

# **Aktuální problémy nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích z hlediska dozorové praxe Ministerstva vnitra**

---

**VIII. Konference o hospodaření a financování  
měst a obcí, Regionservis, 6. 4. 2017  
Praha, Hotel Energie**

---

**JUDr. Adam Furek  
zástupce ředitelky odboru veřejné správy,  
dozoru a kontroly Ministerstva vnitra**

kontakt do zaměstnání: tel. 974 816 421,  
e-mail: [odbordk@mvcv.cz](mailto:odbordk@mvcv.cz)

# Aktuální problémy zákona o obcích (aneb v čem se nejčastěji chybuje?)

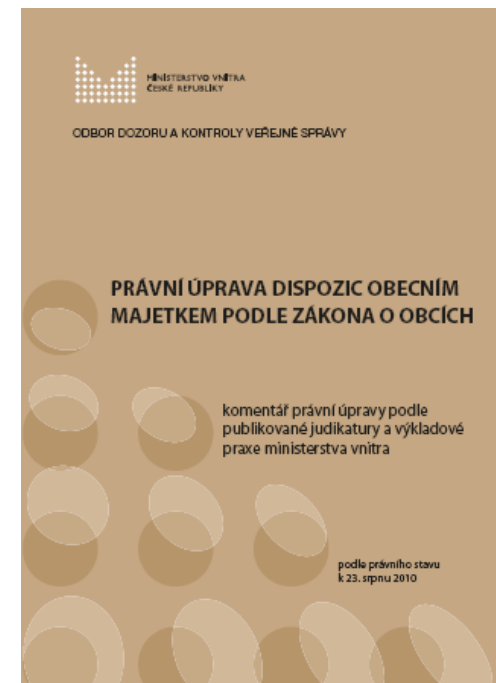
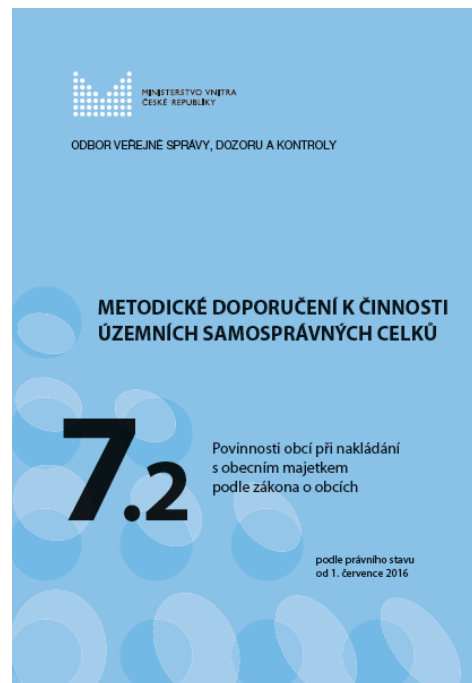
---

1. Dodatky smluv a (ne)zveřejnění záměru
2. Prodej obecního pozemku a předkupní právo
3. Náležitosti usnesení zastupitelstva o prodeji obecního majetku
4. Vyřizování žádostí o prodej obecního majetku
5. Právo stavby a oprávnění provést stavbu
6. Povinnost účelného a hospodárného nakládání s majetkem

# Metodická doporučení MV

- *Právní úprava dispozic obecním majetkem (komentář právní úpravy s odkazy na judikaturu, k 23. srpnu 2010)*
- *Metodické doporučení č. 7.2 – povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích (podle stavu od 1. července 2016; včetně vazby na NOZ a novely 106/2016 Sb.)*

<http://www.mvcr.cz/odk>



## Zveřejňování záměru (§ 39)

---

(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 před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce<sup>3b</sup>) 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. **Nemovitá věc** se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona **platnými** ke dni zveřejnění záměru.

(3) Ustanovení odstavce 1 se nepoužije, jde-li o pronájem bytů a hrobových míst anebo pronájem, **pacht** nebo o vypůjčku majetku obce na dobu kratší než 30 dnů nebo jde-li o pronájem, **pacht, výprosu** nebo vypůjčku právnické osobě zřízené **nebo založené** obcí **nebo právnické osobě, kterou obec ovládá.**

# Kdy vzniká povinnost zveřejnit záměr?

---

- 1) Zamýšlená dispozice se týká **hmotného nemovitého majetku obce**, lhotejno, zda je evidován v katastru nemovitostí (drobné stavby) **nebo práva stavby**

(i jednotky ve smyslu **§ 1159 NOZ** nebo jednotky podle dosavadního zákona o vlastnictví bytů dle **§ 3063 NOZ**)

- 2) Prodej, pronájem, směna, darování, výpůjčka, výprosa, pacht nebo smluvní zřízení práva stavby k obecnímu pozemku (s výjimkami § 39 odst. 3)

- Pozor na **smíšené smlouvy** (např. součástí příkazní smlouvy bude i oprávnění příkazníka bezplatně využívat prostory příkazce po určitou dobu = výpůjčka) a na **dohody o narovnání** (bude-li podstatou narovnání též úkon odpovídající úkonu zveřejňovanému)

# 1) Dodatky smluv a (ne)zveřejnění záměru (1/2)

---

- **Judikatura** dovozuje, že zveřejnění záměru je v případě změn smluv **nutné**, jedná-li se o změnu podstatných prvků právního vztahu (např. prodloužení doby trvání nájmu, změna kupní ceny, změny v účastnících právního vztahu apod.) – **28 Cdo 3297/2008** (potvrzeno **26 Cdo 3372/2011**), **26 Cdo 5372/2015** (změna účastníků právního vztahu)
- Možná formulace záměru: *Záměr změny nájemní smlouvy ze dne **xxx**, již byl pronajat pozemek parc. č. **x** v katastrálním území **y**; změna bude spočívat ve změně doby platnosti smlouvy na dobu neurčitou.*

# 1) Dodatky smluv a (ne)zveřejnění záměru (2/2)

---

- Sporné je zveřejňování záměru při **snižování a zvyšování nájemného**

*V případě snížení je nepochybně na místě zveřejnit, v případě zvýšení obec „neztrácí“, nicméně přesto jde o podstatnou změnu a v zájmu právní jistoty je lépe záměr zveřejnit*

- Záměr **není nutné zveřejnit v případě zániku smluvního vztahu** (též při změně smlouvy zmenšením předmětu smluvního vztahu nebo okruhem účastníků, např. vynětí jednoho z pronajatých pozemků nebo jednoho z pronajímatelů)

## 2) Záměr a předkupní právo

---

**Musí být před prodejem pozemku se zřízeným předkupním právem zveřejněn záměr prodeje? Jak je pak realizováno předkupní právo?**

- Předkupní právo je „právo na nabídku“ (=ve smyslu *dorovnání nejvyšší nabídky*), nikoli právo automatický prodej nemovitosti (to by se již jednalo o smlouvu o budoucí kupní smlouvě).

**Proto ani existence předkupního práva nezbavuje obec povinnosti zveřejnit záměr při prodeji nemovitosti, k níž se předkupní právo váže**

- Oprávněná osoba se přihlásí (**tuto povinnost nemá!**) a její nabídka bude vybrána
- Oprávněná osoba se ke zveřejněnému záměru nepřihlásí nebo se přihlásí a její nabídka nebude vybrána – **obec musí navrhnout oprávněné osobě uzavření smlouvy za podmínek vítězné nabídky, resp. za podmínek uzavřené vítězné smlouvy – srov. § 2143 a násl. NOZ** (jde-li prodej nemovitosti, mělo by nabídku na uzavření smlouvy schválit zastupitelstvo – srov. NS **26 Cdo 4372/2013**)



### 3) Usnesení zastupitelstva o prodeji obecního majetku (1/2)

---

- Rozhodnutí o právním jednání má „interní povahu“: **není právním jednáním ve smyslu občanskoprávním**, a není tudíž samostatně žalovatelné na neplatnost (k této problematice též **Konf 81/2011**)
- Judikatura hovoří o **materiálně-právní podmínce pro uzavření smlouvy**, resp. o **vytvoření právní vůle obce být určitým způsobem vázána** (**30 Cdo 4255/2009, 30 Cdo 3049/2007, 26 Cdo 3277/2009, 26 Cdo 1467/2013, 33 Cdo 3468/2013, 30 Cdo 3328/2014**)
- Důsledky závěrů soudu:
  - *Osoba, v jejíž „prospěch“ usnesení svědčí, se nemůže u soudu v občanském soudním řízení úspěšně domáhat, aby soud uložil povinnost schválenou smlouvu uzavřít, ani aby nahradil projev vůle obce ke vzniku smlouvy*
  - *Obec může schvalovací usnesení zrušit i změnit (**22 Cdo 4055/2010, 30 3049/2007, IV. ÚS 2687/14**), je ovšem nutné nezapomenout na tzv. **předsmluvní odpovědnost** a na **konkludentní smlouvy***
  - *Pokud ale usnesení zruší nebo změní až po uzavření smlouvy, nemá to žádné dopady na platnost smlouvy (účinky se posuzují ke dni jejího uzavření)*

# 3) Usnesení zastupitelstva o prodeji obecního majetku (2/2)

---

- **Podmínky platnosti právního jednání:**
  1. **Předchozí schválení v příslušném obecním orgánu** (§ 41 odst. 2) (např. **32 Odo 11/2004, 28 Cdo 2075/2009**); **nedostatek nelze napravit zpětně!**
  2. **Schválením musí být rozhodnuto o alespoň podstatných náležitostech právního jednání:** Postačí, je-li rozhodnuto alespoň o podstatných náležitostech smlouvy (**28 Cdo 1067/2004**)
  3. **Není-li schválena smlouva jako celek, určuje zbývající obsah smlouvy ten, kdo za obec jedná** (**II. ÚS 87/04**)
  4. **Smlouva musí plně respektovat obsah usnesení (rozhodnutí) zastupitelstva nebo rady:** Nelze např. prodat jen část pozemků, o jejichž prodeji zastupitelstvo rozhodlo (jako celku), byť by byla cena přiměřeně krácena a o zbytku uzavřena smlouva o budoucí kupní smlouvě – srov. **usnesení ÚS sp. zn. I. US 2384/11, II. US 2246/15 , 30 Cdo 3328/2014**, nebo uzavřít kupní smlouvu bez zřízení věcného břemene, pokud tak rozhodlo zastupitelstvo při schválení prodeje nemovitosti (**30 Cdo 3785/2015**)
  - 5.

# 3) Usnesení zastupitelstva o prodeji obecního majetku - náležitosti

---

## Jak konkrétně je nutné náležitosti vymezovat?

- Rozhodnutí musí být určité a konkrétní, a musí z něj jednoznačně vyplývat právní vůle obce. Rozhodnutí musí odpovídat záměru i smlouvě (**30 Cdo 4255/2009, 30 Cdo 3996/2014, II. ÚS 1120/2015** – prodej více nemovitostí než v záměru – neplatné vše)
- Problematická jsou usnesení „bere na vědomí“ – srov. **32 Cdo 131/2011**, nepřipustná pak „konkludentní rozhodnutí“ – **32 Cdo 923/2011, II. ÚS 2740/13**). Dále např. **30 Cdo 3328/2014** (velmi přísná hlediska pro posuzování skutečného obsahu rozhodnutí zastupitelstva obce !!!), dále **28 Cdo 4377/2014** a **II. ÚS 2246/15** (jako schvalovací usnesení nestačí pouhé vyčlenění peněžních prostředků v rozpočtu).
- Rozhodnutí může být tvořeno i „odkazem“ např. na **důvodovou zprávu** (slova „schvaluje se dle důvodové zprávy k návrhu“; **26 Cdo 1467/2013**) nebo na **znalecký posudek (! musí být konkrétní, v době rozhodování existující; nelze určit kupní cenu dle znaleckého posudku, který bude v „následně“ zpracován – 22 Cdo 1625/2002!!!)**
- Lze i ve více postupných rozhodnutích

## 4) Vyřizování žádostí o prodej (pronájem) obecního majetku (1/3)

---

- **Východisko:** Zaujetí stanoviska obce k podané žádosti je svou podstatou vytvořením právní vůle obce
- To znamená, že **primárně je k vyřízení žádosti (zaujetí stanoviska) příslušný ten obecní orgán, který byl kompetentní rozhodnout o uzavření smlouvy** (prodej nemovitosti zastupitelstvo, pronájem nemovitosti rada)

**Jiný orgán nemůže podanou žádost sám vyřídit** (zasahoval by tím do vyhrazené pravomoci zastupitelstva nebo rady obce).

- Z tohoto pravidla dovodila judikatura **výjimku**: Žádost může vyřídit (odmítnout) jiný orgán, pokud orgán jinak příslušný již předem přijal taková pravidla, z nichž je zřejmé, že žádosti nebude možné vyhovět (přiměřeně se uplatní závěry **28 Cdo 1383/2010** a US **II.ÚS 2217/10**)

## 4) Vyřizování žádostí o prodej (pronájem) obecního majetku (2/3)

---

- **Žádosti podané bez zveřejnění záměru...**
- **Jak postupovat:**
- **Pokud nelze očekávat zájem obce o prodej nebo pronájem nemovitosti:**
  - Je sice nutné žádost *předložit zastupitelstvu* nebo *radě*, ale není nutné předem zveřejnit záměr. Tento orgán rozhodne, zda přijme záměr či žádost odmítne (to může učinit i bez předchozího záměru). Je-li záměr zveřejněn, musí příslušný orgán o dispozici následně rozhodovat znovu.
- **Pokud lze zájem obce o prodej nebo pronájem nemovitosti předpokládat:**
  - Starosta (obecní úřad) může zveřejnit záměr (po event. projednání radou obce) a až pak předložit věc příslušnému orgánu ke konečnému rozhodování (buď schválí prodej nebo pronájem nebo odmítne). Tím se „ušetří“ jedno projednávání v radě či zastupitelstvu

## 4) Vyřizování žádostí o prodej (pronájem) obecního majetku (3/3)

---

1. Prvotní kritérium je ***nabízená kupní cena (obecně protiplnění)***

Proto je-li vybrána nejvyšší nabídka, která není nižší než obvyklá cena prodávané věci, je taková dispozice bez dalšího v souladu s požadavky § 38 odst. 1 zákona o obcích (bez možnosti státu přezkoumávat rozumnost...)

2. **Lze vybrat i nižší než nejvyšší nabídku**, avšak takový výběr musí být v souladu s § 38 odst. 1 (případně i § 39 odst. 2, pokud by byl nižší než je obvyklá cena) **odůvodněný (odůvodnitelný)**

Bude-li cena nižší než obvyklá cena, je nutné důvod formalizovaně zaznamenat (§ 39 odst. 2). Bude-li jen vybrána nižší nabídka, pak sice formálně zaznamenávat není třeba, u podstatných či „potencionálně problematických“ dispozic je pořízení záznamu vhodné... (§ 38 odst. 1)

# 5) Oprávnění provést stavbu na obecním pozemku (1/3)

---

## Za jakých podmínek lze zřídit stavbu na obecním pozemku?

- **Stavební zákon** vyžaduje od stavebníka, aby stavebnímu úřadu **prokázal právo provést stavbu na pozemku v § 110 odst. 2 písm. a)** (ten ukládá stavebníku, aby k žádosti o stavební povolení připojil *doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě*).
- **Stavební zákon však neurčuje konkrétní soukromoprávní smlouvu, na jejímž základě má dojít ke stavbě. Ta se určuje podle občanského zákoníku.**
- Možnosti jsou např. **právo stavby** podle § 1240 občanského zákoníku, ale i **jiné soukromoprávní oprávnění** (typicky oprávnění z věcného břemene, nájem, výpůjčka). **Vždy tedy záleží na obsahu smlouvy (dohody) mezi obcí a stavebníkem**

# 5) Oprávnění provést stavbu na obecním pozemku (2/3)

---

## Co z toho vyplývá prakticky?

- Před uzavřením smlouvy se stavebníkem je nutné posoudit její obsah z hlediska určení orgánu a zveřejnění záměru...

### Varianta 1:

- Půjde-li o „**bezplatný souhlas**“ s umístěním stavby, jedná se o **výpůjčku**, půjde-li o „**úplatný souhlas**“ s umístěním stavby, půjde o **nájem** (při opakovaném placení), jinak o **nepojmenovanou smlouvu**.
- U výpůjčky a nájmu je nutné zveřejnit záměr, následně rozhodnutí v radě (případně v zastupitelstvu nebo rozhoduje starosta v obcích bez rady), u nepojmenované smlouvy bez záměru...

### Varianta 2:

- Půjde-li o **zřízení oprávnění z věcného břemene** (vkládá se do katastru nemovitostí), pak bez nutnosti záměru a rozhodnutí v radě (nebo v zastupitelstvu či starosty v obcích bez rady)

### Varianta 3:

- Půjde-li o **zřízení práva stavby podle § 1240 OZ**: Záměr a rozhodnutí v zastupitelstvu



# 5) Oprávnění provést stavbu na obecním pozemku (3/3)

---

## Vztah oprávnění provést stavbu podle stavebního zákona a zřízení práva stavby podle § 85 písm. m) zákona o obcích

- **§ 85 písm. m):** Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování o těchto právních jednáních: *nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce,*
- Toto ustanovení se týká jen **práva stavby podle § 1240 občanského zákoníku, tedy jako specifické nehmotné nemovité věci.**
- Bude-li oprávnění provést stavbu na obecním pozemku pro účely stavebního zákona zřízeno *právem stavby podle § 1240 OZ, bude nutné rozhodnutí v zastupitelstvu a předchozí zveřejnění záměru...*
- Bude-li oprávnění zřízeno jinak (věcné břemeno, nájem, výpůjčka), pak se ustanovení § 85 písm. m) neuplatní!!!

# 6) Povinnost účelného a hospodárného nakládání s majetkem (1/2)

---

- **§ 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, **jde-li o cenu nižší než obvyklou. Není-li odchylka od ceny obvyklé zdůvodněna, je právní jednání neplatné. (od 1. 7. 2016)**

## **DŮLEŽITÉ PRAVIDLO:**

- **Ustanovení § 39 odst. 2 je svou podstatou konkretizací „obecného“ § 38 odst. 1:** Princip v něm stanovený (nejednat nevýhodně) by platil i bez existence § 39 odst. 2 a přiměřeně platí i pro jiné dispozice než je úplatný převod...

# 6) Povinnost účelného a hospodárneho nakládání s majetkem (2/2)

---

1. Prvotním kritériem by měla být **výše získaného protiplnění: Má se zato, že dispozice (pronájem, pacht apod.) „ekonomicky“ nejvýhodnější nabídce odpovídá § 38 odst. 1**
2. **Dispozice (pronájem, pacht apod.) „ekonomicky“ méně výhodné nabídce:** Musí vycházet z odůvodnitelného (legitimního) důvodu majícího základ v *plnění úkolů obce v samostatné působnosti* (§ 38 odst. 1). Příkladem může být účelnost dispozice pro rozvoj obce, narovnání majetkoprávních vztahů, zabránění sousedským sporům (přiměřeně **30 Cdo 3741/2015**), nevýhodnost ostatních podmínek v navržené smlouvě (**5 Tdo 273/2014**) apod.

&

**„Ekonomická ztráta“ přijetím nižší než ekonomicky nejvhodnější nabídky nesmí být ve zcela zjevném nepoměru k obcí sledovanému mimoekonomickému přínosu**

*Tyto situace odůvodňují nižší získané protiplnění (ve smyslu § 38 odst. 1 zákona o obcích) a mohou odůvodnit i odchylku od obvyklé ceny ve smyslu § 39 odst. 2 zákona o obcích, pokud by plnění obvyklou cenu nedosáhlo*

# Odůvodňování odchylky od obvyklé ceny (§ 39 odst. 2)

---

- **§ 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, **jde-li o cenu nižší než obvyklou. Není-li odchylka od ceny obvyklé zdůvodněna, je právní jednání neplatné. (od 1. 7. 2016)**
- **§ 41 odst. 3:** (3) K neplatnosti právního jednání z důvodů stanovených v odstavci 2 a v § 38 odst. 4 a § 39 odst. 1 **a 2** přihlédne soud i bez návrhu.
- **Otázky:**
  1. Jak se určuje obvyklá cena?
  2. Jaké jsou obsahové a formální požadavky na odůvodnění odchylky?

# Určení obvyklé ceny (§ 39 odst. 2)

---

- ***Musí být cena určena oceněním podle zákona č. 151/1997 Sb. (znaleckým posudkem provedeným soudním znalcem nebo oceněním osobou mající živnost), nebo lze připustit i jiné způsoby zjištění obvyklé ceny?***
  - Většinové názory připouštějí určení ceny i bez ocenění podle zákona o oceňování majetku („neúředním“ výpočtem dle zákona o oceňování majetku, porovnáním nabídek v místě, v případě stavebních pozemků prostřednictvím *cenových map*)
  - *Opačný výklad, požadující vždy znalecký posudek, by byl prakticky nerealizovatelný - pravidlo plynoucí z § 39 odst. 2 se totiž týká dispozic s jakýmkoli majetkem !!!*
  - Pozor na ceny obsažené v obcí vydaných „zásadách prodeje“: Lze, ale musí být aktuální (aktualizované)

# Formální a obsahové požadavky na odůvodnění odchylky

---

1. **Odůvodnění musí být doložitelné (prověřitelné):** Obec musí být schopna prokázat, že s konkrétním důvodem byli hlasující zastupitelé **předem** seznámeni, neboť rozhodnutí o odchylce je *de facto* součástí rozhodnutí o ceně

Optimální je důvody zaznamenávat v usnesení, případně alespoň v zápise ze zasedání nebo v podkladových materiálech (důraz na „kvalitní odůvodnění“ srov. **5 Tdo 316/2015**)

2. **Důvod musí být legitimní, „rozumný“, objektivně obhajitelný:** žádný státní orgán nemůže přezkoumávat „volbu“ mezi více možnostmi, ale pokud jde o „důvod zjevně nesmyslný“, jde o identickou situaci, jakoby žádné odůvodnění nebylo. Zkoumá se vždy *ad hoc* (univerzální důvod zřejmě nelze určit). Důvody spočívající v mimoekonomických povinnostech obce (srov. inspirativní **30 Cdo 3741/2015**)

**Stav nemovitosti** sám o sobě takovým důvodem není, protože se projeví již v obvyklé ceně; může jím však být **opakovaný nezáměr kupujících za obvyklou cenu.**



---

# Dotazy ?

*...děkuji za pozornost*