

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jan Janků

**Specifika akciových společností
s majetkovou účastí státu**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Kateřina Eichlerová, Ph. D.

Katedra obchodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : [11. 11. 2019]

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 109 536 znaků včetně mezer.

diplomant

V Praze dne

Obsah

Úvod	4
1. Subjektivita státu a vymezení majetkových účastí státu v právnických osobách.....	6
1.1 Postavení státu jako právnické osoby.....	7
1.2 Podstata majetkové účasti státu v právnických osobách a základní vymezení akciové společnosti s majetkovou účastí státu	10
2. Informační povinnost.....	12
2.1 Zákon o svobodném přístupu k informacím a pojem veřejné instituce 14	
2.2 Veřejná instituce v zákoně o zadávání veřejných zakázek.....	22
2.3 Zákon o registru smluv	26
2.4 Shrnutí poznatků k informační povinnosti	27
3. Některá další vybraná specifika spojená s akciovými společnostmi s majetkovou účastí státu.....	29
3.1 Vlastnická politika státu	29
3.2 Transparentnost volby orgánů akciové společnosti.....	32
3.3 Nabývání majetkové účasti v akciové společnosti ve světle rozhodovací praxe ÚOHS	35
Závěr.....	39
Seznam použitých zdrojů	41
Abstrakt	44
Abstract	45

Úvod

Cíle státu jsou různé, nicméně jejich společným jmenovatelem je, že směřují k naplnění veřejného účelu. Pro efektivní naplnění těchto cílů se stát mnohdy musí zapojit do aktivního podnikatelského dění a někdy také do hospodářské soutěže. Mnou posuzovaným způsobem zapojení státu do podnikatelského dění bude zapojení státu prostřednictvím majetkové účasti v akciové společnosti. I přes veřejnoprávní povahu cílů některých těchto akciových společností se jejich právní poměry řídí úpravou práva obchodních korporací a z něj vyplývajících pravidel.

Na úvod musím podotknout, že forem zapojení státu je pochopitelně více, a často se proto oprávněně hovoří rovnou o právnických osobách s majetkovou účastí státu, potažmo i s pojmem *state-owned enterprise*, jak jej používá K. Eichlerová ve svých odborných příspěvcích.¹

K. Eichlerová pojem *state-owned enterprise* používá jako zastřešující pojem nejenom pro akciové společnosti s majetkovou účastí státu a státní podnik, ale i pro podniky s účastí obcí a krajů. V souvislosti s evropskou terminologií proto potom hovoří o podniku s účastí státu. Považuji to za elegantní řešení termín pro zahrnutí natolik široké škály subjektů, neboť zohledňuje primární podstatu těchto subjektů, a sice že jejich účelem je podnikání.

Cílem této práce je poskytnout stručné uvedení do problematiky majetkových účastí státu se zaměřením na akciové společnosti a dále analýza některých jejich specifíků. Jako stěžejní jsem pro svou práci zvolil informační povinnost akciových společností s majetkovým podílem státu, jakožto jedno z nejvýznamnějších a nejdiskutovanějších specifíků. Nakonec je cílem této práce také poskytnout náhled na další specifika akciových společností s majetkovým podílem státu, která by si také zasloužila rozsáhlé posouzení, nicméně pro dodržení rozsahu diplomové práce se budu moct zabývat jen některými.

Nekladu si za cíl vymezit hospodářská či politická východiska, která jsou s akciovými společnostmi s majetkovou účastí státu vázána, i když rozhodně nelze opomenout jejich

¹ EICHLEROVÁ, K., Obchodní korporace s účastí státu (v širším slova smyslu) a právo veřejnosti na informace, *Právní rozhledy* 7/2019, s. 234, ISSN 1210-6410; a EICHLEROVÁ, K., Corporate Governance of State-Owned Enterprises in the Czech Republic, in: PRO PUBLICO BONO – Public Administration, 2017

důležitost. Nekladu si za cíl ani předeštit sociologické či dokonce mediální hledisko zkoumané problematiky, neboť by to dalece přesáhlo rozsah této práce. Dovolím si nicméně předeštit svůj vlastní pohled na danou problematiku, takřka oproštěný od právní argumentace – k vystupování státu prostřednictvím akciových společností bych se měl automaticky stavět skepticky, neboť mám obecně skeptický pohled na státem spravované záležitosti. Stát je těžkopádný a pomalý, nicméně v jeho spojení s právníckými osobami soukromého práva se spojuje silný tržní potenciál státu a efektivita právnícké osoby soukromého práva. Mým úmyslem je proto zkoumat, jak uvedená specifika akciových společností s majetkovým podílem státu ubírají jmenovaným akciovým společnostem na jejich efektivitě.

V první části se zaměřím na vymezení státu jako právnícké osoby a jeho majetkovou účast v právníckých osobách. V druhé části věnované informační povinnosti se zaměřím na problematiku zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a to konkrétně na vymezení pojmu veřejné instituce, a pokusím se analyzovat hojně diskutovanou rozhodovací praxi v této oblasti. Informační povinnost a pojem veřejné instituce budu dále následně zkoumat za využití poznatků ze zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), a ze zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Poslední část bude věnována některým dalším specifikům se vztahem k akciovým společnostem s majetkovou účastí státu, a to konkrétně vlastnické politice státu, volbě orgánů akciové společnosti a nakonec nabývání majetkové účasti ve světle rozhodovací praxe ÚOHS.

1. Subjektivita státu a vymezení majetkových účastí státu v právnických osobách

Akciovou společností s majetkovým podílem státu nelze popsat jednoznačným výčtem, který by byl obsažen v jednom právním předpise. V této kapitole se snažím vymezit postavení státu jako právnické osoby a vymezit následně akciovou společnost s majetkovým podílem státu.

Základním stavebním kamenem práva akciových společností je obecná úprava právnických osob obsažena v zákoně č. 89/2012 Sb., občanském zákoníku (dále jen „ObčZ“) a speciální úprava obchodních korporací obsažena v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích (dále jen „ZOK“). Oprávnění státu takové společnosti zakládat se nachází v ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 219/200 Sb., o majetku ČR. Významnou skutečností vyplývající z tohoto ustanovení je, že stát může založit nebo se zúčastnit založení obchodní společnosti pouze ve formě akciové společnosti. Ze znění ustanovení § 28 odst. 1 zákona o majetku ČR lze proto a contrario dovodit, že stát nemůže založit nebo se zúčastnit založení ostatních druhů obchodních korporací² vymezených zákonem o obchodních korporacích. Opora se nachází také v důvodové zprávě k zákonu o majetku ČR k § 28, kde zákonodárce vysvětluje, že s účastí na zakládání dalších typů obchodních společností se nepočítá, a to kvůli jejich specifickým ve smyslu ručení a vztahů mezi společníky. Družstva jsou dle § 30 odst. 1 také přímo vyloučena ze státní účasti.

Stát může však zakládat i jiné právnické osoby. Zákon o majetku ČR dovoluje založit obecně prospěšné společnosti, kam řadí ústav, nadaci a nadační fond. Dále se také stát smí zúčastnit založení spolku nebo zájmového sdružení právnických osob, pokud se jejich prostřednictvím zapojí do činnosti mezinárodních a nadnárodních nevládních organizací. Podobně jako v případě akciových společností, tak i zde zakladatelská a členská práva vykonává ministerstvo. Zákon sice v § 30 odst. 2 hovoří v širším smyslu o organizační složce, nicméně dle důvodové zprávy přichází v úvahu pouze ministerstvo.³

² Ve smyslu § 1 ZOK jimi jsou veřejná obchodní společnost, komanditní společnost, společnost s ručením omezeným a družstvo. Dále pak evropská společnost a evropské hospodářské zájmové sdružení a evropská družstevní společnost.

³ Důvodová zpráva k návrhu zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (vydán pod č. 219/2000 Sb. v částce 65/2000 Sb. dne 21.7.2000).

Z dalších právnických osob, které může stát založit nebo se založení zúčastnit, upravuje zákon o majetku ČR v § 29 ústav, nadaci nebo nadační fond, a to za splnění podmínky představované předchozím odsouhlasením takového záměru vládou. Samostatnou a také důležitou kapitolu mezi právnickými osobami zakládanými státem představuje státní podnik, který níže pouze stručně vymezím, neboť hlubší pozastavení nad touto právnickou osobou by představovalo přílišné odchýlení od tématu této diplomové práce, avšak jeho uvedení považuji za vhodné pro účely dalšího výkladu.

Státní podnik je právnická osoba založená (pouze a jen) státem, výslovně za právnickou osobu označená v zákoně. S jeho subjektivitou se pojí skutečnost, že jedná vlastním jménem. Podnik se zakládá za účelem plnění významných strategických, hospodářských, společenských, bezpečnostních a dalších zájmů státu.⁴ Zakládá se přijetím zakládací listiny prostřednictvím ministerstva. Následně je vyžadován konstitutivní zápis do veřejného rejstříku pro vznik. Velkým specifikem státního podniku je, že mu je přidělen majetek, který se zapisuje do zakládací listiny, a se kterým může státní podnik nakládat jen s předchozím souhlasem zakladatele. Dalším specifikem je existence výlučně monistického statutárního orgánu v podobě ředitele.

I zákon o státním podniku obsahuje ustanovení týkající se povinnosti péče řádného hospodáře, a to jmenovitě u ředitele, dozorčí rady nebo osob jednajících za zakladatele. Důvodem pro výslovné uzákonění této povinnosti je dle zákonodárce snaha o zvýšení kvality hospodaření s majetkem státních podniků a snaha o celkové zlepšení jejich hospodářských výsledků.

1.1 Postavení státu jako právnické osoby

Stát má v právu dvojí povahu. Ve sféře veřejného práva vystupuje svrchovaně a využívá moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, zatímco ve sféře soukromého práva vystupuje jako jakákoliv jiná právnická osoba, což vyplývá z ustanovení § 21 Občanského zákoníku a z ustanovení § 6 zákona o majetku ČR, které představuje v tomto ohledu speciální úpravu⁵. Nabízí se srovnání pojetí státu jako právnické osoby dle současného Občanského zákoníku a Občanského zákoníku z roku 1964⁶, kdy ten

⁴ Kříž, Dědič, Lasák komentář k § 1 in DĚDIČ, J., GURIČOVÁ, J., KŘÍŽ, J., LASÁK, J., POROD J. Zákon o státním podniku. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018.

⁵ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 89/2012 Sb., Zvláštní část - § 15 – 22

⁶ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

současný konstruuje povahu státu jakožto právnické osoby pomocí právní fikce, zatímco Občanský zákoník z roku 1964 používá formulaci „*Pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů stát, je právnickou osobou.*“⁷ Druhé pojetí je teoreticky odlišné, neboť stát za právnickou osobu přímo prohlašuje, což bylo s přijetím zákona o majetku ČR také shodně promítnuto do jeho ustanovení § 6.⁸

Debaty na téma subjektivity státu v oblasti soukromého práva a na téma výkonu majetkových práv státu se v českém právním prostředí nejvýrazněji objevovaly po přijetí zákona o majetku ČR a pro uvedení některých ze specifík majetkové účasti státu v akciových společnostech je na místě si tento názorový vývoj přiblížit.

Před přijetím zákona o majetku ČR existovaly v české právní teorii dva výraznější názory. První z těchto přístupů do jisté míry navazoval na socialistickou ideu, že stát je sice vlastníkem majetku, avšak tento majetek je spravován samostatnými právnickými osobami veřejného práva.⁹ Druhý přístup kladl důraz na jednotnost soukromého vlastnického práva, a proto se tento přístup vyznačuje tím, že stát by měl své vlastnické právo i sám vykonávat, respektive vykonávat prostřednictvím organizačních složek. Nejvýraznějšími představiteli této druhé názorové větve byli prof. Stuna a prof. Švestka.¹⁰ Lze říci, že jádrem této teoretické neshody byla otázka samostatnosti státu jakožto vykonavatele svých vlastních majetkových práv.

V době mezi přijetím zákona o majetku ČR a přípravou nového občanského zákoníku se vedly odborné diskuze o postavení státu coby právnické osoby, což mělo svůj přesah i do nazírání na jeho soukromoprávní postavení. K. Beran ve svém pojednání o povaze státu¹¹ vyjadřuje pochybnosti co se týče identifikace státu jako subjektu soukromého práva. ObčZ 1964 stanovil v ustanovení § 21, že „*pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů stát, je právnickou osobou*“, což však dle K. Berana nevypovídá nikterak o subjektivitě státu, neboť jsou pro něj nesplnitelné další požadavky kladené zákonem na právnické osoby jako je například zřízení zakladatelským právním jednáním a vznik zapsáním do rejstříku. Z výše uvedeného proto vyplývá, že na stát nelze nahlížet jako na jakoukoliv

⁷ Srov. ustanovení § 21 ObčZ 1964

⁸ „*Pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, je právnickou osobou*“

⁹ Havlan, P. Vlastnictví státu. Brno: MU, 2000, s. 88, ISBN 80-210-2351-1.

¹⁰ STUNA, S., ŠVESTKA, J. Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů, Právní rozhledy 6/1999 str. 289, ISSN: 1210-6410

¹¹ BERAN. K.: Proč není stát právnickou osobou? Právní rozhledy 7/2006, s. 255, ISSN: 1210-6410

jinou právnickou osobu soukromého práva, a také z důvodu jeho organizační komplexnosti není dle K. Berana jasné, zda je stát samostatným majetkovým subjektem¹²

I když považuji argumenty K. Berana za naprosto přesvědčivé, je dle mého názoru nutné přijmout tuto právní fikci, a to především z praktických důvodů, aby stát mohl vystupovat jako účastník soukromoprávních vztahů. Stát jakožto právnická osoba není nadán svéprávností, a jednají za něj z toho důvodu vedoucí příslušných organizačních složek, jak stanovuje § 7 odst. 1 zákona o majetku ČR. Organizační složky státu jsou ministerstva a jiné úřady státu.¹³ Vůle státu je tedy tvořena na základě zastoupení.¹⁴

Soukromoprávní postavení státu jakožto právnické osoby není absolutně totožné jako postavení osob soukromého práva. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 04. 03. 2004 č.j. III. ÚS 495/02 nelze ztotožňovat soukromoprávní postavení státu s postavením jednotlivce, neboť stát nedisponuje autonomní vůlí. Jednání státu se musí vždy řídit zákonem.¹⁵ Limitace autonomie vůle lze v tomto případě spatřovat například v úpravě práva veřejných zakázek, které upravuje kontraktační proces subjektů veřejného práva.

K postavení státu jako akcionáře je nutné zmínit, že ve vztazích vyplývajících z členství v akciové společnosti stát nevystupuje vrchnostensky, ale naopak jako jakákoliv jiná právnická osoba, jak judikoval Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 29 Cdo 4998/2009. V uvedeném rozhodnutí se Nejvyšší soud mimo jiné zabýval námitkou navrhovatelů, že realizace práva nuceného výkupu akcií je vyvlastněním ve smyslu článku 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší soud v tomto případě souhlasil s výrokem státem vlastněné společnosti, že „*stát (byť by byl většinovým „vlastníkem“ hlavního akcionáře společnosti) v procesu vytěsnění menšinových akcionářů neuplatňuje svá veřejnoprávní (vrchnostenská) oprávnění, nýbrž vystupuje jako (jakákoliv jiná) právnická osoba.*“¹⁶

¹² BERAN K. 2006 op. cit.

¹³ Plíva in HENDRYCH, D. a kol. Právnický slovník, Praha, C. H. Beck, 2009, ISBN: 978-80-7400-059-1

¹⁴ Lavický, P. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, ISBN 978-80-7400-529-9, str. 170 – 171

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 04. 03. 2004 č.j. III. ÚS 495/02

¹⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 29 Cdo 4998/2009

1.2 Podstata majetkové účasti státu v právnických osobách a základní vymezení akciové společnosti s majetkovou účastí státu

Teleologické vysvětlení majetkové účasti státu v právnických osobách nemůžeme nalézt explicitně uvedené v ustanoveních právních předpisů. Jedná se o skutečnost nezbytnou k efektivnímu fungování státu. Důvodová zpráva k zákonu o majetku ČR se v souvislosti s tím i zmiňuje o tom, že „[navrhovaný zákon] nemůže vyloučit ani případy, kdy bude účelné zapojení státu zejména do podnikatelských aktivit v rámci akciových společností.“¹⁷

Akciová společnost s majetkovým podílem státu nepředstavuje samostatný druh, nicméně pouze specifický rys v osobě zakladatele, potažmo akcionáře. Pro vymezení specifík akciové společnosti s majetkovým podílem státu je proto na místě její srovnání se soukromě vlastněnou akciovou společností. Výrazným rozdílem oproti soukromě vlastněné akciové společnosti je, že zákon přímo určuje, kdo za stát vykonává funkci zakladatele. Funkci zakladatele za stát podle § 28 odst. 2 vykonává ministerstvo. Práva akcionáře pak vykonává pověřený zaměstnanec zakládajícího ministerstva. Při své činnosti je pověřený zaměstnanec vázán pokyny ministra, kterému také musí pravidelně podávat zprávy o své činnosti. Pravděpodobně nejznámější jsou však akciové společnosti, které ministerstvy ve smyslu § 28 odst. 2 ani založeny nebyly. Jedná se tak například o ČEZ, a.s. založený Fondem národního majetku, který byl v době své existence právnickou osobou. Vodítka je možné nalézt v zákoně o zrušení Fondu národního majetku¹⁸. Působnost Fondu národního majetku účinností zákona přešla na Ministerstvo financí. Zákon o zrušení Fondu národního majetku však dále neobsahuje podrobnější úpravu výkonu akcionářských práv. Nejvyšší kontrolní úřad například ve svém kontrolním závěru 15/05 označuje za nejasnou situaci, kdy u společnosti jako je ČEZ, a.s. není potřeba písemné pověření vládou k výkonu práv akcionáře, zatímco u společností založených podle zákona o majetku ČR ano.¹⁹

Pojmem akciové společnosti s majetkovým podílem státu rozumím právnickou osobu vyvíjející podnikatelskou činnost za účelem dosažení zisku. Jedná se o jeden

¹⁷ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

¹⁸ Zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky.

¹⁹ Kontrolní závěr z kontrolní akce 15/05: Majetkové účasti státu v obchodních společnostech. [online] [cit. 2019-11-11], dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k15005.pdf>

z definičních znaků akciové společnosti. Akciová společnost se vždy považuje za podnikatele, a to i když bude založena za jiným účelem než je podnikání.²⁰

Kde se však akciová společnost s majetkovým podílem státu odlišuje, je právě existence již několikrát zmíněného majetkového podílu státu, jež na sebe váže především povinnosti z něj vyplývající, a to jak z roviny soukromého tak i veřejného práva, a mnohdy je existence těchto povinností nejednotná, respektive není shoda v jejich aplikaci.²¹

Dále je nutné vymezit, zda se jedná o právnické osoby soukromé nebo veřejné. Právní formou se nepochybně jedná o právnické osoby soukromého práva, nicméně skrze některé právní předpisy a v některých případech je k nim přístupováno jako k právnickým osobám veřejného práva²².

Zastávám názor, že je nutno na ně vždy nahlížet jako na osoby soukromého práva. Takový názor je podpořen bohatou rozhodovací²³ i právně-teoretickou praxí. K. Beran například považuje za právnickou osobu soukromého práva i akciové společnosti založené zvláštním zákonem, což je konkrétně případ společnosti České dráhy, a.s.²⁴ Je pochopitelně možné, aby i právnické osoby soukromého práva byly podrobeny přísnější regulaci, avšak k tomu může dojít výhradně za splnění podmínky proporcionality zákona.

Nejvýraznějším specifikem akciových společností s majetkovým podílem státu je zvýšený zájem na transparentnosti jejich fungování oproti soukromě vlastněným společnostem. Transparentností a zejména informační povinností se proto bude zabývat další část této práce.

²⁰ Komentář k § 243 in: Štenglová, I., Havel, B., Cileček, F., Kuhn, P., Šuk, P.: Zákon o obchodních korporacích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1128 s., ISBN 978-80-7400-540-4

²¹ K tomu blíže především v další části týkající se informační povinnosti.

²² K tomu blíže rozbor pojmu veřejné instituce v kapitole 2.1.

²³ Srov. například usnesení Ústavního soudu z 3. 4. 2012, sp. zn. I. ÚS 330/12 nebo nálezy Ústavního soudu z 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16

²⁴ Beran, K. Právnické osoby veřejného práva. Praha: Linde, 2006, s. 36, ISBN: 80-7201-598-2

2. Informační povinnost

Informační povinnost akciových společností s účastí státu je poměrně aktuální a rozsáhlé téma, k jehož uchopení je nutné mimo jiné vymezit ústavněprávní rámec, ze kterého tato povinnost vychází. V širším důsledku se totiž jedná o právo veřejnosti na informace ve vztahu k veřejné moci, a stěžejním je v tomto smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

Konkrétně čl. 17 odst. 5 Listiny ukládá státním orgánům a orgánům územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, přičemž podmínky a provedení stanoví zákon. Dle E. Wagnerové se v tomto případě jedná pouze o zdůraznění informační povinnosti veřejné moci, nikoliv o stanovení určitého pravidla.²⁵ Ustanovení čl. 17 odst. 5 je tedy nutné vykládat ve spojení s čl. 17 odst. 1 a 2 LZPS, jež zaručují svobodu projevu a právo na informace. Veřejná moc má tudíž povinnost veřejnosti poskytovat informace o svých činnostech, přičemž rozsah činností není pro účely této povinnosti nikterak omezen, jak vyplývá i z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 517/10, kde Ústavní soud rozhodl, že:

„jestliže je informace součástí (minimálně i) veřejné sféry²⁶, dopadá na ni základní právo na informace dle čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy. Toto základní právo a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci je klíčovým prvkem vztahu mezi státem a jednotlivcem. Jeho smyslem je participace občanské společnosti na věcech veřejných, tzn. že informování veřejnosti se týká fungování veřejné moci jako takové; pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat.“²⁷

Práva na informace ve vztahu k moci veřejné je nicméně možné se dovolat pouze prostřednictvím zákonů, a tím je v tomto případě zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“ nebo „SvInf“). Pro účely informační povinnosti akciových společností s majetkovou účastí státu je nutné si uvědomit, že se jedná o právnické osoby soukromého práva, a tudíž i osoby,

²⁵ Wagnerová, E. in Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, s. 436, marg. r. 50. ISBN: 978-80-7357-750-6

²⁶ Přičemž veřejnou sféru Ústavní soud chápe jako to, co může být předmětem legitimního veřejného zájmu.

²⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 517/10 ze dne 15. listopadu 2010.

kterým Listina informační povinnost zásadně neukládá, a spíše naopak prostřednictvím zásady legální licence vyjádřené v čl. 2 odst. 3 Listiny stanovuje, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Povinnost je možné uložit podle čl. 4 odst. 1 Listiny zákonem a za splnění dalších požadavků vyplývajících z principu právního státu, stejně jako požadavků na určitost a jasnost zákona, a jeho předvídatelnost a srozumitelnost. Jakákoliv povinnost zasahující do základních práv a svobod jednotlivce zároveň musí šetřit jejich podstatu a smysl, jak plyne z čl. 4 odst. 4 Listiny.²⁸

Pro určení šíře povinností osob soukromého práva poskytovat veřejnosti informace o své činnosti, je relevantním právem právo na soukromí. Takové právo je zaručeno Listinou a pokrývá jak soukromí v prostorovém smyslu ve smyslu čl. 12 Listiny, tak i důvěrnost písemností a komunikace jako takové ve smyslu čl. 13 Listiny. Další důležitá základní práva jsou ochrana vlastnického práva podle čl. 11 Listiny a právo podnikat v čl. 26 Listiny.

V souladu s čl. 2 odst. 4 Listiny lze zákonem uložit zvláštní informační povinnost i právníkům osobám soukromého práva. V takovém případě však musí být zachován princip proporcionality dovozený z požadavku na zachování základních práv a svobod. E. Wagnerová uvádí, že princip proporcionality slouží i pro zákonodárce, pro kterého představuje obecnou mez při ukládání povinností zákonem. Smyslem proporcionality dle ní je tedy zajistit, aby nebyla výhrada zákona použita k vyššímu než opravdu nutnému omezení základních práv. Zákonodárství je v oblasti základních práv možné jen při dodržení správné míry, a to především v přiměřenosti účelu, který má být omezením dosažen, jakož i v přiměřenosti zvolených prostředků.²⁹ Pro objasnění uvádím, že právní úprava splní podmínku proporcionality, pokud splní judikaturou vymezený test proporcionality, a sice, že:

- a) Právní úprava je vhodná pro dosažení zamýšleného účelu;
- b) Právní úprava je potřebná, což znamená, že vede ke sledovanému cíli bez přílišných zásahů do práv a svobod;
- c) Právní úprava je přiměřená ve smyslu jejího zásahu do základních práv a svobod.

²⁸ Bod 53 nálezu IV. ÚS 1146/16

²⁹ Wagnerová, E. in Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, s. 26. ISBN: 978-80-7357-750-6

2.1 Zákon o svobodném přístupu k informacím a pojem veřejné instituce

Při zkoumání zákona o svobodném přístupu k informacím bude středem zájmu vymezení pojmu veřejná instituce, jak je uveden v § 2 odst. 1 SvInf, neboť se úzce dotýká i akciových společností s majetkovou účastí státu:

„Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.“³⁰

Pojem veřejné instituce v dnešní podobě byl do zákona o svobodném přístupu k informacím vnesen až novelou č. 61/2006 Sb. Do té doby zákon pracoval s pojmem *veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky*, přičemž se jednalo o pojem značně nejasný, a odborné publikace³¹ se uchýlovaly k výkladu pomocí definice pojmu veřejných prostředků v § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě, kde jsou veřejné prostředky definovány jako *„veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)“³²*. Nejednoznačnost tohoto pojmu a nejasný úmysl zákonodárce³³ znamenaly, že spolehlivějšího výkladu bylo možné dosáhnout soudním výkladem.

Pojem veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky byl do zákona o svobodném přístupu k informacím vložen novelou provedenou zákonem č. 39/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých dalších zákonů. Z důvodové zprávy k předmetné novele vyplývá, že doplnění nové kategorie povinných subjektů se mělo vztahovat na Českou televizi a Český rozhlas, avšak zákonodárce tuto skutečnost nezakotvil do samotného zákonného ustanovení a Ústavní soud proto při výkladu tohoto ustanovení připustil rozšíření jeho aplikace na jakékoliv subjekty, které naplňují znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky.³⁴

³⁰ Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

³¹ Str. 31 in Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1256 s., ISBN 978-80-7400-273-1

³² Jiná právnická osoba podle písm. a) je *„právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky.“*

³³ K úmyslu zákonodárce se vyjádřil Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 671/02, ze dne 16. ledna 2003, o němž pojednávám níže.

³⁴ Nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 671/02, ze dne 16. ledna 2003.

Jako nejvíce relevantní výklad z té doby volím nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 686/02, ve kterém se zabýval povahou Fondu národního majetku (dále jen „Fond“) a vymezil znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky:

„Definiční znaky pojmu veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky lze vymezit a contrario k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace. Z množiny veřejnoprávních subjektů za takové pak 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.“³⁵

Ústavní soud ve svém rozhodnutí vychází z dříve uvedeného nálezu sp. zn. III. ÚS 671/02, kde přes vyložený úmysl zákonodárce dovodil, že pojem veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky je nutno chápat jako obecný pojem a jako takovému je proto nutno vymezit definiční znaky, které vymezil následovně:

- a) způsob vzniku či zániku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),
- b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát, či nikoliv; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce),
- c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoliv; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),
- d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je typická pro veřejnou instituci), a
- e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

ÚS po subsumpci charakteristik Fondu pod tyto definiční znaky bez dalšího usoudil, že Fond je veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky. Z argumentace Ústavního soudu pro mne vyplývá, že veřejnou instituci zde chápe jako právnickou osobu veřejného práva, konkrétně jako jakousi zbytkovou kategorii, do které řadí veřejný podnik, veřejný ústav, veřejný fond a veřejnou nadaci. Považuji přitom za důležité, jak Ústavní soud

³⁵ Nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 686/02, ze dne 27. února 2003.

chápe pojem veřejného podniku, neboť podle odborné literatury se jedná o pojem, který je možno chápat v několika smyslech.³⁶

Novela č. 61/2006 Sb. zákona o svobodném přístupu k informacím vypustila dovětek týkající se hospodaření s veřejnými prostředky a od té doby je povinnou osobou podle zákona veřejná instituce bez přívlastku. V důvodové zprávě nyní zákonodárce vysvětlil svůj úmysl ovlivněný nálezem ÚS:

„Předkladatel vychází z názoru, že žadatel má právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce bez ohledu na to, zda hospodaří s veřejnými prostředky či nikoli, tento názor vychází především z povahy těchto institucí, které jsou zřízeny státem, sledují veřejný účel, jejich orgány jsou vytvářeny či spoluvytvářeny státem a stát na jejich činnost dohlíží. Vymezení znaků veřejné instituce je převzato z rozhodnutí ÚS sp. zn. III. ÚS 686/02. Pokud některá instituce naplní tyto znaky, je to samo o sobě dostatečným důvodem pro to, aby i na ni dopadla povinnost poskytovat informace.“³⁷

Pojmem veřejné instituce se ÚS zabýval v nálezu týkajícím se povahy státního podniku Letiště Praha³⁸ jako veřejné instituce sp. zn. I. ÚS 260/06:

„Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.“³⁹

³⁶ Srov. Hendrych str. 71 in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 599, ISBN 978-80-7400-624-1.

³⁷ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 61/2006 Sb., zvláštní část, čl. I, bod 2, sněm. tisk č. 991

³⁸ Dnes Správa Letiště Praha, s.p.

³⁹ Nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 260/06, ze dne 24. ledna 2007.

ÚS zde nikterak nepodpírá svůj názor dalšími argumenty a považuje své závěry z nálezu k Fondu za dostatečně přesvědčivé. Vývoj lze spatřovat ve skutečnosti, že ÚS požaduje převahu znaků veřejné instituce, nikoliv jejich kumulativní naplnění, jak se mohlo zdát z nálezu k Fondu, kde ÚS po definici znaků veřejné instituce konstatoval jejich naplnění ze strany Fondu. Ke stejnému závěru ostatně ÚS došel i v nyní sledovaném nálezu ve věci Letiště Praha, a sice že státní podnik Letiště Praha naplňuje všechny definiční znaky veřejné instituce, neboť je zřízen státem, jeho orgány jsou vytvářeny státem, stát nad jeho činností vykonává dohled a plní veřejný účel. ÚS na to konto také poznamenal, že veřejný účel je nutné zkoumat ad hoc. Na tomto místě pádně poznamenala K. Eichlerová ve svém článku k informační povinnosti, že Ústavní soud se zabýval pouze založením státního podniku s cílem naplnění veřejného účelu, jak uvádí § 3 odst. 2 zákona o státním podniku. K. Eichlerová na tomto místě ve svém článku poznamenává, že Ústavní soud zde nikterak neřeší skutečnost, že hlavním účelem existence státního podniku je právě podnikání jakožto účel převážně soukromoprávní povahy⁴⁰.

Pro účely mé práce je zde stěžejní vyjádření Ústavního soudu k odkazům Nejvyššího správního soudu⁴¹, zda státní podnik a obchodní společnost s majetkovou účastí státu jsou z pohledu práva na informace bez rozdílu. Ústavní soud se na tomto místě vyjádřil k rozdílům, které mezi státním podnikem a obchodní společností spatřuje. Dle jeho závěru je obchodní společnost čistě subjektem soukromého práva, což státní podnik dle Ústavního soudu nutně není. Veřejnoprávní povahu státního podniku dále spatřuje ve zvláštní veřejnoprávní úpravě. Obchodní společnosti dále oproti státním podnikům hospodaří především se svým majetkem a tímto majetkem odpovídají také za své závazky, zatímco státní podnik hospodaří s majetkem státu jemu svěřeným a odpovědnost státního podniku je omezena pouze na obchodní majetek. Dle Ústavního soudu proto nelze automaticky uzavřít, že když by měl být povinným subjektem státní podnik, měla by jím být i obchodní korporace s majetkovým podílem státu.

Ústavní soud svůj nálezu shledal jako přispívající k širšímu pojetí práva na informace, jež je dle něj ve společnosti žádoucí. V poslední větě mohu jediné souhlasit, že široká možnost uplatnění práva na svobodný přístup k informacím je přínosná, nicméně definiční znaky veřejné instituce předestřené Ústavním soudem zanechaly v konečném

⁴⁰ EICHLEROVÁ, K., Obchodní korporace s účastí státu (v širším slova smyslu) a právo veřejnosti na informace, *Právní rozhledy* 7/2019, s. 234, ISSN 1210-6410.

⁴¹ V přezkoumávaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 As 52/2004-67 ze dne 17. 1. 2006

důsledku více otázek než odpovědí a vedly k četným dalším sporům, které dále hodlám analyzovat.

Na tento nálezn ve své rozhodovací činnosti navázal Nejvyšší správní soud, který několikrát subsumoval pod pojem veřejné instituce i obchodní společnosti, v nichž stát nebo územní samosprávný celek měl většinový podíl. V rozhodnutí sp. zn. 1 As 114/2011⁴² takto identifikoval Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost, když konstatoval splnění definičních kritérií vymezených Ústavním soudem.

Pravděpodobně nejvýznamnějším rozhodnutím Nejvyššího správního soudu je však v této souvislosti rozhodnutí ze dne 16. 3. 2016. č.j. 2 As 155/2015, kde se vyjádřil k možnému podřazení soukromoprávních společností pod pojem veřejná instituce. Jako zásadní kritérium přitom označil efektivní ovládnání takové společnosti státem. Nejvyšší správní soud se neztotožnil s tvrzením stěžovatele (ČEZ, a.s.), že povinnou osobou k poskytnutí informací by měl být stát a ne akciová společnost jím ovládaná, nicméně připustil, že některým subjektům může činit informační povinnost potíže, což však není důvodem k odmítnutí poskytnutí informace. Zároveň Nejvyšší správní soud poukázal na neexistenci konkrétního zákonného postupu a povinností pro akciové společnosti s majetkovým podílem státu a nepřímo takto apeloval na zákonodárce. Uzavřel proto, že ČEZ je povinnou osobou ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím:

„Pokud jde o veřejný účel existence a fungování stěžovatele, Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že se jedná o obchodní společnost, sledující svým konáním dosažení zisku, jejímž předmětem podnikání je několik velmi rozličných činností. Pro zařazení stěžovatele mezi veřejné instituce je ale dle názoru soudu významný hlavní předmět činnosti, jímž je výroba a prodej elektřiny a s tím související podpora elektrizační soustavy a dále výroba, rozvod a prodej tepla. Právě oblast energií představuje jeden ze strategických, bezpečnostních a koneckonců i existenčních zájmů České republiky a jistě nikoliv náhodou si proto stát ponechává i v kapitálové struktuře stěžovatele rozhodující podíl. Rovněž platí, že výnosy z privatizovaného majetku jsou součástí státního rozpočtu, který s nimi samozřejmě kalkuluje a účelově je určuje.“⁴³

⁴² Dále například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 82/2012 ve věci JIŽNÍ CENTRUM BRNO, a.s (Brněnské komunikace a.s).

⁴³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března. 2016. č.j. 2 As 155/2015, bod 35

Považuji zde za správné, že Nejvyšší správní soud se pokusil racionálně zařadit ČEZ pod pojem veřejné instituce, a to s ohledem na jeho hlavní předmět činnosti. Za přesvědčivější bych nicméně považoval, kdyby se Nejvyšší správní soud více přiblížil výkladu podobného pojmu z evropského práva, a to konkrétně pojmu právnické osoby, která byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu.⁴⁴

Hlavním významem výše zmíněného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je však skutečnost, že na něj navazuje náleží Ústavního soudu, sp. zn. IV ÚS 1146/16. ÚS totiž dovodil, že ačkoliv má stát většinový podíl v ČEZ, a.s., není tato společnost veřejnou institucí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Ústavní soud argumentoval tím, že pojem veřejné instituce je pojmem neurčitým, a jako takový nemůže být vykládán k tíži soukromým subjektům, neboť by tím došlo k rozporu s výhradou zákona, ledaže by dotyčná obchodní korporace také naplnila definiční znaky veřejné instituce a právní následky spojené s tímto postavením by dopadly výlučně na veřejnou moc.⁴⁵ Jako takovou Ústavní soud připustil akciovou společnost zřízenou zákonem.

Ústavní soud se dále pokusil vysvětlit účel pojmu veřejné instituce ve SvInf, a sice že slouží k doplnění obecného rámce pro realizaci základního práva podle čl. 17 odst. 5 Listiny. Adresátem těchto povinností jsou totiž výlučně veřejnoprávní subjekty a nikoliv subjekty soukromoprávní.⁴⁶ Aby mohlo dojít ke stanovení této povinnosti i soukromoprávními subjekty, musely by být splněny další podmínky vyplývající z ústavního pořádku, a to určitost takové zákonné úpravy a proporcionalita takové úpravy. Postavení veřejné instituce totiž soukromoprávní osobě ukládá další povinnosti, v rámci kterých by měla postavení správního orgánu, což by dále zasahovalo do jejich práv, a vyžadovalo by adekvátní zákonnou úpravu.⁴⁷

K rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dále Ústavní soud uvedl:

⁴⁴ K tomu blíže v následující kapitole.

⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, bod 67.

⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, bod 65.

⁴⁷ Srov. bod 66 nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16: „Tyto subjekty musí zajistit jejich splnění po stránce časové, finanční i personální a této povinnosti přizpůsobit svou činnost“.

„Lze uzavřít, že výklad správních soudů, které napadenými rozsudky uznaly postavení stěžovatelky jako veřejné instituce a jako správnímu orgánu jí uložily vydat rozhodnutí ve věci žádosti vedlejšího účastníka, není v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny. V jeho důsledku byla stěžovatelce uložena povinnost, která nemá zákonný základ, neboť ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím se na ni vůbec nevztahuje. Předmětný výklad, který fakticky rozšířil počet subjektů majících povahu veřejné instituce, proto neobstojí z hlediska obvyklých metod výkladu právních norem, a z tohoto důvodu zakládá porušení základního práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.“⁴⁸

Ústavní soud ve smyslu výše uvedeného rozhodl, že obchodní společnosti, které nejsou 100% ovládané státem nebo územním samosprávným celkem nejsou a nemohou být veřejnými institucemi podle zákona o svobodném přístupu k informacím.⁴⁹

V reakci na apel Ústavního soudu⁵⁰ na legislativní vyjasnění pojmu veřejné instituce reagovala skupina poslanců návrhem zákona kterým se mění zákon o svobodném přístupu k informacím a zákon o registru smluv (doručený poslancům 8. ledna 2018). Novela SvInf měla být koncipována tak, že stanovuje pravidla pro vymezení dalšího povinného subjektu, a to právnické osoby s většinovým podílem povinné osoby podle zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo v nich takové osoby mohou uplatňovat rozhodující vliv. Navrhované změny by podle mě jen stěží naplnily principy stanovené Ústavním soudem týkající se proporcionality, neboť by podle mého názoru musely být doplněny dále ostatní definiční znaky předestřené Ústavním soudem pro určení povinné osoby ve vztahu k veřejným institucím, nelze totiž podle mého názoru plošně vymezit akciové společnosti s majetkovým podílem (nejenom) státu jako povinné osoby podle SvInf bez naplnění jakýchkoliv dalších podmínek. Část návrhu související se změnou SvInf legislativním procesem neprošla a zákon byl pod číslem 177/2019 Sb. uveřejněn jako novela zákona o registru smluv s účinností od 1. 11. 2019.

NSS se ve své další rozhodovací praxi řídil názorem Ústavního soudu, a proto označil za povinné osoby akciové společnosti stoprocentně vlastněné státem nebo územním samosprávným celkem. Jako příklad zde lze uvést rozhodnutí ve věci společnosti

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, bod 78

⁴⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, bod 71

⁵⁰ Viz obecná část důvodové zprávy k návrhu zákona [online] [cit. z 2019-11-11], dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=50&CT1=0>

VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s.⁵¹ NSS v bodě 33 rozhodnutí konstatoval skutečnost, že společnost je stoprocentní majetkovou účast a naplnění definičních znaků a rozhodl, že se jedná o veřejnou instituci.

Výzkum judikatury zakončím uvedením nálezu Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18 ve věci OTE, a.s. Ústavní soud zde zastal názor, že veřejnou institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím, je jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, případně veřejnoprávní korporace. Taková společnost totiž dle Ústavního soudu naplňuje jak původní kritéria z nálezu Letiště Praha, tak i „nové“ kritérium z nálezu ČEZ.

Zajímavé je usnesení sp. zn. II.ÚS 618/18 #2 ze dne 21. února 2019, v rámci něhož se Ústavní soud vyjadřuje k názorové nejednotnosti a problematickému výkladu pojmu veřejné instituce.

Ústavní soud se v uvedeném usnesení vyjádřil o tom, že pod pojem veřejné instituce ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím by měly být podřazeny právnické osoby s většinovou majetkovou účastí státu nebo jiné veřejnoprávní korporace. Ústavní soud tento názor opírá o úpravu informační povinnosti vycházející ze zákona o registru smluv. Obě tyto složky informační povinnosti by se měly dle Ústavního soudu vztahovat na stejný okruh subjektů.⁵²

Domnívám se, že takové vymezení povinných subjektů by právní jistotě jedině prospělo. Je nutné mít na paměti, že v případě zákona o svobodném přístupu k informacím by se jednalo pouze o identifikaci povinných subjektů, přičemž rozsah poskytovaných informací by bylo možné omezit pro ochranu relevantních zájmů ve smyslu § 7 SvInf, potažmo ve smyslu čl. 17 odst. 4.

Vývoj názorové praxe Ústavního soudu na mě nicméně působí tak, že zprvu (dle nálezu Letiště Praha) pro veřejné instituce nastavil sice rozporovaný⁵³ avšak jednotný postup, zatímco v nálezu ČEZ do jisté míry vyloučil z informační povinnosti obchodní společnosti, jejichž jediným společníkem je stát či územně samosprávný celek.

⁵¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 10 As 239/2017, ze dne 27. září 2018.

⁵² Srov. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 618/18 #2 ze dne 21. února 2019.

⁵³ EICHLEROVÁ, K, Obchodní korporace s účastí státu (v širším slova smyslu) a právo veřejnosti na informace, Právní rozhledy 7/2019, s. 234, ISSN 1210-6410.

Respektuji v tomto smyslu názor, že z důvodu neurčitosti pojmu a s ohledem na základní práva by měly být obchodním společností jakožto osobám soukromého práva stanoveny povinnosti srozumitelně, proporcionálně a zákonem. Nicméně v dnešní době, kdy informační povinnost akciových společností s majetkovým podílem státu je již v několika zákonech jasně a bez rozporů vymezena⁵⁴, je existence pojmu veřejné instituce v zákoně o svobodném přístupu k informacím zásadním legislativním nedostatkem. Beru v úvahu, že soudy svou praxí doplňují výklad, nicméně pokud existují ohledně definice jednoho termínu nejasnosti již přes patnáct let, tak lze jedině apelovat na zákonodárce, aby situaci sjednotil v zákonech. Z vývoje názorové praxe Ústavního soudu nakonec ani není jasné, co si pod pojmem veřejné instituce představoval. Na tomto místě souhlasím s K. Eichlerovou, a sice že Ústavní soud nejdříve veřejnou instituci chápal jako právnickou osobu veřejného práva, avšak postupem času jako veřejnou instituci chápal i osoby soukromého práva.⁵⁵

2.2 Veřejná instituce v zákoně o zadávání veřejných zakázek

Pojem veřejné instituce se dále objevuje také v kontextu práva veřejných zakázek. Právo veřejných zakázek má zvláštní postavení v právním řádu, neboť se v něm mísí prvky soukromého a veřejného práva. Vzhledem ke skutečnosti, že se právo veřejných zakázek týká primárně úpravy kontraktačního procesu, uchyluje se odborná literatura k závěru, že se jedná o soukromoprávní předpis s veřejnoprávními prvky.⁵⁶ V zákoně č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“) slovní spojení *veřejná instituce* výslovně nenajdeme, nicméně v rámci formulářů využívaných pro účely uveřejňování ve Věstníku veřejných zakázek se používá pojem *veřejnoprávní instituce*, a podle metodiky používané k vyplňování formulářů⁵⁷ se toto označení používá pro druh veřejného zadavatele v ZZVZ vymezeného v § 4 odst. 1 písm. e), což je konkrétně:

⁵⁴ Konkrétně zde mám na mysli zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), a zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

⁵⁵ EICHLEROVÁ, K., Obchodní korporace s účastí státu (v širším slova smyslu) a právo veřejnosti na informace, Právní rozhledy 7/2019, s. 234, ISSN 1210-6410.

⁵⁶ Komentář k § 1 in: Dvořák, D., Machurek, T., Novotný P., Šebesta, M. a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s., ISBN 978-80-7400-651-7.

⁵⁷ Srov. Metodické pokyny in vestnikverejnychzakazek.cz [online] [cit. 2019-11-11]. Dostupné z: <https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/Metodics>

„jiná právnická osoba, pokud byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a jiný veřejný zadavatel ji převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu.“

Předně uvádím, že jsem nenalezl žádný další právní předpis, kde by byl využíván výslovně pojem *veřejnoprávní* instituce, jedná se proto podle mě o unikát v kontextu práva veřejných zakázek. Do skupiny výše uvedených *jiných právnických* osob jsou řazeny mimo jiné akciové společnosti s majetkovým podílem státu, a zajímavou skutečností pro účely mé práce je, že tyto zákonem vymezené subjekty jsou označovány jako veřejnoprávní instituce. Na úvod zdůrazním, že pojem veřejnoprávní instituce a veřejné instituce je dle mého názoru je nutno chápat promiscue, a to pouze s rozdílem, že veřejnoprávní instituce je pojmem evropského práva, zatímco veřejná instituce je pojmem práva českého (pro účely mé práce konkrétně zákona o svobodném přístupu k informacím. Obsahem k sobě mají blízko a pokusím se v následujících odstavcích vysvětlit, proč by interpretačně pomohlo tyto pojmy k sobě přiblížit.

Dle mého názoru se totiž jedná o označení, které v konečném důsledku poskytuje možnost jednoznačějšího vymezení, než kategorie veřejné instituce v zákoně o svobodném přístupu k informacím. *Jiná právnická osoba* ve smyslu ZZVZ vychází přímo ze zadávacích směrnic⁵⁸ z pojmu *body governed by public law*, což bylo do češtiny přeloženo jako *veřejnoprávní subjekt*.

Na tomto místě si také dovoluji nepatrně odbočit a poukázat na velice nejasné pojmosloví, kdy pro jednu kategorii subjektů existují tři různé názvy v rámci jednoho právního odvětví, a to:

- a) Veřejnoprávní subjekt ve směrnici,
- b) Jiná právnická osoba v ZZVZ,
- c) Veřejnoprávní instituce ve formulářích pro účely Věstníku veřejných zakázek.

Podobné výchyly mohou znamenat značné dlouhodobé výkladové problémy, obzvláště s ohledem na to, že pojem veřejnoprávního subjektu je používán na více místech v

⁵⁸ Konkrétně Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES; a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES.

legislativě EU, nejrecentněji ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru. Nezbývá než doufat, že zákonodárce se nevydá cestou konstrukce dalšího nového pojmu. Nyní se vrátím k výkladu k pojmu jiné právnické osoby v kontextu ZZVZ.

Aby byl subjekt identifikován jako *jiná právnická osoba* musí kumulativně splnit následující podmínky:

1. Založení či zřízení za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu;
2. Vztah k jinému veřejnému zadavateli spočívající buď v:
 - a. Převážném financování tímto veřejným zadavatelem,
 - b. Uplatňování rozhodujícího vlivu tohoto veřejného zadavatele v ní, nebo
 - c. Jmenování nebo volbě více než poloviny členů ve statutárním nebo kontrolním orgánu tímto veřejným zadavatelem.

Při zákonném vymezení došlo k věrné transpozici z textu směrnic⁵⁹, nicméně při výkladu je nutné se řídit i příslušnou judikaturou SDEU pro zachování eurokonformního výkladu. Z rozsudku SDEU sp. zn. C-360-96 vyplývá, že nezáleží na právní formě sledovaného subjektu⁶⁰, z čehož pro mne vyplývá, že pod definici lze podřadit jak například státní podnik, tak i případně obchodní korporaci založenou podle zákona o obchodních korporacích.

Požadavek založení za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu je pak nutno vykládat tak, že nezáleží přímo na povaze v momentu založení, ale na aktuální povaze příslušné právnické osoby⁶¹. Zároveň není důležité, aby právnická osoba plnila pouze a jenom tento veřejný účel a nezáleží ani na podílu těchto činností ve vztahu k ostatním činnostem⁶². Odborné publikace v tomto smyslu jako nejproblematictější spatřují vymezení pojmu potřeb veřejného zájmu.⁶³

⁵⁹ Str. 30 in Dvořák, D., Machurek, T., Novotný P., Šebesta, M. a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s., ISBN 978-80-7400-651-7.

⁶⁰ SDEU uvedl konkrétně: „*The term 'needs in the general interest, not having an industrial or commercial character' does not exclude need which are or can be satisfied by private undertakings as well.*“

⁶¹ Vyplývá z rozhodnutí sp. zn. C-470/99 – Universale-Bau a ostatní ze dne 12. prosince 2002.

⁶² Sorv. rozsudek SD EU sp. zn. C-44/96 - Mannesmann ze dne 15. ledna 1998; a rozhodnutí SD EU sp. zn. C-360/96 Gemeente Arnhem ze dne 10. listopadu 1998.

⁶³ Str. 30 in Dvořák, D., Machurek, T., Novotný P., Šebesta, M. a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s., ISBN 978-80-7400-651-7.

Jedná se totiž znovu o pojem vykládaný v kontextu evropských směrnic. Například nezáleží, zda se jedná o potřeby, které by teoreticky mohly být poskytovány i soukromými podnikateli. Naopak záleží na tom, zda v dané oblasti existuje hospodářská soutěž, či zda cílem výkonu takové činnosti je vytváření zisku, a zda právnická osoba nese rizika spojená s výkonem této činnosti, což z velké části souvisí i se skutečností, zda je tato činnost financovaná z veřejných zdrojů.⁶⁴ Zpravidla proto půjde o takové potřeby, které se stát rozhodl uspokojovat sám ve veřejném zájmu a chce nad nimi zachovat rozhodující vliv.⁶⁵ Pro posouzení je naplnění znaků je pak důležité zodpovědět otázku, zda subjekt je při uspokojování potřeb veřejného zájmu veden i jinými než ekonomickými úvahami.⁶⁶

Podmínka vztahu k jinému zadavateli je poměrně jednoznačnější co se týče jejího vymezení, a zaměřím se proto pouze na dílčí výkladové podmínky vymezené SDEU. Podmínka převážného financování je splněna, když je subjekt takto financován více než z poloviny a posouzení se provádí s ohledem na účetní období. Podmínka ovládnání reflektuje podmínky vytyčené v zákoně o obchodních korporacích v § 74 an.⁶⁷, čímž rozumíme možnost přímého či nepřímého uplatňování rozhodujícího vlivu v ovládané osobě.

Dle mého názoru se jedná o vymezení, které je jasně definované, neboť daný pojem prošel vývojem ovlivněným bohatší rozhodovací praxí. Beru přitom v úvahu, že nejde přímo srovnávat právo na informace, které je vymezováno v zákoně o svobodném přístupu k informacím s úpravou kontraktačního procesu veřejných zadavatelů pro účely ochrany hospodářské soutěže v ZZVZ. Dle mého názoru však není v určitých ohledech toto srovnání úplně zcestné. Jedním z účelů ZZVZ a zároveň zásadou práva veřejných zakázek obecně je totiž mimo jiné transparentnost, v rámci které veřejní zadavatelé musí uveřejňovat informace o veřejných zakázkách, které zasahují do práv těchto subjektů a dle mého názoru mají také povahu stanovení informační povinnosti ve smyslu čl. 17 Listiny.

⁶⁴ viz rozsudek SD EU C-360/96 Gemeente Arnhem, C-373/00 Adolf Truley a C-18/01 Arkkitehtuuritoimisto Riita Korhonen

⁶⁵ viz rozsudek SD EU C-360/96 Gemeente Arnhem

⁶⁶ Str. 32 in Dvořák, D., Machurek, T., Novotný P., Šebesta, M. a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s., ISBN 978-80-7400-651-7.

⁶⁷ Tamtéž.

2.3 Zákon o registru smluv

Zákon o registru smluv vychází z ústavněprávní premisy, že státní moc slouží všem občanům, a váže účinnost smluv uzavíraných institucemi hospodařícími s veřejnými prostředky na povinnost jejich zveřejnění⁶⁸.

Prostřednictvím registru smluv se povinně uveřejňují smlouvy, jejichž smluvní stranou je některá z osob uvedená v taxativní výčtu § 2 zákona o registru smluv. Pro tuto práci se zaměříme pouze na subjekt uvedený v § 2 odst. 1 písm. n) zákona o registru smluv, neboť se jedná o „*právníckou osobu, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby.*“⁶⁹

V rámci zákona o registru smluv nevznikají pochybnosti nad tímto pojmem a podřazením subjektů pod něj, nicméně problematické jsou některé výjimky z povinnosti uveřejňování. K. Eichlerová tyto výjimky rozlišuje na osobní a věcné.⁷⁰ V této práci se zaměřím na některé věcné výjimky. Pozastavím se konkrétně nad výjimkou uvedenou v § 3 odst. 2 písm. q)⁷¹ zákona o registru smluv týkající se právnických osob založených za účelem uspokojování potřeba majících průmyslovou nebo obchodní povahu. Jedná se o pojem převzatý ze zákona o zadávání veřejných zakázek, a jakožto termín evropského práva je nutné jej vykládat eurokonformním způsobem⁷²

Uvedená věcná výjimka je zároveň aplikovatelná, pokud se jedná o smlouvu uzavřenou v běžném obchodním styku. Podmínka uzavření v běžném obchodním styku je odůvodněna tím, že ochrana veřejného zájmu nebo soukromého zájmu je dodržena standardizovanými smluvními podmínkami⁷³, které jsou v běžném obchodním styku hojně využívané vzhledem k opakovaným obvyklým právním jednáním.⁷⁴ Dalším

⁶⁸ Viz předmluva k: Bouda, P. a kol. Zákon o registru smluv. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 456 s., ISBN 978-80-7400-626-5.

⁶⁹ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) RegSml.

⁷⁰ EICHLEROVÁ, K. Obchodní korporace s účastí státu (v širším slova smyslu) a právo veřejnosti na informace, Právní rozhledy 7/2019, s. 234, ISSN 1210-6410.

⁷¹ Vztahuje se na „*smlouvu uzavřenou právnickou osobou uvedenou v § 2 odst. 1 písm. k) nebo n), která byla založena za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví, pokud tato smlouva byla uzavřena v běžném obchodním styku v rozsahu předmětu činnosti nebo podnikání uvedené právnické osoby zapsaného ve veřejném rejstříku. To neplatí, jde-li o smlouvu uzavřenou s osobou uvedenou v § 2 odst. 1, která nebyla založena za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví.*“

⁷² Viz kapitola 2.2 výše

⁷³ Eichlerová K. op. cit.

⁷⁴ Štenglová k § 57 ZOK, in Štenglová, I., Havel, B., Čileček, F., Kuhn, P., Šuk, P. Zákon o obchodních korporacích. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 172). ISBN 978-80-7400-540-4.

důvodem existence této výjimky je minimalizace nákladů na straně povinných osob a také zamezení zahlcení systému.⁷⁵ Výjimka zároveň odpovídá požadavku potřebnosti vycházejícímu z principu proporcionality, neboť u smluv uzavíraných v rámci běžného obchodního styku tato potřeba chybí, protože uveřejňování standardizovaných smluv by nikterak nepřispělo k prevenci nevhodného nakládání s veřejným majetkem.

Smysl výjimky je vesměs jasný, nicméně samotná formulace a aplikace této výjimky je už méně jasná. Podmínka uzavření smlouvy v rámci běžného obchodního styku je dále doplněna požadavkem, aby se tak dělo v rozsahu předmětu činnosti nebo podnikání právnické osoby, jak vyplývá z veřejného rejstříku. K. Eichlerová k této podmínce vazby na předmět činnosti uvádí, že její důvod není jasný. Dle jejího názoru nelze vyloučit, že i smlouvy uzavřené mimo rozsah předmětu činnosti nebo předmětu podnikání dané právnické osoby může být uzavřena v běžném obchodním styku.⁷⁶ Pokud by tímto došlo k zúžení pojmu běžného obchodního styku, bylo by nutné takový výklad odmítnout jako protiústavní.

2.4 Shrnutí poznatků k informační povinnosti

V této kapitole si kladu za cíl shrnout získané poznatky z výkladu k povinnostem vyplývajícím ze zákona o právu na informace, ze zákona o zadávání veřejných zakázek a ze zákona o registru smluv. ÚS ve svém usnesení ze dne 19. února 2019 sp. zn. II.ÚS 618/18 #2 uvedl že pojem veřejné instituce není v právním řádu České republiky, ani v právu evropském, dostatečně definován. S tím lze souhlasit, nicméně po provedené analýze příslušné judikatury docházím k závěru, že Ústavní soud k té nedostatečnosti vymezení přispěl také. Ústavní soud vycházel při svých závěrech z 19. února 2019 z premisy racionality zákonodárce a myšlenky jednotnosti právního řádu. Zohlednil proto také zákon o registru smluv. Ústavní soud se zákonem o registru smluv několikrát zabýval, nejvýznamněji pak podle mého názoru v nálezu ze dne 22. ledna 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17. V tomto plenárním nálezu totiž Ústavní soud uvedl, že právnické osoby, ve kterých má stát nebo územní samosprávný celek většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiných právnických osob, budou do jisté míry hospodařit s veřejnými prostředky.⁷⁷

⁷⁵ EICHLEROVÁ, K, Obchodní korporace s účastí státu (v širším slova smyslu) a právo veřejnosti na informace, Právní rozhledy 7/2019, s. 234, ISSN 1210-6410.

⁷⁶ Tamtéž.

⁷⁷ Srov. bod 71 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. ledna 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17.

Dále ÚS v bodě 72 uvedl, že účelem zákona o registru smluv je:

*"zpřístupnění dotčených smluv široké veřejnosti v souladu s ústavně zaručeným právem na informace podle článku 17 odst. 1 a 5 Listiny (informační funkce zákona). To lze ostatně dovodit také z vazby mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím a zákonem o registru smluv, neboť platí, že prostřednictvím registru smluv se neuveřejňují informace, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím (§ 3 odst. 1 zákona o registru smluv). Konečně lze doplnit, že ve vazbě na uvedený účel je možné identifikovat i další základní právo, jež je prostřednictvím zákona realizováno, totiž právo občanů podílet se na správě věcí veřejných dle článku 21 odst. 1 Listiny (kontrolní funkce zákona)."*⁷⁸

Sám ÚS přitom uvádí, že citovaný plenární nález je v rozporu s nálezem ve věci ČEZ, neboť v něm ÚS dovodil, že povinnost poskytovat informace by u společnosti ČEZ, a.s. ovlivnilo její postavení v rámci hospodářské soutěže, což by v některých případech mohlo vést až k ohrožení smyslu její existence. V plenárním nálezu vztahujícím se k zákonu o registru smluv ÚS naopak uvádí, že dotčené subjekty přinejmenším zčásti hospodaří s veřejnými prostředky, a proto tyto subjekty nejsou ve srovnatelném postavení s jinými soukromoprávními subjekty, které také provozují podnikatelskou činnost.

Ústavní soud dále správně v usnesení z 19. února 2019 uvádí, že nakládání s prostředky, kterými akciová společnost s majetkovou účastí státu disponuje není pouze v zájmu užšího okruhu osob (jak je typicky případem běžných kapitálových společností), nýbrž ve prospěch širšího celku⁷⁹. Dá se proto shrnout, že ani skutečnost, že povinné subjekty vyvíjejí podnikatelskou činnost a nacházejí se v konkurenčních prostředí, nezakládá důvod pro možnost oslabení veřejné kontroly jejich hospodaření. Takové chápání je dle mého názoru správné.

K. Eichlerová uvádí, „že základním argumentem je, že by neurčitý právní pojem veřejná instituce neměl být s ohledem na výhradu zákona obsaženou v čl. 2 odst. 3 Listiny vykládán v jiném významu než právnická osoba veřejného práva a že akciové společnosti s majetkovou účastí státu zásadně jsou soukromými právnickými osobami, protože nenaplňují s ohledem na svůj účel – výkon hospodářské činnosti – a prostředky, které k tomu používají – prostředky získané hospodářskou činností – znaky právnické osoby

⁷⁸ Srov. bod 72 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. ledna 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17.

⁷⁹ Srov. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 618/18 #2 ze dne 21. února 2019.

veřejného práva. Tuto argumentaci lze doplnit i potud, že i v případě vytvoření obchodních společností státem či územním samosprávným celkem dochází k majetkovému oddělení zakladatele a obchodní společnosti a že již nadále není možné hledět na majetek obchodní společnosti jako na majetek státu a ani na její činnost nelze hledět ve smyslu čl. 17 Listiny jako na činnost veřejné moci.“⁸⁰

Byť souhlasím s argumentací opírající se o výhradu zákona v čů. 2 odst. 3 Listiny, domnívám se, že Ústavní soud při svém extenzivnějším výkladu postupuje logicky. Vzhledem k existenci dalších předpisů upravujících informační povinnost v podobě zákona o registru smluv a zákona o zadávání veřejných zakázek, je dodatečná a podmíněna povinnost poskytnout informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím již poměrně malým zásahem do svobod právnické osoby soukromého práva. Souhlasím však, že takto nemůže být vykládán pojem veřejné instituce a nezbyvá tedy než apelovat na zákonodárce.

3. Některá další vybraná specifika spojená s akciovými společnostmi s majetkovou účastí státu

V předchozích částech bylo naznačeno, že v českém právním řádu v současnosti chybí ucelená právní úprava, ze které bychom mohli čerpat pro hledání specifík akciových společností s majetkovým podílem státu. Specifik by bylo možné najít celou škálu, nicméně jsem se rozhodl uvést pouze některá, která mi přišla zajímavá z právního pohledu. Z opomenutých specifík bych zmínil otázku financování akciových společností s majetkovým podílem státu a dále také odpovědnost vůči státu jakožto akcionáři.

V následujících kapitolách hodlám nastínit několik dle mého názoru zajímavějších specifík, které se akciových společností s majetkovým podílem státu týkají. Jedná se o problematiku vlastnické politiky státu, problematiku nominačního procesu a nakonec nabývání majetkové účasti v akciové společnosti ve světle rozhodovací praxe ÚOHS.

3.1 Vlastnická politika státu

Vlastnická politika státu vyplývá z obecného požadavku na předvídatelné a jasné chování státu jako akcionáře, a jeho cíle a priority s tím související. Jedná se o požadavek uvedený mimo jiné v první kapitole doporučení OECD⁸¹.

⁸⁰ EICHLEROVÁ, K, Obchodní korporace s účastí státu (v širším slova smyslu) a právo veřejnosti na informace, Právní rozhledy 7/2019, s. 234, ISSN 1210-6410.

⁸¹ Kapitola s názvem „Rationales for state ownership“ in: OECD (2018), Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices. [online] [cit. 2019-11-11], Dostupné

Podle doporučení OECD je jedním z kroků pro dosažení transparentnosti majetkové účasti státu v akciových společnostech jasné definování vlastnické politiky, která jasné stanoví cíle a zásady, kterými se stát bude při výkonu svých práv a povinností řídit.

Česká republika takový svůj dokument do jisté míry nemá. Jedná se o dokument, který v naší zemi dlouhou dobu absentuje, což bylo mimo jiné shledáno jako významný problém ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu, který v této oblasti vykonal kontrolu⁸².

Absence je zapříčiněna zdlouhavým postupem, který vede k jakémoliv podobě výstupu. Vypracování určité formy vlastnické politiky státu bylo zadáno Ministerstvu financí a Ministerstvu průmyslu a obchodu Usnesením vlády ČR ze dne 25. července 2012 č. 569. Mělo se jednat o veřejně přístupný dokument, ze kterého měla vyplývat vlastnická politika státu ve vztahu ke státním podnikům a obchodním společnostem s jeho majetkovou účastí. Původním cílem bylo předložení tohoto materiálu do konce roku 2012. Od tohoto cíle bylo upuštěno poté, co vláda ČR dne 16. ledna 2013 schválila dokument s názvem „Od korupce k integritě – Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014“. Jedním z protikorupčních opatření vytyčených tímto dokumentem bylo vypracování návrhu Strategie vlastnické politiky státu, a to do 31. října 2013. V průběhu let byly vypracovány pracovní verze zmíněného dokumentu, nicméně ke dni psaní této práce stále neexistuje schválená vlastnická politika státu. Samozřejmě nelze opomenout návrh předložený Ministerstvem financí s názvem *Strategie vlastnické politiky státu 2016*. Ze záznamu z jednání vlády ze dne 16. ledna 2017 je možné vyčíst pouze, že dokument nebyl schválen. Strategie vlastnické politiky státu 2016 nicméně dle mého názoru představuje poměrně zdařilý pokus o vymezení vlastnické politiky ve smyslu doporučení OECD. Strategie vlastnické politiky se na doporučení OECD dokonce i přímo odvolává a v jejich duchu je také celý dokument koncipován:

„Stát musí svým majetkovým účastem a státním podnikům věnovat vysokou pozornost, zejména musí dbát a dohlížet na to, aby byly dobře spravovány a řízeny a aby svoji podnikatelskou činnost vykonávaly v souladu s hospodářskou politikou státu. Na druhé straně nesmí stát svými opatřeními nebo intervencemi tyto obchodní společnosti či státní

z: <https://www.oecd.org/daf/ca/ownership-and-governance-of-state-owned-enterprises-a-compendium-of-national-practices.htm>

⁸² Jmenovitě lze v tomto smyslu poukázat na Kontrolní závěr z kontrolní akce 15/05: Majetkové účasti státu v obchodních společnostech. [online] [cit. 2019-11-11], dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k15005.pdf>

*podniky oproti dalším podnikatelům a soutěžitelům na trhu zvýhodňovat ani znevýhodňovat. V případě státních podniků a obchodních společností s majetkovou účastí státu musí stát respektovat, že základní rámec pro postavení a činnost všech státních podniků a společností je dán zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy a že právní normy platí pro všechny stejně. Stát se musí vyvarovat poskytování nedovolené veřejné podpory. Cílem státu a jeho orgánů musí tedy být, aby se činnost obchodních společností s rozhodující majetkovou účastí státu a státních podniků co nejvíce přiblížila standardům v Doporučeních OECD.*⁸³

Vzhledem k tomu, že tento dokument nebyl skutečně schválen, lze pouze spekulovat o tom, jaký vliv by tato Strategie vlastnické politiky měla. Považuji za správné, že předkladatel zde volil cestu souladu s doporučeními OECD, respektive v jejich přímém uvedení jako standardu.

Není na místě, abych se vyjadřoval k politickým úmyslům vyplývajícím ze Strategie vlastnické politiky státu 2016, a proto se zaměřím spíše na některé zajímavé právní aspekty tohoto dokumentu. Zajímavá mi přijde koncepce corporate governance uvedená jako druhý pilíř vlastnické politiky státu, neboť zohledňuje i nominační proces, kterým se budu zabývat v další kapitole.

Cílem mé práce nicméně není zdlouhavé popisování a ani hodnocení politických procesů, a to i s ohledem na skutečnost, že majetková účast státu v akciových společnostech se politiky v širším důsledku dotýká. Z právního hlediska je objektem zájmu pouze skutečnost, že vlastnická politika státu v naší zemi chybí, a z pohledu transparentnosti fungování státu jako akcionáře se jedná o skutečnost poměrně nešťastnou.

Za pozitivní však lze označit skutečnost, že stát (respektive příslušné ministerstvo) pravidelně uveřejňuje seznamy majetkových účastí na svých internetových stránkách, ve kterých transparentně uvádí svůj majetkový podíl a případné další informace vztahující se k dané akciové společnosti.⁸⁴

⁸³ Strategie vlastnické politiky státu 2016 [online] [cit. 2019-11-11], dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/MFCR_Material_2017-01-18_Strategie-vlastnicke-politiky-statu.pdf

⁸⁴ Srov. například Majetkové účasti Ministerstva financí ke dni 31.10.2019, [online] [cit. 2019-11-11], dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/majetek-statu/majetkove-ucasti/2019/majetkove-ucasti-ministerstva-financi-ke-36596>

3.2 Transparentnost volby orgánů akciové společnosti

V současnosti se zákonná úprava volby členů orgánů akciových společností s majetkovým podílem státu neliší od úpravy obecné. Uplatní se zde tedy ustanovení § 421 odst. 2 písm. e) a f) ZOK, což znamená, že členy dozorčí rady a představenstva, resp. správní rady a statutárního ředitele, volí a odvolává valná hromada. Výkladová nejasnost se objevuje v případě volby a odvolání členů představenstva a statutárního ředitele, kde ustanovení § 421 odst. 2 písm. e) stanoví: „[...] *pokud stanovy neurčí, že tato působnost náleží dozorčí radě.*“ Není možné, aby dozorčí rada volila statutárního ředitele, a proto se v případě monistického systému ustanovení vykládá tak, že se tato působnost vztahuje na správní radu.⁸⁵

Než se uchýlím k současnému vývoji úpravy volby orgánů akciové společnosti, tak si dovoluji uvést některé klíčové pojmy navazující na poznatky z první části této práce, které považuji za vhodné zmínit. Prvním pojmem je povinnosti loajality a péče, jak je vymezena nejenom v zákoně o obchodních korporacích a občanském zákoníku, ale i například v zákoně o státním podniku. Povinnost péče se promítá do povinnosti péče řádného hospodáře ve smyslu § 159 odst. 1 občanského zákoníku pro členy volených orgánů, a zahrnuje „nezbytnou loajalitu“, potřebné znalosti“ a „pečlivost“. Standard znalostí a pečlivosti je pak vymezen v zákoně o obchodních korporacích, konkrétně v § 51 odst. 1, kde je uvedeno, že „*pečlivě a s potřebnými znalostmi jedná ten, kdo mohl při podnikatelském rozhodování v dobré víře rozumně předpokládat, že jedná informovaně a v obhajitelném zájmu obchodní korporace.*“⁸⁶

Pro účely této práce pak bude důležitá především povinnost péče a loajality státu jakožto akcionáře. Uvědomuji si, že doteď jsem zmínil pouze povinnost členů volených orgánů a nikoliv povinnost akcionáře, a proto zmiňuji ustanovení § 212 odst. 1 občanského zákoníku stanovující akcionářům povinnost zachovávat čest ve vztahu k obchodní společnosti a také zachovávat její vnitřní řád.⁸⁷ Povinnost loajality akcionáře se nedá však svou intenzitou přímo srovnávat s povinností člena voleného orgánu a co se týče péče řádného hospodáře, tak například P. Čech uvádí, že u akcionáře ji v obecném

⁸⁵ Srov. bod 28 výkladového stanoviska Nejvyššího soudu ČR Cpjn 204/2015

⁸⁶ Tímto vymezením je zavedeno takzvané pravidlo podnikatelského úsudku.

⁸⁷ Zajímavé je v tomto kontextu usnesení Ústavního soudu ze dne 8 prosince 2011, sp. zn. I ÚS 3168/11, v němž Ústavní soud dovozoval loajalitu akcionáře i před účinností zákona o obchodních korporacích: „*Povinnost brát ohled na zájmy dotčených osob se uplatní zejména při realizaci práv společníka (akcionáře) podílet se na řízení společnosti, a to především při výkonu hlasovacího práva.*“

smyslu nelze dovozovat.⁸⁸ Akcionářská práva státu se však kromě soukromoprávní úpravy řídí i úpravou v zákoně o majetku ČR, konkrétně v ustanovení § 47 odst. 1, které stanoví akcionáři vykonávat svá práva s odbornou péčí, přičemž v zákoně není tato povinnost blíže specifikována.

Činnost právnických osob s majetkovou účastí státu byla v nedávné historii podrobena kritice, a sice že v rámci jejich činnosti dochází k porušování právních předpisů. Vyplývá tak například z výroční zprávy Bezpečnostní a informační služby pro rok 2013, kde je uvedeno:

„Modelovým příkladem je nedůsledný způsob, jakým stát uplatňuje svá vlastnická práva v obchodních společnostech a státních podnicích. Často pouze formální výkon funkce dozorčích rad, které by měly být hlavním nástrojem vlastníků pro kontrolu společností, vede k výraznému nárůstu vlivu managementu. Ten prostřednictvím poskytování různých výhod získává na členy dozorčích rad vliv, který akcionáři postupně zcela znemožňuje účinně kontrolovat hospodaření společností standardními nástroji. [...] Absence kontroly a odpovědnosti pak vytváří vedení prostor pro prosazování vlastních, partikulárních zájmů poškozujících spravované společnosti. Zmanipulované zakázky, nevýhodné prodeje majetku, klientelismem ovlivněná personální politika apod. jsou pak již jen zákonitě důsledky prvotního selhání státu při výkonu vlastnických práv.“⁸⁹

Nejednalo se přitom o ojedinělý případ kritiky ze strany Bezpečnostní a informační služby.⁹⁰ Fungování právnických osob s majetkovou účastí státu dle výše uvedených závěrů není v nejlepším pořádku, nicméně jedná se o nejaktuálnější závěry, neboť

⁸⁸ ČECH, Petr. Nová rizika společníků a akcionářů po rekodifikaci. Legal News [online]. [cit. 2019-11-11]. Dostupné z: <http://www.glatzova.com/files/download/glatzova-newsletter-legal-news-nova-rizika-spolecniku-a-akcionaru-po-rekodifikaci.pdf>.

⁸⁹ Bezpečnostní a informační služba. Výroční zpráva Bezpečnostní a informační služby za rok 2013 [online] [cit.2019-11-11]. Dostupná z: <https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocní-zpravy/2013-vz-cz.pdf>

⁹⁰ Např. výroční zpráva pro rok 2016 konstatuje následující: „BIS popsala několik konkrétních případů státem ovládaných společností, ve kterých se nedodržování vnitřních i vnějších norem stalo etablovaným systémem, který vedl ke značným finančním ztrátám.14 Podmínkou existence takového systému byla vždy vědomá, pasivní či aktivní, účast osob z vyššího managementu takové společnosti a více či méně dysfunkční kontrola vykonavatele akcionářských práv, resp. jeho zástupců v dozorčí radě. Nadále se tím potvrzovaly dřívější závěry BIS, že rozsah ztrát, hloubka dysfunkce i doba potřebná k odhalení problému a jeho nápravě jsou obvykle větší u státem ovládaných akciových společností, než u státních podniků.“

In. Bezpečnostní a informační služba. Výroční zpráva Bezpečnostní a informační služby za rok 2016 [online] [cit.2019-11-11]. Dostupná z <https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocní-zpravy/2016-vz-cz.pdf>

Bezpečnostní a informační služba v době psaní této práce nevydala výroční zprávu pro rok 2018.

Možné zlepšení veřejného mínění můžeme shledat v tomto případě v rámci transparentnosti samotného nominačního procesu. Vláda ČR si jako poradní orgán pro posuzování personálních nominací zřídila Vládní výbor pro personální nominace (dále jen „Vládní výbor“), který se řídí Statutem Vládního výboru pro personální nominace (dále jen „Statut“).⁹¹

Vládní výbor je v čl. 1 Statutu definován jako *„poradní orgán vlády pro posuzování personálních nominací osob, které mají zastupovat stát v dozorčích radách obchodních společností s majetkovou účastí státu, státních podniků nebo národního podniku.“* Je na místě zdůraznit, že Vládní výbor dle čl. 1 Statutu posuzuje personální nominace pouze členů dozorčích rad. Dalším získaným poznatkem je, že stanoviska Vládního výboru jsou pouze doporučujícího charakteru a příslušný předkladatel může i přes negativní závěr navrženou osobu jmenovat.⁹²

Současný stav je nepochybně v souladu se zásadou transparentnosti, neboť způsobem umožňující dálkový přístup uveřejňuje zápisy z jednání Vládního výboru. Současný stav nicméně obsahuje určité nedostatky. Za první nedostatek bych označil skutečnost, že tento nominační proces se týká pouze členů kontrolních orgánů, nikoliv členů statutárních orgánů. Členové statutárních orgánů zaujímají bez pochyby výraznější funkci v rámci obchodní korporace, nicméně jejich nominace neprochází žádným poradním procesem a tím pádem ani jeho dokumentací a odůvodněním, jak je tomu u stávající nominace členů kontrolních orgánů⁹³.

Legislativním procesem aktuálně prochází vládní návrh zákona o výběru osob do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu (nominační zákon)⁹⁴. Jedná se dle mého názoru o vítaný krok správným směrem a řešící mimo jiné nedostatek, který jsem shledal v rámci současné úpravy vládním statutem. Zákon by měl totiž být

⁹¹ Statut byl schválen usnesením vlády ze dne 17. 03. 2014 č. 177

⁹² Viz čl. 7 Jednacího řádu Vládního výboru pro personální nominace [online] [cit. 2019-11-11], dostupný z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/1359_2014_usnpril_2_JR_FINAL_po-vlade_pro-web.pdf

⁹³ Pořizování záznamu z jednání je stanoveno v čl. 3 odst. 5 Jednacího řádu Vládního výboru.

⁹⁴ V době psaní této práce byl zákon vrácen Senátem Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy.

použit i pro jmenování osob v řídicích orgánech, nejenom osob v dozorčích orgánech. Ve svém zbytku se jedná pouze o uzákonění současné praxe a z toho důvodu nebudu návrh zákona hlouběji analyzovat.

3.3 Nabývání majetkové účasti v akciové společnosti ve světle rozhodovací praxe ÚOHS

Subjekty veřejného práva mají ve srovnání s osobami soukromého práva určité překážky, co se týče nabývání majetkových účastí. Podmínky pro nabytí účasti v již založené akciové společnosti však byly v poslední době zpřísněny vlivem rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Jedná se o rozhodnutí, které se konkrétně dotýká majetkových účastí samosprávy, nicméně relevantní je i pro majetkové účasti státu. Předmětným správním aktem je rozhodnutí ÚOHS č. j.: ÚOHS-R0194/2017/VZ-00305/2018/323/Ebr, resp. č.j. R0057/2018/VZ-18785/2018/323/EBR, které je ke dni psaní této práce zatím posledním a pravomocným rozhodnutím ve věci⁹⁵. Pro co nejstručnější popsání skutkového stavu lze uvést, že zadavatel – Liberecký kraj uveřejnil svůj záměr o nabytí výlučné majetkové účasti ve společnosti zajišťující veřejnou službu v přepravě cestujících v autobusové dopravě, a to mimo zadávací řízení. Jeden z dodavatelů se po zamítavém vyřízení námitek ze strany zadavatele obrátil na ÚOHS s návrhem na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. V rozkladových řízeních⁹⁶ podal předseda ÚOHS výklad spočívající v konstatování, že nákupy akcií jakožto věci v právním smyslu nepochybně musejí být zadávány jako veřejné zakázky na dodávky dle ustanovení § 14 zákona č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek. V následujícím výkladu se zaměřím na argumentaci předsedy ÚOHS a na případné praktické dopady.

Hlavní argument předsedy ÚOHS spočíval v tom, že dle jazykového výkladu výše zmíněného ustanovení § 14 ZZVZ lze dojít k závěru, že akcie jakožto cenné papíry, a tudíž jako věci v právním smyslu spadají pod režim veřejných zakázek na dodávky dle ZZVZ. V komentářové literatuře k ZZVZ k uvedenému ustanovení je vyjádřen názor, že veřejné zakázky na dodávky se týkají věci v právním smyslu, hmotných či nehmotných.⁹⁷

⁹⁵ 10. 07. 2018 se rada Libereckého kraje usnesla na podání správní žaloby proti uvedenému rozhodnutí, nicméně o věci nebylo v době psaní práce rozhodnuto.

⁹⁶ Byly celkem dvě, a sice ÚOHS č. j.: ÚOHS-R0194/2017/VZ-00305/2018/323/Ebr a č.j. R0057/2018/VZ-18785/2018/323/EBR.

⁹⁷ Dvořák, D., Machurek, T., Novotný P., Šebesta, M. a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, str. 87, ISBN 978-80-7400-651-7.

Akcie jakožto cenný papír ve smyslu § 514 obč. zák. nepochybně bude věcí v právním smyslu, a to věcí hmotnou a movitou.⁹⁸ I samotná důvodová zpráva k ZZVZ k § 14 hovoří o veřejných zakázkách na dodávky jako o „pořízení věcí hmotných a nehmotných, ovladatelných přírodních sil a zvířat ve smyslu zákona č. 89/2012 Sb.“⁹⁹ Jedná se v tomto případě o zpřísnění, nebo přesněji zákonné úpravy oproti požadavkům směrnic EU, kde se hovoří pouze o výrobcích (v anglickém znění *products*).¹⁰⁰ Nejedná se v tomto případě dle názoru předsedy ÚOHS o pouhou nepřesnou transpozici, ale o zákonodárcem vědomě zamýšlené rozšíření působnosti ZZVZ, a to právě s poukazem na důvodovou zprávu, kde se hovoří o pořízení věci v právním smyslu dle ObčZ, nikoliv pouze výrobků či zboží.

Předseda ÚOHS ve svých závěrech také vylučuje nutnost eurokonformního výkladu v případě, kdy vnitrostátní úprava jde nad rámec směrnice, což opírá o rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 940/2009: „*To, že se český zákonodárce rozhodl uplatnit pravidla stanovená směrnicí pro výpočet výše úroků z prodlení i na vztahy, na něž směrnice nedopadá, pak nedává účastníkům takových vztahů možnost dovolávat se ustanovení směrnice za účelem dosažení pro ně výhodnější časové působnosti nové úpravy výše úroků z prodlení.*“ Věcně se jedná o odlišnou problematiku, nicméně z uvedeného rozsudku vyplývá, že v případech, na které směrnice EU nedopadá, se nelze dovolávat výkladu v souladu s ní.

Současný zákon o zadávání veřejných zakázek rovněž neobsahuje výjimku z působnosti zákona, která by se vztahovala na nákupy akcií za účelem jiným než investičním, a lze pouze spekulovat, jaký byl v tomto případě záměr zákonodárce, neboť předchozí právní úprava představovaná zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách takovou výjimku obsahovala v ustanovení § 18 odst. 1 písm. g), a to jako nabytí, nájem nebo pacht závodu.

Významnost tohoto rozhodnutí spočívá v tom, že je aplikovatelné nejen na samosprávné celky, ale také na ostatní veřejné zadavatele ve smyslu ustanovení § 4 ZZVZ. Pro tuto práci bude tudíž zásadní, že nutnost postupu v zadávacím řízení na základě závěrů z výše uvedeného rozkladového rozhodnutí, se bude vztahovat i na nabývání majetkových účastí státem. Stát má sice pravidlo pro nabývání majetkových účastí v akciových společnostech

⁹⁸ Lavický, P. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, str. 1820, ISBN 978-80-7400-529-9

⁹⁹ Srov. Důvodovou zprávu k zákonu č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek, Zvláštní část, § 14.

¹⁰⁰ Srov. čl. 2 odst. 8 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.

představované ustanovením § 12 odst. 7 zákona o majetku ČR, nicméně zde se jedná o fázi, která by v praxi pouze předcházela samotnému zadání veřejné zakázky.

Jsem toho názoru, že argumentace předsedy ÚOHS není sama o sobě chybná, nicméně jedná se v tomto případě o výklad příliš formalistický, a s pochybným praktickým dopadem. V následujících odstavcích se proto pokusím vysvětlit, proč názor předsedy ÚOHS nemůže v tomto případě obstát. Na prvním místě musím nicméně podotknout, že argument spočívající v označení akcií za věci v právním smyslu, není dle mého názoru chybný. Dnes již neúčinný zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách označoval za dodávku pořízení věci v právním smyslu. Věcí v právním smyslu podle dnes již neúčinného zákona č. 40/1964 Sb. občanského zákoníku nebyly legislativně vymezeny, a proto se vycházelo z obecné právní teorie, a tedy že znaky věci v právním smyslu je jejich ovladatelnost a použitelnost pro potřeby lidí.¹⁰¹ Podle teorie tedy byly věcmi v právním smyslu i cenné papíry, a posléze bylo toto zařazení zakotveno také v pozitivním právu v podobě ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 591/1992 Sb. o cenných papírech, který výslovně stanovil, že na cenné papíry se vztahují ustanovení o věcech movitých, není-li stanoveno jinak.

Dalším důvodem, proč dle mého mínění nemůže názor předsedy ÚOHS obstát, je jeho problematický praktický dopad. Pakliže stát bude chtít nabýt akcie společnosti, bude muset využít některé z možných zadávacích řízení za účelem zadání veřejné zakázky na dodávky. V modelovém případě tedy vláda ve smyslu § 12 zákona o majetku ČR vyjádří souhlas, aby ministerstvo nabylo účast v akciové společnosti s předem daným předmětem podnikání. V takovém případě může existovat hospodářská soutěž a je proto možné si představit hospodářskou soutěž mezi dodavateli, aby bylo dosaženo účelu zadávacího řízení. Je však také možné, že stát bude mít v úmyslu nabýt akcie předem určené akciové společnosti, čímž se dostáváme do situace, kdy existuje pouze jeden vhodný dodavatel a musíme proto zvolit institut jednacího řízení bez uveřejnění za předpokladu splnění podmínky jeho přípustnosti dle § 63 odst. 3 písm. b) ZZVZ.

Domnívám se však, že tento postup má svá úskalí. Jednací řízení bez uveřejnění je „krajním prostředkem“ dle ZZVZ a jeho použití je vázáno na splnění jedné ze

¹⁰¹ In: Jiří Švestka, Jiří Spáčil, Marta Škárová, Milan Hulmák a kolektiv Občanský zákoník I, II, 2. vydání, Praha 2009, strana 637, ISBN 978-80-7400-108-6,

zákonných podmínek¹⁰², jejichž splnění však musí zadavatel prokázat, a to vše za dodržení zásad zadávání veřejných zakázek dle § 6 ZZVZ¹⁰³ Zadavatel proto nesmí pouze účelově vytvořit podmínky pro splnění podmínek a také nesmí využít jednacího řízení bez uveřejnění se záměrem omezení hospodářské soutěže. Bude tedy na příslušné organizační složce, aby případně prokázala, že zvolená společnost byla tou jedinou možnou volbou pro akvizici. Významnou vlastností jednacího řízení bez uveřejnění (a důvodem, proč jsou na něj kladeny přísné zákonné podmínky) je, že v rámci něho dochází k omezení hospodářské soutěže v daném případě, neboť zadavatel není povinen uveřejnit oznámení o zahájení zadávacího řízení a oslovuje buď jednoho anebo úzký okruh zadavatelů¹⁰⁴. Výsledná hypotetická situace využívající jednacího řízení bez uveřejnění by se proto téměř nelišila od běžného neformálního postupu, který by jinak pro akvizici byl použit, čímž závěr předsedy ÚOHS pouze přidává do hospodářského života přílišný formalismus, přičemž právě využití formalistického výkladu se sám ÚOHS ve své rozhodovací praxi snaží omezit, což lze dokázat na příkladě rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. března 2014 sp. zn. S753/2013/VZ-5499/2014/531/RKR, kde uvádí: „*Uvedený postup by pak byl neúnosný i vzhledem k vývoji rozhodovací praxe ÚOHS, která směřuje k odstranění přepjatého formalismu v postupu zadavatelů[...]*“¹⁰⁵

¹⁰² K tomu srov. § 63 an. ZZVZ.

¹⁰³ K tomu například Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 5 Afs 43/2012.

¹⁰⁴ Dvořák, D., Machurek, T., Novotný P., Šebesta, M. a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, strana 388, ISBN 978-80-7400-651-7.

¹⁰⁵ rozhodnutí ÚOHS ze dne 12. března 2014 sp. zn. S753/2013/VZ-5499/2014/531/RKR

Závěr

Při psaní této diplomové práce mi při nalezení odpovědi na jeden problém vyvstalo pokaždé několik nových otázek, což u mě po prvotním dojmu o relativní strohosti této tematiky, vyvolalo nadměrný zájem o problematiku akciových společností s majetkovým podílem státu, a v širším důsledku i podniků s majetkovým podílem státu.¹⁰⁶

Jmenovitě během zkoumání legislativních východisek informační povinnosti jsem nabyl dojmu, že zákonodárce neměl tušení, jak bude jím zvolený pojem vykládán, a celá úprava informační povinnosti ve vztahu k veřejné instituci se následně nesla v duchu nejasných a nepřesvědčivých výkladů. Jsem toho názoru, že ve světle nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 618/18 dojde ke sjednocení nahlížení na akciové společnosti s majetkovým podílem státu. Není dle mého názoru správné, aby na základě tří různých zákonů byly vymezeny relevantní povinné subjekty odlišným způsobem v situaci, kdy se jedná o informační povinnosti na sebe do jisté míry navazující a spolu související.

Vývoj interpretace pojmu veřejná instituce v praxi Ústavního soudu je zajímavý. Nejdříve výklad působil tak, že lze pod pojem podřadit určitou zbytkovou kategorii právnických osob veřejného práva. V průběhu let došlo i k podřazení podnikajících subjektů v podobě státního podniku Letiště Praha a nakonec největší „spor“ se odehrál na úrovni čistě podnikatelských subjektů, a to akciových společností. Rozumím přitom úloze soudů spočívající ve výkladu a aplikaci právních norem, nicméně v tomto případě se jedná o jakési záchranné dotváření práva po neúspěšném pokusu ze strany zákonodárce. Domnívám se, že cesta podrobnější regulace bude vhodnější, pokud se jedná o veřejnoprávní povinnosti.

Nejasné jsou však závěry vycházející z předestřeného rozkladového rozhodnutí předsedy ÚOHS k problematice nabývání majetkové účasti v akciové společnosti. Skutečnost, že by zadavatelé měli zadávat veřejné zakázky na koupi akcií v zadávacím řízení se mi zdá jako absurdní s přihlédnutím k okruhu subjektů, na které by tato povinnost spadala. Mnou navrhované řešením prostřednictvím postupu v jednacím řízení bez uveřejnění by problém neřešil a znamenal by pouze dodatečné náklady vynaložené na dostatečné odůvodnění použití jednacím řízení bez uveřejnění, jak právní předpisy vyžadují. V době

¹⁰⁶ Propůjčuji si zde v tomto smyslu pojmosloví používané K. Eichlerovou v článku Obchodní korporace s účastí státu (v širším slova smyslu) a právo veřejnosti na informace.

zpracování této práce nebylo doposud rozhodnuto o správní žalobě proti sledovanému rozkladovému rozhodnutí, nicméně domnívám se, že i přes to, že formálně se jedná o správný postup, tak že Krajský soud výkladem dovodí, že na nákup akcií se má vztahovat výjimka ze zákona.

Co se týče dalších zkoumaných oblastí, tak mohu také vyjádřit jedině povzbuzení, a to v uzákonění nominačního procesu, který byt' již existoval, nyní získá adekvátní závaznost. Doufám, že tato diplomová práce posloužila jakožto vědecká práce nejenom mně, ale i případným čtenářům.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

BERAN, K.: Proč není stát právnickou osobou? Právní rozhledy 7/2006, s. 255, ISSN: 1210-6410

Bouda, P. a kol. Zákon o registru smluv. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 456 s., ISBN 978-80-7400-626-5.

ČERNÁ, S., ŠTENGLOVÁ, I., PELIKÁNOVÁ, I. a kol. Právo obchodních korporací. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 640., ISBN 978-80-7478-735-5

Dvořák, D., Machurek, T., Novotný P., Šebesta, M. a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1320 s., ISBN 978-80-7400-651-7.

EICHLEROVÁ, K, Obchodní korporace s účastí státu (v širším slova smyslu) a právo veřejnosti na informace, Právní rozhledy 7/2019, s. 234, ISSN 1210-6410

EICHLEROVÁ, K., Corporate Governance of State-Owned Enterprises in the Czech Republic, in: PRO PUBLICO BONO – Public Administration, 2017

Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1256 s., ISBN 978-80-7400-273-1

Havlan, P. Vlastnictví státu. Brno: MU, 2000, ISBN 80-210-2351-1.

HENDRYCH, D. a kol. Právní slovník, Praha, C. H. Beck, 2009, ISBN: 978-80-7400-059-1

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 599, ISBN 978-80-7400-624-1.

Kříž, Dědič, Lasák komentář k § 1 in DĚDIČ, J., GURIČOVÁ, J., KŘÍŽ, J. LASÁK, J., POROD J. Zákon o státním podniku. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018.

Lavický, P. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, ISBN 978-80-7400-529-9

STUNA, S, ŠVESTKA, J. Několik úvah nad státem jako právnickou osobou, zejména nad právní subjektivitou státních orgánů, Právní rozhledy 6/1999, ISSN: 1210-6410

Štenglová, I., Havel, B., Čileček, F., Kuhn, P., Šuk, P.: Zákon o obchodních korporacích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1128 s., ISBN 978-80-7400-540-4

Švestka J., Spáčil J., Škárová M., Hulmák M. a kolektiv Občanský zákoník I, II, 2. vydání, Praha 2009, strana 637, ISBN 978-80-7400-108-6,

Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer. ISBN: 978-80-7357-750-6

2. Seznam použitých internetových zdrojů

ČECH, Petr. Nová rizika společníků a akcionářů po rekodifikaci. Legal News [online]. [cit. 2019-11-11]. Dostupné z:

<http://www.glatzova.com/files/download/glatzova-newsletter-legal-news-novazrizika-spolecniku-a-akcionaru-po-rekodifikaci.pdf>.

Metodické pokyny in vestnikverejnychzakazek.cz [online] [cit. 2019-11-11]. Dostupné z: <https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/Metodics>

OECD (2018), Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices. [online] [cit. 2019-11-11], Dostupné z: <https://www.oecd.org/daf/ca/ownership-and-governance-of-state-owned-enterprises-a-compendium-of-national-practices.htm>

Kontrolní závěr z kontrolní akce 15/05: Majetkové účasti státu v obchodních společnostech. [online] [cit. 2019-11-11], dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k15005.pdf>

Majetkové účasti Ministerstva financí ke dni 31.10.2019, [online] [cit. 2019-11-11], dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/majetek-statu/majetkove-ucasti/2019/majetkove-ucasti-ministerstva-financi-ke-36596>

Jednací řád Vládního výboru pro personální nominace [online] [cit. 2019-11-11], dostupný z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/1359_2014_usnpril_2_JR_FINAL_po-vlade_pro-web.pdf

Bezpečnostní a informační služba. Výroční zpráva Bezpečnostní a informační služby za rok 2013 [online] [cit.2019-11-11]. Dostupná z: <https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocnizpravy/2013-vz-cz.pdf>

Bezpečnostní a informační služba. Výroční zpráva Bezpečnostní a informační služby za rok 2016 [online] [cit.2019-11-11]. Dostupná z <https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocnizpravy/2016-vz-cz.pdf>

Strategie vlastnické politiky státu 2016 [online] [cit. 2019-11-11], dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/MFCR_Material_2017-01-18_Strategie-vlastnicke-politiky-statu.pdf

3. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)

Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES

4. Seznam použité judikatury

- Nález Ústavního soudu ze dne 04. 03. 2004 č.j. III. ÚS 495/02
- Nález Ústavního soudu z 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16
- Nález Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 517/10 ze dne 15. listopadu 2010
- Nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 671/02, ze dne 16. ledna 2003
- Nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 686/02, ze dne 27. února 2003
- Nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 260/06, ze dne 24. ledna 2007
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. ledna 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17
- Usnesení Ústavního soudu z 3. 4. 2012, sp. zn. I. ÚS 330/12
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 8 prosince 2011, sp. zn. I ÚS 3168/11
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 618/18 #2 ze dne 21. února 2019
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 29 Cdo 4998/2009
- Výkladové stanovisko Nejvyššího soudu ČR Cpjn 204/2015
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 As 52/2004-67
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 82/2012
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 5 Afs 43/2012.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 10 As 239/2017
- Rozhodnutí ÚOHS č. j.: ÚOHS-R0194/2017/VZ-00305/2018/323/Ebr
- Rozhodnutí ÚOHS č.j. ÚOHS-R0057/2018/VZ-18785/2018/323/EBR.
- Rozhodnutí SDEU sp. zn. C-470/99 – Universale-Bau a ostatní ze dne 12. prosince 2002
- Rozhodnutí SDEU sp. zn. C-44/96 - Mannesmann ze dne 15. ledna 1998
- Rozhodnutí SDEU sp. zn. C-360/96 Gemeente Arnhem ze dne 10. listopadu 1998.

Specifika akciových společností s majetkovou účastí státu

Abstrakt

Tato diplomová práce se zaměřuje na problematiku akciových společností s majetkovým podílem státu. Práce se snaží o koncentraci výlučně na akciové společnosti, pouze s krátkými úvody k dalším formám majetkových účastí státu v podnicích. Cílem je vymezení postavení státu jako právnické osoby a následně jako akcionáře, analýza informační povinnosti akciových společností s majetkovým podílem státu, a nakonec nastínění několika dalších specifíků akciových společností s majetkovým podílem státu.

V první části týkající se postavení státu si práce klade za cíl dostatečně izolovat akciové společnosti s majetkovým podílem státu od dalších možných druhů majetkové účasti státu v právnických osobách, a to za použití výkladu vyplývajícího z právních předpisů s doplněním interpretace rozhodovací praxí soudů.

Druhá část práce se podrobně zabývá informační povinností akciových společností s majetkovým podílem státu, kde je cílem analyzovat rozhodovací praxi Ústavního soudu ve vztahu k pojmu veřejné instituce ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Další kapitoly této části se zabývají dílčí problematikou informační povinnosti obsažené v zákoně o zadávání veřejných zakázek a v zákoně o registru smluv. V druhé části jsou ve velké míře použity poznatky z rozhodovací praxe národních i EU soudů.

Třetí část se zabývá některými dalšími specifiky, která se k akciovým společnostem s majetkovým podílem státu vztahují. Jedná se konkrétně o vlastnickou politiku státu, výběr a jmenování členů orgánů akciové společnosti, a nabývání majetkové účasti v akciové společnosti. Tato třetí část reflektuje vývoj aktuální k datu zpracování této diplomové práce a analyzuje navrhovanou zákonnou úpravu nominací do orgánů akciových společností s majetkovým podílem státu a aktuální rozhodovací praxi ÚOHS.

Klíčová slova: majetek státu, akciová společnost, informační povinnost

Specificity of joint stock companies with state property interest

Abstract

This diploma thesis focuses on state-owned stock companies. This thesis aims to focus purely on stock companies with only short introductions to other forms of state ownership of corporations. The goal is to identify state as a legal entity and also as a shareholder. The other goals are an analysis of obligation to provide information and lastly a brief analysis of some other specifics when it comes to state-owned stock companies.

The first part dealing with the identification of the state aims to sufficiently isolate stock companies from other possible state-owned corporations, while interpreting the relevant legal provisions combined with relevant court decisions.

The second part focuses in detail on the obligation to provide information of state-owned stock companies. The goal is to analyze the relevant decisions of the Czech Constitutional Court in relation to the Act on freedom of information. Other chapters of this part focus on obligation to provide information in relation to Act on public procurement and to Act on the contract register . This second part heavily relies on judicial practice of both national and EU institutions.

The third part deals with certain other specifics, which relate to state-owned stock companies. Namely it is – ownership rationale of the state, nomination of the members of bodies of the stock company and lastly acquisition of a stock company. This third part reflects the recent development and analyses the proposed legislation and the recent decisions of the Czech Competition authority.

Key words: state ownership, stock company, obligation to provide information