

Péče řádného hospodáře

z hlediska zákonných povinností
představitelů územní samosprávy

PRAHA, 2019

JUDR. PHDR. PETR KOLÁŘ, PH.D.

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.“

- 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.
 - **§ 2911 NOZ:** „Způsobí-li škůdce poškozenému škodu porušením zákonné povinnosti, **má se za to**, že škodu zavinil z nedbalosti“.
 - právní vztah mezi právnickou osobou a voleným orgánem nebo jeho **členem není vztahem pracovněprávním** – **nelze aplikovat regres !!!**
 - „...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.

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**
- 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. **Příléhavě 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)

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.*
- *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** (NS ČR 30 Cdo 999/2015)*

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.***

Stavby na cizích pozemcích

(mimo režim práva stavby nebo služebnosti)

- § 1084 NOZ - **Stavba postavená po 1. 1. 2014 na cizím pozemku** (mimo režim práva stavby nebo služebnosti) **případá vlastníkovi pozemku**. Vlastník pozemku zřizovateli stavby nahradí pouze účelně vynaložené náklady (nikoliv hodnotu stavby), ledaže by prokázal, že zřizovatel stavby nebyl v dobré víře.
- § 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.*
- umístí-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

umístěné před 1. lednem 2014

- Právní režim vypořádání neoprávněných staveb, zcela zřízených na cizím pozemku před nabytím účinnosti občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., se řídí dosavadními předpisy (zejména § 135c obč. zák.)
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 3. 2016 (sp. zn. 22 Cdo 4461/2015)
- § 135c starého občanského zákoníku (40/1964 Sb.)
 - (1) Zřídí-li někdo stavbu na cizím pozemku, ač na to nemá právo, **může soud** na návrh vlastníka pozemku rozhodnout, že stavbu je třeba odstranit na náklady toho, kdo stavbu zřídil
 - (2) Pokud by odstranění stavby nebylo účelné, přikáže ji soud **za náhradu do vlastnictví vlastníku pozemku, pokud s tím vlastník pozemku souhlasí.**
 - (3) Soud může uspořádat poměry mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby i jinak, zejména **též zřídít za náhradu věcné břemeno**, které je nezbytné k výkonu vlastnického práva ke stavbě.
- Na stavby zřízené před 1. 1. 2014 (s výjimkou přestavku - § 1087) proto **nejsou použitelná ustanovení nového občanského zákoníku o vypořádání neoprávněné stavby**
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2017 (sp. zn. 22 Cdo 828/2017)
- Na stávající stavby **nelze** užít ani pravidlo platné v případech, kdy **vlastník pozemku o zřizování neoprávněné stavby věděl, avšak bez zbytečného odkladu ji nezakázal.**
- Je tedy zřejmé, že **přímá aplikace § 1084 a násl. nepřichází do úvahy** (shodně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2014, sp. zn. 22 Cdo 1828/2012).

Stavby na cizích pozemcích

umístěné před 1. lednem 2014

- Rozhodnutí o vypořádání neoprávněné stavby je rozhodnutím konstitutivním, neboť se jím zřizuje či mění hmotněprávní vztah mezi účastníky (...) **v jiných případech, než které jsou upraveny v zákoně, nemůže soud svým rozsudkem zřídit věcné břemeno**, a to ani tehdy, kdyby se z okolností případu jevílo zřízení věcného břemene nutným východiskem k jeho řešení (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 1989, sp. zn. 3 Cz 4/89, publikovaný pod č. 47/1991 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).
- Zřídil-li na pozemku stavbu stavebník, který **byl vlastníkem pozemku v době výstavby**, a šlo **tak o stavbu oprávněnou, nepřichází do úvahy odstranění stavby** ani tehdy, jestliže po vybudování stavby dojde k oddělení vlastnického režimu pozemku a stavby. **Vlastník pozemku se proto nemůže domáhat odstranění stavby**; přesto je nutno vzájemný vztah mezi vlastníkem stavby a vlastníkem pozemku vypořádat, protože stavba objektivně stojí na cizím pozemku a vlastník stavby užívá pozemek bez právního důvodu. **Tento vztah mezi nimi se vypořádá podle ustanovení o bezdůvodném obohacení** (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 10. 2006, sp. zn. 33 Odo 1405/2005, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. 22 Cdo 1226/2015).

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](#).

Stavby na cizích pozemcích – veřejná prostranství II.

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 581/14 ze dne 1. 7. 2014 Obiter dictum – body 38 – 43

- Nelze tu dovodit, že právnímu subjektu, jemuž vlastnictví či správa veřejného statku svědčí (město, obec), vznikne povinnost realizovat ve prospěch vlastníka pozemku platby z titulu bezdůvodného obohacení, nedojde-li mezi těmito subjekty k **dohodě o jiném průběžném řešení existujícího právního stavu** (takovým řešením může být například zřízení věcného břemene ve prospěch užívání nemovitosti třetími osobami za úplatu).
- Postrádá logiku, aby měl samosprávný subjekt platit individuálnímu vlastníkovi za užívání nemovitosti, kterou jako veřejný statek užívá blíže neurčený počet osob; **právní vztah mezi obcí a vlastníkem nemovitosti má (...) přinejmenším převažující povahu veřejnoprávní, nikoli soukromoprávní.**
- **nález Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 2520/15, ze dne 26. 4. 2016**
- Je-li veřejné prostranství ve vlastnictví jednotlivce užíváno především občany té obce, ve které se nachází, a jeho užívání jinými osobami (např. návštěvníky obce) je zpravidla spíše příležitostné a pro obec obvykle i prospěšné (např. v podobě přímého ekonomického přínosu z vybíraných poplatků za takové užívání), **vzniká obci povinnost realizovat ve prospěch vlastníka pozemku, na němž je veřejné prostranství, platby z titulu bezdůvodného obohacení, nedojde-li mezi těmito subjekty k dohodě o jiném způsobu vyrovnání. (neplatí však pro restituce !!!)**

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

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 skutečné samosprávě namířené a tudíž protiústavní chování zastupitelstva neaprobovaly.“

Děkuji za pozornost !

(petr.kolar@vsci.cz)

