

Zákonné povinnosti představitelů územní samosprávy

správa majetku obce po aktuálních novelách
obecního zřízení – vybrané aspekty

PRAHA, 2017

JUDR. PHDR. PETR KOLÁŘ, PH.D.

Přehled aktuálních novel obecního zřízení

■ **Zákon č. 106/2016 Sb.**

- účinnost od 1. července 2016
- majetkoprávní novela; soulad s NOZ

■ **Zákon č. 99/2017 Sb.**

- účinnost od 1. ledna 2018
- změna odměňování; změna koncepce odpovědnosti za škodu

■ **Zákon č. 183/2017 Sb.**

- účinnost od 1. července 2017
- přestupkové právo; změny stanov DSO (není nutný souhlas všech obcí !!!)
- *„přestupku se dopustí FO nebo PO, která neudrží čistotu a pořádek na pozemku, který užívá nebo vlastní, a tím naruší vzhled obce“*

■ **Zákon č. 257/2017 Sb.**

- účinnost od 2. září 2017
- *„důležitý zájem obce“*

Péče řádného hospodáře a odpovědnost za způsobenou škodu

§ 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.“

§ 2910 NOZ: Škůdce, který **vlastním zaviněním** poruší povinnost stanovenou zákonem (...) nahradí poškozenému, co tím způsobil.

- *právní vztah mezi právnickou osobou a voleným orgánem nebo jeho členem není vztahem pracovněprávním – nelze aplikovat regres !!!*
- *volený orgán nebo jeho člen je odpovědný i trestněprávně a správněprávně*

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.

- **§ 38 odst. 6:** Obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy **a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.**
- **§ 38 odst. 7:** Obec je povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, **a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.**

od 2. září 2017 – novela obecního zřízení (zákon č. 257/2017 Sb.)

§ 38 odst. 1, věta třetí: : Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn.

Odchylka od ceny obvyklé ...

§ 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. Není-li odchylka od ceny obvyklé zdůvodněna, je právní jednání neplatné.**

- konkretizace „obecného“ § 38 odst. 1 - platí **přiměřeně pro všechny dispozice**
- platí jak **pro prodej obecního majetku** (*nutno odůvodňovat nižší než obvyklou cenu*), tak **pro koupi obecního majetku** (*nutno odůvodňovat vyšší než obvyklou cenu*)
- *Odůvodnění musí být doložitelné a ověřitelné*
- *Důvod musí být legitimní, rozumný a objektivně obhajitelný (30 Cdo 3741/2015)*
 - **Lze zohlednit mimoekonomické zájmy a povinnosti obce** – „Povinnost obce řádně hospodařit se svým majetkem nelze v případě zamýšleného prodeje obecního majetku - kategoricky vázat toliko na nejvyšší cenovou nabídku“
 - **Samotný stavebně – technický stav nemovité věci není důvodem odchylky !!!**
- *Důvody odchylky je vhodné uvést přímo v usnesení nebo v zápisu nebo alespoň v předkládací zprávě*
 - *5 Tdo 316/2015* - Dále nikoliv řádné (jen v rámci diskuse při zasedání zastupitelstva města) zdůvodnění odchylky od ceny obvyklé v době a místě, svědčí o nedostatečném respektu obviněných k požadavkům citovaných ustanovení zákona o obcích (zejména § 39 odst. 2) při posouzení přijetí rozhodnutí o prodeji nemovitého majetku obce nižší nabídkce. Přílehlavě tedy soud prvního stupně shledal počínání obviněných za protiprávní (vědomě hrubě nedbalé).

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)

(novela zákona č. 249/2017 Sb. – pouze upřesnění; nedotkla se povinnosti obcí)

Zveřejňování záměru (§ 39 OZř)

*„Účelem právní úpravy publikace záměru obce mj. prodat nemovitý majetek (§ 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.) je především **informovat občany o dispozicích s obecním majetkem**; jde o to, aby příslušné úkony probíhaly transparentně, aby se o nich občané předem a včas dozvěděli, aby mohli upozornit na hrozící pochybení či nesprávné hospodaření obce a případně aby měli možnost projevit sami zájem o nabytí věcí, resp. práv plynoucích z obecního majetku.“(NS sp. zn. 28 Cdo 2757/2007)*

- nemá povahu veřejného příslibu (25 Cdo 1454/2000) ani návrhu na uzavření smlouvy
- **není povinnost záměr předem projednat v orgánu, který bude následně rozhodovat** (22 Cdo 4897/2007)
- ve smlouvách není povinná doložka s dobou zveřejnění záměru (28 Cdo 516/2005)
- **povinnost zveřejnit záměr i v případě smluv o smlouvách budoucích** (33 Cdo 128/2009)
- **povinnost zveřejnit záměr v případech dodatků s podstatnou změnou smluv** (28 Cdo 3297/2008)

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*

Záměr se **NEZVEŘEJŇUJE** u nehmotných nemovitých věcí = věcná břemena (služebnosti) + zástavní právo

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)

Vybrané aspekty novely **občanského zákoníku** ve vztahu k rozhodování orgánů obcí

-
- **zákon č. 460/2016 Sb.** (účinnost v plném rozsahu od 1. ledna 2018)
 - podílové spoluvlastnictví; předkupní právo
 - **zákon č. 303/2017 Sb.** (účinnost od 1. ledna 2018)
 - zrušení statusu veřejné prospěšnosti

Součást a příslušenství věci

(§ 505 an NOZ)

Součást věci = vše, co k ní podle povahy náleží a co nemůže být odděleno, aniž by tím věc byla znehodnocena

- **Superficies solo cedit (§ 506)**
 - *součástí pozemku je prostor pod i nad povrchem + stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení*
 - *Výjimka – stavby dočasné*
- **Součástí pozemku je rostlinstvo na něm vzešlé (§ 507)**
 - *plody, které pozemek vydává sám od sebe, aniž je obděláván, náleží vlastníkovi pozemku (§ 1066)*
- **Inženýrské sítě nejsou součástí pozemku (§ 509)**
- **Nové znění: Liniové stavby, zejména vodovody, kanalizace nebo energetická či jiná vedení, a jiné předměty, které ze své povahy pravidelně zasahují více pozemků, nejsou součástí pozemku. Má se za to, že součástí liniových staveb jsou i stavby a technická zařízení, která s nimi provozně souvisí."**

Příslušenství věci = **vedlejší věc u věci hlavní**

- sdílí právní osud věci hlavní (*i přes přechodné oddělení*)
- příslušenstvím pohledávky jsou úroky, úroky z prodlení a nároky spojené s jejich uplatněním

Superficies solo cedit

přechodná ustanovení (§ 3054 – 3061 NOZ)

Dle právního stavu k 1. lednu 2014 nastaly dvě odlišné situace:

A) Vlastník stavby a pozemku je stejný

- - stavba přestává být samostatnou věcí a stává se součástí pozemku
- - **výjimky**: stavba dočasná + zatížení věcným právem (§ 3060)

B) Vlastník stavby a pozemku je rozdílný nebo spoluvlastníci pozemku a stavby jsou rozdílní

- zůstává vlastnictví stavby a pozemku odděleno, stavba je nemovitou věcí
- vlastníku pozemku vzniká **zákonné předkupní právo** ke stavbě a vlastníku stavby vzniká zákonné předkupní právo k pozemku – **pouze do 1.1.2018 !!!**
- předkupní právo vlastníka pozemku se vztahuje i na podzemní stavbu, která je příslušenstvím nadzemní stavby
- stane-li se pozemek a stavba vlastnictvím téhož vlastníka, přestane být stavba samostatnou věcí a stane se součástí pozemku

Aktuální novela občanského zákoníku

- **Zákon č. 460/2016 Sb.**, kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a další související zákony - účinnost 30.12.2016; většina ustanovení účinnost 28.2.2017; některá 1.1.2018
 - § 1124 – ve znění od 1.1.2018 "(1) Převádí-li se spoluvlastnický podíl na nemovité věci, **mají spoluvlastníci předkupní právo**, ledaže jde o převod osobě blízké. Nedohodnou-li se spoluvlastníci o výkonu předkupního práva, mají právo vykoupit podíl poměrně podle velikosti podílů."
 - § 1125 - **spoluvlastník se může vzdát** předkupního práva podle § 1124 s účinky pro své právní nástupce
 - ČL. II, bod 2 - **Předkupní právo** podle § 3056 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., **ke stavbě** podle § 509 zákona č. 89/2012 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, **jakož i předkupní právo, které takto vzniklo k pozemku, na němž je tato stavba zřízena, zaniká dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.**
 - prodloužení lhůty pro vyklizení bytu zvláštního určení ze současných tří měsíců na šest měsíců
 - u všech nájmu snížení maximální kauce na nájemní byt ze šestinásobku na trojnásobek nájemného.

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**“.*

Obdobně i další rozhodnutí NS [28 Cdo 2056/2009](#), [28 Cdo 1537/2009](#), [28 Cdo 672/2012](#), [28 Cdo 584/2013](#).

Práva sousedská

Zvláštní případy přivlastnění

- divoké, zajaté, zkrocené a domácí zvíře (§1046);
 - výjimky: ryby v rybníku a zvěř v zoologických zahradách !!! (§ 1049)

Práva sousedská

- **Imise** - *vlastník se zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku; to platí i o vnikání zvířat.* (§ 1013)
- movitá věc na cizím pozemku; roj včel (§ 1014)
- plody ze stromů a keřů spadlé na sousední pozemek náleží sousedovi (§ 1016)
- souseď smí odstranit kořeny nebo větve zasahující do jeho pozemku
- omezení výsadby v blízkosti hranice pozemku (§ 1017)
- strom náleží tomu, z jehož pozemku vyrůstá kmen (§ 1067)
- **rozhrady** - ploty, zdi, meze, strouhy – není-li jasný vlastník, jsou společné (§1024)
- možnost uložení povinnosti oplotit pozemek (§ 1027)
- pochybné hranice pozemku - soud určí dle poslední pokojné držby (§1028)
- právo nezbytné cesty (§ 1029)
- stavba zřízená na cizím pozemku (§ 1083 – 1085)
- přestavek (§ 1087)

Práva susedská – aktuální judikatura

§ 1017 odst. 1 NOZ

*(1) Má-li pro to vlastník pozemku rozumný důvod, může požadovat, aby **se soused zdržel sázení stromů v těsné blízkosti společné hranice pozemků**, a vysadil-li je nebo nechal-li je vzrůst, aby je odstranil. Nestanoví-li jiný právní předpis nebo neplyne-li z místních zvyklostí něco jiného, platí pro stromy dorůstající obvykle výšky přesahující 3 m jako přípustná vzdálenost od společné hranice pozemků 3 m a pro ostatní stromy 1,5 m.*

(2) Ustanovení odstavce 1 se nepoužije, je-li na sousedním pozemku les nebo sad, tvoří-li stromy rozhradu nebo jedná-li se o strom zvlášť chráněný podle jiného právního předpisu.

- **Toto ustanovení je možné ve vztahu k požadavku na odstranění stromů aplikovat až na stromy vysázené po 1. 1. 2014.**
- Vzniklý stav založený výsadbou stromů na vlastním pozemku v době, kdy úprava susedských práv v obč. zák. neumožňovala domáhat se jejich odstranění (tj. do 1. 1. 2014), založil princip ochrany důvěry
 - Rozsudek NS ČR sp.zn. 22 Cdo 5259/2015, ze dne 27.6.2017

Děkuji za pozornost !

(petr.kolar@vsci.cz)

