



Konec trafik ve státních firmách

Kde je problém

Dozorčí rady jsou kontrolním orgánem obchodních společností, které mají dozorovat hospodaření společnosti a dohlížet na naplňování stanovených cílů. Obchodní společnosti s majetkovou účastí státu a také státní podniky hospodaří se stamiliardovými prostředky, které jsou de facto veřejným majetkem. Objem prostředků státem (spolu)vlastněných společností a státních firem je cca 698 miliard Kč¹. Je proto žádoucí, aby hospodaření kontrolovali odborníci v dané oblasti a posty v dozorčích radách nebyly zbožím rozdělovaným mezi politickými stranami jako kořist či udělovaným politikům jako „trafiky“.

Současná právní úprava ani praxe neobsahuje pravidla, dle kterých by byli vybíráni členové dozorčích rad. Volba členů je upravena bez jejich předchozího výběru. To nahrává zákulisním dohodám a politickým tlakům na obsazování daných míst.

Nepožadujeme absolutní absenci obsazování míst politiky, ale je nutné, aby alespoň jedna třetina členů dozorčích rad byla vybírána z řad odborníků, kteří nejsou aktivními politiky a zaručovali by tak expertnost a nezávislost v tomto kontrolním orgánu. Jako kritéria pro výběr odborníků může sloužit minimální počet let praxe v oboru, dosažené vzdělání v daném oboru, že odborník není členem politické strany, ani jí nebyl v posledních 5 letech nominován do žádné funkce atd. Na základě zahraniční dobré praxe by adepty na členy dozorčích rad státních firem měly vybírat nominační komise podle pevně určených kritérií.

Nominace členů nyní probíhá v případě obchodních společností s majetkovou účastí státu až na samotné valné hromadě, do jejíž působnosti spadá volba členů dozorčí rady, přičemž o jednotlivých kandidátech se hlasuje. Pokud je stát jediným společníkem, resp. akcionářem obchodní společnosti, pak o tom, kdo bude členem dozorčí rady, autoritativně rozhoduje příslušné ministerstvo, stejně jako je tomu u státních podniků. Pouze v případě státních podniků zákon obsahuje požadavek na jmenování členů z řad nezávislých odborníků, ale ani zde není nominační proces blíže upraven. Ministerstvo může provádět předchozí výběrová řízení na určení vhodných kandidátů na členy dozorčí rady, nebo může vybrat vhodné kandidáty, které bude následně jmenovat či navrhnout ke zvolení, jiným způsobem, např. skrze personální agenturu či na základě doporučení jiných osob.

Doporučení týkající se nominačního procesu na obsazování dozorčích rad státem vlastněných podniků analogicky platí také na obsazování statutárních orgánů těchto společností, tedy představenstev u akciových společností a ředitelů u státních podniků.

Znamé kauzy

Pád vlády Petra Nečase je v úzké souvislosti s případem získání pozic ve státních společnostech Markem Šnajdrem, Petrem Tluchořem a Ivanem Fuksou. Rebelující exposlanci, kteří složili mandát, aby mohl být přijat daňový balíček, následně získali vlivná místa v orgánech státních firem. Rozdávání „trafik“ jako v tomto případě není ojedinělé a je nutné přijmout opatření, která účelovým politickým nominacím zabrání a místa v dozorčích radách obsadí odborníci.²

Podobným případem je získání křesla v dozorčí radě Budvaru mladým asistentem místopředsedkyně vlády Karolínou Peake. Peake brání dosazení asistenta tím, že za výkon nepobírá žádnou odměnu a jeho prostřednictvím může společnost kontrolovat.³

¹ Další stovky miliard představují obecní firmy, na které by se měla vztahovat úprava také.

² Více na: <http://zpravy.ihned.cz/c1-59076420-necas-uplatil-tri-poslance-ods-trafikami-tvrdi-laska>

³ Více na: <http://zpravy.ihned.cz/c1-59342260-student-kotrba-se-pakoval-z-obrany-s-peake-ted-jde-do-budvaru>



Reportéři iHned zjistili, že křesla dozorčích rad krajských firem doznala zásadních změn po volbách do zastupitelstev krajů⁴. Po vítězství ČSSD následované KSČM se nyní o pozice v dozorčích radách dělí především zástupci těchto dvou stran.

Data o obsazování míst v DR

Na základě analýzy Ekologického právního servisu z roku 2012 vplynuly následující závěry:

VÝSLEDKY INFOŽÁDOSTÍ: CO OBNÁŠÍ NOMINACE?

	nominační proces kandidátů	nominační výbor	podmínky pro výkon funkce
MD	⊗	⊗	⊗
MF	⊗	⊗	⊗
MV	⊗	⊗	⊗
MZe	⊗	⊗	⊗

VÝSLEDKY INFOŽÁDOSTÍ: DISPONUJÍ MINISTERSTVA INFORMACEMI O ČLENECH DR?

	vzdělání	zkušenosti se správou a řízením OS	souběžné působení v jiných orgánech	souběžné působení v orgánech státu nebo samosprávy	členství v politické straně či hnutí
MD	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗
MF	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗
MV	jen částečně	⊗	⊗	⊗	⊗
MZ	☑	⊗	jen částečně	⊗	⊗

- ⊗ - neposkytli odpověď
- ⊗ - neobnáší
- ☑ - ano, disponují

Zdroj: Ekologický právní servis⁵

Proč je potřeba nový zákon

Výroční zpráva BIS za rok 2010 otevřeně hovoří o manipulaci a nadhodnocování zakázek ve velkých společnostech ovládaných státem. Za rozhodující faktor, který dává relativně široký prostor pro možné poškozování státem ovládaných společností ve prospěch soukromých subjektů, zpráva jmenuje nedůslednou roli státu jako vlastníka.⁶

Pravidla pro výběr členů dozorčích rad také dlouhodobě podporuje OECD. Podle OECD a dobré praxe ze zahraničí je vhodné zavést např. nominační výbory, požadavek odbornosti či bezúhonnosti na uchazeče a nakonec limit pro počet vykonávaných funkcí.

Legislativa a historie úprav Restu

Na základě Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 v rámci úkolu č. 1.3 pod názvem „Úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřízovaných státem nebo územními samosprávnými celky a společností s majetkovou účastí státu“ předložilo koncem roku 2012 Ministerstvo financí návrh zákona o pravidlech pro výběr odborníků do funkcí ředitelů a členů dozorčích rad státních podniků a členů orgánů obchodních společností s majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků⁷. Návrh byl ovšem velmi nekvalitní a Legislativní rada vlády jej nedoporučila ke schválení. Také Rekonstrukce státu nepovažuje návrh zákona za dostatečný k tomu,

⁴ Více na: <http://zpravy.ihned.cz/cesko/c1-59915980-dozorci-rady-politici-cssd-kscm-ods-koalice-krajske-firmy>

⁵ Více na: http://www.statnifirmy.cz/sites/default/files/soe_konference_informacni_podklad.pdf

⁶ http://www.statnifirmy.cz/sites/default/files/soe_konference_informacni_podklad.pdf

⁷ Návrh je k dispozici na:

<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf;jsessionid=6C2A58008F7541A4BC5D5D26E4549DAF?pid=KORN8XGLP5MX>



aby pomohl odpolitizovat dozorčí rady podniků s majetkovou účastí státu. Bude proto potřeba, aby poslanci předložili poslanecký návrh zákona. Pomohou jim k tomu legislativní teze⁸ vypracované právě experty Rekonstrukce státu.

Odkazy na související analýzy a dokumenty

- [OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises](#) (v angličtině)
- [Veřejná kontrola obchodních společností s majetkovou účastí státu a samospráv](#) (Ekologický právní servis)
- Další materiály na speciálním webu www.statnifirmy.cz.

Doporučení Rekonstrukce státu

V rámci Rekonstrukce státu požadujeme přijetí zákona, který zprůhlední obsazování dozorčích rad státních podniků a státem ovládaných obchodních společností, včetně jejich dceřiných společností, těmito podmínkami:

- dozorčí rada je tvořena z 1/3 zástupci politických stran, z 1/3 zástupci zaměstnanců a z 1/3 nezávislími experty,
- předseda dozorčí rady je vybírán z řad expertů,
- u odborných nominací příslušné ministerstvo určí specificky pro každou firmu, jaká odbornost a jaká kvalita praxe je předpokladem pro výkon funkce,
- odborní i političtí nominanti musí být bezúhonní a nesmí být ve střetu zájmů,
- uchazeči budou vybráni v rámci průhledného výběrového procesu. Kandidáty ministři navrhne nominační komise, návrh komise a rozhodnutí ministra budou zveřejněny i s odůvodněním, jak daný kandidát naplňuje stanovené požadavky.

Více informací na: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odborne-nominace-do-dozorcich-rad>.

⁸ Viz http://rekonstrukcestatu.cz/publikace/legislativni-teze-zakona-o-dozorcich-radach-verze-k-3_9.pdf



FAQ k nominačnímu procesu do dozorčích rad státem vlastněných podniků

1. Co si mám pod pojmem „nominační proces“ vlastně představit?

Nominační proces předchází samotnému jmenování či volbě konkrétních uchazečů o členství v orgánech státních podniků a obchodních společnostech s majetkovou účastí státu (dále jen „státem vlastněných podniků“). Jde tedy o první fázi výběru uchazečů o členství v představenstvu (v případě státních podniků jde o výběr uchazečů o místo ředitele anebo zástupce ředitele) či v dozorčí radě.

Nominační proces obvykle vymezuje základní kvalifikační předpoklady, které musí uchazeči o členství v orgánech státem vlastněných podniků splnit (vzdělání, praxe, bezúhonnost apod.) a určuje způsob výběru vhodných kandidátů (zřízení nominační komise, průběh výběrových řízení apod.), kteří jsou pak doporučeni příslušným orgánům. Nominační proces musí být maximálně transparentní.

Nominační proces nedopadá na členy dozorčí rady volené zaměstnanci státního podniku či obchodní společnosti s majetkovou účastí státu. Důvodem je jistá autonomie, kterou tito zaměstnanci při volbě svých zástupců v dozorčí radě mají.

2. Jak by měl nominační proces vypadat konkrétně?

Prvním krokem by bylo zřízení nominační komise coby organizační složky příslušného ministerstva. Nominační komise by měla sestavit seznam kvalifikačních a dalších osobnostních předpokladů, která by měli splňovat uchazeči o členství v orgánech státem vlastněných podniků (vůči nimž plní příslušné ministerstvo roli zakladatele anebo v nichž příslušné ministerstvo vykonává práva společníka nebo akcionáře za stát). Nominační komise by měla vyhlášovat a provádět výběrová řízení na jednotlivé funkce členů orgánů státem vlastněných podniků. Podmínky výběrových řízení by nominační komise měla zveřejnit na portálu veřejné správy, včetně zásad hodnocení jednotlivých uchazečů a včetně protokolů z výběrových řízení. Na základě výběrových řízení by pak nominační komise měla doporučit ke zvolení (či jmenování) konkrétního uchazeče. Součástí doporučení musí být osobnostní profil konkrétního uchazeče, v němž je uvedeno, v jaké míře splňuje kvalifikační a další osobnostní předpoklady. Ministerstvo pak rozhodne, zda dá přednost doporučenému či jinému uchazeči, nerespektování doporučení nominační komise však musí být zdůvodněno.

Ministerstvo by nesmělo navrhopvat a hlasovat pro jiné uchazeče než takové, kteří se zúčastnili výběrových řízení, tj. kteří prošli nominačním procesem, jinak by celá úprava nominačního procesu neměla smysl.⁹

3. Proč je přijetí zákona upravujícího nominační proces nutné? Nestačí stávající právní úprava?

V současnosti není nominační proces, na jehož základě dochází ke jmenování či volbě konkrétních osob do orgánů státem vlastněných podniků, upraven žádným obecně závazným právním předpisem, na druhou stranu ovšem žádný zákon zavedení nominačního procesu výslovně nezakazuje.

Absence transparentního systému nominací jednotlivých uchazečů o členství v orgánech státem vlastněných podniků nahrává zákulisním dohodám a politickým tlakům¹⁰ a má vliv i na následnou kvalitu výkonu funkce netransparentně nominovaných členů, kteří mnohdy nejsou odborníky, postrádají zkušenosti z praxe,¹¹ nejsou bezúhonní nebo současně vykonávají řadu časově

⁹ V případě akciových společností se státem coby ovládající osobou, v nichž členy představenstva volí (a nominuje) sama dozorčí rada, by muselo být obdobné omezení, jaké platí pro ministerstvo, platit i pro dozorčí radu. Takové omezení lze vložit do stanov.

¹⁰ To lze dokázat na obsazování dozorčích rad obchodních společností s majetkovou účastí krajů:

<http://zpravy.ihned.cz/c1-59915980-dozorci-rady-politici-cssd-kscm-ods-koalice-krajske-firmy>

¹¹ Viz <http://byznys.ihned.cz/zpravodajstvi-cesko/c1-60113260-statni-firmy-pod-dozaorem-amateru>



náročných funkcí.¹² Nejnovějším příkladem je údajná korupce bývalých poslanců M. Šnajdra, I. Fuksy a P. Tluchoře, kteří dostali pozice v orgánech státem vlastněných podniků údajně pouze za to, že se vzdali poslaneckých mandátů a umožnili tak přijetí návrhu zákona, s nímž vláda spojila hlasování o důvěře.¹³ Pokud by byl nominační proces právně upraven, k podobným aférám by nemohlo dojít.

4. Funguje nominační proces v zahraničí, nebo se jedná o další nevyzkoušený experiment?

Zavedení nominačního procesu ve státem vlastněných podnicích doporučuje OECD ve svých dokumentech, vychází přitom z dobré praxe řady států, které nominační proces pro výběr uchazečů o členství v orgánech státem vlastněných podniků zavedly.¹⁴

Podle OECD Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises¹⁵ má stát ustanovit dobře strukturovaný a transparentní systém nominace v podnicích s výlučnou nebo většinou majetkovou účastí státu a aktivně se účastnit nominací do všech orgánů státem vlastněných podniků.¹⁶ Orgány SVP mají mít nezbytné schopnosti a objektivitu k výkonu svých funkcí strategického řízení a kontroly managementu.¹⁷ Komentář OECD Guidelines¹⁸ uvádí, že vlastnická entita by měla zajistit, aby měl SVP schopné a dobře fungující orgány (tj. představenstvo, resp. ředitele a dozorčí radu), které jsou obsazeny s ohledem na různé kompetence.¹⁹ Z výše uvedeného plyne, že zavedení nominačního procesu v České republice není žádným experimentem, ale potřebnou, v řadě států vyzkoušenou metodou.

5. Brání nominační proces politikům v možnosti ucházet se o funkce členů orgánů státem vlastněných podniků?

Právní úprava nominačního procesu si neklade za cíl zakázat politikům možnost ucházet se o pozice v orgánech státem vlastněných podniků, ačkoli v některých státech je účast politiků v orgánech státem vlastněných podniků zakázána.²⁰ Je však nezbytné zajistit, aby jediným kvalifikačním předpokladem nebyla stranická legitimace či politická příslušnost uchazeče, ale aby byly rozhodující jiné kvalifikační předpoklady: odbornost, relevantní praxe, bezúhonnost apod. Splnění těchto kvalifikačních předpokladů by mělo být požadováno i po politicích ucházejících se o funkce

¹² Např. <http://domaci.eurozpravy.cz/politika/57658-hejtman-hasek-kumuluje-funkce-sedi-na-triceti-zidlich-zaroven-jak-to-zvlada/>

¹³ Viz <http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/kauza-nagyova-graduje-v-odposlesich-figuruji-i-sefove-cez-a-ceskych-drah-999187> a také viz <http://www.scribd.com/doc/148487712/Sd%C4%9Bleni-obvin%C4%9Bni-Jan%C4%9B-Nagyove-a-%C4%8Dty%C5%99em-politik%C5%AFm>

¹⁴ Jedná se například o Polsko, Finsko, Norsko, Austrálii či Velkou Británii.

¹⁵ <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>

¹⁶ OECD Guidelines, Guideline II. F bod 2., str. 13.

¹⁷ OECD Guidelines, Guideline VI., str. 17.

¹⁸ OECD Guidelines, str. 29 a 30.

¹⁹ Rovněž „Zelená kniha: Rámec EU pro správu a řízení společností“ doporučuje rozmanitost členů dozorčí rady SVP z hlediska profesních kompetencí. Podle zjištění Komise je důležité při výběru členů orgánů SVP najít osoby s vzájemně se doplňujícími profily, přičemž „...precizní posouzení kompetencí a odborných znalostí je tím nejdůležitějším faktorem při výběru nových nevykonných členů rady (tj. při výběru členů dozorčí rady – pozn. autor).“ Zelená kniha: Rámec EU pro správu a řízení společností je dostupná z:

http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/com2011-164_cs.pdf

²⁰ Norská vlastnická politika, str. 66, dostupná z:

http://ownershippolicy.net/gfx/2006/ownership_policy_2006.pdf Kromě Norska zakazuje politikům členství v orgánech státem „vlastněných“ podniků také Německo (s výjimkou ministrů, kteří nejsou členy parlamentu). Viz Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A survey of OECD countries, str. 131. Dostupné z: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/corporategovernanceofstate-ownedenterprisesasurveyfoecdountries.htm>



v orgánech státem vlastněných podniků. To ostatně předpokládá zákon č. 77/1997 Sb. u dozorčích rad státních podniků, které mají být obsazeny nezávislými odborníky. Není důvod nežádat totéž u zbylých orgánů státem vlastněných podniků.

6. Co je špatného na tom, aby funkce v orgánech státem vlastněných podniků zastávali politici?

V první řadě může docházet ke střetu zájmů, kdy politici na jedné straně vytvářejí právní prostředí pro fungování obchodních společností a rozhodují o dotacích a veřejných zakázkách, na druhé straně ti samí politici státem vlastněné podniky řídí a kontrolují. Právě z tohoto důvodu ustanovení § 4 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, některým veřejným funkcionářům (bohužel ne poslancům a senátorům) zakazuje účast v orgánech státem vlastněných podniků.

Je třeba si uvědomit, že nejvyšší orgán státem vlastněného podniku – valná hromada akciové společnosti, zakladatel státního podniku – je ministerstvo. Pokud už mají být politici v orgánech státem vlastněného podniku, pak by měli být pouze v dozorčí radě coby kontrolním orgánem. Neměli by být ve statutárním orgánu (představenstvo akciové společnosti, ředitel státního podniku), tím méně v managementu státem vlastněného podniku, neboť zásahy politiků do běžného, každodenního chodu státem vlastněných podniků jsou nežádoucí.

Ve druhé řadě může dojít k tomu, že namísto kvalifikovaného odborníka bude do funkce v orgánu státem vlastněného podniku navržen a následně zvolen (či jmenován) nekvalifikovaný politik (viz výše). Přitom náklady spojené s výkonem funkce jsou v obou případech stejné, není tedy důvod, proč dát přednost nekvalifikovaným osobám.

7. Bude výsledek nominačního procesu právně závazný? Nebo bude mít pouze doporučující charakter?

Nominační komise by měla dávat doporučení, jaký uchazeč se nejlépe hodí na určitou pozici v orgánech státem vlastněných podniků, tato doporučení by pak mohlo příslušné ministerstvo (jehož zástupci se účastní valné hromady, resp. plní funkci zakladatele státem vlastněného podniku) buď respektovat, nebo by mohlo vybrat jiného uchazeče (který se ovšem rovněž účastnil výběrového řízení, provedeného nominační komisí). Nerespektování doporučení nominační komise by muselo být písemně zdůvodněno a toto zdůvodnění by muselo zveřejněno.

8. Je nezbytně nutné upravit nominační proces zákonem?

Ne nutně, neboť zavést nominační proces je možné již za stávající právní úpravy, a to doplněním vnitřních předpisů ministerstev a stanov či statutů státem vlastněných podniků. Nevýhodou takového řešení je snadná změnitelnost nominačního procesu podle konkrétních okolností a také jeho roztříštěnost, kdy si každé ministerstvo vytváří vlastní nominační proces. Proto je lepší upravit nominační proces a stanovit některé skutečně základní kvalifikační předpoklady přímo v zákoně.

9. Jaké kvalifikační předpoklady považujete za základní, resp. nezbytné? Museli by je splňovat všichni uchazeči?

Konkrétní kvalifikační a další osobnostní předpoklady by měly určit nominační komise na základě znalostí státem vlastněných podniků a jejich stanov či statutu tak, aby kvalifikační předpoklady umožnily řádný výkon funkce člena příslušného orgánu daného státem vlastněného podniku.

Některé kvalifikační předpoklady se nám však jeví jako nezbytné a ty by měli splňovat všichni uchazeči, bez ohledu na pozici a na předmět podnikání státem vlastněného podniku. Jde o požadavek na:

1. získanou praxi v oboru v posledních několika (např. 6) letech,
2. příslušné vzdělání (např. ekonomického či manažerského oboru),



3. bezúhonnost, která by byla širší než dnes,²¹
4. zákaz souběhu více časově náročných funkcí,
5. zákaz volby či jmenování člena představenstva bezprostředně po skončení jeho funkce do dozorčí rady státem vlastněného podniku.

²¹ Bezúhonnou by měla být osoba, která se nedopustila určitých trestných činů hospodářských a trestných činů proti majetku. Tento požadavek by šel nad rámec § 6 zákona č. 455/1991 Sb.