

Zákonné povinnosti představitelů územní samosprávy

správa majetku obce po novele
obecního zřízení – vybrané aspekty

PRAHA, 2017

JUDR. PHDR. PETR KOLÁŘ, PH.D.

Péče řádného hospodáře

§ 159 NOZ:

(1) Kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s **nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí**. *Má se za to, že jedná nedbale, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodí z toho pro sebe důsledky.*

(3) *Nenahradil-li člen voleného orgánu právnické osobě škodu, kterou jí způsobil porušením povinnosti při výkonu funkce, ačkoli byl povinen škodu nahradit, **ručí věřiteli právnické osoby za její dluh** v rozsahu, v jakém škodu nenahradil, pokud se věřitel plnění na právnické osobě nemůže domoci.*

§ 20 odst. 2 NOZ:

„Právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob.“

Zákonné povinnosti při správě obecního majetku

- a. Povinnost hospodárného a účelného nakládání s obecním majetkem (§ 38 odst. 1 a § 39 odst. 2 OZř)**
- b. Povinnost péče řádného hospodáře podle občanského zákoníku (§ 159 odst. 1 NOZ)**
- c. Povinnost nejednat ve střetu zájmů (§ 83 odst. 2 Ozř + zákon o střetu zájmů)**
- d. Povinnost transparentního a rovného přístupu k zájemcům při dispozicích s obecním majetkem (nález Ústavního soudu sp. zn. 1167/11)**
- e. Zveřejnění záměru dispozice nemovitým majetkem (§ 39 odst. 1 a 3 OZř),**
- f. Rozhodnutí příslušného orgánu obce (§ 41 odst. 2 OZř)**

Povinnost účelného a hospodárného nakládání s obecním majetkem dle zákona o obcích

*§ 38 odst. 1: Majetek obce musí být využíván **účelně a hospodárně** v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Obec vede evidenci svého majetku.*

*§ 39 odst. 2: Při úplatném převodu majetku se cena sjednává **zpravidla** ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. **Odchyłka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.***

- Ustanovení § 39 odst. 2 je svou podstatou konkretizací „obecného“ § 38 odst. 1 (princip v něm stanovený by platil i bez výslovné konkretizace a platí *přiměřeně* pro všechny dispozice)
- Povinnost podle § 39 odst. 2 platí jak pro prodej obecního majetku, tak pro koupi majetku obcí (*při prodeji je nutné odůvodňovat nižší než obvyklou cenu, při koupi naopak vyšší než obvyklou cenu*)

Neplatnost právních jednání obcí z důvodu porušení zákona

Zákon o obcích *výslovně* předpokládá neplatnost právních jednání (uzavřených smluv) pro porušení zákona:

- A. uzavření smlouvy bez **zveřejněného záměru** (§ 39 odst. 1)
- B. uzavření smlouvy (právní jednání) bez **předchozího schválení radou nebo zastupitelstvem obce** (§ 41 odst. 2)
- C. převzetí ručitelského závazku v rozporu s § 38 odst. 3 zákona o obcích (§ 38 odst. 4) – *6 zákonných výjimek*
- D. **neodůvodnění zásadní odchylky při úplatném převodu majetku od obvyklé ceny** (§ 39 odst. 2 zákona o obcích; **28 Cdo 3950/2010**)
- E. Nezveřejnění smlouvy dle zákona o registru smluv (od 1.7.2017)

Zveřejňování záměru (§ 39 OZř)

- nemá povahu veřejného příslibu (NS sp. Zn. 25 Cdo 1454/2000) ani návrhu na uzavření smlouvy
- není povinnost záměr předem projednat v orgánu, který bude následně rozhodovat (NS ČR sp. Zn. 22 Cdo 4897/2007)
- ve smlouvách není povinná doložka s dobou zveřejnění záměru (NS ČR sp. Zn. 28 Cdo 516/2005)
- povinnost zveřejnit záměr i v případě smluv o smlouvách budoucích (NS sp. Zn. 33 Cdo 128/2009)
- povinnost zveřejnit záměr v případech dodatků s podstatnou změnou smluv (NS sp. Zn. 28 Cdo 3297/2008)
- zveřejňování záměrů u věcných břemen, zástavního práva a práva stavby (NOZ)

Zveřejňování záměru po novele obecního zřízení zákonem č. 106/2016 Sb. § 39 OZř

*Odst. 1: Záměr obce **prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc** nebo právo stavby anebo je přenechat jako výprosu a záměr obce **smluvně zřídit právo stavby k pozemku ve vlastnictví obce** obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů...*

Odst. 3: Ustanovení odstavce 1 se nepoužije, jde-li:

- *o pronájem bytů nebo hrobových míst*
- *o pronájem, pacht nebo výpůjčku majetku obce na dobu kratší než 30 dnů*
- *jde-li o pronájem, pacht, výprosu nebo výpůjčku právnické osobě zřízené nebo založené obcí nebo právnické osobě, kterou obec ovládá*

Majetek obce a veřejné dražby po novele obecního zřízení zákonem č. 106/2016 Sb.

§ 40 - ZVEŘEJŇOVÁNÍ ZÁPISU VE VZTAHU K DRAŽBĚ

Usnesení, jímž zastupitelstvo obce nebo rada obce rozhodly **o nabytí věci v dražbě, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku** nebo o jejím nabytí jiným obdobným způsobem, se až do ukončení dražby, veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku nebo jiného obdobného postupu **nezpřístupňují podle tohoto zákona ani neposkytují podle jiného právního předpisu**

§ 85 PÍSM. n) ZASTUPITELSTVU JE VYHRAZENO ROZHODOVAT:

o zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví obce nebo práva stavby ve veřejné dražbě **a nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě**, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem; **tuto pravomoc může zastupitelstvo obce zcela nebo zčásti svěřit radě obce nebo starostovi“.**

Právní jednání obcí navenek – součinnost starosty a kolektivního orgánu obce

§ 41 odst. 2: Právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení neplatná.

Rozhodnutí NS 30 Cdo 3049/2007

- *Samotné rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rady ještě nepředstavuje právní úkon (...)*
- *Usnesení příslušného orgánu obce totiž **představuje materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce**, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřeným) teprve v případě **podpisu příslušné smlouvy starostou**, případně (...) místostarostou (...)*
- *Starosta obce přitom **nemá povahu statutárního orgánu***
- *Starosta obce (...) nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze (...) může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat.*

Vybrané aspekty dle novely obecního zřízení zákon č. 106/2016 Sb. nabytí účinnosti: 1. červenec 2016

ÚPRAVA VYHRAZENÝCH PRAVOMOCÍ ZASTUPITELSTVA

§ 85 - Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování:

- písm. a) o (...) nabytí a převodu **hmotných** nemovitých věcí (...) **s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací“.**
- písm. m) o **nabytí a převodu práva stavby a smluvní zřízení práva stavby** k pozemku ve vlastnictví obce,
- písm. n) o zpeněžení hmotné nemovité věci ve vlastnictví obce nebo práva stavby ve veřejné dražbě **a nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě**, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem; tuto pravomoc **může zastupitelstvo obce zcela nebo zčásti svěřit radě obce nebo starostovi“.**

Vybrané aspekty dle novely obecního zřízení (sněmovní tisk č. 454) - předpoklad nabytí účinnosti: 1. červenec 2016

ÚPRAVA VYHRAZENÝCH PRAVOMOCÍ RADY (§ 102 ODS 2)

- písm. k) Radě obce je vyhrazeno ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce; tuto působnost může rada obce svěžit **obecnímu úřadu nebo starostovi** zcela nebo zčásti,
- m) rozhodovat o **uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce**; tuto působnost může rada obce svěžit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti. **nově zrušeno jako vyhrazená pravomoc rady !!!**

ÚPRAVA ZBYTKOVÝCH PRAVOMOCÍ RADY (§ 102 ODS 3)

Rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. **Rada obce může tyto pravomoci zcela nebo zčásti svěžit starostovi nebo obecnímu úřadu; rada obce může svěžit obecní policii zcela nebo zčásti rozhodování o právních jednáních souvisejících s činností obecní policie“.**

§ 36a *Obec může ocenit významné životní události svých občanů.*

Nakládání s majetkem obce po novele obecního zřízení (2016)

Dispozice s majetkem obce	Povinnost zveřejnit záměr	Dispoziční pravomoc
Prodej, darování, směna hmotného nemovitého majetku	ANO	Zastupitelstvo (vyhrazená)
Prodej, darování, směna nehmotného nebo movitého majetku (mimo právo stavby)	NE	Rada (starosta)
Prodej, darování, směna nebo nabytí inženýrské sítě nebo pozemní komunikace	ANO (pouze u převodu)	Rada (starosta)
Nabývání hmotného nemovitého majetku na základě smlouvy	NE	Zastupitelstvo (vyhrazená)
Nabývání nehmotného nebo movitého majetku	NE	Rada (starosta)
Zpeněžení nebo nabytí hmotného nemovitého majetku ve veřejné dražbě	NE	Zastupitelstvo - pravomoc možno přenést na radu nebo starostu

Nakládání s majetkem obce po novele obecního zřízení (2016)

Dispozice s majetkem obce	Povinnost zveřejnit záměr	Dispoziční pravomoc
Pronájem, pacht, výpůjčka, výprosa hmotného nemovitého majetku	ANO	Rada (starosta) – pravomoc možno přenést na obecní úřad
Pronájem, pacht, výpůjčka, výprosa nehmotného nebo movitého majetku	NE	Rada (starosta) – pravomoc možno přenést na obecní úřad
Zatížení obecního pozemku právem stavby; prodej, darování nebo směna práva stavby	ANO	Zastupitelstvo (vyhrazená)
Zatížení obecního pozemku služebností (věcné břemeno) nebo nabytí služebnosti ve prospěch obce	NE	Rada (starosta)
Smlouva o právu provést stavbu (§§ 66, 105, 110, 114 stavebního zákona) na obecním pozemku	NE	Rada (starosta)

Stavby na cizích pozemcích

(mimo režim práva stavby nebo služebnosti)

- **Stavba postavená po 1. 1. 2014 na cizím pozemku** (mimo režim práva stavby nebo služebnosti) **připadá vlastníkovi pozemku**. Vlastník pozemku zřizovateli stavby nahradí pouze účelně vynaložené náklady (nikoliv hodnotu stavby), ledaže by prokázal, že zřizovatel stavby nebyl v dobré víře. (§ 1084 NOZ)
- *§ 1086 NOZ - Kdo v **dobré víře zřídil na cizím pozemku stavbu**, má právo domáhat se po vlastníku pozemku, který o zřizování stavby věděl a bez zbytečného odkladu ji nezakázal, **aby mu pozemek převedl za obvyklou cenu**. Také vlastník pozemku má právo po zřizovateli stavby požadovat, aby pozemek koupil za obvyklou cenu. Soud na návrh některé ze stran přikáže pozemek do vlastnictví zřizovatele stavby a rozhodne o jeho povinnosti zaplatit vlastníku pozemku náhradu.*
- umístěje-li se **jakákoliv stavba obce na cizí pozemek**, je **zapotřebí VŽDY** zajistit absolutní majetkové právo k pozemku (kupní, směnná, darovací smlouva nebo alespoň smlouva o smlouvě budoucí, právo stavby, služebnost)
- bude-li se umísťovat na pozemek obce nadzemní stavba (včetně vjezdů, přístupových chodníků, garáží, altánů apod.) ve prospěch třetí osoby (stavebníka), je **vhodné** vyřešit majetkoprávní vztah **absolutním majetkovým právem (vlastnictví, právo stavby, služebnost)**

Stavby na cizích pozemcích – veřejná prostranství

§ 34 Ozř: *Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*

■ NS ze dne 7.5.2014 28 Cdo 3684/2013

*Není-li v občanskoprávní rovině (např. smlouvou) upraveno obecné užívání veřejného prostranství, zahrnující i jen zčásti pozemku vlastnický náležející třetí osobě, **vzniká bezdůvodného obohacení na straně obce** plněním bez právního důvodu, neboť i když existuje právní důvod užívání veřejného prostranství, **nejedná se o titul, podle něhož by obci vzniklo oprávnění**, aby takové plnění ze strany třetí osoby (strpění užívání jejího majetku) **bylo poskytováno bezplatně**.*

■ NS ze dne 3. července 2016 28 Cdo 332/2015

*„je-li obec v souladu s § 9 odst. 1, větou druhou, zákona č. 13/1997 Sb. **vlastníkem místní komunikace vystavěné na pozemku třetí osoby**, aniž by jí k umístění stavby komunikace na cizím pozemku svědčil řádný právní titul, dochází tímto na její straně ke vzniku **bezdůvodného obohacení**“.*

Stavby komunikací na cizích pozemcích; účelové komunikace

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (§ 9)

- vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát
- vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí
- vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace
- vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba.
- **stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku.**
- Pozemní komunikace je samostatnou věcí, která má svého vlastníka
 - možnost zřízení věcného břemene (§ 17, odst. 2)

Judikatura Nejvyššího soudu

- odlišení stavby ve smyslu stavebního zákona a stavby ve smyslu občanského zákoníku
- Zn. 22 Cdo 52/2002 - pozemní komunikace = úpravy nebo ztvárnění pozemků bez samostatné právní existence
- Zn 31 Cdo 691/2005 - **místní komunikace může být samostatnou věcí, ovšem pouze v případě, že je spojena se zemí pevným základem**

Stavby komunikací na cizích pozemcích; účelové komunikace II

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (5 AS 62/2008 - 59)

- vymezitelný kus vnějšího světa spojený se zemí pevným základem
- nelze oddělit od země, aniž by došlo k poškození věci
- nesmí vzniknout pouhým navrstvením materiálů
- musí být rozeznatelné, kde končí pozemek a kde začíná stavba
- tenisový kurt není samostatnou věcí
- zpevněná plocha penetračním makadamem o tloušťce 11 cm není stavbou a ani věcí
- zámková dlažba na zpevněném podloží z několika vrstev = samostatná věc
- **zpevněná polní cesta není samostatnou věcí**

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (2 AS 44/2011- 99)

- účelová komunikace vznikla **se souhlasem vlastníka** – **není nutné zkoumat komunikační potřebu** – vlastník „vydal“ svůj pozemek do veřejného užívání
- účelová komunikace vznikla **bez souhlasu vlastníka** – jedná se o omezení vlastnického práva – nutno postupovat dle čl. 11 odst. 4 LZPS; nutno zkoumat existenci veřejného zájmu (veřejnoprávní institut obecného užívání)

Superficies solo cedit

- další vybrané příklady ...

- **Povrchové a podzemní vody** nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nimž se vyskytují (NS 22 Cdo 1244/2007)
 - Definice vodních děl - § 55 zákona č. 254/2001 Sb. (vodní zákon)
- **Skalka zřízená na pozemku** (v souladu s užíváním dle nájemní smlouvy) se stává součástí pozemku; jejím vlastníkem je vlastník pozemku, nikoliv ten, kdo skalku vybudoval (NS 20 Cdo 4526/2007)
- **Garážové stání**, které není nebytovým prostorem dle zákona č. 72/1994 Sb., není způsobilé být předmětem samostatného vlastnického práva (NS 26 Odo 1100/2006)
- Propůjčení hrobového místa nezakládá vznik vlastnictví k této části pozemku pohřebiště; pomník, náhrobek nebo jiná ozdoba hrobu mají povahu věcí movitých; **hrobka má povahu samostatné podzemní stavby**

Právní odpovědnost za škodu při správě obecního majetku

§ 392 odst. 1) zákoníku práce

„ Fyzickým osobám plnícím veřejné funkce (...) odpovídá za škodu vzniklou při výkonu funkce nebo v přímé souvislosti s ní ten, pro koho byli činni; fyzické osoby a funkcionáři odpovídají za škodu tomu, pro koho byli činni.“

Rozhodnutí Nejvyššího soudu z 22. února 2005 (sp.zn. 25 Cdo 1319/2004),:

*„...Starosta ve své funkci nepožívá nějaké imunity, která by ho zbavovala odpovědnosti za škodu jím způsobenou, nýbrž jako každá jiná fyzická osoba **nese odpovědnost za své jednání či opomenutí, v jehož důsledku vznikla jinému majetková újma.** Ani „politická odpovědnost“ osoby vykonávající veřejnou funkci nezakládá důvod ke zproštění její odpovědnosti za způsobenou škodu...“.*

Rozhodnutí Nejvyššího soudu Tdo 827/2012 (19. 12. 2012)

- *„trestní odpovědnosti každého z členů zastupitelstva obce, který hlasoval pro schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce, pak nebrání ani skutečnost, jestliže rozhodoval jako člen kolektivního orgánu obce“*
- *„proto i trestní odpovědnost za schválení a důsledky rozhodnutí přijatého zmíněnou většinou, pokud bylo učiněno v rozporu s povinností členů zastupitelstva obce řádně spravovat majetek obce (§ 38 a násl. zákona o obcích), mohou nést všichni členové zastupitelstva obce, kteří hlasovali pro schválení určitého rozhodnutí, jímž byla způsobena škoda na majetku obce.“*

Právní odpovědnost za škodu při správě obecního majetku

- **Způsobí-li škůdce poškozenému škodu porušením zákonné povinnosti, má se za to, že škodu zavinil z nedbalosti. (§ 2911 NOZ)**
- **Dá-li škůdce najevo zvláštní znalost, dovednost nebo pečlivost, nebo zaváže-li se k činnosti, k níž je zvláštní znalosti, dovednosti nebo pečlivosti zapotřebí, a neuplatní-li tyto zvláštní vlastnosti, má se za to, že jedná nedbale. (§ 2912/2 NOZ)**
- **pachateli, který se dopustil trestného činu v souvislosti s výkonem funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku, nelze uložit trest zákazu činnosti spočívající v zákazu výkonu funkce člena zastupitelstva jakéhokoliv územního samosprávného celku (NS sp. zn. 4 Tz 167/2006, sp. zn. 3 Tdo 154/2009)**
- **„jestliže laické osoby se spolehnou na informace advokáta, jako osoby práva znalé, aniž by měly nějaké věrohodné signály, z nichž by mohly dovodit nesprávnost takových informací, nelze u nich zpravidla dovodit úmyslné zavinění ve vztahu k vzniku tvrzené škody na podkladě jejich jednání v právním smyslu.“ (NS 5 Tdo 848/2010)**

Nediskriminační přístup při nakládání s obecním majetkem

Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11

„Je vyloučeno, aby obec, jakožto územní společenství občanů majících právo na samosprávu (článek 100 odst. 1 Ústavy) a jsoucí veřejnoprávní korporací (článek 101 odst. 3 Ústavy) hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že **by na prvý pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa je správou ve prospěch obce a nikoliv ve prospěch jiných subjektů.** Samostatné spravování obce zastupitelstvem (článek 101 odst. 1 Ústavy) neznamena, že by zvolené zastupitelstvo a představitelé obce stáli nad společenstvím těch, kteří je k výkonu samosprávy zvolili. Ti, kdo obec spravují, neměli by ztratit ani na okamžik ze zřetele, že nejsou majiteli obce a že správa obce není poručníkováním těch, kteří obec tvoří. **Vymkne-li se správa obce 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.“

Děkuji za pozornost !

(petr.kolar@vsci.cz)

