

Nakládání s obecní majetkem – hodnocení nabídek učiněných obci (povinnost péče řádného hospodáře)

**XX. Celostátní finanční konference
2. a 3. 11. 2017, Praha**

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

(tel. 974 816 421, e-mail: adam.furek@mvcz.cz)

Obecně k dispozicím s majetkem územních samosprávných celků (obcí)

- 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**).
- 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**). Interpretace **zák. povinností musí odpovídat povaze veřejného majetku** (srov. **II. ÚS 2246/15** a judikatura v něm uvedená)
- Ty obvykle spočívají v určitých veřejnoprávních povinnostech:
 - **Povinnosti (omezení) „obsahové“:**
 - **§ 2 odst. 2** (péče o všestranný rozvoj svého území a potřeby občanů a ochrana veřejného zájmu);
 - **§ 38 odst. 1** (obecná povinnost účelného a hospodárného využívání majetku v souladu se zájmy a úkoly)
 - **Povinnosti „procesní“:**
 - specifické povinnosti a postupy při majetkových dispozicích (záměr, rozhodnutí orgánu obce, právní jednání)
 - sankce za nesplnění (neplatnost právního jednání)

Existují obecná pravidla pro hospodaření s obecním majetkem?

- **Zákon o obcích v obecné rovině stanoví „pouze“ povinnost *ochrany majetkové podstaty obce* v § 38 odst. 1 (účelnost a hospodárnost)**
- **Výslovně však nestanoví požadavek rovného a nediskriminačního přístupu obce ke všem zájemcům**



dovozuje judikatura

Požadavek rovnosti a nediskriminačního zacházení (1/2)

Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1167/11
(„potvrzeno“ např. v **II. ÚS 2588/14, II. ÚS 2246/15**):

- 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“**)
- Porušení této obecné povinnosti nutně **vede k neplatnosti realizované dispozice** (srov. povinnost jednat poctivě, uvedená v **§ 6 NOZ; 28 Cdo 1046/2015**)

Požadavek rovnosti a nediskriminačního zacházení (2/2)

(pokračování)

- Problémové příklady z praxe: Licitace o nejvhodnější nabídku není umožněna všem zájemcům; apriorní stanovení vyšší kupní ceny pro osoby, které v obci nebydlí...

- Co se řešilo s odkazem na nález ÚS soudy:

- 1. Výše nabídky byla sdělena druhému zájemci a bylo mu umožněno nabídku upravit (zvýšit cenu)**

Dozorový návrh MV; správní soudy však takový postup (překvapivě) akceptovaly – **NSS, 4 As 223/2015**

- 2. Při srovnatelných nabídkách byla vybrána nabídka (marginálně nižší) pouze s konstatováním, že u zájemce lze očekávat splnění podmínky (nezřízení ubytovny), aniž by se obec dostatečně zabývala tím, zda druhý zájemce zajistí totéž (žádné prověřování „spolehlivosti“ druhého zájemce) – **KS Hradec Králové, 52 A 32/2016** (KS žalobu zamítl)**



Povinnost účelného a hospodárného nakládání s obecním majetkem

***(posuzování „výhodnosti“
majetkové dispozice)***

Právní úprava

- **§ 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, **jde-li o cenu nižší než obvyklou. Není-li odchylka od ceny obvyklé zdůvodněna, je právní jednání neplatné. (od 1. 7. 2016)**

DŮLEŽITÉ PRAVIDLO:

- **Ustanovení § 39 odst. 2 je svou podstatou konkretizací „obecného“ § 38 odst. 1:** Princip v něm stanovený (nejednat nevýhodně) by platil i bez existence § 39 odst. 2 a přiměřeně platí i pro jiné dispozice než je úplatný převod...

Jak posuzovat (ne)splnění § 38 odst. 1 (požadavek účelnosti a hospodárnosti)?

1. Prvotním kritériem je **výše získaného protiplnění: Má se zato, že dispozice (pronájem, pacht apod.) „ekonomicky“ nejvýhodnější nabídce odpovídá § 38 odst. 1**
2. **Dispozice (pronájem, pacht apod.) „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 sousedským sporům (přiměřeně **30 Cdo 3741/2015**), nevýhodnost ostatních podmínek v navržené smlouvě (**5 Tdo 273/2014**) apod.

&

„Ekonomická ztráta“ přijetím nižší než ekonomicky nejvhodnější nabídky nesmí být ve zcela zjevném nepoměru k obcí sledovanému mimoekonomickému přínosu

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

Odůvodňování odchylky od obvyklé ceny (§ 39 odst. 2)

- **§ 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. (od 1. 7. 2016)**
- **§ 41 odst. 3:** (3) K neplatnosti právního jednání z důvodů stanovených v odstavci 2 a v § 38 odst. 4 a § 39 odst. 1 **a 2** přihlédne soud i bez návrhu.
- **Otázky:**
 1. Jak se určuje obvyklá cena?
 2. Jaké jsou obsahové a formální požadavky na odůvodnění odchylky?
 3. Jaké jsou důsledky porušení povinnosti odůvodnit odchylku od obvyklé ceny?
 4. Odůvodnění jen při převodu majetku obce nebo i při získání majetku obcí?

1. Určení obvyklé ceny (§ 39 odst. 2)

- ***Musí být cena určena oceněním podle zákona č. 151/1997 Sb. (znaleckým posudkem provedeným soudním znalcem nebo oceněním osobou mající živnost), nebo lze připustit i jiné způsoby zjištění obvyklé ceny?***
 - Většinové názory připouštějí určení ceny i bez ocenění podle zákona o oceňování majetku („neúředním“ výpočtem dle zákona o oceňování majetku, porovnáním nabídek v místě, v případě stavebních pozemků prostřednictvím *cenových map*)
 - *Opačný výklad, požadující vždy znalecký posudek, by byl prakticky nerealizovatelný - pravidlo plynoucí z § 39 odst. 2 se totiž týká dispozic s jakýmkoli majetkem !!!*
 - Pozor na ceny obsažené v obcí vydaných „zásadách prodeje“: Lze, ale musí být aktuální (aktualizované)

2. Formální a obsahové požadavky na odůvodnění odchylky (1/2)

1. Důvod musí být legitimní, „rozumný“, objektivně obhajitelný:

- Důvody spočívající obvykle v mimoekonomických povinnostech obce (srov. inspirativní **30 Cdo 3741/2015**)
- Přezkum státem: Žádný státní orgán nemůže přezkoumávat „volbu“ mezi více v úvahu připadajícími možnostmi. Stát může zkoumat jen to, zda důvod existoval a zda není zjevně nesmyslný (jde o identickou situaci, jakoby důvod nebyl)
- Zkoumá se vždy *ad hoc* (univerzální důvod zřejmě nelze určit).
- *Poznámka: Stav nemovitosti sám o sobě takovým důvodem není, protože se projeví již v obvyklé ceně; může jím však být opakovaný nezájem kupujících za obvyklou cenu.*

2. Odůvodnění musí být doložitelné (prověřitelné): Obec musí být schopna prokázat, že s konkrétním důvodem byli hlasující zastupitelé **předem** seznámeni, neboť rozhodnutí o odchylce je *de facto* součástí rozhodnutí o ceně

Optimální je důvody zaznamenávat v usnesení, případně alespoň v zápise ze zasedání nebo v podkladových materiálech (důraz na „kvalitní odůvodnění“ srov. **5 Tdo 316/2015**)

2. Formální a obsahové požadavky na odůvodnění odchylky (2/2)

- **Jak „podrobně“ odůvodňovat?**
- „Dozorová kauza“ – žaloba MV na zrušení usnesení města Dašice. V dané věci byli dva zájemci o koupi nemovitosti (bytového domu), rozdíl kupních cen 20 000 Kč (3 020 000 x 3 000 000), v obou případech nad obvyklou cenu. Město prodalo nižší nabídce, aniž by řádně odůvodnilo její akceptování (zastupitel při projednávání konstatoval, že zájemce zná a věří jeho závazku, že nevyužije dům pro ubytovnu, v případě druhého nikoli a nebyla mu dána možnost vyjádřit se). **Hlavním žalobním důvodem** bylo porušení rovnosti, **sekundárním** nedostatečné odůvodnění
- **KS v Hradci Králové v rozsudku č. j. 52 A 32/2016-126**
 - potvrdil nutnost odůvodnění v případě rozdílů kupních cen,
 - dovodil, že míra odůvodnění je závislá na rozdílech cen i podmínkách obcí, přičemž v případě takto „banálního“ rozdílu se s důvody ztotožnil.

3. Důsledky neodůvodnění odchylky od obvyklé ceny

- Do 1. 7. 2016 zákon nestanovil výslovně žádnou sankci pro neodůvodnění odchylky od obvyklé ceny. NSS však dovodil, že při neodůvodnění podstatné odchylky od obvyklé ceny je dispozice **absolutně neplatná (28 Cdo 3950/2010)**.
- **Povaha neplatnosti (v průběhu času):** Neplatnost byla do 31.12.2013 absolutní, Od 1.1.2014 do 30.6.2016 relativní (patrně) a od 1.7.2016 (opět) absolutní (novela 106/2016 Sb.)
- **Co je sporné (a bude muset vyřešit judikatura):** Nastává neplatnost již jen pro pouhé formální nezachycení důvodů před rozhodováním (i když důvody existují), nebo jen za podmínky, že skutečně žádné objektivní důvody neexistují (= lze odůvodňovat dodatečně...)?

Poznámka: novelizace zákona o obcích

- **Novela č. 257/2017 Sb. (2.9.2017)**
(lex Polčák, sněmovní tisk č. 249)
- Do § 38 odst. 1 se vkládá věta: *Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn.*
- (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. **Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn.** Obec vede účetnictví podle zákona o účetnictví.*
- Fakticky nejde o obsahovou změnu, neboť uvedené vyplývá i ze stávajícího znění § 38 odst. 1. Novela tak **jen výslovně zdůrazňuje**, co ze zákona již vyplývá (byť předkladatel je jiného názoru...).



Dotazy ?

...děkuji za pozornost