
Vztah státu a veřejných institucí z hlediska koncernového práva

I. Úvodem

Smyslem tohoto stanoviska je odpovědět na otázku, zda je možné aplikovat ustanovení obchodního zákoníku upravující obecné koncernové vztahy na veřejné instituce, jako jsou Fond národního majetku (FNM)¹ a Česká konsolidační agentura (ČKA)². Toto stanovisko reaguje na aktuální problémy, se kterými se setkala Komise pro cenné papíry při své aplikační praxi. Vzhledem k absenci ustálené rozhodovací praxe (a to jak administrativně-právní tak soudní) považuje Komise za vhodné toto stanovisko uveřejnit, neboť závěry v něm obsažené mají obecnější povahu.

II. Postavení tzv. veřejných institucí

Osoby veřejného práva (veřejné instituce) jsou zvláštní subjekty zřízené normami veřejnoprávní povahy, které zřizuje stát za účelem výkonu různých funkcí státu nebo za účelem realizace jiného veřejného účelu. Mají tedy charakter specifických subjektů, jejichž účelem je **realizace veřejného zájmu**, a jejich povaha je tak zásadně odlišná od podnikatelských subjektů. Veřejnými institucemi jsou např. obce, kraje, univerzity, Česká národní banka apod. Veřejné instituce jsou zřizovány jako právní subjekty odlišné od státu a mají tedy samostatnou právní subjektivitu.

Mezi veřejné instituce náleží též tzv. veřejné ústavy, popř. veřejné fondy samostatné. Pro tyto subjekty je charakteristické, že jsou zřízeny zákonem za účelem plnění zvláštního veřejného účelu a postrádají členskou základnu, čímž se liší od tzv. veřejnoprávních korporací. **Do této kategorie subjektů je nutné řadit též Fond národního majetku a Českou konsolidační agenturu.**³ Ač jsou obě zmíněné instituce zřízeny coby právnické osoby zapisované do obchodního rejstříku, nelze ztrácet ze zřetele jejich veřejnoprávní povahu, především pak skutečnost, že účelem jejich činnosti je dosahování cílů stanovených veřejným zájmem a nikoli dosahování vlastního zisku, které je příznačné pro soukromoprávní společnosti a které je ve smyslu § 2 odst. 1 obchodního zákoníku základním znakem podnikání.⁴ Proto nelze

¹ Viz zákon č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

² Viz zákon č. 239/2001 Sb., o České konsolidační agentuře, ve znění pozdějších předpisů

³ „Definiční znaky pojmu veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky lze pak vymezit a contrario k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace. Z množiny veřejnoprávních subjektů je za takové nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností.“ (US 686/02)

⁴ Konkrétní veřejný zájem je definován jednotlivými politikami jako je např. správa pohledávek vyplývajících z restrukturalizace průmyslu či privatizace státem vlastněných podniků.

konstatovat, že by Fond národního majetku či Česká konsolidační agentura podnikaly nebo provozovaly podnik.⁵

Nejsou pochybnosti o tom, že jak stát, tak veřejné instituce, pokud nabývají účasti na obchodních společnostech, vstupují do soukromoprávních vztahů a jejich práva a povinnosti vznikající v souvislosti s touto aktivitou se neliší od práv a povinností soukromých osob.⁶ Proto, pokud veřejnoprávní instituce, jako jsou ČKA a FNM, splní podmínky stanovené obchodním zákoníkem⁷ pro vznik povinnosti učinit nabídku převzetí, vznikne tato povinnost stejně a ve stejném rozsahu, jako v případě subjektů soukromého práva.

Nelze též pochybovat, že veřejné instituce mohou jednat vůči cílové soukromé obchodní společnosti ve vzájemné shodě ve smyslu ustanovení § 66b odst. 1 obchodního zákoníku. Stejně tak je však možné, aby tyto instituce ve vzájemné shodě nejednaly.

III. Vztahy mezi státem a veřejnými institucemi

Zatímco vztahy mezi osobou veřejného práva či státem v pozici společníků obchodní společnosti a touto obchodní společností jsou nepochybně vztahy soukromoprávními, ohledně vztahů osob veřejného práva a státu navzájem lze naopak konstatovat, že se jedná zásadně o vztahy veřejnoprávní. Právní postavení veřejné instituce ve vztahu ke státu není možné posuzovat podle norem upravujících vztahy mezi subjekty soukromého práva, zejména obchodního zákoníku. Tato skutečnost je zřejmá již z vymezení působnosti v § 1 odst. 1 obchodního zákoníku, dle kterého zákoník upravuje výhradně vztahy související s podnikáním. Veřejné instituce jsou však zřizovány za účelem plnění zvláštního veřejného účelu a smyslem jejich existence proto není podnikání (byť mohou být, jako v případě ČKA a FNM, podnikateli podle formy). Lze konstatovat, že tyto právní vztahy jsou veřejnoprávními vztahy sui generis. **Postavení veřejné instituce vůči státu se řídí příslušným zřizovacím zákonem a případně dalšími veřejnoprávními normami; aplikace obchodního zákoníku na tyto vztahy je vyloučena.**

IV. K otázce aplikovatelnosti koncernového práva na vztah státu a veřejné instituce

Jak již bylo výše uvedeno, nelze na vztahy mezi státem a veřejnými institucemi aplikovat obchodní zákoník. Nelze proto konstatovat, že stát ve smyslu obchodního zákoníku ovládá veřejnou instituci či že veřejné instituce a stát tvoří koncern. Obchodní zákoník tyto veřejnoprávní vztahy nepostihuje.

Lze dále poukázat na samotnou definici ovládnutí v § 66a odst. 2 obchodního zákoníku, dle které je ovládnutím vliv na řízení podniku, který však u veřejných institucí absentuje (viz výše). Stejně tak má vztah mezi státem a veřejnými institucemi jiný charakter, než je řízení podniku.

Ustanovení § 66b odst. 2 písm. c) obchodního zákoníku stanoví, že není-li prokázán opak, má se za to, že ve shodě jednájí osoby ovládané stejnou ovládající osobou. Tato právní domněnka může mít zásadní vliv pro posuzování vzniku např. oznamovací povinnosti (§ 183d

⁵ Srov. § 5 odst. 1 obchodního zákoníku

⁶ Srov. rozhodnutí Ústavního soudu ÚS 38/01

⁷ Srov. § 183b zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

obchodního zákoníku) nebo povinnosti učinit nabídku převzetí (§ 183b obchodního zákoníku). Domněnka reaguje na faktickou skutečnost, že v určitých typově shodných případech zpravidla jde o jednání ve shodě. Typová shoda řady případů umožňuje zákonodárci tyto vztahy standardizovat pomocí pojmu „ovládání“ a presumovat v těchto případech existenci shodných mocenských poměrů mezi dotčenými subjekty. Účelem domněnky tudíž nezbytně není postihnout *veškeré* představitelné vlivy na řízení společnosti, ale postihnout vlivy, které lze podřadit pod standardizovanou kategorii obchodního zákoníku, kterou vystihuje pojem „ovládání“. Protože obchodní zákoník je soukromoprávní normou upravující vztahy mezi podnikateli, přičemž předmětné ustanovení se nachází v jeho části upravující postavení obchodních společností a jejich společníků, je zřejmé, že pojem ovládání, a stejně tak i domněnka podle § 66b odst. 2 písm. c), nepostihuje vztahy, které se v plném rozsahu řídí speciálními právními normami, zcela se vymykajícími dosahu obchodního zákoníku. Za takové vztahy je zásadně nutné považovat též vztahy mezi veřejnou institucí a státem, zejména otázky statutu veřejných institucí.

Je však zřejmé, že vztah mezi státem a veřejnou institucí v případech zajišťování veřejného zájmu je odlišný od vztahů mezi dvěma subjekty soukromého práva. Tato skutečnost sama o sobě zpochybňuje možnost aplikace zmíněné domněnky, protože není naplněn její zásadní předpoklad – standardizovaný právní vztah. Naopak již samotná existence zvláštního zákona upravujícího vztah veřejné instituce a státu ukazuje na jeho výjimečnost.

V neposlední řadě je nutné vzít v úvahu i skutečnost, že stávající právní úprava ovládání v § 66a obchodního zákoníku implementovala tzv. druhou směrnici o obchodních společnostech (77/91/EEC), která se však výslovně dle svého čl. 1 vztahuje pouze na akciové společnosti.

Ilustrativní je v tomto ohledu i zákonná formulace domněnek ovládání v § 66a odst. 3 obchodního zákoníku, která jednoznačně předpokládá existenci obchodní společnosti fungující na principu několika společníků, kteří se podílejí na řízení společnosti prostřednictvím výkonu hlasovacích práv. Je zřejmé, že postavení státu ve vztahu k veřejným institucím je zcela odlišné a že stát jistě není společníkem např. Fondu národního majetku.

Na vztah dvou veřejných institucí nelze aplikovat ani žádnou z ostatních domněnek jednání ve shodě stanovených v § 66b obchodního zákoníku. Vzhledem k výše uvedenému je totiž zřejmé, že veřejné instituce pro svoji specifickou povahu nacházející výraz mj. i v absenci podniku netvoří spolu se státem koncern ve smyslu § 66a obchodního zákoníku (§ 66b odst. 2 písm. d)), zatímco domněnky uvedené pod písmeny a) a b) předmětného ustanovení se vztahují na osoby ve vztahu ovládající – ovládaná osoba a na vztah právnické osoby a jejího statutárního orgánu nebo jeho člena, osoby v jejich přímé řídicí působnosti, člena dozorčího orgánu, likvidátora, správce konkursní podstaty, vyrovnacího nebo nuceného správce anebo jakýkoliv okruh těchto osob.

Je vhodné upozornit i na absurdní důsledky, ke kterým by vedl opačný závěr. Nebyl by pak žádný důvod, proč by veřejné instituce neměly např. vyhotovovat zprávu o vztazích mezi ovládající a ovládanou osobou (§ 66a odst. 9 obchodního zákoníku), tedy např. mezi státem a FNM. Dle obchodního zákoníku by byl stát povinen, pokud by uložil veřejné instituci, aby přijala opatření, ze kterého by jí mohla vzniknout újma, nahradit tuto újmu podle § 66a odst. 14 obchodního zákoníku, popř. by mohl s veřejnou institucí uzavřít ovládací smlouvu (§ 190b a násl. obchodního zákoníku). **Tyto závěry jsou absurdní, a je proto zjevné, že se obchodní**

zákoník na postavení veřejné instituce ve vztahu ke státu nevztahuje a také podle záměru zákonodárce vztahovat nemá.

V. Závěr

Vzhledem k tomu, že vztah mezi státem a veřejnými institucemi typu ČKA a FNM je specifickým vztahem veřejného práva, nelze na tyto vztahy aplikovat soukromoprávní instituty, jako je institut ovládnání či koncernu. Z tohoto důvodu nelze na tyto subjekty aplikovat ani domněnku jednání ve shodě dle § 66b odst. 2 obchodního zákoníku.

Tuto domněnku by bylo možné aplikovat pouze analogicky, tedy s odkazem na jisté podobnosti (soukromoprávního) vztahu ovládnání a (veřejnoprávního) řízení. Dle názoru Komise je analogická aplikace normy, jež má za následek přenesení břemene důkazu na účastníka řízení, správním orgánem ve správním řízení nepřípustná. V podstatě by se jednalo o výklad práva, který vede k podstatnému ztížení postavení účastníků správního řízení a v důsledku rozšiřuje skutkovou podstatu správního deliktu. Takový výklad by byl v rozporu s legitimním očekáváním účastníků správního řízení.

Významným argumentem v neprospěch možnosti analogické aplikace domněnky ovládnání je však především výjimečnost a jedinečnost vztahů mezi státem a veřejnými institucemi řídicích se pravidelně zvláštními zákony. Nelze též pominout skutečnost, že jak hospodářská, tak mocenská povaha vztahů mezi státem a veřejnou institucí je zcela jiné povahy, než vztahy mezi dvěma podnikajícími obchodními společnostmi.

Nejsou pochybnosti o tom, že veřejné instituce mohou jednat ve shodě ve smyslu § 66b odst. 1 obchodního zákoníku, se všemi důsledky pro vznik oznamovací povinnosti a povinnosti učinit nabídku převzetí. Dle platného práva však nelze konstatovat, že veřejné instituce jsou ovládány státem nebo že se státem tvoří koncern, a proto nelze aplikovat domněnku jednání ve shodě dle § 66b odst. 2 obchodního zákoníku.

Prezídium Komise schválilo dne 7. 1. 2004.

Kontaktní osoba:

JUDr. Vlastimil Pihera, tel.: 221 096 233, e-mail: vlastimil.pihera@sec.cz