

Úřad vlády České republiky

Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti
a legislativu a předseda Rady vlády pro koordinaci
boje s korupcí



Sine 34/2015-OKK

V Praze 20. července 2015

Výtisk č.:

Stanovisko

Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí
k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním
pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění
pozdějších předpisů, a zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů
k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů

I.

K celkovému zaměření návrhu

Předkladatelem návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, je ministr zemědělství. Obecným cílem této novely je zajistit řádné a hospodárné nakládání se zemědělskou půdou v majetku státu. Primárně se navrhuje zavedení nové kompetence Státního pozemkového úřadu (dále jen „SPÚ“) jako správce rezervy státní zemědělské půdy, který je oprávněn s těmito pozemky nakládat v rámci vytváření a udržitelnosti rezervy státní zemědělské půdy. Navrhovaná právní úprava spočívá na níže uvedených šesti základních principech:

- 1) SPÚ bude ze státních pozemků v jeho příslušnosti hospodaření vytvářet rezervu určenou pro uskutečňování rozvojových programů státu schválených vládou, kterou bude spravovat, doplňovat a podle budoucí potřeby v rámci správního řízení měnit; současně bude zachována výměra státních pozemků nezbytná pro pozemkové úpravy nutné v návaznosti na změny v právních vztazích k pozemkům po restituci a privatizaci.
- 2) SPÚ bude mít možnost, resp. povinnost rezervu doplňovat k udržení potřebné výměry nákupem, směnou a využíváním předkupního práva, aby byly omezeny náklady na výkup pozemků pro potřeby státu.

- 3) Realizace speciálního předkupního práva vázaného výhradně k prodeji státních pozemků od roku 1999 bude zpřístupněna zpřísněním podmínek pro postup vlastníků směřující k urychlení převodu vybraných pozemků zpět do vlastnictví státu.
- 4) Z důvodu nemožnosti nabídnout oprávněným osobám, z nichž cca 50 % má dosud právo na převod náhradního pozemku v ceně do 1 000 Kč, náhradní pozemek odpovídající ceny a dále z důvodu stále se zmenšujícího rozsahu nabídek vhodných pozemků při stejné nákladnosti veřejných nabídek budou všechny zbývající náhrady poskytnuty výhradně v penězích.
- 5) V obchodní veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku budou po složení kauce prodávány zbývající nepotřebné budovy, stavby nebo jejich soubory, které jsou nemovitou věcí, takže proces bude zkrácen a dojde k finančním a administrativním úsporám.
- 6) S výjimkou pozemků pro stavby a pro bydlení budou obcím bezúplatně převáděny pozemky v zastavěné nebo zastavitelné části obce (pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejnou zeleň); podmínky převodu silničních pozemků na obce a kraje se měnit nebudou, pozemky určené ve prospěch obce pravomocným rozhodnutím o umístění jiné stavby než veřejně prospěšné, tj. stavby pro bydlení, budou obcím převáděny za úplatu.

II.

Vztah k vládní protikorupční politice

Předkládaná novela není výslovně zmíněna v protikorupčních dokumentech vlády B. Sobotky (Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 a Akční plán boje s korupcí na rok 2015). V rámci projednávání Plánu legislativních prací vlády na rok 2015 byl zmíněný návrh s ohledem na široce vymezenou působnost Státního pozemkového úřadu zařazen mezi právní normy, které budou projednány Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí (dále jen „Rada“).

III.

Způsob projednání návrhu

Mezirezortní připomínkové řízení bylo zahájeno dne 27. února 2015 a ukončeno dne 27. března 2015. V době kompletace tohoto stanoviska se návrh nachází ve fázi vypořádání zásadních připomínek a ještě nebyl předložen do komisí Legislativní rady vlády k projednání. Podle schváleného Plánu legislativních prací vlády měl být návrh předložen vládě v březnu 2015.

Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu (dále jen „MLR“) vznesl v rámci mezirezortního připomínkového řízení několik zásadních připomínek k návrhu zákona, z nichž jedna se týkala hodnocení korupčních rizik. V obecné části důvodové zprávy předkladatel toliko konstatoval, že *„navrhovaná právní úprava neobsahuje žádné ustanovení, které by bylo předmětem korupčního rizika“*.

Dle názoru MLR by však body 3, 4 a 5 z výše uvedených šesti základních principů novely mohly obsahovat latentní korupční rizika a měly by tak projít testem hodnocení korupčních rizik na základě metodiky CIA. V tomto duchu koncipovaná připomínka MLR směřovala k dopracování hodnocení korupčních rizik v obecné části důvodové zprávy. Toto hodnocení bylo předkladatelem ve spolupráci se zástupci Státního pozemkového úřadu v důvodové zprávě přepracováno a tvoří věcný základ bodu IV tohoto návrhu stanoviska.

Níže předkládáme zmíněné hodnocení korupčních rizik, které je součástí obecné části důvodové zprávy:

„Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná právní úprava neobsahuje žádné ustanovení, které by bylo předmětem korupčního rizika. Navrhovaná právní úprava zavádí některá opatření, která zajistí eliminaci korupčních rizik. Jedná se především o soutěž o nejvhodnější nabídku, která stanoví transparentní pravidla v § 13 zákona č. 503/2012 Sb. týkající se postupu SPÚ při zamýšleném převodu pozemků. V neposlední řadě zavedení institutu správního řízení při rozhodování o převodu pozemků podle navrhovaného ustanovení § 3 odst. 5 rovněž zajistí transparentní a nediskriminační postup při blokacích pozemků pro rozvojové programy státu schválené vládou. Navrhované řešení je úměrné k rozsahu budoucí rezervy státních pozemků, postupy při převodu na jiné osoby jsou transparentní, neboť jsou pro ně stanoveny podrobné podmínky (zejména cenové), a pokud jde o dispozice s rezervou určenou pro ústřední správní úřady, jsou správní rozhodnutí SPÚ přezkoumatelná v druhé instanci Ministerstvem zemědělství. Kompetence SPÚ jsou jednoznačně vymezené nejen zákonem č. 503/2012 Sb., ale také správním řádem a zákonem o majetku státu.

Transparentní a nediskriminační postup spočívá v garantování práv jednotlivým účastníkům správního řízení správním řádem, kdy každému z účastníků svědčí příslušná procesní oprávnění a správní orgán je povinen tato práva respektovat. Pokud dojde ze strany správního orgánu k porušení garantovaných procesních práv a povinností, má účastník správního řízení možnost obrátit se na nadřízené orgány, resp. nezávislé soudní orgány, a žádat o zjednání nápravy.

Z hlediska vlivu korupčních rizik na institut realizace předkupního práva podle Metodiky CIA lze konstatovat, že kompetentním orgánem, který v dané věci rozhoduje, je SPÚ. SPÚ posoudí, zda v konkrétním případě využije předkupního práva. V mezidobí, tj. od učiněné nabídky na využití předkupního práva vlastníkem do doby přijetí nebo nepřijetí nabídky SPÚ, nelze nabídku vzít zpět. Nabídka vlastníka pozemku je učiněna vůči místně příslušnému Krajskému pozemkovému úřadu, který takovou nabídku posuzuje a který je následně kontrolován příslušným odborem ústředí SPÚ.

Z hlediska poskytování zbývajících náhrad v penězích lze konstatovat, že systém náhrad v penězích již v současné době funguje, protože zákon č. 229/1991 Sb. od počátku s tímto systémem počítal. Již v současnosti existují efektivní interní kontrolní mechanismy (například kontrola prováděná odborem řízení restitucí SPÚ, odboru auditu a kontroly, kontrola Krajských pozemkových úřadů při vedení evidence restitučních nároků).

Z navrhovaného procesu prodeje nepotřebných staveb nebo jejich souborů, které jsou nemovitou věcí, vyplývá, že jediným kompetentním orgánem rozhodujícím v konkrétních případech je SPÚ. Zároveň nedochází k nadměrnému soustředění pravomocí u jednoho obtížně kontrolovatelného orgánu, protože příslušnost hospodaření s nepotřebnými stavbami nebo jejich soubory je pro SPÚ. Rovněž jako u předchozího odstavce existují v současné době efektivní interní kontrolní mechanismy (například kontrola odborem auditu a kontroly a odborem řízení správy nemovitostí).“

IV.

Návrh změn

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí uplatňuje k návrhu novely zákona o Státním pozemkovém úřadu následující stanovisko:

- 1) Na základě připomínky ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu se předkladatel zaměřil na body 3, 4 a 5 z výše uvedených šesti základních principů zákona a posoudil jejich možné korupční rizika na základě metodiky CIA. Bod č. 3 se týkal novelizace institutu realizace předkupního práva v zákonu o Státním pozemkovém úřadu. V důvodové zprávě předkladatel uvádí častou negativní praxi, kdy vlastníci pozemků učiní SPÚ jen formální nabídku na využití předkupního práva, kterou později berou zpět. Oproti předchozímu stavu tedy návrh novely přináší změnu, kdy nabídka, která byla vlastníkem pozemku v souladu s předkupním právem učiněna SPÚ (prostřednictvím Krajského pozemkového úřadu), nemůže být stažena zpět do doby, než SPÚ rozhodne o jejím přijetí či nepřijetí. V tomto ohledu lze konstatovat, že zpřísnění předkupního práva je proporční a nemá korupční rizika.
- 2) Bod č. 4 se týká institutu poskytování zbývajících náhrad v penězích (§ 13 novelizovaného zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku). Poskytování náhrad v penězích je stávajícím institutem uvedeného zákona o vlastnických vztazích k půdě, v rámci předkládané novely dochází toliko k jeho rozšíření oproti současnému stavu. Tento institut má odloženou účinnost o 24 měsíců. K zamezení možných korupčních rizik existují dle předkladatele efektivní vnitřní kontrolní mechanismy (kontrola prováděná odborem řízení SPÚ, odborem auditu a kontroly a kontrola Krajských pozemkových úřadů při vedení evidence restitučních nároků).
 - a. Z tabulky, která je součástí důvodové zprávy, jednoznačně vyplývá, že se zvyšující se hodnotou nevypořádaných nároků klesá počet dotčených osob, přičemž v případě nejnižších nároků v hodnotě do 1 Kč je počet dotčených osob 10510. S ohledem na stávající výměru státní půdy, se kterou je SPÚ příslušný hospodařit, se již ve většině katastrálních území vyčerpala možnost veřejných nabídek i zájem oprávněných osob. Zbývajících pozemky je zároveň nezbytné ponechat ve vlastnictví státu pro jeho potřeby a veřejné účely. V některých katastrálních územích výměra státních pozemků však převyšuje potřeby státu a veřejné účely a bylo by možné je ještě nabídnout oprávněným osobám jako pozemky náhradní. Ostatní nároky budou již moci být uspokojeny pouze peněžitou náhradou. V rámci předmětné novely byl proto navržen odklad účinnosti některých bodů novely zákona o půdě souvisejících s podstatným úbytkem státní zemědělské půdy, jejíž zbývajících výměru je nutno ponechat pro potřeby státu, ale současně je nutno vyčerpat veškeré možnosti, které stát má k uspokojení nároků oprávněných osob náhradními pozemky.
 - b. Doba odložené účinnosti bude využita k tomu, aby bylo možno vyhledat lokality, ve kterých je výměra státní půdy přesahující předpokládané potřeby pro rozvojové programy státu, které bude schvalovat vláda pro veřejně prospěšné účely, komplexní pozemkové úpravy apod., a tyto pozemky nabídnout ve veřejných nabídkách náhradních pozemků. Oprávněné osoby budou moci toto období využít ke sledování nabídek a jejich plnému využití.
 - c. Lze se oprávněně domnívat, že veřejná nabídka je transparentní a nediskriminační způsob uspokojení oprávněných osob, potažmo jejich

restitučních nároků, naproti dosavadní četné praxi domáhat se soudně nahrazení projevu vůle ke konkrétnímu pozemku v příslušnosti hospodaření pro SPÚ, který si v žalobě určí oprávněná osoba, tj. domáhat se uspokojení restitučního nároku mimo veřejnou nabídku a znevýhodňovat tak oprávněné osoby účastnící se veřejných nabídek pozemků SPÚ. Tímto postupem má být po dobu odložení účinnosti vybraných ustanovení zachován princip rovnosti a nediskriminace oprávněných osob ve veřejných nabídkách pozemků. Institut poskytování zbývajících náhrad v penězích tak nemá přímá korupční rizika.

- 3) Obsahem bodu č. 5 je prodej nepotřebných staveb nebo jejich souborů ve vlastnictví SPÚ třetím subjektům. K prodeji zmíněných nemovitostí má být využit transparentní institut obchodní veřejné soutěže o nejlepší nabídku. Kromě tohoto způsobu prodeje zaručuje předkladatel efektivní kontrolní systém, který je uveden v předchozím bodě. Z hlediska hodnocení korupčních rizik není popisovaný prodej nepotřebného majetku rizikový.

V.

Závěr

Stanovisko bylo dne 11. května 2015 projednáno pracovní komisí předsedy Rady k hospodárnému nakládání s majetkem státu. Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí doporučuje vládě v souladu s článkem 4 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Rady pro koordinaci boje s korupcí **schválit** materiál „*návrh zákona, kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů*“ v souladu s výše uvedeným stanoviskem.

Jiří D i e n s t b i e r v.r.

ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
a předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí