

Dopady rozhodovací praxe soudů na nakládání s nemovitým majetkem

Ing. Miroslav Veselý

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
Ministerstvo vnitra



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Nakládání s nemovitým majetkem obce

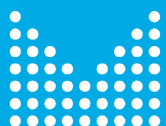
Další aktuální dozorové spisy – diskriminace a nerovnost při nakládání s nemovitým majetkem

- **Město Dašice** – podána žaloba ke krajskému soudu
 - Zastupitelstvo města rozhodovalo na základě zveřejněného záměru o 2 nabídkách o koupi domu s pozemky
 - 1. nabídka – cena 3.330.000,- Kč
 - 2. nabídka - cena 3.350.000,- Kč
 - Zasedání ZO – rozhodnutí o prodeji žadateli s nižší nabídkou bez dalšího zdůvodnění.
 -



Nakládání s nemovitým majetkem obce

- Na základě upozornění MV na možnou nezákonnost usnesení revokováno (doplněno) o text: „Vzhledem k téměř totožným nabízeným cenám (rozdíl 20.000,- Kč je vzhledem k výši kupní ceny minimální) se zastupitelstvo rozhodlo prodat předmětné nemovité věci manželům V. z toho důvodu, že důvěřuje jejich slibu zachování charakteru bytového domu s nájemním bydlením.“



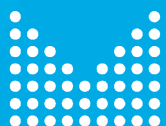
Nakládání s nemovitým majetkem obce

- oba zájemci deklarovali, že bytový dům nebude využíván jako ubytovna
- není zřejmé, v čem spatřuje město větší jistotu u pana V. než u paní H.
- pokud město odůvodnilo prodej za nižší částku zrovna menší důvěryhodností paní H., bylo třeba, aby tuto menší důvěryhodnost nějakým způsobem doložilo



Nakládání s nemovitým majetkem obce

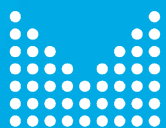
- město tak zjevně vycházelo v případě hodnocení důvěryhodnosti především z reference pouze na jednoho z uchazečů (vyjádření jednoho zastupitele na zasedání ZM), aniž by se dostatečně zabývalo hodnocením a referencemi ve vztahu k důvěryhodnosti paní H.
- paní H. nebyla ze strany města ani dána možnost nějakým způsobem prokázat, že z předmětného bytového domu neplánuje učinit ubytovnu.



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Důvody podání žaloby:

➤ Dle názoru Ministerstva vnitra bylo možné, aby město prodalo svůj majetek za nižší nabízenou cenu i s ohledem na důvěryhodnost zájemce při dalším nakládání s ním, nicméně s ohledem na skutečnost, že se jednalo o veřejný majetek, je třeba, aby město náležitě prověřilo a zhodnotilo důvěryhodnost všech zájemců a své rozhodnutí náležitě odůvodnilo. Dle názoru Ministerstva vnitra se toto v předmětném případě s ohledem na výše uvedené nestalo. Nelze pak odhlédnout rovněž od skutečnosti, že město mělo možnost zajistit si budoucí nakládání s budovou čp. 407 v rámci následně uzavřeného smluvního vztahu.



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Důvody podání žaloby:

- Ze všech výše uvedených důvodů mělo Ministerstvo vnitra za to, že usnesení Zastupitelstva města Dašice jsou v rozporu s § 38 odst. 1 zákona o obcích a rovněž se závěry vyplývajícími z rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1167/11.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Nakládání s nemovitým majetkem obce

Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové

52A 32/2016 – 126

Krajský soud rozhodl o zamítnutí žaloby z důvodu, že postup města nebyl svévolný, nejednalo se o exces, který by vyžadoval zásah soudní moci do činnosti města.

Neúspěšná žadatelka (která iniciovala zahájení dozorového řízení) však soudu sdělila, že již nemá o předmětné nemovitosti zájem a „*nadále se odmítá touto kauzou zabývat*“. Úspěšní žadatelé při jednání soudu uvedli, že o předmětné nemovitosti naopak zájem stále mají.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Nakládání s nemovitým majetkem obce

Argumentace KS:

➤ Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je totiž možno dle Ústavního soudu připustit toliko za situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou *secundum et intra* (na základě a v mezích zákona), nikoliv již *praeter legem* (vedle zákona).



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Nakládání s nemovitým majetkem obce

Argumentace KS:

➤ Tomuto nazírání odpovídá i ta skutečnost, že se jedná o ústavně založenou výjimku zasahující do jednoho ze znaků demokratického právního státu, jímž existence místní samosprávy nepochybně je, a kterou je třeba, v souladu s obvyklou zásadou právní o vztahu pravidla a výjimky, interpretovat a posléze aplikovat restriktivním způsobem



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Nakládání s nemovitým majetkem obce

Argumentace KS:

- Neboť respektování územní samosprávy nutnou součástí právního státu a stát je povinen omezit svůj dohled na nezbytné minimum, musí Ministerstvo vnitra či soud při rozhodování o zásahu do samosprávy náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé.
- Zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů.



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Argumentace KS:

➤ Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí příslušný orgán veřejné moci ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit (srov. např. nálezn Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Nakládání s nemovitým majetkem obce

Argumentace KS:

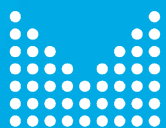
- Rozhodně však nelze ustanovení zákona o obcích upravující hospodaření s majetkem obce interpretovat tak, že obec musí při prodeji nemovitého majetku vždy upřednostnit ekonomicky nejvýhodnější nabídku.
- Takováto interpretace by totiž mohla vést k přijímání rozhodnutí, která odporují zájmům obce a občanů obce.



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Argumentace KS:

- Obec proto sine dubio (bez pochyb) může v mezích § 38 a § 39 zákona o obcích rozhodnout, že určitou nemovitou věc prodá i za cenu nižší než obsaženou v nejvyšší nabídce reagující na zveřejněný záměr, pokud má za to, že to je v jejím zájmu, resp. v zájmu občanů obce
- Takový postup je ovšem nutno odůvodnit, a to způsobem odpovídajícím okolnostem (tj. např. významu prodávané věci pro obec, rozdílu v nabídnutých kupních cenách apod.) konkrétního případu.



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Argumentace KS:

➤ Jakákoliv lidská činnost, odůvodňování rozhodnutí nevyjímaje, je totiž vždy spjata s otázkou hledání míry (in medio stat virtus), a proto např. čím menší bude rozdíl v nabídnutých kupních cenách (a čím menší tedy bude i případný negativní dopad akceptace ekonomicky méně výhodné nabídky na rozpočet obce), tím stručnější může být odůvodnění příslušného rozhodnutí zastupitelstva obce.



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Argumentace KS:

- Postačí přitom, pokud budou důvody rozhodnutí zastupitelstva obce seznatelné např. z předkládací (důvodové) zprávy k návrhu příslušného usnesení či z rozpravy předcházející přijetí příslušného usnesení.
- Výše uvedeným požadavkům dle názoru soudu žalovaný dostál, když jednoznačně uvedl, co ho vedlo k tomu, že upřednostnil nabídku manželů V.
- Jelikož byla úvaha žalovaného racionální (logická) a nejednalo se o zjevný exces, není ji soud (ani žalobce) oprávněn korigovat či ji dokonce nahradit úvahou vlastní.



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Argumentace KS:

➤ Žalovanému nelze vytýkat, že se zachoval jako jakýkoliv jiný rozumně uvažující subjekt ve srovnatelném postavení a že při zcela zanedbatelném rozdílu v nabídnutých kupních cenách (rozdíl nečinil ani 0,6 % kupní ceny a ani 0,067 % rozpočtu obce upřednostnil nabídku zájemce, který - na rozdíl od druhého zájemce - na území obce žije (dokonce má v blízkosti předmětných nemovitostí postaven rodinný dům), podniká a obec má v jeho případě jistotu, že bude zachován „*charakter bytového domu s nájemním bydlením*“ a že nebude muset plnění smluvně převzatých závazků vynucovat prostřednictvím orgánů veřejné moci.



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Argumentace KS:

➤ Důvěra, resp. víra ve spolehlivost potenciálního smluvního partnera, je klíčovým faktorem v rozhodovacím procesu, a proto upřednostnění zájemce, s nímž má obec dobré zkušenosti, nelze za shora popsaných okolností (zanedbatelný rozdíl v nabídnutých kupních cenách) považovat za projev libovůle či diskriminaci, ale za výsledek racionální úvahy členů zastupitelstva žalovaného nevybočující z mezí stanovených právním řádem, resp. pohybující se v autonomním prostoru, který územnímu samosprávnému celku k výkonu samosprávy stát poskytl.



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Argumentace KS:

➤ Zastupitelstvo města mělo pro své rozhodnutí dostatek informací, jak plyne např. z důvodových zpráv k návrhům žalobou napadených usnesení. Nebylo proto třeba provádět další „*prověřování*“ zájemců, jak požadoval žalobce.

➤ Ostatně je především věcí případného zájemce, aby v nabídce uvedl vše, co uzná za vhodné, resp. aby přesvědčil obec o tom, že jeho nabídka je pro ni skutečně nejvýhodnější (a to nejen ekonomicky).



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Argumentace KS:

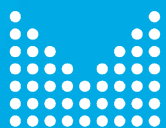
➤ Po zastupitelstvu obce nelze též požadovat, aby odůvodnění jeho rozhodnutí o nakládání s majetkem obce odpovídalo odůvodnění správního či soudního rozhodnutí, neboť pouze v (Platónově) ideální obci vládne intelektuální elita, teoreticky i prakticky školená k vládním úkolům, v reálném světě je zastupitelstvo obce složeno z osob s různým vzděláním, schopnostmi a životními zkušenostmi, a proto by přehnané požadavky na odůvodňování přijatých usnesení mohly ohrozit funkčnost těchto orgánů obce, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Argumentace KS:

- Narůstající požadavky na odůvodňování rozhodnutí orgánů územních samosprávných celků by též mohly vést k nepřiměřenému nárůstu nákladů spojených s rozhodovacími procesy a v dlouhodobém horizontu i ke kolapsu celého systému.
- ✧ Krajský soud pak uzavřel své posuzování závěrem, že zkrátka i v 21. století platí ne quid nimis (vše z mírou).



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Postup obce Mnichov

➤ 7. prosince 2013

➤ zastupitelstvo obce schválilo záměr prodeje a to na základě obdržených žádostí o jeho koupi ze strany paní Z. a pana T.

Poznámka: Pro schválení záměru dispozice hlasovalo 7 z celkového počtu 9 členů zastupitelstva.

➤ od 11. prosince 2013 do 4. ledna 2014

➤ zveřejněn záměr prodeje pozemku na fyzické i elektronické úřední desce obecního úřadu.

Poznámka: jak dispozice, kterou obec plánovala uskutečnit, tak identifikace nemovitosti – pozemku, a to formou parcelního čísla a katastrálního území, byla v záměru jednoznačně uvedena.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Nakládání s nemovitým majetkem obce

Postup obce Mnichov

➤ 4. ledna 2014

➤ schválen zastupitelstvem obce na zasedání prodej nemovitosti paní Z. za cenu 4 Kč/m², přičemž druhý žadatel, pan T. nabídnul cenu 42 Kč/m².

Poznámka: pro přijetí tohoto usnesení hlasovalo 8 z celkového počtu 9 členů zastupitelstva. Rovněž tak byla prokázána veřejnost uvedeného zasedání zastupitelstva obce, neboť informace o jeho konání byla na úřední desce obecního úřadu zveřejněna po zákonem stanovenou dobu.

➤ Vyjádření obce ze dne 17. února 2015:

➤ „*Obec prodala paní Z. za 4 Kč/m² z důvodu, že paní Z. je občankou Pivoně a toto je cena obvyklá pro trvale hlášené obyvatele. Dále jsme zamítli prodej panu T. a panu V., jelikož nebyli místními obyvateli.*“.



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Postup obce Mnichov

- V této souvislosti požadovalo Ministerstvo vnitra od obce vyjádření, na základě jakých důvodů a skutečností dospěla k závěru, že cena 4 Kč/m² je cena obvyklá.
- Z vyjádření obce vyplývá: „Zastupitelstvo obce v dřívějších letech schválilo prodej pozemků v ceně 4 Kč na m² pro místní občany. Zastupitelstvo sledovalo záměr udržení v obci mladé lidi.“. Ve svém stanovisku ze dne 21. května 2015 obec uvedla, že účetní cena pozemku je dle poslední inventury 1,76 Kč/m², což však nijak blíže nedoložila. Obec rovněž zdůraznila, že pro prodej pozemku paní Z. se rozhodla zejména z důvodu vlastnictví této osoby okolních pozemků a předejití případných osobních sousedských sporů.



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Právní hodnocení MV

➤ Obce nakládají s veřejným majetkem, a jsou proto při dispozicích omezeny oproti jiným vlastníkům určitými specifickými povinnostmi. Klíčovou povinností je povinnost nakládat s majetkem (včetně jeho správy) s péčí řádného hospodáře. Legislativní text toto pravidlo vyjadřuje v ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích, podle kterého musí být majetek obce využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti, přičemž obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Svou povahou se přitom jedná o obecnou zásadu, kterou je nutné respektovat při rozhodování o jakékoli majetkové dispozici, lhostejno, zda rozhodnutí činí zastupitelstvo, rada, starosta či obecní úřad.



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Rozsudek Krajského soudu v Plzni

Dne 18. října 2016 Krajský soud v Plzni rozhodl v řízení o žalobě Ministerstva vnitra tak, že žalobu zamítl.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Nakládání s nemovitým majetkem obce

Argumentace KS:

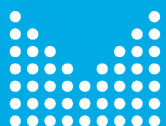
Krajský soud na základě soudního řízení, v rámci kterého obec doplnila další důvody nad rámec těch, které sdělila Ministerstvu vnitra, a zaslala soudu rovněž nové důkazy, dospěl k závěru, že obcí uváděné skutečnosti týkající se vlastnictví okolních pozemků vítězným zájemcem, kdy by prodej podateli způsobil eskalaci již tak napjatých vztahů mezi těmito osobami doložených mimo jiné soudními spory mezi těmito osobami a vedl k dalším sousedským sporům, lze považovat za dostatečný důvod pro prodej nižší nabídky, jelikož je úkolem obce a jejím zájmem sousedským sporům předcházet a udržovat na území obce klid.



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Argumentace KS:

➤ Bližší odůvodnění bude obsaženo v písemném vyhotovení rozhodnutí, které by mělo Ministerstvo vnitra od Krajského soudu v Plzni obdržet. Po seznámení se s písemným vyhotovením zváží Ministerstvo vnitra podání kasační stížnosti proti tomuto rozhodnutí.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Aktuální dozorové případy řešené MV v oblasti hospodaření s obecním majetkem



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Nakládání s nemovitým majetkem obce

Postup obce Držovice

➤ 15. prosince 2010

- zastupitelstvo obce schválilo na svém zasedání záměr prodeje budovy č. p. XX v obci Držovice, k. ú. Držovice na Moravě
- současně přijato usnesení **„Zastupitelstvo obce Držovice schvaluje prodej předmětné budovy prostřednictvím realitní kanceláře REALITY AREA.“**

Poznámka: Pro schválení záměru dispozice hlasovalo 6 z celkového počtu 9 členů zastupitelstva. Veřejnost uvedeného zasedání zastupitelstva obce pak byla prokázána, neboť informace o jeho konání byla na úřední desce obecního úřadu zveřejněna po zákonem stanovenou dobu.



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Postup obce Držovice

➤ 18. ledna 2011

- záměr obce byl vyvěšen na úřední desce obecního úřadu

➤ 4. února 2011

- záměr obce byl sejmут z úřední desky obecního úřadu

Poznámka: Zákonná 15ti denní lhůta stanovená v § 39 odst. 1 zákona o obcích tak byla dodržena. Rovněž tak identifikace obecní nemovitosti (budovy) byla určena jednoznačně.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Nakládání s nemovitým majetkem obce

Postup obce Držovice

➤ 14. března 2011

➤ starostka obce uzavřela kupní smlouvu jménem obce a to bez předchozího schválení zastupitelstvem.

➤ 23. března 2011

➤ starostka obce zastupitelstvo na jeho zasedání informovala, že *„dům č. p. XX v ulici YY v obci Držovice byl prodán“*.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Nakládání s nemovitým majetkem obce

Právní hodnocení MV

Obec postupovala v rámci prodeje předmětné nemovitosti v rozporu se zákonem o obcích, neboť starostka obce bez souhlasu zastupitelstva obce nahradila vůli tohoto orgánu, a to pouze svojí vůlí, jelikož žádné rozhodnutí či usnesení zastupitelstva obce, kterým by došlo ke schválení uzavření smlouvy, nebylo zastupitelstvem vůbec přijato. Vzhledem k těmto skutečnostem je pak nutno na uzavřenou kupní smlouvu pohlížet jako na od počátku neplatnou, a to na základě ustanovení § 41 odst. 2 zákona o obcích (účinného v době předmětného rozhodnutí starostky).



Nakládání s nemovitým majetkem obce

Právní hodnocení MV

Námitku obce, že na zasedání zastupitelstva konaném dne 15. prosince 2010 bylo schváleno usnesení o dvou částech, když tou první bylo schváleno právě zveřejnění záměru, zatímco druhou částí téhož usnesení zastupitelstvo již konkrétně rozhodlo o prodeji budovy (prostřednictvím realitní kanceláře), tedy i o samotném uzavření kupní smlouvy, považuje Ministerstvo vnitra za lichou, jelikož by se v případě této situace jednalo také o postup rozporný se zákonem (pomineme-li zároveň tu skutečnost, že usnesení neobsahovalo podstatné náležitosti smlouvy). Jak již žalobce uvádí výše, dispozici obecním majetkem formou prodeje musí předcházet zveřejnění informace o úmyslu obce provést konkrétní majetkové jednání, tj. zveřejnění záměru podle § 39 zákona o obcích, a to dříve, než bude příslušný obecní orgán o uzavření smlouvy rozhodovat. Dle výkladu obce Držovice by však rozhodnutí o zveřejnění záměru a rozhodnutí o majetkové dispozici proběhlo současně tímto jediným usnesením, zákonná 15ti denní lhůta by tedy nebyla dodržena.



Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

Náměstí Hrdinů 3
140 21 Praha 4

Telefon: 974 816 411
974 816 429

Fax: 974 816 816

E-mail: odbordk@mvcz.cz

Web: www.mvcz.cz/odk



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly