

## **Aktuální poznatky z kontrol – pochybení při nakládání s nemovitým majetkem obce ve vztahu k zákonu o obcích**

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra provedl od roku 2006 více jak 1 000 kontrol výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí. Na základě tohoto vzorku je možné shrnout nejčastější nedostatky v postupu obce při nakládání s nemovitým majetkem s ohledem na právní úpravu danou zákonem o obcích. Dodáváme, že každou dispozici je třeba posuzovat individuálně a zohlednit veškeré okolnosti případu.

**Problematika povinností obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích je podrobně popsána v metodickém doporučení odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 7.2, jež je dostupné na internetových stránkách odboru [www.mvcr.cz/odk](http://www.mvcr.cz/odk), v sekci [Metodické materiály a stanoviska odboru \(vč. vzorů obecně závazných vyhlášek obce\)](#).**

### **§ 39 odst. 1 zákona o obcích**

*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 před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní jednání neplatné. Nemovitá věc se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platnými ke dni zveřejnění záměru.*

### **Zjišťovaná pochybení:**

Níže jsou uvedena nejčastěji zjišťovaná pochybení při nakládání s nemovitým majetkem obce, jež jsou v rámečku stručně okomentována, příp. je doporučen postup souladný se zákonem.

- 1. Před rozhodnutím příslušného orgánu obce nebyl záměr vůbec zveřejněn či byl zveřejněn až po jeho rozhodnutí.**
- 2. Záměr nebyl současně zveřejněn na tzv. elektronické úřední desce.**

Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2373/2012, konstatoval, že tam, kde zákonná úprava zveřejněním nabídky (výzvy, záměru apod.) na úřední desce sleduje především transparentnost majetkové dispozice či ochranu veřejného majetku, je nutné mít za to, že nesplnění povinnosti plynoucí z § 26 odst. 1 správního řádu, tedy nezveřejnění nabídky (výzvy, záměru apod.) též způsobem umožňujícím dálkový přístup, má za následek neúčinnost zveřejnění a tudíž i rozpor následně uzavřené smlouvy se zákonem, jenž vyvolává její absolutní neplatnost.

- 3. Záměr nebyl zveřejněn po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím příslušného orgánu obce.**

Ministerstvo vnitra doporučuje zveřejnění záměru po celých 15 kalendářních dní (tj. reálně 17 dní včetně data zveřejnění a sejmutí z úřední desky). Judikatura nicméně připouští účinnost záměru i v případě, že jsou do doby jeho zveřejnění započítány i dny vyvěšení na úřední desce a sejmutí z ní (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2146/2010).

- 4. Záměr nebyl zveřejněn při dodatku smlouvy.**

Povinnost zveřejnit záměr se vztahuje též na veškeré změny v již konstituovaných právních vztazích (tj. de facto na změny uzavřených smluv), které se týkají podstatných prvků existujícího právního vztahu, protože i v těchto případech je třeba dát třetím osobám možnost vyjádřit se k zamýšlené změně. Zveřejnění záměru bude na místě u každé změny, která se dotkne obsahu smlouvy zásadním způsobem. Typickým příkladem je prodlužování platnosti nájemních smluv, snížení nájemného či změna předmětu nájmu (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008).

## 5. Zamýšlené právní jednání není v záměru jednoznačně vymezeno.

Obec musí v záměru jasně vyjádřit, jakým způsobem hodlá s nemovitým majetkem disponovat, tj. zda jej zamýšlí prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat atd. Zamýšlené dispozice lze vymežit rovněž alternativně (např. obec zveřejnění záměr prodat nebo pronajmout pozemek).

Zamýšlená dispozice by neměla být označena pouhým souslovím „záměr převést“, neboť není zřejmé, jakým způsobem má být disponováno (prodej, směna atd.) – srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2016, sp. zn. 30 Cdo 1262/2016).

## 6. Nemovitý majetek není v záměru dostatečně určitě specifikován.

Nemovitost, která je předmětem evidence v katastru nemovitostí, je třeba v záměru označit dle § 8 katastrálního zákona. Například prodávaný pozemek se označí parcelním číslem a katastrálním územím.

### a. Část nemovitého majetku není v záměru dostatečně vymezena – před zpracováním geometrického plánu.

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 (blíže viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1250/2009).

### b. Záměr disponovat s částí nemovitého majetku oddělenou geometrickým plánem neodkazuje na původní pozemek.

Je-li v záměru nemovitost identifikována dle nově pořízeného geometrického plánu, je nezbytné označit původní, dosud existující pozemek.

### c. Vady zveřejnění záměru disponovat prostory v budově.

Nový občanský zákoník se vrátil k zásadě superficies solo cedit, tedy k principu, podle něhož stavba není samostatnou (nemovitou) věcí, ale je součástí pozemku. Při pronájmu nebytového prostoru obec de facto disponuje částí pozemku, na němž nebytový prostor (budova) stojí. Záměr lze proto např. formulovat takto: „*Obec Hrádek zveřejňuje podle § 39 zákona o obcích záměr pronajmout místnost (prostor sloužící k podnikání) o rozloze 100 m<sup>2</sup> v prvním patře budovy č. p. 345, která je součástí pozemku p. č. 23/4 v k. ú Hrádek*“.

## 7. Záměr nekoresponduje s následně přijatým rozhodnutím příslušného orgánu obce.

Základním pravidlem je, že záměr, rozhodnutí orgánu obce a uzavřená smlouva musí mezi sebou korespondovat.

- a. Obec v záměru deklaruje prodat část pozemku, zastupitelstvo ale rozhodne o prodeji celého.
- b. Namísto deklarované směny je pozemek prodán.
- c. Obec deklaruje záměr pronajmout pozemky, nakonec jsou propachtovány.

Je třeba důsledně rozlišovat nájemní smlouvu a pachtovní smlouvu. Nový občanský zákoník nájemní smlouvu chápe pouze jako smlouvu, na jejímž základě může nájemce věc toliko dočasně užívat, na základě pachtu je pachtýř oprávněn věc dočasně nejen užívat, ale též požívat, tj. brát z ní užítky a plody. Zákon o obcích toto rozlišení odráží tím, že zveřejněním záměru výslovně podmiňuje i propachtování nemovitosti.

- d. Obec deklaruje záměr pronajmout pozemky, nakonec jsou pronajaty „za symbolické“ nájemné.

Smlouvu, jejímž obsahem je přenechání nemovitosti k dočasnému a bezúplatnému (či za symbolickou cenu, např. za 1 Kč) užívání, je nutné z obsahového hlediska považovat za smlouvou o výpůjčce. Jedním z podstatných náležitostí nájemní smlouvy je totiž úplatnost přenechání věci. Za stejných podmínek je třeba nahlížet na prodej za symbolickou cenu, jenž naplňuje znaky darování. Blíže viz např. rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 522/2001 či sp. zn. 28 Cdo 516/2005.

#### **8. Obec se odchýlila od bližších podmínek uvedených v záměru.**

Jestliže obec ve zveřejněném záměru nad rámec zákonné úpravy vymezí bližší podstatné podmínky zamýšleného majetkoprávního jednání (např. stanoví nejnižší nabídkovou cenu, způsob využití apod.), nemůže se od nich v zásadě odchýlit (blíže viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 32 Cdo 721/2010). Pokud obec obdrží nabídku, která sice nesplňuje předem stanovené podmínky, je však pro obec zjevně nejvýhodnější, nemůže příslušný orgán obce sice přímo rozhodnout o uzavření smlouvy (nabídka nesplnila podmínky ve zveřejněném záměru), může ale dosavadní postup „zrušit“ a záměr s upravenými podmínkami zveřejnit znovu.

#### **9. Mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím příslušného orgánu obce uběhla nepřiměřeně dlouhá doba.**

Doba mezi sejmutím záměru a rozhodnutím kompetentního orgánu obce by neměla být s ohledem na konkrétní povahu zamýšlené dispozice nepřiměřeně dlouhá. Současně je třeba, aby po celou tuto dobu byla dovoditelná trvající vůle obce uskutečnit příslušnou majetkovou dispozici. Akceptovatelná doba mezi zveřejněním záměru a rozhodnutím proto musí být posuzována především z hlediska předmětu konkrétní zamýšlené dispozice (charakter nemovitosti, právní složitost, jednání se zájemci apod.). Aby byla zachována časová a logická kontinuita při dispozici nemovitým majetkem, lze obecně považovat za bez dalšího přijatelnou dobu mezi sejmutím záměru z úřední desky a rozhodnutím o právním jednání šest měsíců (s ohledem na 3měsíční periodicitu zasedání zastupitelstva). V podrobnostech odkazujeme na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 4198/2011.

#### **§ 85 písm. a) zákona o obcích**

*Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování o nabytí a převodu hmotných nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací, převodu bytů a nebytových prostorů z majetku obce.*

#### **§ 102 odst. 3 zákona o obcích**

*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 svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu; rada obce může svěřit obecní policii zcela nebo zčásti rozhodování o právních jednáních souvisejících s činností obecní policie.*

#### **Zjišťovaná pochybení:**

##### **1. Absence rozhodnutí příslušného orgánu obce.**

Jedná se např. o situace, kdy starosta obce uzavře kupní smlouvu bez předchozího rozhodnutí zastupitelstva obce. Zákon o obcích totiž podmiňuje uzavření každé smlouvy předchozím rozhodnutím příslušného orgánu obce. Při určování orgánu obce kompetentního k rozhodnutí o uzavření smlouvy rozlišuje zákon o obcích tzv. vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce (§ 84 odst. 2 a § 85), vyhrazené pravomoci rady obce (§ 102 odst. 2) a tzv. zbytkovou pravomoc vykonávanou radou obce (§ 102 odst. 3). Vyhrazená pravomoc nemůže být svěřena jinému orgánu obce.

##### **2. Příslušný orgán obce rozhodl až po uzavření smlouvy.**

3. O prodloužení nájemní smlouvy rozhodl starosta obce (v obci, kde se rada obce nevolí), přestože si rozhodnutí o uzavření nájemní smlouvy vyhradilo zastupitelstvo obce na základě § 84 odst. 4 zákona o obcích.

4. Usnesení neobsahuje veškeré podstatné náležitosti zamýšleného právního jednání.

Usnesení obecního orgánu by mělo obsahovat alespoň základní (podstatné) náležitosti zamýšleného právního jednání. Například při prodeji nemovitého majetku jsou podstatnými náležitostmi určení druhé smluvní strany, určení předmětu prodeje (označení nemovitosti) a určení kupní ceny. V podrobnostech lze odkázat na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1067/2004.

Je třeba dbát na precizní formulaci přijatého usnesení tak, aby obsahovalo veškeré relevantní skutečnosti, jež se následně promítnou do uzavřené smlouvy.

Absence podstatných náležitostí v usnesení může způsobovat jeho neurčitost, což může vést k neplatnosti smlouvy.

#### a. Určení předmětu dispozice.

Nemovitost je třeba označit dle katastrálního zákona.

**Je-li převáděna část nemovitého majetku, je zpravidla nezbytné, aby v usnesení zastupitelstva obce byla příslušná oddělená část identifikována odkazem na geometrický plán, neboť ve smlouvě musí být předmět prodeje jakožto podstatná náležitost kupní smlouvy vymezen zcela jednoznačně, což platí i pro obsah schvalovacího usnesení (srov. k tomu přiměřeně rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2004, sp. zn. 22 Cdo 356/2004).**

Usnesení může být formulováno např. takto: „Zastupitelstvo obce schvaluje prodej pozemku p. č. 120/9 o výměře 50 m<sup>2</sup>, jenž byl geometrickým plánem č. 125-126/2018 ze dne 11. dubna 2018 oddělen z pozemku p. č. 120/1, vše v k. ú. Nová Ves, panu Janu Novákovi, nar. 15. 7. 1969, bytem Nová Ves 39, za kupní cenu ve výši 10 500 Kč.“

#### b. Určení druhé smluvní strany.

Usnesení příslušného orgánu obce by mělo obsahovat jednoznačnou identifikaci druhé smluvní strany. Určení druhé smluvní strany by mělo být součástí usnesení příslušného orgánu obce, i v případech, kdy je dispozice realizována na základě žádosti konkrétního zájemce. Dodáváme, že identifikace druhé smluvní strany se v zápise ze zasedání zastupitelstva či rady obce neanonymizuje. Pokud však obec zápisy či výpisy usnesení zveřejňuje na úřední desce či na internetových stránkách obce, je třeba při zveřejnění usnesení anonymizovat.

#### c. Protiplnění, je-li podstatnou náležitostí smluvního typu (např. výše kupní ceny).

Kupní cenu je vhodné uvádět v usnesení i v případě, že obec schválila interní „Pravidla pro prodej nemovitého majetku“ (ceník), neboť obec se od těchto interních pravidel může odchýlit.

Kupní cenu nelze s ohledem na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1625/2002, stanovit odkazem na dosud nezpracovaný znalecký posudek.

Ministerstvo vnitra v letech 2017–2018 provedlo celkem 233 kontrol výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, přičemž porušení zákona při nakládání s nemovitým majetkem shledalo v případě 53 obcí (23 %).

Celkem bylo za léta 2017–2018 v této oblasti zjištěno 65 porušení zákona. Současně lze konstatovat, že vady zveřejnění záměru se na tomto čísle podílí ze dvou třetin.