

Zákonné povinnosti představitelů územní samosprávy

Nakládání s obecním majetkem po novele obecního zřízení

PRAHA, 2016

JUDR. PHDR. PETR KOLÁŘ, PH.D.

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)

Zveřejňování záměru (§ 39 OZř)

- nemá povahu veřejného příslibu (NS sp. Zn. 25 Cdo 1454/2000) ani návrhu na uzavření smlouvy
- není povinnost záměr předem projednat v orgánu, který bude následně rozhodovat (NS ČR sp. Zn. 22 Cdo 4897/2007)
- ve smlouvách není povinná doložka s dobou zveřejnění záměru (NS ČR sp. Zn. 28 Cdo 516/2005)
- povinnost zveřejnit záměr i v případě smluv o smlouvách budoucích (NS sp. Zn. 33 Cdo 128/2009)
- povinnost zveřejnit záměr v případech dodatků s podstatnou změnou smluv (NS sp. Zn. 28 Cdo 3297/2008)
- zveřejňování záměrů u věcných břemen, zástavního práva a práva stavby (NOZ)

Vybrané aspekty novely obecního zřízení

zákon č. 106/2016 Sb. nabytí účinnosti: 1. červenec 2016

ZVEŘEJŇOVÁNÍ ZÁMĚRU

§ 39: „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...“

ZVEŘEJŇOVÁNÍ ZÁPISU VE VZTAHU K DRAŽBĚ

§ 40: Usnesení, jímž zastupitelstvo obce nebo rada obce rozhodly **o nabytí věci v dražbě, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku** nebo o jejím nabytí jiným obdobným způsobem, se až do ukončení dražby, veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku nebo jiného obdobného postupu **nezpřístupňují podle tohoto zákona ani neposkytují podle jiného právního předpisu**

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.*

Vybrané aspekty dle novely obecního zřízení zákon č. 106/2016 Sb. nabytí účinnosti: 1. červenec 2016

ÚPRAVA VYHRAZENÝCH PRAVOMOCÍ ZASTUPITELSTVA

§ 85 - Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování:

- písm. a) o (...) nabytí a převodu **hmotných** nemovitých věcí (...) **s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací“.**
- písm. m) o **nabytí a převodu práva stavby a smluvní zřízení práva stavby** k pozemku ve vlastnictví obce,
- písm. n) o **zpeněžení hmotné nemovité věci** ve vlastnictví obce nebo práva stavby ve veřejné dražbě **a nabytí hmotné nemovité věci nebo práva stavby obcí v dražbě**, ve veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku nebo jiným obdobným způsobem; tuto pravomoc **může zastupitelstvo obce zcela nebo zčásti svěřit radě obce nebo starostovi“.**

Vybrané aspekty dle novely obecního zřízení zákon č. 106/2016 Sb. nabytí účinnosti: 1. červenec 2016

ÚPRAVA VYHRAZENÝCH PRAVOMOCÍ RADY (§ 102 ODST 2)

- písm. k) Radě obce je vyhrazeno ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce; tuto působnost může rada obce svěřit **obecnímu úřadu nebo starostovi** zcela nebo zčásti,
- m) rozhodovat o **uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce**; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti. **nově zrušeno jako vyhrazená pravomoc rady !!!**

ÚPRAVA ZBYTKOVÝCH PRAVOMOCÍ RADY (§ 102 ODST. 3)

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“.**

§ 36a *Obec může ocenit významné životní události svých občanů.*

Nakládání s majetkem obce po novele obecního zřízení (2016)

Dispozice s majetkem obce	Povinnost zveřejnit záměr	Dispoziční pravomoc
Prodej, darování, směna hmotného nemovitého majetku	ANO	Zastupitelstvo (vyhrazená)
Prodej, darování, směna nehmotného nebo movitého majetku (mimo právo stavby)	NE	Rada (starosta)
Prodej, darování, směna nebo nabytí inženýrské sítě nebo pozemní komunikace	ANO (pouze u převodu)	Rada (starosta)
Nabývání hmotného nemovitého majetku na základě smlouvy	NE	Zastupitelstvo (vyhrazená)
Nabývání nehmotného nebo movitého majetku	NE	Rada (starosta)
Zpeněžení nebo nabytí hmotného nemovitého majetku ve veřejné dražbě	NE	Zastupitelstvo - pravomoc možno přenést na radu nebo starostu

Nakládání s majetkem obce po novele obecního zřízení (2016)

Dispozice s majetkem obce	Povinnost zveřejnit záměr	Dispoziční pravomoc
Pronájem, pacht, výpůjčka, výprosa hmotného nemovitého majetku	ANO	Rada (starosta) – pravomoc možno přenést na obecní úřad
Pronájem, pacht, výpůjčka, výprosa nehmotného nebo movitého majetku	NE	Rada (starosta) – pravomoc možno přenést na obecní úřad
Zatížení obecního pozemku právem stavby; prodej, darování nebo směna práva stavby	ANO	Zastupitelstvo (vyhrazená)
Zatížení obecního pozemku služebností (věcné břemeno) nebo nabytí služebnosti ve prospěch obce	NE	Rada (starosta)
Smlouva o právu provést stavbu (§§ 66, 105,110,114 stavebního zákona) na obecním pozemku	NE	Rada (starosta)

Stavby na cizích pozemcích

(mimo režim práva stavby nebo služebnosti)

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

Stavby komunikací na cizích pozemcích; účelové komunikace

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (§ 9)

- vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát
- vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí
- vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace
- vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba.
- **stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku.**
- Pozemní komunikace je samostatnou věcí, která má svého vlastníka
 - možnost zřízení věcného břemene (§ 17, odst. 2)

Judikatura Nejvyššího soudu

- odlišení stavby ve smyslu stavebního zákona a stavby ve smyslu občanského zákoníku
- Zn. 22 Cdo 52/2002 - pozemní komunikace = úpravy nebo ztvárnění pozemků bez samostatné právní existence
- Zn 31 Cdo 691/2005 - **místní komunikace může být samostatnou věcí, ovšem pouze v případě, že je spojena se zemí pevným základem**

Stavby komunikací na cizích pozemcích; účelové komunikace II

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (5 AS 62/2008 - 59)

- vymezitelný kus vnějšího světa spojený se zemí pevným základem
- nelze oddělit od země, aniž by došlo k poškození věci
- nesmí vzniknout pouhým navrstvením materiálů
- musí být rozeznatelné, kde končí pozemek a kde začíná stavba
- tenisový kurt není samostatnou věcí
- zpevněná plocha penetračním makadamem o tloušťce 11 cm není stavbou a ani věcí
- zámková dlažba na zpevněném podloží z několika vrstev = samostatná věc
- **zpevněná polní cesta není samostatnou věcí**

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (2 AS 44/2011- 99)

- účelová komunikace vznikla **se souhlasem vlastníka** – **není nutné zkoumat komunikační potřebu** – vlastník „vydal“ svůj pozemek do veřejného užívání
- účelová komunikace vznikla **bez souhlasu vlastníka** – jedná se o omezení vlastnického práva – nutno postupovat dle čl. 11 odst. 4 LZPS; nutno zkoumat existenci veřejného zájmu (veřejnoprávní institut obecného užívání)

Superficies solo cedit

- další vybrané příklady ...

- **Povrchové a podzemní vody** nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nimž se vyskytují (NS 22 Cdo 1244/2007)
 - Definice vodních děl - § 55 zákona č. 254/2001 Sb. (vodní zákon)
- **Skalka zřízená na pozemku** (v souladu s užíváním dle nájemní smlouvy) se stává součástí pozemku; jejím vlastníkem je vlastník pozemku, nikoliv ten, kdo skalku vybudoval (NS 20 Cdo 4526/2007)
- **Garážové stání**, které není nebytovým prostorem dle zákona č. 72/1994 Sb., není způsobilé být předmětem samostatného vlastnického práva (NS 26 Odo 1100/2006)
- Propůjčení hrobového místa nezakládá vznik vlastnictví k této části pozemku pohřebiště; pomník, náhrobek nebo jiná ozdoba hrobu mají povahu věcí movitých; **hrobka má povahu samostatné podzemní stavby**

Superficies solo cedit

- další vybrané příklady ...

- **Povrchové a podzemní vody** nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nimž se vyskytují (NS 22 Cdo 1244/2007)
 - Definice vodních děl - § 55 zákona č. 254/2001 Sb. (vodní zákon)
- **Skalka zřízená na pozemku** (v souladu s užíváním dle nájemní smlouvy) se stává součástí pozemku; jejím vlastníkem je vlastník pozemku, nikoliv ten, kdo skalku vybudoval (NS 20 Cdo 4526/2007)
- **Garážové stání**, které není nebytovým prostorem dle zákona č. 72/1994 Sb., není způsobilé být předmětem samostatného vlastnického práva (NS 26 Odo 1100/2006)
- Propůjčení hrobového místa nezakládá vznik vlastnictví k této části pozemku pohřebiště; pomník, náhrobek nebo jiná ozdoba hrobu mají povahu věcí movitých; **hrobka má povahu samostatné podzemní stavby**

Právo stavby (§ 1240 NOZ)

(výjimka superficiální zásady)

„Právo stavby“ je věcí nemovitou (§ 1242)

- vlastní stavba je součástí tohoto práva a zároveň sama podléhá ustanovením o nemovitých věcech
- Pozemek může být zatížen věcným právem jiné osoby (stavebníka) mít na povrchu nebo pod povrchem pozemku stavbu. **Nezáleží na tom, zda se jedná o stavbu již zřízenou či dosud nezřízenou.**

Dočasné věcné právo – max. na 99 let (*doba vyznačena v katastru*)

Právo stavby se nabývá:

- A) smlouvou (*nutný zápis do katastru*)
- B) vydržením (*na dobu 40 let*)
- C) rozhodnutím orgánu veřejné moci (*nutný zápis do katastru*)

Nelze omezit rozvazovací podmínkou

Stavební plat = úplata za sjednání práva stavby v opakujících se dávkách – má povahu reálného břemene

Právo stavby II.

Práva stavebníka vyplývající z práva stavby:

- co do stavby stejná jako vlastník; co do pozemku stejná jako poživatel
- smlouva může stavebníku uložit, aby stavbu provedl do určité doby.
- není-li nic jiného ujednáno, má stavebník povinnost udržovat stavbu v dobrém stavu. Smlouva může stavebníku uložit povinnost stavbu pojistit.
- vlastníku pozemku může být vyhrazeno **schválení určitého faktického nebo právního jednání stavebníka**, avšak ani je-li to vlastníku pozemku vyhrazeno, nemůže odepřít souhlas k právnímu jednání, které není k jeho újmě.

Převod a zatížení práva stavby:

- Vlastník pozemku si může vyhradit souhlas se zatížením (katastr)
- Stavebník má **zákonné předkupní právo k pozemku a vlastník pozemku má zákonné předkupní právo k právu stavby** (odlišná úprava podléhá zápisu do katastru)

Zánik práva stavby uplynutím doby

- Vlastník pozemku vyplatí stavebníkovi náhradu ve výši $\frac{1}{2}$ hodnoty stavby
- Přípustná **odlišná smluvní úprava**

Děkuji za pozornost !

(petr.kolar@vsci.cz)

