



Aktuální poznatky z činnosti ODK v oblasti hospodaření s obecním majetkem

**Seminář Ministerstva vnitra
Praha 28. 4. 2016**

**JUDr. Adam Furek
Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly**

(kontakt do zaměstnání: tel. 974 816 421,
e-mail: adam.furek@mvcrcz)

1



Témata

1. Předšmluvní odpovědnost a možnost zrušit záměr a usnesení o právním jednání
2. Převod nájmu a povinnost zveřejnit záměr
3. Záměr při smlouvě o budoucí smlouvě
4. Záměr a předkupní právo
5. Bližší podmínky v záměru a jejich porušení (určení ceny, určení lhůty pro podávání nabídek a adresný záměr)
6. Náležitosti rozhodnutí o právním jednání
7. Vyřizování žádostí o prodej obecního majetku
8. Jednání za obec na základě zastoupení
9. Obec a veřejné zakázky
10. Rozhodování obecních orgánů ve vztahu k obchodním společnostem

2

Předsmluvní odpovědnost

- Před 1. 1. 2014 ji dovozovala judikatura NS z obecné preventivní povinnosti (**29 Odo 1166/2004** a **25 Cdo 2863/2012**), nově je upravena v **1729 NOZ**
- § 1729 odst. 1: *Dospějí-li strany při jednání o smlouvě tak daleko, že se uzavření smlouvy jeví jako vysoce pravděpodobné, jedná nepoctivě ta strana, která přes důvodné očekávání druhé strany v uzavření smlouvy jednání o uzavření smlouvy ukončí, aniž pro to má spravedlivý důvod.*
- **Zrušit schvalovací usnesení (nebo je nerealizovat) je proto i nadále možné, ale mělo by se k tomuto kroku přistupovat jen na základě legitimního a rozumného důvodu** (srov. též zásady nakládání s majetkem dle **ÚS IV. ÚS 1167/11**). Např. osoba nesplnila povinnosti, nedošlo k dohodě o zbývajícím obsahu smlouvy, vybraný zájemce jednal podvodně vůči obci apod.
- **Naproti tomu zrušení záměru bude i nadále možné v zásadě libovolně, protože se samotného záměru nemůže mít nikdo „důvodné očekávání“, že smlouva bude uzavřena** (zákon se zveřejněním záměru ani „náznakem“ nespojuje právní nárok na uzavření smlouvy)

3

Převod nájmu prostoru sloužícího podnikání (1/2)

- Podle § 2307 NOZ: *Nájemce může s předchozím souhlasem pronajímatele převést nájem v souvislosti s převodem podnikatelské činnosti, jíž prostor slouží; souhlas pronajímatele i smlouva o převodu nájmu vyžadují písemnou formu.*
- Svou podstatou jde o **změnu v osobě nájemce**, resp. o změnu v nájemním vztahu. V důsledku uděleného souhlasu tedy dochází ke *specifické změně nájemní smlouvy*, a to v jejím podstatném prvku
- **Dosavadní judikatura** dovozuje, že zveřejnění je **nutné**, jedná-li se o změnu podstatných prvků právního vztahu (např. prodloužení doby trvání nájmu, změna kupní ceny, změny v účastnících právního vztahu apod.) – **28 Cdo 3297/2008**, potvrzeno **26 Cdo 3372/2011**

4

Převod nájmu prostoru sloužícího podnikání (2/2)

- Z tohoto důvodu **by měl být zveřejněný záměr** (*záměr obce udělit souhlas podle § 2307 NOZ s převodem nájemním smlouvou...*). K udělení souhlasu je **příslušná rada obce podle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích** (tedy v rámci své vyhrazené pravomoci)
- *Poznámka: Popsaný princip platí obecně v případě souhlasu obce s postoupením smlouvy (§ 1895 a násl. NOZ), pokud by samotné uzavření smlouvy vyžadovalo zveřejnění záměru. Souhlas musí schválit ten orgán, který ke funkčně příslušný i k souhlasu se smlouvou.*
- Je třeba odlišit **prodej závodu (vložení do základního kapitálu)**: Tam vstupuje nabyvatel i do postavení nájemce *ex lege*. Dle stanoviska MSP se ustanovení o souhlasu pronajímatele **neuplatní**

5

Záměr při smlouvě o budoucí smlouvě

- ANO, neboť **uzavřením této smlouvy dochází ke vzniku soudně vynutitelné povinnosti budoucí smlouvu uzavřít**, takže se „záměrová“ povinnost „přesunuje“ již do fáze před uzavřením smlouvy o budoucí smlouvě (potvrzuje i judikatura - **33 Cdo 128/2009; 33 Cdo 796/2013**, ústavní stížnost odmítnuta usnesení **I. ÚS 1612/14**)
- **Musí být záměr zveřejněn znovu i před uzavřením dotčené budoucí smlouvy?**

Odpověď je sporná, protože závazek uzavřít budoucí smlouvu zaniká při podstatné změně okolností, za nichž byl sjednán (**§ 1788 NOZ**) a skrze záměr by bylo možné na tuto změnu „upozornit“ a podat jinou nabídku, což spíše svědčí *pro nové zveřejnění záměru* (využitelná judikatura v této věci však chybí)

6

Záměr a předkupní právo

Musí být před prodejem pozemku se zřízeným předkupním právem zveřejněn záměr prodeje? Jak je pak realizováno předkupní právo?

- Předkupní právo je „právo na nabídku“ (=ve smyslu *dorovnění nejvyšší nabídky*), nikoli právo automatický prodej nemovitosti (to by se již jednalo o smlouvu o budoucí kupní smlouvě).

Proto **ani existence předkupního práva nezabavuje obec povinnosti zveřejnit záměr při prodeji nemovitosti, k níž se předkupní právo váže**

- Oprávněná osoba se přihlásí (**tuto povinnost nemá!**) a její nabídka bude vybrána
- Oprávněná osoba se ke zveřejněnému záměru nepřihlásí nebo se přihlásí a její nabídka nebude vybrána – **obec musí navrhnout oprávněné osobě uzavření smlouvy za podmínek vítězné nabídky, resp. za podmínek uzavřené vítězné smlouvy – srov. § 2143 a násl. NOZ** (jde-li prodej nemovitosti, mělo by nabídku na uzavření smlouvy schválit zastupitelstvo – srov. NS **26 Cdo 4372/2013**)

7

Bližší podmínky zamýšlené dispozice a jejich porušení

- Může se jednat o podmínky účasti ve „výběrovém řízení“ nebo o podmínky pro uzavření smlouvy
- Podle judikatury (**30 Cdo 1932/2008, 28 Cdo 4108/2008, 30 Cdo 4084/2014**) není zákonnou povinností podmínky uvádět (a v podstatě ani není žádoucí).
- Pokud je však obec dobrovolně uvede, jsou pro ni závazné, neboť judikatura považuje odchylku od bližších podmínek **uvedených ve zveřejněném záměru** za důvod neplatnosti uzavřené smlouvy – **32 Cdo 721/2010** (potvrzeno i Ústavním soudem - **IV.ÚS 1060/11**):

„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** (znovu by jej zveřejňovat nebylo nutné, pokud by záměr výslovně stanovil, že si obec vyhrazuje právo realizovat dispozici i za podmínek jiných)

8

Určení ceny

- Správně má být cena (nájem) určena jen jako **minimální**
- V praxi se jako problematické jeví situace, v nichž obec uvede „pevnou cenu“ (nikoli např. „minimální“).

Převažující názory mají zato, že takový způsob **porušuje § 38 odst. 1 zákona o obcích i § 39 odst. 1 zákona o obcích**

Smyslem záměru je totiž „soutěž“ o nejvýhodnější nabídku a při stanovení pevné ceny je taková soutěž vyloučena (i kdyby obec stanovila jiná hlediska, pak v případě „rovnosti“ nabídek může být určující i cena)

- NSS však v rozhodnutí **4 As 223/2015 akceptoval, pokud obec i přes uvedení pevné ceny prodá za nabízenou cenu vyšší** (!velmi sporné!)

9

Určení lhůty pro podávání nabídek

- Je-li stanovena **lhůta pro podávání nabídek** (např. nabídky lze podávat do 30. 9. 2013), nelze již ten den rozhodovat na zastupitelstvu (ledaže by bylo stanoveno např., že nabídky *musejí být doručeny obecnímu úřadu do 16.00 dne 30. 9. 2013*)
- Lhůta by neměla být kratší než 15 dní od zveřejnění záměru!

Počítání lhůty: Nabídka je úkonem majícím *hmotněprávní povahu*, takže rozhodující je její dodání do dispoziční sféry obce v poslední den (nejde o procesní úkon, takže nestačí její odeslání v poslední den lhůty poštou)

10

Adresný záměr

- **adresný záměr** je záměr, v němž obec 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, 33 Cdo 796/2013, 30 Cdo 3741/2015**). Platí ovšem, že ani označení konkrétní osoby v záměru nevylučuje podávání nabídek jinými osobami (kontraktace s nimi však vyžaduje nový záměr – **30 Cdo 3741/2015**).
- **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 na uvádění osobních údajů zájemce v záměru – dle stanoviska ÚOOÚ je nutný souhlas (stanovisko č. 1/2010)

11

Rozhodnutí jako podmínka platnosti smlouvy

- **§ 41 odst. 2 zákona o obcích:** *Právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné.*
- **Podmínky platnosti právního jednání:**
 1. **Předchozí schválení v příslušném obecním orgánu** (např. **32 Odo 11/2004, 28 Cdo 2075/2009**).
 2. **Schválením musí být rozhodnuto o alespoň podstatných náležitostech právního jednání** (není nutné schvalovat celou smlouvu, je ale třeba, aby schvalovací usnesení bylo určité, konkrétní) - k náležitostem vizte dále
 3. **Smlouva musí plně respektovat obsah usnesení (rozhodnutí) zastupitelstva nebo rady:** Nelze např. prodat jen část pozemků, o jejichž prodeji zastupitelstvo rozhodlo (jako celku), byť by byla cena přiměřeně krácena a o zbytku uzavřena smlouva o budoucí kupní smlouvě – srov. **usnesení ÚS sp. zn. I. ÚS 2384/11, II.ÚS 2246/15, 30 Cdo 3328/2014**, nebo uzavřít kupní smlouvu bez zřízení věcného břemene, pokud tak rozhodlo zastupitelstvo při schválení prodeje nemovitosti (**30 Cdo 3785/2015**)

12

Obsah (náležitosti) rozhodnutí o právním jednání

Jak konkrétně je nutné náležitosti vymezovat?

- Rozhodnutí musí být určité a konkrétní, a musí z něj jednoznačně vyplývat právní vůle obce (problematická jsou usnesení „bere na vědomí“ – srov. **32 Cdo 131/2011**, nepřipustná pak „konkludentní rozhodnutí“ – **32 Cdo 923/2011, II. ÚS 2740/13**). Dále např. **30 Cdo 3328/2014** (velmi přísná hlediska pro posuzování skutečného obsahu rozhodnutí zastupitelstva obce !!!)
- Rozhodnutí může být tvořeno i „odkazem“ např. na **důvodovou zprávu** (slova „schvaluje se dle důvodové zprávy k návrhu“; **26 Cdo 1467/2013**) nebo na **znalecký posudek (! musí být konkrétní, v době rozhodování existující; nelze určit kupní cenu dle znaleckého posudku, který bude v „následně“ zpracován – 22 Cdo 1625/2002!!!)**
- Lze i ve více postupných rozhodnutích
- Rozhodnutí musí odpovídat záměru i smlouvě (**30 Cdo 4255/2009**)

Vyřizování žádostí o prodej (pronájem) obecního majetku (1/2)

- **Východisko:** Zaujetí stanoviska obce k podané žádosti je svou podstatou vytvořením právní vůle obce
- To znamená, že **primárně je k vyřízení žádosti (zaujetí stanoviska) příslušný ten obecní orgán, který byl kompetentní rozhodnout o uzavření smlouvy** (prodej nemovitosti zastupitelstvo, pronájem nemovitosti rada)

Jiný orgán nemůže podanou žádost sám vyřídit (zasahoval by tím do vyhrazené pravomoci zastupitelstva nebo rady obce).

- Z tohoto pravidla dovodila judikatura **výjimku**: Žádost může vyřídit (odmítnout) jiný orgán, pokud orgán jinak příslušný již předem přijal taková pravidla, z nichž je zřejmé, že žádosti nebude možné vyhovět (přiměřeně se uplatní závěry **28 Cdo 1383/2010** a **ÚS II.ÚS 2217/10**)

Vyřizování žádostí o prodej (pronájem) obecního majetku (2/2)

- **Žádosti podané bez zveřejnění záměru...**
- **Jak postupovat:**
- **Pokud nelze očekávat zájem obce o prodej nebo pronájem nemovitosti:**
 - Je sice nutné žádost *předložit zastupitelstvu* nebo *radě*, ale není nutné předem zveřejnit záměr. Tento orgán rozhodne, zda přijme záměr či žádost odmítne (to může učinit i bez předchozího záměru). Je-li záměr zveřejněn, musí příslušný orgán o dispozici následně rozhodovat znovu.
- **Pokud lze zájem obce o prodej nebo pronájem nemovitosti předpokládat:**
 - Starosta (obecní úřad) může zveřejnit záměr (po event. projednání radou obce) a až pak předložit věc příslušnému orgánu ke konečnému rozhodování (buď schválí prodej nebo pronájem nebo odmítne). Tím se „ušetří“ jedno projednávání v radě či zastupitelstvu

15

Jednání za obec na základě zmocnění (smluvního zastoupení) (1/2)

- **K uskutečnění právního jednání (vč. uzavření smlouvy):** O jejím udělení musí rozhodnout ten orgán obce, jenž jinak rozhoduje o daném jednání (např. zastupitelstvo pověřil realizací prodeje nemovitostí realitní kancelář) – **30 Cdo 3598/2006 a 21 Cdo 224/2002**
- **K jednání mimo uzavření smlouvy:** Postačí pověření radou obce na základě § 102 odst. 3
- **K „pouhému“ podpisu smlouvy:** Patrně byl postačilo pověření starostou s ohledem na § 103 odst. 1 – **25 Cdo 2158/2009** (*Plná moc k podání žaloby jménem města, kterou advokátce udělil starosta bez schválení příslušným orgánem obce, je platná.*)
- **Judikatura připustila i možnost „substituce“:** **29 Cdo 2133/2013 a 29 Cdo 4397/2014** (zde u zastupování na valné hromadě akciové společnosti)

16



Jednání za obec na základě zmocnění (smluvního zastoupení) (2/2)

- Od jednání na základě plné moci v konkrétním případě *judikatura* odlišila *smluvní převod rozhodovací pravomoci obecního orgánu na třetí subjekt* (např. obecní akciovou společnost) - **NS 26 Cdo 1641/2010**
- Nejvyšší soud v tomto případě konstatoval **nepřípustnost takového smluvního ujednání**, při kterém by obec na právnickou osobu převedla pravomoc rozhodovat o nájemních smlouvách, aniž by se jednalo o zmocnění k zastupování.



Veřejné zakázky a zákon o obcích

Určení funkčně příslušného orgánu

- ZVZ pojímá obce jako veřejné zadavatele, neurčuje však, který orgán má rozhodnout o veřejné zakázce: *pojmout úmysl zahájit zadávací řízení, zahájit zadávací řízení, činit jednotlivé úkony a zadat veřejnou zakázku* (rozhodnutí o výběru a uzavření smlouvy)
- MV vychází z **povahy smlouvy, která má být výsledkem konkrétní zakázky**
 - **Varianta 1:** smlouva náleží do vyhrazené pravomoci zastupitelstva nebo rady obce
 - **Varianta 2:** smlouva náleží do nevyhrazené pravomoci rady (§ 102 odst. 2)

19

Varianta 1: smlouva je ve vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce

Dle názoru MV **musí zastupitelstvo rozhodnout o:**

- *zahájení zadávacího řízení* (§ 26 odst. 1 ZVZ), včetně schválení zadávací dokumentace (podmínek zadávacího řízení): od tohoto okamžiku je obec jako zadavatel v zásadě povinna uzavřít zadávanou smlouvu...
- záležitostech uvedených v § 151 odst. 2 ZVZ, tedy o záležitostech, v nichž se zadavatel nemůže nechat zastoupit: *zadání veřejné zakázky, vyloučení dodavatele z účasti v řízení, zrušení řízení, rozhodnutí o výběru nejvhodnějšího návrhu, rozhodnutí o zrušení soutěže o návrh a rozhodnutí o způsobu vyřízení námitek*

Ostatní úkony může za zadavatele činit i rada (ta nepotřebuje výslovné pověření zastupitelstvem, tyto úkony jsou považovány za uplatnění § 102 odst. 3), případně starosta či obecní úřad (zde však již s výslovným pověřením)

20

Varianta 2: smlouva je v nevyhrazené pravomoci rady obce

- Rozhoduje rada, která může pravomoc zcela či zčásti svěřit obecnímu úřadu nebo starostovi (§ 102 odst. 3)
- Pokud do procesu zadávání této zakázky „vstoupí“ zastupitelstvo tím, že obecně *rozhodne o úmyslu zadat zakázku* nebo tím, že *rozhodne o zahájení zadávacího řízení* (§ 26 odst. 1 ZVZ), včetně schválení zadávací dokumentace:

Otázkou je, zda na takový úkon zastupitelstva nelze pohlížet jako na ***implicitní vyhrazení si rozhodovací pravomoci v této věci (§ 84 odst. 4). Proto má-li další úkony činit obecní úřad či rada, je třeba (minimálně je doporučeníhodné), aby zastupitelstvo svěřilo takové rozhodování „zpět“ radě...***

21

Ad významná zakázka

- § 156 odst. 4: V případě významné veřejné zakázky zákon stanoví, že *tzv. odůvodnění veřejné zakázky* musí schválit zastupitelstvo. To je podmínkou pro zahájení zadávacího řízení.
- Dle názoru MV schválení odůvodnění neznamena *implicitní vyhrazení si zakázky zastupitelstvem*, neboť ZVZ chápe odůvodnění jako předfázi zadávacího řízení, resp. jako podmínku tohoto zahájení...

22

Rozhodování obce z pozice společníka obchodní společnosti (1)

1. Je-li obec jediným společníkem

- Podle § 102 odst. 2 písm. c) rozhoduje ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti (=plní úkoly valné hromady)
- Sporné je, do jaké míry je tím *vyloučeno* uplatnění vyhrazených pravomocí zastupitelstva obce podle § 84 odst. 2 písm. e) (zejména z hlediska *schvalování změn stanov*), písm. g) (navrhování zástupců obce do orgánů obchodní společnosti) a podle § 85 písm. e) (vklady do základního kapitálu)
 - V tomto případě je nutné naplnit *obě pravomoci*, tedy jak vyhrazenou pravomoc rady, tak vyhrazenou pravomoc zastupitelstva: Rada nemůže z pozice „valné hromady“ schválit uvedené úkony bez předchozího rozhodnutí zastupitelstva.
 - Jediná výjimka je *návrhové právo zastupitelstva* do orgánů obchodních společností – jde o návrh, který proto rada nemusí respektovat.
 - srov. též **29 Cdo 507/2007**

23

Rozhodování obce z pozice společníka obchodní společnosti (2)

2. Není-li obec jediným společníkem

- Na valnou hromadu deleguje zástupce obce zastupitelstvo [§ 84 odst. 2 písm. f)]. „Delegovaný zástupce“ je oprávněn na valné hromadě za obec jednat (hlasovat) a až na výjimky nepotřebuje „individuální rozhodnutí“ obecních orgánů, „jak“ má hlasovat (*ad plná moc a možnost substituce* - **29 Cdo 2133/2013**)
- Předchozí schválení pro své hlasování potřebuje pouze v případě změny stanov [§ 84 odst. 2 písm. e)] i při změnách vkladů [§ 85 písm. e)]
- Rozhodování vůči právnické osobě z pozice společníka pak náleží radě obce [přiměřeně dle § 102 odst. 2 písm. b)], s výjimkou rozhodování vyhrazených zastupitelstvu [typicky samotná účast v obchodní společnosti - § 84 odst. 2 písm. e)]. Tuto pravomoc však nelze vnímat tak, že by zakládala povinné rozhodování o každém bodu na valnou hromadu...

24



Dotazy ?

...děkuji za pozornost