

# Povinnosti členů zastupitelstev podle obecního zřízení

(včetně povinnosti péče řádného hospodáře)

**Seminář ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny na téma „Trestní odpovědnost zastupitelů a radních“**

**Poslanecká sněmovna, Sněmovní 1, Praha**

JUDr. Adam Furek  
odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra  
tel. 974 816 421, e-mail [adam.furek@mvcz.cz](mailto:adam.furek@mvcz.cz)

1

## Právní úprava povinností zastupitelů

Povinnosti zastupitelů jsou regulovány zčásti **výslovně**, ve zbytku z právní úpravy **vyplývají**

1. **Výslovně** je obecním zřízením upravena **povinnost účasti na zasedáních a plnění úkolů uložených obecními orgány (§ 83 odst. 1)** a dále **povinnost oznámit střet zájmů (§ 83 odst. 2)**

Zastupiteli vymezuje povinnosti i **složený slib (§ 69 odst. 2)**:  
*povinnost vykonávat funkci svědomitě, v zájmu obce a jeho občanů a povinnost řídit se právními předpisy*

2. Další povinnosti **jsou výslovně stanoveny** v jiných právních předpisech, např. v zákoně o střetu zájmů nebo v občanském zákoníku
3. Řada dalších povinností **vyplývá z jiných ustanovení obecního zřízení** (povinnosti obce = povinnosti obecních orgánů = povinnosti členů těchto orgánů)

**Regulace je však jen obecná a vyžaduje ne vždy jednoduchou interpretaci**

2

## Povinnosti v „majetkové oblasti“

### *Povinnosti „obsahové povahy“*

- **Povinnost hospodárného a účelného nakládání s obecním majetkem** (§ 38 odst. 1 a § 39 odst. 2 obecního zřízení)
- **Povinnost péče řádného hospodáře podle občanského zákoníku** (§ 159 odst. 1 občanského zákoníku)
- **Povinnost nejednat ve střetu zájmů** (§ 83 odst. 2 obecního zřízení a zákon o střetu zájmů)
- **Povinnost transparentního a rovného přístupu k zájemcům při dispozicích s obecním majetkem** (nález Ústavního soudu sp. zn. 1167/11)

### *Povinnosti procedurálního charakteru*

- **Zveřejnění záměru dispozice nemovitým majetkem** (§ 39 odst. 1 a 3 obecního zřízení), **rozhodnutí příslušného orgánu v příslušném orgánu** (§ 41 odst. 2 obecního zřízení) **etc.**

3

## Jsou přípustné vyšší nároky na hospodaření s obecním majetkem?

- Obce jsou vlastníky s právy a povinnostmi každého vlastníka.
- Jsou však rovněž *veřejnoprávními korporacemi* a majetek, s nímž hospodaří, má povahu *veřejného majetku* (**28 Cdo 3297/2008**).
- Judikatura dovozuje, že vyšší nároky kladené na obce oproti jiným vlastníkům jsou **přípustné** za předpokladu, že **sledují legitimní cíl** a současně **jsou tomuto cíli přiměřené** (**Pl. ÚS 34/02, 30 Cdo 4255/2009**).
- Vyšší nároky kladené na obce dopadají *in concreto* na jednotlivé zastupitele, jejichž rozhodováním jsou povinnosti obcí plněny

4

## 1. Povinnost účelného a hospodárneho nakládání s obecním majetkem (1/2)

- **§ 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.
- **§ 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.

### Poznámky:

- Ustanovení § 39 odst. 2 je svou podstatou konkretizací „obecného“ § 38 odst. 1 (princip v něm stanovený by platil i bez výslovné konkretizace a platí *přiměřeně* pro všechny dispozice)
- Povinnost podle § 39 odst. 2 platí jak pro prodej obecního majetku, tak pro koupi majetku obcí (při prodeji je nutné odůvodňovat nižší než obvyklou cenu, při koupi naopak vyšší než obvyklou cenu)

5

## Jak se projevuje požadavek účelnosti a hospodárnosti v praxi? (2/2)

- Prvotním kritériem by měla být **výše získaného protiplnění (má se zato, že prodej „ekonomicky“ nejvýhodnější nabídce odpovídá § 38 odst. 1)**
- **Prodej „ekonomicky“ méně výhodné nabídce:** Musí vycházet z odůvodnitelného (legitimního) důvodu majícího základ v *plnění úkolů obce v samostatné působnosti* (§ 38 odst. 1). Příkladem může být účelnost dispozice pro rozvoj obce, narovnání majetkoprávních vztahů, zabránění sousedských sporů apod.

*Tyto situace odůvodňují nižší získané protiplnění (ve smyslu § 38 odst. 1 zákona o obcích) a mohou odůvodnit i odchylku od obvyklé ceny ve smyslu § 39 odst. 2 zákona o obcích, pokud by plnění obvyklou cenu nedosáhlo*

6

## .. pokračování

---

- Interpretace a aplikace **§ 38 odst. 1 zákona o obcích nutně musí brát v ohled i ústavněprávní rovinu práva na samosprávu** (čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy)
- Důvod pro výběr „ekonomicky méně výhodného protiplnění“ je ze strany státu (přezkum hospodaření, trestněprávní přezkum) přezkoumatelný **toliko co do jeho skutečné existence**
- Je-li však tento důvod legitimní (rozumný) a existoval-li v době rozhodování obce, **nelze ze strany státu výběr takové nabídky legálně zpochybnit**

(stát může hodnotit jen **zákonost obecních dispozic**, nikoli jejich **rozumnost...**)

7

## 2. Péče řádného hospodáře podle občanského zákoníku (1/3)

---

### § 159:

(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 péči 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.

- **Otázka č. 1: Vztahuje se toto ustanovení i na zastupitele?**
- **Otázka č. 2: Pokud ano, jaká jsou praktická opatření k limitaci vzniku odpovědnosti hradit škodu?**

8

## 2. Péče řádného hospodáře podle občanského zákoníku (2/3)

### Vztahuje se § 159 odst. 1 a 3 i na zastupitele?

- § 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.*
- § 159 odst. 1 NOZ **je nepochybně aplikovatelný**, protože je v souladu s povahou obce. Ostatně obsahově identická (jen jinak formulovaná) povinnost vyplývá i ze zákona o obcích, § 69 odst. 2 (slib): *Člen zastupitelstva obce skládá na začátku prvního zasedání zastupitelstva obce, jehož se po svém zvolení zúčastní, slib tohoto znění: "Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky."* Vyplývá i z § 38 odst. 1 (pro nakládání s majetkem)
- § 159 odst. 3 NOZ (ručení): Jeho aplikace je **sporná, protože pro odpovědnostní vztahy pro zastupitele platí zákoník práce** (srov. Jeho § 392 odst. 1) a využití OZ je omezené (ZP zná jen subsidiární použití OZ, pokud nelze užít ustanovení ZP; § 4).

9

## 2. Péče řádného hospodáře podle občanského zákoníku (3/3)

- **Povinnost být loajální a pečlivý a povinnost vyvodit pro sebe důsledky podle § 159 odst. 1 NOZ** *nebrání, aby se na rozhodování v radě či zastupitelstvu účastnili i laici v oblasti, v níž se rozhoduje.*
- Zákon stanoví **povinnost jednat se znalostí a pečlivě**, tzn. nutnost **rozhodovat se znalostí všech relevantních faktů** (buď je zastupitel zná z profesního postavení a znalostí, nebo je musí získat od obce => význam podkladů pro rozhodování)
- **Povinnost vyvodit důsledky:** Nemá-li zastupitel dostatek informací, je zřejmě nutné se **zdržet hlasování (!)**
- Nepůjde o nedbalé jednání, pokud zastupitel bude rozhodovat na základě podkladů od obce, o jejichž správnosti neměl důvodu pochybovat (i kdyby se později ukázaly jako nesprávné)

10

### 3. Povinnost nejednat ve střetu zájmů (1/2)

- **§ 83 odst. 2 obecního zřízení:** Člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat.

#### Poznámky:

- **Nevylučuje hlasování „pro sebe“**, je však nutné **předem tento vztah oznámit** (v opačném případě by o některých záležitostech reálně nebylo možné rozhodnout, např. *odměny zastupitelům*)
- Interpretuje se ve shodě se zákonem o střetu zájmů: tam, kde je zájem zřejmý, není nutné ohlašovat (*kandidát na starostu nemusí hlásit, že bude rozhodováno o jeho osobě*)

11

### 3. Povinnost nejednat ve střetu zájmů (2/2)

- **§ 3 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů:** Povinnost neupřednostňovat osobní zájem před zájmem veřejným a povinnost jednat tak, aby se *veřejný funkcionář* vyhnul střetu zájmů.
- **§ 8 zákona o střetu zájmů:** (1) Veřejný funkcionář je povinen při jednání ústavního orgánu, jiného státního orgánu, orgánu územního samosprávného celku nebo orgánu právnické osoby vzniklé ze zákona, ve kterém vystoupí v rozpravě, předloží návrh nebo je oprávněn hlasovat, oznámit svůj poměr k projednávané věci, jestliže se zřetelem k výsledku projednání věci by mu mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má-li na věci jiný osobní zájem; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý. (2) Oznámení podle odstavce 1 podává příslušný veřejný funkcionář ústně v průběhu jednání, nejpozději však před tím, než orgán přistoupí k hlasování; oznámení je vždy součástí zápisu z jednání.

#### Poznámky:

- **Týká se jen zastupitelů v postavení veřejných funkcionářů**, tj. starosty, místostarosty, členů rady a případně uvolněných zastupitelů

12

## 4. Rovný a nediskriminační přístup při nakládání s obecním majetkem (1/2)

### Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1167/11:

- Poprvé v judikatuře výslovně připuštěna existence *obecných nepsaných principů pro nakládání s obecním majetkem*
- Postup obce při dispozicích obecním majetkem musí být transparentní a prostý jakékoli diskriminace, resp. nedůvodného nerovného zacházení s různými zájemci.
- Nesmí zavdávat jakékoli pochybnosti o rovném zacházení se všemi zájemci, tedy o „rovné soutěži“ (**„zákaz pletich“**)
- Problémové příklady z praxe: Licitace o nejvyšší nabídku není umožněna všem zájemcům; apriorní stanovení vyšší kupní ceny pro osoby, které v obci nebydlí

13

## 4. Rovný a nediskriminační přístup při nakládání s obecním majetkem (2/2)

### 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.“

14



---

## Dotazy ?

*...děkuji za pozornost*