

Novinky v úprave zákona o štátnom podniku

1 Predmet novelizácie

V priebehu deväťdesiatych rokov minulého storočia prebehli dve masívne etapy privatizácie majetku štátu, ktoré sa výrazne dotkli majetkovej podstaty všetkých štátnych podnikov a to bez ohľadu na ich veľkosť a hospodársky význam. Procesom privatizácie prešli takmer všetky malé a stredné štátne podniky a taktiež významná časť veľkých štátnych podnikov. Výsledkom procesu transformácie je však aj to, že štát si určitý majetok v určitej účelovej štruktúre ponechal, a zachoval niektoré štátne podniky, ktoré s majetkom štátu ďalej hospodária. Transformácia vlastníckych vzťahov po roku 1990 neznamena a ani nemala znamenať odstránenie právnej formy štátnych podnikov z právneho poriadku. Existujú štátne podniky, ktoré neboli procesom privatizácie majetku štátu vôbec dotknuté ako napríklad Česká pošta s. p. Naopak v období po roku 1990 bola rada nových štátnych podnikov založená, napríklad Lesy České republiky boli založené ministerstvom poľnohospodárstva v roku 1990.

Predmetom novelizácie je zákon č. 77/1997 Sb., ktorý v dobe svojho vzniku predovšetkým upravil právne pomery tých štátnych podnikov, ktoré neboli procesom privatizácie majetku štátu dotknuté buď vôbec alebo boli týmto procesom dotknuté len čiastočne a ich zostávajúci majetkový a ekonomický potenciál im umožňoval pokračovať v prevádzkovaní podnikateľskej činnosti. Zároveň zákon o štátnom podniku z roku 1997 vytvoril právnu oporu a právny rámec k tomu, aby mohli byť štátom zakladané úplne nové štátne podniky ako právnické osoby fungujúce na moderných princípoch práva demokratického štátu.

Analýza postavenia a činnosti štátnych podnikov spracovaná Ministerstvom priemyslu a obchodu ukázala, že tento zákon síce naplnil svoju úlohu v oblasti právnej regulácie činnosti štátnych podnikov, ale že súčasne existuje rada vážnych problémov a nedostatkov. Tie postavenie štátnych podnikov oslabujú a vedú k nehospodárnemu alebo neúčelnému využívaniu ich majetku alebo k nesprávnemu nakladaniu s majetkom podniku a jeho finančnými prostriedkami. Znamená to, že tento zákon sa v praxi osvedčil, avšak na základe výsledkov analýz jeho pôsobenie v praxi je nevyhnutne nutné niektoré jeho časti novelizovať.

2 Dôvody novelizácie zákona o štátnom podniku

Dňom 1. januára nadobudli účinnosti zákon č. 89/2012., občanský zákoník a zákon č. 90/2012 Sb., o obchodných spoločnostiach a družstvách (zákon o obchodných korporáciách), ktoré priniesli významné zmeny v oblasti úpravy postavenia a činnosti právnických osôb pôsobiacich v podnikateľskej sfére a v postavení, pôsobnosti a zodpovednosti ich štatutárnych orgánov. Napriek tomu, že štátne podniky predstavujú skupinu významných právnických osôb, nedošlo zatiaľ k priamej novelizácii právnej úpravy postavenia a činnosti štátnych podnikov a až do súčasnej doby platí právna úprava obsiahnutá v zákone č. 77/1997 Sb. s niektorými čiastočnými novelami. Pre ďalšie fungovanie štátnych podnikov je nevyhnutné uskutočniť také legislatívne úpravy ich postavenia a činnosti, ktorými dôjde k priblíženiu a k prispôsobeniu zákona o štátnom podniku dnes už platnej a účinnej všeobecnej právnej úprave právnických osôb a jej orgánov podľa vyššie citovaných zákonov.

Výsledky kontrolnej činnosti uskutočnenej zakladateľmi štátnych podnikov ale aj ďalšími kontrolnými orgánmi štátu ukazujú, že nedostatočné vymedzenie zodpovednosti riaditeľov a ďalších vedúcich zamestnancov štátnych podnikov je dôvodom zložitého zisťovania a odhaľovania príčinnej súvislosti medzi jednaním riaditeľov a ďalších vedúcich zamestnancov a škodami na majetku podniku a ďalšími negatívnymi javmi týkajúcimi sa hospodárenia s finančnými prostriedkami a nakladaniu s nehnuteľnými aj hnutel'nými vecami v majetku podniku.

Osobná zodpovednosť riaditeľa podniku za nedostatky a problémy v oblasti hospodárenia podniku je pri absencii právnej opory pre definovanie takej zodpovednosti veľmi ťažké dovodiť. Pritom znaky z praxe ukazujú, že škody na majetku štátnych podnikov spôsobené nezodpovedným jednaním alebo nehospodárne nakladanie s finančnými prostriedkami bývajú často predmetom kontrolných nálezov príslušných kontrolných orgánov štátu.

Návrh zákona vychádza okrem iného z podnetu prezidenta Najvyššieho kontrolného úradu, ktorým poukazuje na nedostatočnosť právnej úpravy. V dopise predsedovi vlády zo dňa 27. marca 2014 sa uvádza, že opakovane NKÚ upozorňuje na nedostatočnú právnu úpravu hospodárenia štátnych podnikov, kedy v dôsledku absencie právnej úpravy v zákone o štátnom podniku nemá štátny podnik povinnosť definovať kritéria pre hodnotenie účelnosti,

hospodárnosti a efektívnosti, nestanovuje povinnosť viesť v účtovníctve oddelene určený majetok, neupravuje problematiku zvyšovania a znižovania kmeňového majetku štátneho podniku a neupravuje postup pri zlúčení či rozdelení štátnych podnikov. NKÚ odporúča, aby bol zákon o štátnom podniku novelizovaný a zohľadňoval hlavne hľadiská hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti pri hospodárení štátnych podnikov.

Ďalším dôvodom vypracovania a predloženia návrhu novely zákona o štátnom podniku je skutočnosť, že v uplynulých rokoch prešli štátne podniky procesom transformácie a že platná právna úprava postavenia a činnosti štátnych podnikov už neodpovedá súčasnej etape hospodárskeho rozvoja.

3 Ciele novelizácie

Cieľom navrhovanej právnej úpravy je presné vymedzenie postavenia, kompetencií a zodpovednosti riaditeľov a členov dozorných rád štátnych podnikov a vzťahov orgánov podnikov k ich zakladateľom. Novela ďalej stanoví základný súbor práv a povinností podniku predstavujúci obsah práva hospodáriť s majetkom štátu. O spôsobu nakladania s nepotrebným nehnuteľným majetkom, s ktorým hospodári štátny podnik, vláda rozhodla, že štátny podnik uverejní informáciu o nepotrebnnej nehnuteľnej veci na internetovej stránke Portálu verejnej správy, každá organizačná zložka štátu o ňu môže do jedného mesiaca prejaviť záujem za obvyklú cenu, o prípadnom bezúplatnom prevode by musela rozhodnúť vláda.

4 Princípy novelizácie

Základnou je zásada nenahraditeľnosti štátneho podniku. Jedná sa tak o snahu štátu zabezpečiť činnosti strategického významu. Tieto činnosti musí štát plniť vo všetkých oblastiach politického, hospodárskeho a spoločenského života.

Druhá je zásada účelného a efektívneho nakladania s majetkom, ktorý štát zveril k hospodáreniu štátnym podnikom a ku ktorému štátne podniky vykonávajú právo hospodáriť a hospodárne nakladanie s finančnými prostriedkami.

Treťou je zásada ochrany štátneho majetku a znamená, že štát musí prostredníctvom svojich orgánov zaistiť a dbať na to, aby jeho majetok bol vo svojej podstate zachovaný, aby bol riadne udržiavaný, chránený proti zničeniu, poškodeniu alebo scudzeniu, a aby škody na ňom boli včas a riadne voči zodpovedným osobám vymáhané.

Štvrtou zásadou princíp starostlivosti riadneho hospodára, ktorý nachádza vyjadrenie v tom, že štát musí dbať na to, aby s jeho majetkom bolo nakladané so starostlivosťou riadneho hospodára, čo musí vyžadovať hlavne od zodpovedných osôb, ktoré vykonávajú vrcholové riadiace a kontrolné funkcie v štátnych podnikoch.

V poradí piatou zásadou je zásada dobrej správy. Táto zásada úzko súvisí aj so zásadou lojality. Z hľadiska dobrej správy majetku štátu a z hľadiska jeho účelného a efektívneho využívania je veľmi dôležité, aby štát vybral do vrcholových riadiacich a kontrolných funkcií štátnych podnikov, ktoré jeho majetok spravujú a hospodária s ním také osoby, ktoré majú potrebné znalosti a skúsenosti v danom obore podnikania alebo iné spoločensky významné činnosti a ktoré budú zárukou, že s majetkom štátu bude nakladané so starostlivosťou riadneho hospodára a že bude dostatočne chránený proti škodám alebo stratám. Do vrcholových riadiacich a kontrolných funkcií štátnych podnikov musia byť vyberané osoby, ktoré sú voči štátu lojálne. Svojou personálnou politikou musí štát zaistiť, aby nakladanie s majetkom štátu nebolo ovplyvňované korupciou.

5 Pojem štátneho podniku

Štátny podnik je organizovaný útvar, ktorého prostredníctvom štát vykonáva svoje vlastnícke práva a ktorý uskutočňuje podnikateľskú činnosť v súlade s hospodárskou politikou štátu. Prostredníctvom štátnych podnikov naplňuje alebo môže naplňovať štát svoju funkciu podnikateľa a účastníka trhu.

Zároveň je štátny podnik právnickou osobou uskutočňujúcou podnikateľskú činnosť s majetkom štátu vlastným menom a na vlastnú zodpovednosť. Štátne podniky zakladajú vecne príslušné ministerstvá a pri založení im zverujú majetok štátu, ku ktorému majú štátne podniky právo hospodáriť. Podnik neručí za záväzky štátu a štát neručí za záväzky podniku, ak nestanoví zákon inak. Charakteristickým rysom štátnych podnikov je, že ich jediným vlastníkom je a môže byť len štát. Ďalším významným rysom je, že štátne podniky nemajú svoj vlastný majetok a hospodária výlučne s majetkom štátu. Predmet činnosti štátnych podnikov je v rozhodujúcej miere zameraný na uspokojovanie celospoločenských potrieb a záujmov. Štátny podnik je subjektom práva, ktorý môže štát plne ovládať, u ktorého môže bez akýchkoľvek vonkajších vplyvov rozhodovať o ich fungovaní a zameraní ich činnosti.

Tým sa štátne podniky líšia od obchodných korporácií, hlavne od akciových spoločností, v ktorých má štát majoritné postavenie. Úloha zakladateľa nie je len vydanie

zakladacej listiny štátneho podniku a zverenie mu určitého objemu majetku štátu, ale aj následné priebežné usmerňovanie činnosti podniku. Riaditeľ štátneho podniku je v postavení štatutárneho orgánu a náleží mu riadenie podniku (obchodné vedenie), za ktoré je zodpovedný. Riaditeľ podniku zodpovedá za výsledky svojej činnosti zakladateľovi, ktorý ho do funkcie menuje a môže ho z funkcie aj odvolať. Predložený návrh zákona, ktorým sa mení zákon o štátnom podniku, spresňuje postavenie riaditeľa štátneho podniku, vymedzuje jeho základné povinnosti ako vo vzťahu ku štátnemu podniku, tak aj vo vzťahu k zakladateľovi. Osobnú zodpovednosť riaditeľa podniku za nedostatky a problémy v oblasti hospodárenia podniku je pri absencii právnej opory pre definovanie takej zodpovednosti veľmi ťažké dovodiť. Návrh preto tiež spresňuje definíciu zodpovednosti riaditeľa ako štatutárneho orgánu podniku.

Významnú úlohu pri riešení nedostatkov v činnosti štátnych podnikov majú dozorné rady štátnych podnikov. Súčasnú právnu úpravu pôsobnosti dozornej rady je treba rozšíriť a spresniť tak, aby zákonom bolo zdôraznené, že dozorná rada by svojou činnosťou mala napomáhať k vytváraniu základného poriadku a dodržiavaniu právnych predpisov v podniku.

6 Hlavné novinky v zákone o štátnom podniku

V prvom rade sa mení definícia štátneho podniku. Ustanovenie § 2 odst. 1 novej úpravy zákona má znieť: *„Podnik je státní organizací a právnickou osobou provozující svým jménem a na vlastní odpovědnost podnikatelskou činnost, jejímž prostřednictvím vykonává stát svá vlastnická práva při plnění významných strategických hospodářských, společenských, bezpečnostních a dalších veřejně prospěšných zájmů státu.“*

V nadväznosti na ustanovenie § 495 zákona č. 89/2012 Sb. je novo definovaný majetok podniku. V § 2 odst. 8 sa uvádza, že: *„Majetkem podniku se rozumí majetek státu, s nímž má podnik právo hospodařit. Jměním podniku se rozumí majetek podniku a dluhy podniku.“*

Tiež sa upresňuje a rozširuje súčasná rámcová úprava zlúčenia, splynutia a rozdelenia štátnych podnikov, a to za použitia všeobecnej právnej úpravy obsiahnutej v občianskom zákonníku. Zavádza sa pojem premeny a konkrétne formy premien sú obsiahnuté v § 7 navrhovanej novelizácii. K tomu je možné poznamenať, že k fúzy alebo rozdeleniu je vždy nutné rozhodnutie zakladateľa. Majetok zaniknutého podniku prechádza na nástupníckú spoločnosť v rozsahu podľa rozhodnutia zakladateľa o rozdelení.

Podľa nového znenia § 9 tohto zákona pri likvidácii podniku speňaží likvidátor majetok podniku verejnou dražbou. Iným spôsobom môže likvidátor naložiť s majetkom podniku len

so súhlasom zakladateľa. Je tak kladený dôraz na najefektívnejšie využitie majetku štátneho podniku. Ustanovenie stanoví podrobné pravidlá pre likvidátora pri naplňovaní účelu likvidácie.

Definícia postavenia riaditeľa štátneho podniku a jeho pôsobnosť je obsiahnutá v § 12 zákona. Jeho pôsobnosť sa zásadne v novej úprave nemení. V nadväznosti na právnu úpravu štatutárnych orgánov obchodných spoločností, obsiahnutú v zákone o obchodných korporáciách, sa riaditeľovi ako štatutárnemu orgánu štátneho podniku ukladá povinnosť riadiť podnik so starostlivosťou riadneho hospodára, konkrétne v § 12a odstavci prvom sa uvádza: *„Ředitel je povinen počínat si s péčí řádného hospodáře a zajistit, aby plnění významných strategických, hospodářských, společenských, bezpečnostních a dalších zájmů státu, bylo realizováno účelně, hospodárně a efektivně. Poruší-li povinnost péče řádného hospodáře a v důsledku toho získá prospěch, je povinen takto získaný prospěch podniku vydat. Není-li vydání prospěchu možné, nahradí ho ředitel podniku v penězích.“* Za porušovanie zákonom stanovených povinností pri riadení a obchodnom vedení podniku môže zakladateľ riaditeľa odvolať z funkcie.

V ustanovení § 13 a nasledujúcich zákona o štátnom podniku je nová úprava postavenia a kompetencií dozornej rady štátneho podniku za využitia novej právnej úpravy kontrolného orgánu obchodných spoločností v zákone o obchodných korporáciách. Táto úprava obsahuje len čiastočné zmeny. I členovia dozornej rady musia jednať so starostlivosťou riadneho hospodára. Pridáva sa však úplne nový § 13, ktorý upravuje zodpovednosť dozornej rady v určitých konkrétne vymedzených prípadoch.

Za využitia právnej úpravy zákazu konkurencie obsiahnutej v občianskom zákonníku sa nanovo upravuje zákaz konkurencie pre riaditeľa, jeho zástupcov a pre členy dozornej rady. Ustanovenie § 14 odst. 1 stanoví: *„Ředitel podniku, jeho zástupci a členové dozorčí rady nesmějí podnikat nebo vykonávat jinou výdělečnou činnost v předmětu činnosti podniku, a to ani ve prospěch jiných osob, ani zprostředkovávat obchody podniku pro jiného, být členem nebo vykonávat funkce člena statutárního orgánu nebo kontrolního orgánu jiné právnické osoby se stejným nebo obdobným předmětem činnosti, c) účastnit se na podnikání právnické osoby se stejným nebo obdobným předmětem činnosti nebo vykonávat ve prospěch této právnické osoby jinou výdělečnou činnost, s výjimkou vlastnictví akcií nabytých v kuponové privatizaci.“* Výnimky z uvedeného pravidla obsahuje nový odstavec druhý. Sankcie za porušenie zákazu konkurencie sú v odstavci treťom.

Majetok podniku môže zakladateľ podniku odobrať len v prípadoch a za podmienok stanovených zákonom (§ 16). Ustanovenie § 17 stanoví, že: „Zakladateľ môže v průběhu podnikatelské činnosti podniku rozhodnout o zvýšení nebo snížení rozsahu určeného majetku, vyžadují-li to naléhavé strategické, hospodářské, společenské, bezpečnostní nebo jiné zájmy státu.“

Nadobúdanie majetku upravuje § 17a tohto zákona. Dôraz sa kladie na skutočnosť, že môže nadobúdať len veci, ktoré potrebuje pre uskutočňovanie predmetu svojho podnikania. Prevody nehnuteľných vecí z majetku štátneho podniku do vlastníctva iných právnických alebo fyzických osôb musia spĺňať podmienky uvedené v § 17c, § 17d a § 17e tohto zákona.

V súčasnej právnej úprave postavenia a činnosti štátneho podniku nie je prakticky vôbec vymedzený obsah pojmu právo hospodáriť s majetkom štátu. Navrhovaná zmena prináša i v tomto aspekte zmenu. V § 17b nájdeme vymedzenie obsahu inštitútu práva hospodáriť s majetkom štátu určením konkrétnych práv a povinností, ktoré podnik k majetku podniku má. Konkrétne v odstavci prvom stanoví: „Podnik je povinen využívat majetek podniku účelně a hospodárně k podnikání v předmětu jeho činnosti. Podnik s majetkem hospodáří a nakládá tak, aby svým jednáním majetek nepoškozoval a neodůvodněně nesnižoval jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku.“ Odstavec druhý: „Podnik pečuje o zachování majetku a jeho údržbu, a pokud to připouští jeho povaha, i o jeho zlepšení nebo rozmnožení. Chrání jej před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením nebo zneužitím.“ V odstavci treťom: „Podnik důsledně využívá všechny právní prostředky při uplatňování a hájení svých práv a práv státu jako vlastníka a při ochraně majetku podniku před neoprávněnými zásahy a včas uplatňuje zejména právo na náhradu škody, právo na vydání bezdůvodného obohacení a další práva k zajištění, zachování a ochraně majetku.“ Odstavec 4 znie: „Podnik průběžně sleduje, zda dlužníci včas a řádně plní své dluhy, a zejména včasným uplatněním a vymáháním svých práv zajišťuje, aby nedošlo k promlčení nebo zániku těchto práv. Podnik od dlužníků požaduje úroky z prodlení (poplatek z prodlení) a sjednané smluvní sankce.“ Odstavec 5 znie: „Účetní závěrka podniku musí být ověřena auditorem. Ředitel podniku sdělí písemně zakladateli a dozorčí radě do jednoho měsíce od doručení zprávy auditora o ověření účetní závěrky, jaká byla přijata opatření k odstranění nedostatků v této zprávě auditora uvedených.“

Záver

Na základe tejto stručnej analýzy je možné hodnotiť, že novela zákona o štátnom podniku v dohľadnej budúcnosti prinesie priblíženie terminológie a aj koncepcií k predpisom nového súkromného práva. Zároveň sa pri novelizácii kladie dôraz na zásadu hospodárnosti a efektívneho využívania prostriedkov, s ktorými štátny podnik nakladá. Novela o štátnom podniku je označená ako *Sněmovní tisk 600* a aktuálne sa nachádza v druhom čítaní legislatívneho procesu.

Zdroje

<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzhe3v6nzxfu4q> [30.3.2016]

<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=600> [30.3.2016]

<http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/7-15-novela-zakona-o-statnim-podniku-t-23-2-2015.aspx> [30.3.2016]