



VYBRANÉ ASPEKTY ZÁKONNÝCH POVINNOSTÍ PŘEDSTAVITELŮ OBCÍ

PÉČE ŘÁDNÉHO HOSPODÁŘE
ODPOVĚDNOST ZA ZPŮSOBENOU ŠKODU

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



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:** Škudce, 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 zamyšlené 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) klausule 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 dovést 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 stěží 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 první 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 by i byla formálně ve shodě se zákonem, nelze jí přiznat soudní ochranu;** je naopak úkolem soudů, aby takové ve své podstatě proti skutečně samosprávě namířené a tudíž protiústavní chování zastupitelstva neaprobovaly.“

**Děkuji
za
pozornost !!!**

petr.kolar@vsci.cz

