

Ročník 2003



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 36

Rozeslána dne 31. března 2003

Cena Kč 17,10

O B S A H:

87. Nález Ústavního soudu ze dne 12. března 2003 ve věci návrhu na zrušení § 183b odst. 3 písm. a) zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a čl. II bodu 8 zákona č. 142/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
-

87

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 12. března 2003 v plénu o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení § 183b odst. 3 písm. a) zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a čl. II bodu 8 zákona č. 142/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů,

takto:

1. Ustanovení § 183b odst. 3 písm. a) zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

2. Čl. II bod 8 zákona č. 142/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

Podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem. Z hlediska zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, může takové rozhodnutí přijmout na základě návrhu, který je oprávněna podat také skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů [§ 64 odst. 1 písm. b) cit. zákona]. V daném případě návrh podala skupina 25 poslanců a skupina 21 senátorů. K dotazu právnímu zástupci navrhovatelů Ústavní soud zjistil, že se jedná skutečně o návrh skupiny senátorů Parlamentu České republiky, když počet poslanců pod návrhem podepsaných není dostatečný a tito poslanci návrh podaný senátory spolupodepsali jako výraz politické podpory návrhu samotného. Za zmocněnce skupiny senátorů, která návrh podala, byl označen senátor Robert Kolář. Jedná se tedy o relevantní návrh skupiny 21 senátorů Parlamentu České republiky. Jde o návrh na zrušení § 183b odst. 3 písm. a) zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a čl. II bodu 8 zákona č. 142/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále také „zák. č. 142/1996 Sb.“).

V odůvodnění svého návrhu skupina senátorů uvádí, že ustanovení § 183b zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, je jeho součástí od 1. 7. 1996, kdy nabyl účinnosti zák. č. 142/1996 Sb., kterým byl obchodní zákoník novelizován a kterým byl zaveden institut tzv. take-over, vyjádřený jako „povinnost učinit veřejný návrh smlouvy o koupi akcií“. Dopadal pouze na akciové společnosti s veřejně obchodovatelnými akciemi a zavazoval akcionáře, který získal sám nebo společně s jinými osobami jednáním ve shodě podíl na této formě akcií v rozsahu jedné poloviny, dále dvou třetin nebo tří čtvrtin součtu jmenovité hodnoty všech akcií společnosti, s nimiž je spojeno hlasovací právo, nebo který tento podíl překročil. Zákonem č. 370/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění zákona č. 30/2000 Sb., zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, (dále také „zák. č. 370/2000 Sb.“), který dále novelizoval obchodní zákoník (s účinností od 1. 1. 2001), byl uvedený institut označen v názvu ust. § 183b obchodního zákoníku jako „Povinná nabídka převzetí při ovládnutí cílové společnosti“, kdy jeho působnost znovu dopadá na společnosti s registrovanými akciemi, kdy stačí, že registrována je jejich část. Povinnost učinit nabídku převzetí je koncipována širěji – a to vůči všem majitelům účastnických cenných papírů cílové společnosti, tedy i neregistrovaných. Současně byl snížen i práh pro vznik povinnosti učinit nabídku převzetí z 50% podílu na hlasovacích právech na podíl, který umožňuje ovládnutí společnosti takto od 40% podílu na hlasovacích právech (právní domněnka ovládnutí společnosti při dosažení ovládnutí tohoto podílu) a stejně tak

pokud se prokáže ovládnutí i při nižším podílu, pak tato povinnost vznikne rovněž. Dále zmíněná povinnost vznikne i tehdy, pokud určitá osoba získá 40% podíl na hlasovacích právech z jakéhokoliv titulu, tedy nejenom jako právo odvozené z akcií společnosti. V tomto směru poukazují na důvodovou zprávu k zák. č. 370/2000 Sb., podle které byla nabídka převzetí definována v souladu s čl. 2 návrhu Třinácté směrnice Evropské unie.

V naznačených souvislostech dále navrhovatelé poukazují na to, že již zák. č. 142/1996 Sb. byla stanovena výjimka z povinné nabídky převzetí pro „Českou republiku, státní organizace a Českou národní banku“ [v ust. § 183b odst. 2 písm. a) zákona]. Současně také byly čl. II bodem 8 cit. zákona vyňaty z dosahu § 183b obchodního zákoníku „státní peněžní ústavy, Fond národního majetku České republiky, Pozemkový fond České republiky a dále osoby, které nabývají akcie společnosti v souladu s rozhodnutím o privatizaci podle zvláštního zákona“. Navrhovatelé dovozují, že s ohledem na zařazení tohoto ustanovení mezi přechodná, bylo toto vynětí zřejmě zamýšleno jako dočasné, přesto však jako takové nelogicky a legislativně chybně jako přechodné formulováno není a stalo se regulérní perpetuální právní normou.

Podle důvodové zprávy měly být tyto výjimky dočasné, a to do doby přistoupení České republiky k Evropské unii, neboť zmiňovaný návrh Třinácté směrnice takové výjimky z povinné nabídky nepřipouští.

Novelou obchodního zákoníku, provedenou zák. č. 370/2000 Sb., byla výjimka z povinné nabídky převzetí rozšířena v ust. § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku na ještě širší okruh subjektů, kterými se takto staly Česká republika, státní organizace, Fond národního majetku České republiky, Pozemkový fond České republiky, obce, vyšší samosprávné celky a Česká národní banka, jestliže na ně byly účastnické cenné papíry převedeny nebo je získaly v souvislosti s privatizací majetku státu. Zákonem č. 120/2001 Sb., kterým byl dále novelizován obchodní zákoník, byla uvedená výjimka rozšířena na „další osoby, jestliže na ně byly účastnické cenné papíry převedeny nebo je získaly v souvislosti s privatizací majetku státu“ (§ 133 bod 2 cit. zákona). Navrhovatelé uzavřeli, že ke dni podání návrhu zní text ustanovení § 183b odst. 3 písm. a) zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, takto:

„Povinnost podle odstavce 1 se nevztahuje na Českou republiku, státní organizace, Fond národního majetku České republiky, Pozemkový fond České republiky, obce, vyšší samosprávné celky, Českou národní banku a další osoby, jestliže na ně byly účastnické cenné papíry převedeny nebo je získaly v souvislosti s privatizací majetku státu.“ Zákonem č. 370/2000 Sb. potom v ustanovení čl. IX bodu 4 byla časově omezena platnost ust. § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku ke dni platnosti smlouvy, jíž Česká republika přistoupí k Evropské unii. Nesystémově pak zůstává v platnosti i čl. II bod 8 zák. č. 142/1996 Sb., a výjimka z povinné nabídky převzetí akcií pro případ privatizace se tak od 1. 7. 2001 vyskytuje v právním řádu duplicitně, kdy okruh vyňatých subjektů je vymezen odlišně.

Navrhovatelé dále poukazují na účel povinné nabídky k převzetí, kterým bylo poskytnout ochranu práv minoritních akcionářů společností, a to zejména před zneužitím dominantního postavení majoritních akcionářů, a to na jejich úkor, neboť může ovládnutím společnosti majoritním vlastníkem dojít k rozsáhlým důsledkům včetně ekonomických ztrát. Zmíněná Třináctá směrnice sice poskytuje členským státům značnou volnost při konkrétní úpravě povinné nabídky převzetí, zároveň však zakotvuje principy, které musí být v legislativě respektovány. Prvním z těchto principů je zásada, že všichni majitelé akcií společnosti, jež jsou předmětem nabídky, jsou-li ve stejné situaci, musí mít zabezpečeno stejné zacházení. S uvedeným principem podle navrhovatelů jsou napadená ustanovení zákona ve zřejmém rozporu, a proto také zákonodárce jejich platnost omezil na dobu ke dni vstupu smlouvy o přidružení České republiky k Evropské unii v platnost.

Samotný rozpor napadených ustanovení s ústavním řádem České republiky spatřují navrhovatelé v jejich kolizi s čl. 1, čl. 4 odst. 3, čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), s čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“), s čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) ve spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, jakož i se samotným čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a konečně i s čl. 1 Ústavy.

K porušení čl. 1 Listiny navrhovatelé poukazují na v tomto článku vyjádřenou zásadu, že všichni jsou si rovni v právech. Přitom vyjadřují přesvědčení, že napadená ustanovení uvedenou zásadu porušují, když vybraným subjektům (vymezeným zákonem) je dána neodůvodněná výhoda před subjekty jinými (ostatními), které se nacházejí v identickém právním postavení. Uvedená nerovnost potom jedněm subjektům přináší neoprávněné zvýhodnění v podobě jejich vynětí ze zákonného režimu povinné nabídky převzetí akcií a také prý výrazný zásah do chráněných práv a významné majetkové škody ostatních akcionářů. Takto zvýhodněné osoby jsou podle navrhovatelů rozděleny do dvou kategorií. Jednak jde o subjekty veřejnoprávního charakteru (Česká republika, státní organizace, Fond národního majetku České republiky, Pozemkový fond České republiky, obce, vyšší samosprávné celky a Česká národní banka), jednak o další osoby, jestliže na ně byly účastnické cenné papíry převedeny nebo je získaly v souvislosti s privatizací majetku státu. Dovožují, že ani veřejnoprávní

charakter subjektů skupiny první nezakládá důvody pro jejich zvýhodnění, když napadená ustanovení nelze vztáhnout na případy výkonu veřejné moci, neboť jde o případy výhradně soukromoprávního charakteru, protože uvedené subjekty veřejného práva vystupují v daných souvislostech jako akcionáři, ale také jako běžní účastníci soukromoprávních, resp. obchodněprávních vztahů bez nadřazeného postavení typického pro oblast práva veřejného. Naopak jsou v rovném postavení s ostatními účastníky uvedených právních vztahů se subjekty z oblastí práva soukromého. U druhé kategorie subjektů již důvodnost jejich zvýhodnění nelze nalézt vůbec. U těchto „dalších osob“ se může jednat totiž o jakoukoliv fyzickou nebo právnickou osobu, kde souvislost s výkonem veřejné moci již vůbec nepřichází v úvahu. V další části návrhu je poukázáno na vymezení ústavního principu rovnosti, vyjádřeného již v rozhodnutí Ústavního soudu ČSFR (č. 11 Sbírky usnesení a nálezů), kteréžto akceptoval i Ústavní soud České republiky, který jej vyjádřil v řadě svých rozhodnutí (sp. zn. Pl. ÚS 16/93, Pl. ÚS 36/93, Pl. ÚS 5/95), kdy konstatoval, že odmítá absolutní chápání principu rovnosti, jako abstraktní kategorie, kdy však ani při definování relativního pojetí principu rovnosti nelze postupovat libovolně. To s tím, že pokud má být zákonem určen prospěch jedné skupiny, a zároveň sám stanoví neúměrné povinnosti skupině jiné, může se tak stát pouze s dostatečným odůvodněním založeným pouze na ochraně veřejných hodnot. Jsou tak rozlišena dvě hlediska ústavnosti narušení principu rovnosti – vyloučení libovůle (sp. zn. Pl. ÚS 33/96) a vyloučení dotčení některého ze základních práv a svobod (sp. zn. Pl. ÚS 4/95). Ani jedno z uvedených hledisek není v daném případě splněno, když vynětí označených subjektů z režimu povinností převzetí akcií je právě projevem libovůle zákonodávce při porušení principu rovnosti. Tato nerovnost dle navrhovatelů dosahuje již takové intenzity zásahu do její samotné podstaty, že je s ní spojeno i porušení jiných základních práv (práva vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě). V této souvislosti upozorňují navrhovatelé na účelově zákonodárcem vytvořenou zcela nesourodou společnost subjektů (veřejnoprávního a soukromoprávního typu), kterým poskytl privilegium neodůvodněné ani veřejným zájmem, ani rozumnými důvody. Princip přiměřenosti, jako základní znak právního státu (čl. 1 Ústavy), předpokládá, že opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými důsledky přesáhnout pozitiva představovaná veřejným zájmem na těchto opatřeních. Průlom do této ochrany připouští ústavní řád České republiky výlučně v zájmu ochrany demokratické společnosti, případně v zájmu ústavně zaručených základních práv a svobod jiných. Vynětí označených subjektů (včetně státu), které jsou přímými účastníky privatizace, není dle názoru navrhovatelů v zájmu ochrany demokratické společnosti. To proto, že snaha po dosažení co nejvyššího zisku z privatizace pro veřejné rozpočty by neměla převážit nad zájmem rovného zacházení se všemi menšinovými akcionáři pro případ ovládnutí společnosti novým subjektem, který získá podíl v privatizaci.

K porušení čl. 26 Paktu a čl. 14 Úmluvy ve spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě je dle navrhovatelů potřebné uvést, že uvedená ustanovení zdůrazňují, že všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakékoliv diskriminace, a to s tím, že zákon zakáže jakoukoli diskriminaci a zaručí všem osobám stejnou a účinnou ochranu proti diskriminaci z jakýchkoliv důvodů, když navrhovatelé poukazují v této souvislosti i na čl. 3 odst. 1 Listiny, který stanovuje, že základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu. Napadené ustanovení obchodního zákoníku však zjevně diskriminuje jak osoby, které splňují kritéria pro povinné převzetí a žádnou výjimku ze zákona nemají, tak i ostatní akcionáře cílových společností, kteří nemohou využít svého práva na odprodej akcií nabyvateli. Takto zákon před diskriminací nejenže nechrání, ale diskriminaci zavádí. Dále navrhovatelé poukazují i na rozhodovací praxi Výboru OSN pro lidská práva, který při aplikaci čl. 26 Paktu opakovaně vyjádřil názor, že vyloučení libovůle spočívá v tom, že nelze uplatnit diskriminaci mimo rozumná a objektivní kritéria (reasonable and objective criteria). V dané věci však z důvodů již uvedených tak tomu není a v souvislosti s čl. 14 Úmluvy jde o diskriminaci při užívání práva vlastnit majetek (čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě).

V souvislosti s namítaným porušením čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny poukazují navrhovatelé na to, že přestože podmínky pro omezení práva jsou zákonem stanoveny přesně, neplatí toto zákonné omezení pro všechny případy (čl. 4 odst. 3 Listiny). Aby takové omezení bylo ústavně konformní, může se tak stát jen při splnění čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny. V dané věci tomu tak není, neboť určitá kategorie vlastníků – minoritních akcionářů cílových společností – je nucena se podrobit ovládnutí společnosti novým akcionářem a nemá právo na uplatnění ochrany svého vlastnického práva formou prodeje svých akcií, zatímco jiné skupině minoritních akcionářů příslušné právo náleží.

K namítanému porušení čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě argumentují navrhovatelé tím, že v první skupině subjektů jsou ty osoby, na které se povinnost převzetí akcií (§ 183b obchodního zákoníku) vztahuje a jde tak o významné omezení vlastnického práva, když je jim uložena povinnost učinit určitý soukromoprávní úkon – odkoupení akcií minoritních akcionářů – nikoliv ze své vlastní vůle, ale pouze pro nutnost dostát zákonné povinnosti. Jsou tak diskriminovány oproti subjektům vyňatým napadenými ustanoveními obchodního zákoníku z režimu povinného převzetí akcií, kterým takto vlastnické právo omezeno není. Zásah do vlastnických práv je výraznější v této souvislosti u minoritních akcionářů, kterým zákonodávce,

v případě ovládnutí cílové společnosti subjekty uvedenými v napadených ustanoveních, upřel možnost uplatnit právo na odprodej akcií vůči novému nabyvateli, které by jim jinak náleželo, což může mít vliv na jejich majetek obsažený v jimi vlastněných akciích. Takovou výjimkou je pak popřen samotný smysl principu povinného převzetí akcií, jež byl zákonem sledován a jehož účelem bylo zajistit naplnění práva na ochranu vlastnictví (čl. 11 odst. 1 Listiny, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě). Jedná se tak o zásah do práva vlastnit majetek, vyjadřovaný dlouhodobě v judikatuře Ústavního soudu, ale i Evropského soudu pro lidská práva, tedy práva chápaného jako ochrana již nabytého vlastnictví (např. sp. zn. Pl. ÚS 115/94, resp. rozsudek ve věci Sporrong a Lonroth ze dne 29. 6. 1982). Navrhovatelé dále poukazují na ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a v této souvislosti na normu zakotvující princip respektování majetku, případně právo na jeho pokojné užívání, normu upravující podmínky zbavení majetku a normu dávající státu právo upravovat užívání majetku v souladu s veřejným zájmem. Jakýkoliv zásah do vlastnického práva je v těchto souvislostech vyjádřen bezpodmínečnou existencí důležitého veřejného zájmu i přes neexistenci jednotného vymezení tohoto pojmu, jehož význam je proměnlivý „v čase a prostoru“ (rozsudek ve věci Handyside ze 7. 12. 1976 – A-29) a nelze tak jeho obsah přesně vymezit. Důraz Evropský soud pro lidská práva v tomto smyslu klade na stránku materiální, tedy posouzení, zda dochází ke skutečnému (de facto) zásahu do obsahu vlastnického práva. Dle názoru navrhovatele jsou to právě minoritní akcionáři cílových společností, kteří byť po formální stránce nejsou napadenými ustanoveními zákona dotčeni, po stránce materiální je faktický obsah jejich vlastnických práv dotčen (významným způsobem). Evropský soud pro lidská práva opakovaně vyjádřil nutnost rozumného vztahu mezi použitými prostředky a účelem sledovaným omezením práva vlastnit majetek tak, aby byl vytvořen stav spravedlivé rovnováhy mezi obecným zájmem a zájmem na ochranu základních práv dotčeného subjektu (proporcionalita). Obdobně rozhoduje i Ústavní soud s důrazem na nezbytnost rozumného vztahu proporcionality mezi použitými prostředky a sledovaným účelem (sp. zn. IV. ÚS 324/97). Navrhovatelé v této části uzavírají, že v případě napadených ustanovení obchodního zákoníku tomu tak není, neboť zásah do práv vlastnit majetek minoritních akcionářů cílových společností, způsobený popsanou výjimkou, není odůvodněn ani u subjektů veřejného práva, tím méně v případě vynětí „dalších osob“. Není tak nastolen stav spravedlivé rovnováhy mezi zájmem na ochranu obecného zájmu a imperativem ochrany práv jednotlivců, neboť v daném případě, a to zejména u strategických podniků s mnoha minoritními akcionáři, již přerůstá imperativ ochrany jejich práv význam obecného zájmu na provedení privatizace a dokonce se sám veřejným zájmem stává, a proto již vůbec nelze hovořit za daného stavu věcí o rozumném vztahu proporcionality, ale naopak o zásahu do chráněného práva vlastnit majetek. Z pohledu čl. 11 odst. 1 Listiny navrhovatelé dovozují, že ochrana vlastnického práva jak osob nabývajících akcie cílových společností, na které se výjimka nevztahuje, tak i minoritních akcionářů, má zjevně ochranu svého vlastnického práva oslabenu ve srovnání s ochranou vlastnických zájmů subjektů, na které se uvedená výjimka vztahuje.

Ve vztahu k čl. 1 Ústavy, s ohledem na výše namítaná porušení základních práv zaručených Listinou i mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s ohledem na to, že k těmto porušením došlo ze strany zákonodárce, podle přesvědčení navrhovatele došlo i k porušení deklarace základních principů státu vyjádřených čl. 1 Ústavy. K čl. II bodu 8 zákona č. 142/1996 Sb., kromě jeho namítané neústavnosti, poukazují navrhovatelé i na jeho nesystémové a legislativně vadné zařazení mezi přechodná ustanovení citovaného zákona, která z hlediska své definice mají mít přechodný (dočasný) charakter, ač ve skutečnosti jde o regulérní právní normu neomezené a zjevně nepřechodné platnosti, důsledkem čehož je praktická nemožnost orientace v textu zákona.

S poukazem na to, co bylo uvedeno, navrhuje, aby Ústavní soud vydal nález, kterým se ustanovení § 183b odst. 3 písm. a) zákona č. 513/1991 Sb., ve znění zákona č. 142/1996 Sb., zákona č. 370/2000 Sb. a zákona č. 120/2001 Sb., a čl. II bod 8 zákona č. 142/1996 Sb. zrušují, neboť tato ustanovení obchodního zákoníku jsou v rozporu s čl. 1 Ústavy, čl. 1, čl. 4 odst. 3 a čl. 11 odst. 1 Listiny, čl. 14 Úmluvy ve spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, jakož i se samotným čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 26 Paktu. Návrh je doplněn názorem, že věc je naléhavá ve smyslu ust. § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, neboť se blíží rozhodnutí vlády České republiky o privatizaci některých strategických podniků, což by mohlo přinést výrazný a neodstranitelný zásah do chráněných základních práv množství menšinových akcionářů těchto podniků.

II.

Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření uvedla, že napadená ustanovení byla do obchodního zákoníku zařazena postupně řadou zákonů, z nichž prvním byl zákon č. 142/1996 Sb., který nevztahoval povinnost učinit veřejný návrh smlouvy o koupi veřejně obchodovatelných akcií podle § 183b odst. 2 písm. a) obchodního zákoníku na Českou republiku, státní organizace a Českou národní banku a podle čl. II bodu 8 přechodných ustanovení dále na peněžní ústav, Fond národního majetku České republiky, Pozemkový fond České republiky a na osobu, která nabývá akcie společnosti v souladu s rozhodnutím o privatizaci podle zvláštního zákona.

Zákon č. 370/2000 Sb. v ust. § 183b odst. 3 písm. a) rozšířil okruh subjektů, na které se nevztahuje povinnost podle nové formulace zákona „učinit nabídku převzetí všem majitelům účastnických cenných papírů cílové společnosti“, o Fond národního majetku České republiky, Pozemkový fond České republiky, obce a vyšší samosprávné celky, jestliže na ně byly účastnické cenné papíry převedeny nebo je získaly v souvislosti s privatizací majetku státu, a tedy v podstatě zahrnul do paragrafované části obchodního zákoníku téměř všechny subjekty, uvedené v čl. II bodu 8 zákona č. 142/1996 Sb., mimo osoby, která nabývá akcie v souladu s rozhodnutím o privatizaci podle zvláštního zákona. Zákonem č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, pak byly do režimu ustanovení § 183b odst. 3 písm. a) zařazeny dále „osoby, jestliže na ně byly účastnické cenné papíry převedeny nebo je získaly v souvislosti s privatizací majetku státu“, a zákonem č. 239/2001 Sb., o České konsolidační agentuře a o změně některých zákonů, byl okruh těchto subjektů dále rozšířen o Českou konsolidační agenturu.

Motivem zákonodárce pro přijetí právní úpravy povinné nabídky převzetí účastnických cenných papírů při ovládnutí cílové společnosti byla v rámci vytváření podmínek pro řádné fungování kapitálového trhu zejména ochrana minoritních akcionářů a vytvoření podmínek pro rozvoj podnikatelských aktivit osob, které získaly akcie v souvislosti s privatizací majetku státu. Zákonodárce usoudil, že je společenský zájem na vyloučení veřejnoprávních institucí a veřejnoprávních korporací a některých osob z povinnosti odkoupit cenné papíry, aby tak především nedocházelo ke koncentraci majetku v rukou těchto prvně jmenovaných nepodnikatelských subjektů na úkor rozvoje podnikatelských aktivit soukromoprávních osob.

Napadená ustanovení obchodního zákoníku zákonodárny sbor přijímal v kontextu s celou právní úpravou transformace hospodářství, hospodářské politiky státu a rozvoje kapitálového trhu s vědomím, že úloha a postavení veřejnoprávních subjektů v posuzované oblasti je jiná než postavení a činnost podnikatelských subjektů, na něž se obchodní zákoník především vztahuje, a nemá podnikatelský charakter, a je proto důvodné, aby byly vyjmuty z režimu právní úpravy povinné nabídky převzetí cenných papírů dle obchodního zákoníku. Vyloučení těchto i dalších subjektů z režimu § 183a odst. 1 obchodního zákoníku za podmínky, že získaly akcie v privatizaci majetku státu, bylo dáno veřejným zájmem na zdárném průběhu a dokončení privatizace a na rozvoji a podpoře soukromého podnikání.

Proces privatizace je svým rozsahem a ekonomickým i právním charakterem výjimečný ve smyslu běžných tržních standardů tak, jak je chápou např. Evropské směrnice a jiné dokumenty. Toho si byl vědom i zákonodárce, když zaváděl institut povinné nabídky převzetí, a jako dočasnou výjimku – právě pro proces privatizace – uvedené subjekty v § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku této povinnosti zprostil, resp. tuto povinnost jim neuložil. Tato výjimka je omezena i časově, tj. dotčené ustanovení § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku pozbývá platnosti dnem vstupu smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii v platnost. Lze důvodně předpokládat, že k tomuto dni již Česká republika bude plně funkční tržní ekonomikou a na případný majetek státu, resp. akcie v jeho vlastnictví již bude pohlíženo jako na akcie jiných vlastníků, aniž by to ohrozilo fungování národního hospodářství.

V rámci rovného přístupu, v zájmu rozvoje národního hospodářství a tržní společnosti a v zájmu zákonem chráněných obecných zájmů je nutný stejný přístup k minoritním akcionářům privatizovaných subjektů v rámci celého procesu privatizace majetku státu. Vznik fungující tržní ekonomiky založené na soukromém vlastnictví je veřejná hodnota zasluhující ochranu, neboť si lze těžko představit demokratickou společnost bez tohoto základu. V rámci privatizace majetku státu byl vytyčen cíl současně se změnou charakteru vlastnictví odstranit deformovanou monopolní strukturu a alespoň částečně rozptýlit vlastnické podíly. Pokud by se stanovil režim povinného převzetí u privatizovaných podniků, vytvářel by se tím monopol ze zákona, tj. administrativně, a nikoliv na základě tržního vývoje, což by opět mohlo ohrozit fungování demokratické společnosti.

Institut povinné nabídky převzetí byl do našeho právního řádu zaveden s účinností od 1. 7. 1996, kdy proces privatizace byl již v plném proudu. I to vedlo zákonodárce ke schválení vyjmutí uvedených subjektů z této povinnosti. O to více je evidentní, že v současnosti, v závěrečné fázi privatizace, by se změnou podmínek došlo k neodůvodněnému zvýhodnění minoritních akcionářů držících akcie v privatizovaných subjektech.

Vlastnictví není abstraktní kategorie, vždy se váže ke svému „hmotnému, respekt. reálnému základu“ a podle něj je nutno taktéž hodnotit obsah tohoto pojmu, práva a povinnosti vlastníka a možnosti jeho zákonem daného omezení. Akcie je všude na světě rizikový investiční instrument. Imanentní součástí nabývání akcie do vlastnictví je cena akcie a odhad její výnosnosti a rizikovosti. Minoritní akcionáři na základě svého vlastního, dobrovolného rozhodnutí nabyli vlastnictví akcií dotčených společností se znalostí podmínek, s vědomím, že majoritním vlastníkem je stát, který privatizačními postupy svůj podíl převede na jiný subjekt, přičemž stát svůj záměr zveřejňuje s dostatečným předstihem tak, že se minoritní akcionáři mohou ještě před účinností převodu srozumitelně rozhodnout buď ve společnosti setrvat či nabídnout akcie k prodeji.

Naopak, vzhledem k tomu, že soukromé subjekty neuvedené v § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku zamýšlející dosáhnout majoritního podílu na hlasovacích právech mohou svůj záměr např. pouze formální informovaností, způsobem svolání valné hromady apod. skrývat, je namístě dodatečná ochrana minoritních akcionářů.

Specifikace „dalších osob“ je v zákoně dostatečná pomocí nabývacího titulu.

Poslanecká sněmovna považuje za neopodstatněné tvrzení navrhovatelů, že po materiální stránce je faktický obsah vlastnických práv minoritních akcionářů cílových společností významným způsobem dotčen. S vlastnictvím akcie jsou spojena práva akcionáře jako společníka především podílet se podle obchodního zákoníku a stanov společnosti na řízení společnosti, účastnit se valné hromady, hlasovat na ní, mít právo požadovat vysvětlení a na svůj dotaz dostat určitou odpověď; podle procentuálního podílu svých akcií na základním kapitálu má akcionář právo požádat o svolání mimořádné valné hromady, právo požádat soud o přezkum některých rozhodnutí, právo na podíl ze zisku a na podíl na likvidačním zůstatku při zániku společnosti atd. Těchto vlastnických práv nemůže být nikdo zbaven a § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku do vlastnických práv spojených s akcií nezasahuje.

Právo na ochranu vlastnictví zaručené Ústavou a Listinou, jakož i mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, má mimo jiné umožnit takovou vlastnickou péči, která by nebyla zneužita na újmu práv druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Zákonodárce proto vhodně, v souladu s obecným zájmem rozvoje demokratické společnosti založené na tržních ekonomických vztazích a soukromém vlastnictví, zákonem upravil podmínky převodu majetku státu na jiné subjekty. Závěrem Poslanecká sněmovna uvedla, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou, ústavním pořádkem a právním řádem, a je proto na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem potvrdil ústavnost napadených ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

Senát ve svém vyjádření poukázal na to, že z geneze úprav ust. § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku vyplývá, že návrh směřuje proti komplexu změn provedených zák. č. 370/2000 Sb., kdy podle čl. XI bodu 4 tohoto zákona „Ustanovení § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku, ve znění tohoto zákona, pozbývá platnosti dnem vstupu smlouvy o přistoupení ČR k EU v platnost.“ Tento zákon byl Poslaneckou sněmovnou Senátu postoupen dne 9. 6. 2000. Návrh zákona byl pod č. tisku 294 přikázán k projednání ústavněprávnímu výboru, výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu a výboru pro evropskou integraci. Ústavněprávní výbor projednal návrh zákona na své 56. schůzi konané dne 11. 7. 2000 a přijal k němu usnesení č. 238, ve kterém doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Výbor pro evropskou integraci na své 35. schůzi konané dne 22. 6. 2000 usnesením č. 184 rovněž doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Ke stejnému závěru dospěl i výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu na své 46. schůzi konané dne 10. 7. 2000 (usnesení č. 356).

Senát návrh zákona projednal dne 12. 7. 2000 na své 20. schůzi ve druhém funkčním období a přijal k návrhu zákona usnesení č. 424, kterým vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Pro usnesení hlasovalo 54 senátorů a senátorek z 63 přítomných a pouze 1 senátor byl proti. Samotného obchodního zákoníku se týkalo 65 pozměňovacích návrhů, žádný z nich se však netýkal § 183b odst. 3 písm. a) zákona.

Poslanecká sněmovna návrh zákona opětovně projednala dne 14. 9. 2000 na své 27. schůzi. Návrh zákona ve znění pozměňovacích návrhů přijatých Senátem schválila usnesením č. 1171, když se pro něj v hlasování pořadového čísla 52 ze 185 přítomných vyslovilo 108 poslanců a poslankyň a 55 poslanců a poslankyň bylo proti.

Poslední návrh novely obchodního zákoníku (později publikovaného zákona č. 501/2001 Sb.), který doplnil písmeno e) § 183b obchodního zákoníku, byl Senátu doručen dne 16. 11. 2001. Návrh zákona pod č. tisku 150 byl přikázán výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, ústavněprávnímu výboru a výboru pro evropskou integraci. Ještě před projednáním ve výborech přijal Senát usnesení č. 200, ve kterém konstatoval, že nepovažuje tisk č. 150 za návrh zákona podle čl. 45 Ústavy a že neobdržel návrh zákona, který Poslanecká sněmovna projednala pod č. 824 a se kterým vyslovila dne 31. 10. 2001 na své 39. schůzi souhlas (usnesení č. 1828). K samotnému tisku postoupenému Poslaneckou sněmovnou Senátu tudíž nebylo do 15. 12. 2001, tj. v ústavní lhůtě, přijato žádné usnesení a posléze byl zákon doručen prezidentu republiky k podpisu.

K návrhu na zrušení § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku lze jen konstatovat, že Senát se problematikou výjimky z povinné nabídky převzetí podle tohoto ustanovení věcně nezabýval, a proto neposuzoval ani ústavnost napadených ustanovení. Nicméně část senátorů, o čemž svědčí podaný návrh, je o tomto rozporu přesvědčena.

Pro úplnost lze dodat, že Senát při předchozích projednáváních dané problematiky vycházel z toho, že

uvedená výjimka bude v platnosti jen do doby, kdy Česká republika přistoupí k Evropské unii, protože návrh přepracované Třinácté směrnice z roku 1990 takovou výjimku z povinné nabídky převzetí nepřipouští.

Ústavní soud se obrátil se žádostí o vyjádření k podanému návrhu na vládu České republiky. Ta ústy svého místopředsedy JUDr. Pavla Rychetského sdělila, že na své schůzi dne 29. 1. 2003 projednání návrhu vyjádření vlády k uvedenému návrhu skupiny senátorů přerušila s ohledem na to, že předložila Poslanecké sněmovně návrh novely obchodního zákoníku, který je zařazen na program 10. schůze Poslanecké sněmovny, která bude zahájena 18. 2. 2003. Vláda zároveň navrhla, aby Poslanecká sněmovna s uvedeným vládním návrhem vyjádřila souhlas již v prvním čtení. Dále místopředseda vlády uvedl, že napadené ustanovení bude v zákonodárném procesu v Parlamentu patrně odstraněno, a proto navrhl vyčkat s případným konáním ústního jednání Ústavního soudu na rozhodnutí Parlamentu o vládním návrhu novely obchodního zákoníku. S poukazem na to, že vládou Poslanecké sněmovně předložená novela obchodního zákoníku se nedotýká uvedeného ustanovení obchodního zákoníku, které je napadeno skupinou senátorů, požádal Ústavní soud v tomto směru vládu o bližší vysvětlení, aby mohl zvolit svůj další postup. Místopředseda vlády JUDr. Pavel Rychetský sdělil, že vláda navrhla, aby s předloženým návrhem novely obchodního zákoníku, který předložil, Poslanecká sněmovna vyjádřila souhlas již v prvním čtení, avšak Poslanecká sněmovna s tímto návrhem vyjádřila nesouhlas a propustila jej do druhého čtení. Dodal, že zůstává skutečností, že vládní návrh novely obchodního zákoníku podstatu námítky skupiny senátorů, která se týká ustanovení § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku, neřeší, avšak jak již uvedl, je předpoklad, že toto ustanovení bude v zákonodárném procesu patrně odstraněno. Znovu proto doporučil vyčkat s případným konáním ústního jednání na rozhodnutí Parlamentu o vládním návrhu novely obchodního zákoníku. Ústavní soud se rozhodl, že není důvodu na případný další postup Poslanecké sněmovny vyčkávat a že už přímo přikročí k projednání návrhu skupiny senátorů na zrušení uvedeného ustanovení obchodního zákoníku.

K podanému návrhu skupiny senátorů si Ústavní soud vyžádal i vyjádření Komise pro cenné papíry (dále jen „Komise“). V tomto vyjádření, podepsaném předsedou a ředitelem odboru legislativního a právního, Komise poukázala na tzv. Třináctou směrnici Evropských společenství a uvedla, že tento předpis se stále nachází ve stadiu návrhu, přičemž nabídka převzetí je jedním z nejkontroverznějších legislativních témat na komunitární úrovni. Nelze se proto této směrnicí dovolávat jako platné evropské normy, nicméně by měla sloužit jako jedno z ideových vodítek při národní úpravě nabídky převzetí, čímž se řídil i český zákonodárce v roce 2000, když omezil účinnost sporné a nekompatibilní výjimky podle § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku k datu vstupu do Evropské unie (čl. IX bod 4 zák. č. 370/2000 Sb.). Dále poukázala na to, že smyslem úpravy povinných nabídek převzetí ve vyspělých zemích je ochránit akcionáře (zejména minoritní) a zaměstnance společnosti, ve které investor nabytí podíl, který umožňuje společnost ovládnout. Přestože se jedná o zásah do smluvní volnosti investora, národní zákonodárce (nejen český, ale i britský, německý, rakouský či americký) toto řešení z uvedených důvodů zvolil. Komisi se ovšem nepodařilo nalézt v právní úpravě povinné nabídky převzetí ve vyspělých zemích výjimku obdobnou § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku s tím, že ovšem lze důvodně předpokládat, že tyto země nečelily úkolu prodat majetek státu do soukromých rukou v takovém rozsahu jako Česká republika. Podle názoru Komise je jedním z pravděpodobných důvodů vložení výjimky snaha dosáhnout při převodu majetku státu do vlastnictví jiných osob co největšího zisku pro stát z důvodů, které dále podrobněji rozvíjí. Dále se Komise jako správní úřad vykonávající dozor nad kapitálovým trhem vyjádřila k předpokládanému konkrétnímu dopadu případného zrušení této výjimky na kapitálový trh. Předpokládá snížení akviziční ceny pro nové nabyvatele, dále minimálně výrazné omezení obchodování s předmětným privatizovaným titulem na veřejných trzích a zmiňuje dále dopad na oblast kolektivního investování ve vztahu k portfoliím investičních a podílových fondů. Poukázala v této souvislosti na tři nejvýznamnější dosud neprivatizované tituly (ČEZ, Český Telecom, a. s. a Unipetrol, a. s.). Dodává, že ze závěrů veřejně deklarovaných vládou České republiky navíc vyplývá, že do přistoupení České republiky k Evropské unii se pravděpodobně podaří dokončit privatizaci pouze u společnosti Unipetrol, a. s., která je z uvedených tří subjektů z hlediska obchodování na kapitálovém trhu tím nejméně významným.

Závěrem Komise uvedla, že sdílí jisté pochybnosti o ústavnosti napadených ustanovení a že záleží na interpretaci Ústavního soudu, zda obavy o stabilitu kapitálového trhu v podmínkách rozvíjející se ekonomiky jsou vyjádřením veřejného zájmu, jehož ochrana může ospravedlnit existenci napadených ustanovení.

III.

Stran formálních náležitostí zákonů novelizujících obchodní zákoník Ústavní soud konstatuje, že byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

IV.

S účinností od 1. 7. 1996 byl do zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, jeho novelou (zákon č. 142/1996 Sb.) zaveden nový institut označený jako „povinnost učinit veřejný návrh smlouvy o koupi akcií“. Dalšími novelami (již zmíněnými) byl tento institut dále upravován až do současné, nyní platné a účinné podoby. Ustanovení § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku je z pohledu výhrad vznesených návrhovatelem nutno posuzovat ve vztahu k § 183b odst. 1 obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, který je označen nadpisem „Povinná nabídka převzetí při ovládnutí cílové společnosti“ a zní takto:

„Jsou-li účastnické cenné papíry cílové společnosti registrované, je akcionář, který získá buď sám nebo společně s jinými osobami jednáním ve shodě (§ 66b) podíl na hlasovacích právech (§ 183d), který mu umožňuje ovládnutí společnosti (§ 66a), povinen do 60 dnů ode dne, který následuje po dnu, v němž akcionář tento podíl získá nebo překročí, učinit nabídku převzetí všem majitelům účastnických cenných papírů cílové společnosti. Podá-li tento akcionář žádost podle odstavce 9 nebo 11, prodlužuje se tato lhůta o dobu 20 pracovních dnů. Stejnou povinnost má i akcionář a osoby jednající s ním ve shodě, jejichž podíl na účastnických cenných papírech nebo hlasovacích právech získaný podle první věty dosáhne nebo překročí hranici dvou třetin a tří čtvrtin hlasovacích práv. Povinnost učinit nabídku převzetí vzniká dnem následujícím po dnu, v němž akcionář podíl, který tuto povinnost zakládá, získá nebo překročí.“

Sporné ustanovení § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku potom zní takto:

„Povinnost podle odstavce 1 se nevztahuje na Českou republiku, státní organizace, Fond národního majetku České republiky, Pozemkový fond České republiky, obce, vyšší samosprávné celky, Českou národní banku, Českou konsolidační agenturu a další osoby, jestliže na ně byly účastnické cenné papíry převedeny nebo je získaly v souvislosti s privatizací majetku státu.“

Ovládající osobou je ta, která fakticky nebo právně vykonává přímo nebo nepřímo rozhodující vliv na řízení nebo provozování podniku jiné osoby. Není-li prokázáno, že jiná osoba disponuje stejným nebo vyšším množstvím hlasovacích práv, má se za to, že osoba, která disponuje alespoň 40 % hlasovacích práv na určité osobě, je ovládající osobou a že osoby jednající ve shodě, které disponují alespoň 40 % hlasovacích práv na určité osobě, jsou ovládajícími osobami (§ 66a obchodního zákoníku). Z ústavněprávního hlediska, které je jediné a vylučné pro závěry Ústavního soudu, je zřetelné, že existují subjekty, které jsou zatíženy nabídkovou povinností („povinnost učinit veřejný návrh smlouvy ke koupi akcií“) a subjekty, které takovou povinnost nemají. Z uvedených povinností nabídky převzetí akcií minoritních akcionářů obchodní zákoník vyjímá taxativně označené subjekty (akcionáře), kterými jsou, jak již uvedeno, Česká republika, státní organizace, Fond národního majetku České republiky, Pozemkový fond České republiky, obce, vyšší samosprávné celky, Česká národní banka, Česká konsolidační agentura – subjekty veřejnoprávního typu – a také poněkud nekonzistentně subjekty označené jako další osoby, jestliže na ně byly akcie převedeny nebo je získaly v souvislosti s privatizací majetku státu. V daných souvislostech je tak postavení vyjmenovaných subjektů zjevně v souvislosti s uvedenou nabídkou převzetí jiné než u ostatních subjektů, které mají tutéž povinnost. Nepochybně se tak jedná o nerovnost, která může nalézt svůj zejména ekonomický dopad při realizaci konkrétní obchodní transakce, a to i na postavení minoritního akcionáře. Takto vyjádřenou nerovnost Ústavní soud posuzuje z hlediska, které již stanovil a popsal v řadě svých rozhodnutí (Pl. ÚS 16/93, Pl. ÚS 34/95, Pl. ÚS 6/96, Pl. ÚS 18/01 a další), vycházející i z nálezu přijatého Ústavním soudem ČSFR (č. 11 Sbírky usnesení a nálezů). Poukazoval vždy ve svém rozhodování na odmítnutí absolutního chápání rovnosti jakožto principu, kdy však i při určování relativního pojetí principu rovnosti je potřebné rozumně a přiléhavě odůvodnit jeho meze a samotný smysl. I v případě relativní rovnosti, pokud je zákonem stanoven prospěch jedné skupiny na úkor skupiny jiné při určení neúměrných povinností této skupiny, může se tak stát pouze s dostatečně vysvětleným odkazem na ochranu veřejných hodnot. Jde tak o zákonem zdůvodněné určení neúměrných povinností jedné skupině ve vztahu k jiné skupině, která je nemá, a současně i přiléhavě a rozumně zdůvodněný zájem na ochraně veřejných hodnot.

V posuzované věci jde o vzájemný vztah dvou skupin subjektů ve dvou rozdílných případech, které vycházejí ze shodného právního základu, kterým je stanovení povinnosti nabídnout převzetí akcií při ovládnutí společnosti (§ 183b odst. 1 obch. zák.). Prvním je ten, kdy osoba (akcionář jako „soukromoprávní“ subjekt odlišný od státu) je povinna takovou nabídku (za splnění dalších v obou případech rovnocenných podmínek) učinit vždy, druhým je oprávnění státu, který, ač koná za stejných podmínek (a je také soukromoprávní subjekt), tak učinit nemusí. Druhým případem je skupina akcionářů (minoritních), kteří uvedenou nabídku musí obdržet; naproti tomu však i skupina minoritních akcionářů, která v případě subjektů vymezených v ust. § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku takovou nabídku neobdrží. Nerovnost postavení obou skupin uvedených subjektů v obou uvedených případech je zjevná. K tomu, aby takto vyjádřenou nerovnost bylo možno označit za

protiústavní, a to z hlediska čl. 1 Listiny, jeví se nezbytným odpovědět na otázku samotného chápání rovnosti v každé jednotlivé konkrétní věci. To ovšem již z pohledu ustálené judikatury Ústavního soudu, která je založena již citovaným rozhodnutím Ústavního soudu ČSFR č. 11 Sbírky usnesení a nálezů, kdy Ústavní soud ČSFR konstatoval, že (v souvislosti se zákony o dani ze mzdy, dani z příjmů obyvatelstva a dani z příjmů z literární a umělecké činnosti) rovnost občanů před zákonem nebyla chápána jako abstraktní kategorie, ale vždy byla přičítána k určité právní normě, pojímána ve vzájemném poměru různých subjektů a podobně.

Pokud bylo z rovnosti učiněno právo, je každý jednotlivec oprávněn požadovat, aby stát v mezích svých možností odstranil všechny faktické nerovnosti. Tato konstrukce však platí pouze tehdy, chápeme-li rovnost jako absolutní. Rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy, požaduje pouze odstranění neodůvodněných rozdílů. Konečně je věcí státu, aby v zájmu zajištění svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod či jiné postavení než skupině jiné, i když i ta je ve srovnatelném postavení. Přitom zásadně v každé oblasti lidské činnosti je třeba požadovat, aby zákonodárny orgán podložil svoje rozhodnutí objektivními a racionálními kritérii. Pokud zákon určuje prospěch jedné skupiny a zároveň tím stanoví neúměrné povinnosti skupině jiné, může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty.

V tomto směru argumentuje Poslanecká sněmovna tím, že je dán při prodeji cenných papírů společenský zájem na vyčlenění veřejněprávních institucí a korporací a některých osob, a takto na vyvolání stavu, kdy privatizující (kupující) subjekt nemá povinnost nabídky odkoupit určité cenné papíry (minoritních akcionářů).

Z argumentace Poslanecké sněmovny obsažené v jejím vyjádření tak poněkud paradoxně plyne, že napařeným ustanovením stát vlastně jakoby chrání minoritní akcionáře před sebou samými. Je totiž nepochybné, že od 1. 7. 1996 skupina akcionářů vlastníci akcie privatizovaných podniků byla na rozdíl od jiné skupiny akcionářů vlastnicích akcie podniků, které nespadały do privatizace, v nerovnoprávném postavení. Povinná nabídka převzetí akcií totiž neznamená nutně povinnost akcionáře takové nabídky využít, ale pouze možnost na takovou nabídku reagovat, jinými slovy vůbec možnost zvážit svůj další postoj a povinné nabídky využít nebo ji odmítnout, přičemž rozhodující je pouze vnitřní úvaha akcionáře opřená jen o jeho vlastní přesvědčení o správnosti svého postupu. V případě subjektů vymezených ust. § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku je možnosti takové úvahy zbaven a musí respektovat státem vytvořený stav s tím, že pokud přesto nabídku své akcie subjektu uvedenému v § 183b odst. 1 obchodního zákoníku učiní, ten na jeho nabídku přistoupit nemusí. Současně je ovšem namístě uvést, že z pohledu již řečeného Ústavní soud by se neměl k dané věci vyjadřovat z hledisek ekonomických či politických a blíže rozebírat případné výhody či nevýhody postavení uvažovaných akcionářů. Zároveň se však jeví případné říci, že podle přesvědčení Ústavního soudu nelze ani přibližně určit, zda postavení minoritních akcionářů je i s ohledem na argumentaci vedenou návrhovatelem a priori pouze nevýhodné. V tomto směru Ústavní soud není oprávněn k hlubším úvahám o dobře či špatně provedené privatizaci a již vůbec ne o provedení privatizace teprve zamýšlené. Nelze takto samozřejmě ani vyloučit, že podržení akcií (nevyužití povinné nabídky převzetí) může být pro akcionáře výhodné.

Navzdory naznačeným úvahám jsou pro Ústavní soud a jeho posuzování jednotlivých návrhů vždy rozhodující hlediska ústavněprávní. Při shledání této nutnosti tak v projednávané věci jde o otázku veřejného zájmu a jeho obhajitelnosti z naznačených hledisek, která představují dvě skupiny popsanych subjektů. Veřejnému zájmu vyjádřenému účastníkem řízení v podobě dokončení transformace národního hospodářství i pomocí privatizace do podoby standardní tržní ekonomiky běžné v zemích EU, a tak i získání výraznějších prostředků do veřejných rozpočtů, potom konkuruje zájem skupiny občanů – minoritních akcionářů na rovnoprávné možnosti uplatnit získané akcie, přesněji řečeno na tom, aby měli stejnou možnost výběru, jak se svým majetkem (akciemi) naložit, obdobně jako akcionáři společnosti (ostatních), které povinnou nabídku převzetí akcií podle obchodního zákoníku obdrží. S ohledem na to je nepochybné, že jako vlastníci nemají stejné právo a možnost se svým majetkem zacházet (disponovat s ním) v takovém rozsahu jako jiní vlastníci ve srovnatelném postavení. Byť v úžeji vymezené části svého práva s majetkem disponovat, jsou v tomto derivátu vlastnického práva z hlediska toho, co již bylo řečeno, (proti srovnatelné skupině vlastníků) omezeni.

Toto omezení nemůže být v daném případě vyváženo veřejným zájmem, který deklaruje účastník řízení. Podobnou argumentaci nelze jednostranně odmítnout, nelze ji ovšem také přijmout do té míry, že by uváděný veřejný zájem zcela obhájila. Z hlediska občanské společnosti a přesvědčení, že Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 Ústavy), Ústavní soud konstatuje, že veřejný zájem nemůže v dané věci převážit právě nad zájmem jednotlivce vlastnit majetek, ale zejména i principem, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu (čl. 11 odst. 1 Listiny). Při existenci nerovného postavení zejména srovnatelných skupin minoritních akcionářů tak na jedné straně stojí nepochybně zájem státu na snazším dokončení dosud nere realizovaných privatizačních projektů a z toho plynoucí větší příjem do veřejných rozpočtů, na straně druhé potom zájem nezanedbatelné skupiny občanů (minoritních, v mnoha případech drobných akcionářů) na stejné možnosti uplatnit své akcie ve stejném

rozsahu, jako to může učinit za stejných podmínek (zákonem vymezených) srovnatelná skupina dalších (jiných) minoritních akcionářů. Podle názoru Ústavního soudu takto založenou nerovnost nelze odůvodnit zmíněným veřejným zájmem či odvoláním na veřejné hodnoty. Je nesporné, že při transformaci (zejména ekonomické) naší společnosti po listopadu 1989 (i v rámci kuponové privatizace) byl založen i akciový trh, kdy lze mít za to, že každý akcionář byl přesvědčen, že za stejných podmínek bude moci o akciích, které vlastní, (a tedy o svém majetku) rozhodovat, zejména i ve shodné situaci a tím i shodném rozsahu. Jestliže však stát určitou skupinu akcionářů (v daném případě minoritních) v určité fázi de facto (ale i de iure) zvýhodnil, nemohl tak učinit (ani s odvoláním na deklarovaný veřejný zájem) na úkor skupiny občanů jiných, kteří jsou rovněž minoritními akcionáři. Ústavní soud není pevně přesvědčen, že omezením smluvní volnosti minoritních akcionářů, jež je derivátem komponentu vlastnického práva, by došlo k razantnímu zásahu do jejich majetku, jejich poškození však nelze ani vyloučit. V této souvislosti pak dospěl také k přesvědčení, že pokud vůbec byl zákonodárcem zaveden do právního řádu státu (obchodní zákoník) institut povinné nabídky převzetí, jeho dopady by měly být stejné pro všechny kategorie akcionářů, samozřejmě včetně minoritních. To i s přihlédnutím k tomu, že stát má mnoho možností, jak svou promyšlenou ekonomickou politikou zabezpečit veřejné rozpočty, aniž by v rámci této činnosti potřebné prostředky získával zvýhodněním jedné skupiny občanů před druhou, a to i v případech, že odebere určité skupině občanů možnost výběru postupu při jejich ekonomických úvahách stran správy svého majetku, i když v této souvislosti k poškození majetkových práv (vlastnictví) nemusí dojít. Ekonomické úvahy minoritního akcionáře zůstávají jeho vlastní věcí, podstatným však zůstává ona možnost k takovým úvahám vůbec mít prostor.

Při stručné komparatistice lze obecně říci, že ve státech, které jsou členy EU, při povinné nabídce převzetí nejsou založeny výjimky pro subjekty, které nabyly příslušný podíl na jiné společnosti v rámci procesu deata-tizace (Velká Británie, Nizozemsko, Francie, Belgie a další). Z kandidátských zemí tato výjimka není přípustná ani ve Slovinsku až na případ, kdy základní jmění společnosti nepřesahuje jeden milion slovinských tolarů. Nelze než uzavřít, že zákonodárce přijetím ustanovení § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku nezachoval stejný přístup ke všem v úvahu přicházejícím subjektům. Při stanovení stejných podmínek totiž vytvořil rozdílné skupiny subjektů, které mají různé možnosti, jak disponovat se svým majetkem (v plném rozsahu jej užívat). Ústavní princip rovnosti zakotvený v čl. 1 Listiny, dle něhož jsou lidé svobodní a rovni v důstojnosti i právech, a komplementárně vyjádřený čl. 3 Listiny, jakožto princip zákazu diskriminace v přiznaných základních právech, interpretuje Ústavní soud ve své judikatuře z dvojího pohledu (nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 16/93, Pl. ÚS 36/93, Pl. ÚS 5/95, Pl. ÚS 9/95, Pl. ÚS 33/96, Pl. ÚS 9/99, Pl. ÚS 18/01 a další). Prvním je dán požadavek na vyloučení libovůle v postupu zákonodárce při odlišování skupin subjektů a jejich práv, druhým pak požadavek ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování, tj. nepřípustnosti dotčení některého ze základních práv a svobod odlišováním subjektů a práv ze strany zákonodárce. V naznačeném směru Ústavní soud neshledal žádný důvod, který by byl způsobilý rozumně vysvětlit nerovnost v přístupu k jednotlivým skupinám akcionářů tak, jak jsou shora popsány. Argumentace zvýhodnění státu z důvodů veřejného účelu (úspěšnost a rychlost privatizace) naráží na čl. 11 odst. 1 Listiny. Zákonodárce také postup vyvolávající uvedenou nerovnost přijatelně neodůvodnil.

Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení ve svých důsledcích vyvolává neodůvodněnou nerovnost mezi subjekty účastnými při realizaci procesu, který byl založen zákonodárcem přijetím institutu povinné nabídky převzetí. Z postulátu rovnosti sice nevyplývá požadavek obecné rovnosti všech se všemi, plyne z něj však požadavek, aby právo bezdůvodně nezvýhodňovalo jedny před druhými. V dané věci je nesporné, že požadavek poskytnutí stejných práv za stejných podmínek bez neodůvodněných rozdílů dikcí napadeného ustanovení respektován není, neboť zákonodárce bez akceptovatelných důvodů (a to i v ústavní rovině) znevýhodnil ty subjekty, které získaly akcie v souvislosti s privatizací majetku státu. V návaznosti na to, co bylo uvedeno, nelze odhlédnout ani od toho, že ve smyslu čl. 4 odst. 2 Listiny mohou být meze základních práv a svobod upraveny za podmínek stanovených tímto ústavním dokumentem pouze zákonem, přičemž při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 4 Listiny). Má-li každý právo vlastnit akcie, má také právo s nimi jako se svým majetkem disponovat v rozsahu, který musí být za stejných podmínek stejně vymezen. Jinými slovy každý má právo vlastnit majetek, přičemž vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu (čl. 11 odst. 1 Listiny). Stejně tak vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy, přičemž nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu (čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny). Jiný postup je v rozporu s ústavním řádem České republiky, a to zejména i tehdy, kdy nerespektuje princip minimalizace zásahu do základních práv v podobě jejich případného omezení a současně maximalizace uchování obsahové podstaty základního práva. Ústavní soud proto napadená ustanovení zrušil pro jejich rozpor s čl. 11 odst. 1, 3 a 4, ve spojení s čl. 1 odst. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny a také čl. 14 Úmluvy, ve znění čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 26 Paktu, a to dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

K žádosti navrhovatele podle § 39 zákona o Ústavním soudu lze pouze stručně uvést, že Ústavní soud se nejprve musel zabývat návrhem na zrušení zákona č. 501/2001 Sb., kterým se měnil obchodní zákoník, podaným též skupinou senátorů. V této věci rozhodl nálezem ze dne 2. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02 a do této doby nezaznamenal v této věci žádný legislativní vývoj.

Místopředseda Ústavního soudu:

JUDr. Holeček v. r.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůnkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, pošt. schr. 21/SB, 170 34 Praha 7-Holešovice, telefon: 974 832 341 a 974 833 502, fax: 974 833 502 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon: 519 305 161, fax: 519 321 417. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 00421 2 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2003 činí 3000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné – 516 205 176, 519 305 176, objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 179, 519 305 179, objednávky-knihkupci – 516 205 161, 519 305 161, faxové objednávky – 519 321 417, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Benešov:** Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno:** Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14, Knihkupectví JUDr. Oktavián Kocián, Příkop 6, tel.: 545 175 080; **Břeclav:** Prodejna tiskovin, 17. listopadu 410, tel.: 519 322 132, fax: 519 370 036; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3; **Hradec Králové:** TECHNOR, Wonkova 432; **Hrdějovice:** Ing. Jan Fau, Dlouhá 329; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihárství – Přibíková, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice:** Jaroslav Tvrđík, Lidická 69, tel.: 416 732 135, fax: 416 734 875; **Most:** Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Olomouc:** ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Nádražní 29; **Otrokovice:** Ing. Kuččík, Jungmannova 1165; **Pardubice:** LEJHANEČ, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** ADMINA, Úslavská 2, EDICUM, Vojanova 45, Technické normy, Lábkova pav. č. 5; **Praha 1:** Dům učebnic a knih Černá Labuť, Na Poříčí 25, FIŠER-KLEMENTINUM, Karlova 1, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Na Florenci 7-9, tel.: 606 603 946, e-mail: prodejna.zakonu@moraviapress.cz, PROSPEKTRUM, Na Poříčí 7, Knihkupectví Seidl, Štěpánská 30, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41; **Praha 2:** ANAG, spol. s r. o., nám. Míru 9 (Národní dům); **Praha 4:** PROSPEKTRUM, Nákupní centrum Budějovická, Olbrachtova 64, SEVT, a. s., Jihlavská 405, Donáška tisku, Nuselská 53, tel.: 272 735 797-8; **Praha 5:** SEVT, a. s., E. Peškové 14; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17; **Praha 8:** JASIPA, Zenklova 60, Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 224 813 548; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, Mediaprint & Kapa Pressegresso, Štěrboholská 1404/104; **Přerov:** Knihkupectví EM-ZET, Bartošova 9; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel.: 352 303 402; **Šumperk:** Knihkupectví D & G, Hlavní tř. 23; **Tábor:** Milada Šimonová – EMU, Budějovická 928; **Teplice:** Knihkupectví L & N, Masarykova 15; **Trutnov:** Galerie ALFA, Bulharská 58; **Ústí nad Labem:** Severočeská distribuční, s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 603 866, fax: 475 603 877, Kartoan, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 475 501 773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Zatec:** Prodejna U Pivovaru, Žižkovo nám. 76, Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamacce:** informace na tel. čísle 519 305 168. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.