

Vybrané aspekty dopadů NOZ na rozhodovací činnost orgánů obcí

Červen 2014

JUDr. Adam Furek

Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy,

JUDr. PhDr. Petr Kolář, Ph.D., *Parlamentní institut*

Obecně k dispozicím s majetkem územních samosprávných celků (obcí)

- Obce jsou vlastníky s právy a povinnostmi každého vlastníka
- Jsou však rovněž *veřejnoprávními korporacemi* a majetek, s nímž hospodaří, má povahu *veřejného majetku* (**28 Cdo 3297/2008**).
- Judikatura dovozuje, že vyšší nároky kladené na obce oproti jiným vlastníkům jsou **přípustné** za předpokladu, že **sledují legitimní cíl** a současně **jsou tomuto cíli přiměřené** (**Pl. ÚS 34/02, 30 Cdo 4255/2009**).
- Ty obvykle spočívají v určitých veřejnoprávních omezeních (povinnostech), která lze podle povahy rozdělit na:
 - **Omezení „obsahová“:**
 - **§ 2 odst. 2** (péče o všestranný rozvoj svého území a potřeby občanů a ochrana veřejného zájmu);
 - **§ 38 odst. 1** (obecná povinnost účelného a hospodárného využívání majetku v souladu se zájmy a úkoly)
 - **Omezení (podmínky) „procesní“:**
 - specifické povinnosti a postupy při majetkových dispozicích (záměr, rozhodnutí orgánu obce, právní jednání)
 - sankce za nesplnění (neplatnost právního jednání)

Péče řádného hospodáře podle nového občanského zákoníku (1/3)

§ 159:

(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.

- **Otázka č. 1: Vztahuje se toto ustanovení i na zastupitele?**
- **Otázka č. 2: Pokud ano, jaká jsou praktická opatření k limitaci vzniku odpovědnosti hradit škodu?**

Péče řádného hospodáře podle občanského zákoníku (2/3)

Vztahuje se § 159 odst. 1 a 3 i na zastupitele?

- § 20 odst. 2 NOZ: *Právnícké 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.*
- § 159 odst. 1 NOZ **je nepochybně aplikovatelný**, protože je v souladu s povahou obce. Ostatně obsahově identická (jen jinak formulovaná) povinnost vyplývá i ze zákona o obcích, § 69 odst. 2 (slib): *Člen zastupitelstva obce skládá na začátku prvního zasedání zastupitelstva obce, jehož se po svém zvolení zúčastní, slib tohoto znění: "Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky."* Vyplývá i z § 38 odst. 1 (pro nakládání s majetkem)
- § 159 odst. 3 NOZ (ručení): Jeho aplikace je **sporná, protože pro odpovědnostní vztahy pro zastupitele platí zákoník práce** (srov. Jeho § **392 odst. 1**) a využití OZ je omezené (ZP zná jen subsidiární použití OZ, pokud nelze užít ustanovení ZP; § 4).

Péče řádného hospodáře podle občanského zákoníku (3/3)

- **Povinnost být loajální a pečlivý a povinnost vyvodit pro sebe důsledky podle § 159 odst. 1 NOZ** *nebrání, aby se na rozhodování v radě či zastupitelstvu účastnili i laici v oblasti, v níž se rozhoduje.*
- Zákon stanoví **povinnost jednat se znalostí a pečlivě**, tzn. nutnost **rozhodovat se znalostí všech relevantních faktů** (buď je zastupitel zná z profesního postavení a znalostí, nebo je musí získat od obce => význam podkladů pro rozhodování)
- **Povinnost vyvodit důsledky:** Nemá-li zastupitel dostatek informací, je zřejmě nutné se **zdržet hlasování (!)**
- Nepůjde o nedbalé jednání, pokud zastupitel bude rozhodovat na základě podkladů od obce, o jejichž správnosti neměl důvodu pochybovat (i kdyby se později ukázaly jako nesprávné)

Povinnost účelného a hospodárneho 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. **Odchylna od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.**

Poznámky:

- 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 dle NOZ

(§ 574 an)

- „Na právní jednání je třeba spíše hledět jako na platné než jako na neplatné“ (§ 574 NOZ)
- „Chyby v psaní nebo v počtech nejsou právnímu jednání na újmu, je-li jeho význam nepochybný“ (§ 578 NOZ)
- „Kdo způsobil neplatnost právního jednání, nahradí škodu z toho vzniklou straně, která o neplatnosti nevěděla“ (§ 579/2 NOZ)
- Důvody neplatnosti dle NOZ:
 - rozpor s dobrými mravy nebo se zákonem (účelové hledisko)
 - má-li být plněno něco nemožného
 - nesvéprávnost jednajícího
 - absence formy sjednané nebo stanovené zákonem - ledaže strany vadu dodatečně zhojí (§ 582/1 NOZ)

Neplatnost právních jednání pro porušení zákona o obcích (1/4)

- **Zákon o obcích *výslovně* předpokládá neplatnost právních jednání (uzavřených smluv) pro porušení zákona o obcích:**
 - 1) Uzavření smlouvy bez zveřejněného záměru (§ 39 odst. 1)
 - 2) Uzavření smlouvy (právní jednání) bez předchozího schválení radou nebo zastupitelstvem obce (§ 41 odst. 2)
 - 3) Převzetí ručitelského závazku v rozporu s § 38 odst. 3 zákona o obcích (§ 38 odst. 4)
- Judikatura dále dovodila neplatnost pro neodůvodnění zásadní odchylky při úplatném převodu majetku od obvyklé ceny (§ 39 odst. 2 zákona o obcích; **28 Cdo 3950/2010**)

Neplatnost právních jednání (2/4)

- Rekodifikační novela zákona o obcích (zákon č. 303/2013 Sb.) měla zákon přizpůsobit nové koncepci neplatnosti v **§ 41 odst. 3** (ustanovení speciální k § 588 NOZ):

Je zachována absolutní neplatnost pro:

- nezveřejnění záměru (porušení § 39 odst. 1)
 - převzetí ručitelského závazku v rozporu s § 39 odst. 4
 - neschválení právního jednání radou nebo zastupitelstvem (§ 41 odst. 2).
- V případě **sjednání nižší než obvyklé ceny bez odůvodnění** (§ 39 odst. 2) půjde (nově) patrně o neplatnost relativní (*vymezuje-li zákon o obcích taxativně případy, kdy jeho porušení má být důvodem neplatnosti absolutní, je třeba a contr. dovodit, že porušení jiných povinností bude důvodem relativní neplatnosti*)

Neplatnost právních jednání (3/4)

1) Neodůvodnění odchylky od obvyklé ceny (neplatnost relativní)

- **§ 586 odst. 1 NOZ:** Neplatnosti právního jednání, stanovené na ochranu zájmu určité osoby, se může dovolávat jen tato osoba.
- **§ 579 odst. 1 NOZ:** Neplatnosti se nemůže dovolávat ten, kdo neplatnost sám způsobil (*ledaže jde o neplatnost absolutní, k níž soud přihlíží i bez návrhu*).
- **Reálně se nebude možné neplatnosti pro neodůvodnění odchylky dovolat:** Jde o pravidlo stanovené k ochraně obce (a jejího majetku). Pokud však obec „prodá pod cenou“, došlo sice k porušení pravidla na ochranu zájmů obce, ale ona sama tuto neplatnost způsobil a nebude se tedy moci této neplatnosti dovolat...


Neplatnost právních jednání (4/4)

2) Ostatní případy porušení zákona o obcích = absolutní neplatnost

- NOZ obecně ukládá, aby každé porušení zákona o obcích bylo **poměřováno též z hlediska „materiálního pojetí“ důvodů neplatnosti podle NOZ (§ 580)**: *Závěr o neplatnosti (absolutní i relativní) určitého jednání pro porušení zákona o obcích bude možné učinit jen, jestliže smysl a účel daného ustanovení zákona v konkrétním případě závěr o neplatnosti vyžaduje...*

Zákon o obcích výslovně stanoví, že určitá jeho porušení jsou důvodem neplatnosti. To znamená, že poměřování ve smyslu § 580 NOZ již učinil zákonodárce (!).

Pokud tedy zákon o obcích v § 41 odst. 3 výslovně řekl, že porušení určitých ustanovení je důvodem absolutní neplatnosti, nepřipadá zkoumání „účelu“ ve smyslu § 580 NOZ již do úvahy (= STAV JE TOTOŽNÝ JAKO PŘED 1. 1. 2014)



Funkční příslušnost orgánů obcí a nová koncepce zákonného vymezení věcí

(věci hmotné a nehmotné; věci movité a nemovité)

Členění věcí dle NOZ

1. **Věci hmotné = ovladatelná část vnějšího světa, která má povahu samostatného předmětu**
2. **Věci nehmotné = práva, jejichž povaha to připouští, a jiné věci bez hmotné podstaty**

3. **Věci nemovitě:**

1. **pozemky**
 2. **podzemní stavby se samostatným účelovým určením**
 3. **věcná práva k nim (*např. věcná břemena, právo stavby*)**
 4. **práva, která za nemovitost prohlásí zákon**
4. **Věci movité = vše ostatní**

Věcná břemena jako nemovité věci

V souvislosti s věcnými břemeny (služebnosti a reálná břemena) a např. právem stavby je nutné zvažovat:

a) Existenci povinnosti zveřejnit záměr podle § 39 odst. 1 zákona o obcích

b) Určení orgánu příslušného k rozhodnutí

Povinnost zveřejnit záměr dispozice nemovitým obecním majetkem

§ 39

(1) Záměr obce **prodat, směnit 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.**

(3) Ustanovení odstavce 1 se nepoužije, jde-li o pronájem bytů a hrobových míst anebo pronájem nebo o výpůjčku majetku obce na dobu kratší než 30 dnů nebo jde-li o pronájem nebo výpůjčku právnické osobě zřízené obcí.

Je při zřízení věcného břemene dána povinnost zveřejnit záměr?

- Zřízení **věcného břemene zatěžujícího obecní pozemek nebo ve prospěch obecního pozemku**: Povinnosti zveřejnit záměr **NEPODLÉHÁ** (nejde o žádnou z typových dispozic ve smyslu § 39 odst. 1 zákona o obcích)
- **Samostatný převod (prodej) věcného břemene (služebnosti či reálného břemene) či jiná dispozice s ním v smyslu § 39 odst. 1 zákona o obcích zřejmě nebude možná** - § 1265 NOZ (osobní služebnost nelze převést na jinou osobu, pozemkovou služebnost nelze spojit s jiným panujícím pozemkem; pozemková služebnost bude přecházet spolu s převodem pozemku)

Který orgán obce rozhoduje o zřízení věcného břemene (služebnosti)?

§ 85 ZO: „Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování o těchto majetkoprávních jednáních: a) **nabytí a převod nemovitých věcí** včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce...”

• **Zřízení služebnosti k cizímu pozemku pro obec (osobní služebnost) nebo pro obecní pozemek:** Až dosud se jednalo o nevyhrazenou pravomoc rady obce dle § 102 odst. 3, **nově půjde o nabytí nemovité věci a tudíž o pravomoc zastupitelstva**

• **Zatížení obecního pozemku věcným břemenem (služebností)** bude i nadále v nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3, neboť nejde ani o nabytí nemovitosti obcí ani o převod nemovitosti (zřízení není převod) - **Inženýrské sítě tedy jako dosud!**

• Poznámka: existují i výklady odlišné, které zřízení chápou ne jen jako vznik, ale jako specifický převod, resp. Argumentují a *minor ad maius* a dovozují, že je-li ve vyhrazené pravomoci zastupitelstva *převod*, je nutné do ni vztáhnout i *vznik* – otázka, zda je extenzivní výklad přípustný, jde-li o omezení vlastníka!).



Zvažované legislativní změny

***„zlepšení“ vazby zákona
o obcích a občanského zákoníku***

1) Úprava zveřejňování záměru

V aplikační praxi se **jako sporné** ukazuje (ne)zveřejňování záměru v případě **pachtů a výpros** obecních pozemků a dále zveřejňování záměru při dispozicích s nemovitými nehmotnými věcmi

Změna by měla být následující:

1. Omezení povinnosti zveřejnit záměr prodeje, pronájmu, darování, směny nebo výpůjčky jen na **hmotné nemovité věci**
2. Výslovné legislativní zakotvení povinnosti zveřejňovat záměr i v případě **pachtů a výpros**
3. rozšíření povinnosti zveřejnit záměr by mělo dojít pouze ve vztahu k **právu stavby)**

nově tedy zřejmě: povinnost zveřejnit záměr v případech prodeje, pronájmu, darování, směny, výpůjčky, pachtu, výprosů a dále pro smluvní zřízení práva stavby k obecnímu pozemku

2) Úprava funkční příslušnosti zastupitelstva k rozhodování o nemovitých věcech

Změna by měla být následující:

Omezení vyhrazené pravomoci zastupitelstva rozhodovat o nabytí a převodu nemovitých věcí [§ 85 písm. a)] na **hmotné nemovité věci**

Rozšíření vyhrazené pravomoci zastupitelstva na **nabytí a převod práva stavby obcí a na smluvní zřízení práva stavby k obecnímu pozemku**

3) Úprava funkční příslušnosti rady k rozhodování o pachtech a výprosách

Cílem změny je, aby pravomoc rozhodovat o nájmech a pachtech nebo o výprosách a výpůjčkách náležela totožnému obecnímu orgánu.

Změna by měla být následující:

1. Varianta č. 1: Ruší se vyhrazená pravomoc rady obce podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích rozhodovat o nájemních smlouvách a smlouvách o výpůjčce. Tím by tato rozhodnutí byla v nevyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích, stejně jako pachtu a výprosy.

2. Varianta č. 2: Do vyhrazené pravomoci rady obce podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích by bylo doplněno rozhodování o pachtovních smlouvách a o výprose.

4) Navrhované změny nad rámec NOZ

1) Výslovné zmocnění rady obce svěřit rozhodování ve zbytkové pravomoci podle § 102 odst. 3 zákona o obcích starostovi nebo obecnímu úřadu.

2) Úprava pravomoci zastupitelstva obce rozhodovat o nabytí nemovitého majetku v dražbě a o zpeněžení obecního nemovitého majetku ve veřejné dražbě.

- Půjde o vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce s možností svěřit ji zcela nebo zčásti radě obce nebo starostovi obce



Děkuji za pozornost !!!