



## Změna zákona o majetku ČR: předkupní právo územních samosprávných celků ke státnímu majetku

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 542), s právem EU



Informační podklad č. 0542  
září 2019  
autor: Miroslav Jakab

<b>AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:</b>	<b>ŘADA: STANOVISKA</b>
Název: Změna zákona o majetku ČR: předkupní právo územních samosprávných celků ke státnímu majetku	Typ řady: online
Autor: Jakab, M.	URL: <a href="http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4">http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4</a>
Číslo: Stanovisko č. 0542	První vydání řady: říjen 1998
Datum: září 2019	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova:	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
Územní samosprávné celky; předkupní právo; státní podpora; volný pohyb kapitálu	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

**PARLAMENTNÍ INSTITUT** plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

**Oddělení všeobecných studií**

<b>STUDIE</b> Srovnávací studie Analytické studie	<b>ODPOVĚDI NA DOTAZ</b> Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	<b>VYBRANÁ TÉMATA</b> Studie zpracované k aktuálním problematikám	<b>MONITORING</b> Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	<b>MIGRACE</b> Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
<b>PŘEHLED SZBP</b> Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	<b>EUROZÓNA+</b> Přehled ekonomických událostí v EU	<b>PODKLADY</b> pro zahraničně politická jednání	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro zahraniční delegace, PS, Senát	

**Oddělení pro evropské záležitosti**

<b>STANOVISKA</b> kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	<b>KONZULTACE</b> k předkládaným vládním návrhům zákonů	<b>DOKUMENTY EU</b> Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	<b>ZPRÁVY</b> Aktuální agenda v Bruselu	<b>PODKLADY</b> pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
---	--	---	--	---

**Oddělení komunikace a vzdělávání**

<b>INFORMAČNÍ STŘEDISKO</b> Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	<b>ECPRD</b> Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	<b>INFORMAČNÍ MATERIÁLY</b> o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	<b>ZÁPISY</b> ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů
---	---	--	---	---

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 542), s právem EU

### Úvod:

Návrh zákona se týká nakládání s nemovitým majetkem státu (návrh výslovně hovoří o „hmotných nemovitých věcech“), o jehož trvalé nepotřebnosti bylo rozhodnuto v souladu s § 14 odst. 7 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZMČR“).

Pokud organizační složka státu podle stávající úpravy rozhodne o trvalé nepotřebnosti nemovitého majetku v souladu s § 14 odst. 7 ZMČR, postupuje podle § 19b ZMČR: Není-li majetek přebrán jejím zřizovatelem/ústředním správním úřadem, popřípadě jinou organizační složkou státu v působnosti téhož zřizovatele nebo ústředního správního úřadu, převezme tento majetek podle § 19b odst. 1 ZMČR bezúplatně Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále jen „ÚZSVM“).<sup>1</sup> Jen pokud majetek není využitelný pro potřeby státu a ÚZSVM ani vláda nerozhodnou jinak, je možné s majetkem v souladu s § 19b odst. 2 ZMČR naložit „ve prospěch právnických nebo fyzických osob.“ Majetek pak může být prodán kupříkladu formou veřejné dražby, výběrového řízení s aukcí nebo elektronickou aukcí.<sup>2</sup> **Naložit s majetkem ve prospěch právnických nebo fyzických osob je ovšem možné pouze za podmínek § 19c odst. 3 ZMČR: pokud o majetek neprojeví zájem jiná organizační složka a nebrání tomu veřejný zájem.**

Smyslem návrhu zákona je usnadnit územním samosprávným celkům (dále jen „ÚSC“) nabývání hmotného nemovitého majetku v jejich katastrálním území, který původně vlastnil stát. Za tímto účelem počítá se zavedením **zákoného předkupního práva ÚSC ke hmotným nemovitým věcem, které se nacházejí v jeho katastrálním území a byly převzaty ÚZSVM** v souladu s § 19b odst. 1 ZMČR. Toto právo by mělo účinky věcného práva. V případě zamýšleného úplatného převodu by musel ÚZSVM příslušnou nemovitost nabídnout ÚSC, který by měl posléze 6 měsíců na odpověď. Kupní cena by byla určena znaleckým posudkem. Nedodržení příslušných pravidel by vedlo k neplatnosti právních jednání spojených s převodem vlastnického práva na jinou osobu. Ve prospěch jiných právnických a fyzických osob by nově mohlo být s majetkem naloženo teprve v případě, kdy by o něj neprojevili zájem ani příslušný ÚSC.

### Stanovisko PI:

Navrhovaná úprava se týká oblasti, kterou právo EU výslovně neupravuje. Hospodaření se státním majetkem členských států jako takové není regulováno právem EU, za určitých okolností může být ovšem s tímto majetkem nakládáno v rozporu s jinými normami práva EU.

<sup>1</sup> ÚZSVM majetek podle tohoto ustanovení nepřevzme, není-li evidován v centrálním registru administrativních budov a jeho směnou by organizační složka měla nabýt pro stát majetek v souladu s § 12 odst. 3 ZMČR, nebo jde o majetek, na který byl uplatněn postup podle § 14b ZMČR (rozhodnutí o nezařazení majetku do centrálního registru administrativních budov z důvodů bezpečnosti nebo obrany státu).

<sup>2</sup> Jak si koupit/pronajmout/propachtovat majetek od ÚZSVM. *Uzsvm.cz* [online]. [cit. 2019-08-26]. Dostupné z: <https://www.uzsvm.cz/jak-si-koupit-pronajmout-propachtovat-majetek-od-uzsvm-2187-0-85/>.

Navrhovaná úprava se jeví problematická z hlediska volného pohybu kapitálu podle čl. 63 Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“) a z hlediska regulace státních podpor podle čl. 107 SFEU.

#### *Volný pohyb kapitálu*

Soudní dvůr již v minulosti rozhodl, že investice do nemovitého majetku<sup>3</sup> nebo jeho prodej<sup>4</sup> mohou představovat pohyb kapitálu. Čl. 63 SFEU přitom v oblasti pohybu kapitálu zakazuje diskriminaci na základě státní příslušnosti, pobytu zúčastněných osob nebo místa investice.<sup>5</sup>

Předmětná úprava nerozlišuje mezi osobami soukromého práva podle kritéria státní příslušnosti, ale zcela zjevně zvýhodňuje konkrétně vymezený okruh českých veřejnoprávních korporací – ÚSC. Toto lze srovnat s rozhodnutím Soudního dvora ESVO ve věci *Kontrolní úřad ESVO v Norsko*, kde Norsko porušilo pravidla o volném pohybu kapitálu tím, že soukromé osoby mohly provozovat vodní elektrárny podle tamní úpravy pouze na omezenou dobu, zatímco provozovatelé ve veřejném vlastnictví (státu nebo územní samosprávy) získávali časově neomezené koncese, čímž byli znevýhodněni zahraniční investoři.<sup>6</sup>

Obdobně mohou být zahraniční investoři znevýhodněni podle navrhované úpravy. ÚSC by (1) mohly nemovitosti odkoupit přednostně, a to (2) za znalcem určenou cenu, která má být podle očekávání důvodově zprávy zřejmě nižší, než cena dosažená například v dražbě majetku. Aby mohlo být diskriminační/omezující pravidlo v souladu s právem EU, musí sledovat legitimní cíl a být vhodné a nezbytné k dosažení tohoto cíle (proporcionální). **Bez důsledného zdůvodnění její proporcionality se tak navrhovaná úprava jeví jako problematická.**

#### *Riziko poskytování nedovolené státní podpory*

Druhou problematickou oblastí je unijní úprava státních podpor. ÚSC může být podnikem pro účely čl. 107 SFEU, pokud vykonává nějakou ekonomickou aktivitu.<sup>7</sup> Z textu navrhované úpravy není patrné žádné účelové určení věcí, ke kterým mají mít ÚSC předkupní právo, případnou aplikaci čl. 107 SFEU na ÚSC zde tak nelze vyloučit.<sup>8</sup> Nespadá-li podpora do vymezeného okruhu výjimek, je třeba ji podle čl. 108 odst. 3 SFEU notifikovat Komisi.

Současná úprava ZMČR rozlišuje několik způsobů prodeje státního majetku právníkům a fyzickým osobám, ty by měly být v souladu s úpravou státních podpor. Typicky veřejná dražba nebo obdobný způsob úplatného převodu zpravidla nebudou problematické, protože za dodržení základních kritérií veřejnosti a nepodmíněnosti přístupu jde *de facto* o prodej za tržní cenu.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> Věc C-307/97, Konle, ECLI:EU:C:1999:271, bod 22.

<sup>4</sup> Věc C-443/06, Hollmann, ECLI:EU:C:2007:600, bod 31.

<sup>5</sup> BARNARD, Catherine. *The substantive law of the EU: the four freedoms*. Fifth edition. Oxford: Oxford University Press, 2016. Online resource centre, s. 529. ISBN 978-0-19-874995-0.

<sup>6</sup> Rozsudek Soudního dvora ESVO ze dne 26. června 2007 ve věci E-2/06, Kontrolní úřad ESVO v Norsko, bod 65.

<sup>7</sup> Věc C-41/90, Höfner, ECLI:EU:C:1991:161, bod 21.

<sup>8</sup> Státní podpora ve smyslu čl. 107 SFEU je jakákoli forma podpory, která je (1) poskytována státem nebo ze státních prostředků, (2) narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž tím, že (3) zvýhodňuje určité podniky nebo odvětví a (4) ovlivňuje obchod mezi členskými státy. Bližší rozbor pojmu státní podpory nabízí i Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (C/2016/2946), Úř. věst. C 262, 19.7.2016, s. 1-50. Dostupné z [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0719%2805%29#nr1-C\\_2016262CS.01000101-E0001](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0719%2805%29#nr1-C_2016262CS.01000101-E0001).

<sup>9</sup> Srov. Sdělení Komise o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci (97/C 209/03), Úř. věst. C 209, 10.7.1997, s. 3-5. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1568045781604&uri=CELEX:31997Y0710\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1568045781604&uri=CELEX:31997Y0710(01)).

Z tohoto hlediska nemusí být v principu problematické ani navrhované ocenění pozemku nezávislým znalcem, který určí tržní cenu, která poslouží jako minimální prodejní cena.<sup>10</sup> Není ale zárukou bezvýhradného souladu s pravidly o státních podporách. Kritériem zvýhodnění (a tedy existence státní podpory) je zlepšení finanční situace podniku v důsledku státního zásahu (podnik by na takovou výhodu nedosáhl za běžných hospodářských podmínek). **Je však třeba zdůraznit, že Soudní dvůr EU aplikuje tzv. kritérium soukromého prodávajícího, podle kterého se posuzuje, zda by soukromý prodávající v obdobné situaci dosáhl vyšší ceny.**<sup>11</sup> Přitom je při aplikaci tohoto kritéria třeba odhlédnout od jakýchkoli aspektů souvisejících s úlohou státu jako orgánu veřejné moci (např. tedy i zájmy a potřeby regionální politiky).<sup>12</sup> Pochybnosti potvrzuje i tvrzení navrhovatelů, kteří znalecky určenou cenu (jakož i speciální postup v případě ÚSC) zdůvodňují mj. finančním znevýhodněním ÚSC v případě veřejné dražby. To by napovídalo, že navrhovaný postup může pro ÚSC zakládat v určitých situacích finanční výhodu, a tím potenciálně i státní podporu.

V neposlední řadě může být problematický samotný vznik zákonného předkupního práva ve prospěch ÚSC. Těžko si představit, že by z této výhodnější pozice neměly ÚSC žádný finančně vyčíslitelný prospěch. Díky jistotě možného odkupu za přijatelnou cenu mohou ÚSC oproti ostatním osobám například těžit z výhodnějších podmínek s budoucími smluvními partnery ve vztahu k využití nemovitosti. Budou mít rovněž delší čas na vyjednávání a možnost učinit informované rozhodnutí o využití předkupního práva v návaznosti na výsledek vyjednávání.

Zda jde o státní podporu, nebo dokonce o podporu v rozporu s právem EU, je třeba určovat případ od případu. **Z výše uvedeného ovšem plyne, že nelze vyloučit, že na základě navrhované úpravy může dojít k poskytování státních podpor.**

#### **Závěr:**

Navržená úprava není v plném souladu s právem EU.

***Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereфлекtuje eventuelní pozdější pozměňovací návrhy.***

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Spojené věci T-268/08 a T-281/08, Land Burgenland a Rakousko v. Komise, ECLI:EU:T:2012:90.

<sup>12</sup> Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (C/2016/2946), cit. výše, bod 77.