



MVCRX05TTPDQ
prvotní identifikátor

Mgr. Petr Vokáč
náměstek ministra vnitra
pro řízení sekce legislativy, státní správy a územní samosprávy

Praha 13. října 2021
Č. j. MV-124156-2/ODK-2021

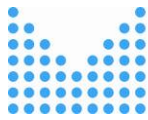
Vážený pane primátore,

obdržel jsem Váš dopis č.j. SMOI/189808/2021/OKP/MZ, kterým Ministerstvo vnitra žádáte o metodické stanovisko k návrhu řešení budoucího zvýhodněného převodu bytových jednotek ve spoluvlastnictví statutárního města Olomouce a právnických osob ovládaných městem stávajícím nájemcům.

Děkuji Vám za podrobné podklady k věci, zejména za *Zprávu pro zasedání Zastupitelstva města Olomouce* konaného dne 28. června 2021 včetně důvodové zprávy a „*Cenovou studii – Analýzu obvyklé ceny bytů*“ zpracovanou znaleckým ústavem. Uvítal jsem také pracovní jednání se zástupci Vašeho města dne 15. září 2021, které mi pomohlo ujasnit si některé souvislosti.

Předem Vás chci ujistit, že v žádném případě nezpochybují společenská i ekonomická očekávání zúčastněných stran a z čistě lidského pohledu vnímám očekávání stávajících nájemců bytů jako naléhavá a vzhledem k dlouhé historii případu i pochopitelná. Snahy statutárního města Olomouce vyjít svým obyvatelům a současně nájemcům bytů vstříc a dostát někdejšími příslibům vnímám jako legitimní.

Z pohledu legality přísluší Ministerstvu vnitra posouzení, zda jsou naplněny formální požadavky zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Z Vámi



zaslaných dokumentů soudím, že Olomouc je připravena těmto požadavkům dostát, a poněvadž jde o pravidla mimo jiné pojednaná v tzv. „*Společném stanovisku ministerstev*“, nebudu je zde podrobněji rozvádět.

Ministerstvu vnitra nepřísluší posuzovat autoritativně zákonnost samotných majetkových dispozic územních samosprávných celků, ani nahrazovat či korigovat ekonomické úvahy samospráv. Z dozorové působnosti Ministerstva vnitra jsou výslovně vyloučeny soukromoprávní závazky obcí. Samotný přezkum hospodaření včetně dodržení povinností péče řádného hospodáře je pak v působnosti Ministerstva financí podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

Podle stanoviska Ministerstva financí je nezbytné vyčkat s postupem podle „*Společného stanoviska ministerstev*“ až na autoritativní rozhodnutí soudu o absolutní neplatnosti dřívějších smluv o smlouvě budoucí. Z pohledu právní jistoty to je nejbezpečnější řešení, nemusí být však vždy příléhavé k časovým souvislostem případu.

Považuji za důležité zdůraznit, že absolutní neplatnost smlouvy znamená její neplatnost od počátku, a „*Společné stanovisko ministerstev*“ v žádném případě nevede k závěru, že by smluvní strany byly vázány absolutně neplatnými smlouvami v době před rozhodnutím o jejich neplatnosti soudem. Absolutně neplatná smlouva totiž nemůže zakládat ani práva a povinnosti ani tzv. legitimní očekávání v právním slova smyslu.

Mám za to, že smluvní strany mohou samy dojít k závěru, že smlouva je absolutně neplatná, a v případě shody uzavřít nový smluvní vztah, který (pro případ, kdy by byly platné) nahradí smlouvy původní. Smluvní strany nemusejí do nového závazku přejímat všechny podmínky a parametry závazku původního – je



potřeba mimo jiné respektovat to, že město bude muset naplnit povinnosti podle zákona o obcích. Pro město je v takovém případě také důležité, aby nové smlouvy nebyly pro něj méně výhodné než smlouvy původní. Zároveň je dobré pojistit si ve smlouvě, že se strany nebudou dovolávat domnělých nároků z původní smlouvy.

Co se týče povinnosti města zdůvodnit odchylku od ceny obvyklé podle § 39 odst. 2 zákona o obcích, zahrnuje to na prvním místě zjištění ceny obvyklé a dále analýzu ekonomických, právních i dalších důvodů odchylky. V případě aktuálního převodu bytů stojí město Olomouc před těžkým úkolem „ocenit“ nemajetkovou hodnotu, a sice veřejný zájem.

Pokud jde o určení ceny v místě a čase obvyklé, je možné ji určit podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ať již si obec nechá zpracovat znalecký posudek nebo ocenění osobou s příslušným živnostenským oprávněním nebo výpočet podle tohoto zákona provede sama či ji určí jinými vhodnými způsoby. S ohledem na shora uvedené považuji zpracování „*Cenové studie - Analýzy obvyklé ceny bytů*“ z hlediska zákona o obcích za přípustné.

„*Cenová studie*“ je dle mého názoru kvalitním a podrobným základem pro další úvahu města a svědčí o zodpovědném přístupu města k naplnění zákona o obcích. Zároveň ale platí, že zadáním cenové studie se město nezbavuje vlastní odpovědnosti, nepřenáší ji na zpracovatele studie, ale je nadále povinno s náležitou péčí posoudit její obsah (a být si vědomo i toho, že obsah studie byl značnou měrou předurčen konkrétním zadáním).

V tomto směru si nad rámec působnosti Ministerstva vnitra dovolím několik postřehů:



1. Je potřeba, aby „*Cenová studie*“ nebyla dezinterpretována tak, že nájemným uhrazeným za uplynulých 20 let argumentuje po právní linii, jako by se jednalo o splátku ceny nemovitosti, a to ani v rozsahu zisku města Olomouce z nájemného. Nájemné hradí nájemce nikoli z titulu kupní smlouvy, ale z titulu nájemní smlouvy. Je to úplata za užívání bytu a konzumuje se „odbydlením“. Na straně nájemce nezůstává jakýsi zůstatek, který by bylo možné po právní stránce započíst proti ceně bytu.

Pokud bychom připustili, že nájemné bylo hrazeno také jako splátka ceny bytu, dostalo by se město Olomouc do situace, kdy by zisk z nájemného mělo nájemcům, kteří se nerozhodnou byt koupit, vracet jako bezdůvodné obohacení.

„*Cenová studie*“ však k takovému závěru nevede, neboť její výslednicí je právě a pouze tzv. ekonomické (nikoli právní) očekávání nájemců bytů.

2. Podobně je tomu s dotací, o níž se v „*Cenové studii*“ mluví jako o vstupní investici snižující obvyklou cenu. Příjemcem dotace však bylo statutární město Olomouc a v okamžiku, kdy tyto prostředky vkládalo do pořízení nemovitostí, šlo z ekonomického hlediska již o prostředky města Olomouce jako jakékoli jiné. Ani zde by tedy „*Cenová studie*“ neměla být vykládána tak, že počítá s dotací jako (v ekonomickém důsledku) příjmem na straně nájemců bytů.

Na druhou stranu nelze odhlížet od toho, že po dobu 20 let existovala v Olomouci situace, která de facto vycházela z toho, že některé platby probíhají způsobem, který má lícovat s budoucím odkupem bytů za výrazně zvýhodněnou cenu. Především nájemci (ale patrně i město Olomouc) tomu dlouhodobě přizpůsobovali své ekonomické chování.

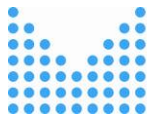


Za rozhodující tudíž považuji kategorii „ekonomického očekávání“, jak ji zmiňuje „Cenová studie“. Studie také správně varuje před zaměňováním ekonomického očekávání a legitimního očekávání, kdy nelze o legitimním očekávání hovořit v případě absolutně neplatných smluv. Samozřejmě i ekonomické chování nelze zcela ospravedlnit, pokud uvážíme, že smluvní strany spoluzodpovídají za neplatnost původních smluv, nicméně zejména na straně nájemců je dnes ekonomické očekávání už fakticitou.

Úhradami nájemného ani dotacemi tedy nelze podle mého názoru argumentovat striktně v právní rovině, jde však o velmi důležité skutečnosti v posouzení v rovině společenské a komunitní.

Zároveň je potřeba vzít v potaz, jakými okolnostmi (kým a v jakém kontextu) byla ekonomická očekávání nájemců založena. Město Olomouc je společenstvím, které musí fungovat v určitém souladu založeném mimo jiné na důvěře mezi těmi, kdo obec spravují, a těmi, jejichž záležitosti a zájmy jsou spravovány. Lze-li vysledovat linii od počátečního příslibu vůči nájemcům bytů, že se město určitým způsobem zachová, dlouhodobým chováním města, které adresáty příslibu udržovalo v určitém přesvědčení, k ekonomickému očekávání nájemců bytů a k současnému stavu, kdy je v sázce i vzájemná důvěra a harmonie komunitního života (obecně lze mluvit třeba o součásti širšího sociálního smíru), můžeme považovat za důležitý zájem obce i platné uzavření smluv o převodu majetku, které budou vycházet původnímu příslibu do určité míry vstříc. Přejít k tomu samozřejmě lze i zájem na uspokojování bytových potřeb (zde bude potřeba se vyrovnat i s faktem, že bytové potřeby lze uspokojovat i nájemním bydlením).

Před určením rozsahu odůvodněné odchylky od ceny obvyklé je vedle konkurujících důležitých zájmů obce (např. zajištění vlastních kapacit nájemního bydlení) vhodné zvážit i varianty k východiskům „Cenové studie“. Studie je totiž

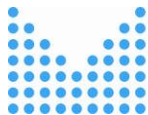


založena v zásadě jen na jedné metodice a testuje, do jaké míry se lze přiblížit prodeji bytů za symbolickou cenu.

Prvek ekonomického očekávání však v sobě může mít například i kompromisní varianta, kdy by město počítalo s odchylkou od ceny obvyklé pouze v rámci cenové hladiny nemovitostí platné v minulosti (a bližší očekávání nájemců ohledně zhodnocení jejich majetku v době uzavírání původních smluv), zatímco zhodnocení nemovitostí nad tento rámec by „slevě“ nepodléhalo. Jde o odpověď na otázku, zda lze od města spravedlivě očekávat, že se bude v případě uzavírání nových smluv zbavovat za de facto symbolické ceny majetku, který od doby pořízení násobně zvýšil svoji tržní hodnotu.

Město při tom nemusí nutně dospět k závěru, že je kompromisní varianta vhodná. Pro budoucí kontrolu však může být užitečné mít možnost prokázat, že město vzalo určité varianty řešení v potaz, byť je třeba po další úvaze zavrholo, protože by například nemohly účelně naplnit sledovaný veřejný zájem, který si město vytyčilo jako prioritní (udržení důvěryhodnosti postupu orgánů samosprávy).

Pro úplnost připojuji také úvahu o vhodnosti případného převodu majetku na nájemce po dvou liniích – „městské“ a „družstevní“. Dispozice majetkem města a majetkem družstev se totiž řídí odlišnými pravidly. Ustanovení zákona o obcích o odchylce od ceny obvyklé pak lze použít pro dispozici s majetkem města, přičemž rozhodující pro určení nemovité věci jako majetku města jsou údaje v katastru nemovitostí. Dvojkolejnost smluvních vztahů s dosavadními nájemci může být nepřehledná a neefektivní. Jestliže však město disponuje osudem družstev, která dnes vlastní podíly v bytech, a majetek těchto družstev je fakticky součástí širšího „majetkového fondu“ města, jeví se jako rozumné před dispozicí s byty scelit majetek i formálně u města jako jediného vlastníka. V působnosti Ministerstva vnitra není posuzovat tento postup z pohledu družstevního práva, ani například daňového práva.



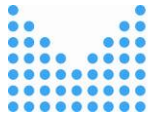
Pokud však město dojde k závěru, že by takový postup byl právně možný a pro město nepředstavoval ekonomické nevýhody, stojí za to jej též zvážit.

Zastávám tedy názor, že cesta k převodu vlastnického práva k bytům na stávající nájemce za zvýhodněnou cenu je otevřená. Výše uvedené úvahy potom nepíšu proto, abych Váš záměr zpochybnil, ale abych podpořil město v postupu, který bude do budoucna bezpečným z hlediska prokazatelnosti řádné péče o majetek města a splnění podmínek zákona o obcích, což je z pohledu působnosti Ministerstva vnitra rozhodující kritérium.

Výsledné „nacenění“ nemajetkového zájmu města Olomouce je již věcí vlastní komplexní úvahy města. Z dosavadních diskusí s Vámi jsem však nabyl dojmu, že i této věci se statutární město Olomouc bude schopné zhostit zodpovědně.

S pozdravem

Mgr. Petr Vokáč



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Vážený pan
Mgr. Miroslav Žbánek
primátor statutárního města Olomouc