



Nakládání s obecním majetkem

Aktuální poznatky a doporučení

Konference
o právu a zákonných povinnostech samospráv
22. března 2012, Hotel Barceló

Regionservis spol. s r. o.

JUDr. Adam Furek
Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy,
tel. 974 816 421, e-mail adam.furek@mvcz.cz



Obsah

- **Aktuální otázky**

- Cena jako jediné kritérium pro výběr nabídky?
- Záměr při změnách a dodatcích smluv?
- Počítání doby zveřejnění záměru na úřední desce
- Stanovení bližších podmínek ve zveřejněném záměru a jejich závaznost pro obec
- Je přípustný tzv. „adresný záměr“?
- Postup při výběru nabídek doručených obci ke zveřejněnému záměru
- Vyřizování žádostí o prodej obecního majetku
- Rozhodnutí příslušného obecního orgánu jako podmínka pro následné uzavření smlouvy?
- Náležitosti rozhodnutí obecního orgánu o uzavření smlouvy
- Jednání za obec na základě plné moci

Postavení obcí při dispozicích s obecním majetkem

- Obce jsou vlastníky s právy a povinnostmi každého vlastníka
- Existují však určitá veřejnoprávní omezení, která vyplývají ze specifického postavení obcí jako veřejnoprávních korporací hospodařících s veřejným majetkem (**28 Cdo 3297/2008**), resp. slovy zákona o finanční kontrole s *veřejnými prostředky*
- Omezení lze rozdělit na:
 - „**obsahová**“:
 - **§ 2 odst. 2** (péče o všestranný rozvoj svého území a potřeby občanů a ochrana veřejného zájmu); **§ 38 odst. 1** (účelné a hospodárné využívání majetku v souladu se zájmy a úkoly), **§ 39 odst. 2** (povinnost disponovat s majetkem za cenu obvyklou)
 - „**procesní**“:
 - specifické povinnosti a postupy při majetkových dispozicích (záměr, rozhodnutí orgánu obce, realizace úkonu starostou)



Povinnost disponovat s obecním majetkem vždy jen za „nejvyšší nabídku“?

- **§ 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.



Povinnost disponovat s obecním majetkem vždy jen za „nejvyšší nabídku“?

- Prvotním hlediskem nutně musí být **výše získaného protiplnění**
- Ekonomická „výhodnost“ však není jediným hlediskem. Obce mohou (musejí) zohlednit i další, např. účelnost dispozice pro rozvoj obce, pro plnění úkolů obce v samostatné působnosti apod.
- **Tyto situace činí odchylku „důvodnou“ ve smyslu § 39 odst. 2 zákona o obcích, resp. odůvodňují nižší získané protiplnění (ve smyslu § 38 odst. 1 zákona o obcích)**



Odůvodnění odchylky od obvyklé ceny

- Není-li odchylka odůvodněna, pak dle Nejvyššího soudu nastává absolutní neplatnost uzavřené smlouvy
(28 Cdo 3950/2010)
- Sporné je, jak a kde odchylku odůvodnit. **Důvody pro odchylku musejí být doložitelné (mělo by být doložitelné, že s nimi byli hlasující zastupitelé předem seznámeni, neboť rozhodnutí o odchylce je *de facto* součástí rozhodnutí o ceně).**
- Měly by být uvedeny přinejmenším v zápise z jednání (v ideálním případě přímo v usnesení)

Počítání doby zveřejnění záměru na úřední desce

- **Jak počítat zákonem stanovených 15 dní před rozhodnutím příslušného orgánu o majetkové dispozici?**
 - 15 celých kalendářních dní,
 - 15 x 24 hodin
 - 13 celých kalendářních dní + 2 „krajní“ dny
 - Konkrétní judikát k dispozici není a lze proto doporučit raději 15 celých kalendářních dní

[„Nejbližší“ existující judikáty se vyjadřují k informaci o připravovaném zastupitelstvu a umožňují započtení dne vyvěšení (**NSS 8 Ao 1/2007-94**), nebo ke zveřejnění opatření obecné povahy, u něhož dokonce dovozují možnost započtení dne vyvěšení i sejmutí (**NSS 2 Ao 1/2007-94**)]

Počítání doby zveřejnění záměru na úřední desce

- **Lze záměr sejmut z úřední desky dříve, než je o majetkovém úkonu rozhodováno?**
 - Právní úprava v tomto smyslu není jednoznačná a výkladem lze podpořit jak povinnost ponechat záměr až do rozhodnutí, tak možnost sejmut z úřední desky i dříve
 - Výslovný judikát není, ale soudy možnost dřívějšího sejmutí záměru z úřední desky taktéž při posuzování konkrétních dispozic výslovně nevyloučili. **Důležité je, aby po celou dobu byla jednoznačně dovoditelná trvající vůle obce provést zamýšlenou dispozici.**
 - Doporučení: Buď ponechávat záměr až do rozhodnutí nebo v záměru uvádět nad rámec zákona „**dobu platnosti**“ záměru (pak je zřejmé, že i po sejmutí záměr i nadále trvá)



Povinnost zveřejnit záměr i při změně smlouvy?

- Sporné bylo, zda záměr musí být zveřejněn i při změně smlouvy
- Judikatura dovodila, že záměr musí být zveřejněn i při změnách podstatných prvků právního vztahu (např. prodloužení doby nájmu, změna kupní ceny apod.) – **28 Cdo 3297/2008**
- Sporné může být, zda i v případě **změny nájmu**. Nepochybně ano, jde-li o snížení nájmu, pochybnosti mohou být dány v případě **zvýšení nájmu**, neboť jde o změnu zjevně „ve prospěch“ obce. Lze však doporučit zveřejnění i v tomto případě, neboť i nájemce by mohl dodatečně napadat zvýšení nájmu a požadovat vrácení z důvodu neplatnosti dodatku.



Stanovení bližších podmínek majetkové dispozice nebo výběru zájemce ve zveřejněném záměru

- Jedná se o nepovinnou náležitost záměru. Pokud však obec bližší podmínky v záměru stanoví, nemůže se od nich bez dalšího odchýlit, jinak by byl právní úkon neplatný z důvodu nezveřejnění záměru – **32 Cdo 721/2010:**

Jestliže obec ve zveřejněném záměru stanoví podmínky, jež musí splňovat zájemce o nabytí nemovitého majetku obce, kupní smlouvu však uzavře se subjektem, který tyto podmínky nesplňoval, jde o kupní smlouvu uzavřenou v rozporu se zveřejněným záměrem.

- Pokud by se obec od zveřejněných podmínek chtěla jakkoli **odchýlit, musí být záměr zveřejněn znovu, přičemž lze zohlednit i nabídky doručené k původnímu záměru** (snad s výjimkou, pokud by záměr výslovně stanovil, že si obec vyhrazuje právo realizovat dispozici i za podmínek jiných)
- V praxi se jako problematické jeví situace, v nichž obec uvede „**pevnou cenu**“ (nikoli např. „minimální“). Pokud obdrží jen jednu nabídku, pak může uzavřít smlouvu i za cenu vyšší, pokud však obdrží nabídek více, měla by záměr zveřejnit znovu.



Je přípustný tzv. adresný záměr?

- V praxi je relativně sporné, zda obec může zveřejnit tzv. **adresný záměr**, tedy záměr, v němž výslovně uvede osobu, jíž zamýšlí prodat, pronajmout apod. (*Obec zveřejňuje záměr prodeje pozemku x v katastrálním území y panu Josefu Novákovi*).
- Judikatura zveřejnění takového záměru nepovažuje *a priori* za protiprávní (**28 Cdo 3757/2007**). Platí ovšem, že ani označení konkrétní osoby v záměru nevylučuje podávání nabídek jinými osobami.
- **Je proto vhodnější v záměru konkrétní osobu neuvádět, případně uvádět tak, že záměr je zveřejňován k žádosti konkrétní osoby, nikoli, že jde již o záměr prodat, pronajmout apod. této konkrétní osobě.**
- Pozor také na uvádění osobních údajů zájemce v záměru – dle stanoviska Úřadu pro ochranu osobních údajů to není možné bez jejího souhlasu (stanovisko č. 1/2010, <http://www.uoou.cz>)



Postup při výběru nabídek po zveřejnění záměru

- **Obecně platí, že výběr za nabídek přísluší tomu orgánu, jenž sám rozhoduje o majetkové dispozici**
- **Výjimkou může být pouze situace, kdy byly předem stanoveny podmínky:** Jestliže určitá osoba podmínky nesplní, lze připustit, aby byla žádost vyřazena jiným než „příslušným“ orgánem, pokud to umožňují podmínky (jinak raději předat příslušnému orgánu) - **28 Cdo 1383/2010** a **ÚS II.ÚS 2217/10.**
- Problém je v situaci, kdy je např. opožděně podaná nabídka zjevně nejvýhodnější
- Je rovněž vhodné vyrozumět každého zájemce, který podal nabídku, o výsledku „výběrového řízení“



Vyřízení žádosti o prodej nemovitosti obcí

- **Starosta nepředpokládá zájem obce o prodej nebo pronájem nemovitosti:** předložení žádosti zastupitelstvu nebo radě (v zásadě nemůže sám žádost „odmítnout“, ledaže by byly předem příslušným orgánem stanoveny podmínky, za nichž je obec připravena s majetkem nakládat – srov. přiměřeně **28 Cdo 1383/2010** a **ÚS II.ÚS 2217/10**)
- **Starosta předpokládá zájem obce o prodej nebo pronájem nemovitosti:**
 - starosta zveřejní záměr (po event. projednání radou obce) a pak předloží věc příslušnému orgánu (buď schválí prodej nebo pronájem nebo odmítne)
 - starosta věc předloží příslušnému orgánu, jenž rozhodne o přijetí záměru a na dalším jednání o příslušné dispozici



Rozhodnutí příslušného obecního orgánu jako podmínka pro platné uzavření smlouvy?

- Podle § 41 odst. 2 zákona o obcích je právní úkon bez předchozího schválení příslušným orgánem **absolutně neplatný**
- Judikatura (příležitostně) připouští určité výjimky:
 - 1. II ÚS 87/04:** Je-li vůle obce již dostatečně konstituována, může v jejích mezích starosta jednat i bez schválení dílčích úkonů (změna smlouvy – změna nájmu)

Ale pozor – **vůle obce musí být konstituována v základních rysech vůči konkrétnímu právnímu vztahu**: Judikatura za utvořenou vůli „neuznala“ např. obecnou delegaci rozhodování o výpovědích z nájmu na vedoucího odboru MěÚ, neboť se nejednalo o „dostatečné konstituování“ vůle obce - **26 Cdo 3587/2010**
 - 2. 33 Cdo 2532/2008:** rozmnožení majetku obce nevyžaduje předchozí souhlas ani schválení (**Nedoporučuji však takto postupovat**)



Náležitosti rozhodnutí o uzavření smlouvy

- Zda musí být rozhodnuto o celém obsahu smlouvy nebo zda postačí jen rozhodnutí o jejích podstatných náležitostech?
- **28 Cdo 1067/2004**: Musí být rozhodnuto alespoň o podstatných náležitostech smlouvy (lze i ve více postupných rozhodnutích)
- **Kdo rozhodne o zbývajícím obsahu smlouvy?** (rada obce podle § 102 odst. 3, starosta obce při uzavírání smlouvy)



Jednání za obec na základě plné moci

- **Je nutné rozlišovat procesní a hmotněprávní zmocnění**
- **Udělení procesní plné moci** přísluší *starostovi obce*, jenž podle občanského soudního řádu činí jménem obce procesní úkony v občanském soudním řízení
- **Rozhodnutí o plné moci k hmotněprávním úkonům** přísluší dle rozsahu zmocnění:
 - Jde-li o zmocnění i k uzavření smlouvy (k realizaci právního úkonu): Musí o ní předem rozhodnout orgán „příslušný“ k dané dispozici (**30 Cdo 3598/2006 a 21 Cdo 224/2002**)
 - Jde-li o zmocnění jen dílčím úkonům: Postačí rozhodnutí rady obce v tzv. nevyhrazené pravomoci podle § 102 odst. 3 zákona o obcích
 - Zmocnění k „pouhému“ podpisu smlouvy by zřejmě stačilo zmocnění jen starostou obce s ohledem na § 103 odst. 1 zákona o obcích (**25 Cdo 2158/2009**)



Kdo může soudně přímo napadat platnost smlouvy?

- **Podle § 80 písm. c) občanského soudního řádu ten, kdo prokáže tzv. naléhavý právní zájem**
 - **Účastníci smlouvy**
(pokud by rozhodnutí soudu bylo v jejich prospěch)
 - **Jiné osoby**
 - *v případě nezveřejnění záměru*: Každý, kdo by jinak byl účastníkem výběrového řízení
 - *v případě zveřejnění záměru*: Účastníci výběrového řízení
 - *ad občan obce*: Občanství obce není samo o sobě dostatečným důvodem pro přiznání naléhavého právního zájmu (**28 Cdo 4813/2007, 28 Cdo 4365/2009**)



Metodická doporučení MV

- *Právní úprava dispozic obecním majetkem (komentář právní úpravy s odkazy na judikaturu, k 23. srpnu 2010)*
- *Metodické doporučení č. 7 – povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, stanovené zákonem o obcích (podle stavu k 31. prosinci 2011)*

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

