

ZÁKONNÉ POVINNOSTI PŘEDSTAVITELŮ OBCÍ A MĚST

STŘET ZÁJMŮ (*AKTUÁLNÍ JUDIKATURA*)
PÉČE ŘÁDNÉHO HOSPODÁŘE PŘI SPRÁVĚ OBECNÍHO
MAJETKU

*JUDr. PhDr. Petr Kolář, Ph.D.
Praha, 2020*



Na cestě k platné zákonné úpravě střetu zájmů

- **Zákon ČNR č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů)**
 - účinnost od 7. 6. 1992 do 1. 1. 2007
 - omezená osobní působnost (poslanci, senátoři, členové vlády)
 - „politická kontrola“; omezené sankce
- **Zákon č. 96/2005 Sb. - novela zákona o střetu zájmů**
 - rozšíření osobní působnosti i na představitele obcí a krajů
 - zrušen nálezem Ústavního soudu č. 283/2005 Sb.
- **Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů**
 - revizní novela č. 216/2008 Sb. (komplexní pozměňovací návrh)
 - „školská novela č. 350/2009 Sb. (ředitelé škol)
 - **novela „lex Babiš“ č. 14/2017 Sb.**
 - **„novela novely“ – č. 112/2018 Sb. (účinnost od 30. června 2018)**
 - od 1. 6. 2019 –propojení CRO a Katastru nemovitostí

Ústavní soud a střet zájmů

- 15.02.2017 – prezident podává návrh na zrušení některých ustanovení zákona (*soudce zpravodaj: prof. JUDr. Jan Filip, CSc. - Pl. ÚS 4/17*)
- **18.02.2020 – Ústavní soud **zamítá** návrh na zrušení:**
 - - § 4a, tj. zákazu provozování rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydávání periodického tisku pro vybrané skupiny veřejných funkcionářů,
 - - § 4b, tj. zákazu obchodních společností s majetkovou účastí členů vlády účastnit se zadávacích řízení podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek,
 - - § 4c, tj. zákazu poskytování dotací nebo investičních pobídek obchodním společnostem s majetkovou účastí členů vlády a
 - - § 9 písm. e), tj. povinnosti v oznámení o činnostech uvést, že veřejný funkcionář je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, anebo společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku.

Ústavní soud a střet zájmů

- 30.11.2017 – skupina senátorů podává návrh na zrušení některých ustanovení zákona (soudce zpravodaj: JUDr. Milada Tomková - Pl. ÚS 38/17)
- **11.03.2020 – Ústavní soud částečně vyhověl podanému návrhu**
- Z větší části Ústavní soud navrhovatelům nepřisvědčil a podpořil stávající osobní působnost zákona i široce koncipovanou oznamovací povinnost veřejných funkcionářů.
- *„nejde o regulaci směřovanou vůči soukromým subjektům, ale o jistou podobu samoregulace veřejné moci v zájmu jejího řádného výkonu.“*
- ***Zde pak není rozdílu mezi funkcionáři uvolněnými a neuvolněnými, neboť rozsah jejich kompetencí při výkonu veřejné moci je stejný.***
- Ústavní soud se však neztotožnil s potřebností aktivního zveřejňování údajů z oznámení všech „politických“ veřejných funkcionářů a příslušnou část zákona jako protiústavní zrušil
- *„Má-li být cílem nahlížení do registru prevence či odhalení střetu zájmů, resp. zvýšení důvěry veřejnosti v činnost veřejné moci [...], nelze považovat formální bariéru v podobě podání individuální žádosti za překážku, která by naplnění uvedeného účelu bránila. [...] Poskytováním údajů z registru na žádost je zároveň dostatečně naplněna i preventivní funkce zpřístupňování údajů, tedy vědomost veřejných funkcionářů o možnosti kohokoli, kdo se identifikuje, zjistit údaje z registru oznámení a případný střet odhalit.“*
- **odložená vykonatelnost do 31. 12. 2020**

„Politici“ - § 2 odst. 1

Osobní působnost zákona (46 279 osob v CRO)

„Nepolitici“ - § 2 odst. 2, 3

Ústavní činitelé

Poslanci a
senátoři

Členové vlády
a náměstci

Bankovní
rada, RRTV,
ERU, NKU ...

Volené orgány obcí a krajů

Uvolnění
krajští
zastupitelé

Uvolnění
zastupitelé obcí
a městských
částí

Všichni
starostové a
místostarostové

Všichni radní
(krajští i
obecní)

Zaměstnanci

Vedoucí úředníci
obecních a
krajských úřadů

Statutárové PO
zřízených
zákonem a
příspěvkových
organizací

Vedoucí
zaměstnanci
(2. – 4. stupeň
řízení)

Představení ve
státní službě
(2. – 4. stupeň
řízení)

Ostatní

Soudci a státní
zástupci

Voják z
povolání (od
plukovníka
výše)

Vedoucí
příslušník
bezpečnostních
sborů

Osobní působnost zákona veřejní funkcionáři na úrovni obcí

■ Volení členové orgánů obcí

- § 2 odst. 1 písm. p) **uvolněný člen zastupitelstva**
 - (upřesnění „dlouhodobého uvolnění“)
- § 2 odst. 1 písm. q) **neuvolnění starostové, místostarostové a radní**

■ Vedoucí úředníci městských a obecních úřadů

- podílející se na výkonu správních činností - funkční vymezení (§ 2 odst. 3)
 - příkazci finančních operací nad 250.000,- Kč (*„je oprávněn nakládat“*)
 - účast na zadávání veřejných zakázek (*„bezprostředně se podílí na rozhodování“*)
 - rozhodují ve správním řízení (*mimo blokové řízení*)
 - podílí se na vedení trestního stíhání

■ Příspěvkové organizace zřizované obcí

- ředitelé + vedoucí zaměstnanci 2, 3, 4 stupně řízení
 - **Vyjmuty školy a školská zařízení**

Druhy povinných oznámení dle zákona o střetu zájmů

- **oznámení o osobním zájmu**

- podává se v průběhu jednání kolektivního orgánu

- **vstupní oznámení**

- skutečnosti rozhodné ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce
- zapisuje se do CRO do 30 dnů od zápisu (45dnů od vzniku funkce)

- **průběžné oznámení**

- skutečnosti rozhodné k období (kalendářnímu roku) v průběhu výkonu funkce
- zapisuje se do CRO do 30.6. následujícího roku

- **výstupní oznámení**

- skutečnosti rozhodné k okamžiku zániku funkce
- zapisuje se do CRO do 30 dnů od zápisu (45dnů od zániku funkce)

- **mimořádné oznámení**

- týká se všech veřejných funkcionářů **k datu 1. září 2017**

Oznámení o osobním zájmu (§ 8)

- vztahuje se pouze na členy kolektivních orgánů
 - nikoliv na poradní orgány obcí a krajů
- povinnost oznámit svůj poměr k projednávané věci, pakliže
 - vystoupí v rozpravě (tajemníci a ředitelé úřadů)
 - předloží návrh nebo **je oprávněn hlasovat**
 - vzhledem k výsledku projednávané věci by mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma nebo jiný osobní zájem
- neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý **ve vztahu k neomezenému okruhu adresátů.**
- oznámení pouze ústně - vždy do zápisu
- nově sankce za porušení povinnosti: § 23 odst. 1 - pokuta až 50 tis. Kč
- vazba na ust. § 83 odst. 2 zákona o obcích: *„Člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat.“*

Oznámení o činnostech (§ 9)

- Týká se všech veřejných funkcionářů, jimž není zákonem činnost zakázána (ust. § 4)
- Oznamuje se:
 - **podnikání nebo OSVČ** (předmět, způsob, místo)
 - **společnosti nebo členství v podnikajících právnických osobách** (firma, sídlo)
 - **členství ve statutárních, řídicích, dozorčích a kontrolních orgánech podnikajících právnických osob**
 - **pracovněprávní nebo obdobný vztah nebo služební poměr**
 - je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, anebo společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku.
- uvádí se **pouze údaje o skutečnostech majících vztah k době výkonu veřejné funkce**
 - nikoliv ukončené činnosti před započítáním výkonu veřejné funkce
- „*vztah obdobný pracovněprávnímu*“
 - *služební vztahy podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě,*
 - *služební vztahy příslušníků bezpečnostních sborů podle zákona č. 361/2003 Sb.,*
 - *služební vztahy vojáků z povolání podle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání,*
 - *pracovní vztahy soudců a členů družstev, je-li podmínkou podle stanov družstva rovněž pracovní vztah*
 - *je otázkou, zda též práce konané mimo pracovní poměr dle § 74 an. zákoníku práce*

Oznámení o majetku (§ 10)

- **vstupní oznámení** – majetek, který vlastní ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce
- **průběžné a výstupní oznámení** - majetek, který nabyl v průběhu výkonu funkce
- **co vše se oznamuje ?**
 - vlastnictví výlučné
 - spoluvlastnictví podílové
 - spoluvlastnictví bezpodílové (SJM)
 - *nezahrnuje se pouze majetek ve výlučném vlastnictví druhého z manželů*
 - *nezahrnuje se majetek ve výlučném vlastnictví jiných členů domácnosti (např. dětí nebo rodičů)*

Oznámení o majetku - **Věci nemovité**

- *hmotné i nehmotné; v jakékoliv velikosti a hodnotě !!!*
- *od června 2019 – provázání s katastrem nemovitostí*

Druhy nemovitých věcí:

- **pozemky** včetně staveb na nich zřízených a věcná práva k nim
 - služebnosti, reálná břemena, zástavní právo, předkupní právo, právo stavby
- podzemní stavby se samostatným účelovým určením
 - např. vinný nebo jiný sklep, podzemní garáž, hrobka
- práva, která za nemovité věci prohlásí zákon
 - např. vodní dílo – hráz rybníka, kamenná studna; některé inženýrské sítě (kanalizace)
- stavby, které nejsou součástí pozemku (přechodná ustanovení k NOZ)
- dočasné stavby
- bytová jednotka – zahrnuje byt jako prostorově oddělenou část domu sloužící k bydlení a podíl na společných částech nemovité věci, které jsou vzájemně spojené a neoddělitelné
- nebytový prostor jako prostorově oddělenou část domu nesloužící k bydlení; nebo soubor bytů nebo nebytových prostorů

Oznámení o majetku - **Věci movité**

- *hmotné i nehmotné*
- **Vstupní oznámení:** věci movité určené podle druhu, jejichž cena, která je v daném místě a čase obvyklá, **přesahuje v jednotlivém případě částku 500 000 Kč**
- **Průběžné oznámení:** Věci movité určené podle druhu, pokud je nabyt v průběhu kalendářního roku a jejich **hodnota ve svém souhrnu**, do něhož se nezapočítávají věci, jejichž cena je nižší než 50 000 Kč, **přesáhla částku 500 000 Kč**

Příklady movitých věcí:

- **automobily**
- **starožitnosti**
- **peníze** - na účtu i v hotovosti; včetně spoření a kapitálového pojištění
- **pohledávky** – postavení věřitele (např. půjčka)
- **podíl v družstvu (bytovém)**

Oznámení o majetku - Cenné papíry a podíly v obchodních korporacích

Nejčastější příklady druhů cenných papírů

- **Akcie** – cenný papír, který potvrzuje akcionáři vlastnictví podílu na akciové společnosti. Pokud jsou s akciemi spojena nějaká práva, např. právo zástavní, uvede veřejný funkcionář tuto skutečnost do poznámky. V případě hromadné akcie uvede veřejný funkcionář počet akcií, které tato hromadná akcie nahrazuje.
- **Dluhopis** – cenný papír, s nímž je spojeno právo na splacení určité dlužné částky a případně vyplacení stanovených výnosů.
- **Investiční list** – listinný cenný papír na jméno, který vyjadřuje podíl společníka – komanditisty – v komanditní společnosti.
- **Kmenový list** – cenný papír na jméno vyjadřující podíl společníka ve společnosti s ručením omezeným. V případě hromadného kmenového listu veřejný funkcionář uvede počet kmenových listů, které hromadný kmenový list nahrazuje.
- **Podílový list** – cenný papír, který dokládá vlastnictví nebo spoluvlastnictví majetku v otevřeném nebo uzavřeném podílovém fondu.
- **Směnka** – cenný papír potvrzující oprávnění věřitele na splacení dluhu. Veřejný funkcionář cenný papír v tomto oddíle oznamuje pouze v případě, že je věřitelem (osobou oprávněnou ze směnky). V případě, že je veřejný funkcionář dlužníkem (osobou zavázanou ze směnky), oznámí tuto skutečnost jako nesplacený závazek.
- **Zatímní list** – cenný papír na jméno, s nímž jsou spojena práva a povinnosti z nesplacených akcií. Do formuláře je třeba uvést počet akcií, které nahrazuje.
- **Podíly v obchodních korporacích** – včetně zahraničních nebo evropských

Oznámení o majetku (§10)

vstupní a mimořádné oznámení

nemovitost	cenný papír	obchodní podíl	movitá věc určená podle druhu (nad 500 tis. Kč jednotlivě)	
<i>způsob nabytí</i> (nově se neuvádí)			<i>způsob nabytí</i>	<i>cena obvyklá</i>

průběžné a výstupní oznámení

nemovitost		cenný papír	obchodní podíl	movitá věc určená podle druhu (nad 500 tis. Kč úhrnem; započítávají se jen věci nad 50.000,- Kč)	
<i>způsob nabytí</i>	<i>cena nabytí</i>			<i>způsob nabytí</i>	<i>cena nabytí</i>

Oznámení o **příjmech** a závazcích (§ 11)

- **Příjmy** - jakékoliv peněžité příjmy nebo jiné majetkové výhody, zejména:
 - dary (s výjimkou darů uvedených v oznámení o majetku podle § 10)
 - odměny,
 - příjmy z podnikatelské nebo jiné samostatné výdělečné činnosti,
 - dividendy nebo jiné příjmy z účasti nebo činnosti v podnikajících právnických osobách získané během výkonu funkce,
 - plnění z pojistných událostí
 - finanční prostředky získané prodejem majetku
 - výhry z loterií nebo věcné benefity (zájezdy, poukazy, vstupenky atd.)
- pokud **souhrnná výše** přesáhne v kalendářním roce 100 000 Kč
 - do souhrnu se nezapočte:
 - **plat** nebo odměna za výkon veřejné funkce (za níž se přiznává oznámení)
 - **příjem manžela** nebo partnera
 - **dary**, jejichž cena je nižší než 10 000 Kč,

Oznámení o příjmech a **závazcích** (§ 11)

- **Vstupní oznámení** - nesplacené závazky, které má ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce - pouze **nesplacené závazky převyšující v jednotlivém případě částku 100 000 Kč**
- **Průběžné oznámení** - nesplacené závazky **vzniklé v průběhu výkonu funkce**, pokud **souhrnná výše závazků** přesáhla k 31. prosinci kalendářního roku, za nějž se oznámení podává, částku 100 000 Kč
- **Zejména:** půjčky, úvěry, **nájemné**, závazky ze smlouvy o nájmu s právem koupě nebo směnečné závazky
- **Další příklady:**
 - *Závazky ze zákona - např. povinnost k náhradě škody ze zaviněného protiprávního jednání, vyživovací povinnost vůči dětem nebo manželovi či manželce)*
 - *Závazky na základě úředního rozhodnutí - např. rozhodnutí soudu nebo přestupkového orgánu, soudní vypořádání SJM*
 - *Závazky ze smlouvy - např. dluh ze spotřebitelského, podnikatelského či hypotéčního úvěru, dluh z nájemní smlouvy či smlouvy s telefonním nebo internetovým operátorem, smluvní vypořádání SJM*
 - *Závazky z jednostranného právního jednání - např. povinnost z veřejného příslibu*

Způsob podávání oznámení

- **Obecní úřad** („podpůrný orgán“): neprodleně, **nejpozději však do 15 dnů ode dne zahájení nebo skončení výkonu funkce** (jméno, datum a místo jeho narození, funkce, datum zahájení a skončení)
- **Veřejný funkcionář:**
- **při zahájení výkonu funkce:** do 30 dnů ode dne zápisu do CRO
- **v průběhu výkonu funkce: k 30. červnu následujícího roku**
 - rozhodující je doba výkonu veřejné funkce (IV. ÚS 215/94 - zákaz retroaktivity)
 - **nutno podávat i negativní oznámení !!!**
- **při ukončení výkonu funkce** - lhůta 30 dnů ode dne zápisu do CRO
 - není rozhodující způsob ukončení; platí zřejmě i při opětovném výkonu VF
- **výlučně elektronická forma** prostřednictvím registru oznámení
 - vede Ministerstvo spravedlnosti; výjimka pro soudce – podávají písemně u Nejvyššího soudu

Vedení registru oznámení – zveřejňování

- **Centrální registr oznámení** = informační systém veřejné správy <https://cro.justice.cz>
- **Evidenční orgán = Ministerstvo spravedlnosti**
- Každý má právo **bezplatně nahlížet** prostřednictvím veřejné datové sítě v rozsahu stanoveném tímto zákonem do registru oznámení
- Rozsah nahlížení:
- VF § 2 odst. 1 **bez předchozí žádosti** (včetně starostů, místostarostů, členů rady atd.)
 - *Lze nahlížet v rozsahu všech skutečností s výjimkou data a místa narození a identifikace nemovité věci*
- **Uvolnění zastupitelé**
 - v rozsahu **oznámení o činnostech** (§ 9), **nemovitostech, cenných papírech a podílech** (§10 odst. 2 písm. a) až c), **peněžité příjmy a jiné výhody** (§ 11 odst. 2 písm. a)), s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci,
- **Neuvolnění starostové, místostarostové, radní**
 - v rozsahu **oznámení o činnostech** § 9, **nemovitostech, cenných papírech a podílech** (§10 odst. 2 písm. a) až c), s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci
- VF uvedení v § 2 odst. 2 je možné **nahlížet na základě žádosti**.
 - *Lze nahlížet v rozsahu oznámení o činnostech (§ 9), nemovitostech a podílech (§ 10 odst. 2 a, c), peněžité příjmy a jiné výhody (§ 11 odst. 2 písm. a) s výjimkou data a místa narození veřejného funkcionáře a identifikace nemovité věci.*

Vedení registru oznámení – kontrola

- **Každý má právo sdělit** evidenčnímu orgánu skutečnosti, které nasvědčují nepravdivosti nebo neúplnosti údajů uvedených v oznámeních
 - evidenční orgán do 30 dnů ode dne obdržení sdělení oznámí tomu, kdo sdělení podal, jak bylo s jeho sdělením naloženo.
- Evidenční orgán **porovnává údaje uvedené v registru oznámení s údaji uvedenými v jiných informačních systémech** – návrh na přestupkové řízení **správnímu orgánu příslušnému k projednání správních deliktů**

Hlavní stránka Podnět k prošetření Žádost o nahlížení na neveřejné oznámení Zákon o střetu zájmů Přihlásit se jako ▾

Funkcionář / Detail funkcionáře

Titul před	JUDr. PhDr.	Jméno	Petr
Příjmení	Kolář	Titul za	Ph.D.
Funkce	Funkce mistostarosta / zástupce starosty	Organizace	Město Veselí nad Moravou
Oznámení	Nenalezeno žádné oznámení.		

PODAT PODNĚT

Deliktní odpovědnost - přestupky

- **Pokuta 1.000 až 50.000,- Kč**
 - **neoznámení osobního zájmu**
 - **uvede zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje nebo neučiní oznámení v řádné lhůtě**
- **Pokuta 1.000 až 250.000,- Kč**
 - vykonává funkci nebo činnost, která je neslučitelná s výkonem funkce veřejného funkcionáře,
 - je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku
 - pobírá odměnu v rozporu se zákonem
- **Pokuta 1.000 až 500.000,- Kč**
 - poruší zákaz výkonu činnosti po stanovenou dobu od skončení výkonu funkce
- **projednává v přenesené působnosti městský úřad ORP**
 - nelze projednat v blokovém nebo příkazním řízení
 - nelze uložit napomenutí (s výjimkou § 23 odst. 1 písm. f)
- *do konce června 2018 – v CRO celkem 33.235 osob*
- *podaných podnětů k zahájení přestupkového řízení*
 - 2018 - **7.568**
 - 2019 - **6.884** (z toho 5.596 u průběžných oznámení)

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.*

§ 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.*“

- *člen představenstva odpovídá za řádný (v souladu s požadavkem péče řádného hospodáře jsoucí) výkon funkce nikoliv za výsledek své činnosti (sp. zn. 29 Cdo 2363/2011)*
- *teprve je-li zjištěno, že jednatel společnosti nevynaložil úsilí odpovídající hlediskům péče řádného hospodáře, lze zvažovat, zda je povinen společnosti nahradit újmu vzniklou v důsledku takového jednání. (29 Cdo 5036/2015)*
- *důkazní břemeno o tom, že jednal s péčí řádného hospodáře, je tíží žalovaného (sp. zn. 29 Cdo 3542/2011)*

Péče řádného hospodáře a odpovědnost za způsobenou škodu

- **§ 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*
 - *„...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 z 22. února 2005 (sp.zn. 25 Cdo 1319/2004)

- **§ 79 OZř – (...)** **odpovědnost člena zastupitelstva obce za škodu, kterou způsobil obci v souvislosti s výkonem funkce (...)** **se řídí zákoníkem práce.** Pro tyto účely se obec považuje za zaměstnavatele a členové zastupitelstva obce se považují za zaměstnance **(účinnost od 1. ledna 2018)**

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.***

Neplatná smlouva = porušení péče řádného hospodáře

Nejčastější důvody absolutně neplatných smluv uzavíraných obcemi:

- 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)
- e. nezveřejnění smlouvy dle zákona o registru smluv (od 1.7.2017)
 - pouze ORP a výše ...

Zveřejňování záměru na úřední obce (§ 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 ani návrhu na uzavření smlouvy (25 Cdo 1454/2000)
- **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)
- *není vyloučeno, aby mezi publikací záměru a rozhodnutím obce uplynula delší doba, tato doba však nesmí být s ohledem na konkrétní povahu zamýšlené dispozice nepřiměřeně dlouhá.* (26 Cdo 4198/2011)

Zveřejňování záměru na úřední obce (§ 39 OZř)

- Neúčinnost zveřejnění záměru při **nezveřejnění na elektronické úřední desce** (NS 30 Cdo 2373/2012)
- **Jiný obvyklý způsob zveřejnění** (místní rozhlas, vývěska atd.) nemůže nahradit zveřejnění na úřední desce (33 Cdo 796/2013)
- Záměr je možné zveřejnit i před pořízením geometrického plánu, pokud v něm **nemovitost bude jednoznačně a zcela nezpochybnitelně identifikována**, např. informací, že obec nakládá s částí nemovitosti a předpokládanou výměrou, zákresem části do katastrální mapy či slovním popisem (30 Cdo 1250/2009)
- určení neplatnosti smlouvy o budoucích smlouvách (...) které se týkalo jejich pronájmu a následného prodeje (...) uzavřená po skončení nabídkového řízení mezi žalovanými, je neplatná pro její **rozpor s vyhlášeným záměrem obce a jeho podmínkami**, pak se požadovaná deklarace neplatnosti této smlouvy může příznivě projevit v možnosti usilovat v případném dalším nabídkovém řízení o získání těchto nemovitostí obce do nájmu a následně do svého vlastnictví. (NS 32 Cdo 1785/2017)

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, jde-li o cenu nižší než obvyklou. Není-li odchylka od ceny obvyklé zdůvodněna, je právní jednání neplatné.**
 - konkretizace „obecného“ § 38 odst. 1 - platí **přiměřeně pro všechny dispozice**
 - *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. **Příléhavě tedy soud prvního stupně shledal počínání obviněných za protiprávní (vědomě hrubě nedbalé).***

Právní jednání obcí navenek – součinnost starosty a kolektivního orgánu obce

- **Právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení neplatná.** (§ 41 odst. 2 Ozř)
- **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.
- **nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 721/2000**
 - starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale **pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat**.
 - **jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností.**
 - starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce.

Právní jednání obcí navenek – součinnost starosty a kolektivního orgánu obce

- **rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2064/2008**
 - oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce (...) je ze zákona **beze zbytku rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo**, a to tak, že obecní zastupitelstvo rozhoduje o nejzávažnějších, taxativně vypočtených právních úkonech podle zákona o obcích, zatímco obecní rada rozhoduje na základě generální (zbytkové) klauzule o všech ostatních právních úkonech obce.
 - žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek. Toto oprávnění přísluší výlučně starostovi a proto také **toliko starosta obce (města) může jménem obce uzavřít smlouvu** o nabytí a převodu nemovitých věcí, kterou obec (město) uzavřela
- **rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 999/2015**
 - pokud zastupitelstvo obce o konkrétním úkonu nerozhodne a tento bude uzavřen a podepsán sice kompetentní osobou, ale bez příslušného schválení, jedná se o **absolutně neplatný právní úkon**, jehož neplatnosti se může oprávněná osoba dovolat bez ohledu na případnou námitku vydržení ze strany stávajícího držitele.
 - **převody věcí movitých a nemovitých, a to jak úplatné, tak i bezúplatné, ke kterým došlo v rozporu s § 85 zákona o obcích bez rozhodnutí zastupitelstva obce, se může za určitých okolností zabývat i státní zastupitelství**

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.***
 - *Podmiňuje-li tento zákon platnost právního jednání obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina o tomto právním jednání doložkou, jíž bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny. Je-li listina touto doložkou obcí opatřena, **má se za to**, že povinnost předchozího zveřejnění, schválení nebo souhlasu byla splněna. (§ 41 odst. 1 OZř)*

Vybrané trestněprávní aspekty v rozhodovací činnosti orgánů územní samosprávy - 5 Tdo 848/2010 (19. 1. 2011)

■ Skutkový stav:

- *bez vědomí zastupitelstva místostarostka a starosta obce sjednali s nájemníky domu dohody o narovnání, kterými na ně převedli majetkové podíly na domě a tím porušili zákaz převodu majetkových podílů na budově s ohledem na poskytnutou dotaci*
- *bez vědomí zastupitelstva místostarostka nařídila úhradu faktur za poskytnuté právní služby v rozporu se schváleným rozpočtem obce*

■ Právní věty:

- *Jestliže se laické osoby spolehnou na právní rady advokáta jako osoby práva znalé, aniž by zde byly nějaké konkrétní okolnosti, ze kterých by mohly usuzovat na nesprávnost takových rad, **nelze u nich zpravidla dovodit úmyslné zavinění.***
- *Trest zákazu činnosti za trestný čin, který pachatel spáchal v souvislosti s výkonem funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku, nelze obecně formulovat tak, že se tomuto pachateli bez dalšího zakáže výkon funkce v orgánech územní samosprávy. (...) Trest zákazu činnosti proto musí být vymezen tak, aby se takový zákaz nevztahoval na výkon funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku.*

Vybrané trestněprávní aspekty v rozhodovací činnosti orgánů územní samosprávy - 8 Tdo 1131/2011 (31. 5. 2012)

▪ Skutkový stav:

- Starosta městské části přijal úplatek za nekladení odporu při realizaci stavebního projektu v rozporu se stavebním zákonem

▪ Právní věty:

- *Starosta obce je úřední osobou* ve smyslu § 127 odst. 1 písm. d) tr. zákoníku.
- Z tohoto postavení **lze presumovat i jeho znalost takových právních předpisů**, jakými jsou například zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- *Pachatel, který při spáchání trestného činu vystupuje ve funkci starosty, se ho nemusí vždy dopustit tak, že „plnil úkoly státu nebo společnosti a používal přitom pravomoci pro plnění těchto úkolů“*

Vybrané trestněprávní aspekty v rozhodovací činnosti orgánů územní samosprávy - 5 Tdo 827/2012 (19. 12. 2012)

▪ Skutkový stav:

- 23 zastupitelů stíháno za prodej pozemků města za nepřiměřeně nízkou cenu - rozhodli na zasedání zastupitelstva o schválení prodeje nemovitého majetku obce za podstatně nižší kupní cenu, než jaká byla v daném místě a čase dosažitelná (např. za částku ve výši asi 1 500 000 Kč, ačkoli dosažitelná cena byla asi 5 000 000 Kč)

▪ Právní věty:

- *Ize v tomto jednání spatřovat porušení povinnosti při opatrování nebo správě cizího majetku vyplývající zejména z § 39 odst. 2 a § 85 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.*
- *zavinění z vědomé, resp. hrubé nedbalosti (§ 5 písm. a/ tr. zák., § 16 odst. 1 písm. a/, odst. 2 tr. zákoníku) by zde bylo možné dovodit u členů zastupitelstva obce mimo jiné z toho, že na zasedání zastupitelstva obce, na němž se rozhodovalo o schválení prodeje nemovitého majetku obce, byli upozorněni jinými členy zastupitelstva obce na určité skutečnosti, z nichž vyplývá možnost příliš nízké kupní ceny a které vědomě pominuli.*
- ***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***
- ***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***

Vybrané trestněprávní aspekty v rozhodovací činnosti orgánů územní samosprávy - **nález I. ÚS 2574/14** – 2. září 2015

▪ **Skutkový stav:**

- Starosta rozhodl o doplnění smluvní pokuty do smlouvy, jejíž podstatné náležitosti byly schváleny zastupitelstvem

▪ **Právní věty:**

- *Je přitom stěžejí představitelné, že by zastupitelstvo obce či rada obce zamýšlely uzavřít „holou“ kupní smlouvu, obsahující toliko podstatné náležitosti a žádné další ujednání. Naopak **nebylo nijak v rozporu s vůlí vyjádřenou zastupitelstvem obce, pokud byla do vlastní smlouvy zahrnuta další zajišťovací ujednání ve prospěch obce, včetně ujednání o smluvní pokutě***
- *starosta obce nemůže sám vytvářet vůli obce, to přísluší výhradně zastupitelstvu obce či radě obce. **Pokud však již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, je starosta oprávněn jednat v intencích takto vytvořené vůle***
- *Takovéto jednání zahrnuje též sjednání smluvní pokuty výlučně ve prospěch obce, pokud je tak zajišťováno splnění účelu právního jednání obce (smlouvy) vyjádřeného v rozhodnutí příslušného orgánu obce (zastupitelstva obce či rady obce).*

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 byt' 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

