



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
Praha 4
140 21

Č. j. MV- 32386-3/ODK-2017

Praha 20. března 2017

Vážený pan
Mgr. Zdeněk Pištora, starosta města Postoloprty

elektronicky na email: zdenek.pistora@postoloprty.cz

Stanovisko

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky obdržel dne 9.3.2017 Váš dopis, v němž nás informujete o postupných krocích zastupitelstva města při prodeji nemovitosti č.p. 74, na pozemku parcelní č. 1035, v obci a katastrálním území Postoloprty (dále jen „**nemovitost**“), a zasíláte nám související podkladové materiály. Ohledně zvoleného postupu Ministerstva vnitra v této věci jsme Vás již informovali dopisem ze dne 10.3.2017, č.j. MV-32386-2/ODK-2017.

K Vámi uvedenému podání Ministerstvo vnitra zastává níže uvedené právně nezávazné stanovisko, týkající se posouzení splnění povinností vyplývajících pro město ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Výklad zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a předpisů souvisejících, Ministerstvu vnitra nepřisluší, neboť věcným gestorem těchto předpisů je Ministerstvo spravedlnosti. Ministerstvo vnitra není ani oprávněno hodnotit, zda se určitý subjekt dopustil trestného činu, neboť takové posouzení může učinit výhradně trestní soud.

I. Shrnutí relevantních skutečností

Ze spisového materiálu vyplývá, že v roce 2015 město schválilo prodej nemovitosti za cenu 1.000.000,- Kč ve prospěch rodiny Pánkových. Záměr prodeje byl zveřejněn na úřední desce městského úřadu za uvedenou nabídkovou cenu v období od 3.9.2015 do 21.9.2015. V této době město obdrželo pouze jedinou nabídku, a to nabídku manželů Pánkových a jejich syna. Ke schválení zveřejnění záměru došlo dne 2.9.2015 na 11. zasedání zastupitelstva města (usnesením č. 198/2015). V zápisu z 11. zasedání zastupitelstva města je zachycena diskuze



přítomných zastupitelů k žádosti paní Libuše Pánkové, ze které vyplývají důvody pro i proti schválení smlouvy za uvedenou kupní cenu.

Ke schválení koupě nemovitosti došlo dne 21.10.2015 na 12. zasedání zastupitelstva města (usnesením č. 207/2015).

Dne 16.12.2015 došlo na 14. zasedání zastupitelstva města ke schválení úhrady kupní ceny formou splátek, rozložených na dobu deseti let (usnesením č. 235/2015). Na toto 14. zasedání byla doručena nabídka pana Jozefa Tišáka, který nabídl kupní cenu za nemovitost ve výši 1.010.000,- Kč, uhrazenou formou dvou splátek. Panu Tišákovi bylo sděleno, že prodej nemovitosti je již tři měsíce schválen.

K uzavření kupní smlouvy, na jejímž základě došlo k převodu nemovitosti do spoluvlastnictví manželů Pánkových a jejich syna Jakuba Pánka, došlo dne 15.1.2016.

Uvádíte, že kupní cena nemovitosti byla zvolena vzhledem ke stáří a špatnému technickému stavu nemovitosti. Město zveřejnilo záměr prodeje nemovitosti poprvé v roce 2008, a to za kupní cenu ve výši 1.609.325,- Kč. I s ohledem na to, že se v průběhu tří let nemovitost nedařilo prodat, zastupitelstvo rozhodlo o snížení kupní ceny na 1.000.000,- Kč (usnesením č. 109/2011, přijatým na 5. zasedání zastupitelstva ze dne 16.02.2011). V důvodové zprávě k zápisu z 5. zasedání zastupitelstvo byl jako důvod snížení kupní ceny uveden špatný stav nemovitosti. Vzhledem k popsáným skutečnostem si město v roce 2015 nenechalo vyhotovit znalecký posudek, neboť snížení kupní ceny, ke kterému došlo již v r. 2011, se zastupitelstvu města zdálo přijatelné. Zastupitelstvo rovněž vycházelo ze zprostředkovaných odhadů obvyklé ceny nemovitosti, a to odhadu České spořitelny, a.s., ze dne 4.8.2015, kterým banka odhadla obvyklou cenu nemovitosti na 1.000.000,- Kč, a odhadu Equa bank a.s., ze dne 30.9.2015, kterým banka odhadla obvyklou cenu nemovitosti na 1.010.000,- Kč. Tyto odhady byly městu známy, i když nebyly uvedeny v podkladových materiálech, neboť si banky vyměnily mlčenlivost (informace pocházely přímo od Pánkových a z komunikace odboru vnitřních věcí s bankami).

Dne 17.12.2015 podal pan Jozef Tišák trestní oznámení, v návaznosti na které bylo Policií České republiky proti všem členům zastupitelstva města zahájeno vyšetřování o podezření ze spáchání přečinu porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti dle § 221 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a předpisů souvisejících (dále jen „**trestní zákoník**“) a následně podána státním zástupcem obžaloba k Okresnímu soudu v Lounech. V obžalobě se uvádí, že zastupitelé porušili své povinnosti vyplývající s § 38 odst. 1 a § 39 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o obcích**“). Porušení povinností je spatřováno ve skutečnostech, že zastupitelé schválili převod nemovitosti za podstatně nižší cenu, než jaká byla



v daném místě a čase dosažitelná, když cena v době převodu odpovídala částce 1,502.840,- Kč, a takový krok řádně nezdůvodnili. Tímto jednáním měla městu vzniknout škoda ve výši rovnající se rozdílu mezi obvyklou a skutečnou kupní cenou nemovitosti.

V obžalobě je namítáno, že si zastupitelé nenechali vypracovat odborný odhad ceny nemovitosti, ačkoli ze zásady hospodárného nakládání s majetkem vyplývá povinnost zastupitelů snížení ceny podepřít odborným posouzením. Dle názoru obžaloby odhady provedené bankami za účelem poskytnutí úvěru nemohou být podkládány za dostačující odborný podklad ke stanovení obvyklé ceny nemovitosti.

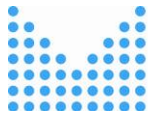
Obžalobou je dále vytýkáno, že z podkladových materiálů, tj. z usnesení o schválení záměru, záměru vyvěšeného dle § 39 odst. 1 zákona o obcích ani ze zápisu z příslušného jednání zastupitelstva obce, na němž byl záměr schválen, nevyplývá odůvodnění snížení kupní ceny. Dle státního zástupce neobstojí argument, že snížení ceny je odůvodněno technickým stavem prodávané nemovitosti. Aktuální stav nemovitosti se musí promítnout do výše obvyklé ceny, nejde tedy o důvod pro odchýlení se od odvyklé kupní ceny. Pokud má být důvodem prodeje nemovitosti za sníženou cenu podnikatelský záměr kupující, které město shledává za prospěšný pro obyvatele města, pak obžaloba tento důvod připouští, avšak namítá, že v usneseních ani souvisejících dokumentech žádné odůvodnění odchýlení se od ceny v místě a čase odvyklé uvedeno není.

Podstatou obžaloby je tvrzení, že zastupitelé rozhodli o prodeji nemovitého majetku města za cenu nižší než cenu v místě a čase obvyklou, aniž by tento postup ve smyslu § 39 odst. 2 zákona o obcích řádně odůvodnili. Obžaloba je postavena na argumentu, že důvody, pro které město přistoupilo k prodeji nemovitosti za cenu 1.000.000,- Kč, tj. za cenu nižší než obvyklou, nejsou uvedeny v příslušných usneseních ani souvisejících dokumentech.

Další rovina argumentace obžaloby se opírá o tvrzení, že z § 38 odst. 1 zákona o obcích (resp. z požadavku péče řádného hospodáře) vyplývá povinnost opatřit si k posouzení obvyklé ceny převáděného majetku odborný posudek. Odhady bank provedené bankami za účelem poskytnutí úvěru nejsou obžalobou považovány za dostatečný odborný podklad ke stanovení obvyklé ceny nemovitosti.

II. Posouzení věci Ministerstvem vnitra - nezávazné stanovisko

V oblasti nakládání s majetkem je obec vázána § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), jehož dikce zní: **„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 účetnictví podle zákona o účetnictví. Z daného ustanovení vyplývá povinnost obce nakládat se svým majetkem, užívat jej a spravovat, s **péčí řádného hospodáře**.

Uplatnění zmíněné povinnosti v praxi znamená hodnotit zamýšlenou dispozici z hlediska její „přínosnosti“ („výhodnosti“) pro obec. V první fázi je třeba majetkovou dispozici posuzovat z hlediska jejího *materiálního (ekonomického) přínosu*, který obec z této dispozice získává. Toto hledisko zákon výslovně stanoví ve svém § 39 odst. 2 ve vztahu k úplatným převodům majetku v podobě (byť nikoli bezvýjimečného) příkazu nepřevádět majetek za cenu nižší než je cena obvyklá. Dané ustanovení výslovně dopadá pouze na *úplatné převody majetku*, nicméně, pravidlo o nakládání s majetkem obce za cenu obvyklou vyplývá již ze shora citovaného § 38 odst. 1 zákona o obcích, resp. z požadavku péče řádného hospodáře, a platí proto obecně pro jakékoli úplatné majetkové dispozice. **Obec je tedy v zásadě povinna nakládat se svým majetkem za úplatu, která je, vzhledem k daným časovým a místním podmínkám, obvyklá.** Jestliže je dispozice pro obec ekonomicky výhodná, tj. dojde k prodeji za cenu obvyklou nebo dokonce cenu vyšší, lze mít za to, že dotčená povinnost nebyla porušena. **To však neznamená, že by obec nemohla disponovat svým majetkem z ekonomického hlediska „méně výhodně“.** Cena (či obecněji ekonomická hodnota obcí získaného protiplnění) je totiž pouze prvotním hlediskem pro posouzení výhodnosti majetkové dispozice. Neméně důležitým kritériem je zákonem předvídané *plnění úkolů obce a dosahování jejích zájmů*. Jinak řečeno, **obec může disponovat majetkem i ekonomicky méně výhodně, je-li taková dispozice obhajitelná určitými legitimními („mimoekonomickými“) důvody.** Těmito legitimními důvody jsou takové skutečnosti, které souvisí se zájmy města a potřebami jeho obyvatel (srov. § 2 odst. 2 zákona o obcích).

Lze uzavřít, že i když je cena převáděné nemovitosti nižší, než je cena obvyklá, nejde o porušení zákona o obcích, bude-li právní jednání odůvodněno určitými legitimními „mimoekonomickými důvody“.

Tyto „mimoekonomické“ důvody odchylky od obvyklé ceny musejí být reálně dány, to znamená, že s nimi město musí „počítat“ již při rozhodování o uzavření smlouvy. Zákon o obcích nepožaduje, aby tyto důvody byly deklarovány v přijatém usnesení nebo v zápise z jednání zastupitelstva, nebo aby byly výslovně označeny jako důvody odchylky od ceny obvyklé. K naplnění požadavků zákona o obcích (ust. § 39 odst. 2) proto postačí, jsou-li důvody odchylky od ceny obvyklé zaznamenány kdekoli v zápise z jednání zastupitelstva nebo v souvisejících dokumentech tak, aby byly kdykoli zpětně prokazatelné.

V posuzovaném případě tyto důvody nebyly deklarovány v příslušných usneseních zastupitelstva města, ani nebyly v zápise ze zasedání zastupitelstva

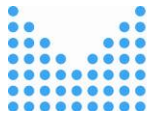


výslovně uvedeny jako „důvody snížení kupní ceny.“ V zápise z 11. zasedání zastupitelstva města, na němž bylo přijato usnesení č. 198/2015 (schvalující zveřejnění záměru), je však zachycena diskuze zastupitelů k prodeji nemovitosti, v rámci níž se jednotliví zastupitelé vyjadřovali k nabízené výši kupní ceny. Z pohledu zdejšího odboru je z této diskuze zřejmé, že někteří zastupitelé chtěli vyjít vstříc konkrétní žadatelce o koupi nemovitosti, paní Pánkové, resp. podpořit její podnikatelský záměr. Konkrétně z diskuze vyplývá, že paní Pánková je občankou města, v domě již podnikala (její výloha je jednou z nejhezčích ve městě) a že měla k nemovitosti předkupní právo. Dále se uvádí, že větší hypotéku než 1.000.000,- Kč paní Pánková nedostane. Že město považovalo předmět podnikání kupujícího za důležitou okolnost pro rozhodnutí města o uzavření smlouvy, vyplývá i z oznámení záměru, jímž bylo požadováno, aby žádost (nabídka) obsahovala i zamýšlený podnikatelský záměr.

Z pohledu zdejšího odboru výše uvedená tvrzení zastupitelů prokazují „mimoekonomické“ legitimní důvody prodeje nemovitosti za kupní cenu 1.000.000,- Kč, přestože nejsou v zápise výslovně označeny jako důvody snížení kupní ceny, resp. jako důvody odchylky od ceny obvyklé. Tyto důvody zastupitelstvo města svým schvalovacím usnesením výslovně „potvrdilo“.

Ospravedlnitelný (nemateriální) důvod odchylky od ceny obvyklé lze spatřovat i ve skutečnosti, že město v průběhu let, kdy byla nemovitost nabízena k prodeji, nedostalo lepší cenovou nabídku. Výjimkou byla žádost pana Tišáka na odkoupení nemovitosti za cenu ve výši 1.010.000,- Kč, která však představovala ve vztahu k celkové výši kupní ceny nemovitosti pouze zanedbatelný cenový rozdíl, navíc byla adresována městu až v okamžiku, kdy byl již schválen prodej nemovitosti paní Pánkové. **V době zveřejnění záměru prodeje nemovitosti bylo tudíž legitimní domnívat se, že za vyšší cenu než 1.000.000,- Kč je nemovitost neprodejná. Z pohledu Ministerstva vnitra tato skutečnost sama o sobě představuje ospravedlnitelný důvod prodeje nemovitosti za nižší než obvyklou cenu.** S ohledem na to, že nemovitost byla po delší dobu ve velice špatném technickém stavu a (s výjimkou paní Pánkové) bez nájemníků, bylo možné předpokládat, že ponechání nemovitosti ve vlastnictví města přinese městu jen další nemalé a nenavratitelné náklady spojené s údržbou nemovitosti. I tato skutečnost je dle názoru zdejšího odboru způsobilá legitimizovat prodej nemovitosti za sníženou kupní cenu.

Zároveň platí, že obec je při nakládání s obecním majetkem v postavení soukromé právnické osoby jakožto vlastníka (čl. 11 odst. 1 Listina základních práv a svobod). **Obec je v zásadě oprávněna nakládat se svým majetkem dle své svobodné vůle.** Výjimku představují zákonná (veřejnoprávní) omezení vlastnického práva obce, týkající se zvláštních pravidel při uskutečňování majetkoprávních dispozic za účelem hospodárného a transparentního nakládání s obecním majetkem. **Tato zákonná omezení je však třeba vykládat spíše restriktivně. Odkazujeme na**



čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, ze kterého bývá dovozován tzv. princip minimalizace zásahů do základních práv a svobod). Postup při zjišťování obvyklé ceny není zákonem o obcích předepsán. Ze zákona o obcích tudíž nelze dovodit, že by obvyklá cena musela být zjišťována jen na základě znaleckého posudku nebo jiného odborného podkladu. Z pohledu zdejšího odboru je takový rozšiřující výklad § 39 odst. 2 zákona o obcích v rozporu s výše uvedenými principy. Nadto ze spisového materiálu vyplývá, že obec v době rozhodování o prodeji nemovitosti odborné podklady k posouzení obvyklé ceny měla. Těmito podklady byly odhady obvyklé (tržní) ceny nemovitosti zpracované bankami.

Závěrem podotýkáme, že toto stanovisko Ministerstva vnitra není právně závazné. Závazný výklad právních předpisů jsou oprávněny v konkrétním případě podávat pouze věcně a místně příslušné soudy.

Účelem shora uvedeného stanoviska je toliko výklad dotčených ustanovení zákona o obcích (§ 38 odst. 1 a § 39 odst. 2 zákona o obcích) ve vazbě na konkrétní případ. V žádném případě však nehodnotí, zda se zastupitelé dopustili protiprávního jednání, resp. zda svým jednáním naplnili znaky skutkové podstaty trestného činu.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

Vyřizuje: Mgr. Andrea Bartošová
tel. č.: 974 816 632
e-mail: odbordk@mvcv.cz