

Vybrané aspekty péče řádného hospodáře při správě majetku obce a kraje

Novela obecního zřízení, zákon o registru smluv

PRAHA, 2016

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

- **Povinnost hospodárného a účelného nakládání s obecním majetkem** (§ 38 odst. 1 a § 39 odst. 2 OZř)
- **Povinnost péče řádného hospodáře podle občanského zákoníku** (§ 159 odst. 1 NOZ)
- **Povinnost nejednat ve střetu zájmů** (§ 83 odst. 2 Ozř + zákon o střetu zájmů)
- **Povinnost transparentního a rovného přístupu k zájemcům při dispozicích s obecním majetkem** (nález Ústavního soudu sp. zn. 1167/11)
- **Zveřejnění záměru dispozice nemovitým majetkem** (§ 39 odst. 1 a 3 OZř),
- **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. **Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.***

- Ustanovení § 39 odst. 2 má povahu konkretizace „obecného“ § 38 odst. 1
- 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*)

Předsmluvní odpovědnost (§1728 – 1730)

- a) jednání o uzavření smlouvy bez úmyslu ji uzavřít
 - b) porušení informační povinnosti
 - c) *neuzavření smlouvy v rozporu s očekáváním druhé smluvní strany*
 - d) zneužití důvěrných informací
 - e) *způsobení neplatnosti právního jednání*
- rozhodnutí zastupitelstva či rady o uzavření smlouvy = **materiálně právní podmínka právního jednání obce** (NS 30 Cdo 3049/2007, NS 28 Cdo 4219/2011).
 - rozhodnutí zastupitelstva či rady **samo o sobě není právním jednáním**
 - nezakládá právně vynutitelný závazek schválenou smlouvu uzavřít
 - je možné usnesení o uzavření smlouvy opět zrušit
 - předsmluvní odpovědnost lze konstruovat **až po schválení v příslušném orgánu obce**
 - není nutné usnesením schvalovat celý obsah smlouvy – postačující je schválení podstatných náležitostí (NS sp. zn. 28 Cdo 1067/2004)
 - pro „nepodpis“ musí existovat legitimní důvod (např. nedohoda nad finálním textem smlouvy)

Neplatnost právních jednání pro porušení zákona o obcích

Neplatnost právních jednání pro porušení zákona:

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

Zveřejňování záměru (§ 39 Ozř)

„Záměr obce *prodat, směniti nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku* obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů *před rozhodnutím v příslušném orgánu obce* vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní jednání neplatné. Nemovitost se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platného ke dni zveřejnění záměru.“

- nemá povahu veřejného příslibu ani návrhu na uzavření smlouvy (NS sp. Zn. 25 Cdo 1454/2000)
- 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 (viz novela Ozř)

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.*

Prevenční povinnost při uzavírání smlouvy

Rozhodnutí Nejvyššího soudu z 24. března 2015, sp. zn 25 Cdo 1329/2014

Dovození **obecné prevenční povinnosti** druhé strany ověřit si, zda byly při příslušném úkonu naplněny požadavky zákona o obcích, tj. zda došlo k platnému projevu vůle

*„Procedura utváření vůle obce, coby veřejnoprávní korporace, až po proceduru spojenou s vyjádřením této vůle formou právního úkonu učiněného starostou obce je upravena zákonem o obcích, přičemž každá smluvní strana má objektivně zachovanou možnost ještě před uzavřením příslušného právního úkonu s obcí zjistit (ověřit si), zda právní úkon, který za obec činí její starosta, skutečně odpovídá (je v souladu) s vůlí obce tak, jak je zachycena (obsažena) v přijatém usnesení jejího zastupitelstva. **Pokud takové elementární prověření druhá smluvní strana neučiní, nemůže se později dovolávat své dobré víry v naplnění zákonných podmínek pro platnost takového právního úkonu.***

*S ohledem na zásadu „ignorantia iuris non excusat“ je **v bytostném právním zájmu třetích osob, aby si ověřily, že při daném právním úkonu byla splněna jedna ze zákonem stanovených podmínek jeho vzniku.***

Prevenční povinnost při uzavírání smlouvy a odpovědnost za škodu

Obecná prevenční povinnost - § 2900 NOZ (resp. § 415 OZ)

„Vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného.“

Rozhodnutí NS z 26. 8. 2003 (25 Cdo 1097/2002)

- *byla-li škoda způsobena také zaviněním poškozeného, nese škodu poměrně; byla-li škoda způsobena výlučně jeho zaviněním, nese ji sám.*
- *protože pouze za součinnosti obou smluvních stran může dojít k uzavření - byť neplatné - smlouvy, nelze brát v úvahu jen jednání jedné ze smluvních stran,*
- *vznikne-li jedné ze smluvních stran škoda v důsledku absolutní neplatnosti (dvoustranné) smlouvy, je třeba posuzovat porušení povinností při jejím uzavření na obou smluvních stranách*

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

A) MAJETKOPRÁVNÍ ASPEKTY

§ 39: „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...“

§ 40: 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 - 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

B) DALŠÍ PRÁVNÍ ASPEKTY

§ 102 odst. 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 !!!**

§ 102 odst. 3 (zbytková pravomoc rady)

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.

Péče řádného hospodáře a stavby na cizích pozemcích dle NOZ

(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)**

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.“

Zákon o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)

- **účinnost od 1. července 2016**, s výjimkou § 6 a § 7, které nabývají účinnosti dnem 1. července 2017
- prostřednictvím registru smluv se **povinně uveřejňuje** soukromoprávní smlouva, jakož i smlouva o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, jejíž stranou je:
 - Česká republika,
 - **územní samosprávný celek**, včetně městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy,
 - státní příspěvková organizace, státní fond,
 - veřejná výzkumná instituce nebo veřejná vysoká škola,
 - **dobrovolný svazek obcí**,
 - regionální rada regionu soudržnosti,

Registr smluv – působnost zákona

Prostřednictvím registru smluv se **povinně uveřejňuje** soukromoprávní smlouva, jakož i smlouva o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, jejíž stranou je:

- **příspěvková organizace územního samosprávného celku,**
- ústav založený státem nebo územním samosprávným celkem,
- **obecně prospěšná společnost** založená státem nebo územním samosprávným celkem,
- státní podnik nebo národní podnik,
- zdravotní pojišťovna,
- Český rozhlas nebo Česká televize, nebo
- **právnícká osoba, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast,** a to i prostřednictvím jiné právnícké osoby.

Registr smluv – působnost zákona

■ Povinnost se nevztahuje na:

- smlouvu, jejíž alespoň jednou smluvní stranou je **obec, která nevykonává rozšířenou působnost**, příspěvková organizace touto obcí zřízená nebo právnická osoba, v níž má taková obec sama nebo s jinými takovými obcemi většinovou účast.
- smlouvu vzniklou v rámci právního jednání s fyzickou osobou, která jedná mimo rámec své podnikatelské činnosti; to neplatí, jde-li o převod vlastnického práva osoby uvedené v § 2 odst. 1 k hmotné nemovité věci,
- smlouvu, jestliže výše hodnoty jejího předmětu je **50 000 Kč** bez daně z přidané hodnoty nebo nižší,
- smlouvu, která je uzavřena s autorem nebo výkonným umělcem v souvislosti s autorským dílem nebo uměleckým výkonem,
- *a některé další výjimky ...*

Nezveřejňují se informace, které nelze poskytnout dle zákona č. 106/1999

Registr smluv

- informační systém veřejné správy (správcem je MV)
- je přístupný způsobem umožňujícím bezplatný dálkový přístup
- správce registru neodpovídá za správnost smluv a metadat
- vkládá se elektronický obraz textového obsahu smlouvy v otevřeném a strojově čitelném formátu + metadata
 - identifikaci smluvních stran,
 - vymezení předmětu smlouvy,
 - cenu, a pokud ji smlouva neobsahuje, hodnotu předmětu smlouvy, lze-li ji určit,
 - datum uzavření smlouvy,
- povinnost zaslat smlouvu správci registru smluv k uveřejnění nejpozději **do 30 dnů** od uzavření smlouvy.
- ***smlouva, na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, musí být uzavřena písemně***

Registr smluv – následky (ne) zveřejnění

- Smlouva, na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, **nabývá účinnosti nejdříve dnem uveřejnění**
 - S výjimkou odvrácení nebo zmírnění újmy hrozící bezprostředně v souvislosti s mimořádnou událostí ohrožující život, zdraví, majetek nebo životní prostředí
- **Nebyla-li smlouva uveřejněna ani do tří měsíců ode dne, kdy byla uzavřena, platí, že je zrušena od počátku !!!**
 - *s výjimkou nezveřejnění části smlouvy obsahující obchodní tajemství*
- Odložená účinnost – od 1. července 2017
- *Přechodné ustanovení – uzavírá-li se dodatek, zveřejňuje se celá smlouva (uzavřená i před nabytím účinnosti)*
- *Zveřejnění smlouvy nahrazuje zveřejnění dle ZVZ a dalších předpisů*

Děkuji za pozornost !

(petr.kolar@vsci.cz)

