

Zámek Veleslavín – právní stanovisko

I. Předmětné nemovitosti

Budova Zámku Veleslavín spolu s parkem a ostatními budovami je v majetku České republiky s příslušností hospodaření Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále také jen „Úřad“).

Na základě nájemní smlouvy z 3. 11. 2010 a dodatku č. 1 ze dne 15. 12. 2011 je areál pronajat společnosti Canadian Medical s.r.o. Nájemní smlouvu uzavřelo za stát Ministerstvo práce a sociálních věcí. Na základě usnesení vlády ČR č. 471 ze dne 15. 6. 2015 byly nemovitosti převedeny do příslušnosti hospodaření Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Nájem byl sjednán na dobu určitou do 30. 11. 2018.

Úřad hodlá nemovitosti prodat jako nepotřebný majetek a to dražbou nejvyšší nabídky, která se má konat v listopadu 2018.

II. Relevantní právní předpisy

Nakládání s majetkem státu se řídí zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon“) a prováděcí vyhláškou č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu (dále jen „vyhláška“). Ministerstvo financí současně vydalo Metodický materiál pro organizační složky státu a vybrané státní organizace č. j. MF-1341/2018/72-15 (nedatovaný, údajně z 30. 4. 2018, na webové stránky Úřadu umístěn koncem září 2018) (dále jen „metodický pokyn“).

Relevantní ustanovení právních předpisů:

§ 8 odst. 1 zákona:

Majetek státu využívá stát zejména

- a) *k plnění svých funkcí anebo v souvislosti s plněním těchto funkcí,*
- b) *k zajišťování veřejně prospěšných činností anebo pro účely podnikání.*

§ 14 odst. 1 zákona:

Majetek musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností; jiným způsobem lze majetek použít nebo s ním naložit pouze za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem anebo tímto zákonem. Organizační složka si počíná tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku.

§ 19b odst. 3 zákona:

Naložit s majetkem ve prospěch právnických nebo fyzických osob je přípustné teprve poté, neprojeví-li o majetek zájem jiná organizační složka, anebo jde-li o majetek určený ke směně, popřípadě o majetek v zahraničí, a nebrání-li tomu ani veřejný zájem; tím není dotčen postup Úřadu podle ustanovení § 19b odst. 2 věty druhé. Postup při nakládání s majetkem, o který neprojevíly zájem jiné organizační složky ani právnické nebo fyzické osoby, upraví prováděcí právní předpis.

§ 22 odst. 1 až 3 zákona:

- (1) Při úplatném převodu hmotné věci se vhodný zájemce o koupi, s nímž bude organizační složka jednat o uzavření smlouvy, zjistí ve výběrovém řízení. V rámci výběrového řízení nedochází k uzavření smlouvy, smlouva se sjednává následně a účast zájemce ve výběrovém řízení ani vybrání vhodného zájemce o koupi nezakládají pro zájemce nárok na uzavření smlouvy nebo jiné s tím související nároky. Organizační složka postupuje tak, aby výběr vhodného zájemce provedla efektivně, transparentně a podle předem stanovených kritérií; postup organizační složky při zjišťování zájemců o koupi a při stanovení podmínek, termínů a kritérií ve výběrovém řízení podrobněji upraví prováděcí právní předpis. Věc lze rovněž prodat ve veřejné dražbě, a nevyžaduje-li převod schválení nebo výjimku podle tohoto zákona, lze využít i veřejnou soutěž o nejvhodnější nabídku. V odůvodněných případech lze uskutečnit přímý prodej vybrané osobě anebo směnu, budou-li současně dodrženy podmínky tohoto zákona pro úplatné nabývání majetku.
- (2) Při úplatném převodu hmotné věci se sjedná cena nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Obdobně se postupuje při stanovení minimální kupní ceny v rámci podmínek výběrového řízení a veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku anebo při stanovení nejnižšího podání pro účely veřejné dražby. Tím není dotčena možnost přiměřeného snížení minimální kupní ceny v dalším kole výběrového řízení nebo v nové veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku, opakovaných pro nezájem, nebo možnost snížení výše nejnižšího podání při opakované dražbě, nebyl-li předmět dražby vydražen.
- (3) Bezúplatně lze hmotnou věc převést pouze ve veřejném zájmu, anebo je-li bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí nebo stanoví-li tak zvláštní právní předpis.

§ 22 odst. 1 a 2 vyhlášky:

- (1) Příslušná organizační složka nebo státní organizace při zjišťování zájemců o koupi podle ustanovení § 21 vymezí základní kritéria pro výběr vhodného kupce a stanoví pořadí jejich důležitosti, popřípadě uvede, že při jejich vyhodnocení budou kritéria posuzována v souhrnu jako rovnocenná.
- (2) Je-li předmětem zamýšleného prodeje věc způsobilá ke komerčnímu využití, vymezí příslušná organizační složka nebo státní organizace jako první v pořadí anebo jediné kritérium výši kupní ceny. V rámci podmínek výběrového řízení stanoví zpravidla též minimální kupní cenu (§ 22 odst. 2 zákona). Při zjišťování zájemců o koupi opakovaném pro nezájem lze minimální kupní cenu přiměřeně snížit; při rozhodování o využití tohoto postupu příslušná organizační složka nebo státní organizace posuzuje zejména povahu a stav prodávaného majetku, dostupné informace týkající se míry prodejnosti srovnatelného majetku a průběh a délku dosavadního zjišťování zájemců o koupi.

III. Zamýšlený postup Úřadu a jeho zdůvodnění

Úřad hodlá nemovitosti zpeněžit dražbou nejvyšší nabídkce v listopadu 2018. Termín je stanoven s odůvodněním, že v listopadu končí nájemní vztah současného nájemce a Úřad je povinen podle § 14 zákona jednat hospodárně a zamezit vzniku dalších nákladů (zmiňovány náklady na ostrahu objektu ve výši 1 mil. Kč ročně).

Prodej dražbou nejvyšší nabídkce je odůvodňován s odkazem na § 22 vyhlášky, když jinou možnost než prodej za nejvyšší cenu Úřad nemá.

Nemožnost prodeje městské části nebo městu je odůvodňována tím, že nebyla předložena dostatečná dokumentace, která by prokazovala veřejný zájem, trvalou udržitelnost a potřebnost dané infrastruktury pro město.

IV. Právní posouzení

A) Základní povinnosti Úřadu

Podle § 8 odst. 1 zákona má být veškerý majetek státu využíván zejména k plnění funkcí státu a dále k zajišťování veřejně prospěšných činností. Mezi funkce státu, potažmo veřejně prospěšné činnosti, patří bezesporu školství, zdravotnictví, sociální činnosti apod.

Zákon počítá s tím, že některé z těchto činností nemusí vykonávat přímo organizační složky státu, ale i obce či kraje, které právě za tímto účelem mohou získat majetek bezúplatně ve veřejném zájmu.

Pokud Úřad preferuje finanční prospěch z prodeje majetku a zcela ignoruje jeho možné využití pro veřejně prospěšné činnosti, jedná buď přímo v rozporu se zákonem, nebo minimálně v rozporu se smyslem zákona.

B) Hospodárnost

Žádný právní předpis neříká, *jak přesně* má Úřad nakládat s majetkem, aby splnil požadavek účelnosti, hospodárnosti a nesnižování hodnoty. Jde o obecné pravidlo podobné jako jiná pravidla pro nakládání s majetkem jiné osoby. Je třeba celkově posoudit, zda jednání Úřadu nesměřuje k neúčelnosti či nehospodárnosti. Bezpochyby lze provést kroky, které budou v daném okamžiku znamenat určité náklady, ale ve výsledku povedou k vyššímu příjmu.

Kritéria hospodárnosti při nakládání s majetkem jsou však odlišná od kritérií použitelných např. u obchodních společností nebo obecně v podnikatelské sféře.

Podstatné je, že základním kritériem pro jednání Úřadu není ekonomický přínos ale veřejný zájem. Pojem veřejný zájem prostupuje celým zákonem. I účelnost, hospodárnost a nesnižování hodnoty je třeba posuzovat optikou veřejného zájmu. Zákon umožňuje převod majetku státu ve prospěch právnických nebo fyzických osob pouze tehdy, nebrání-li tomu veřejný zájem. Stejně tak zákon umožňuje bezúplatný převod ve veřejném zájmu.

Bezúplatný převod majetku ve veřejném zájmu je z principu věci vždy finančně nevýhodný. Obdobně bývá finančně nevýhodné i ponechání majetku organizační složce státu, ačkoli jinak by šlo o věc nepotřebnou.

Zcela reálně tak může nastat situace, kdy stát vynaloží určité náklady (protože se o svůj majetek musí starat), což je pro něj finančně nevýhodné, a následně bude majetek převeden ve veřejném zájmu bezúplatně. Takový postup zákon připouští a nemůže tedy být v rozporu s požadavkem hospodárnosti podle § 14 zákona.

Uvedené znamená, že zákon neukládá Úřadu automaticky jednat za účelem nevyššího zisku. Naopak, primárním kritériem je veřejný zájem, který je nadřazen ekonomickým příjmům.

C) Rychlost

S výše uvedeným souvisí i rychlost případného prodeje nepotřebného majetku. Zákon v § 19c odst. 3 uvádí, že převést majetek ve prospěch právnických a fyzických osob lze pouze tehdy, nebrání-li tomu veřejný zájem. Nejprve má tedy stát zkoumat, zda je dán veřejný zájem na tom, aby majetek byl ve vlastnictví státu.

Vzhledem k tomu, že zákon umožňuje převést majetek ve veřejném zájmu a to bezúplatně, má Úřad poté umožnit, aby zájemce (například město) mohl tento majetek ve veřejném zájmu získat.

Jakkoli zákon výslovně neříká, že Úřad *musí* umožnit nabytí majetku městu ve veřejném zájmu, ze zákona taková povinnost podle mého názoru vyplývá. Pokud by totiž Úřad takovou povinnost neměl, byla by ustanovení o bezúplatném převodu do značné míry v zákoně zbytečná. Bylo by zcela na libovůli Úřadu, jak s majetkem naloží. Taková libovůle jakéhokoli orgánu státní moci není v souladu s principy právního státu.

Úřad tedy musí umožnit, aby město veřejný zájem pro nabytí majetku doložilo. Podrobná kritéria, jak má město doložit veřejný zájem, jsou obsažena ve výše uvedeném metodickém pokynu Ministerstva financí. Prokázání, že jsou splněny podmínky pro bezúplatný převod, vyžaduje přípravu velmi podrobné dokumentace. Vytvoření dokumentace v takovém rozsahu a podrobnosti je – v závislosti na typu projektu – otázkou spíše měsíců (bezpochyby v případě Zámku Veleslavin v hodnotě stovek milionů korun).

Pokud tedy má Úřad umožnit městu nabytí nemovitostí a tedy doložení, že je splněn veřejný zájem, nemůže svými faktickými kroky tomuto bránit a prodat nemovitosti dřív, než město vůbec může veřejný zájem v požadovaném rozsahu doložit.

Z uvedeného vyplývá, že zákon nejenže neukládá prodat nemovitosti tak rychle, jak Úřad zamýšlí, ale takový postup je v rozporu se zákonem nebo minimálně zákon obchází.

D) Hospodárnost dosavadního postupu státu

Nutnost rychlého prodeje kvůli hospodárnému nakládání s majetkem je také v rozporu s dosavadním postupem státu ohledně těchto nemovitostí.

Současný nájemce má objekty v nájmu minimálně od roku 2008 s tím, že do roku 2011 užíval pouze nebytové prostory ve dvou budovách v areálu. Ostatní budovy a všechny pozemky stále vlastnil stát a spravovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí. V této době nemovitosti bez využití chátraly a stát se tedy řadu let vůbec nestaral o to, aby se hodnota majetku (budov) nesnižovala. Stát mohl v tuto dobu nemovitosti buď opravit a pronajmout, nebo je prodat jako nepotřebné.

Od roku 2011 má nájemce v nájmu celý areál, tj. všechny budovy i pozemky. Současně je uvedeno, že ostatní nebytové prostory s výjimkou zámečku, kuchyně a stodoly jsou k činnosti nájemce „nevyužitelné vzhledem k jejich havarijnímu stavu“ (úměrně tomu je i sníženo nájemné).

Podle nájemní smlouvy od roku 2011 měl pronajímatel (stát) provést investiční akce vyvolané havarijním stavem pronajatého objektu a investiční akce, na kterých se dohodne s nájemcem. Náklady na tyto investiční akce měl hradit nájemce, ale snižovat si o tuto částku nájemné. Investiční akce vyvolané havarijním stavem tedy měly být pouze nouzovým řešením havarijní situace.

Podle nájemní smlouvy měl nájemce do konce roku 2012 připravit na své náklady „rozvojový záměr, jehož předmětem bude především rozvoj činností veřejných a sociálních služeb v areálu, jež tvoří pronajaté pozemky a stavby“.

Není mi známo, zda rozvojový záměr existoval a jak stát ve vztahu k němu postupoval. S ohledem na to, že ostatní budovy v areálu jsou ve zcela dezolátním stavu, lze předpokládat, že rozvojový záměr buď neexistoval, nebo tyto budovy neřešil. Sám zámeček a ostatní použitelné budovy jsou v užitelném stavu, avšak bez zásadnější rekonstrukce. Rozvojový záměr tedy zřejmě neřešil ani dlouhodobou perspektivu těchto budov.

Nájemní smlouva umožňovala státu vyřešit dlouhodobý, mnoho let trvající špatný stav nemovitostí a koncepčně se areálu zámku věnovat tak, aby dále nechátral a nesnižovala se jeho hodnota. Skutečnost, že nemovitosti jsou v nájmu minimálně od roku 2008, prokazuje, že již od této doby mohla příslušná organizační složka státu nemovitosti nabídnout k užívání jiné organizační složce státu nebo městu, případně je prodat třetí osobě, která se o ně bude náležitě starat.

Stát se tedy nemovitostem nevěnoval tak, aby dále nechátraly, ani nevymohl realizaci rozvojového záměru, který by špatnou situaci budov vyřešil. Takový přístup měl stát minimálně po dobu deseti let.

Z uvedeného vyplývá, že stát (do roku 2015 Ministerstvo práce a sociálních věcí, od roku 2015 Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových) zanedbal svou povinnost uvedenou v § 14 zákona, tj. jednat hospodárně a tak, aby se nesnižovala hodnota či výnos z tohoto majetku.

V kontextu výše uvedeného je rychlost dražby nemovitostí ve stejném měsíci, kdy končí nájemní vztah, zcela nepochopitelná a nelze ji zdůvodnit nutností hospodárného chování.

E) Způsob prodeje

Zákon uvádí jako způsob prodeje primárně v § 22 odst. 1 výběrové řízení. Dále zákon umožňuje (arg. „lze prodat“) i prodej ve veřejné dražbě, veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku, přímým prodejem vybrané osobě nebo bezúplatný převod (za splnění podmínek pro jednotlivé typy převodů).

Úřad argumentuje odkazem na § 22 vyhlášky, podle kterého je-li předmětem zamýšleného prodeje věc způsobilá ke komerčnímu využití, vymezí příslušná organizační složka nebo státní organizace jako první v pořadí anebo jediné kritérium výši kupní ceny.

Každá stavba je způsobilá ke komerčnímu využití (i školské, kulturní, sociální nebo zdravotní zařízení může být provozováno na komerčním základě) a téměř každý pozemek

je způsobilý ke komerčnímu využití. To by v důsledku znamenalo, že nemovitost nelze prodat jinak, než v dražbě nebo výběrovém řízení podle nejvyšší ceny.

Uvedené ustanovení však nelze vykládat tak, že vždy musí být věc prodána za nejvyšší cenu a to s ohledem na znění zákona i metodického pokynu.

Zákon především připouští, že je možný bezúplatný převod nebo prodej předem vybrané osobě. Oba tyto převody jsou možné i u věci způsobilé ke komerčnímu využití ve smyslu vyhlášky.

Metodický pokyn výslovně řeší přímý prodej nabyvateli (obci nebo kraji) mimo výběrové řízení, dražbu apod. Podle metodiky lze přímý prodej upřednostnit mimo jiné u pozemku určeného územním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo u pozemku, na kterém je zřízena veřejně prospěšná stavba.

I veřejně prospěšná stavba (škola, zdravotnické zařízení) je způsobilá ke komerčnímu využití. Z pojmu „způsobilá ke komerčnímu využití“ ve smyslu vyhlášky je tedy potřeba vyloučit využití, které v *obvyklých případech* není provozováno komerčně.

Zde lze vycházet z definice veřejné infrastruktury podle § 2 odst. 1 písm. k) zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, kam patří mimo jiné stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva nebo veřejné prostranství zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu.

Z uvedeného vyplývá, že při převodu nemovitostí splňujících definici veřejné infrastruktury nemusí stát použít při výběru nabyvatele cenu jako hlavní nebo jediné kritérium.

Dalším důvodem, proč nemovitosti nemusí být prodány v dražbě nejvyšší nabídce, je i znění ustanovení § 22 vyhlášky. Vyhláška zde uvádí, že stát vymezí *základní kritéria* pro výběr vhodného kupce a stanoví pořadí jejich důležitosti.

Pokud vyhláška v § 22 odst. 1 říká, že stát určí *nějaká* základní kritéria, pak je zřejmé, že jediným kritériem *nemusí* být cena, zejména pokud je důvod, aby jediným kritériem nebyla cena ale např. budoucí využití.

V takovém případě může stát určit několik různých kritérií. I pokud by stát přece dodržel pravidlo, že prvním v pořadí musí být cena, pak ale ostatní kritéria mohou ve svém souhrnu převážet cenu jako první kritérium.

V. Veřejný zájem u Zámku Veveslavín a jeho změna

Jak je uvedeno výše, primárními kritérii při nakládání s majetkem státu je plnění funkcí státu, veřejně prospěšné činnosti a obecně veřejný zájem.

Veřejný zájem byl deklarován i u Veveslavínského zámku. V usnesení vlády č. 471/2015, kterým vláda schválila změnu příslušnosti hospodařit s tímto majetkem z Ministerstva práce a sociálních věcí na Úřad, je výslovně uvedeno, že změna je „ve veřejném zájmu“.

Pokud by veřejný zájem nebyl dán, k převodu na Úřad by podle tehdejšího znění § 15 vyhlášky vůbec nemohlo dojít.

V době, kdy vláda tuto změnu ve veřejném zájmu schvalovala, byl celý areál pronajat současnému nájemci a na charakteru celého areálu se od té doby nic nezměnilo. Důvody veřejného zájmu nejsou v usnesení vlády uvedeny, nicméně lze předpokládat, že se u této nemovitosti mohly za poslední tři roky jen stěží změnit.

Ačkoli tedy byla příslušnost hospodařit se zámkem převedena na Úřad v roce 2015 výslovně ve veřejném zájmu, hodlá Úřad nyní prodat nemovitosti bez zohlednění veřejného zájmu. Ačkoli se Úřad po celou dobu o areál nestaral hospodárně, což vedlo k zásadnímu chátrání nemovitostí a snížení jejich hodnoty, hodlá tyto nemovitosti prodat v extrémně krátkém čase s odůvodněním, že je nutné omezit vznikající náklady spojené s areálem.

Z uvedeného podle mého názoru vyplývá, že Úřad nepostupuje v souladu se zákonem, když hodlá areál Veleslavínského zámku prodat v listopadu 2018 veřejnou dražbou nejvyšší nabídkou.