1 Veřejnost zasedání zastupitelstev městských částí

Průhledné nakládání se svěřeným majetkem zajišťuje primárně fakt, že zasedání zastupitelstev městských částí je veřejné.⁷⁸ Právo účastnit se zasedání zastupitelstva náleží komukoliv bez ohledu na jeho příslušnost k dané městské části nebo dokonce hl. městu Praze. Toto právo vyplývá z ustanovení čl. 21 odst. 1 Listiny, které zaručuje právo občanů podílet se na správě věcí veřejných.

Z tohoto práva nejenom vyplývá, že každý musí mít na zasedání zastupitelstva přístup, ale dokonce, že každý musí mít možnost seznámit se s tím, že se zasedání zastupitelstva městské části uskuteční⁷⁹. Přístup na zasedání zastupitelstva může být limitováno technickými omezeními, např. kapacitou místnosti, v níž se zasedání koná. *„V takovém případě, je možné obsazení jednací místnosti zajistit např. losem (ale pozor, není přípustné upřednostňovat občany městské části, protože zákon počítá s účastí veřejnosti, tzn. »kohokoli« bez rozdílu, a žádnou preferenci občanů obce v této souvislosti nezná)“⁸⁰.*

Porušením zásady veřejnosti zasedání zastupitelstva by však bylo, kdyby bylo místo zasedání zvoleno tak, aby technická omezení tohoto místa neumožnila účast veřejnosti nebo ji podstatně omezila.

⁷⁸ § 60 odst. 4 Zákona o Praze

⁷⁹ § 60 odst. 3 Zákona o Praze

⁸⁰ Furek, A.: Jednání zastupitelstva obce – vybrané praktické problémy, Moderní obec, 4. 7. 2013, <http://moderniobec.cz/jednani-zastupitelstva-obce-vybrane-practicke-problemy/>

Jedinou možností, jak vyloučit právo přístupu na zasedání zastupitelstva, je pořádkové opatření, které však nelze učinit plošně, ale jen vůči konkrétní osobě, která se provinila, např. správním deliktem proti veřejnému pořádku⁸¹.

Princip veřejnosti jednání však nevylučuje, aby se zastupitelé scházeli na neveřejných jednáních a problém dopředu prodiskutovali⁸². Nemohou však na takových zasedáních přijímat žádná usnesení.

Princip veřejnosti jednání nemůže narušit ani fakt, že by zastupitelstvo jednalo o nabytí věci v dražbě, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo o jejím nabytí jiným obdobným způsobem. Usnesení v těchto věcech nepodléhají zpřístupnění podle žádného právního předpisu, a to až do ukončení takto chráněných právních jednání⁸³. Tajnost usnesení by se však mohla na veřejném zasedání zachovat tím, že by zastupitelstvo přijalo usnesení s odkazem na neveřejnou přílohu.

5.2.2 Svobodný přístup k informacím

Transparentnost jednání městských částí zajišťuje mnoho institutů. Listina základních práv a svobod ve svém článku 17 zaručuje právo na informace, které lze omezit toliko zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Toto ústavní právo je provedeno zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který zaručuje každému přístup k informacím, které se vztahují k působnosti obcí a městských částí.

Právo na informace mimo jiné umožňuje každému zjistit, zda je s veřejným majetkem nakládáno hospodárně a účelně. Přestože zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, obsahuje některá ustanovení, podle nichž lze právo na informace odepřít, je tato možnost velice úzká a týká se konkrétních opatření, které obecně uvádí citovaný čl. 17 Listiny.

Velmi často se při odepírání informací, které se dotýkají nakládání s veřejným majetkem, využívá ustanovení o obchodním tajemství, kteréžto je jedním z důvodů pro odepření informace. Nejvyšší správní soud však ve svém rozhodnutí ze dne 9. prosince 2004 judikoval, že „z důvodů ochrany obchodního

⁸¹ Furek, A.: Jednání zastupitelstva obce – vybrané praktické problémy, Moderní obec, 4. 7. 2013, <http://moderniobec.cz/jednani-zastupitelstva-obce-vybrane-prakticke-problemy/>

⁸² rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. srpna 2007, sp. zn. 3 Aps 5/2006-55

⁸³ § 42 Zákona o Praze

tajemství nelze odepřít poskytnutí informace o ceně, která bude hrazena z veřejných rozpočtů. Používání veřejných prostředků přitom zahrnuje nejen přímé výdaje, ale i prominutí plateb, které by jinak byly příjmem těchto rozpočtů. Smyslem tohoto ustanovení je umožnit veřejnou kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky. Jelikož samotná informace o ceně nevyovídá o způsobu hospodaření, je nutné společně s ní vždy poskytnout alespoň rámcovou informaci o předmětu plnění, za něž se cena poskytuje, a to v rozsahu nezbytném pro posouzení hospodárnosti využití veřejných prostředků.“

5.2.3 Registr smluv

Dalším nástrojem, který má napomoci transparentnosti nakládání s veřejným majetkem, je veřejný registr smluv⁸⁴, v němž státní a veřejnoprávní instituce, státní podniky, územně samosprávné celky včetně městských částí a další instituce, zveřejňují smlouvy s plněním od 50.000 Kč bez DPH.

Od 1. 7. 2017 je zveřejnění smlouvy v tomto registru podmínkou její platnosti.

5.2.4 Zveřejnění záměru podle ustanovení § 36 Zákona o Praze

Neméně důležitým nástrojem transparentnosti hospodaření se svěřeným majetkem jsou záměry městské části podle ustanovení § 36 Zákona o Praze.

Městské části jsou povinny zveřejnit na úřední desce úmysl prodat, směniti, propachtovat nebo darovat hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby, pronajmout ji nebo poskytnout jako výpůjčku, a to nejméně po dobu 15 dnů před schválením právního jednání tohoto typu v orgánech městských částí. Výjimkou je právní jednání o pronájmu bytů nebo hrobových míst anebo pronájem, pacht či výpůjčku majetku na dobu kratší než 30 dnů nebo jde-li o pronájem, pacht, výprosu nebo výpůjčku právnické osobě, jejímž zřizovatelem nebo zakladatelem je hl. město Praha nebo městská část hl. města Prahy anebo kterou hl. město Praha nebo městská část ovládá.

Zveřejnění záměru je veřejnoprávní povinností, proto není právním jednáním ve smyslu soukromého práva, tj. není návrhem na uzavření smlouvy ani veřejnou soutěží na podávání návrhů na uzavření smlouvy. Tuto skutečnost dovodil Nejvyšší soud České republiky ve svém rozhodnutí ze dne 5. května

⁸⁴340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv

2010, sp. zn. 28 Cdo 1383/2010, když uvedl, že „*samotné zveřejnění záměru obce (města) prodat nemovitý majetek, jímž obec (městská část) plní vůči občanům informační povinnost a zaručuje jim rovnou příležitost se o prodeji nemovitosti dozvědět a předložit nabídku ke koupi za podmínek stanovených v nabídce, není rozhodováním o nabytí a převodu nemovitých věcí, neboť právě proto, že jde jen o záměr, se nejedná o jednostranný adresovaný právní úkon [o návrh – nabídku (ofertu) prodeje konkrétnímu individuálně určenému adresátovi (oblátovi) ve smyslu ust. § 43a obč. zák.]. Nejde-li o právní úkon, nemůže záměr obce nemovitosti prodat za určených podmínek způsobit absolutní neplatnost posléze uzavřené kupní smlouvy s jedním s žadatelů podle § 39 obč. zák. (srov. usnesení Nejvyššího soudu z 13. března 2007, sp. zn. 30 Cdo 2452/2006; ústavní stížnost proti němu podanou Ústavní soud usnesením z 21. srpna 2007, sp. zn. I. ÚS 1097/07, odmítl). Do výlučné kompetence obecního zastupitelstva podle § 36a odst. 1 písm. a) zákona o obcích (v rámci samostatné působnosti obce při hospodaření s obecním majetkem; § 14 odst. 1 písm. b) zákona o obcích) patří rozhodování až o konkrétním majetkoprávním úkonu nabytí a převodu nemovitých věcí (včetně rozhodnutí o jeho změně či zániku); není porušením zákona, byl-li některý z uchazečů o koupi obecního majetku o nepřijetí jeho nabídky informován jiným orgánem obce, než-li obecním zastupitelstvem.“*

Na záměr městské části nejsou kladeny jiné formální požadavky, než takové, aby nemovitá věc byla v záměru označena údaji podle zvláštního zákona platného ke dni zveřejnění záměru. Tímto zvláštním zákonem se míní zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, který v ustanovení § 8 stanoví, jakým způsobem se nemovitosti v listinách pro zápis práv do katastru nemovitostí označují.

Záměr jako dokument podléhá rovněž pravidlům zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Především platí, že záměr jako dokument se na úřední desce zveřejňuje v souladu s ustanovením § 65 odst. 3 uvedeného zákona. Záměr by měl být s ohledem na ustanovení § 65 odst. 4 zákona o archivnictví podepsán osobou, která je k tomu za městskou část pověřena. Povinnost opatřit záměr razítkem městské části však ze zákona nevyplývá.

Jestliže je zveřejnění záměru jen splněním veřejnoprávní povinnosti, nemusí být schvalován kompetentním orgánem, ale jeho zveřejnění může iniciovat zástupce městské části nebo jím pověřený zaměstnanec úřadu.

Primárním účelem zveřejňování záměrů městských částí je transparentnost nakládání s majetkem hl. města Prahy. Z účelu dále vyplývá možnost kohokoliv vyjádřit se k zamýšlenému právnímu jednání a případně navrhnout alternativy, které by měla městská část, resp. kompetentní orgán uvážit. Nejčastěji se tak děje způsobem, kdy se ke zveřejněnému záměru přihlásí zájemci usilující o to, aby se případně stali účastníky zamýšleného právního jednání. Za tímto účelem se snaží předložit nejvýhodnější nabídku, kterou městská část musí, s ohledem na požadavek jednat jako řádný hospodář, zvážit.

Nabídky je možné činit minimálně po dobu, po kterou musí být ze zákona záměr zveřejněn. Zákon konkrétní dobu neuvádí, avšak dle mého názoru je nutné přihlížet ke všem relevantním nabídkám, které městské části dojdou do doby, než kompetentní orgán o právním jednání rozhodne. Vycházím z úvahy, že městská část je povinna se chovat jako řádný hospodář. Ledaže by v záměru byla uvedena doba, do kdy je možné nabídky podávat, což by způsobilo, že nabídky podané mimo vytyčenou dobu nebudou ve shodě se záměrem a rozhodnutí o nich by bylo rozhodnutím bez zveřejnění záměru.

Právní jednání učiněné na podkladě takového rozhodnutí by bylo neplatné pro nedostatek předchozího zveřejnění záměru, a to podle ustanovení § 36 odst. 1 Zákona o Praze.

Avšak i potom, kdy by městské části došla nabídka výhodnější a zároveň by tu nebyly objektivní pochyby o její serióznosti, měla by městská část zveřejnit záměr nový, který jí umožní se touto nabídkou zabývat. Měřítkem jednání městské části totiž musí vždy být účelné a hospodárné využívání svěřeného majetku, nikoliv lpění na formálním postupu a odmítání zabývat se výhodnou nabídkou jen proto, že trpí formální vadou.

Výjimkou z tohoto postupu bude případ, kdy městská část uzavře smlouvu za cenu vyšší, než je uvedena v záměru. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16. prosince 2015, sp. zn. 4 As 223/2015-43, jestliže zastupitelstvo schválí na základě podané nabídky prodej nemovité věci za cenu vyšší, než je uvedena v záměru, nelze dovozovat, že by schválený prodej pozemku byl z tohoto důvodu nezákonný pro rozpor se zveřejněným záměrem.

Kopecký o době, která může mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím o něm uplynout, uvádí: „*Zákonná úprava nestanoví, jaká má být doba mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím orgánu územního samosprávného celku o právním úkonu. Účel zveřejnění může být naplněn i tehdy, je-li zveřejněn záměr alespoň po zákonem stanovenou dobu a ve výzvě bude stanovena doba, do kdy se mohou zájemci k záměru vyjádřit a předložit své nabídky. Je možné, že mezi dobou, kdy je záměr zveřejněn, a rozhodnutím příslušného orgánu o majetkoprávním úkonu samosprávného celku uplyne určitá doba. Ta může mít racionální význam především pro možnost odborného posouzení vyjádření a nabídek a případného předložení návrhu na rozhodnutí příslušnému orgánu územního samosprávného celku o majetkoprávním úkonu. Zákon nevyžaduje, aby zveřejnění záměru bezprostředně předcházelo rozhodování (hlasování) o majetkoprávním úkonu v zastupitelstvu či radě. Za obcházení zákona s důsledkem neplatnosti majetkoprávního úkonu by však mohla být považována situace, kdy uplyne zcela zjevně nepřiměřená doba mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím orgánu samosprávného celku o majetkoprávním úkonu.*“⁸⁵

Zveřejnění záměru se zároveň vyžaduje i v případech, kdy je uzavírán dodatek ke smlouvě, která je výsledkem právní jednání dotčeného povinností zveřejnění záměru, pokud se změna týká podstatných náležitostí této smlouvy.

Uvedenou problematikou se zabýval Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí ze dne 8. dubna 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008, který uvedl, že „*ačkoliv tedy v dotčených ustanoveních není výslovně (expressis verbis) zakotvena povinnost obce zveřejňovat i záměr uzavření dodatku k nájemní smlouvě obsahujícího prodloužení doby nájmu, lze tuto povinnost nepochybně dovodit z výše uvedeného teleologického výkladu. Prodloužení doby nájmu se ostatně týká samotné existence závazkového právního vztahu. Jiná interpretace citovaných ustanovení dovedená ad absurdum by mohla vést též k závěru, že závazkový právní vztah, jehož předmětem je pronájem nemovitosti ve vlastnictví obce na dobu jednoho roku, lze bez zveřejnění záměru prodloužit třeba i o dalších padesát let. Nepřijatelnost takového výsledku je zcela evidentní.*“

Furek v metodice k činnosti územních samosprávných celků ze dne 1. července 2016 uvádí, že „*s ohledem na závěry soudů ve vazbě na*

⁸⁵ Kopecký, M.: K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem, Právní rozhledy 7/2010, str. 239

zveřejňování záměrů v případech změn závazků bude povinností zveřejnit záměr podléhat i převod nájmu prostoru sloužícího podnikání. Podle § 2307 Občanského zákoníku může nájemce s předchozím souhlasem pronajímatele převést nájem v souvislosti s převodem podnikatelské činnosti, jíž prostor slouží; souhlas pronajímatele i smlouva o převodu nájmu vyžadují písemnou formu. Jelikož v tomto případě je se souhlasem obce jako pronajímatele spojena podstatná změna závazku, je třeba před případným udělením tohoto souhlasu zveřejnit záměr“⁸⁶

Náhled na řešení této záležitosti však může být i jiný. Dle mého názoru je nutné předem zveřejňovat záměr jen v případě takových novací smluv, které zasahují do obsahu smlouvy nikoliv v případech, kdy se mění subjekty práv a povinností. Subjekty právního jednání nejsou předmětem závazku, proto jeho záměna na jedné straně bez vlivu na obsah závazku, není právním jednáním, které by vyžadovalo předchozí zveřejnění záměru.

Dle mého názoru by tedy udělení souhlasu s převodem nájmu podle ustanovení § 2307 Občanského zákoníku nepodléhalo povinnosti předem zveřejnit záměr.

5.2.5 Péče řádného hospodáře

Důležitou povinností, o níž jsem se letmo zmínil již při výkladu o zveřejňování záměrů městských částí podle ustanovení § 36 Zákona o Praze, je pravidlo, které městským částem ukládá, aby při dispozicích s veřejným majetkem postupovaly s péčí řádného hospodáře. Toto pravidlo opět vychází ze samotných principů hospodaření s veřejným majetkem. Výslovně je upraveno v ustanovení § 35 Zákona o Praze.

Majetek hl. města Prahy musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona.⁸⁷ Městské části jsou přitom povinny chránit majetek hl. města Prahy před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.⁸⁸

⁸⁶ Furek, A., Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích, Ministerstvo vnitra České republiky, Praha, 2016

⁸⁷ § 35 odst. 1 Zákona o Praze

⁸⁸ § 35 odst. 4 Zákona o Praze

Městské části jsou povinny trvale sledovat, zda dlužníci plní včas a řádně své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku práv z těchto závazků vyplývajících.⁸⁹

V Poslanecké sněmovně je ke dni zpracování této diplomové práce ve druhém čtení projednáván návrh změny⁹⁰ ustanovení § 35 Zákona o Praze v tom smyslu, že je navrhováno jeho doplnění o větu: „*Porušením povinností stanovených ve větě první není takové nakládání s majetkem hlavního města Prahy, které sleduje jiný důležitý zájem hlavního města Prahy, který je řádně odůvodněn*“.

Tímto ustanovením má být vyjádřena skutečnost, že měřítkem hospodárnosti a účelnosti nemá být posuzován případ, jímž je sledován jiný důležitý zájem, přičemž definice tohoto zájmu bude vycházet z odůvodnění, které bude takové majetkoprávní jednání doprovázet.⁹¹

Tento postup je dle mého názoru možné z uvedeného ustanovení vyložit již dnes, když hospodárnost a účelnost se vždy odvíjí od zájmů a úkolů vyplývajících ze zákonem vymezené působnosti. V rámci plnění sledovaného úkolu však musí být nakládání s majetkem hospodárné a účelné.

Jak uvádí Furek v metodickém doporučení k činnosti územních samosprávných celků,⁹² cena je pouze prvotním hlediskem pro posouzení dispozice. Neméně důležitým kritériem je zákonem předvídané plnění úkolů obce a dosahování jejích zájmů. Jinak řečeno, obec může disponovat majetkem i ekonomicky méně výhodně, je-li taková dispozice obhajitelná „*důvody hodnými zvláštního zřetele*“.

Zákon v některých případech pojišťuje svůj požadavek na jednání s péčí řádného hospodáře s veřejným majetkem instituty zákona, které mají některá právní jednání přímo vyloučit či zajistit jejich transparentnost.

S požadavkem na hospodaření s péčí řádného hospodáře souvisí zákonný imperativ uvedený v § 36 odst. 2 Zákona o Praze, který prohlašuje za neplatné každé úplatné právní jednání, jímž se převádí majetek za cenu nižší, než je cena obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem, pokud není nižší cena zdůvodněna.

⁸⁹ § 35 odst. 5 Zákona o Praze

⁹⁰ Sněmovní tisk č. 249, stav projednávání ke dni 23. března 2017

⁹¹ Sněmovní tisk č. 249, stav projednávání ke dni 20. března 2017

⁹² Furek, A., Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích, Ministerstvo vnitra České republiky, Praha, 2014

Do 30. 6. 2016 obsahovala citovaná právní norma pouze povinnost městské části odchytku od obvyklé ceny při úplatném převodu zdůvodnit. Od tohoto data přibyla sankce v podobě absolutní neplatnosti, pokud k takovému zdůvodnění nedojde.

Vedral k obdobnému ustanovení v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, komentoval, že „*pokud dojde k odchylce od ceny obvyklé, musí být tato odůvodněna. Forma ani obsah zdůvodnění není obecním zřízením stanoven. Proto postačí, pokud zdůvodnění odchylné ceny bude součástí zápisu z jednání příslušného orgánu obce.*“⁹³

Vzhledem k tomu, že jde o podmínku platnosti právního jednání, domnívám se, že v zájmu právní jistoty všech smluvních stran je, aby potřebné zdůvodnění bylo uvedeno na listině, která příslušný právní úkon provází. Uváděné důvody tu však musí být již v době procesu tvorby vůle v kompetentním orgánu.

Smlouva by byla neplatná nejen při absenci jakéhokoli odůvodnění, ale i tehdy, pokud by obcí užitě důvody byly zjevně „nesmyslné“⁹⁴, protože toto subjektivní zdůvodnění by nesplnilo účel, který zákon sleduje.

5.2.6 Zadávání veřejných zakázek

Zajímavým institutem, který v sobě skloubil požadavky na transparentnost a speciální pravidla péče řádného hospodáře, je proces zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, na jehož základě jsou (nejen) městské části povinny uzavírat smlouvy o dodávkách, o poskytování služeb nebo stavebních pracích.

Zákon rozeznává dva režimy veřejných zakázek. Zakázky malého rozsahu a ostatní, přičemž hranice mezi nimi je určena předpokládanou hodnotou veřejné zakázky. Veřejná zakázka je v režimu malého rozsahu, pokud je její předpokládaná hodnota maximálně 2.000.000 Kč u poskytování dodávek nebo služeb a 6.000.000 Kč poskytování stavebních prací.

Rozdíl mezi těmito režimy spočívá v tom, že zakázky malého rozsahu, na rozdíl od ostatních,⁹⁵ není zadavatel povinen zadat v zadávacím řízení⁹⁶. Ostatní

⁹³ Josef Vedral, Luboš Váňa, Jan Břeň, Stanislav Pšenička Zákon o obcích (obecní zřízení), 1. vydání, Praha 2008, 233 s.

⁹⁴ Furek, A.: Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích, Ministerstvo vnitra České republiky, Praha, 2014, str. 23

zakázky, pomínu-li obecné výjimky, mohou být zadány jen v zadávacím řízení, což je zjednodušeně řečeno formalizovaný postup, jehož cílem je výběr nejlepšího dodavatele z hlediska hospodárnosti, účelnosti a transparentnosti.

Veřejné zakázky malého rozsahu však musí být i přes tuto výjimku zadány při zachování všech zásad pro zadávání veřejných zakázek, jimiž jsou transparentnost a přiměřenost, rovné zacházení a zákaz diskriminace, zákaz omezovat účast dodavatelům ze zemí Evropské unie, Evropského hospodářského společenství nebo Švýcarské konfederace, nebo ze zemí, s nimiž má Česká republika nebo Evropská unie uzavřenou mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelům z těchto států k zadávané veřejné zakázce⁹⁷.

Výsledkem zadávacího řízení je buď uzavření smlouvy nebo zrušení zadávacího řízení. Pro rozhodování městských částí to znamená, že před zadáním veřejné zakázky je nutné utvořit vůli právního jednání, které je předmětem zadávacího řízení.

O zadání veřejné zakázky tak musí rozhodnout kompetentní orgán, jímž je podle ustanovení § 94 odst. 3 Zákona o Praze obvykle rada městské části, ledaže by si rozhodování v této oblasti vyhradilo zastupitelstvo. Rada může rozhodování o zadání veřejné zakázky převést na starostu městské části nebo úřad, což se pravidelně děje přijímáním směrnic o zadávání veřejných zakázek.

O pravidlech tvorby vůle a jejím projevu na venek pojednává kapitola 6.

Se zadáváním veřejných zakázek jsou spojeny speciální povinnosti ohledně zveřejňování informací v informačním systému o veřejných zakázkách, jehož správu zajišťuje Ministerstvo pro místní rozvoj. Součástí tohoto systému je Věstník veřejných zakázek, v němž veřejní zadavatelé uveřejňují informace o zadávacích řízeních a veřejných zakázkách⁹⁸.

5.3 Zákonný zákaz ručit za některé závazky

Zákon o Praze vyjmenovává okruh právních závazků, které městské části nesmí přijmout, a to pod hrozbou absolutní neplatnosti. V těchto vyjmenovaných případech pak pravidlo péče řádného hospodáře ani nedojde uplatnění.

⁹⁵ s výjimkami uvedenými v ustanovení § 29 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

⁹⁶ § 31 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

⁹⁷ § 6 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

⁹⁸ § 225 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Tímto způsobem jsou vyloučena právní jednání městských částí, která by vedla ke vzniku ručení za fyzické a právnické osoby, vyjma ručení za závazky, které jsou v tomto ustanovení taxativně označeny⁹⁹.

Pokud by městská část hl. města Prahy přesto zakázaný ručitelský závazek přijala, bylo by takové právní jednání neplatné přímo ze zákona¹⁰⁰.

⁹⁹ § 35 odst. 6 Zákona o Praze

¹⁰⁰ § 35 odst. 7 Zákona o Praze

6 Majetkoprávní jednání

6.1 Tvorba vůle

Právním jednáním je projev vůle na venek, které vyvolává právní následky, jež jsou v něm vyjádřeny, jakož i právní následky plynoucí ze zákona, dobrých mravů, zvyklostí a zavedené praxe stran.

Aby tedy městská část mohla svou vůli na venek projevit prostřednictvím svého zástupce, jímž je zpravidla starosta nebo jeho zástupce, musí již být vůle utvořena. Ta však není výsledkem nějakého vnitřního psychického procesu těchto zástupců, ale orgánů, které k tomu zákon povolává.

Kompetence vytvořit vůli k právnímu jednání má ze zákona zastupitelstvo nebo rada městské části. Zastupitelstvo přitom hraje při tvorbě vůle prim. Zákon o Praze mu přímo vyhrazuje rozhodování o těch právních jednáních, které mají zásadní dopad na hospodaření městské části. V ustanovení § 89 odst. 2 Zákona o Praze je tak uveden výčet pravomocí, pokud jsou městské části zákonem a Statutem svěřeny.

U některých právních jednání zastupitelstvo svou pravomoc sdílí tak, že o vybraných právních jednáních rozhoduje až od určité hodnoty předmětu závazku, který by právním jednáním vznikl. Například u právního jednání, které spočívá ve vzdání se práva, činí hranici, kdy o něm může rozhodnout jen zastupitelstvo, částka vyšší než 100.000 Kč, o dohodě o splátkách může rozhodovat jen zastupitelstvo, pokud se splatnost závazku oddálí o více než 18 měsíců.

Platí přitom, že rozhodování ve věcech, které nejsou zákonem vyhrazeny radě, může zastupitelstvo rozhodovat v případě, že si je výslovně vyhradí. Toto oprávnění se týká těch pravomocí rady, které jsou v odborné literatuře označovány za pravomoci zbytkové.

Rada naopak může své zbytkové pravomoci v samostatné působnosti, svěřit starostovi městské části nebo úřadu městské části v případě, že si je zastupitelstvo nevyhradí. Oprávnění svěřit své pravomoci jinému orgánu náleží od 30. 6. 2016.

Podle právního názoru Pšeničky však zákonem vyhrazená pravomoc neznamená, že by ve věcech vyhrazených k rozhodování radě nemohlo zastupitelstvo rozhodovat vůbec. Zákon by se měl vykládat v tom smyslu, že

zastupitelstvo si nemůže vyhradit pravomoc tím způsobem, že by ji úplně vyňal z rozhodování rady. Vychází přitom z ústavního postavení zastupitelstva obce jako nejvyššího a přímo voleného orgánu a z výkladu Ústavy, podle kterého by neměla existovat žádná otázka, o níž by nemohlo zastupitelstvo rozhodnout.¹⁰¹

Obdobný závěr lze učinit i směrem k městským částem, avšak s tím, že ústavou vymezené postavení zastupitelstva obce se na zastupitelstva městských částí vztáhne *per analogiam*.

V případě, že si zastupitelstvo vyhradí pravomoc rozhodnout o určité záležitosti, znamená to, že o těchto věcech rada nebude moci rozhodovat až do okamžiku, než zastupitelstvo toto vyhrazení zruší¹⁰². Přitom jednou učiněné vyhrazení zastupitelstvem trvá, a to bez ohledu např. na uskutečněné volby do zastupitelstva (volbami nedochází k „zániku platnosti“ usnesení přijatých předchozím zastupitelstvem).¹⁰³

V praxi může dojít k situaci, kdy zamýšlené právní jednání bude složeno z více právních jednání, z nichž každé bude reprezentovat jiný smluvní typ, přičemž u každého smluvního typu je pravomoc rozhodnout o nich dána jinému orgánu obce. Konkrétně může městská část zamýšlet uzavření kupní smlouvy, jejímž prostřednictvím dojde ke zcizení nemovité věci z majetku hl. města Prahy, přičemž součástí této smlouvy bude ujednání o pronájmu zcizované nemovité věci pro městskou část. Rozhodnutí o prvním smluvním typu spadá do pravomoci zastupitelstva hl. města Prahy podle ustanovení § 89 odst. 2 písm. e) Zákona o Praze, a rozhodnutí o pronájmu naopak do pravomoci rady hl. města Prahy podle ustanovení § 94 odst. 3 téhož zákona.

V případě, že si rozhodnutí o uzavření smlouvy o nájmu zastupitelstvo hl. města Prahy nevyhradí, budou muset o této smíšené smlouvě rozhodnout oba dotčené orgány městské části¹⁰⁴.

Pravomoc příslušného orgánu městské části rozhodnout o uzavření smlouvy se samozřejmě vztahuje i na rozhodování o změnách či dodatcích těchto smluv a na rozhodnutí o ukončení platnosti takové smlouvy (např. schválení

¹⁰¹ PŠENIČKA, Stanislav in VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. Zákon o obcích (obecní zřízení). Praha: C.H. Beck, 2008, s. 480 – 481.

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 24. července 2009, sp. zn. 23 Cdo 3826/2007

¹⁰³ Furek, A.: Komentář právní úpravy podle publikované judikatury a výkladové praxe ministerstva vnitra, Ministerstvo vnitra České republiky, Praha, 2010, str. 59

¹⁰⁴ Viz rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 31. srpna 2010, sp. zn. 33 Cdo 1090/2008.

výpovědi smlouvy). Takto určená funkční příslušnost obecního orgánu se vztahuje rovněž na uzavírání smluv o smlouvách budoucích¹⁰⁵. Podobně v případě dohody o narovnání je třeba určovat funkční příslušnost obecního orgánu v závislosti na tom, jaké nové závazky mají mezi stranami vzniknout¹⁰⁶ (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. 23 Cdo 2957/2010).

Má-li starosta městské části za to, že usnesení rady městské části je nesprávné, předloží věc k rozhodnutí zastupitelstvu hl. města Prahy na jeho nejbližším zasedání.¹⁰⁷ V tomto případě je zastupitelstvo hl. města Prahy oprávněno zjednat ve věci nápravu, nehledě na to, komu je pravomoc ve věci rozhodovat vyhrazena.

6.2 Projev vůle a jeho následky

Podle ustanovení § 97 ve spojení s ustanovením § 72 Zákona o Praze zastupuje městskou část na venek její starosta, kterého může dále zastupovat jeho zástupce či zástupci. Starostu a jeho zástupce volí zastupitelstvo městské části hl. města Prahy.¹⁰⁸

Městské části budou zastupovat i zaměstnanci podle ustanovení § 166 Občanského zákoníku, a to v rozsahu obvyklém vzhledem k jejich zařazení nebo funkci. Pro posouzení zařazení či funkce však platí stav, jaký se jeví na venek.

Zastoupení městské části hl. města Prahy starostou či zaměstnanci se v zásadě týká pouze projevu právní vůle obce navenek. Tyto osoby vůli městské části vytvářet nemohou a na venek projevují toliko vůli vytvořenou zastupitelstvem nebo radou.¹⁰⁹

Ke skutečnosti, že starosta nevytváří vůli městské části hl. města Prahy, se vyslovil Nejvyšší soud, který ve svém rozhodnutí ze dne 14. června 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005 vyslovil právní názor, že právní jednání starosty vyžadující schválení zastupitelstvem učiněný bez takového předchozího schválení je od počátku neplatný.

¹⁰⁵ Furek, A.: Povinnost obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích, Ministerstvo vnitra České republiky, Praha, 2014, str. 45-46

¹⁰⁶ rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 31. října 2012, sp. zn. 23 Cdo 2957/2010

¹⁰⁷ § 73 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (ustanovení vyznívá jazykově nepřesně, když zákon zní, že starosta má předložit věc zasedání zastupitelstva.)

¹⁰⁸ § 89 odst. 1 písm. a) Zákona o Praze

¹⁰⁹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 10. července 2001, sp. zn. III ÚS 721/2000.

Domnívám se, že nahlíženo optikou reformovaného občanského práva, nebude dnes toto jednání neplatné, neboť takové jednání nebude jednání právní, ale právním jednáním zdánlivým¹¹⁰.

V tomto ohledu je třeba upozornit, že právní jednání starosty městské části bez předchozího souhlasu kompetentního orgánu, prohlašuje Zákon o Praze za neplatné¹¹¹.

Důležité je také upozornit, že starosta městské části hl. města nepotřebuje výslovné zmocnění kompetentního orgánu, aby mohl ve věci, v níž byla řádně utvořena vůle, právně jednat. Naopak, rada městské části ani zastupitelstvo městské části nejsou nadány schopností vůli projevovat, proto ani nemohou samy o sobě nikoho zmocňovat. Právní jednání, které by realizovala osoba, která by své oprávnění odvozovala pouze od usnesení či rozhodnutí rady nebo zastupitelstva by ve skutečnosti nejednala jako zástupce. Tento případ by se měl posuzovat podle ustanovení § 3009 Občanského zákoníku jako o jednání k užitku jiné osoby.

6.3 Doložka o splnění podmínek pro uzavření smlouvy

Podmiňuje-li Zákon o Praze platnost právního jednání městské části předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina o tomto právním jednání doložkou, v níž bude potvrzeno, že jsou tyto podmínky splněny. Je-li listina touto doložkou opatřena, má se za to, že povinnost předchozího zveřejnění, schválení nebo souhlasu byla splněna¹¹².

Obecně se v praxi užívá doložek u každého právního jednání, které je písemné a bylo předem schváleno kompetentním orgánem. Ovšem takový výklad otupený léty opakovanou praxí není úplně šťastný a správný.

Podmínka platnosti spočívající v předchozím schválení právního jednání v kompetentním orgánu vzhledem k ustanovení § 97 odst. 1 ve spojení § 72 odst. 3 Zákona o Praze je stanovena pro jakékoliv právní jednání městských částí. Z tohoto důvodu musí být každé právní jednání provázeno listinou s doložkou, že tato povinnost byla splněna. V praxi není často tato povinnost plněna u právních jednání učiněných ústně a dokonce ani v některých právních jednáních písemných, jako jsou například výpovědi z nájmu.

¹¹⁰ § 551 Občanského zákoníku

¹¹¹ § 72 odst. 2 Zákona o Praze

¹¹² § 43 Zákona o Praze

V tomto místě si dovolím upozornit na skutečnost, že přestože zákon označuje právní jednání, které nebylo předem schváleno kompetentním orgánem za neplatné, není správné po právní stránce hovořit o neplatnosti, ale o právním jednání zdánlivém podle ustanovení § 551 Občanského zákoníku.

6.4 Legislativně technické náležitosti rozhodnutí kompetentního orgánu o právním jednání

Rozhodnutí kompetentního orgánu městské části týkající se právního jednání musí splňovat obecné požadavky pro přijetí rozhodnutí, jakými jsou souhlas požadovaného počtu členů orgánu na řádném zasedání či schůzi, porřízení a naplnění náležitostí zápisu, u zastupitelstva řádné předchozí zveřejnění programu a dodržení zásady veřejnosti zasedání a další.¹¹³

Zvláštní náležitosti pro rozhodnutí nejsou stanoveny. Podle ustanovení § 65 Zákona o Praze se o průběhu zasedání zastupitelstva městské části pořizuje zápis, který musí obsahovat počet přítomných členů zastupitelstva městské části, schválený pořad jednání, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Z této skutečnosti vyplývá, že přijatá usnesení musí být písemně zaznamenána alespoň v tomto zápisu. Obdobné platí *mutatis mutandis* pro radu městské části podle ustanovení § 70 Zákona o Praze.

K přijetí usnesení obou orgánů městské části je potřeba nadpoloviční většina všech jejich členů.

Zákon o Praze nijak neupravuje obsahové náležitosti přijatých usnesení. *„Není pak neobvyklé, že forma usnesení obecních orgánů či zápisy z jejich jednání působí neurčitě a není z nich zcela patrné, o čem konkrétně bylo rozhodováno. Otázka, která v případě, že usnesení či zápis z jednání obecního orgánu vykazuje nedostatky, vyvstává, pak je, jaký může být dopad na uzavřené smlouvy, resp. zda lze smlouvy uzavřené na základě takových rozhodnutí považovat za platné.“*¹¹⁴

Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 22. prosince 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004, stačí, aby kompetentní orgán obce rozhodl alespoň o podstatných náležitostech smlouvy. Usnesení musí být takové, aby vůle v něm vyjádřená byla

¹¹³ Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 10. prosince 2009, sp. zn. 28 Cdo 2286/2009, ze dne 21. září 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010.

¹¹⁴ Kolářová, E.: Problematika neurčitosti usnesení obecních orgánů, www.epravo.cz, 1. 10. 2015, <https://www.epravo.cz/top/clanky/problematika-neurcitosti-usneseni-obecnich-organu-99153.html>

natolik určitá, že nevznikne pochybnost o tom, jaké právní jednání má být učiněno a jaký závazek z něj má vyplývat¹¹⁵. K výkladu této vůle je možné použít celý zápis o jednání zastupitelstva včetně stenozáznamu, pokud existuje.

„Pouhá skutečnost, že písemné vyhotovení usnesení obecního orgánu je neurčité a neobsahuje veškeré náležitosti, které obsahuje na jeho základě uzavřená smluvní dokumentace, nemusí nutně znamenat, že je tato smluvní dokumentace neplatná. Soud se musí vždy zabývat otázkou, o čem skutečně obecní orgán rozhodl a jaké všechny informace měl k dispozici, a zda tedy uzavření smluvní dokumentace odpovídá jeho skutečné vůli, byť není promítnuta do písemného vyhotovení usnesení. Pokud soud dospěje k závěru, že se vůle vytvořená zastupitelstvem obsahově shoduje s uzavřeným právním úkonem, a písemné vyhotovení usnesení/zápisu z jednání tuto vůli pouze věrně nezachycuje, nemůže dojít k vyslovení neplatnosti takové smlouvy.“¹¹⁶

¹¹⁵rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. 32 Odo 1341/2006

¹¹⁶ Kolářová, E.: Problematika neurčitosti usnesení obecních orgánů, www.epravo.cz, 1. 10. 2015, <https://www.epravo.cz/top/clanky/problematika-neurcitosti-usneseni-obecnich-organu-99153.html>

7 Soudní ochrana majetku

Právo domáhat se svých práv u nestranného soudu je jedním ze základních pilířů demokratického právního státu. Česká republika se za demokratický právní řád označuje přímo v Ústavě ČR.¹¹⁷ Zároveň je toto právo výslovně garantováno v čl. 36 Listiny, která právo na soudní ochranu zaručuje „každému“. Adresátem tohoto práva je tedy každý jednotlivec domáhající se ochrany svých práv. „*Je nadbytečné rozvádět, že takovým jednotlivcem může být fyzická (občan, cizinec i apatrida), ale i právnická osoba.*“¹¹⁸

Ustanovení § 35 Zákona o Praze ukládá městským částem chránit majetek hl. města Prahy před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení. Tato formulace zákona úzce souvisí s tím, že městské části vykonávají při nakládání se svěřeným majetkem práva a povinnosti vlastníka v rozsahu stanoveném Statutem.

Těmito zákonnými ustanoveními ve spojení s ustanovením § 17 Statutu je dána věcná aktivní legitimace městských částí domáhat se u soudu v civilních řízeních ochrany svých majetkových práv za podmínky, že se dotýkají majetku, který jim byl svěřen do správy. Ze stejných důvodů lze dovozovat i pasivní věcnou legitimaci městských částí.

Tento výklad mnohokrát potvrdila soudní praxe, kterou může reprezentovat např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. března 2013, sp. zn. 26 Cdo 3244/2012, který ve svém odůvodnění mimo jiné uvedl, že „*kdo je ve vnitřních poměrech hlavního města Prahy a městských částí oprávněn podat reivindikační žalobu ve vztahu k majetku hlavního města Prahy svěřeného příslušné městské části do správy, určuje zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 131/2000 Sb.“), ve spojení se Statutem hlavního města Prahy (vydaným obecně závaznou vyhláškou č. 55/2000 Sb., hlavního města Prahy – dále jen „Statut“). Podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., je hlavní město Praha veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, má vlastní příjmy vymezené tímto nebo zvláštním zákonem a hospodaří za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem podle vlastního rozpočtu. Podle odstavce 3 téhož ustanovení vystupuje hlavní město*

¹¹⁷ čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR

¹¹⁸ Pospíšil, I.: Listina základních o práv a svobod. Komentář ., Wolters Kluwer, 2012, § 36

Praha v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., se hlavní město Praha člení na městské části. Podle odst. 2 téhož ustanovení městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Podle § 34 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., hlavní město Praha nakládá s vlastním majetkem a hospodář s ním za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem podle vlastního rozpočtu. Podle odstavce 3 téhož ustanovení městské části nakládají za podmínek stanovených tímto zákonem a Statutem se svěřeným majetkem hlavního města Prahy. Městské části vykonávají při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy práva a povinnosti vlastníka v rozsahu vymezeném tímto zákonem a Statutem. Rozsah oprávnění městských částí při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy je v § 17 Statutu vymezen tak, že městské části vykonávají všechna práva a povinnosti vlastníka a rozhodují o všech majetkoprávních úkonech v plném rozsahu, není-li ve Statutu stanoveno jinak. Podle § 19 odst. 1 věty druhé zákona č. 131/2000 Sb., svěřenou správu majetku hlavního města Prahy lze městské části odejmout za účelem, pro který lze majetek vyvlastnit podle zvláštního právního předpisu nebo se souhlasem městské části. Podle odst. 2 lze městské části svěřenou věc z majetku města odejmout též v případě, jestliže městská část při nakládání s touto věcí porušuje právní předpisy a neodstraní tyto nedostatky ve lhůtě stanovené hlavním městem Prahou, která nesmí být kratší než 60 dnů. Podle odst. 3 téhož ustanovení rozhoduje o odejmutí věci z majetku svěřeného městské části zastupitelstvo hlavního města Prahy změnou Statutu.“

Z výše uvedeného je zřejmé, že svědčí-li městské části ničím nezpochybněné právo správy ke svěřenému majetku hlavního města Prahy (nebylo-li jí odejmuto), svědčí oprávnění domáhat se ochrany tohoto práva reivindikační žalobou výhradně jí; legitimace hlavního města Prahy k podání téže žaloby proti osobě, jež užívá bez právního důvodu majetek svěřený do správy městské části, je citovanou právní úpravou obsahově vyloučena. Ostatně osoba, která neoprávněně užívá majetek svěřený do správy městské části, nezasahuje – přísně vzato – do vlastnického práva hlavního města Prahy, nýbrž právě do práva městské části jí svěřený majetek spravovat (a v jeho rámci vykonávat „všechna práva a povinnosti vlastníka“ a rozhodovat „o všech majetkoprávních

úkonech v plném rozsahu“ /srov. § 17 Statutu/). Výlučně městská část je proto legitimována domáhat se ochrany proti zásahům do tohoto jejího práva žalobou obdobnou žalobě vlastnické (§ 126odst. 2 obč. zák.).“

Uvedený rozsudek tedy vedle toho, že městské části přiznává aktivní legitimaci v majetkových věcech, výslovně odmítá aktivní legitimaci hl. města Prahy.

Městským částem však soudy nepřiznávají legitimaci k žalobám na určení, že vlastníkem věci je hl. město Praha¹¹⁹. Rozhodovací praxe¹²⁰ dovolacího soudu je standardní také v tom, že i po účinnosti Zákona o majetku obcí, byla městská část vedle hl. města Prahy věcně pasivně legitimována v restitučním sporu o vydání nemovitostí, s nimiž hospodařila.

¹¹⁹ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. května 1999, sp. zn. 2 Cdon 1128/96, ze dne 27. května 1999, sp. zn. 2 cdon 369/97, ze dne 20. května 1999, sp. zn. 2 Cdon 748/97.

¹²⁰ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. června 1999, sp. zn. 2 cdon 1805/97, ze dne 11. prosince 2006, sp. zn. 22 Cdo 3148.

8 Kontrola hospodaření městských částí

Pominu-li kontrolu hospodaření s veřejným majetkem veřejností na základě institutů transparentnosti, které jsem popsal v úvodu kapitoly 5 o nakládání se svěřeným majetkem, lze kontrolu hospodaření rozdělit na kontrolu vnitřní a vnější podle orgánu, který hospodaření kontroluje.

8.1 Vnitřní kontrola

Kontrola vnitřní souvisí s činností finančního a kontrolního výboru, které zastupitelstvo zřizuje obligatorně.¹²¹ Oba výbory jsou vybaveny kontrolními pravomocemi, přičemž působnost finančního výboru se vztahuje primárně ke kontrole hospodaření se svěřeným majetkem a kontrolní výbor provádí kontrolu plnění usnesení zastupitelstva a rady městských částí a dodržování právních předpisů ostatními výbory a úřadem městských částí.

Z důvodů střetu zájmů pak zákon zakazuje členství ve výboru starostovi městské části a jeho zástupcům, tajemníkovi úřadu a osobám, které zabezpečují rozpočtové a účetní práce na úřadu příslušné městské části¹²².

Jako výstupy těchto kontrol pořizuje příslušný výbor zápis, který obsahuje předmět kontroly, jaké nedostatky byly zjištěny a návrhy opatření směřující k odstranění nedostatků. Tento zápis je následně předkládán zastupitelstvu městské části.

8.2 Kontrola vnější

Podle ustanovení § 38 odst. 1 musí městské části požádat o přezkoumání hospodaření za uplynulý rok Magistrát hl. města Prahy, případně zadat přezkoumání majetku auditorovi. Magistrát hl. města Prahy však vždy přezkoumává hospodaření městských částí v přenesené působnosti, která se provádí v souladu s ustanovením § 113 odst. 2 Zákona o Praze.

Kontrola hospodaření za uplynulý kalendářní rok je prováděna podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.¹²³ Kontrola je prováděna z hlediska

¹²¹ § 100 odst. 2 Zákona o Praze

¹²² § 100 a § 78 odst. 3 Zákona o Praze

¹²³ § 1 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy¹²⁴, v souladu s hospodařením s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem, dodržení účelu poskytnutých dotací nebo návratné finanční pomoci a věcné a kontroly formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích.¹²⁵

Kontrola hospodaření je ukončována zprávou o výsledku přezkoumávání hospodaření, která mimo jiné obsahuje popis případných zjištěných chyb, upozornění na možná rizika, která mohou mít negativní dopad na hospodaření územního celku v budoucnu, uvedení podílu pohledávek a závazků na rozpočtu městské části a podílu celkového zastaveného majetku na celkovém svěřeném majetku a výrok o tom, že dluh městské části nepřekročil 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky. V opačném případě se uvede, o kolik jeho dluh překročil průměr jeho příjmů.¹²⁶

Kontrolor závěrečnou zprávu projednává se starostou. Městská část je povinna v průběhu kontroly, případně i po provedené kontrole, přijmout opatření k nápravě chyb a nedostatků uvedených v závěrečné zprávě a informovat o nich přezkoumávající orgán.¹²⁷

¹²⁴ zejména zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, Zákon o Praze, 563/1991, o účetnictví

¹²⁵ § 3 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

¹²⁶ § 10 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

¹²⁷ § 13 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

9 Úvahy de lege ferenda

Právní úprava postavení městských částí při nakládání se svěřeným majetkem hl. města Prahy prošla od roku 1990 bouřlivým vývojem. Zatímco vznik městských částí doprovázely pochyby o jejich právním statutu a pozici v právní sféře umocněné nedostatečně vyjasněnými právy a povinnostmi, v současnosti lze konstatovat, že právní postavení městských částí je pevnější v tom smyslu, že jsou nadány přímo ze zákona a nezávisle na hl. městě Praze výkonem samostatné působnosti v taxativně vyjmenovaných záležitostech.

Stejně tak se díky soudnímu výkladu ukotvila pravidla nakládání se svěřeným majetkem.

Přesto má recentní právní úprava deficit, který se týká koncepce hlavního města Prahy jako obce i kraje v jednom. Tento koncept omezuje ve svém výsledku místní samosprávu realizovanou městskými částmi. Je samozřejmě pochopitelné, že město velikosti hl. města Prahy vyžaduje jednotnou infrastrukturní a městotvornou koncepci. Stejně tak je pochopitelné, že takováto koncepce se lépe prosazuje v rámci jednotného organismu. V demokratické společnosti však posledně uvedené platí jen do určité velikosti územně samosprávného celku.

Městské části se do dnešní doby vyprofilovaly jako relativně samostatné sociální organismy, které řeší místní problémy mnohdy značně odlišné od těch celoměstských. Řešené problémy se liší i podle vzdálenosti jednotlivých městských částí od centra.

Ovládání těchto organismů tím, že jim odepru jistotu vlastnického práva, abych jejich rozhodnutí mohl ovlivňovat pomocí centrálního rozpočtu, není dle mého názoru nástrojem, který by byl v souladu s právy místních společenstev v demokratickém právním státu. Pochybnosti vznikají i ohledně souladu s ustanovením čl. 99 Ústavy ČR, neboť připustím-li, že kraj může být i obcí, co napříště zabráni likvidaci samosprávy tím, že za jednu obec označím celý stát?

Smírím-li se s koncepcí jednoty kraje a obce, pak nejpálčivějším aktuálním problémem při nakládání se svěřeným majetkem spatřuji v samotném Statutu, který je esenciální pro jednání městských částí na venek. V současné době vykazuje řadu nejasností při stanovování povinností městským částem ve vztahu

ke svěřenému majetku, případně jsou jeho ustanovení zbytečně kazuistická nebo terminologicky zastaralá.

Dalším neduhem Statutu jsou jeho časté změny, které jsou způsobeny nikoliv snahou napravit obecné nedostatky, ale potřebou vkládat do něj zvláštní povinnosti váznoucí na svěřeném majetku. Mé doporučení tedy směřuje ke zjednodušení pravidel pro svěřenou správu majetku městským částem, zpřesnění speciálních povinností, které jsou se svěřenou správou spojeny a úplné vyloučení zvláštních povinností, které nevhodně zasahují do místní politiky jednotlivých zastupitelstev městských částí.

Zároveň je nutné zrychlit proces projednávání informací ze strany hl. města Prahy, které městské části povinně hl. městu Praze předkládají. Zejména ty, které mají předcházet projednání záměru rozhodnout o určitém právním jednání, neboť jen využívání všech dostupných lhůt ze strany hl. města Prahy může zamezit jeho realizaci.

Závěr

V úvodu této práce jsem mimo jiné vyslovil předsevzetí, že se nebudu příliš zabývat historií. Přesto se hned ze začátku ukázalo, že pominout historický vývoj hl. města Prahy a městských částí tak úplně nejde, neboť jedině dějinný vývoj může nejlépe objasnit zvláštnosti dualismu hl. města Prahy a městských částí na straně jedné a majetkové jednoty na straně druhé.

Historický výklad pravda nezačal v osmnáctém století, ale až v roce 1990, přesto je však první část mé práce týkající se samotných městských částí, majetku hl. města Prahy a z části i výklad institutu svěřené správy, jistou retrospektivou protkán. Domnívám se, že tento postup nebyl samoúčelný, neboť mi pomohl lépe uvést celou problematiku založenou na zvláštních vztazích mezi hl. městem Prahou a městskými částmi, zejména s ohledem na často užívanou analogii s obecním zřízením.

Část mé práce, která se týká nakládání se svěřeným majetkem, způsobem tvorby vůle a jejího projevu na venek, soudní ochraně a kontrole hospodaření již vychází z ustálené rozhodovací praxe civilních soudů. Tuto část jsem se snažil doplnit polemikou a vlastními názory na alternativní řešení některých situací. Práci pak logicky zakončuji úvahami *de lege ferenda*, jež se týkají především vztahů mezi hl. městem Prahou a městskými částmi. Tyto úvahy jsou vyústěním celé mé práce, jakýmsi praktickým závěrem, ke kterému jsem při psaní dospěl. Tím jsem, doufám, dosáhl vytýčeného cíle.

Závěrem se tedy rozloučím citátem Roberta Anthonyho Edena předsedy vlády Spojeného království v letech 1955-1957: „*dobré knížky, novinové články a projevy by měly mít dobrý začátek a konec a pokud je to možné, co nejbližší u sebe.*“. Pevně doufám, že motto citátu jsem touto prací dodržel v míře, která je přiměřená obecným požadavkům na diplomovou práci.

Resumé

The city of Prague is divided into individual municipal districts that are endowed with limited legal personality. The main limitation of the legal personality of city districts lies in the fact that they can not own property. Legal relationships of municipal districts acting on its own behalf, but dispose of property of Prague. Municipal districts dispose of Prague's property as owners. Management of property includes all property rights including the sale or abandonment of things.

Restrictions consist of an obligations that are binded to the property registration and control by the city as an owner.

The rules on disposal of assets are included in Statut of Prague which represents something like constitution of local autonomy. Constitution defines the relationship between the city and its parts, the method of preparation of the budget and the definition of income intended for municipal districts.

Possession of the Prague is public property, therefore, it must be treated in special way than private ownership. The other rules, binded to municipal property, are set out in the Act of Prague n. 131/2000 Sb.

The current concept of self-government unit disposal of property is based on a private conduct of self-government unit, but due to its character as a public corporation, with certain public limits. The reason for this is to ensure transparent and effective management of local government. Submitted work is described historical emergence from foundation of municipal districts as self-government unit, method of acquiring property to description main principles of management of municipal districts.

Then the thesis focuses on the specific legal rules for disposal of immovable property owned by local authorities. First, a municipal district must publish an intention of disposition of the real estate on the official board. Subsequently, the municipal district acts on the basis of the decision of its body and act in law is performed by a mayor of a municipality and a chief executive officer of a region. In connection with this, there were delineated the

consequences of breach of legal duties by a local authority in the management of their property.

The thesis is ended by chapter dedicated to the judicial protection of rights and question of control over municipal district property management.

In conclusion, the thesis evaluates the contemporary legislation from the perspective of recent proposals and initiatives.

Seznam použitých pramenů a literatury

Knižní zdroje

- FUREK, Adam. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona obcích. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 2014, 68 s. ISBN: 978-80-86466-56-9.
- FUREK, Adam, JÍROVEC, T. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona obcích. Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 96 s., 2016, ISBN: 978-80-87544-24-2
- FUREK, Adam Právní úprava dispozic obecním majetkem podle zákona o obcích, Praha: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra, 164 s., 2010
- HAVLAN, Petr et al. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008, 318 s. ISBN 978-80-7201-708-9.
- HENDRYCH, Dušan et al. Právní slovník. 2. rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, 1340 s. Beckovy odborné slovníky. ISBN 80-7179-740-5.
- KOPECKÝ, Martin Právní postavení obcí: základy obecního práva. Praha: Codex Bohemia, a.s., 1998, s. 266, ISBN 80-5963-7380--6.
- KOPECKÝ, Martin Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, 377 s. ISBN 978-80-7357-
- LAVICKÝ, Petr et al. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1 – 654). Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014, 2400 s. ISBN 978-80-7400-529-9.
- KOSTÍK, Radim Ochrana vlastnictví v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, Právnícká fakulta MU, 1. Vydání, 13 s., 2010, ISBN: 978-80-210-5305-2
- POSPÍŠIL, Ivo, LANGÁŠEK, T., ŠIMÍČEK, V., WAGNEROVÁ, E., Listina základních práv a svobod: komentář, Wolters Kluwer, 2012, 931 s., ISBN 978-80-735-7750-6
- ŠVESTKA, Jiří, SPÁČIL, Jiří, ŠKÁROVÁ, Marta, HUMLÁK, Milan et al. Občanský zákoník. Komentář., 1. vyd., Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, 2471 s. ISBN 978-80-7400-004-1.

- VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. Zákon o obcích (obecní zřízení). Praha: C. H. Beck, 2008, 876 s. ISBN 80-717-9597-6.

Odborné články

- FRELICHOVÁ, K., Exkurz do zákona o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. Aplikované právo, 2007, č. 2, ISSN: 1211-0558
- FUREK, A., Jednání zastupitelstva obce: vybrané praktické problémy, Moderní obec, 2013, str. 12, ISSN: 1211-0507
- HAVLAN, P., Zamyšlení nad majetkem územních samospráv. Právní rozhledy, 2000, č. 2, str. 51, ISSN: 1210-6410
- KOPECKÝ, M., K zárukám transparentnosti a hospodárnosti při nakládání s komunálním majetkem, Právní rozhledy, 2010, č. 7, ISSN: 1210-6410
- PLÍVA, S., Přechod věcí z majetku republik do vlastnictví obcí. Hospodářství a právo, 1991, č. 6, ISSN: 1336-6912

Judikatura

Evropský soud pro lidská práva

- Gratzinger a Gratzingerová proti České republice, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 7. 2002

Ústavní soud

- náleží Ústavního soudu ze dne 6. května 2003, sp. zn. I. ÚS 483/01
- náleží Ústavního soudu ze dne 10. července 2001, sp. zn. III ÚS 721/2000

Nejvyšší soud

- rozsudek ze dne 30. září 1998, sp. zn. 33 Cdo 111/98
- rozsudek ze dne 13. května. 2005, sp. zn. 21 Cdo 654/2005
- rozsudek ze dne 28. 2. 2006 sp. zn. 22 Cdo 118/2005
- rozsudek ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. 32 Odo 1341/2006
- rozsudek ze dne 11. května 1999, sp. zn. 2 Cdon 1128/96
- rozsudek ze dne 20. května 1999, sp. zn. 2 Cdon 748/97
- rozsudek ze dne 27. května 1999, sp. zn. 2 cdon 369/97

- rozsudek ze dne 9. června 1999, sp. zn. 2 Cdo 1805/97
- rozsudek ze dne 11. prosince 2006, sp. zn. 22 Cdo 3148
- rozsudek ze dne 3. prosince 2009, sp. zn. 28 Cdo 2332/2009
- rozhodnutí ze dne 10. prosince 2009, sp. zn. 28 Cdo 2286/2009
- rozsudek ze dne 21. září 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010
- rozsudek ze dne 31. října 2012, sp. zn. 23 Cdo 2957/2010.
- rozsudek ze dne 2. října 2012, 28 Cdo 1966/2012
- rozsudek ze dne 26. února 2013, 28 Cdo 1083/2013
- ze dne 15. 5. 2013, 28 Cdo 1249/2012 ze dne 26. 2. 2013

Ostatní rozhodnutí

- Nejvyššího správní soud ze dne 8. srpna 2007, sp. zn. 3 Aps 5/2006-55
- Nejvyšší správní soud ze dne 16. prosince 2015, sp. zn. 4 As 223/2015-43
- Vrchní soud v Praze ze dne 27. 4. 1999, 5 A 121/97-20

Právní prameny

- Ústavní zákon č. 100/1960, Ústava československé socialistické republiky
- Ústavní zákon č. 294/1990 Sb.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
- Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích
- Zákon č. 377/1990 Sb., o hlavním městě Slovenskej republiky Bratislave
- Zákon č. 418/1990 Sb., o hl. městě Praze
- Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník
- Zákon č. 172/1992 Sb., o přechodu některých věcí z majetku státu do vlastnictví obcí
- Zákon č. 347/1990 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků
- Zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu za rok 1993
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků na kraje
- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
- Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
- Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí
- Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv
- Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
- Obecně závazná vyhláška hl. města Prahy č. 55/2000 Sb. HMP, Statut hl. města Prahy

Ostatní zdroje

- Rozhovor s radním hl. města Prahy Karlem Grabeinem Procházkou, 6. Zář 2016, www.novinky.cz
- Sněmovní tisk č. 46 z 9. října 1990
- Tégl, P., Některé aktuální výkladové problémy nemovitých věcí v NOZ-II., www.pravniprostor.cz, 14. 1. 2014
- <http://www.pravniprostor.cz/clanky/rekodifikace/nektere-aktualni-vykladove-problemy-upravy-nemovitych-veci-v-noz-ii>)
- FZ01/2003, České účetní standardy pro podnikatele
- Strategický plán hl. města Prahy, aktualizace 2016
- Sněmovní tisk č. 249, stav projednávání ke dni 23. března 2017
- Kolářová, E.: Problematika neurčitosti usnesení obecních orgánů, www.epravo.cz, 1. 10. 2015,
- <https://www.epravo.cz/top/clanky/problematika-neurcitosti-usneseni-obecnich-organu-99153.html>