



Hospodárné nakládání s majetkem: návrh legislativního řešení

Oživení, o.s., duben 2010

Navrhovaná novela stojí na 3 základních bodech:

- právní úkony územního celku vedoucí ke zcizení, pronájmu nebo výpůjčce nemovitého majetku územního celku budou moci být činěny výhradně na základě obchodní veřejné soutěže, kde závazným kritériem pro hodnocení nabídek bude vždy, nejde-li o darování, nejvyšší nabídková cena; namísto prodeje na základě proběhnuvší obchodní veřejné soutěže bude též možné prodat nemovitý majetek ve veřejné dražbě podle zvláštního právního předpisu,
- výslovné zakotvení neplatnosti právního úkonu, kterým byl při úplatném převodu movitý majetek územního celku zcizen za cenu, která je nižší než cena v daném místě a čase obvyklá (s výhradou existence veřejného zájmu),
- stanovení zákonné žalobní legitimace pro občany územního celku, právnické osoby, které mají na jeho území sídlo, jakož i majitele nemovitostí, nacházejících se na jeho území a cizí státní příslušníky s trvalým pobytem v jeho obvodu v případech pochybení územního celku při nakládání s movitým a nemovitým majetkem a obrácení důkazního břemene k tíži územního celku.

4.3.1 Principy navrhované právní úpravy

Ve vztahu k nemovitému majetku územně samosprávného celku staví návrh novely na zásadách úplatnosti jeho poskytnutí a obligatornosti veřejné soutěže s jednoznačným ekonomickým kritériem nejvyšší ceny nabídky, a to pod sankcí neplatnosti právního úkonů učiněného v rozporu s těmito zásadami, přičemž však uplatnění těchto zásad bude moci být vyloučeno rozhodnutím zastupitelstva učiněným kvalifikovanou většinou. Již samotné vyhlášení veřejné soutěže (nikoli pouze učinění finálního právního úkonu) bude muset schválit zastupitelstvo. Zcela nově dává – vedle zachování dosavadní teoretické možnosti žalobní legitimace dané procesními předpisy – občanům územně samosprávného celku a některým dalším kategoriím osob žalobní legitimaci k podání žaloby na určení neplatnosti právního úkonu k obecnému soudu. Možnost domoci se určení neplatnosti právního úkonu územně samosprávného celku bez překážky v podobě důkazního břemene ohledně naléhavého právního zájmu je významným nástrojem k ochraně veřejného rozpočtu. Neplatnost právního úkonu přitom bude vymezena taxativním způsobem a nadále bude třeba vykládat ji restriktivně v souladu s principem právní jistoty ve smluvních vztazích. Výše uvedená pravidla pro nakládání s nemovitým majetkem se nyní nově týkají rovněž právnických osob založených územně samosprávným celkem – nejčastěji obchodních společností.

Posílena je obdobným způsobem rovněž ochrana movitého majetku územně samosprávného celku, zde však není dán požadavek veřejné soutěže a nahrazuje jej závazný požadavek přiměřenosti ceny v zásadě tak, jak tomu je doposud za stávající právní úpravy.

4.3.2 Návrh novely zákona č. 128/2000, o obcích

(Uvádíme novelou dotčené paragrafy v úplném znění s tučně vyznačenými navrženými změnami. Analogické návrhy pro novelizaci zákona o krajích a zákona o hl. m. Praze naleznete na konci pracovního sešitu v celkovém znění návrhu novely.)

§ 39

(1) Nemovitý majetek obce může být zcizen nebo poskytnut pouze za úplatu. Záměr obce prodat, směnit nemovitý majetek, pronajmout jej nebo jinak zatížit ve prospěch třetích osob obec vyhlásí formou veřejné obchodní soutěže podle zvláštního zákona^{15c} zveřejněním po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce^{3b}) obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může být podmíněn určitým účelem, avšak rozhodným kritériem pro hodnocení nabídek, které tento účel splňují, je vždy nejvyšší částka nebo hodnota majetkového protiplnění, které má obec obdržet. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Nemovitost se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona^{15a}) platného ke dni zveřejnění záměru.

(2) Pokud obec nevyhlásí obchodní veřejnou soutěž způsobem podle tohoto zákona nebo je její průběh v rozporu s tímto nebo zvláštním zákonem^{15c} nebo uzavře smlouvu, která svým obsahem porušuje účel záměru, nebo vybere jinou nabídku než nabídku nejvyšší částky nebo hodnoty protiplnění, je právní úkon od počátku neplatný. To neplatí, jestliže obec prodá nemovitý majetek ve veřejné dražbě podle zvláštního právního předpisu^{15d}.

(3) Žalobu na určení neplatnosti právního úkonu může podat kterýkoli občan obce nebo právnická osoba, která má na území obce sídlo, jakož i osoby uvedené v § 16 odst. 3 a § 17 do 1 roku od dne, kdy byl učiněn. Soulad vyhlášení a průběhu obchodní veřejné soutěže s tímto nebo zvláštním zákonem^{15c}, jakož i soulad obsahu smlouvy se zveřejněným záměrem a výběr nabídky nejvyšší částky nebo hodnoty protiplnění je v takovém případě povinna prokázat obec. Právo kohokoli domáhat se určení neplatnosti právního úkonu podle zvláštního zákona^{15e} tím není dotčeno.

(4) Ustanovení odstavce 1 až 3 se použijí i na záměr obce učinit právní úkon, jímž má dojít ke změně právního úkonu, na který se vztahovala povinnost zveřejnění záměru podle odstavce 1, a na záměr obce uzavřít smlouvu o smlouvě budoucí, jejímž předmětem bude nemovitý majetek ve vlastnictví obce.

(5) Ustanovení odstavce 1 se nepoužije, jde-li o

- a) prodej bytů, nebytových prostor a domů s byty a nebytovými prostory nájemníkům těchto bytů nebo nebytových prostor nebo jimi založeným bytovým družstvům,
- b) pronájem bytů a hrobových míst,
- c) pronájem, výpůjčku nebo půjčku majetku obce na dobu kratší než 30 dnů,
- d) pronájem, výpůjčku nebo půjčku příspěvkové organizaci anebo jiné osobě zřízené nebo založené obcí,
- e) prodej pozemku zastavěného stavbou ve vlastnictví kupujícího, včetně přilehlé plochy, která svým umístěním a využitím tvoří se stavbou neoddělitelný celek,
- f) prodej majetku obce, kterým se realizuje zákonné předkupní právo,

¹ ^{5c} § 281 a následující zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

¹ ^{5d} zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů

¹ ^{5e} § 80 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

g) prodej, směnu, pronájem nebo jiné zatížení nemovitého majetku obce, jestliže je k němu obec povinna na základě smlouvy o smlouvě budoucí, kterou obec uzavřela v souladu s odstavci 1, 2 a 4, a jestliže se smluvní podmínky smlouvy, která má být uzavřena, od smlouvy o smlouvě budoucí neodchylují,

h) případy hodné zvláštního zřetele, o nichž rozhodne zastupitelstvo třípětinovou většinou všech členů zastupitelstva; v takovém případě je však vždy třeba alespoň zveřejnit záměr podle odstavce 1.

(6) Ustanovení odstavců 1 až 4 a odstavce 5 písm. a) až g) se použijí přiměřeně i na právní úkony právnických osob, které obec zřídila nebo založila nebo ve kterých má většinu hlasovacích práv. Ustanovení odstavce 5 písm. h) se nepoužije. Povinnost zveřejnění záměru je splněna vyvěšením na úřední desce^{3b)} obecního úřadu v souladu s odstavcem 1.

§ 39a

(1) Při úplatném převodu nebo pronájmu movitého majetku se cena nebo nájemné sjednávají alespoň ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, ledaže veřejný zájem odůvodňuje cenu nebo nájemné nižší nebo darování, výpůjčku nebo půjčku anebo nejde-li o cenu regulovanou státem. Nejsou-li při úplatném převodu nebo pronájmu movitého majetku cena nebo nájem sjednány alespoň ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, a není-li současně dán veřejný zájem na ceně nebo nájemném nižším nebo na darování, výpůjčce či půjčce, je právní úkon od počátku neplatný.

(2) Žalobu na určení neplatnosti právního úkonu může podat kterýkoli občan obce nebo právnická osoba, která má na území obce sídlo, jakož i osoby uvedené v § 16 odst. 3 a § 17 do 1 roku od dne, kdy byl učiněn. Obvyklost ceny nebo nájemného, popř. existenci veřejného zájmu na jejich snížení je v takovém případě povinna prokázat obec. Právo kohokoli domáhat se určení neplatnosti právního úkonu podle zvláštního zákona^{15e} tím není dotčeno.

§ 85

Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování o těchto majetkoprávních úkonech:

- a) nabytí a převod nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce,
- b) poskytování věcných darů v hodnotě nad 20 000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 20 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce,
- c) poskytování dotací nad 50 000 Kč v jednotlivých případech občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným fyzickým nebo právnickým osobám působícím v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu, sociálních služeb, podpory rodin, požární ochrany, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví, protidrogových aktivit, prevence kriminality a ochrany životního prostředí,
- d) uzavření smlouvy o sdružení a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o sdružení, jehož je obec účastníkem,
- e) peněžité i nepeněžité vklady do právnických osob,
- f) vzdání se práva a prominutí pohledávky vyšší než 20 000 Kč,
- g) zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 20 000 Kč,
- h) dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců,
- i) postoupení pohledávky vyšší než 20 000 Kč,
- j) uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo půjčky, o poskytnutí dotace, o převzetí dluhu, o převzetí ručitého závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o sdružení,
- k) zastavení nemovitých věcí,

¹ ^{5e} § 80 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

- l) vydání komunálních dluhopisů,-
m) vyhlášení veřejné obchodní soutěže nebo uzavření smlouvy o provedení dražby podle § 39 odst. 1,
n) schválení výjimky podle § 39 odst. 5 písm. h).

4.3.3 Výklad novelizovaných ustanovení

(Výběr ze zvláštní části důvodové zprávy k návrhu novely. Celou důvodovou zprávu naleznete na konci pracovního sešitu v celkovém znění návrhu novely.)

K § 39 odst. 1

Ustanovení § 39 se nyní dotýká pouze právních úkonů vedoucích k dispozicím s nemovitým majetkem obce. Nemovitý majetek obce může být zcizen nebo jinak poskytnut pouze za úplatu, a to formou veřejné obchodní soutěže nebo veřejné dražby (viz výjimka podle odstavce 2). Závazným kritériem výběru je zde nejvyšší nabídková cena v kombinaci s případným splněním účelu daným pro zamýšlený právní úkon (např. prodej budovy za účelem vybudování multifunkčního objektu občanské vybavenosti).

K § 39 odst. 2

Jsou taxativně vyčteny případy, kdy nastupuje absolutní neplatnost právního úkonu. V souladu s judikaturou Nejvyššího soudu k otázce absolutní neplatnosti je třeba vyvodit, že v případech, na které ustanovení odstavce 2 nepamatuje, se o neplatnost právního úkonu nejedná.

K § 39 odst. 3

Určení neplatnosti právního úkonu podle odstavce 2 se mohou domáhat osoby uvedené v odstavci 3, a to v lhůtě jednoho roku ode dne, kdy byl právní úkon učiněn, přičemž důkazní břemeno ohledně tvrzení souladu právního úkonu se zákonem je zde z rozhodující části přesunuto na obec. Žalobce zde nebude muset prokazovat naléhavý právní zájem. Obecný přístup k soudu v řízení o žalobě na určení neplatnosti právního úkonu podle procesních předpisů zde není vyloučen.

K § 39 odst. 4

Aby nedocházelo k obcházení zákona, vztahuje se režim nakládání s nemovitým majetkem obce podle předchozích odstavců rovněž na změny právního úkonu a smlouvy o smlouvě budoucí.

K § 39 odst. 5

Jsou převzaty a modifikovány výjimky podle předchozí právní úpravy. Jinak jsou výjimky rozšířeny o výjimku privatizaci bytů tak, jak k ní v současné době již dochází, a výjimku spočívající v rozhodnutí zastupitelstva učiněném kvalifikovanou většinou členů zastupitelstva, kterou bude režim nakládání s nemovitým majetkem obce podle předchozích odstavců vyloučen.

Výše uvedený režim nakládání s nemovitým majetkem obce bude napříště platit i pro všechny osoby založené nebo zřízené obcí.

K 39a

Nové ustanovení § 39a stanovuje obdobný režim i pro nakládání s movitými věcmi ve vlastnictví obce, avšak není zde vyžadována obchodní veřejná soutěž a místo ní zde platí zásada přiměřenosti

ceny s výjimkou případů, kdy je dán veřejný zájem na tom, aby se tato zásada neuplatnila, popř. aby movitá věc byla zcizena z majetku obce nebo jinak poskytnuta bezúplatně.

K § 85

Zastupitelstvu bude napříště vyhrazeno rovněž rozhodování o zveřejnění záměru podle § 39. Tato změna je odůvodněna nepříznivou praxí, kdy zastupitelstvo je dotlačováno ke schválení právního úkonu na základě záměru, který již byl na pokyn starosty nebo rady obce bez vědomí zastupitelstva zveřejněn.