



MVCRX0418QDU
prvotní identifikátor

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

Č. j. MV- 63449-2/ODK-2019

Praha 5. června 2019

Městys Nehvizdy
Ing. Iva Prekschlová
Pražská 255
250 81 Nehvizdy

elektronicky na e-mailovou adresu: mestys@nehvizdy.cz

Žádost o stanovisko - vyjádření

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky (dále jen „Ministerstvo vnitra“) obdržel dne 30. dubna 2019 Vaši žádost o stanovisko k možnosti převodu bytů z pohledu zákonnosti a hospodárnosti. V podrobnostech mimo jiné uvádíte, že městys je spoluvlastníkem domů s bytovými jednotkami (druhým spoluvlastníkem je bytové družstvo), které byly postaveny v Nehvizdech s využitím dotačních prostředků ze státního rozpočtu (MMR), kdy součástí dotačních podmínek byl i závazek městyse nepřevést vlastnictví nemovitosti na jinou osobu, a to po dobu 20 let od kolaudace objektu; současně musely být užívány pro trvalé nájemní bydlení.

Dále též uvádíte, cit.: „*Ve vztahu k užívání bytů byly městysem uzavřeny již v roce 2003 nájemní smlouvy, v nichž byl mj. ujednán závazek odpovídající obsahově smlouvě o smlouvě budoucí darovací, a to konkrétně jako **závazek spočívající v právu na uzavření smlouvy s městysem o bezúplatném převodu jeho spoluvlastnického podílu po uplynutí 20 let ode dne právní moci kolaudačního rozhodnutí.** Kromě toho byl každý nájemce povinen platit pronajímateli nájemné a dále hradit další členský vklad jako majetkovou účast člena na pořízení (koupi) budovy (bytu), k čemuž byli zavázáni smlouvou o úhradě dalšího členského vkladu a další majetkové účasti člena z roku 2001. Kromě toho byli nájemci povinni uhradit další členský vklad kolem 500.000,- Kč. Ve svém souhrnu tak uhradil každý nájemce částku přesahující 1 milion korun, zatímco městys se na výstavbě podílel toliko finančními prostředky poskytnutými z dotací (jako příjemce dotace), tedy nikoliv vlastními zdroji.*



Městys by tedy měl v budoucnu převést dotčené byty (podíly na nich) jejich nájemcům, kteří toto od počátku očekávali a nadále apelují na městys za účelem splnění této smluvní povinnosti. Současné vedení městyse však narazilo v souvislosti s touto otázkou na závažné pochybnosti stran platnosti citovaného smluvního ujednání.

Z podkladů, kterými obec disponuje, předně nijak neplyne dodržení povinnosti zveřejnit záměr budoucího darování nemovitostí. V tomto případě tedy potenciálně hrozí absolutní neplatnost citovaného ujednání.

Důvod absolutní neplatnosti ujednání by dále bylo možno dovodit vzhledem k neodůvodnění odchytky od ceny obvyklé. Bylo-li úmyslem stran při uzavření smlouvy skutečně sjednat závazek darovat nemovitost, respektive „prodat za náklady s převodem vlastnictví spojené“, pak jde nepochybně o sjednání „ceny“ s odchylkou od aktuální (v době realizace) ceny obvyklé, která by jako taková musela být zdůvodněna; existence takových důvodů však není z dostupných podkladů nikterak zřejmá. Nezdůvodnění odchytky od ceny obvyklé bylo přitom považováno za důvod absolutní neplatnosti smlouvy i předtím, než tak výslovně stanovil platný zákon o obcích (tj. do 30. 6. 2016), jak plyne z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010.(...).

Případná neplatnost ujednání zahrnujících smlouvy o smlouvách budoucích samozřejmě neznamená, že městys nemůže dotčené byty (podíly)jejich stávajícím uživatelům (nájemcům) darovat (při dodržení všech povinností plynoucích z platného zákona o obcích, včetně publikace záměru); otázkou však je, zda je možné v takovém případě přistoupit skutečně k bezúplatnému převodu podílů.

Taková odchylka od (současné) obvyklé ceny by musela být pečlivě obhájena legitimními důvody, přičemž s ohledem na judikaturu je otázkou, zda by takovým důvodem mohla být např. ochrana dobré víry druhé smluvní strany. (...).

Teoreticky by bylo možné argumentovat i přínosem daného dotačního projektu a vybudování bytových domů pro městys v podobě usazení mladých rodil v něm apod.

Oproti „obvyklé kupní ceně“ by teoreticky bylo možné započíst i případné zhodnocení předmětu nájmu nájemcem, jakož i případný nárok „budoucího obdarovaného“ na náhradu škody, která mu vznikla v důsledku absolutní neplatnosti smlouvy o smlouvě budoucí, kdy neplatnost způsobil zřejmě spíše městys. Výše škody by odpovídala právě rozdílu mezi cenou bytové jednotky v místě a čase obvyklou, a cenou, za kterou měl budoucí kupující bytovou jednotku nabýt“



V souvislosti se shora zjednodušeně citovanou problematikou pokládáte níže uvedené dotazy:

- 1.) Je městys Nehvizdy povinen dle nájemních smluv z roku 2003 a v nich obsaženého závazku budoucího darování převést bezúplatně podíly k bytům v intencích takto sjednávaného závazku?
- 2.) Jde skutečnost, že se nepodařilo nalézt záměr budoucího darování bytů z roku 2003 k tíži městyse (a má se tedy za to, že záměr v takovém případě zveřejněn nebyl), nebo lze (s ohledem na časový odstup) argumentovat i v tom smyslu, že nenalezení záměru ještě neznamená, že skutečně nebyl zveřejněn?
- 3.) Je možné a z pohledu povinností městyse jako řádného hospodáře obhajitelné, aby městys „nově“ daroval dané podíly k bytům za „cenu“ odpovídající nákladům spojeným s převodem (tj. v intencích původní smlouvy), přičemž odchylka od současně obvyklé ceny daných bytů by byla zdůvodněna principem dobré víry nájemců (legitimním dlouhodobým očekáváním převodu podílů), jakož i jejich potencionálními nároky na náhradu škody, popř. rizikem náhrady nákladů soudního řízení, pokud by městys neuspěl v soudním sporu (počet bytů, kterých se daný problém týká, jsou desítky)?

Předně si **Ministerstvo vnitra** dovoluje uvést, že **je oprávněno poskytovat metodickou pomoc při výkladu a aplikaci zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů** (dále jen „zákon o obcích“), nikoliv však zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), na jehož ustanovení je pouze odkazováno. **Současně ve vztahu ke konkrétní skutkové situaci může právně závazný výklad právních předpisů podávat pouze příslušný soud.**

Ad 1) Byť je předmětem Vaší žádosti nakládání s majetkem městyse, a tedy výkon samostatné působnosti městyse Nehvizdy, není Ministerstvo vnitra kompetentní posoudit, zda je městys povinen prodat byty na základě nájemních smluv uzavřených v roce 2003 mezi pronajímateli (bytové družstvo společně s městysem Nehvizdy) a nájemci desítek bytů. Jinak řečeno, Ministerstvo vnitra není jakkoliv oprávněno posuzovat majetkoprávní dispozici, tj. obsah uzavřené smlouvy a závazky z ní vyplývající. Plnění těchto sjednaných závazků v nájemních smlouvách spočívající v bezúplatném převodu spoluvlastnického podílu města a spoluvlastnictví ke společným částem budovy a pozemku, a to nejdříve po uplynutí 20 let ode dne právní moci kolaudačního rozhodnutí umožňujícího užívání domu, bez pochyb, náleží do soukromoprávní oblasti, jež je vyňata z působnosti Ministerstva vnitra (ustanovení § 124 odst. 6 zákona o obcích). **K Vašemu prvnímu dotazu se tedy**



Ministerstvo vnitra nemůže vyjadřovat. S ohledem na uvedené je níže poskytován výklad pouze v obecné rovině.

Ad 2) Dle zákona o obcích, ve znění účinném od 28. února 2003 do 31. ledna 2004, byla povinnost zveřejnění záměru darovací smlouvy upravena takto: *Záměr obce prodat, směnít nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. **Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný.** Nemovitost se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platného ke dni zveřejnění záměru.*

Povinnost zveřejnit záměr vyplývá i z úmyslu uzavřít smlouvu o smlouvě budoucí, a to za předpokladu, že na základě této budoucí smlouvy má být disponováno obecním majetkem tak, jak je předvídáno v ustanovení § 39 obecního zřízení. Uzavřením smlouvy o smlouvě budoucí totiž vzniká budoucí, soudem vynutitelný závazek takovou smlouvu uzavřít. Názory týkající se zveřejňování záměrů smlouvy o smlouvě budoucí vyplývají z judikatury Nejvyššího soudu (viz. rozsudek NS ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 33 Cdo 128/2009 a rozsudek NS ze dne 26. 2. 2014 sp. zn. 33 Cdo 796/2013).

Měl-li tedy městys zákonnou povinnost zveřejnit záměr smlouvy o smlouvě budoucí darovací, bylo jeho uložení nezbytné s ohledem na doložení splnění této povinnosti, zejména pro účely případného napadení předmětné dispozice osobou, která prokáže oprávněný zájem, soudní cestou. **Povinnost uchovat zveřejněný záměr městysi plynula i z pravidel spisové služby,** v rozhodné době stanovených Instrukcí Ministerstva vnitra České republiky ze dne 25. května 1992, o spisové službě.

Jestliže záměr sjednat výše uvedený závazek budoucího převodu bytů nebyl řádně zveřejněn (vycházíme přitom z Vámi uváděné skutečnosti, že předmětem nájemní smlouvy byl závazek odpovídající smlouvě o budoucí smlouvě darovací), pak by byla smlouva přinejmenším v této části neplatná. Jestliže záměr zveřejněn byl, avšak nedochoval se, lze jeho zveřejnění prokázat jiným způsobem. Buď je třeba prokázat jeho „vyřazení“ v souladu s tehdy platnými předpisy v oblasti spisové služby, nebo lze jeho existenci prokázat jiným způsobem (např. nepřímo z jiných dokumentů, z jeho schválení zastupitelstvem apod.). Nedoložení splnění povinnosti dané zákonem jde, dle názoru Ministerstva vnitra, k tíži městyse, lhostejno, zda byl záměr zveřejněn včetně zákonem požadovaných náležitostí a nebyl uložen (či byl zničen) nebo zda uvedená povinnost vůbec splněna nebyla. **Avšak na tomto místě nutno vyzdvihnout, že neplatnost právního jednání je oprávněn posoudit a určit pouze příslušný soud.**



Ad 3) Pokud by předmětná nájemní smlouva uzavřená v roce 2003, resp. její část - smlouva o smlouvě budoucí darovací, byla shledána neplatnou, domníváme se, že by eventuálně přicházela v úvahu možnost vytvoření tzv. „nového právního důvodu“ k tomu, aby mohlo dojít k darování bytů nájemcům. V takovém případě je nezbytné, aby byl záměr darování v souladu s ustanovením § 39 odst. 1 řádně zveřejněn a následně dle ustanovení § 85 písm. a) zákona o obcích bylo zastupitelstvem opětovně (tj. nově nezávisle na předchozí nájemní smlouvě z roku 2003) rozhodnuto o bezúplatném převodu bytů.

Z článku VIII. nájemní smlouvy uzavřené dne 9. června 2003 se podává, cit.: *„Nájemce má právo na uzavření smlouvy s obcí o **bezúplatném převodu spoluvlastnického podílu města a spoluvlastnictví ke společným částem budovy a pozemku, a to ne dříve po uplynutí 20 let ode dne právní moci kolaudačního rozhodnutí umožňujícího užívání domu a zavazuje se uhradit náklady s převodem vlastnictví spojené.**“*

Dle ustanovení § 2079 odst. 1 občanského zákoníku se *kupní smlouvou prodávající zavazuje, že kupujícímu odevzdá věc, která je předmětem koupě, a umožní mu nabytí vlastnické právo k ní, a kupující se zavazuje, že věc převezme a zaplatí prodávajícímu kupní cenu.* Stanovení výše kupní ceny není podstatnou náležitostí, která musí být v kupní smlouvě výslovně vyjádřena, když pojmovým znakem koupě je jen úplatnost (povinnost zaplatit kupní cenu).

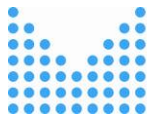
Jak již bylo řečeno k bodu Ad 1), Ministerstvo vnitra není jakkoliv oprávněno posuzovat majetkoprávní dispozici, tj. obsah uzavřené smlouvy a závazky z ní vyplývající. V souvislosti s explicitní úpravou článku VIII. ohledně bezúplatnosti se však lze domnívat, že v rámci nájemní smlouvy byl ujednán závazek budoucí darovací (nikoliv kupní) smlouvy.

V případě darování je třeba vycházet z ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích. Dle uvedeného ustanovení musí být majetek obce využíván hospodárně a účelně v souladu se zájmy obce a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Uvedené ustanovení dále uvádí povinnost obce pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, současně ale také předmětné ustanovení stanoví, že není porušením těchto povinností, pokud obec nakládá s obecním majetkem z důvodu jiného důležitého zájmu obce, který je současně řádně odůvodněn. Toto darování by tedy mělo být **zevrubně zdůvodněno s ohledem na nastalou situaci.** Co se týče formy odůvodnění, doporučujeme jednoznačně formu **písemnou**, která by měla být obsažena **zejména v podkladových materiálech a v samotných rozhodnutích** týkajících se rozhodování o dílčích krocích „nového darování“ v jednotlivých obecních orgánech.



Postupem, kterým by město **s dostatečným odůvodněním** znovu rozhodlo o darování spoluvlastnického podílu městyse na předmětné nemovitosti jako o novém záměru a následně nové, na předchozí dohodě nezávislé darovací smlouvě, by dle našeho názoru nedošlo k porušení ustanovení § 38 zákona o obcích, neboť dle tohoto ustanovení *není porušením povinnosti pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, kdy takové nakládání sleduje jiný důležitý zájem obce, který je současně řádně odůvodněn*. Do zmíněného odůvodnění **navrhujeme uvést zejména okolnosti, za jakých došlo k výstavbě bytových domů, tj. zejména, že se na tomto vybudování podíleli družstevníci svými vklady, čímž městys mohl uspokojit bytové potřeby svých občanů a současně očekávání nájemců, kteří od počátku a nadále apelují na splnění závazku vyplývajícího z nájemní smlouvy. Dále je třeba uvést okolnosti týkající se neplatnosti smlouvy, případně další skutečnosti, které městys považuje s ohledem na danou situaci za rozhodné a odpovídající ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích.**

Na danou situaci lze dle našeho názoru analogicky aplikovat judikaturní závěry týkající se ustanovení § 39 odst. 2 zákona o obcích, které uvádíme dále a které hovoří mimo jiné ve prospěch možnosti rozhodnout ze strany obce o novém řádně zdůvodněném darování s ohledem na rozhodné skutečnosti. Ve svém usnesení ze dne 20. ledna 2016 sp. zn. 30 Cdo 3741/2015 uvedl Nejvyšší soud následující: *„Povinnost obce řádně hospodařit se svým majetkem nelze – v případě zamýšleného prodeje obecního majetku nelze - kategoricky vázat toliko na „nejvyšší cenovou nabídku“, a to již s ohledem na § 2 odst. 2 obecního zřízení, jež stanoví, že obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“* Ve svém rozhodnutí ze dne 17. ledna 2018 sp. zn. 3 As 302/2016 uvedl Nejvyšší správní soud, že odchýlení se od ekonomicky výhodnějších nabídek musí být ze strany obce zdůvodněno, zároveň ale uvedl, že k tomuto postupu zákon nestanoví žádné výslovné pravidlo, ale že **je žádoucí, aby odůvodnění bylo součástí podkladového materiálu pro rozhodování původního orgánu, respektive ideálně v samotném rozhodnutí daného orgánu.** Ve svém rozhodnutí ze dne 20. července 2016 sp. zn. 52 A 32/2016 uvedl Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, následující: *„Obec není povinna při prodeji nemovitého majetku vždy upřednostnit ekonomicky nejvýhodnější nabídku a může v mezích § 38 a § 39 zákona č. 128/2000 Sb., 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 konkrétního případu.“*



Ve shora naznačeném ohledu je však zapotřebí zdůraznit, že Ministerstvo vnitra není k výše uvedenému posuzování a hodnocení oprávněné, když případné porušení ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích, je možné deklarovat, pouze na základě „kontroly“ hospodaření s obecním majetkem, v rámci níž jsou posuzovány jednotlivé zejména majetkoprávní jednání z hlediska splnění zákonem požadovaných skutečností (včetně účelnosti a hospodárnosti nakládání s majetkem dle § 38 zákona o obcích), která je uskutečňována především postupem podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. Přezkoumání hospodaření v případě obcí (měst) vykonávají buď krajské úřady, nebo – podle volby každé obce – auditoři (auditorské společnosti). Výklad tohoto předpisu pak náleží Ministerstvu financí.

Závěrem sdělujeme, že výše uvedená odpověď odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, učiněná v obecné rovině, není právně závazná, neboť závazný výklad právních předpisů náleží pouze soudům.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

Vyřizuje: Mgr. Tereza Lukešová
tel. č.: 974 816 442
e-mail: odbordk@mvcr.cz