

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. OBECNÁ ČÁST – Závěrečná zpráva z hodnocení dopadu regulace (malá RIA)

1. Důvod předložení

1.1 Název

Návrh zákona, 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.

1.2 Identifikace problému

Návrh zákona je předkládán v návaznosti na vnitřní zadání reflektující úkoly vlády v oblasti konsolidace veřejných rozpočtů a jeho zpracování bylo zařazeno do Plánu legislativních prací vlády pro rok 2011.

Schvalovací oprávnění (a také povolování výjimek a předchozí souhlasy) podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ZMS“) jsou v případě Ministerstva financí jednou z forem naplňování jeho obecné působnosti ústředního správního úřadu na úseku hospodaření s majetkem státu založené kompetenčním zákonem a představují integrální součást koncepce úpravy tohoto zákona jako normy regulující základní principy hospodaření s majetkem státu a v rámci toho i chování státu v soukromoprávních vztazích při nakládání s majetkem státu. Spolu se schvalovacím oprávněním dalších vybraných ministerstev (Ministerstvo kultury, Ministerstvo životního prostředí) sledují především účel preventivní kontroly majetkoprávních výstupů státu ve vybraných případech. Současně při svém verifikačním efektu ve vztahu k postupu a rozhodnutím příslušné organizační složky státu nebo státní organizace v působnosti ZMS a relativně nezávislém uplatňování představují významný protikorupční mechanismus.

Účinnost schvalovacího systému je z podstaty věci závislá na odbornosti a komplexnosti výkonu schvalovací agendy. Případný formální přístup a nízká míra znalosti dané problematiky tuto účinnost oslabují a v extrému jsou pak schopny schvalovací mechanismus degradovat na čistě administrativní akt.

Důsledný a kvalitní výkon této agendy ovšem zároveň pro Ministerstvo financí dlouhodobě představuje zdroj kritiky za značnou délku schvalovacího procesu zejména u smluv, kterými dochází ke zcizování státního majetku ve prospěch nestátních subjektů (schvalování podle § 22 odst. 3 ZMS). Ze strany uvažovaných nabyvatelů pak samozřejmě v této kritice často hraje roli pochopitelný zájem motivovaný např. délkou doby, po kterou mají k dispozici prostředky na úhradu kupní ceny (úvěry, půjčky), provozními důvody či potřebou přikročit k rekonstrukci a úpravám na majetku a pod., převádějí organizační složky státu a státní organizace zase argumentují případnou nutností dále vynakládat určité prostředky na ostrahu či základní péči o majetek a zhoršováním jeho stavu.

Stav agendy, která na Ministerstvu financí zahrnuje sledované schvalování prodeje státního majetku (fakticky do této agendy patří v převážné většině smlouvy o úplatném a zčásti také bezúplatném převodu vybraného státního majetku do vlastnictví nestátních subjektů, schvalované podle § 22 odst. 3 ZMS, sporadicky pak i smlouvy o bezúplatném nabytí vybraného majetku pro stát, schvalované podle § 12 odst. 2 ZMS, a výjimky ke zřízení věcného břemene na majetku státu ve vybraných případech, povolované podle § 26 odst. 1 ZMS, od 1. 6. 2010 též předchozí souhlasy dle § 12 odst. 4 ZMS) z hlediska četnosti v delším časovém období názorně ilustruje následující tabulka.

| období (stav na konci měsíce) | nevyř. celkem | nové | vyř. celkem | z toho | | období (stav na konci měsíce) | nevyř. celkem | nové | vyř. celkem | z toho | |
|--|------------------|------|----------------|---------|---------|--|------------------|------|----------------|---------|---------|
| | | | | schvál. | neschv. | | | | | schvál. | neschv. |
| 7.2007 | 244 | 25 | 14 | Nesl. | Nesl. | 8.2009 | 180 | 28 | 29 | 19 | 10 |
| 8. | 241 | 37 | 29 | Nesl. | Nesl. | 9. | 176 | 26 | 35 | 20 | 15 |
| 9. | 240 | 27 | 24 | Nesl. | Nesl. | 10. | 156 | 15 | 34 | 19 | 15 |
| 10. | 258 | 38 | 25 | Nesl. | Nesl. | 11. | 161 | 19 | 14 | 7 | 7 |
| 11. | 251 | 40 | 51 | Nesl. | Nesl. | 12. | 172 | 25 | 13 | 7 | 6 |
| 12. | 268 | 35 | 17 | Nesl. | Nesl. | 1.2010 | 195 | 29 | 16 | 5 | 11 |
| 1.2008 | 261 | 58 | 57 | Nesl. | Nesl. | 2. | 176 | 26 | 42 | 24 | 18 |
| 2. | 258 | 73 | 76 | 64 | 12 | 3. | 178 | 36 | 40 | 28 | 12 |
| 3. | 269 | 59 | 67 | 51 | 16 | 4. | 199 | 30 | 11 | 6 | 5 |
| 4. | 278 | 73 | 51 | 45 | 6 | 5. | 208 | 35 | 27 | 24 | 3 |
| 5. | 279 | 26 | 24 | 15 | 9 | 6. | 212 | 30 | 34 | 21 | 13 |
| 6. | 269 | 35 | 49 | 38 | 11 | 7. | 231 | 40 | 24 | 13 | 11 |
| 7. | 283 | 42 | 28 | 23 | 5 | 8. | 222 | 18 | 28 | 19 | 9 |
| 8. | 254 | 35 | 64 | 41 | 23 | 9. | 211 | 21 | 30 | 20 | 10 |
| 9. | 254 | 30 | 48 | 36 | 12 | 10. | 230 | 30 | 13 | 9 | 4 |
| 10. | 214 | 25 | 54 | 42 | 12 | 11. | 211 | 25 | 46 | 33 | 13 |
| 11. | 210 | 39 | 56 | 41 | 15 | 12. | 223 | 30 | 16 | 11 | 5 |
| 12. | 231 | 44 | 23 | 17 | 6 | 1.2011 | 233 | 33 | 25 | 21 | 4 |
| 1.2009 | 236 | 55 | 49 | 42 | 7 | 2. | 222 | 25 | 34 | 24 | 10 |
| 2. | 242 | 60 | 54 | 41 | 13 | 3. | 224 | 37 | 35 | 31 | 4 |
| 3. | 228 | 38 | 58 | 40 | 18 | 4. | 216 | 18 | 28 | 16 | 12 |
| 4. | 236 | 56 | 52 | 39 | 13 | 5. | 218 | 26 | 26 | 23 | 3 |
| 5. | 217 | 25 | 57 | 34 | 23 | 6. | 208 | 18 | 30 | 26 | 4 |
| 6. | 204 | 33 | 54 | 40 | 14 | 7. | 212 | 24 | 19 | 13 | 6 |
| 7. | 178 | 29 | 55 | 24 | 31 | 8. | | | | | |

Vyplývá z ní mimo jiné průměrný měsíční nápad nových případů v počtu **34,3**, průměrný počet vyřízených případů v měsíci **36,4** a průměrný permanentní počet nevyřízených případů (dosud nerozpracovaných i rozpracovaných) **224**. Schválené smlouvy se na případech vyřízených v příslušném období podílejí vcelku rozsahem cca **71%**, neschválené smlouvy rozsahem cca **29%**. Při uvedených průměrných počtech pak průměrná doba vyřízení jednoho případu (ať již formou kladného nebo záporného rozhodnutí) trvá cca **6,15 měsíce** (ve skutečnosti se ovšem tato doba u jednotlivých případů může i značně lišit, a to ve směru zkrácení i prodloužení podle jejich povahy a složitosti, ale také např. následkem momentální konkurence dalších agend v útvaru).

Lze tedy shrnout, že v základu úvah o případné novelizaci ZMS stál problém časového faktoru v procesu nakládání s majetkem státu v obecném režimu ZMS, konkrétně při jeho prodeji.

Uvedený hlavní problémový okruh byl doplněn i o některé prvky vážící se především k přijaté Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 (usnesení vlády ze dne 5. ledna 2011 č. 1, ve znění usnesení vlády ze dne 19. ledna 2011 č. 65, usnesení vlády ze dne 18. května 2011 č. 370 a usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2011 č. 837; dále jen „Strategie vlády“) a postupně i k záměru vybudovat centrální registr majetku státu. S využitím praktických poznatků věcně příslušného útvaru Ministerstva financí, podnětů ostatních útvarů ministerstva i námětů některých jiných resortů byla pak návazně identifikována také další věcná témata dílčí nebo doprovodné povahy, k jejichž dořešení by bylo na místě případný legislativní vstup do ZMS využít.

Naplnování legislativního záměru bylo v průběhu vypořádávání vnějšího připomínkového řízení zásadním způsobem ovlivněno aktualizací Strategie vlády (usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2011 č. 837), a to konkrétně jejího bodu 2.3. Nicméně i přes úpravu tohoto bodu zmíněnou aktualizací, která reagovala na podstatný fakt, že **ZMS nepostihuje hospodaření a nakládání s veškerým majetkem státu** a že protikorupční efekt, spojovaný při hodnocení plnění Strategie vlády zpočátku právě a jen s novelizací ZMS, je takto oslaben, byl ve výsledku i přes nutnou nekomplexnost obnoven záměr vytvořit v rámci ZMS určité předpoklady pro soustředování údajů týkajících se vybraných dispozic s majetkem státu (včetně prodejů a pronájmů) do jednoho místa a současně pro zveřejnění těch údajů, které budou pro informaci veřejnosti relevantní. Tím by mělo dojít k očekávanému posílení transparentnosti při dispozicích s majetkem státu. K naplnění tohoto cíle se proto předkladatel rozhodl do návrhu opětně zařadit legislativní úpravu centrálního registru majetku státu a současně pověřit vybranou organizační složku státu zveřejňováním potřebných údajů.

Ve výsledku je možno problémy určené k řešení specifikovat takto:

- A. přetrvávající vysoké časové nároky procesu nakládání s nepotřebným majetkem státu,
- B. potřeba posílení transparentnosti při nakládání s majetkem státu ve smyslu Strategie vlády, a to s akcentem zejména na dostupnost informací o případech nakládání s majetkem státu,
- C. nedostatek právního prostoru pro speciální postupy zpravodajských služeb České republiky při hospodaření s majetkem státu, ale také pro operativní formy nakládání s majetkem státu v rámci vybraných bezpečnostních sborů při řešení mimořádných událostí a krizových situací,
- D. potřeba zohlednit specifika hospodaření a nakládání s vybranými nebezpečnými látkami a zařízeními k jejich výrobě při určení organizační složky státu příslušné hospodařit s tímto druhem majetku,
- E. zastaralost pravidel pro určení výše úroku z prodlení u veřejnoprávních pohledávek státu,
- F. zvýšení průkaznosti evidence u vybraného majetku státu cestou jejího podřízení standardnímu režimu účetnictví,
- G. existence potenciálního výkladového problému v souvislosti s aplikací § 27 ZMS na případy používání státního majetku jako předmětu nebo prostředku služby poskytované státu (motivováno konkrétním kontrolním závěrem Nejvyššího kontrolního úřadu),
- H. potřeba nastavení operativnějších podmínek pro upuštění od vymáhání bagatelních pohledávek státu a provázání konečné povahy dispozice s pohledávkou státu formou jednostranného upuštění od jejího vymáhání s jednoznačným ukončením standardních povinností spojených s aktivní péčí o tento druh státního majetku,

- I. posílení reálné odpovědnosti příslušných organizačních složek státu a státních organizací a jejich zřizovatelů a správců kapitol státního rozpočtu při vybraných případech nakládání s pohledávkami státu.

1.3 Identifikace cílů, kterých má být dosaženo, a rizik spojených s nečinností

Řešení problému ad A by mělo směřovat k vytvoření předpokladu pro zrychlení procesu nakládání s nepotřebným majetkem státu jak v poslední fázi vázané zejména na schvalovací oprávnění Ministerstva financí, tak současně k vytvoření takových podmínek, jež by do určité míry umožnily uspořádat i přípravu majetkoprávních dispozic, kterou zatím zajišťují jednotlivé organizační složky státu a státní organizace v působnosti ZMS. Rezignace na hledání vhodných a účinných opatření bude pouze dále snižovat efektivitu celého procesu následkem ztrát, které dlouhodobější péče o nepotřebný majetek standardně vyvolává.

Současné řešení problému ad B výše popsany cíl vhodně doplňuje a umocňuje. Posílení transparentnosti by v obecném smyslu Strategie vlády mělo být realizováno v kontextu s dosavadními i nově zaváděnými postupy při nakládání s majetkem státu s výslovným upřednostněním těch forem, které ze své podstaty omezují prostor pro korupci, umožňují zpeněžit majetek státu efektivním způsobem a současně jsou kompatibilní s dalšími podmínkami ZMS¹⁾. Současně by informace o těchto dispozicích měly být v relevantním rozsahu dostupné veřejnosti a zároveň využitelné při vlastním hospodaření s majetkem státu i při jeho kontrole. Nepřijetím vhodných opatření k řešení problému ad B by přetrvávala různost a potenciálně tedy i nižší účinnost a kontrolovatelnost postupů institucí hospodařících s majetkem státu při nakládání s tímto majetkem. Nebyl by podpořen postup v intencích přijaté Strategie vlády.

V případech ad C a D by mělo být reagováno na potřeby spojené s praktickými aspekty hospodaření a nakládání s některým majetkem určeným pro speciální účely nebo majícím speciální povahu, tak aby v konkrétních případech nevznikal prostor pro porušování nebo obcházení obecných pravidel ZMS anebo jejich dodržování naopak nevyvolávalo ve specifických podmínkách jeho užívání zbytečné administrativní nároky.

Problémy ad E, F, G a H dokumentují potřebu změny nebo doplnění konkrétních ustanovení ZMS z důvodů výkladových a aplikačních s tím, že bez těchto zásahů mohou vznikat resp. budou přetrvávat již existující dílčí nejasnosti jak v postupech spojených s hospodařením s majetkem státu, tak i při kontrole jejich správnosti.

Problém ad I vychází z hodnocení efektivity jednoho ze schvalovacích oprávnění Ministerstva financí, které je spojeno s nakládáním s pohledávkami státu, a zjištění, že zachování dosavadního stavu ve výsledku oslabuje zainteresovanost zřizovatelů resp. správců kapitol státního rozpočtu na sledování postupu jimi zřízených a řízených organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS.

2. Návrh variant řešení

2.1 Návrh možných řešení včetně varianty „nulové“

VARIANTA 0

¹⁾ K využívání transparentních a efektivních způsobů zjišťování zájemců o koupi založených na metodě soutěže a výběru ovšem již dosavadní pravidla ZMS od počátku jeho platnosti příslušné organizační složky státu i státní organizace v jeho působnosti vedou (srov. zejm. vůdčí principy vyjádřené v § 14 odst. 1 ZMS) a jejich rámcová pravidla upravuje prováděcí vyhláška k zákonu. Tyto postupy kontinuálně a důsledně akcentuje i metodika Ministerstva financí.

V jejím rámci nebudou přijata žádná opatření, ať již legislativní nebo nelegislativní. Takové řešení u žádného z identifikovaných problémů nepovede ke sledovanému cíli a bude zde přetrvávat nežádoucí stav a popsaná rizika, v případě problému ad B navíc nebude plněn prioritní cíl sledovaný vládou.

VARIANTA 1

K řešení identifikovaných problémů by byla použita nelegislativní opatření. Z hlediska jednotlivých problémových okruhů A až I lze prostor pro realizaci touto formou popsat následovně.

- A. Opatření v rámci MF, která by při zachování stávající kvality umožnila rychlejší výkon agendy, je možno za současného organizačního uspořádání věcně příslušného útvaru, s limitovanými mzdovými prostředky a tedy i s omezeným personálním vybavením realizovat pouze částečně v podobě případných dílčích úprav organizace práce na úkor dalších agend; nastavení jiných („měkkých“) hodnotících hledisek a zúžení rozsahu přezkumu by však již mělo vliv na celkovou věcnou účinnost a znamenalo by posílení formálního prvku.
- B. Nelze realizovat s dostatečnou účinností a v intenzitě, která by naplňovala sledovaný cíl vlády.
- C. až I. Vzhledem k podstatě problému, tedy potřebě změny či doplnění konkrétní právní úpravy, nelze realizovat.

Pro současné řešení všech identifikovaných problémů lze proto tuto variantu bez dalšího vyhodnotit jako nepoužitelnou a její podrobnější hodnocení již není prováděno.

VARIANTA 2

- A. Schvalovací oprávnění Ministerstva financí při zcizování státního majetku stejně jako obdobná schvalovací oprávnění Ministerstva kultury a Ministerstva životního prostředí budou zachována v dosavadním zákonem stanoveném rozsahu, do ZMS však budou doplněny alternativní fakultativní postupy pro organizační složky státu a zčásti i pro státní organizace v působnosti ZMS, jimiž se především umožní část případů nakládání s nepotřebným majetkem státu nasměřovat na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále jen „Úřad“), a to jednak formou dohodnuté změny příslušnosti hospodařit s takovým majetkem (Úřad bude moci nepotřebný majetek od organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS převzít a celý další zákonný proces naložení s majetkem pak zajistí sám), anebo v případě prodeje formou právní služby - jeho dohodnutého obstarání pro příslušnou organizační složku ze strany Úřadu. Protože Úřad již dle současné podoby ZMS v důsledku jeho dřívějších novel při zcizování státního majetku schválení žádného z vybraných ministerstev nepotřebuje a nebude je potřebovat ani při výkonu dohodnuté služby v podobě obstarání prodeje, měl by se v důsledku možnosti použití těchto nových postupů při nakládání s majetkem státu proces nakládání s majetkem státu zrychlit; k uspíšení procesu nakládání s nepotřebným majetkem státu by současně měly přispět i stávající zkušenosti Úřadu s majetkoprávními dispozicemi a jeho obecně lepší odborná personální vybavenost pro tyto účely.
- B. Ustanovení ZMS budou doplněna v souladu s cílem vlády tak, aby podpořila užívání transparentních forem prodeje státního majetku, včetně veřejných dražeb, a umožnila získávat a shromažďovat a současně zveřejňovat údaje o nakládání s majetkem státu jak pro jeho interní potřebu, tak za účelem zpřístupnění relevantních informací veřejnosti.
- C. až I. Identifikované problémy budou řešeny úpravou nebo doplněním konkrétních ustanovení ZMS.

VARIANTA 3

- A. Schvalovací oprávnění Ministerstva financí při zcizování státního majetku bude jakožto nejfrekventovanější zrušeno bez náhrady, do ZMS budou navíc doplněny alternativní fakultativní postupy pro organizační složky státu a zčásti i pro státní organizace v působnosti ZMS, jimiž se především umožní část případů nakládání s nepotřebným majetkem státu nasměrovat na Úřad, a to jednak formou dohodnuté změny příslušnosti hospodařit s takovým majetkem (Úřad bude moci nepotřebný majetek od organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS převzít a celý další zákonný proces naložení s majetkem pak zajistí sám), anebo v případě prodeje formou právní služby - jeho dohodnutého obstarání pro příslušnou organizační složku státu ze strany Úřadu. Protože Úřad již dle současné podoby ZMS v důsledku jeho dřívějších novel při zcizování státního majetku schválení žádného z vybraných ministerstev nepotřebuje a nebude je potřebovat ani při výkonu dohodnuté služby v podobě obstarání prodeje, budou ve výsledku schvalování podléhat přímo ze zákona jen ty smlouvy, které spadají pod schvalovací oprávnění Ministerstva kultury a Ministerstva životního prostředí a které bude sjednávat sama příslušná organizační složka státu nebo státní organizace v působnosti ZMS (t.j. když nevyužije nových možností naložení s nepotřebným majetkem, které bude zajišťovat Úřad). Redukce schvalovacích oprávnění na straně Ministerstva financí však bude kompenzována rozšířením jeho role v následné kontrole a oproti současnému stavu rozšířením dosavadního prostoru pro schvalování vybraných smluv ze strany zřizovatelů a věcně příslušných ústředních správních úřadů na základě jejich výhrady. I v této variantě by současně k urychlení procesu nakládání s nepotřebným majetkem státu měly přispět stávající zkušenosti Úřadu s majetkoprávními dispozicemi a jeho obecně lepší odborná personální vybavenost pro tyto účely.
- B. až I. Řešení shodná s variantou 2.

2.2 Dotčené subjekty

Řešení identifikovaných problémů bude vykazovat dopady primárně pouze pro stát jako vlastníka; v jeho rámci pak především pro Úřad jako hlavního aktéra případných nových postupů spojených s nakládáním s majetkem státu v obecném režimu ZMS, dále pro příslušné hospodářící organizační složky státu a státní organizace v působnosti ZMS (potenciálně zejména z pohledu očekávaného zrychlení procesu nakládání s majetkem státu a předpokládaného poklesu s tím spojených nákladů a ztrát, stejně jako většího prostoru pro jejich samostatné rozhodování, ale i odpovědnost, současně však také rizika určitého poklesu míry cílené kontroly nad postupy těchto institucí, včetně Úřadu) a dále pak pro doposud schvalující Ministerstvo financí, které se bude muset ve větším rozsahu soustředit především na formy následné kontroly. Při vypořádání připomínek z vnitřního připomínkového řízení nakonec přehodnotilo dosavadní stanovisko ke své ingerenci v procesu zcizování vybraného státního majetku i Ministerstvo životního prostředí, když po jednáních s Ministerstvem financí přijalo řešení v podobě přesunu svých dosavadních oprávnění schvalovat vybrané smlouvy o převezech státního majetku na nestátní subjekty v určité modifikované podobě výlučně na platformu „svého“ zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a tedy i možnost současně posílit své dosavadní nástroje ochrany zájmů spadajících do jeho působnosti. To pak souvztažně dovolilo pojmout redukci stávajících schvalovacích mechanismů v ZMS ještě komplexněji.

Pouze druhotně se uvažované řešení může v konkrétních případech dotknout též fyzických a právnických osob v pozici potenciálních smluvních partnerů státu (zejména z hlediska délky doby převodu státního majetku do jejich vlastnictví, po kterou eventuelně tyto osoby musejí mít vázány prostředky na úhradu kupní ceny nebo po kterou prozatím nemohou realizovat vlastní záměry s tímto majetkem, ale také z hlediska prostoru pro

ucelenější informace ovlivňující jejich zájem o nabytí nebo nájem majetku od státu). Tyto osoby v majetkoprávních vztazích se státem jednají výlučně v souladu se svojí vůlí a na bázi smluvní volnosti a zmíněné faktory tedy budou moci jejich chování ovlivňovat pouze nepřímo.

Pokud jde o územní samosprávné celky, nemají v rámci obecného režimu nakládání s majetkem státu podle ZMS žádné speciální postavení, zákon neukládá převádět majetek státu obcím a krajům povinně nebo přednostně, stejně jako neukládá obcím ani krajům povinnost majetek od státu přebírat. Majetkoprávní jednání mezi státem a územními samosprávnými celky je pouze věcí dohody, kdy pravidla ZMS jen usměrňují jednání příslušných organizačních složek státu a státních organizací tak, aby sjednaly majetkoprávní dispozici ve výsledku pokud možno výhodně pro stát. V tomto smyslu se zamýšlené řešení může územních samosprávných celků týkat jedině v rozsahu, který je identifikován pro ostatní nestátní subjekty především v pozici potenciálního nabyvatele (zájemce o nájem) státního majetku.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů všech variant

Z popsaných variant lze reálně hodnotit variantu 2 a variantu 3. Pro názornost se provádí i hodnocení varianty 0. Varianta 1 byla z hlediska schopnosti řešení identifikovaných problémů kvalifikována jako nerealizovatelná a dále se nehodnotí (viz výše).

Varianty jsou hodnoceny z hlediska nákladů a přínosů řešení problému ad A., který má v celkovém záměru případných změn v ZMS a jejich dopadech určující význam. Ostatní řešené problémy mají ve své podstatě buď doplňkový či podpůrný charakter, anebo se jedná o příležitostná dílčí (technická) doplnění a zpřesnění neměnicí podstatu regulace. Vzhledem k charakteru primárního cíle, jímž je v případě řešení problému ad A pouze obecně předpokládaná časová úspora bez možnosti bližšího vymezení či odhadu zkrácení celkového procesu nakládání s nepotřebným majetkem státu, nelze náklady a přínosy kvantifikovat v peněžním vyjádření a je možno je prezentovat pouze věcným popisem; povahová různost specifikovaných nákladů a přínosů navíc do určité míry ztěžuje jejich vzájemnou porovnatelnost.

Administrativní náročnost nebyla samostatně předmětem hodnocení, protože porovnávané varianty by v komplexu neměly být doprovázeny jejím zásadním poklesem ani nárůstem (varianta 0 – je zachován schvalovací proces, stav se nemění, varianty 2 a 3 sice na jedné straně budou znamenat omezení nebo eliminaci administrativy při schvalování, ale administrativa bude spojena i s novými postupy při nakládání s majetkem státu, na nichž se bude podílet Úřad).

V souvislosti s navrhovaným způsobem řešení problému ad A je současně třeba upozornit, že jakékoli zásahy do podstaty i rozsahu schvalovacích mechanismů budou muset být vyvažovány posílením dalších nástrojů, jejichž prostřednictvím Ministerstvo financí svoji roli ústředního správního úřadu v utváření systému hospodaření s majetkem státu naplňuje, v daném kontextu tedy primárně na poli kontroly. K oslabení resp. eliminaci rizik spojených s korupcí by měla přispět výslovná preference transparentních forem nakládání s majetkem státu, jako jsou (již tradičně) výběrová řízení, ale také veřejné dražby, stejně jako zaváděné zveřejňování.

| VARIANTA 0 | | VARIANTA 2 | | VARIANTA 3 | |
|-------------------|---------|------------|-------------------|------------|-------------------|
| náklady | přínosy | náklady | přínosy | náklady | přínosy |
| obecně předpoklad | | | obecně předpoklad | | obecně předpoklad |

| | | | | | |
|--|--|---|---|---|---|
| přetrvávající časové náročnosti schvalovací fáze | | | zrychlení procesu nakládání s majetkem státu | | zrychlení procesu nakládání s majetkem státu |
| | zachování vnější preventivní kontroly organizačních složek státu a státních organizací na bázi ex ante | potenciální redukce ucelené vnější preventivní kontroly organizačních složek státu a státních organizací na bázi ex ante | | redukce vnější preventivní kontroly organizačních složek státu a státních organizací na bázi ex ante ze strany MF | posílení prostoru pro využití schvalovacích oprávnění ze strany zřizovatelů, popř. ústředních správních úřadů, a vlády |
| | | | | | zásadní posílení vnější kontroly ex post ze strany MF |
| | obecně předpoklad zachování stávající kvality právního jednání při nakládání s majetkem státu | riziko zhoršení kvality právního jednání při nakládání s majetkem státu | předpokládaná částečná eliminace zhoršení kvality právního jednání státu v důsledku zapojení Úřadu (zkušenosti, odborné personální vybavení) | riziko zhoršení kvality právního jednání při nakládání s majetkem státu | předpokládaná částečná eliminace zhoršení kvality právního jednání státu v důsledku zapojení Úřadu (zkušenosti, odborné personální vybavení) |
| | zachování přirozeného vnějšího protikorupčního nástroje | oslabení přirozeného vnějšího protikorupčního nástroje | zvýraznění transparentních forem prodeje majetku | oslabení přirozeného vnějšího protikorupčního nástroje | zvýraznění transparentních forem prodeje majetku |
| | | zavedení nežádoucího motivačního prostředku v podobě umožnění volitelného „obcházení“ standardního postupu při nakládání s majetkem státu | vytvoření zákonného prostotu pro přípravou a testovací fázi záměru postupného soustředování procesu nakládání s majetkem státu u jedné vybrané organizační složky státu | narušení věcné podstaty a oslabení smyslu dosud stále poměrně uceleného a relativně vyváženého schvalovacího systému ZMS | vytvoření zákonného prostotu pro přípravou a testovací fázi záměru postupného soustředování procesu nakládání s majetkem státu u jedné vybrané organizační složky státu |
| obecně předpoklad zachování stávající nákladovosti procesu přípravy majetkoprávních dispozic | | | obecně předpoklad poklesu nákladů a ztrát spojených s procesem nakládání s majetkem státu | | obecně předpoklad poklesu nákladů a ztrát spojených s procesem nakládání s majetkem státu |
| | | potenciálně značné zvýšení nároků na rozpočtové prostředky Úřadu a potažmo příslušné kapitoly MF, vyvolané nárůstem objemu majetku, s nímž bude Úřad příslušný hospodařit | potenciální úspory rozpočtových prostředků v ostatních resortech, spojených s péčí o majetek, který převezme Úřad | potenciálně značné zvýšení nároků na rozpočtové prostředky Úřadu a potažmo příslušné kapitoly MF, vyvolané nárůstem objemu majetku, s nímž bude Úřad příslušný hospodařit | potenciální úspory rozpočtových prostředků v ostatních resortech, spojených s péčí o majetek, který převezme Úřad |
| | | potenciální potřeba navýšení počtu zaměstnanců a nárůstu mzdových nákladů u Úřadu v souvislosti se zajišťováním nových úkolů | potenciální personální a mzdová úspora u ostatních organizačních složek státu a státních organizací, vyvolaná poklesem frekvence nakládání s nepotřebným majetkem státu | potenciální potřeba navýšení počtu zaměstnanců a nárůstu mzdových nákladů u Úřadu v souvislosti se zajišťováním nových úkolů | potenciální personální a mzdová úspora u ostatních organizačních složek státu a státních organizací, vyvolaná poklesem frekvence nakládání s nepotřebným majetkem státu |
| přetrvávání vysoké míry zatížení MF při výkonu schvalovací agendy | | absence potenciální úspory personální a mzdové u MF s ohledem na nutnost zajištění kompenzačních agend (zejm. kontrola) | | absence potenciální úspory personální a mzdové u MF s ohledem na nutnost zajištění kompenzačních agend (zejm. kontrola) | |
| 3 | 3 | 7 | 7 | 7 | 9 |
| náklady a přínosy jsou vyrovnané | | náklady a přínosy jsou vyrovnané | | převažují přínosy | |
| doporučená varianta 3 | | | | | |

3.2 Konzultace

Okruh konzultovaných subjektů byl ovlivněn věcným zaměřením identifikovaných problémů spojených s interním procesem majetkoprávního jednání státu jako vlastníka, v jehož rámci byly zjištěny, a byl proto v této fázi orientován zásadně na státní instituce. Naopak další konzultace mimo tento rámec nebyly vyhodnoceny jako účelné a konstruktivní.

Věcné vymezení základního problému ad A, k jehož řešení začala být regulace prvotně zvažována, tedy časových nároků schvalovacího procesu jako poslední z fází vybraných případů nakládání s majetkem státu, se odvíjí od praktických zkušeností s průběhem majetkoprávních dispozic, jež byly předmětem řady jednání, která Ministerstvo financí vedlo s ostatními dotčenými ústředními správními úřady a dalšími organizačními složkami státu a státními organizacemi. Konkrétní náměty pro možná řešení jsou výsledkem konzultací na úrovni vedení Ministerstva financí a vedení příslušné sekce a vycházejí i z pracovních návrhů Úřadu, z hlediska finálně doporučené varianty (viz dále bod 4) pak zčásti korespondují i s náměty uplatněnými Ministerstvem obrany.

V případě problému ad B je cílové řešení dáno rámcově směřováním Strategie vlády; s jejím původním hlavním gestorem, Ministerstvem vnitra, proto probíhaly zejména konzultace o věcném zaměření nezbytného legislativního zásahu i okruhu norem, u kterých by mělo ke změnám dojít, a některé jeho legislativní náměty byly využity při přípravě paragrafového znění doporučené varianty. K danému tematickému okruhu byly vedeny diskuse i s příslušným útvarem pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády a Ministerstvem pro místní rozvoj.

Na identifikaci a hledání způsobů řešení dalších problémů pojatých do uvažované regulace (ad C až I) se pak podílely konzultace vedené s dalšími věcně příslušnými útvary Ministerstva financí (ale v konkrétních souvislostech také např. s Nejvyšším kontrolním úřadem, Ministerstvem vnitra a Úřadem) a jejich podněty a náměty.

Na finálním posouzení vhodnosti uvažované regulace i zvolených řešení se výrazně odrazily poznatky z meziresortního připomínkového řízení a navazujících jednání, které ve výsledku vedly k posílení cílových prvků transparentnosti a efektivity v návrzích konkrétních změn.

3.3 Implementace a vynucování

Navrhovaná regulace není spojena s potřebou speciálního zavádění ve vztahu k dotčeným subjektům a nebude v tomto směru znamenat žádné zvýšené náklady. Aplikace pravidel bude probíhat s využitím standardních mechanismů řízení a metodiky. Regulace rovněž nebude spojena s žádným bezprostředním vynucováním, protože svojí podstatou režim jednání příslušných organizačních složek státu a státních organizací na vybraném úseku převážně uvolňuje a mění nebo nově zavádí pouze dílčí postupové kroky, které nemodifikují povahu regulace a nedotýkají se práv a povinností na straně fyzických nebo právnických osob stojících mimo státní sféru. Nové úkoly se budou ve větší míře týkat Úřadu a zčásti i Ministerstva financí.

3.4 Přezkum účinnosti

Bude prováděn průběžně s využitím standardních kontrolních mechanismů.

4. Návrh řešení

4.1 Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Z hlediska rámcového porovnání předpokládaných pozitiv a negativ (nákladů a výnosů) u identifikovaných variant řešení, v návaznosti na věcné usměrnění vyplývající opakovaně z rozhodnutí vedení Ministerstva financí, a především pak s ohledem na jediné nosnou legislativní formu řešení, a to i s přihlédnutím k cílům vyplývajícím ze Strategie vlády, se jako vhodnější z variant 2 a 3, které jsou na této formě řešení založeny, hodnotí a pro další postup navrhuje **varianta 3**. Samotný časový efekt varianty v podobě zkrácení celkové doby trvání přípravy a realizace majetkoprávních dispozic o dobu schvalovacího procesu je schopný nastoupit v bezprostřední návaznosti na provedenou změnu, tedy s účinností novely, a to i ve vztahu ke smlouvám, které již byly Ministerstvu financí ke schválení předloženy, ale schvalovací proces u nich zatím nebyl ukončen konkrétním rozhodnutím (u těchto smluv zajistí potřebné dopady přechodné ustanovení, nastavené shodně s předchozími novelami řešícími rozsah schvalovacích oprávnění). Časová úspora a počet potenciálně dotčených smluv jsou orientačně zřejmé z údajů tabulky a jejich rozboru, zařazených v bodu 1.2 (str. 7 a 8). Další předpokládané dopady vyvolané zrušením dosavadních základních schvalovacích oprávnění Ministerstva financí a rozšířením prostoru pro zapojení Úřadu do procesu nakládání s majetkem státu, stejně jako reálné přínosy navržené výslovné preference transparentních metod prodeje (výběrové řízení, veřejná dražba), se budou moci na rychlosti, kvalitě a efektivnosti celkového procesu hospodaření s majetkem státu projevit teprve postupně. Navržená opatření by navíc ve vztahu k Úřadu měla prověřit jeho připravenost na výhledové sjednocení dispozic v nepotřebném majetkem státu v jeho rukou, a to i s přihlédnutím k trendům v okolních srovnatelných zemích, které jednoznačně inklinují k centralizovanější podobě této sféry ekonomiky státu. Řešení bude současně provázeno posílením kontrolní role Ministerstva financí a možnost vyhradit si schvalování bude oproti současnému stavu výrazně rozšířena pro zřizovatele a příslušné ústřední správní úřady; komplexnější prostor v daném směru získá také vláda.

Intenzivní diskuse v problematice nalezení vhodných forem posilujících transparentnost v procesech nakládání s majetkem státu ve výsledku znamenaly řešení v podobě využívající perspektivně centrální registr majetku státu jako součást informačního systému státní pokladny a již existující centrální registr administrativních budov (dále též „CRAB“), jehož správcem bude Úřad.

Úřad, jako správce systému, bude mít CRAB k dispozici v druhé polovině roku 2012. Realizace projektu CRAB vychází z usnesení vlády ze dne 14. května 2008č. 536, kterým bylo rozhodnuto o zařazení projektu „246 – Úprava Informačního systému majetku státu jako zvláštní grafické vrstvy nad RUIAN v návaznosti na další základní registry veřejné správy“ do projektů Smart Administration.

Finanční prostředky na projekt CRAB má Úřad zajištěny. Celková hodnota projektu je předpokládána v částce 224,8 mil. Kč bez DPH s tím, že 85% hodnoty projektu je hrazeno z finančních prostředků EU (program IOP) a zbylých 15% ze státního rozpočtu, resp. z rozpočtu Úřadu. Předmětná částka v sobě zahrnuje nejen vlastní vývoj systému (cca 110 milionů Kč bez DPH), ale také další dílčí subprojekty, ke kterým patří zejména: pasportizace vybraných státních budov, mapová vrstva budov, ISVS atestace, bezpečnostní oponent, distanční vzdělávání, HW vybavení, technologie pro přístup organizační složek do registru a portálu, rozhraní na registry státu, publicita projektu, portál pro zveřejňování nabídek a vstup organizačních složek do registru.

Dopad do rozpočtu jednotlivých státních institucí bude závislý na zvoleném způsobu přenosu evidovaných dat (ručně, migrace, integrace). Náklady jsou velmi hrubě odhadovány (záleží na počtu uživatelů v jednotlivých organizačních složkách) takto:

- **68 mil. Kč včetně DPH** - dodatečné licence s tím, že pokud se organizační složky státu a státní organizace zapojí v rámci licenčního období „All you can eat“ (končí dnem 27. října 2012) tyto náklady odpadnou,
- **40 mil. Kč včetně DPH ročně** - pro zajištění provozu.

Tento odhad je konstruován na 2100 uživatelů; bude-li počet uživatelů nižší, klesnou i náklady. Zatímco samotný CRAB už v principu dobudován je z prostředků již zajištěných (viz výše), uvedené náklady spojené s napojováním ostatních organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS představují odhadovaný budoucí výdaj.

Kvalifikovaný odhad nákladů spojených s vybudováním centrálního registru majetku státu vychází z rozpětí daného náklady na pořízení CRAB a náklady na pořízení RUIAN Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, tj. **110 – 370 mil. Kč**, přičemž náklady na jeho provoz se s využitím dostupných informací o týchž systémech odhadují v rozmezí **40 – 50 mil. Kč ročně**.

Návratnost centrálních informačních systémů nelze posuzovat pouze ve finančním vyjádření. Zavedení centrální evidence nemovitého majetku státu, zvláště pak administrativních budov, by mělo přinést dosud postrádaný jednotný, centrální přehled o množství nemovitého majetku státu dle příslušnosti hospodaření jednotlivých organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS, především pak přehled o dislokacích státních institucí, využití administrativních prostor a o nákladech na provoz administrativních budov, přehled o dispozicích s veškerým vybraným majetkem státu (pronájmy/výpůjčky, změny příslušnosti hospodařit, zcizení – úplatné/bezúplatné). Uvedené systémy by měly přispět k výraznému zrychlení a zintenzívnění toku informací nezbytných pro účinné, hospodárné a kvalifikované rozhodování o využití vybraného státního majetku, pro operativní dokumentaci jeho technického i právního stavu a současně i jako zdroj podkladů pro efektivnější kontrolu sledovaných procesů. Podle zjištění Úřadu (v rámci sdružení vybraných státních subjektů hospodařících s nemovitým majetkem státu v Evropě, tzv. PuREnet) má většina zemí západní Evropy specializované státní subjekty (úřady, agentury, obchodní společnosti), které centrálně hospodaří, nebo alespoň centrálně evidují administrativní budovy státu a prostory užívané státem. Důvodem je, že centrální systém pro jednotnou evidenci (a tím i dozor) považují za základní podmínku pro strategii a efektivitu hospodaření vlády v této finančně náročné oblasti státní administrativy. Uvedené přínosy lze tedy reálně očekávat i v našich podmínkách po plném zprovoznění registrů a napojení všech organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS.

Úprava týkající se centrálního registru majetku státu a centrálního registru administrativních budov byla proto ve výsledku do návrhu novely ZMS zařazena. Vybraná podrobnější pravidla, spojená zejména s naplněním registrů potřebnými údaji, by měla být předmětem nařízení vlády.

Účinnost vnitřního informačního systému státu postaveného na zmíněných registrech by pak mělo směrem k veřejnosti umocňovat důsledné zveřejňování vybraných informací o nakládání s majetkem státu. V daném směru relevantní údaje by měl poskytovat Úřad. Tyto informace bude veřejnost moci získávat již standardně dálkovým přístupem. Náklady spojené se zveřejňováním lze orientačně odhadnout částkou v rozpětí **260 - 300 mil. Kč**, která by měla zajistit vybudování resp. zprovoznění potřebného systému, a dále předpokládanými každoročními provozními výdaji v rozsahu velmi orientačního odhadu pohybujícího se okolo částky **50 mil Kč** v závislosti na četnosti a frekvenci užití, tedy v rozsahu obdobném jako u výše uvedených registrů. Jako primární efekt, provázející dostupnost informací o vybraných majetkoprávních dispozicích týkajících se státního majetku pro veřejnost, lze jednoznačně identifikovat celkové posílení transparentnosti v těchto specifických aktivitách státu. V úzké vazbě na tuto transparentnost budou zároveň zefektivněny i přirozené vnější kontrolní mechanismy a bude vytvořeno vhodné prostředí pro omezení resp. vytěsnění korupčních

prvků v základním spektru jednání, jež ovlivňují nakládání s významnou částí veřejných prostředků.

Po legislativně technické stránce je navrhované řešení těchto a dalších změn v ZMS provázeno návrhem již zmíněné novely zákona č. 114/1992 Sb., a dále novely zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů, a to s ohledem na nutné vytvoření zákonného prostoru pro Úřad, v rámci kterého bude moci realizovat veřejné dražby jako dražebník. Vstup do stávající prováděcí úpravy, tedy vyhlášky č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, ve znění vyhlášky č. 569/2006 Sb., (dále jen „prováděcí vyhláška“) bude v přímém kontextu s změnami v zákoně minimální, protože věcná úprava je již ve vyhlášce obsažena. V rámci vnějšího připomínkového řízení byly rovněž iniciovány dílčí cílené novelizace zákona 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a to za účelem řešení problémů v rámci okruhu ad C. V případě úprav v ZMS se z hlediska aktuálního znění Legislativních pravidel vlády upozorňuje na dílčí odchylky, vyvolané nutným zachováním formulační a pojmové jednoty zákona vzhledem k době jeho vzniku (např. důsledné užívání výrazu „zvláštní právní předpis“, respektování systematiky zákona vzhledem k atypickému zařazení úpravy týkající se státních organizací, jednotné používání některých pojmů či slovních obrátů a pod.). Ve výsledku bylo upuštěno od záměru zařadit do návrhu zmocnění pro předsedu vlády k vyhlášení úplného znění, protože předkladatel jeho využití z důvodu komplexnosti předpokládá až v souvislosti s novelou ZMS, která do tohoto zákona promítne některé změny, jež s účinností od 1. ledna 2014 přinese nový občanský zákoník. Dosavadní připravená novela má být naproti tomu s ohledem na stanovené termíny a zadání projednána a nabýt základní účinnosti dříve, byť i v tomto směru se při stávajícím časovém posunu v legislativním procesu navrhuje určitá aktualizace (srov. čl. VIII návrhu zákona).

Kvantifikace přínosů a naopak nákladů v peněžním vyjádření je s ohledem na podstatu řešené regulace v této fázi spojena prakticky pouze s náklady, které lze spojovat s plným zprovozněním centrálního registru administrativních budov, dobudováním centrálního registru majetku státu a zajištěním zveřejňování relevantních údajů o nakládání s vybraným majetkem státu; pozitivní dopady lze obecně předpokládat v rovině ekonomické. Navržená opatření budou mít konkrétně vliv na výdaje státního rozpočtu (viz výše). Naproti tomu ostatních veřejných rozpočtů se připravované změny nedotýkají.

Současná ani navrhovaná právní úprava nemá žádné dopady ve vztahu k rovnosti mužů a žen, nezasahuje do podnikatelského prostředí, nemá dopady sociální (včetně dopadů na specifické skupiny obyvatelstva) ani dopady na životní prostředí.

Kontakty

JUDr. Renata Vilhelmová

Odbor 62 – Hospodaření s majetkem státu

Tel.: 283042436, e-mail. adresa: Renata.Vilhelmova@mfcz.cz

Hodnocení dopadů regulace (malá RIA) bylo schváleno ministrem financí po projednání poradou vedení ministerstva dne 23. srpna 2011 a finálně pak po projednání konečné podoby materiálu pro schůzi vlády poradou vedení ministerstva dne 9. května 2012.

5. Závěrečná zhodnocení

Návrh zákona s ohledem na předmět úpravy nepodléhá konzultaci s Evropskou centrální bankou na základě Rozhodnutí Rady č. 98/415/ES ze dne 29. června 1998, o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů.

Navrhovaná úprava, zasahující dílčími procedurálními změnami do interního postupu státu při nakládání s jeho majetkem, je v souladu s ústavním pořádkem České republiky (čl. 11 Listiny základních práv a svobod).

Mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, předpisy Evropské unie, judikatura soudních orgánů Evropské unie ani obecné právní zásady práva Evropské unie se na danou oblast, která je předmětem úpravy navrhovaného zákona, nevztahují.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K čl. I bodu 1

Navrhované ustanovení reaguje na potřebu vytvořit zákonný prostor ke zvláštní úpravě postupů týkajících se hospodaření s majetkem státu, který potřebují zpravodajské služby (t.j. Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace a Vojenské zpravodajství) k plnění svých úkolů podle zvláštních právních předpisů. Vzhledem ke specifickému charakteru činnosti zpravodajských služeb podléhá jejich hospodaření, materiálně technické zabezpečení a příslušné evidence a doklady (srov. Příloha č. 18 nařízení vlády č. 522/2005 Sb.) utajení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Zvolená forma úpravy je prakticky totožná s obdobným ustanovením, které je již obsaženo v § 2 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a umožní vytvořit systém opatření v oblasti ekonomického zabezpečení zpravodajských služeb, jež jsou nezbytná pro zajištění a utajení jejich činnosti.

K čl. I bodu 2

Navrhované doplnění v § 3 odst. 4 reflektuje nové ustanovení § 24a, konkrétně především obsah jeho odstavce 4 (odkazuje se na důvodovou zprávu k novelizačnímu bodu 20).

K čl. I bodu 3

Předmětem je především změna obecné příslušnosti hospodařit s návykovými látkami, prekursory a zařízeními k jejich výrobě, přípravky obsahujícími návykové látky a s jinými nebezpečnými látkami. Podle dosavadního stavu zákona (§ 11 odst. 2) je s těmito věcmi příslušný hospodařit Úřad, který je s nimi povinen naložit postupem podle § 18 odst. 5 prováděcí vyhlášky, tedy předat je zčásti přímo Ministerstvu vnitra, zčásti jiným organizačním složkám státu nebo státním organizacím určeným Ministerstvem zdravotnictví. Protože většina těchto látek je s ohledem na svůj původ tak jako tak v držení orgánů Policie ČR a prakticky jediným způsobem naložení s nimi je fyzická likvidace vyžadující speciální podmínky provedení, přičemž Policie ČR již nyní tento způsob naložení s uvedenými látkami plošně zajišťuje, jeví se účelným založit příslušnost hospodařit s veškerým tímto majetkem připadajícím státu přímo pro vybrané orgány Policie ČR, které jsou zároveň organizačními složkami státu ve smyslu ZMS a které nově vznikly s účinností od 1. ledna 2009 podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, tedy krajským ředitelstvím policie. Změna vyloučí administrativu při dosavadním postupu předávání tohoto vybraného majetku z Úřadu do resortu Ministerstva vnitra a současně zjednoduší podmínky pro hospodaření s tímto majetkem. Navrhovaná úprava je výsledkem předchozích jednání Ministerstva vnitra, Ministerstva financí i Úřadu.

Na doplňovanou pasáž v ustanovení navazuje drobná pojmová úprava bez věcných dopadů, která slouží toliko k odstranění terminologické nepřesnosti, vyvolané dílčí vládní novelou ZMS provedenou zákonem č. 274/2008 Sb. (sn. tisk 440/0 PSP 2006-2010), a která sleduje zachování jednotného vyjadřování v § 11 odst. 1 ZMS.

K čl. I bodu 4

Pro Úřad - s ohledem na jeho předmět činnosti i právní důvody, na základě kterých se stává příslušným hospodařit s majetkem státu - obecně platí, že nový nemovitý majetek pro stát a pro své bezprostřední potřeby zpravidla od nestátních subjektů **nezískává**. Úřad je však současně podle § 12 odst. 1 věty druhé ZMS organizační složkou státu, která je v souladu s § 11 odst. 2 příslušná uzavírat za stát darovací nebo jiné smlouvy o bezúplatném převodu nemovitého majetku (včetně bytů a nebytových prostor, jsou-li samostatně předmětem vlastnického práva) do vlastnictví České republiky, pokud je nabídka takového převodu učiněna obecně státu. V konkrétních případech přitom nemusí jít pouze o nahodilé jednání nestátních subjektů vycházející toliko z obecné právní úpravy občanského zákoníku, nýbrž může jít i o takový postup nestátního subjektu, který mu ukládá speciální zákon.

Navrhovaná změna logicky doplňuje postupnou eliminaci potřeby schvalovacích doložek vybraných ministerstev ke smlouvám, jimiž Úřad majetek státu zcizuje ve prospěch nestátních subjektů, ke které došlo zčásti již novelizací ZMS provedenou zákonem č. 22/2006 Sb. a která vyvrcholila novelou provedenou zákonem č. 153/2009 Sb. Pokud však jde o smlouvy o bezúplatném převodu majetkových účastí v jiných obchodních společnostech než akciových na stát, zůstává schvalovací režim i pro Úřad vzhledem ke specifické povaze tohoto majetku zachován.

Ve vztahu k ostatním organizačním složkám státu a státním organizacím v působnosti ZMS bude schvalovací režim podle § 12 odst. 2 ZMS uplatňován i nadále, což je odůvodněno zvýšeným zájmem na prevenci takových bezúplatných nabytí vybraného majetku státem, která by případně byla spojena s nevhodnými a neúměrně zatěžujícími podmínkami.

K čl. I bodu 5

Návrh reaguje na požadavky účetní reformy, v jejímž rámci jsou upravovány příslušné zákony tak, aby bez ohledu na skutečnost, že účetní jednotky na základě zvláštního právního předpisu vedou určité evidence (t.j. v podmínkách ZMS podle jeho § 15 odst. 3 a podle prováděcí vyhlášky), bylo přesto účtováno o významných položkách předmětu účetnictví. Tato změna se týká nemovitostí, bytů a nebytových prostorů jako jednotek ve smyslu zákona č. 72/1994 Sb. a peněžitých pohledávek, a to pro významnost souvisejících položek účetní závěrky. Z hlediska potřebnosti sestavování konsolidovaných účetních výkazů za Českou republiku a za dílčí konsolidační celky státu je proto nutné upravit ZMS tak, aby o významných složkách majetku bylo vždy účtováno, protože tyto výkazy by měly věrně zobrazovat skutečný stav majetku státu. I když doplnění § 14 odst. 2 ZMS bylo bezprostředně vyvoláno stávající speciální úpravou operativní evidence v zákoně pro majetek podle § 10 ZMS, navržená formulace je koncipována jako obecné pravidlo pro všechny potenciální případy speciálních evidencí.

K čl. I bodu 6

Navrhovaná změna pouze aktualizuje původně nastavenou výši úroků z prodlení, uplatňovaných subsidiárně v případě veřejnoprávních pohledávek státu (t.j. není-li speciální právní úpravou prodlení v těchto případech sankcionováno vůbec nebo odlišným způsobem). Protože původní výše úroků z prodlení byla stanovena shodně s úpravou výše úroků z prodlení dle občanského zákoníku a tedy s využitím nařízení vlády č. 142/1994 Sb., kterým se stanoví výše úroků z prodlení a poplatku z prodlení podle občanského zákoníku, ve znění platném v době přípravy a projednávání předlohy ZMS, navrhuje se současně v zájmu zajištění průběžného přizpůsobování výše těchto subsidiárních úroků z prodlení změnám uvedeného nařízení vlády zvolit operativně pouze dostatečně určitý odkaz na tuto právní

úpravu namísto opětného výslovného převzetí příslušné části textu nařízení vlády v jeho momentálně aktuální podobě. Uvedeným způsobem tak odpadnou další novelizace tohoto ustanovení ZMS a současně bude jednoznačným způsobem vymezen přímo v normativním textu zákona (ne tedy pouze za použití odkazu na poznámku pod čarou) způsob pro určení výše úroku z prodlení v těchto případech.

K čl. I bodu 7

Nové § 14a, 14b a 14c jsou součástí opatření navrhovaných mimo jiné i k posílení transparentnosti při nakládání s majetkem státu v souladu se Strategií vlády. Předně se do ZMS zakotvuje povinnost pro všechny organizační složky státu a rovněž státní organizace v působnosti ZMS (§ 54 odst. 1 věta první a druhá) poskytovat do centrálního registru majetku státu (a tím i do centrálního registru administrativních budov) určité údaje, a to primárně o vybraném nemovitém majetku státu, ale také o obdobném cizím majetku, které organizační složky státu a státní organizace užívají. Smyslem shromažďování vybraných údajů o cizím majetku není sledování tohoto majetku jako vlastnictví třetích osob ani těchto osob jako takových. Jde pouze o to získat přehled o případech, kde organizační složka státu nebo státní organizace si např. neefektivně pronajímá cizí nemovitost nebo její část, když by přitom mohla získat srovnatelný majetek státní od jiné organizační složky státu či státní organizace v působnosti ZMS. Systémy spolu budou komunikovat a budou brát údaje z vybraných veřejných registrů resp. veřejných seznamů.

Zatímco údaje shromažďované v registrech budou využitelné především pro hospodaření s majetkem státu jako takové, vybrané údaje týkající se státního majetku budou Úřadem veřejnosti zpřístupněny, čímž by měla být posílena transparentnost nakládání s majetkem státu. V zásadě by tak mělo být dosaženo podobného efektu, který sledují navrhované změny v příslušných zákonech i pro územní samosprávné celky.

K čl. I bodu 8

Fakticky dochází v textu dosavadního ustanovení pouze k dílčímu doplnění slov „a jiné jednání“; z důvodu dvojího doplnění a v zájmu stručnějšího a především jednoznačného vyjádření obsahu změny byla z legislativně technického hlediska zvolena forma nahrazení celého textu odstavce. Účelem změny je komplexnější vymezení rozsahu použití zápisu jako speciální formy jednání mezi organizačními složkami státu. Z hlediska již existujícího zmocnění k podrobnější úpravě tato změna nevyvolá bezprostřední potřebu širšího vstupu do stávající prováděcí vyhlášky, protože její současná podoba (zejm. § 14, 16) už základní rámec takovéto úpravy obsahuje. I v prováděcí vyhlášce proto postačí zajistit jen obdobné doplnění slov „a jiné jednání“. Zdůraznění použitelnosti zápisu i pro jiná jednání organizačních složek státu navzájem tak v zásadě pouze reflektuje stávající praxi a bylo v této výslovné podobě bezprostředně vyvoláno tím, že se nyní přímo v zákoně navrhuje upravit jeden konkrétní případ vyžadující „jiné jednání“ a potažmo úpravu vztahu mezi dvěma organizačními složkami státu, a to v rámci postupu podle nového § 24a (viz dále zdůvodnění k novelizačnímu bodu 20). Úprava má zamezit případným pochybnostem o použitelnosti zápisu i pro jiná jednání mezi organizačními složkami státu směřující k úpravě jejich vzájemných vztahů než jen pouze pro taková, která vedou k nakládání s majetkem státu.

K čl. I bodu 9

Navržené doplnění stávajícího § 19 představuje určitý průlom z hlediska dosavadního zákonem (a především pak prováděcí vyhláškou – srov. její § 15 odst. 1) sledovaného

principu, že organizační složky státu (a státní organizace v působnosti ZMS – srov. § 54 odst. 1 věta druhá) mohou od ostatních organizačních složek státu (a státních organizací v působnosti ZMS) přebírat majetek státu pouze tehdy, potřebují-li takový majetek pro zabezpečení výkonu své působnosti nebo činnosti, popř. vyžaduje-li to veřejný zájem. Nové ustanovení by mělo umožnit ostatním organizačním složkám státu a - s využitím zmíněného § 54 odst. 1 věty druhé v části páté zákona – také státním organizacím v působnosti ZMS, aby na základě dohody vyjádřené formou zápisu (§ 19 odst. 1 ZMS) resp. v případě státních organizací formou smlouvy (§ 55 odst. 3 ZMS) o změně příslušnosti k hospodaření předaly pro ně trvale nepotřebný státní majetek (t.j. majetek, u kterého bylo v konkrétní organizační složce státu nebo státní organizaci takto rozhodnuto v souladu s § 14 odst. 7 ZMS) vybrané organizační složce státu - Úřadu, aniž by na jeho straně byla nutně splněna podmínka potřeby. V konkrétních případech tak sice Úřad může získat i majetek, který bude moci ve smyslu dosavadní úpravy využít pro svoji činnost (popřípadě si jej ponechá z důvodu veřejného zájmu), nicméně lze důvodně předpokládat, že převažující většinu takto přebíraného majetku nebude moci upotřebit; s takovým majetkem by pak Úřad (v závislosti na stavu a povaze majetku) naložil standardně podle zákona, pro což by obecně měl mít - s ohledem na zaměření svojí činnosti, odborné personální zázemí i potřebnou míru dislokace - zpravidla lepší podmínky než většina ostatních organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS. Vytvoření zákonného prostoru pro uvedený postup by tak v souhrnu mělo vést k určitému zrychlení a zefektivnění procesu nakládání s nepotřebným státním majetkem.

Aby touto cestou nedocházelo k obcházení zákonem sledovaného principu přednostního využití nepotřebného majetku u ostatních organizačních složek státu nebo státních organizací v působnosti ZMS a majetek takto převzatý Úřadem nebyl bez dalšího zcizován ve prospěch nestátních subjektů (pokud by to vzhledem k jeho stavu a povaze přicházelo v úvahu), nové ustanovení i pro takovýto majetek zcela jednoznačně nastavuje Úřadu postup, který je shodný s postupem všech ostatních organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS. Úřad bude příslušný s takto převzatým majetkem běžně hospodařit ve smyslu § 9 ZMS (což mimo jiné obnáší i jeho zavedení do účetnictví - § 14 odst. 2 ZMS) a nebude-li jej sám potřebovat, bude muset o jeho nepotřebnosti kvalifikovaně rozhodnout (§ 14 odst. 7 ZMS). Stejně tak bude povinen respektovat podmínku vyjádřenou v dosavadním § 19 odst. 3 (nově v odstavci 5 – viz novelizační bod 11) ZMS, tedy prověřit zájem ostatních organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS (eventuelně podle okolností konkrétního případu dovodit možnost postupu podle § 15 odst. 2 prováděcí vyhlášky), dříve než přikročí k jeho převodu na jiné osoby (právnícké nebo fyzické).

Podstatným znakem uvedeného postupu je zatím jeho fakultativnost. Bude pouze na příslušných organizačních složkách státu a státních organizacích v působnosti ZMS, zda této nové možnosti s výslovným odvoláním na toto konkrétní ustanovení ZMS využijí. Obdobně ani na straně Úřadu zákon nezakládá v této fázi žádnou „kontraktační povinnost“, a to primárně v zájmu zohlednění jeho momentálních kapacit a s tím souvisejícího udržení určitých proporcí na výdajové straně příslušné rozpočtové kapitoly Ministerstva financí, z níž je Úřad financován. Nelze totiž přehlédnout, že Úřad převzetím takového majetku bude muset činit nejen kroky směřující k naložení s ním, ale až do konečného naložení zajišťovat v nezbytném rozsahu i péči o tento majetek, řešit případné následky spojené s jeho nevyhovujícím stavem a pod. V případě, že se systém kumulace nepotřebného majetku u Úřadu za účelem dalšího naložení s ním v praxi osvědčí, lze do budoucna uvažovat o nahrazení tohoto „testovacího provozu“ režimem, ve kterém bude takový postup pro obě strany povinný.

Tato pro organizační složky státu a státní organizace nově upravená možnost zprostit se předáním pro ně nepotřebného majetku Úřadu povinnosti zajistit další naložení s majetkem bude ovšem pro příslušné organizační složky státu a státní organizace využitelná pouze ve fázi předcházející standardnímu postupu podle dosavadního § 19 odst. 3 (nově odstavce 5 - viz novelizační bod 11) ZMS. Tomu odpovídá výslovná úprava, spojující uvedený efekt jen s takovou dohodou o změně příslušnosti hospodařit s předmětným nepotřebným majetkem, ke které s Úřadem dojde „přednostně“, tedy před běžným prověřováním zájmu ostatních organizačních složek státu a státních organizací o nepotřebný majetek. Uvedené řešení má především zamezit mechanickému opakování vnitrostátní nabídky (tentokrát Úřadem), pokud by k předání majetku Úřadu došlo kdykoli později, tj. až už např. v rámci standardní vnitrostátní nabídky nebo dokonce ještě později ve fázi nakládání s majetkem ve prospěch nestátních subjektů. Současně má zachovat základní přehlednost v nakládání s majetkem v rámci státu ve vztahu k Úřadu a eliminovat případy, kdy by se příslušné organizační složky státu nebo státní organizace „zbavovaly“ nepotřebného majetku předáním Úřadu chaoticky kdykoli v procesu nakládání s majetkem státu – v tomto směru bude podstatné, aby příslušné organizační složky státu a státní organizace své jednání s Úřadem ve věci převzetí jejich nepotřebného majetku – jak již bylo naznačeno – vždy jednoznačně specifikovaly (nejlépe odkazem na příslušné ustanovení zákona) buď jako zmíněnou přednostní nabídku, anebo naopak jako standardní vnitrostátní prověření zájmu ostatních organizačních složek státu a státních organizací o nepotřebný majetek. To pak bude rozhodující i pro jednání Úřadu, který pouze v prvním případě bude moci převzít v souladu se zákonem i majetek pro něj nepotřebný, zatímco v rámci standardní vnitrostátní nabídky bude moci převzít majetek jediné při respektování § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky.

Využití nově zařazeného postupu bude ovšem možné pouze u majetku, který se bude nacházet na území České republiky, což plně koresponduje s možnostmi Úřadu. V případě majetku nacházejícího se v zahraničí, pokud už jsou s ním jednotlivé organizační složky státu nebo státní organizace výjimečně příslušné hospodařit (např. Ministerstvo zahraničních věcí), lze naproti tomu důvodně předpokládat operativnější možnosti pro naložení s ním ze strany těchto organizačních složek státu a státních organizací.

K čl. I bodu 10

Odstavec 4 v § 19 ZMS je určitou obdobou nově navrhovaného odstavce 3, jeho použitelnost se však omezuje na organizační složky státu nebo státní organizace v působnosti ZMS, které jsou podřízeny témuž zřizovateli (zakladateli) anebo spadají pod tíž ústřední správní úřad anebo kde by se případná nabídka či převzetí majetku týkaly přímo tohoto zřizovatele (zakladatele) nebo ústředního správního úřadu ve vztahu k jím zřízené (založené) nebo řízené organizační složce státu či státní organizaci v působnosti ZMS. Ustanovení se navrhuje na základě poznatků z praxe u některých resortů (např. Ministerstva vnitra a Ministerstva obrany), u kterých zejména v případě určitých specifických druhů státního majetku (typicky např. výzbroj) lze docílit efektivnějšího naložení s majetkem (a to i formou prodeje nebo fyzické likvidace), pokud je s ním nakládáno hromadně. Navrhovaný postup by ovšem byl využitelný například i na případy, kdy příslušnost hospodařit s určitým funkčně propojeným souborem majetku (např. areál sestávající ze staveb a pozemků) svědčí u jednotlivých majetkových položek tohoto souboru různým organizačním složkám státu nebo státním organizacím v rámci jednoho resortu, pro něž se tyto součásti daného souboru stanou nepotřebnými, a přitom by se souborem takového majetku bylo efektivnější naložit jako s celkem. Na rozdíl od univerzálně použitelného postupu při zapojení Úřadu je proto také postup dle odstavce 4 limitován podmínkou, že povede k hospodárnějšímu naložení s majetkem. V tomto smyslu tedy musí být tato podmínka na straně nabízející a především

pak přejímající organizační složky státu nebo státní organizace v působnosti ZMS cíleně sledována a po převzetí majetku naplňována. I zde budou ovšem současně (obdobně jako u Úřadu) fungovat mechanismy bránící zneužití této možnosti k obcházení standardního režimu, tedy především vnitrostátní nabídky ostatním organizačním složkám státu, která zůstává v ZMS nadále zakotvena, i když přesunutá do odstavce 5 (viz novelizační bod 11). Na rozdíl od případů přednostního převzetí majetku Úřadem podle odstavce 3 se však použitelnost postupu podle odstavce 4 neomezuje pouze na majetek nacházející se na území České republiky, protože právě pro účely touto možností sledované by takové omezení nebylo věcně na místě a mohlo by mít kontraproduktivní efekt.

K čl. I bodu 11

Úprava v odstavci 5 v § 19 ZMS sleduje potřebu souvztažně zohlednit v dosavadní úpravě standardní fáze vnitrostátního zjišťování zájmu o nepotřebný majetek u jiných organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS ty specifické případy, s nimiž v § 19 ZMS počítají nově navržené odstavce 3 (viz novelizační bod 9) a 4 (viz novelizační bod 10). Podstatné je, že ustanovení pro tyto případy zamezuje eventuálnímu „úniku“ státního majetku do nestátní sféry, aniž by bylo upřednostněno naložení s majetkem ve prospěch jiných potřebných organizačních složek státu nebo státních organizací v působnosti ZMS. Doplněná formulace proto počítá s tím, že při přednostním převzetí nepotřebného majetku Úřadem či vybranou organizační složkou státu nebo státní organizací v rámci působnosti jednoho zřizovatele (zakladatele) nebo ústředního správního úřadu bude muset být zájem uvnitř státní sféry rovněž zjišťován, dříve než bude možno podle povahy a stavu majetku případně přikročit k jeho zcizení ve prospěch nestátních subjektů.

Může ovšem dojít i k takové situaci, že se Úřad a obdobě i organizační složky státu nebo státní organizace v působnosti téhož zřizovatele (zakladatele) či ústředního správního úřadu na přednostním převzetí konkrétního majetku podle navrhovaného § 19 odst. 3 nebo odstavce 4 nedohodnou a uplatní svůj zájem o tento majetek až ve fázi běžné vnitrostátní nabídky. Pak by však již tento jejich zájem musel být veden jedině vlastní potřebou získat majetek pro plnění svých úkolů a tedy plně při respektování podmínek § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky.

Prováděcí právní úprava předvídaná v závěru nově formulovaného odstavce 5 je totožná se současným stavem v § 19 odst. 3 ZMS a koresponduje s konkrétním zmocněním pro Ministerstvo financí uvedeným v § 65 odst. 1 písm. e) ZMS, které již bylo realizováno v prováděcí vyhlášce.

K čl. I bodu 12

Doplnění je vyvoláno nezbytnou potřebou vytvořit v obecném ZMS prostor pro využití instrumentu opatření speciálně vymezenými osobami (řediteli bezpečnostních sborů) při speciálních způsobech nakládání s majetkem státu, spojených s řešením mimořádných událostí a krizových situací a uskutečňovaných mezi organizačními složkami státu, které jsou účetními jednotkami a tedy z hlediska hospodaření s majetkem státu samostatné a přitom jsou součástí jednoho bezpečnostního sboru (ve smyslu zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů). Vlastní speciální úpravu se navrhuje zapracovat paralelně do zákonů č. 238/2000 Sb. a č. 273/2008 Sb., protože nová úprava se bude týkat pouze 2 bezpečnostních sborů – Hasičského záchranného sboru České republiky a Policie České republiky. U ostatních bezpečnostních sborů (Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace) jsou ředitelé těchto bezpečnostních sborů zároveň

vedoucím organizační složky státu, která je účetní jednotkou pro bezpečnostní sbor jako celek (viz též zdůvodnění k čl. VI a VII).

K čl. I bodu 13

Navržená změna je legislativně technickou úpravou reagující na změnu v počtu odstavců v § 19 ZMS dle novelizačních bodů 9 a 11.

K čl. I bodu 14

Navržená změna je legislativně technickou úpravou v návaznosti na novelizační bod 16.

K čl. I bodu 15

Navrhovaná změna v pojetí zákonné minimální hranice při prodeji státního majetku v režimu ZMS reflektuje zájem na snadnější uchopitelnosti této podmínky. Je třeba zdůraznit, že dosavadní ustanovení § 22 odst. 1 ZMS nezavedlo žádný speciální druh ceny, jejíž určení by mělo být problémem z hlediska zadání nebo zpracování znaleckých posudků, nýbrž vyjadřuje pouze legitimní a hospodárnému způsobu nakládání s majetkem státu adekvátní požadavek, aby stát prodával nejméně za tolik, za kolik se (srovnatelný majetek) prodává v daném místě a čase mezi ostatními subjekty. To, že relevantním podkladem pro představu o této minimální zákonné hranici jsou zpravidla (zejména u nemovitostí) znalecké posudky, které by měly být zpracovány podle oceňovacích předpisů (s určením tzv. zjištěné ceny, tedy v případě nemovitostí ceny „vyhláskové“, i obvyklé ceny ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., která se díky své podstatě věcně přibližuje podmínce vyjádřené v ZMS), je věc druhá. V tomto smyslu je tedy dosavadní pojetí v § 22 odst. 1 ZMS záměrně širší – akcentuje více skutečný stav a proto i „vyjednávací“ prostor při sjednávání kupní ceny (nejde totiž vždy jen o prodeje na základě výběrového řízení, případně veřejné dražby, ale i o přímé prodeje, kde nekorigované použití nekvalitně zpracovaného znaleckého posudku zejména právě o obvyklé ceně může výnos z prodeje snížit).

Nicméně v kontextu s celkovým zaměřením hlavních změn, které má přinést novela ZMS (posílení samostatnosti organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS při nakládání s majetkem státu v důsledku zrušení schvalovacích oprávnění Ministerstva financí, souvztačně ovšem provázené rozšířením prostoru pro zřizovatele či věcně příslušné ústřední správní úřady a zčásti i pro Ministerstvo financí, aby si schvalování vybraných smluv vůči zřízeným a řízeným organizačním složkám státu a státním organizacím dle potřeby a při respektování podmínek § 45 odst. 2 ZMS vyhradily, rozšířením kontrolních oprávnění Ministerstva financí a rozšířením role Úřadu v procesu nakládání s majetkem státu), lze v zájmu zjednodušení praktické aplikace § 22 odst. 1 ZMS při úplatných převodech, která již nebude do té míry spojena se standardní posuzovací fází ve schvalovacím procesu (kdy byla v rámci Ministerstva financí v případě potřeby využívána i odborná součinnost útvaru, do jehož působnosti spadala i problematika cen a oceňování), i při jejich následné kontrole na požadovanou změnu přistoupit jako na prostředek, který v určitém ohledu může podpořit záměr zrychlit nakládání s nepotřebným majetkem státu. V daném směru je ostatně možno poukázat na trend využívat právě obvyklou cenu definovanou v § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb. i v dalších předpisech (srov. např. novelizace stavebního zákona, zákona o vyvlastnění, zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, byť v porovnání se ZMS nelze zcela přehlédnout jejich veřejnoprávní účel a charakter). Omezit možné excesy spojené s aplikací § 22 odst. 1 ZMS by pak současně mělo i nově zvýrazněné

pravidlo použití transparentních metod prodeje (výběrové řízení, veřejná dražba - srov. upravený § 24 odst. 2). Na druhou stranu však nelze zcela přehlédnout, že stanovení minimální hranice pro výši kupní ceny pomocí konkrétního druhu ceny, která je definována v oceňovacím předpisu, může oproti současnému stavu vytvářet aplikační tlak na opatřování znaleckých posudků i v případech majetku, kde to zatím nebylo běžné (především movité věci s nižší pořizovací hodnotou, ve značně opotřebeném stavu a pod.) a kde z podstaty věci postačoval jako podklad pro představu o minimální zákonné hranici například operativní průzkum v bazarech, vyjádření servisní organizace či pouze návrh kolektivního poradního orgánu v rámci příslušné organizační složky státu nebo státní organizace v působnosti ZMS.

K dílčímu zpřesnění v návaznosti na uvedenou změnu dochází současně u formulace dosavadního zmocnění k podrobnější úpravě ve vyhlášce; protože však stávající prováděcí vyhláška již příslušnou úpravu zahrnuje (a to včetně rámcové úpravy výběrového řízení jako takového, které se coby pojem přímo v ZMS objevuje při této příležitosti poprvé – srov. též nově formulovaný § 24 odst. 2 ZMS), nebude bezprostředně třeba tuto prováděcí úpravu doplňovat.

K čl. I bodu 16

Schvalovací oprávnění Ministerstva financí při zcizování státního majetku se zrušuje bez náhrady. Za přípravu a realizaci majetkoprávní dispozice i nadále odpovídá příslušná organizační složka státu nebo státní organizace v působnosti ZMS.

Zrušením schvalovacích oprávnění Ministerstva financí by se vzhledem k dosavadní poměrně značné četnosti takto dotčených smluv mělo dosáhnout relativně výrazného zrychlení majetkoprávních dispozic s některým nepotřebným majetkem státu v rámci realizačního procesu. Organizační složka státu nebo státní organizace v působnosti ZMS dosáhne časové úspory, úspory finančních prostředků na střežení a údržbu nepotřebného majetku a předejde se i případné devastaci majetku.

Při nakládání s nepotřebným majetkem státu bude navíc možno využít nově konstruované alternativní možnosti založené na zapojení Úřadu, a to ve formě dohodnuté změny příslušnosti hospodařit s tímto majetkem ve prospěch Úřadu (viz výše) anebo v případě prodeje ve formě jeho dohodnutého obstarání jako právní služby poskytované ze strany Úřadu (viz dále). Intenzivnější dohled nad dodržováním zákonných postupů a podmínek by měla zajistit posílená kontrolní oprávnění Ministerstva financí (srov. upravený § 48 odst. 1 ZMS) a podpora transparentních forem prodeje (srov. upravený § 24 odst. 2 ZMS). Navíc dochází k výraznému rozšíření prostoru, ve kterém si budou moci schvalování smluv o převodu věcí z vlastnictví státu do vlastnictví nestátních subjektů vyhradit podle vlastních potřeb zřizovatelé (zakladatelé) převádějících organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS, popřípadě jejich věcně příslušné ústřední správní úřady, a není-li jich, tak opět i Ministerstvo financí (srov. nový § 22 odst. 4 ZMS). V daném směru současně posílí i vláda (srov. upravený § 23 ZMS).

Obdobně se zrušuje i schvalovací oprávnění Ministerstva životního prostředí. Jde o změnu provázanou s novelizací zákona č. 114/1992 Sb., kterou iniciovalo samo Ministerstvo životního prostředí při projednání jeho zásadních připomínek a která je vyvážená - podrobněji než dosud upraveným - institutem předchozího souhlasu. Půjde však již o akty bez primárního majetkoprávního zaměření, i když i jejich absence bude ze zákona důvodem pro to, že ke zcizení nedojde. Viz zdůvodnění k části druhé (čl. IV a V).

Naproti tomu schvalovací oprávnění Ministerstva kultury se ve výsledku po nezbytné dílčí úpravě zachovává (viz novelizační bod 17).

K čl. I bodu 17

Úprava navazuje na novelizační bod 16, jímž finálně dochází ke zrušení § 22 odst. 3 a 5 ZMS, tedy schvalovacích oprávnění Ministerstva financí a Ministerstva životního prostředí. Ve schvalovacím oprávnění Ministerstva kultury, které se věcně nemění, je však i nadále třeba ponechat vyloučené ty převody vlastnictví silničních pozemků, které jsou vyvolány změnou kategorie nebo třídy pozemních komunikací na nich se nacházejících podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění; to však musí být nově formulačně zajištěno doslovným popisem případů, o které se jedná, protože již nelze použít jednoduchý odkaz na odpovídající ustanovení písmene i) v rušeném dosavadním odstavci 3. Smlouvy o převodu těchto pozemků byly totiž vyňaty i ze schvalovacího oprávnění Ministerstva financí, neboť se respektovala zvláštní právní úprava zákona o pozemních komunikacích (stále platí). Z toho důvodu se navrhuje nové znění příslušného odstavce (tj. nového odstavce 3) jako celku.

Současně se významně posiluje role zřizovatelů (zakladatelů) a věcně příslušných ústředních správních úřadů (a zčásti i Ministerstva financí, s výjimkou smluv uzavíraných Úřadem) v možnosti vyhradit si své schvalování u vybraných smluv o převodu věcí v případech, které nebude pokrývat schvalovací oprávnění Ministerstva kultury a Ministerstva životního prostředí (oproti dosavadnímu stavu nepůjde jen o věci movité, ale i nemovité, stejně jako o byty a nebytové prostory jakožto jednotky, i když opět s nezbytnou výjimkou shora uvedených silničních pozemků).

V souladu s již provedenými postupnými změnami ve vztahu k Úřadu, pokud jde o schvalování jím uzavíraných smluv, se naopak s ohledem na jeho posilující specializaci na poli nakládání s majetkem státu důsledně formuluje jeho vynětí ze všech schvalovacích mechanismů v nově upraveném § 22. Schvalování smluv sjednávaných Úřadem si tak ve výsledku bude moci vyhradit jedinečně vláda za podmínek aktuálně rovněž upravovaného § 23 ZMS (viz níže). Smlouvy sjednávané Úřadem také nadále budou v případech uvedených v § 21 odst. 2 ZMS vyžadovat ke své platnosti výjimku vlády, pokud by byla převáděna věc, která je pro Úřad nebo pro jinou organizační složku či státní organizaci v působnosti ZMS (a tedy obecně pro stát) potřebná.

K čl. I bodu 18

Úprava v zájmu zachování nezbytné proporcionality reaguje na postupné zužování schvalovacích oprávnění obsažených v § 22 ZMS, protože možnost vlády vyhradit si schválení v konkrétním případě je dosud vztažena pouze na případy smluv, které jinak podléhají schválení vybraných ministerstev. Při nyní navrhované redukci, a to především v rozsahu nejširšího schvalovacího spektra v případě Ministerstva financí, ale také u Ministerstva životního prostředí, by tak vládě zůstal pro tento její postup neúměrně úzký prostor a dosavadní nástroj kvalifikovaného posouzení a preventivní kontroly vhodnosti a zákonnosti zcizení strategicky či hodnotově významných majetkových položek by přestal být věcně funkční, protože výhrada schválení vládou by mohla směřovat pouze na početně menšinové případy podléhající schvalování Ministerstvem kultury. Naopak převážná většina smluv o úplatném nebo bezúplatném převodu vlastnictví, a to nejen zatím sjednávaných Úřadem, ale i smluv ostatních organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS, by tomuto aktu vlády - ani v případě akutní potřeby - nemohla být podrobena.

Podle navrhovaného stavu si tak vláda naopak bude moci vyhradit schválení smlouvy o převodu jakékoli věci (ve smyslu již dříve zavedené legislativní zkratky věci movité i nemovité, bytu nebo nebytového prostoru), sjednávané kteroukoli organizační složkou státu (a to i Úřadem) nebo státní organizací v působnosti ZMS, půjde-li o nakládání s tímto

majetkem v obecném režimu ZMS. Pro zamezení duplicity schvalovacích aktů je pro takové případy současně vyloučeno schvalování podle § 22 ZMS, tedy i to vyhrazené podle nově upraveného § 22 odst. 4. Již vyhrazená schvalovací oprávnění zřizovatelů či věcně příslušných ústředních správních úřadů nebo Ministerstva financí by v případě výhrady vlády byla pro vládou vybranou smlouvu (případně smlouvy) pozastavena (neuplatnila by se).

K čl. I bodu 19

Změnou se v souladu s celkovým trendem posílení transparentnosti akcentuje při prodeji státního majetku využití tomu odpovídajících instrumentů, tedy výběrového řízení a veřejných dražeb.

Vzhledem k době vzniku obsahuje ZMS zmínky o veřejné dražbě pouze tam, kde to vyžadovala její specifická povaha, s instrumentem veřejné dražby však ZMS od počátku počítal. Podrobnější precizace pravidel ZMS ve vztahu k veřejné dražbě prováděna nebyla, protože se vycházelo z názoru, že i v případě prodeje ve veřejné dražbě principiálně dochází ke zcizení na základě smlouvy, byť její povaha resp. způsob „uzavření“ jsou specifické. Současný zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, který jednoznačně označil příklep za titul, jímž dochází za stanovených podmínek k přechodu vlastnického nebo jiného práva k předmětu dražby, je sám teprve z r. 2000; vývoj v chápání titulu změny vlastnictví při dražbě lze ostatně vysledovat i ve vývoji judikatury (srov. např. 2 Cdon 1034/97 a naopak aktuálně např. 20 Cdo/3963/2008 a 22 Cdo 2960/2009). Že striktní separace dražby jako formy zcizení (resp. nabytí vlastnictví) od smlouvy zřejmě výhledově nebude zcela na místě, pak svědčí již schválený nový občanský zákoník, podle jehož § 1771 je při dražbě smlouva uzavřena příklepem. I z toho důvodu se proto ani napříště nejeví jako potřebné doplňovat v ZMS ustanovení, která by v rámci podmínek pro úplatné převody vlastnictví pamatovala vždy samostatně i na veřejnou dražbu.

Nová formulace § 24 odst. 2 ZMS tedy sleduje pouze zvýraznění tohoto instrumentu při nakládání s majetkem státu, na druhé straně však zachovává nezbytný prostor i pro jiné formy zjišťování zájemců o zabití majetku od státu, především dosavadní nejčastěji užívané výběrové řízení, jehož rámcová úprava je již od r. 2001 obsažena v prováděcí vyhlášce, byť se sám tento pojem dostane do ZMS teprve nyní (srov. nově formulovaný § 22 odst. 1 ZMS, včetně příslušného - ač v reálu již naplněného - zmocnění). Úvodní zmínka o přímém prodeji vybrané osobě zde – obdobně jako v některých dalších ustanoveních zákona (ale i prováděcí vyhlášky) - figuruje pouze jako výjimka z dále stanoveného standardního postupu, pro praxi ovšem nezbytná a důvodná (za konkrétních okolností např. prodej pozemku vlastníku stavby a naopak, prodej věci jejímu dlouhodobému oprávněnému uživateli a pod.).

Pro zvýšení frekvence používání samotných veřejných dražeb bude mít v praxi význam zejména předpokládané odborné působení Ministerstva pro místní rozvoj jako gestora problematiky veřejných dražeb, a to například ve formě proškolení konkrétních zaměstnanců v organizačních složkách státu o úkonech licitátora či poskytnutí metodiky a vzorů pro zpracování dražebních vyhlášek. V kontextu s posílením role Úřadu v procesu nakládání s nepotřebným majetkem státu se pak návazně navrhuje i potřebné změny právě v zákoně o veřejných dražbách (srov. část druhá návrhu zákona).

Vhodnost použití výběrového řízení anebo veřejné dražby bude závislá především na povaze a stavu či lokalizaci prodáváného majetku, ale například i na předpokládaném okruhu zájemců. Na místě bude zvažovat rovněž nákladnost té které formy v konkrétním případě. Z toho důvodu jsou obě tyto základní formy zjištění vhodného zájemce o koupi v navrženém ustanovení koncipovány v principu jako uživatelsky rovnocenné a dílčí preference veřejné dražby je spojena pouze s případy, kde by tato forma byla co do provedení hospodárnější. Konkrétní formulace ovšem přitom zároveň sleduje záměr, aby použití veřejné

dražby nebylo vyloučeno ani v případech, kdy by sama tato procedura hospodárnější nebyla, avšak její využití by např. odůvodňoval vyšší očekávaný výnos z prodeje konkrétního lukrativního majetku.

Pro úplnost nutno poznamenat, že vedle výběrového řízení a veřejné dražby bude obecně možno při zjišťování vhodného kupce využít i jiných transparentních forem, jmenovitě například veřejné obchodní soutěže podle obchodního zákoníku, ovšem pouze tam, kde to aktuálně připouští prováděcí vyhláška (srov. její § 24, podle kterého se zjišťování zájemců o koupi a současný výběr vhodného kupce formou veřejného návrhu na uzavření smlouvy a obchodní veřejné soutěže nepoužije při prodeji nemovité věci, bytu nebo nebytového prostoru, zatímco u jiného majetku lze takto postupovat, pokud kupní nebo jiná smlouva o úplatném převodu nevyžaduje povolení výjimky anebo schválení podle ustanovení § 44 a 45 ZMS; toto omezení neplatí, jestliže k prodeji nebo jinému úplatnému převodu majetku dochází v rámci stanoveného předmětu činnosti organizační složky nebo státní organizace.). Uvedená redukce použitelnosti institutů obchodního zákoníku je spojena s povahou uplatňovaných schvalovacích mechanismů dle ZMS, konstruovaných jako součást právního jednání státu (nebo státní organizace v působnosti ZMS), což vylučuje, aby ke vzniku závazného právního vztahu došlo již v důsledku některých dílčích kroků budoucích smluvních stran. Uvedené omezení bude aktuální i v případě přijetí nyní navrhovaných změn v ZMS, protože schvalovací mechanismy jako takové v ZMS zůstanou – byť v modifikovaném rozsahu – zachovány.

K čl. I bodu 20

Navržená úprava představuje kvalitativně nový instrument využitelný při vybraných případech prodeje státního majetku. Relativně podrobná úprava podmínek jeho fungování je nezbytná s ohledem na potřebu respektování podstaty vystupování a jednání státu v právních vztazích (srov. § 6 a 7 ZMS) i kvůli zachování právní jistoty na straně smluvních partnerů státu (kupujících) o povaze a účincích tohoto jednání i o osobě jednajícího jako takové. Právě vzhledem k přímým dopadům této specifické úpravy na jednání státu s nestátními subjekty je také nezbytné její zařazení přímo do zákona.

Tento instrument je konstruován jako specifická „služba“, kterou bude Úřad moci zajišťovat pro ostatní organizační složky státu a jejímž předmětem bude obstarání prodeje majetku trvale nepotřebného pro stát. Základem pro poskytnutí této služby bude vzájemná dohoda konkrétní organizační složky státu a Úřadu, vtělená do zápisu coby speciální formy jednání mezi organizačními složkami státu (srov. § 19 odst. 1 ZMS). Úřadem poskytovaná služba bude obnášet jak faktické úkony tak i právní jednání, jejichž výsledkem by primárně měl být úplatný převod konkrétního státního majetku do vlastnictví nestátního subjektu a zajištění inkasa kupní ceny, a to finálně na straně příslušné organizační složky státu, u které půjde o standardní příjem podřízený rozpočtovým pravidlům. Předpokladem tohoto postupu je proto výslovně zákonem stanovené zachování příslušnosti hospodařit s předmětným majetkem na straně dosavadní příslušné organizační složky státu a ze strany Úřadu jednání pouze na bázi zastupování. Služby spočívající v obstarání prodeje tedy budou určitou obdobou procesních právních služeb pro organizační složky státu, které Úřad poskytuje podle zvláštního zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů.

Činnost Úřadu při zajišťování dohodnutého obstarání prodeje by měla být relativně komplexní a měla by proto obnášet i prvotní péči o pohledávku státu z titulu povinnosti kupujícího k úhradě kupní ceny, popřípadě k úhradě sjednaných smluvních sankcí (smluvních pokut). Pro případ potřeby uplatnit pohledávku z uvedených titulů u příslušného orgánu (především soudu) se pak výslovně počítá s možností dohodnout návaznou procesní právní

službu již přímo za podmínek zákona č. 201/2002 Sb. Obdobně si bude moci příslušná organizační složka státu dohodnout procesní právní službu i pro zajištění vkladu do katastru nemovitostí, a to eventuelně již při příležitosti dohodnutí samotného obstarání prodeje.

Ustanovení také pamatuje na rámcovou úpravu vztahu mezi organizační složkou státu coby příjemcem služby a Úřadem coby jejím poskytovatelem. Pro organizační složky státu přitom bude obstarání prodeje Úřadem představovat službu relativně výhodnou, a to svojí bezúplatností i zajištěním plného příjmu z prodeje. Fakultativnosti využívání nové služby a nemožnosti předem reálně odhadnout frekvenci jejího využívání a tedy ani zátěž rozpočtu Úřadu bude v dané fázi odpovídat princip obligatorního hrazení nákladů resp. výdajů spojených s obstaráním prodeje příslušnou organizační složkou státu. Navrhovaná úprava bude umožňovat hradit výdaje přímo na základě Úřadem předaných faktur; dílčí postupové otázky bude z podstaty věci možno sjednat mezi příslušnou organizační složkou státu a Úřadem již v rámci prvotní dohody o obstarání.

Organizační složka státu, která si s Úřadem obstarání prodeje dohodne a která přitom – jak výše uvedeno - neztratí své postavení příslušné organizační složky státu při samotném prodeji (v rámci kupní smlouvy jako takové a v právních vztazích jí založených), bude muset současně počítat s tím, že zůstane za stát příslušnou i v případných pozdějších právních vztazích vůči nabyvateli či třetím osobám (např. v souvislosti s následky neplatnosti kupní smlouvy). Protože však úkony a jednání během obstarání prodeje budou zajišťovány na bázi již zmíněného zastoupení výlučně Úřadem bez ingerence příslušné organizační složky státu, bude muset Úřad, vznikne-li jeho jednáním při obstarání prodeje jiné osobě škoda, nahradit příslušné organizační složce státu ze zákona prostředky, které musela vynaložit v důsledku úspěšně proti státu uplatněných nároků. Uvedený princip nebude možno modifikovat dohodou z důvodu jasné struktury odpovědnosti.

Pro pořádek je také řešena situace, když by Úřad nebyl při zajišťování prodeje úspěšný. Návrh předpokládá, že po marném uplynutí doby, kterou by si měly příslušná organizační složka státu a Úřad vždy předem sjednat, by v nakládání s dotčeným majetkem státu pokračovala již standardně opět sama příslušná organizační složka státu. To ovšem nevylučuje, aby se později znovu případně nedohodla s Úřadem na obstarání prodeje.

I tato alternativní forma zapojení Úřadu do nakládání s nepotřebným majetkem státu sleduje primárně urychlení a zefektivnění celého procesu. Vedle předpokládaného uplatnění odbornosti a praktických zkušeností Úřadu by k reálnému přínosu v uvedených směrech měla přispět sama navrhovaná úprava (srov. poslední věta v navrhovaném § 24a odst. 1) tím, že - právě s ohledem na zapojení Úřadu do prodeje - výslovně vyloučí takto „obstaravatelský“ uzavírané smlouvy z potřeby jejich schvalování vybranými ministerstvy, tedy ve stejném rozsahu, který bude platit (a převážně již platí) pro smlouvy sjednávané samotným Úřadem jako příslušnou organizační složkou státu. I takto uzavírané smlouvy však budou podléhat schválení vlády, pokud si je tato podle § 23 ZMS a za podmínek § 45 odst. 2 ZMS vyhradí, a stejně tak bude platnost takové smlouvy podmíněna povolením výjimky vládou v případech, na které pamatuje § 21 odst. 2 ZMS.

Použitelnost formy obstarání prodeje Úřadem nebude dopadat na všechny případy prodeje. Vedle věcného omezení pouze na prodeje nemovitostí (a to včetně jejich příslušenství, které například v rámci resortu obrany bývá často početné), bytů a nebytových prostor nebude možno obstarání prodeje dohodnout (v zájmu zachování rozhodovacího a jednacího prostoru pro příslušné organizační složky státu) u směnných smluv, u kterých navíc dochází ke kombinaci podmínek pro prodej státního majetku (§ 22 odst. 1 ZMS) s podmínkami pro nabývání majetku pro stát (§ 12 odst. 4 ZMS). Primární omezení bude ovšem dáno již tím, že možnost sjednat obstarání prodeje s Úřadem bude přípustná pouze u organizačních složek státu, zatímco u státních organizací v působnosti ZMS bude výslovně vyloučena (viz nové znění § 55 odst. 4 ZMS v novelizačním bodu 33). Důvod je v tomto

případě kvalitativně shodný s tím, který se na základě tehdejšího stanoviska Legislativní rady vlády uplatnil v případě zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, kde jsou právní služby Úřadu spočívající v procesním zastupování omezeny rovněž pouze na organizační složky státu. Tehdy i nyní se vychází z pojmové nemožnosti zajistit právně relevantní zastoupení právnické osoby s plnou právní subjektivitou, kterou je státní organizace, institucí bez právní subjektivity, v daném případě Úřadem.

Obdobně jako v případě nově navrhovaného přebírání nepotřebného majetku státu od organizačních složek státu a státních organizací v působnosti ZMS Úřadem bude i využití obstarání prodeje možné pouze u majetku, který se bude nacházet na území České republiky (viz zdůvodnění k novelizačnímu bodu 9).

Způsob zajištění prodeje bude principiálně na volbě Úřadu, tak aby vyhověl podmínkám a postupům platné právní úpravy, především ZMS, tedy např. i jeho § 24 odst. 2. I při obstarání prodeje Úřadem tak bude vedle výběrového řízení využitelná zejména veřejná dražba (srov. též výslovnou úpravu v odstavci 6 § 24a ZMS), což na straně Úřadu bude podpořeno i jeho výslovným zařazením mezi instituce oprávněné být dražebníkem (srov. navržená novela zákona č. 26/2000 Sb. v části V).

K čl. I bodu 21

Navržené ustanovení má v zájmu právní jistoty institucí a subjektů pracujících se ZMS odstranit potenciální nejasnost při aplikaci § 27 v případech, kdy se jedná o kvalitativně odlišný právní vztah s nestátním subjektem, jenž ve sledovaném případě není v pozici uživatele věci patřící státu nebo její části, t.j. nečerpá její užitné vlastnosti pro sebe, nýbrž jeho faktické ovládnání nebo používání věci (její části) představuje pouze materiální předpoklad pro konání služby nebo jiného obdobného plnění, které poskytuje příslušné organizační složce státu resp. státní organizaci v působnosti ZMS (např. ve formě opravy, úpravy, údržby nebo odborné obsluhy věci anebo jejího používání při činnostech konaných pro objednatele služby či jiného obdobného plnění v rámci této služby resp. tohoto plnění, tj. např. používání vyhrazených prostor v objektu a jejich vybavení k zajištění různých služeb odborné podpory v oblasti informačních technologií, stravovacích služeb v rámci závodního stravování, úklidových služeb, ostrahy apod.). Skutečnost, že na výše popsané právní vztahy se – v jejich čisté formě – nepoužije úprava formou výpůjčky nebo nájmu a neuplatní se tedy ani podmínky § 27 ZMS, ovšem v žádném případě nebude a nemůže znamenat, že by vztah subjektu zajišťujícího službu pro organizační složku státu nebo státní organizaci v působnosti ZMS nebyl právně ošetřen vůbec. Jako zřetelný požadavek v daném směru obsahuje proto navrhované ustanovení větu druhou.

V praxi může docházet i k různým kombinacím shora uvedených vztahů se standardními vztahy úplatného nebo bezúplatného užívání ve smyslu občanského zákoníku a tedy i v tom smyslu, jak je pro případy užívání státního majetku nestátními subjekty reguluje § 27 odst. 1 až 5 ZMS. Za této situace se samozřejmě podmínky stanovené v § 27 odst. 1 až 5 ZMS uplatní, a to v míře odpovídající rozsahu ovládnání věci nebo její části nestátním subjektem, při kterém již nestátní subjekt čerpá užitné vlastnosti věci nebo její části, případně i užitky z ní, pro sebe.

Výsledek posouzení toho, jakou povahu konkrétní právní vztah mezi jeho účastníky má resp. bude mít, bude vždy záviset na způsobu jeho právního ošetření ve smlouvě. Nemá-li následně taková smlouva vzbuzovat pochybnosti o své platnosti z důvodu případného nedodržení podmínek § 27 odst. 1 až 5 ZMS nebo jejich obcházení, bude muset být postavení účastníků právního vztahu zřetelně určeno, jejich práva a povinnosti jednoznačně vymezeny a obsahu smlouvy pak musí odpovídat i skutečný průběh těchto vztahů.

K čl. I bodu 22

Kvalitativní změna podmínek pro jednostranné upuštění od vymáhání bagatelních pohledávek reaguje na praktické poznatky o aplikaci ustanovení v jeho dosavadní podobě, odstraňuje možné výkladové nejasnosti a proporcionálněji doplňuje nadále platné povinnosti vyplývající pro organizační složky státu a státní organizace v působnosti ZMS zejména z jeho § 14 odst. 5. Ani nově nastavené předpoklady umožňující k takové dispozici s pohledávkou státu přikročit však nedávají prostor pro automatické „odepisování“ pohledávek do stanovené výše; rozhodnutí o jednostranném upuštění od vymáhání pohledávek bude muset předcházet individuální posouzení každého konkrétního případu a naplnění zákonem stanovených podmínek bude muset být podle povahy věci náležitě prokazováno.

K čl. I bodu 23

Dílčí doplnění směřuje k překlenutí letitých nejasností ve vztahu k navazujícím úkonům v účetnictví, pokud jde o pohledávky státu, od jejichž vymáhání sice bylo jednostranně upuštěno a bylo tedy s nimi ve smyslu ZMS konečným způsobem naloženo, uvedeným aktem však nemohly z podstaty věci zaniknout (a ZMS v tomto směru tuto skutečnost s ohledem na absenci obecné právní úpravy této majetkoprávní dispozice v občanském zákoníku výslovně zakotvuje). Po úpravě proto bude dané ustanovení příslušné organizační složky státu a státní organizace v působnosti ZMS výslovně zprošťovat vybraných zákonem stanovených povinností, tak jak odpovídá a vždy odpovídalo smyslu a účelu této majetkoprávní dispozice (aniž by ovšem organizační složka státu resp. státní organizace byla zbavena právního prostoru pro přijetí případného dodatečného plnění od dlužníka).

K čl. I bodu 24

Navrhovaná změna zjednodušuje režim schvalování vybraných dispozic s pohledávkami státu, a to tak, že zachovává prostor pouze pro fakultativní využití těchto kontrolních mechanismů u zřizovatelů organizačních složek státu (a ve spojení s částí pátou ZMS také u zřizovatelů a zakladatelů státních organizací v působnosti ZMS) a obdobně i u věcně příslušných ústředních správních úřadů, resp. Ministerstva financí, pokud příslušná organizační složka státu nebo státní organizace nemá svého zřizovatele (zakladatele) resp. nemá věcně příslušný ústřední správní úřad. Naproti tomu dosavadní povinné schvalování těchto dispozic Ministerstvem financí v případech, kde pohledávka státu včetně příslušenství resp. jí odpovídající dluh převyšovaly částku 500 000 Kč, by napříště mělo odpadnout a Ministerstvu financí by tak zůstalo zachováno pouze věcně zásadnější povolování výjimek k dohodám o prominutí dluhu dle § 34 odst. 3 ZMS.

Změnou je sledováno především posílení odpovědnosti příslušných správců kapitol státního rozpočtu ve vztahu k vybraným způsobům nakládání s pohledávkami v rámci jejich resortů, při současném zachování možnosti operativního nastavení těchto schvalovacích mechanismů podle aktuálních potřeb v jednotlivých resortech. Dílčí efekt bude spočívat i v určitém snížení administrativního zatížení samotného Ministerstva financí.

Upravené ustanovení pamatuje díky poslední větě obecně i na případy, kdy by předmětem schvalování na základě provedené výhrady měla být dohoda o prominutí dluhu, jež bude ke své platnosti vyžadovat povolení výjimky Ministerstvem financí dle § 34 odst. 3 ZMS. V takové situaci bude nezbytné jak schválení tak i povolení výjimky. Zřizovatelé nebo věcně příslušné ústřední správní úřady, kteří si schválení předepsaným způsobem vyhradili

(§ 45 odst. 2 ZMS), tedy podepsanou dohodu o prominutí dluhu, již sjednala jejich „resortní“ organizační složka státu (státní organizace v působnosti ZMS), nejdříve sami posoudí z hlediska jejího schválení a v kladném případě pak již schválenou dohodu předloží (§ 44 odst. 2 ZMS) Ministerstvu financí za účelem případného povolení výjimky. Naopak tu dohodu, kterou sami neschválí, již Ministerstvu financí z podstaty věci ani předkládat nebudou. Vyhradí-li si schvalování přímo Ministerstvo financí, bude obdobně podmínkou platnosti takové dohody o prominutí dluhu současně schválení i výjimka Ministerstva financí (v praxi standardně řešeno formou jedné společné doložky).

K čl. I bodu 25

Dílčí doplnění je pouze reakcí na novou formulaci § 24 odst. 2 ZMS, jelikož i cenné papíry mohou být předmětem veřejné dražby (srov. vzájemné odkazy na přiměřené použití v § 33 odst. 2 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, v platném znění, a v § 5 odst. 2 zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, v platném znění).

K čl. I bodu 26

Jde o legislativně technickou úpravu v souvislosti s novelizačními body 16 a 17.

K čl. I bodu 27

Změna pouze koresponduje s úpravami provedenými novelizačními body 16 resp. 17 a 24.

K čl. I bodu 28

Doplnění úpravy je nezbytnou reakcí na zavedení speciální „služby“ obstarání prodeje poskytované ze strany Úřadu ostatním organizačním složkám státu, tak jak ji upravuje navrhovaný § 24a (viz též zdůvodnění k novelizačnímu bodu 20). Důvodem jednoznačného vztažení dosavadních ustanovení § 47 odst. 1 a 2 ZMS, zakládajících odpovědnost za porušení předpisů o hospodaření s majetkem státu a za případnou škodu přímo fyzickým osobám (t.j. zejm. zaměstnancům a osobám v obdobném poměru), které svým jednáním v rámci organizačních složek státu tyto předpisy porušily a případně tím způsobily státu škodu, i na úkony a jednání v rámci obstarání prodeje je skutečnost, že tyto úkony a jednání bude provádět výlučně Úřad resp. zaměstnanci zařazení v Úřadu (srov. navrhovaný § 24a), zatímco příslušná organizační složka státu resp. zaměstnanci státu v ní zařazení se v této fázi na potřebných úkonech a jednání podílet nebudou. Pokud by pak v této fázi došlo k porušení předpisů o hospodaření s majetkem státu a k případnému vzniku škody na straně státu, nebylo by možno bez této navazující úpravy v nově navrhovaném § 47 odst. 4 otázku případné adresné odpovědnosti účinně řešit.

Dosavadní ustanovení § 47 odst. 3 na daný okruh případů aplikovat nelze, protože řeší pouze situace, kdy byl výkon činností, při nichž by mohlo dojít k porušení předpisů o hospodaření s majetkem státu a státu vzniknout škoda, smluvně přenesen na nestátní subjekt.

K čl. 1 bodu 29

Ustanovení rozšiřuje Ministerstvu financí prostor pro přímou kontrolu dodržování povinností stanovených právními předpisy i vnitřními předpisy při hospodaření s majetkem

státu, a to vedle dosud stanovené kontroly ze strany věcně příslušných ústředních správních úřadů a zřizovatelů resp. zakladatelů. Takto kontrolovány budou moci být jak organizační složky státu a státní organizace v působnosti ZMS, tak ve vztahu k vykonávané správě vybraného státního majetku i Pozemkový fond České republiky. Jde o další výrazné opatření v zákoně, které reaguje na nově koncipované schvalovací mechanismy.

K čl. I bodu 30

Navrhovaným doplněním je v nezbytném rozsahu zohledněna potřeba kontroly nového okruhu činností Úřadu spojených s nakládáním s majetkem státu, které bude Úřad zajišťovat při obstarání prodeje podle nového § 24a. Kontrola je zde důvodně svěřena Ministerstvu financí, protože Úřad spadá do jeho věcné působnosti a je financován z příslušné kapitoly státního rozpočtu, kterou toto ministerstvo spravuje.

K čl. I bodu 31 a 32

ZMS v současné podobě neumožňuje provádět zřizovateli (zakladateli) zásahy do hlavního předmětu činnosti státních organizací v působnosti ZMS a v rámci „jiných změn“ tyto zásahy (spolu se samotným zřizováním či zakládáním státních organizací, jejich rozdělováním, slučováním a splynutím) výslovně podřizuje zvláštní právní úpravě, která však v obecné podobě neexistuje; pouze v rámci některých resortů byla pro tyto účely doplněna ustanovení zvláštních zákonů ve vztahu ke státním příspěvkovým organizacím (školství, kultura, zemědělství). Jde o důsledek prvotního nastavení ZMS a potažmo i zákona č. 218/2000 Sb. vůči státním organizacím („stopstav“) v návaznosti na tehdejší předpoklad jejich brzké transformace v organizační složky státu nebo naopak v obchodní společnosti. Tento předpoklad se ovšem nenaplnil a tyto organizačně právní formy se jako funkční uplatňují dodnes. Rozpočtová pravidla přitom nejsou zvláštním právním předpisem ve smyslu § 54 odst. 2 ZMS, který by umožnil měnit předmět hlavní činnosti, a skýtají oporu pouze pro změny jiné činnosti (navíc pouze ve vztahu ke státním příspěvkovým organizacím). Právě u těchto stále frekventovaných státních organizací se absence potřebné úpravy nejvíce projevuje. Řešení, reagující pouze v základním nezbytném rozsahu na konkrétní potřeby praxe, proto bylo omezeno výslovně jen na tuto skupinu státních organizací (ostatní typy státních organizací v působnosti ZMS, tedy zejm. státní fondy a státní podniky v režimu zákona č. 111/1990 Sb., vznikly ze zákona, mají svoji speciální úpravu anebo pro ně tyto změny ani nepřicházejí v úvahu). Současně bylo nutno doplnit i § 55 odst. 2 ZMS s ohledem na vymezení formy pro příslušné rozhodnutí. Úprava přitom bude mít subsidiární charakter, a to i s ohledem na již existující speciální úpravu v některých zákonech (viz výše).

K čl. I bodu 33

Jednak jde o dílčí úpravu paralelního ustanovení v ZMS k § 19 odst. 1, řešícímu speciální formu jednání mezi organizačními složkami státu, a to v daném případě pro státní organizace v působnosti ZMS, kde zákon předpokládá používání smlouvy. Doplněním slov „a jiné jednání“ se pouze (obdobně jako v § 19 odst. 1 – viz výše zdůvodnění k novelizačnímu bodu 8) zpřesňuje spektrum využití těchto smluv při jednání mezi státními organizacemi navzájem a při jejich jednání s organizačními složkami státu. Pro snazší legislativně technické vyjádření změny bylo zvoleno nahrazení dosavadního znění celého odstavce 1 v § 55 jeho novým zněním.

Současně se nahrazuje dosavadní znění odstavce 4 (které bylo původně věnováno dnes již neexistující státní organizaci Konsolidační banka Praha, předchůdkyni dnes již rovněž

neexistující státní organizace Česká konsolidační agentura) novým zněním, jímž se jednoznačně vylučuje použití institutu obstarání prodeje dle nového § 24a pro státní organizace (viz výše zdůvodnění k novelizačnímu bodu 20). Zvolené legislativně technické řešení v podobě komplexního nahrazení tohoto dosavadního ustanovení přitom vychází ze skutečnosti, že § 55 je sice (spolu s řadou dalších) zařazen do části páté ZMS, nazvané „Ustanovení přechodná, zrušovací a závěrečná“, věcně se však v daném případě nejedná a nejedná o přechodné ustanovení a jeho zařazení do této části je pouze výsledkem zásadní změny v systematice, kterou zákon doznal již v průběhu legislativního procesu při projednávání příslušného návrhu vládou, a tuto podobu si zachoval do současnosti. Navrhovaná změna obsahu daného ustanovení tedy v žádném ohledu nebude znamenat nepřípustný zásah do ustanovení, které již bylo jednorázově konzumováno. V té souvislosti je na místě připomenout, že i další ustanovení v této části zákona, obsahující ve skutečnosti průběžně fungující hmotně právní úpravu, postupem doby změnami standardně procházela.

K čl. I bodu 34

Změna primárně navazuje na navrhované zrušení schvalovacích oprávnění Ministerstva financí a Ministerstva životního prostředí a současně znamená důsledné zohlednění specifických podmínek bezúplatných převodů vybraných pozemků podle § 60a ZMS cestou úplného vyloučení potřeby jejich schválení podle § 22, tedy konkrétně jeho nově formulovaných odstavců 3 a 4 (pozn. – prostor pro uplatnění ingerence vlády podle § 21 odst. 2 a podle § 23 ZMS, v praxi ovšem u těchto případů spíše jen teoretické, zde zůstane zachován).

K čl. I bodu 35 a 38

Jde pouze o nezbytné promítnutí provedených zpřesnění v § 19 odst. 1 a § 55 odst. 3 ZMS (viz výše zdůvodnění k novelizačním bodům 8 a 33) do stávajícího přehledu zmocňovacích ustanovení ZMS. Vzhledem k již existující dostatečné věcné prováděcí úpravě ve vyhlášce č. 62/2001 Sb. (zejm. § 14, 16) bude tato vyvolaná dílčí změna v zákoně samotném promítnuta do uvedeného podzákonného předpisu pouze obdobným stručným doplněním.

K čl. I bodu 36

Jde o legislativně technickou úpravu vyvolanou změnou v počtu odstavců v § 19 dle novelizačních bodů 9 a 11.

K čl. I bodu 37

Do sběrného zmocňovacího ustanovení se v daném případě pouze promítá dílčí přeformulace odkazu na prováděcí úpravu, provedená v § 22 odst. 1 ZMS (srov. novelizační bod 15). Do samotné prováděcí vyhlášky v této souvislosti nebude třeba vstupovat, protože příslušná úprava je v ní již obsažena (§ 21 a násl. prováděcí vyhlášky).

K čl. I bodu 39

Ustanovení se toliko pro pořádek navrhuje ke zrušení, a to bez náhrady. Dosavadní zmocnění bylo do zákona neorganicky a především v aplikačně problematické podobě doplněno při příležitosti novelizace ZMS provedené zákonem č. 229/2001 Sb. a nemohlo být

z toho důvodu ani naplněno. Na užívání zákonné úpravy nemá tento setrvalý stav vliv, protože ZMS v žádném z postupových okruhů pojatých do uvedeného zmocnění s prováděcí úpravou od počátku nepočítá, a dosavadní standardní aplikace relativně neurčitého pojmu „veřejný zájem“, chápaného ZMS ve spojení s rozhodováním státu jako vlastníka při nakládání s jeho majetkem v nejšířší významové podobě, nevybočuje z prostoru právní teorie ani rozhodovací praxe soudů (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 33 Odo 489/2004). Zejména ve své druhé části následující za čárkou je pak ustanovení navíc i věcně neaktuální, protože případy, jichž se mělo týkat, byly v uplynulých letech v rozhodující míře řešeny speciální právní úpravou (především zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 879c a násl. občanského zákoníku ve spojení s nálezem Ústavního soudu č. 278/2004 Sb.).

K čl. I bodu 40

Doplňuje se souhrnné zmocňovací ustanovení k vydání nařízení vlády v reakci na úpravu v nových § 14a, 14b a 14c ZMS. Jednotlivá písmena jsou spojena s odlišnou účinností, vyvolanou různými časovými nároky na zprovoznění příslušných systémů (srov. čl. VIII navrhovaného zákona).

K čl. II

Přechodná ustanovení se váží ke změnám obsaženým v novelizačních bodech 3, 5 a 16.

V prvním bodu čl. II se navazuje na dílčí změnu navrženou v § 11 odst. 1 písm. e) ZMS a je sledován záměr přesunout na krajská ředitelství policie hospodaření i s těmi vybranými specifickými látkami, přípravky a zařízeními, jež se do dne nabytí účinnosti navrhovaného zákona budou ještě nacházet u Úřadu, tedy organizační složky státu, která se takového majetku v současné době ujímá podle § 11 odst. 2 ZMS, anebo by jí měly být dle dosavadní právní úpravy ještě předány. Tato zákonem hromadně provedená změna příslušnosti hospodařit s uvedenými majetkovými položkami ušetří především administrativní kroky, které by musely v souvislosti s dosavadním postupem při nakládání s takovým majetkem zvláštního charakteru, upraveným v dosavadním § 18 odst. 5 prováděcí vyhlášky, proběhnout mezi Úřadem, Ministerstvem vnitra a krajskými ředitelstvími policie, v některých případech i za účasti Ministerstva zdravotnictví.

Druhý bod řeší přechodný režim v případě nově zakládané povinnosti souběžně účtovat o vybraných majetkových hodnotách, přestože je tento majetek veden ve speciální evidenci, a to konkrétně pro ten majetek státu, který splňuje znaky uvedené v § 10 ZMS a ohledně kterého příslušné organizační složky státu postupují podle § 15 ZMS, t.j. mimo jiné ho vedou v tzv. operativní evidenci. Operativní evidence se totiž uplatňuje pouze po přechodnou dobu maximálně 2 let a majetek, s nímž do té doby není naloženo, se poté tak jako tak zavádí do účetnictví. Protože by nový požadavek souběžné účetní evidence pro nemovitosti, byty a nebytové prostory (jako jednotky ve smyslu zákona č. 72/1994 Sb.) a peněžité pohledávky působil výrazné technické problémy u těch majetkových položek, které již v době nabytí účinnosti tohoto nového pravidla budou řádně evidovány v operativní evidenci a do účetnictví by musely být zaváděny dodatečně, redukuje se uplatnění nové

povinnosti na ty majetkové položky, které započnou být přebírány do operativní evidence až po nabytí účinnosti změny a do účetnictví již budou moci být zaváděny současně (aktuálně se týká prakticky výlučně Úřadu s ohledem na nastavení a nezbytnou provázanost jeho vnitřního informačního systému). Znění přechodného ustanovení je formulačně přizpůsobeno tomu, že změna v § 14 odst. 2 ZMS, s níž je spojeno, by měla nabýt účinnosti dříve než navrhovaný zákon jako celek.

V bodu 3 čl. II je zařazeno přechodné ustanovení nezbytné pro překlenutí jednorázového zrušení schvalovacích oprávnění Ministerstva financí především v § 12 odst. 2 a ve stávajícím § 22 odst. 3 ZMS, případně též ve stávajícím § 36 odst. 1 ZMS, ale také Ministerstva životního prostředí v dosavadním § 22 odst. 5 ZMS. Z hlediska smluv, které v době vyhlášení budou již předloženy příslušnému ministerstvu, stejně jako smluv dosud ministerstvu ke schválení nepředložených, ale již smluvními stranami dříve podepsaných, bude platit dosavadní postup aplikovaný pro obdobné případy již dříve. Tzn. tam, kde již schválení ministerstva nebude zapotřebí, budou tyto smlouvy s odvoláním na účinky novely zákona vráceny žádající organizační složce státu nebo státní organizaci resp. předkladateli žádosti (věcně příslušnému ministerstvu resp. zřizovateli) bez konečného rozhodnutí o schválení či neschválení. Pokud jde o platnost těch oboustranně podepsaných smluv, o jejichž schválení nebo neschválení konkrétní ministerstvo do dne nabytí účinnosti novely nerozhodne a které v důsledku změny ustanovení ZMS nebudou již vyžadovat žádné schválení, ta z pozice státu jako smluvní strany nastane nikoli zpětně dnem podpisu smlouvy, nýbrž výslovně teprve dnem nabytí účinnosti navrhovaného zákona.

Přechodné ustanovení formulačně navazuje na rámcový § 44 odst. 1 a 4 ZMS, který jednoznačně kvalifikuje schválení vybraných právních úkonů jako podmínku jejich platnosti. Navržená dikce přitom zohledňuje fakt, že podmínka platnosti stanovená ZMS se týká pouze jednání státu (popř. jednání státní organizace v působnosti ZMS), zatímco právní úkon druhého účastníka (v případě dvoustranného právního úkonu) také může mít stanoveny speciální podmínky pro platnost (srov. např. vybrané právní úkony územních samosprávných celků), stejně jako existují obecné podmínky pro platnost právního úkonu jako takového, a že tedy při posuzování platnosti konkrétního dvoustranného právního úkonu jako celku musí být vzaty v úvahu všechny aktuálně existující podmínky jeho platnosti.

Navrhovaná úprava se věcně a především i formulačně důsledně shoduje s řešením, které již bylo za obdobné situace přijato v novelách ZMS provedených zákonem č. 22/2006 Sb. a č. 153/2009 Sb., protože jakékoli odchylky by měly za následek nejen zpochybnění dopadů navrhované změny, ale i změn předchozích.

V posledním bodu je pak řešen postup u rozpracovaných případech, které by účinností zákona začaly splňovat podmínky pro uplatnění předchozího souhlasu podle zákona č. 114/1992 Sb.. Cílem je, aby se tyto případy dokončily podle dosavadní úpravy ZMS, tedy podrobením schvalovacímu procesu či jeho dokončením ze strany Ministerstva životního prostředí, a aby nedošlo ani k duplicitě aktů ani k jejich výpadku v konkrétním případě. Ustanovení se doplňuje s přechodným ustanovením k novele zákona č. 114/1992 Sb.

K čl. III bodu 1 až 7 a k čl. IV

Nově navrhovaná úprava ZMS nepočítá v § 24a se schvalovacími akty žádného z dosavadních vybraných ministerstev, tedy ani Ministerstva životního prostředí, u prodeji nemovitostí obstarávaných Úřadem (při tomto prodeji se dle nově navržené dikce nepoužijí ustanovení § 22 odst. 3 a 4). Obdobně budou mít organizační složky státu a státní organizace v působnosti uvedeného zákona nově možnost předat Úřadu podle § 19 odst. 3 ZMS

nepotřebný majetek včetně nemovitostí ještě před standardní vnitrostátní nabídkou a s tímto majetkem pak již bude nakládat, a to případně i ve prospěch nestátních subjektů, pouze Úřad, přičemž smlouvy jím sjednávané schvalování podle § 22 uvedeného zákona rovněž nepodléhají. Institut schvalování podle ZMS přitom doposud sloužil mimo jiné i k zajištění zájmů státu v oblasti ochrany zvláště chráněných území s cílem zabezpečit respektování povinností stanovených platnou právní úpravou a zajistit zájmy státní ochrany přírody a krajiny ve zvláště chráněných územích přednostně na pozemcích ve státním vlastnictví. Navržená novela zákona o ochraně přírody a krajiny proto v reakci na redukci schvalovacích oprávnění v ZMS do jisté míry nahrazuje dosavadní úpravu obsaženou v ZMS i v zákoně č. 114/1992 Sb., ve výsledku postup zjednodušuje a současně ve vztahu k vybraným nemovitostem dopadá (na rozdíl od úpravy dosud obsažené v ZMS) i na ty případy, kdy je s tímto majetkem státu nakládáno v režimu zvláštních právních předpisů. Bude se tedy týkat např. i státních podniků v působnosti zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, ale v principu i Pozemkového fondu České republiky ve vztahu k vybranému majetku státu, který spravuje, i když tyto případy fakticky nebudou výrazněji zastoupeny, jak vyplývá z níže provedené kvantifikace dotčených ploch možného výskytu.

Souhlasy s převodem jsou již v platném znění zákona č. 114/1992 Sb. obsaženy, ale v nedostatečné formě a bez uvedení důsledků jejich případného neudělení. Jedná se o souhlasy k převodům pozemků na území přírodních rezervací a v přírodních památek. Na území národních parků, národních přírodních rezervací a národních přírodních památek platí nezczizitelnost nezastavěných pozemků ve vlastnictví státu.

Úpravou zákona č. 114/1992 Sb. v zásadě zůstanou zachovány dosavadní principy s tím, že se zúží rozsah pozemků, k jejichž převodu bude souhlas Ministerstva životního prostředí nezbytný. Půjde o pozemky v přírodovědně nejvzácnějších územích s nejpřísnějšími stupni ochrany a s nejvyšší možností každoročního vyplácení újmy, která v nejvzácnějších zvláště chráněných územích může dosahovat značných částek a byla by značnou finanční zátěží pro státní rozpočet. Souhlas naopak nebude nově zapotřebí na celém území chráněných krajinných oblastí a v ochranných pásmech všech zvláště chráněných území. Jedná se o značně rozsáhlá území s intravilány měst a obcí.

Rozšíření o souhlas s převodem staveb bylo do návrhu zapracováno s ohledem na majetkoprávní problémy, které by vznikly při převodu stavby bez pozemku, a s ohledem na úpravu těchto situací v novém občanském zákoníku, kde je znovu zakotvena zásada superficies solo cedit (schvalování při převodu staveb ve zvláště chráněných územích v současnosti řeší jen ZMS). Zároveň se zpřesní procesní postup vydávání souhlasů a jednoznačně se stanoví důsledky jejich vydávání resp. nevydání. Vzhledem k tomu, že zákonná úprava bude od předchozího souhlasu odvíjet „zcizení“ státního majetku a nikoli jeho „nabytí“, bude moci o předchozí souhlas relevantně požádat pouze ten, kdo bude s majetkem státu nakládat, tedy příslušné organizační složky státu a státní organizace, popřípadě Pozemkový fond České republiky (ne tedy zájemci o tento majetek z řad nestátních subjektů). Protože souhlas bude spojen pouze se standardními soukromoprávními formami nakládání s majetkem státu a rozhodování o něm bude součástí vnitrostátního prověřování možnosti a vhodnosti zcizení konkrétního majetku, jehož je stát vlastníkem, přebírá návrh novely zákona č. 114/1992 Sb. ze ZMS pro toto rozhodování i tomu věcně adekvátní vyloučení z působnosti předpisů o správním řízení a ze soudního přezkumu.

Pro případ rozhodnutí o nesouhlasu zákon pamatuje i na „osud“ takto dotčené stavby nebo pozemku – Ministerstvo životního prostředí současně musí určit, která organizační složka státu nebo státní organizace v jeho působnosti tento majetek převezme do své příslušnosti hospodařit. Uvedené určení vybrané organizační složce státu nebo státní organizaci založí potřebnost tohoto majetku ve smyslu ZMS (a § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky) pro plnění jejích úkolů. Pokud by dosavadní příslušná organizační složka nebo

státní organizace v působnosti ZMS odmítala zápisem resp. smlouvou (§ 19 odst. 1, § 55 odst. 3 ZMS, § 14 a násl. prováděcí vyhlášky) sjednat změnu příslušnosti anebo by určená organizační složka státu či státní organizace v přebírání byla např. laxní a nepomohlo by ani projednání mezi příslušnými ústředními správními úřady dotčených resortů, nezbylo by než případ dořešit cestou opatření Ministerstva financí dle § 9 odst. 2 ZMS.

Schvalování podle ZMS se v současnosti týká pozemků a staveb ve vlastnictví státu na území všech kategorií zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem. Přičemž národní parky pokrývají svojí rozlohou 1,5% území České republiky, chráněné krajinné oblasti 13,8% jejího území, národní přírodní rezervace a národní přírodní památky 0,4% jejího území a přírodní rezervace a přírodní památky 0,8% tohoto území. Nově se omezení zcizitelnosti a vydávání souhlasů bude vztahovat pouze na národní parky, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky, které v součtu pokrývají pouze plochu 2,7% území státu, oproti dosavadním 16,5% území České republiky s takovým omezením (tedy včetně CHKO a bez ochranných pásem). Navíc prakticky k veškerému majetku ve vlastnictví státu na území národních parků mají příslušnost hospodařit správy národních parků, které patří do resortu životního prostředí. Zároveň naprostá většina majetku, který stát až doposud ve zvláště chráněných územích zcizoval a i v budoucnu zcizovat bude, se nachází na území chráněných krajinných oblastí, které budou z povinnosti získat souhlas v navržené právní úpravě vypuštěny.

Dojde tedy k výrazné úspoře administrativy spojené s udělováním schvalovacích doložek a souhlasů. Nebude přitom nijak dotčen záměr sledovaný změnami v ZMS, které by měly přispět ke zrychlení dispozic s majetkem státu, a to i z toho důvodu, že předchozí souhlas vydávaný Ministerstvem životního prostředí jako speciální instrument ochrany přírody a krajiny nebude spojen s časově náročným komplexním majetkoprávním přezkumem již podepsaných smluv a rozsáhlé doprovodné dokumentace, ale bude vázán na fázi přípravy majetkoprávní dispozice jako takové. Vzhledem k odlišné povaze a primárně sledovanému účelu předchozího souhlasu navíc jeho vydání bude nově spojeno s konkrétní lhůtou, při jejímž marném uplynutí nastoupí zákonná fikce, že Ministerstvo životního prostředí souhlas poskytl. I toto pravidlo by mělo eliminovat podstatnější časové nároky při využívání uvedeného instrumentu.

Navržená přechodná ustanovení provázaná s přechodnými ustanoveními ke změnám v ZMS by měla vyloučit duplicitu aktů schválení a souhlasu ze strany Ministerstva životního prostředí, ale současně také zamezit pochybnostem o platnosti výsledného zcizení vybraného státního majetku u případů rozpracovaných dle dosavadní právní úpravy v ZMS. Vyloučení potřeby předchozího souhlasu Ministerstva životního prostředí v případech bezúplatných převodů vybraných státních pozemků za podmínek § 60a ZMS je pak dáno skutečností, že režim uvedeného ustanovení počítá s kontraktační povinností příslušných organizačních složek státu (a případně i státních organizací v působnosti ZMS, pokud by pro tento postup splňovaly podmínky a při nakládání s majetkem státu by se neřídily zvláštními právními předpisy). Z toho důvodu je ostatně pro tyto případy Ministerstvo životního prostředí (stejně jako Ministerstvo financí) vyloučeno ze schvalování i podle stávající úpravy ZMS (srov. současný § 60a odst. 6).

K čl. V

Dílčí vstup do zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů, je vyvolán potřebou vytvořit prostor pro to, aby Úřad mohl být dražebníkem a tedy realizovat veřejné dražby ať už pro potřebu naložit úplatně s majetkem státu, s nímž je příslušný hospodařit on sám, anebo prodej majetku obstarat pro jiné organizační složky státu. Úřad totiž není orgánem státní správy (správním úřadem), se kterým dosud zákon

č. 26/2000 Sb., jde-li o majetek státu, pro možnost organizovat dražbu jediné počítá (vedle územního samosprávného celku resp. orgánu územní samosprávy, jde-li o majetek územního samosprávného celku). Dražebníkem tak v současné době mohou být například ministerstva, ale Úřad, ačkoli má být v ZMS posílena jeho role při nakládání s nepotřebným majetkem státu, by tuto roli nemohl plnohodnotně zastávat, což by mu reálně bránilo především v postupu podle nového § 24a, který mimo jiné nedovoluje smluvní přenesení obstarání prodeje na jinou osobu.

K čl. VI a VII

Návrh změn v první řadě reaguje na právní stav, kdy ředitel bezpečnostního sboru, jehož součástí jsou organizační složky státu s postavením účetní jednotky, je odpovědný za činnost celého sboru, aniž by však měl možnost ovlivňovat využití majetku státu (s nímž hospodáří jemu podřízená organizační složka státu) při změnách rizik a potřebě územního přeskupení sil a prostředků s tím spojených. V obecné rovině se pro tuto navrhovanou speciální úpravu vytváří nezbytný základ v § 20 odst. 2 ZMS (viz novelizační bod 12 v rámci čl. I). Nově se zakládá možnost, aby ředitelé vybraných bezpečnostních sborů, konkrétně Hasičského záchranného sboru České republiky a Policie České republiky, při naplnění podmínek stanovených v návrhu novel rozhodli opatřením vydaným podle § 20 ZMS o naložení s majetkem mezi jim podřízenými organizačními složkami státu v rámci jimi řízeného bezpečnostního sboru. Jde o řešení, které vybočuje z okruhu případů, pro něž ZMS počítá s využitím opatření (naložení s majetkem opatřením zřizovatele nebo Ministerstva financí v případech uvedených v § 20 odst. 2 a 3 ZMS) a které reaguje na specifické podmínky, jež jsou vlastní organizaci uvedených bezpečnostních sborů a těmito sbory plněným úkolům. Uplatní se pouze za přesně určených situací, které jsou věcně omezeny zvláštními zákony. Za mimořádnou událost je v navrhované novele zákona o Hasičském záchranném sboru České republiky formou odkazu na zákon o integrovaném záchranném systému (zákon č. 239/2000 Sb.) považováno škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka nebo přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací. Krizovou situací pak návrh formou odkazu na krizový zákon (zákon č. 240/2000 Sb.) rozumí mimořádnou událost podle zákona o integrovaném záchranném systému, narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu. Novelizovaný zákon o Policii České republiky pracuje s pojmem mimořádné události s ohledem na specifika tímto bezpečnostním sborem plněných úkolů širěji. Proto na rozdíl od analogické úpravy v zákoně o Hasičském záchranném sboru České republiky není v zákoně o Policii České republiky uveden odkaz na definici mimořádné události podle zákona o integrovaném záchranném systému. Mimořádnou událostí ve smyslu zákona o Policii České republiky se tak míní nejen mimořádné události ve smyslu § 2 zákona o integrovaném záchranném systému, ale i další závažné situace na úseku veřejného pořádku a bezpečnosti (působnost policie), které vyžadují přípravu a nasazení sil policie, jež přesahuje možnosti jedné (policejní) organizační složky státu, a zároveň nemusí být vázány na podmínku provedení záchranných a likvidačních prací nebo zapojení více složek integrovaného záchranného systému.

Obsahově budou rozhodnutí ředitelů uvedených bezpečnostních sborů, činěná formou opatření, moci buď založit užívání státního majetku, a to výhradně movitých věcí, s nimiž je příslušná hospodařit jedna organizační složka státu v rámci konkrétního bezpečnostního sboru, jinou organizační složkou státu v rámci téhož bezpečnostního sboru, anebo takto budou moci založit přímo změnu příslušnosti hospodařit s takovým majetkem mezi těmito organizačními složkami státu. Jelikož půjde o autoritativní akty nakládání s majetkem státu,

nebude z podstaty věci (obdobně jako u opatření v případech, s nimiž počítá sám ZMS) přicházet u jednotlivých dotčených organizačních složek státu v úvahu jakékoli rozhodování o nepotřebnosti podle § 14 odst. 7 ZMS.

V kontextu s mimořádnými událostmi a krizovými situacemi se do obou novelizovaných zákonů dále navrhuje vtělit speciální úpravu řešící vybrané způsoby nakládání s majetkem státu ve prospěch nestátních subjektů. Nepůjde již proto o nakládání s majetkem formou opatření (je vyhrazeno pouze pro nakládání s majetkem v rámci státu), nýbrž o dispozice na obecné smluvní bázi, které však budou realizovány za zjednodušených a přesně vymezených podmínek. Předmětem nakládání opět budou moci být pouze movité věci, což i ve smyslu § 17 ZMS umožní upustit od standardní písemné formy, pokud to vyloučí okolnosti, za kterých bude k majetkoprávní dispozici docházet (např. věcná pomoc při mimořádných událostech a v krizových situacích). Okruh způsobů takového účelového nakládání s majetkem státu je omezen jedině na bezúplatné převody vlastnictví a na bezúplatné užívání a postup je výslovně oproštěn od některých procedur a podmínek, které by se jinak uplatnily podle ZMS. Navržené postupy tak respektují zásady nakládání s majetkem státu při zachování požadavku řešit mimořádnou událost nebo krizovou situaci operativně. Nutno poznamenat, že toto legislativní řešení je jednoznačně motivováno snahou vyloučit případné pochybnosti o zákonnosti těchto speciálních a co do administrativy nutně redukováných postupů při nakládání s majetkem státu, tak aby jejich přípustnost nemusela být dovozována pouze na základě obecného režimu ZMS (uvedené speciální postupy totiž z podstaty věci splňují znaky nakládání s majetkem státu v rámci stanoveného předmětu činnosti dotčených organizačních složek státu, což by principiálně nepřipouštělo aplikaci právě těch ustanovení ZMS, jejichž použití se v návrhu výslovně vylučuje; právní úprava konání Hasičského záchranného sboru České republiky a Policie České republiky při mimořádných událostech a krizových situacích jako předmětu činnosti těchto organizačních složek státu však právě pro uvedené účely dostatečně zřetelná není, i když v praxi jsou uvedené činnosti takto běžně zajišťovány).

K čl. VIII

Podle Plánu legislativních prací vlády pro rok 2011 bylo původně počítáno s nabytím účinnosti nového zákona jako celku dnem 1. ledna 2013. Posun v přípravě a návazně v projednávání návrhu zákona vyvolaný potřebou dořešení komplikovaných otázek samotného zřízení i úpravy centrálního registru majetku státu a centrálního registru administrativních budov a problematiky zveřejňování údajů o vybraných dispozicích s majetkem státu v návaznosti na požadavky Strategie vlády však vedl předkladatele k dílčímu posunu tohoto data. Důvod spočívá jednak v poměrně větším rozsahu i dopadech věcných změn v ZMS i dalších zákonech, vyžadujících přiměřené období legisvakance, které by nemuselo být při původním termínu ve výsledku dostačující, a jednak – a to především – v potřebě dostatečného časového prostoru na přípravu prováděcích předpisů, kde zejména pro nařízení vlády určená k zajištění datového naplnění a zprovoznění obou registrů a postupů podmiňujících zveřejňování vybraných údajů budou muset být ještě provedeny nezbytné analýzy a dopracovány četné technické podrobnosti, tak aby ve výsledné podobě byly tyto předpisy a jimi nastavené postupy funkční.

Původní datum nabytí účinnosti by proto mělo být zachováno pouze pro změnu navrhovanou v § 14 odst. 2 ZMS (viz novelizační bod 5 v čl. I), která se bude týkat vedení účetnictví a měla by tedy začít působit s počátkem účetního období a zároveň v souladu s nabíhající účetní reformou. Tomu je přizpůsobena i účinnost souvisejícího přechodného ustanovení (viz čl. II bod 2), které by mělo minimalizovat technické nároky při zavádění nového postupu.

Navrhovaný zákon jako celek by pak měl nabýt účinnosti dnem 1. července 2013 a s odstupem roku a roku a půl by ještě následovala účinnost vybraných ustanovení upravujících zveřejňování údajů o nakládání s vybraným majetkem státu a spojených se zprovozněním a naplněním centrálního registru majetku státu.

