



MVCRX04JS8TF  
prvotní identifikátor

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly  
náměstí Hrdinů 1634/3  
140 21 Praha 4

Č. j. MV- 76116-9/ODK-2019

Praha 9. července 2019

Vážená paní  
**Bc. Martina Skoková**  
vedoucí odboru Kancelář starosty a tajemníka  
Městský úřad Litoměřice

*[martina.skokova@litomerice.cz](mailto:martina.skokova@litomerice.cz)*

Stanovisko - posouzení přípustnosti referendové otázky

Zdejší odbor Ministerstva vnitra obdržel dne 30. 5. 2019 Váš dotaz k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“), konkrétně ke znění referendové otázky týkající se prodeje 100% akcií Nemocnice Litoměřice, a. s.

Váš dotaz byl na telefonickou žádost doplněn podáním ze dne 3. 6. 2019 o konkrétní znění referendové otázky: ***„Chcete, aby orgány města Litoměřice bezodkladně zastavily jakoukoliv formu převodu vlastnictví či provozování nemocnice v Litoměřicích na jakýkoliv soukromoprávní subjekt a zachovaly nemovitosti nemocnice i provozní majetek společnosti Nemocnice Litoměřice, a.s., výhradně ve vlastnictví veřejnoprávního subjektu?“***

S ohledem na ust. § 7 písm. d) zákona o místním referendu se tážete, zda otázka navrhovaná v místním referendu je v souladu s právními předpisy, konkrétně ust. § 19a odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

Podle § 6 zákona o místním referendu se v místním referendu *rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města*. Ze zásady, že o všech věcech, které patří do samostatné působnosti obce (města), lze rozhodovat v místním referendu, však existují výjimky. Ust. § 7 zákona o místním referendu obsahuje taxativní výčet případů, kdy je konání místního referenda nepřipustné. Dle tohoto ustanovení místní referendum nelze konat:

*a) o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města,*



*b) o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání,*

*c) o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města (dále jen "starosta obce"), primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy (dále jen "primátor"), místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části (dále jen "rada obce"), členů rady statutárního města a hlavního města Prahy (dále jen "rada statutárního města") a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města,*

*d) jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,*

*e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,*

*f) o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, nebo*

*g) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce,*

*h) jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců."*

Podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu je nutné, aby referendová otázka byla položena jednoznačně tak, *aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“*. Referendová otázka zároveň musí být jednoznačná, dostatečně určitá a srozumitelná „běžnému hlasujícímu občanovi“. Referendová otázka proto nemůže připouštět různý výklad a po jejím přečtení musí být každému jasné, na co je tážán.

Přestože se zdejší odbor již po předběžném posouzení navrhované otázky nedomníval, že je na uvedený případ aplikovatelný § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., když toto ustanovení se vztahuje pouze na případy, kdy orgány veřejné moci postupují při výkonu veřejné moci, zatímco v tomto případě jde o nakládání s podílem (akciemi) ve vlastnictví města, přesto jsme si vyžádali k Vašemu dotazu substanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) k otázce, zda výsledek místního referenda by nemohl být v rozporu s pravidly na ochranu hospodářské soutěže, resp. zda by nemohl nějakým způsobem ze strany města narušit hospodářskou soutěž, popř. být v rozporu se souvisejícími předpisy v oblasti veřejné podpory.

Dále jsme si vyžádali substanovisko Ministerstva spravedlnosti k otázce, zda město v postavení vlastníka 100% akcií a jediného společníka vůbec může vlastním



projevem vůle zabránit určitému prodeji „provozního majetku“ akciové společnosti statutárním orgánem této společnosti, která je subjektem odlišným od města. Na základě substanovisek Úřadu a Ministerstva spravedlnosti, které jsme obdrželi dne 4. 7. 2019, sdělujeme k Vašemu dotazu následující.

Navržená otázka: *„Chcete, aby orgány města Litoměřice bezodkladně zastavily jakoukoliv formu převodu vlastnictví či provozování nemocnice v Litoměřicích na jakýkoliv soukromoprávní subjekt a zachovaly nemovitosti nemocnice i provozní majetek společnosti Nemocnice Litoměřice, a.s., výhradně ve vlastnictví veřejnoprávního subjektu?“*, není podle stanoviska Úřadu problematická z hlediska právních předpisů na ochranu hospodářské soutěže.

Je třeba uvést, že pojem „hospodářská soutěž“ není to samé jako „veřejná soutěž o nejvhodnější nabídku“ ve smyslu § 1772 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, kdy veřejná soutěž je pouze specifickým způsobem výběru zájemce (kupujícího) o uzavření převodní smlouvy. Uskutečnění „veřejné soutěže“ tedy neznamená, že se na danou situaci aplikují pravidla za účelem ochrany hospodářské soutěže. V daném případě obec, resp. město vystupuje jako vlastník akcií, tj. je v pozici soukromé právnické osoby (nevystupuje zde jako „orgán veřejné moci“, jako je tomu např. při rozhodování ve správním řízení). Nakládání s majetkem ve vlastnictví obce (města) a uzavírání soukromoprávních smluv je regulováno zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a občanským zákoníkem. Pokud tedy obec vtělí podmínku o veřejnoprávní povaze nabyvatele akcií (kupujícího) do podmínek veřejné soutěže ve smyslu § 1772 a násl. občanského zákoníku, z pohledu ust. § 19a zákona č. 143/2001 Sb. není tato situace z hlediska uvedeného zákona nežádoucí, byť je zřejmé, že k určitému zvýhodnění či vyloučení některých uchazečů může při převodu akcií (stejně jako při prodeji jiného majetku obce) dojít. Opačný výklad by vedl k patové situaci, neboť by kterýkoliv uchazeč jako soutěžitel mohl každé nakládání s veřejným majetkem napadat pro narušení hospodářské soutěže.

**Na základě výše uvedeného lze učinit dílčí závěr, že navrhovaná otázka není v rozporu s pravidly na ochranu hospodářské soutěže.**

Referendová otázka se však netýká pouze převodu akcií, ale i převodu nemovitostí a provozního majetku nemocnice. V této souvislosti je vhodné upozornit, že na rozdíl od prodeje akcií při prodeji nemovitého a movitého majetku Nemocnice Litoměřice, a.s. nevystupuje v právním vztahu město, ale nemocnice. Na uvedeném závěru nic nemění fakt, že město je jediným společníkem této nemocnice. V této souvislosti jsme si proto kladli otázku, zda město může jako jediný společník (vlastník 100% akcií) hlasováním v působnosti valné hromady zabránit určitému prodeji jejího majetku.



Působnost valné hromady je upravena v ust. § 421 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), včetně schvalování převodu nebo zastavení závodu nebo takové jeho části, která by znamenala podstatnou změnu dosavadní struktury závodu nebo podstatnou změnu v předmětu podnikání nebo činnosti společnosti [§ 421 odst. 2 písm. m) zákona č. 90/2012]. Valná hromada si nemůže vyhradit rozhodování případů, které do její působnosti nesvěřuje zákon o obchodních korporacích nebo stanovy (§ 421 odst. 3 zákona č. 90/2012). Působnost, která nepřísluší valné hromadě ani dozorčí radě (srov. ust. § 446 a násl. zákona č. 90/2012), přísluší představenstvu, které je statutárním orgánem akciové společnosti (§ 435 a násl. zákona č. 90/2012 a § 163 občanského zákoníku). Statutárním orgánu přísluší obchodní vedení společnosti. Nikdo není oprávněn udělovat představenstvu pokyny týkající se obchodního vedení (viz ustanovení § 435 odst. 2 a 3 zákona č. 90/2012).

Z výše uvedeného vyplývá, že valná hromada rozhoduje o převodu obchodního závodu nebo „části závodu“, pokud jsou splněny podmínky dle § 421 písm. m) zákona č. 90/2012 Sb. Část odborné literatury i judikatura (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 7 Cmo 201/2016 a rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 27 Cdo 2645/2018) se kloní k formálnímu pojetí „části závodu“ jako samostatné organizační složky. Čistě „materiální“ pojetí pojmu „část závodu“, podle kterého je částí závodu i část majetku společnosti, podle názoru Nejvyššího soudu pomíjí, že závod netvoří pouze majetek, ale jde o organizovaný soubor jmění (tedy majetku i dluhů; srov. § 495 občanského zákoníku). Pokud jde tedy o převod majetku akciové společnosti nebo jeho (byť významné) části, např. převod budovy, vybavení atp., zákon č. 90/2012 Sb. v současné podobě nestanoví, že je třeba souhlasu valné hromady. Nicméně dovozujeme, že případná omezení jednatelského oprávnění ve vztahu k nakládání s majetkem akciové společnosti mohou vyplývat ze stanov společnosti nebo z rozhodnutí valné hromady. Převod majetku společnosti totiž nespadá z našeho pohledu pod „obchodní vedení“ společnosti ve smyslu § 435 odst. 2 a 3 zákona č. 90/2012 Sb. Proto například ustanovení stanov akciové společnosti mohou stanovit, že k veškerým prodejům nemovitého majetku či provozního majetku akciové společnosti je třeba souhlasu valné hromady, přestože tak ze zákona výslovně neplyne.

**Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že výsledek místního referenda, který by město zavázal přijmout veškeré možné kroky k tomu, aby zabránilo převodu nemovitostí a provozního majetku nemocnice soukromoprávnímu subjektu, není v rozporu s právními předpisy. Město totiž může z pozice jediného společníka (vlastníka 100% akcií) hlasováním v působnosti valné hromady přijmout určitá opatření k tomu, aby prodeji majetku společnosti (nebo jeho části) na soukromoprávní subjekt zabránilo.**



Na výše uvedeném závěru, který se týká výlučně posouzení přípustnosti referendové otázky, nic nemění fakt, že vnitřní omezení jednatelského oprávnění nemá právní účinky vůči třetím osobám (§ 47 zákona č. 90/2012 Sb.), tzn. teoreticky může dojít k platnému převodu majetku statutárním orgánem v důsledku porušení omezení vyplývajícího např. ze stanov, tj. přesto, že město v působnosti valné hromady přijme veškeré příslušné kroky k tomu, aby převodu zabránilo.

V souvislosti s navrhovanou otázkou jsme si rovněž kladli otázku, zda jsou pojmy „soukromoprávní“ a „veřejnoprávní“ subjekt dostatečně určité, jednoznačné a srozumitelné pro běžného občana.

Tyto pojmy mohou být vykládány různě, neboť není jednoznačné, podle jakých kritérií určit, zda jde o subjekt „soukromoprávní“ či „veřejnoprávní“, zda rozhoduje např. právní forma, způsob vzniku nebo financování, předmět činnosti atp., nebo kombinace více z těchto kritérií. Tak např. za soukromoprávní subjekt by mohla být přípravným výborem považována obchodní společnost, jejímž jediným společníkem (100% vlastníkem) není veřejnoprávní korporace (obec či kraj), nebo jiný subjekt, jehož předmětem činnosti není uspokojování potřeb obecného zájmu. Definice těchto pojmů není zakotvena v zákoně a i z důvodu prolínání prvků „soukromoprávních“ a „veřejnoprávních“ v podmínkách jednotlivých subjektů mohou být tyto pojmy ze strany přípravného výboru a města vnímány po významové stránce různě. Ze samotného znění navrhované otázky přitom vymezení těchto pojmů není zřejmé.

S ohledem na výše uvedené máme pochybnosti, zda je znění navrhované otázky v této podobě dostatečně srozumitelné. Domníváme, že specifikace pojmů „soukromoprávní“ a „veřejnoprávní“ subjekt je přinejmenším vhodná, neboť účelem místního referenda je, aby jeho výsledek odrážel skutečnou vůli občanů města.

Upozorňujeme, že výše uvedené stanovisko Ministerstva vnitra není právně závazné, neboť závazný výklad právních předpisů jsou oprávněny v konkrétním případě podávat pouze věcně a místně příslušné soudy.

Ing. Marie Kostruhová  
ředitelka odboru

Vyřizuje: Mgr. Andrea Bartošová  
tel. č.: 974 816 632  
e-mail: odbordk@mvcrcz