

Stanovisko k přenechání majetku státu do užívání třetích osob (§ 27 zákona o majetku státu)

Ustanovení § 27 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o majetku státu“ či „ZMS“) upravuje možnost přenechat státní majetek do užívání ve prospěch nestátních subjektů (příp. ve prospěch státních subjektů, které nespadají do působnosti zákona o majetku státu). Upozorňujeme, že veškerý podaný výklad pro organizační složky státu se s ohledem na ustanovení § 54 odst. 1 věta první a druhá ZMS vztahuje rovněž na státní organizace v působnosti ZMS.

Podmínky (důvody) pro přenechání majetku státu do užívání

Základní předpoklady, které umožňují organizační složce státu přistoupit k nakládání se státním majetkem skrze jeho dání do užívání ve prospěch právnické nebo fyzické osoby, jsou vymezeny v ustanovení § 27 odst. 1 ZMS. Uvedené ustanovení vymezuje tři možné důvody, na základě kterých lze užívací vztah sjednat, přičemž nebude-li naplněn ani jeden z nich, pak k uzavření užívacího vztahu nemůže vůbec dojít (s výhradou uvedenou níže). Ony důvody jsou následující:

1. věc je pro příslušnou organizační složku státu dočasně nepotřebná (tj. dotčená organizační složka státu ji dočasně nepotřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti), o čemž se v souladu s ustanovením § 14 odst. 7 ZMS vydá písemné rozhodnutí;
2. přenecháním věci do užívání bude dosaženo jejího účelnějšího nebo hospodárnějšího využití při zachování hlavního účelu, ke kterému organizační složce státu slouží (dojde tedy k tzv. souběžnému užívání jak příslušnou organizační složkou státu, tak fyzickou nebo právnickou osobou); anebo
3. přenechání věci do užívání bude účelné před konečným naložením s věcí, u které bylo v rámci příslušné organizační složky státu rozhodnuto o trvalé nepotřebnosti dle § 14 odst. 7 ZMS.

Není-li ani jeden z výše uvedených důvodů naplněn, nemůže k přenechání věci do užívání ve prospěch nestátních subjektů dojít, ledaže z důvodů pro přenechání věci do užívání povolí Ministerstvo financí na základě zdůvodněné a doložené žádosti příslušné organizační složky státu výjimku, a to výhradně ze závažných důvodů, které musí předestřít a doložit příslušná organizační složka (v souladu s ustanovením § 27 odst. 4 ZMS ve spojení s § 44 ZMS). Ony závažné důvody by s ohledem na ustanovení § 14 ZMS měly především spočívat v získání nějaké výhody z pohledu státu (ať už ekonomické, nebo jiné, např. v podobě zajištění nezbytného veřejného zájmu).

Doba užívání a povinné obsahové náležitosti smlouvy

Odstavec druhý § 27 ZMS upravuje jednak maximální možnou dobu, po kterou lze užívání státního majetku sjednat s jedním uživatelem, a jednak povinné obsahové náležitosti, které musí právní jednání, jímž se s dotčeným majetkem nakládá, obsahovat.

Jako nejzazší doba užívání je zákonem stanovena doba 8 let pro jednoho uživatele. Jsou-li výše uvedené podmínky podle odstavce prvního splněny, pak lze (v případě smlouvy uzavřené na dobu užívání kratší než 8 let) užívání prodloužit tak, že celková doba užívání nepřesáhne 8 let, případně lze s tímž uživatelem sjednat užívání znovu, ovšem opět nejdéle na dobu 8 let. V případě uzavírání nové smlouvy (při splnění podmínek odstavce prvního, tj. včetně proběhnuvší vnitrostátní nabídky) by měla příslušná organizační složka státu rovněž zkoumat, zda na trhu není subjekt, který by byl ochotný poskytnout vyšší nájemné. Pokud chce totiž organizační složka státu uzavřít nájemní smlouvu se stejným nájemcem, měla by tento svůj postoj vždy řádně odůvodnit ve svých „interních“ podkladech (mj. pro účely případné kontroly).

Co se týče povinných obsahových náležitostí, které zákon vyžaduje, pak se jedná o:

- (i) vyloučení prolongace;
- (ii) ujednání umožňující ukončení vztahu výpovědí; a
- (iii) ujednání umožňující okamžité ukončení vztahu, přestanou-li být plněny podmínky odstavce 1 daného ustanovení.

V případě bodů (ii) a (iii) výše se zároveň uplatní zákonná premisa, že smlouva musí obsahovat tato ujednání tehdy, *„nevylučuje-li to zvláštní právní předpis anebo v případě věci v zahraničí rozhodné právo“*.

Co se týče tzv. zákazu automatické prolongace, tj. skutečnosti, že *„Smlouva musí vylučovat pokračování užívacího vztahu tím, že by užívání pokračovalo i po dni, kdy měl užívací vztah skončit“*¹, tak citovaná věta byla do ustanovení § 27 odst. 2 ZMS doplněna tzv. velkou novelou zákona o majetku státu provedenou zákonem č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „novela ZMS“). Uvedené reagovalo na možnost „automatického“ prodlužování užívacího vztahu v případě nečinnosti pronajímatele (v případě nájemní smlouvy) po skončení sjednané doby užívání, jak to umožňují například příslušná ustanovení občanského zákoníku (např. § 2230, příp. § 2385 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Smyslem citovaného ustanovení zákona o majetku státu je tedy zamezit situaci, kdy by k prodloužení užívacího vztahu došlo „automaticky“ bez možnosti přezkoumat podmínky stanovené v ustanovení § 27 odst. 1 a 3 ZMS². Upozorňujeme, že tato obsahová náležitost (stejně jako všechny ostatní obsahové náležitosti) dopadá i na krátkodobé nájmy, neboť zákon o majetku státu v tomto směru neobsahuje žádnou výjimku.

¹ Ustanovení § 27 odst. 2 věta třetí zákona o majetku státu.

² ZÁVODSKÝ, O., SVOBODA, M. Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019,

Výše zmíněná novela ZMS navíc zakotvila do zákona o majetku státu rovněž ustanovení § 58a, jehož odstavec 3 věta první stanoví, že „*Pokud právní jednání neobsahují ujednání, která musí podle tohoto zákona obsahovat, nepřihlíží se k nim.*“. Ustanovení § 58a odst. 3 věta první ZMS tak sankcionuje absenci povinných ujednání, tedy ujednání, která podle zákona o majetku státu právní jednání obsahovat musí. Důvodová zpráva k novele ZMS jako příklady takových ujednání uvádí požadavky stanovené § 12a odst. 3, § 25a odst. 2, **§ 27 odst. 2 a 3**, § 27 odst. 7 a § 31 odst. 1 a 2. Je tedy nepochybné, že § 58a odst. 3 věta první ZMS dopadne i na podmínky předepsané pro smlouvy o přenechání věci z majetku státu do užívání třetí osobě a v případě absence daných podmínek by se jednalo o zdánlivé právní jednání.

Úplata za užívání

Samotné úplatnosti užívacího vztahu se věnuje § 27 odst. 3 ZMS, podle jehož věty první nesmí být nájemné sjednáno v nižší částce, než která jako nejvyšší možné nájemné vyplývá z regulace cen podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, a není-li tato regulace uplatněna, pak nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá. Nevylučuje-li to zvláštní právní předpis, musí současně dojít ke sjednání režimu zvyšování nájemného a dle povahy věci rovněž k ujednání ohledně způsobu rozúčtování cen a úhrad za veškeré poskytované plnění a služby spojené s užíváním. Tuto povinnost lze rovněž považovat za nutnou obsahovou náležitost smlouvy s případnou sankcí dle § 58a odst. 3 ZMS.

Bezúplatné užívání pak lze sjednat jen s osobami, jejichž účelem není podnikání a pouze k zajištění v zákoně vymezených účelů (např. k zajištění výkonu státní správy v přenesené působnosti, pro účely sociální, humanitární, vzdělávací, vědecké, kulturní, péče o životní prostředí, práce s dětmi a mládeží, atd.). I při bezúplatném užívání státního majetku musí nicméně dojít ke sjednání způsobu rozúčtování cen a úhrad za veškerá poskytnutá plnění a služby spojené s užíváním, což rovněž představuje povinnou obsahovou náležitost smlouvy s případnou sankcí dle § 58a odst. 3 ZMS.

Rozhodnutí o úplatnosti nebo bezúplatnosti užívacího vztahu (tam, kde jsou pro přenechání do bezúplatného užívání splněny zákonné podmínky) je čistě věcí příslušné organizační složky státu, která ovšem musí mj. dbát hospodárného využívání státního majetku (§ 14 ZMS). Ani při naplnění striktních podmínek stanovených v ustanovení § 27 odst. 3 ZMS pro bezúplatné užívání tak není na onu bezúplatnost právní nárok.

Povolení výjimky Ministerstvem financí

V případě, že kterýkoliv z výše uvedených důvodů umožňujících přenechání majetku státu do užívání, obsažených v ustanovení § 27 odst. 1 ZMS, naplněn není, nebo je zájem přenechat majetek státu do užívání na dobu delší než 8 let či bezúplatně jinému než zákonem připuštěnému uživateli k jinému než stanovenému účelu, pak může příslušná organizační složka státu, shledá-li pro to závažné důvody, požádat o povolení výjimky Ministerstvo financí. Takový postup umožňuje ustanovení § 27 odst. 4 ZMS, podle kterého lze požádat o povolení výjimky:

- (i) z důvodů pro přenechání věci (nebo její části) do užívání, stanovených v ustanovení § 27 odst. 1 ZMS,

- (ii) z doby užívání stanovené v ustanovení § 27 odst. 2 ZMS, anebo
- (iii) z okruhu uživatelů a účelů užívání stanovených pro případ bezúplatného užívání v ustanovení § 27 odst. 3 ZMS.

V souladu s ustanovením § 44 odst. 2 zákona o majetku státu se o povolení výjimky rozhoduje písemně, a to na základě zdůvodněné a doložené žádosti příslušné organizační složky státu - v žádosti tedy musí být tvrzené skutečnosti náležitě doloženy, aby mohly být Ministerstvem financí jako schvalovatelem řádně posouzeny. Pokud má organizační složka státu svého zřizovatele, anebo pokud spadá pod věcně příslušný ústřední správní úřad, předkládá její žádost spolu se svým vyjádřením (zda s navrženým postupem souhlasí či nikoliv) tento zřizovatel nebo ústřední správní úřad. Je tak na příslušné organizační složce státu, aby v žádosti o povolení výjimky poskytla odůvodnění existence závažných důvodů, pro které má Ministerstvo financí dle jejího názoru výjimku povolit. Dle ustanovení § 44 odst. 1 zákona o majetku státu platí, že výjimky se povolují pouze pro jednotlivé případy. Vzhledem k uvedenému není Ministerstvo financí oprávněno povolit plošnou výjimku pro určitou předem definovanou skupinu případů.

Podle ustanovení § 44 odst. 3 ZMS se výjimka povoluje k již uzavřené smlouvě (tj. podepsané oběma smluvními stranami), jež se Ministerstvu financí předkládá spolu s žádostí o povolení výjimky.³ V souladu s ustanovením § 44 odst. 4 ZMS je povolení výjimky podmínkou platnosti právního jednání, k němuž se poskytuje. Podepsaná smlouva se tak stává platnou až dnem povolení výjimky⁴. S ohledem na ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), které stanoví, že „Smlouva, na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, nabývá účinnosti nejdříve dnem uveřejnění.“, nabude předmětná smlouva, podléhá-li zveřejnění v registru smluv, účinnosti až v návaznosti na její zveřejnění v uvedeném registru.

Na povolení výjimky není právní nárok.

Výjimka obsažená v ustanovení § 27 odst. 7 zákona o majetku státu

Ustanovení § 27 odst. 7 ZMS stanoví, že „*Ustanovení odstavců 1 až 6 se nepoužijí, je-li věc nebo její část předmětem služby či jiného obdobného plnění, poskytovaných právnickou nebo fyzickou osobou výhradně té organizační složce, která je s věcí příslušná hospodařit, anebo k poskytování takové služby či jiného obdobného plnění výhradně slouží. Tím není dotčena povinnost organizační složky sjednat v rámci úpravy právních vztahů s poskytovatelem služby či jiného obdobného plnění potřebné podmínky týkající se používání a ochrany věci nebo její části.*“.

Smysl citované úpravy tkví v tom, že je-li naplněna alespoň jedna ze zde uvedených podmínek, pak se ustanovení § 27 odst. 1 až 6 vůbec nepoužijí. Základním předpokladem pro aplikaci výjimky obsažené v ustanovení § 27 odst. 7 je skutečnost, že ona služba či jiné obdobné plnění musí být poskytnuto výhradně (tj. jen a pouze) té

³ To ovšem nevylučuje, aby záměr předložit konkrétní věc k povolení výjimky byl s Ministerstvem financí předem konzultován. Naopak, takový postup lze jediné doporučit.

⁴ Doporučuje se proto do příslušného právního jednání zahrnout výslovné ujednání, že smlouva se stává platnou dnem udělení výjimky podle ustanovení § 44 zákona o majetku státu.

organizační složce státu, která je s dotčeným majetkem příslušná hospodařit. Tzn., že poskytovatel služby (nebo jiného obdobného plnění) nesmí užívanou věc ani její část využívat ve prospěch třetích osob ani pro své vlastní potřeby. Jako příklad může posloužit provozování dětské skupiny v prostorách, s nimiž je příslušná hospodařit konkrétní organizační složka státu. Pokud bude daná dětská skupina využívána výlučně pro potřeby oné příslušné organizační složky státu (její zaměstnance), pak lze aplikovat výjimku obsaženou v ustanovení § 27 odst. 7 ZMS. Pokud by danou dětskou skupinu ovšem využívali i třetí osoby nebo případně i zaměstnanci jiné organizační složky státu (než která je příslušná s dotčeným majetkem hospodařit), pak by se daná výjimka aplikovat nedala.

Shrnutí postupu přenechání majetku státu do užívání dle zákona o majetku státu

Aby mohlo dojít k přenechání majetku státu do užívání právnické nebo fyzické osobě, pak je nejprve nezbytné dle ustanovení § 14 odst. 7 ZMS rozhodnout o dočasné nepotřebnosti předmětného majetku (pokud nebude postupováno dle § 27 odst. 1 věty druhé ZMS) a poté musí následovat tzv. vnitrostátní nabídka majetku dle § 19b odst. 5 a § 19c ZMS (kdy pouze povaha dotčeného majetku může odůvodnit její nekonání).

Pro případ, že by se jednalo o nakládání s majetkem státu, který se zároveň eviduje v centrálním registru administrativních budov (dále jen „CRAB“), pak by musel být dodržen postup předvídaný v ustanovení § 14a odst. 4 ZMS, podle něhož se změny ve využívání majetku evidovaného v CRAB a nakládání s ním uskutečňují na základě rozhodnutí vlády nebo jí pověřeného poradního a koordinačního orgánu vlády. Samotný návrh na naložení s dotčeným majetkem by tak musel být s výsledky vnitrostátní nabídky předložen ke schválení příslušnému orgánu (vládě, příp. vládní nebo regionální dislokační komisi)⁵.

V případě samotné smlouvy je pak nezbytné důsledně dodržet ustanovení § 27 ZMS a do smlouvy zakomponovat veškeré povinné obsahové náležitosti, které zákon vyžaduje (vyloučení prolongace; ujednání umožňující ukončení vztahu výpovědí; ujednání umožňující okamžité ukončení vztahu, přestanou-li být plněny podmínky odstavce 1 daného ustanovení; sjednání režimu zvyšování nájemného a dle povahy věci rovněž ujednání ohledně způsobu rozúčtování cen a úhrad za veškeré poskytované plnění a služby spojené s užíváním) a zároveň je třeba dodržet podmínky pro sjednání výše úplaty v souladu s odstavcem třetím § 27 ZMS.

⁵ V podrobnostech viz Statut vládní dislokační komise a regionálních dislokačních komisí dle usnesení vlády ze dne 9. března 2015 č. 171, ve znění usnesení vlády ze dne 26. června 2017 č. 481.